



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.4.2004
KOM(2004) 346 endelig

KOMMISSIONENS RAPPORT

**på grundlag af artikel 14 i Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001 om bekæmpelse af
svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter**

{SEK(2004) 532}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Indledning	3
1.1.1.	Bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter.....	3
1.1.2.	Forpligtelsen til at fremlægge en evalueringsrapport.....	3
1.2.	Rammeafgørelsens evalueringsmetode og -kriterier.....	3
1.2.1.	Rammeafgørelser under artikel 34, stk. 2, litra b,) i TEU og direktiver under artikel 249 i EF-traktaten.....	3
1.2.2.	Evalueringskriterier.....	5
1.2.3.	Evaluerings kontekst	5
1.3.	Formål med rapporten	6
2.	Nationale foranstaltninger truffet for at efterkomme rammeafgørelsen	6
2.1.	Rammeafgørelsens virkninger	6
2.2.	Rammeafgørelsens nøglebestemmelser	9
2.2.1.	Status over gennemførelsen af rammeafgørelsen: tabel 1.....	9
2.2.2.	Lovovertrædelser i forbindelse med betalingsinstrumenter (artikel 2): tabel 2	10
2.2.3.	Edb-relaterede lovovertrædelser (artikel 3): tabel 3.....	12
2.2.4.	Lovovertrædelser i forbindelse med særligt tilpasset udstyr (artikel 4): tabel 3.....	13
2.2.5.	Sanktioner (artikel 6): tabel 4.....	13
2.2.6.	Jurisdiktion (artikel 9): tabel 5	15
2.2.7.	Juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer (artikel 7 og 8): Tabel 6.....	16
3.	Konklusioner	17
3.1.	Generelt	17
3.2.	Specifikt	18
Bilag I	21

1. INDLEDNING

1.1. Indledning

1.1.1. Bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter

Med henblik på at opnå en ensartet og øget strafferetsbeskyttelse mod svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter i hele EU vedtog Rådet sin rammeafgørelse af 28. maj 2001.

I henhold til artikel 14 i Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001¹ om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter skal Kommissionen udarbejde en skriftlig rapport om medlemsstaternes foranstaltninger til overholdelse af denne rammeafgørelse.

1.1.2. Forpligtelsen til at fremlægge en evalueringsrapport

Artikel 14 i rammeafgørelsen af 28. maj 2001 forpligter medlemsstaterne til senest den 2. juni 2003 at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dens bestemmelser. Medlemsstaterne burde senest den 31. december 2002 have sendt Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til de love og administrative bestemmelser, hvorved de omsætter rammeafgørelsens forpligtelser til national lovgivning. Rådet burde senest den 2. september 2003, efter en rapport udarbejdet af Generalsekretariatet for Rådet på grundlag af de oplysninger, der er modtaget af medlemsstaterne, og en skriftlig rapport forelagt af Kommissionen, have vurderet, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet denne rammeafgørelse

Den 2. juni 2003 havde imidlertid ingen medlemsstater underrettet Kommissionen om de foranstaltninger, der var truffet til gennemførelse af rammeafgørelsen. Under disse omstændigheder ville en skriftlig rapport have været af meget begrænset værdi. Kommissionen har derfor anset det for mere hensigtsmæssigt at udsætte udarbejdelsen af rapporten, indtil (næsten) alle bidrag var modtaget (tabel 1 viser den dato, hvor de forskellige bidrag fra medlemsstaterne var til rådighed).

Rapporterne i henhold til rammeafgørelsens artikel 14 er de væsentligste informationskilder, Kommissionen har til rådighed. Værdien af denne beretning afhænger derfor i vidt omfang af kvaliteten og nøjagtigheden af de nationale oplysninger, Kommissionen har modtaget.

1.2. Rammeafgørelsens evalueringsmetode og -kriterier

1.2.1. Rammeafgørelser under artikel 34, stk. 2, litra b,) i TEU og direktiver under artikel 249 i EF-traktaten

Rammeafgørelsen er baseret på traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og navnlig artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), heri.

¹ EFT L 149 af 2.6.2001, s. 1.

I artikel 34 hedder det: *"Rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen"*.

Denne rammeafgørelse kan bedst sammenlignes med et direktiv². Begge retsinstrumenter er bindende for medlemsstaterne med hensyn til de resultater, der skal opnås, men overlader valget af form og metoder til de nationale myndigheder. Rammeafgørelser medfører imidlertid ikke direkte virkning. Mange direktiver indeholder en bestemmelse, som forpligter medlemsstaterne til at fremlægge rapporter om direktivets gennemførelse og Kommissionen til at udarbejde en 'konsolideret' rapport om direktivets gennemførelse³. På grundlag af sådanne rapporter kan institutionerne, navnlig Rådet og Europa-Parlamentet, vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har gennemført direktivets bestemmelser med henblik på overvågning af de fremskridt, der gøres på et specifikt område af interesse for fællesskabet. Navnlig harmoniseringsdirektiver evalueres af Kommissionen med henblik på at konstatere, i hvilket omfang medlemsstaterne har opfyldt deres forpligtelser. En sådan evaluering kan medføre, at Kommissionen vedtager en beslutning om at indbringe en sag for Domstolen mod en medlemsstat, der ikke i tilstrækkelig grad har opfyldt sine forpligtelser⁴.

Det overordnede formål med denne rammeafgørelse er at opnå og sikre et ensartet niveau af strafferetlig beskyttelse i Den Europæiske Union mod svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter ved foranstaltninger, som træffes af medlemsstaterne, som for eksempel en definition på specifik strafbar adfærd⁵ og indførelse af effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning⁶. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at godtgøre deres kompetence i forhold til en af de i artikel 2, 3 og 4 og 5 omhandlede lovovertrædelser⁷. Det kan konkluderes, at denne rammeafgørelse dækker forskellige emner vedrørende nationale materielle strafferetsregler og spørgsmål som for eksempel national kompetence.

På grundlag af denne rammeafgørelse er medlemsstaterne navnlig forpligtet til at bringe deres nationale definitioner på specifikke lovovertrædelser i forbindelse med svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 4. Endvidere er medlemsstaterne forpligtet til at sikre muligheden for strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning med henblik på at opnå en ensartet forebyggende virkning. Rammeafgørelsen forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger, og navnlig at opfylde den grad af tilnærmelse mellem de nationale materielle strafferetsbestemmelser, som dette instrument giver mulighed for med henblik på at opnå en ensartet og øget strafferetlig beskyttelse mod svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter i hele EU. Under de nuværende

² EF-traktatens artikel 249.

³ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelse af Fællesskabets affaldslovgivning direktiv 75/442/EØF om affald, direktiv 91/689/EØF om farligt affald, direktiv 75/439/EØF om olieaffald og direktiv 86/278/EØF om slam fra rensningsanlæg for perioden 1995 -1997 (KOM(1999) 752 endelig).

⁴ EF-traktatens artikel 226.

⁵ Se artikel 2, 3 og 4.

⁶ Se artikel 6.

⁷ Se artikel 9.

traktater har Kommissionen ikke beføjelser til at indbringe en sag for domstolen med henblik på at få medlemsstaterne til at indføre lovgivning til gennemførelse af rammeafgørelsen.

En rammeafgørelse er generelt det mest effektive instrument til at gøre definitionerne på specifikke lovovertrædelser i form af falsknerier mere ensartede, eftersom formålet med den er tilnærmelsen af medlemsstaternes love og bestemmelser⁸.

1.2.2. *Evalueringskriterier*

Med henblik på en evaluering på grundlag af objektive kriterier af, hvorvidt en rammeafgørelse er fuldt ud gennemført af en medlemsstat, bør visse generelle kriterier, som oprindeligt er udarbejdet for direktiver, anvendes analogt på rammeafgørelser, f.eks. følgende:

1. Form og midler i forbindelse med gennemførelsen af målet skal vælges således, at direktivernes tilsigtede virkninger sikres⁹.
2. Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre direktiver på en måde, der opfylder kravene om klarhed og retlig sikkerhed og således omsætte direktivets bestemmelser til bindende nationale bestemmelser¹⁰.
3. Gennemførelsen kræver ikke nødvendigvis vedtagelse med nøjagtig den samme ordlyd i en udtrykkelig retlig bestemmelse; således kan en generel retlig kontekst (som f.eks. hensigtsmæssige, allerede eksisterende foranstaltninger) være tilstrækkelig, så længe direktivet kan gennemføres fuldt ud på en helt igennem klar og præcis måde¹¹.
4. Direktiver skal være gennemført inden for den periode, der fastsættes i dem¹².

Begge instrumenter er bindende 'med hensyn til de resultater, der skal opnås'. Dette kan defineres som en retlig eller faktuel situation, der gør fyldest i forhold til de interesser, som instrumentet i henhold til traktaten skal sikre¹³.

Den generelle vurdering, som givet i kapitel 2, af i hvilket omfang medlemsstaterne har opfyldt rammeafgørelsens bestemmelser, er så vidt muligt baseret på de ovennævnte kriterier.

1.2.3. *Evaluerings kontekst*

En foreløbig observation vedrører den retlige kontekst og opfølgning af evalueringsrapporten. Som allerede nævnt har Kommissionen inden for den første

⁸ Artikel 34, stk. 2, litra b), i TEU.

⁹ Se relevant retspraksis om gennemførelsen af direktiver: Sag 48/75 *Royer* [Sml. 1976, s. 497 - 518].

¹⁰ Se relevant retspraksis om gennemførelsen af direktiver: sag 239/85 *Kommissionen mod Belgien* [Sml. 1986, s. 3645 - 3659]. Se endvidere Sag 300/81 *Kommissionen mod Italien* [Sml. 1983, s. 449 - 456].

¹¹ Se relevant retspraksis om gennemførelsen af direktiver i f.eks. sag 29/84 *Kommissionen mod Tyskland* [Sml. 1985, s. 1661 - 1673].

¹² Se materiel retspraksis om gennemførelsen af direktiver i f.eks. sag 52/75 *Kommissionen mod Italien* [Sml. 1976, s. 277 - 284]; se generelt Kommissionens årsberetninger om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten, f.eks. KOM(2001) 309 endelig.

¹³ Se PJG Kapteyn og P. Verloren van Themaat 'Introduction to the Law of the European Communities', tredje udg., 1998, s. 328.

søjle mulighed for at indlede en overtrædelsesprocedure mod en medlemsstat. Eftersom denne mulighed ikke findes i TEU, adskiller arten af og formålet med denne rapport sig selvfølgelig fra en rapport om medlemsstaternes gennemførelse af et direktiv under første søjle. Da Kommissionen deltager fuldt ud i anliggender under tredje søjle¹⁴, er det ikke desto mindre konsekvent, at den pålægges den opgave at foretage faktisk evaluering af gennemførelsesforanstaltningerne, hvorved Rådet får mulighed for at vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme rammeafgørelsen.

1.3. Formål med rapporten

Rapporten bør først og fremmest gøre det muligt for Rådet at vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har efterkommet rammeafgørelsen. Den bør også gøre det muligt for de andre institutioner, navnlig Europa-Parlamentet, at vurdere niveauet af den strafferetlige beskyttelse af andre betalingsmidler end kontanter på basis af foranstaltninger truffet af medlemsstaterne.

Med henvisning til ovennævnte foreløbige observationer har rapporten karakter af en undersøgelse, der er koncentreret om de væsentligste bestemmelser i rammeafgørelsen og giver de nødvendige oplysninger for vurdering af fremskridtene til dato. Skønt Kommissionen ikke kan gå til Domstolen for at få en rammeafgørelse gennemført i national ret, kan medlemsstaterne for Domstolen indklage en anden medlemsstats påståede ukorrekte fortolkning eller anvendelse (dvs. gennemførelse) af rammeafgørelsen¹⁵. Indbringelse af sagen for Domstolen kræver dog et solidt faktisk grundlag, som denne rapport kan give.

2. NATIONALE FORANSTALTNINGER TRUFFET FOR AT EFTERKOMME RAMMEAFGØRELSEN

2.1. Rammeafgørelsens virkninger

Formålet med rammeafgørelsen er at sikre, at svig og forfalskning af alle former for betalingsmidler med undtagelse af kontanter betragtes som lovovertrædelser i alle medlemsstater og gøres til genstand for sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

På basis af rammeafgørelsen bør medlemsstaterne træffe følgende hovedkategorier af foranstaltninger med henblik på en øget strafferetlig beskyttelse af alle andre former for betalingsmidler end kontanter.

- (1) Artikel 1 indeholder centrale definitioner i rammeafgørelsen. Punkt a) definerer "betalingsinstrumenter (bortset fra kontanter)", dvs. alle betalingsinstrumenter bortset fra sedler og mønter. Definitionen af "*juridisk person*" er taget fra den anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser¹⁶.

¹⁴ Artikel 36, stk. 2, i TEU.

¹⁵ Artikel 35, stk. 7, i TEU.

¹⁶ EFT C 221, 19.7.1997, s. 11.

- (2) Artikel 2 beskriver de former for adfærd, der i henhold til rammeafgørelsens bestemmelser bør være strafbare i alle medlemsstater som *”lovovertrædelser i forbindelse med betalingsinstrumenter”*. Hver medlemsstat skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de beskrevne adfærdsformer er lovovertrædelser i hvert fald i forbindelse med de eksempler på betalingsinstrumenter, der er opført i rammeafgørelsens artikel 1. Ordet *”forsætlig”* i det indledende afsnit gør denne karakterisering gældende i alle artiklens efterfølgende punkter. Punkt a) svarer typisk til tyveri af checks, kreditkort eller andre betalingskort. Punkt b) dækker f.eks. fremstilling af fuldstændig falske kort samt ændring af eksisterende kort i bedragerisk hensigt. Punkt c) svarer til modtagelse, salg, overførsel osv. af betalingsinstrumenter, falske eller forfalskede, såvel som ægte instrumenter, der er stjålet eller på anden måde ulovligt tilegnet med henblik på bedragerisk anvendelse. Punkt d) tager sigte på den faktiske brug af et betalingsinstrument, der falder ind under a) eller b).
- (3) Artikel 3 omfatter handlinger, der typisk begås i cyber-miljøer, og hensigten er, at den skal dække det samme område, som er beskrevet i Europarådets anbefaling nr. R(89) 9 om edb-relateret kriminalitet (s. 37 og 38; retningslinjer for nationale lovgivere). Sådanne handlinger er kriminelle handlinger, når de begås forsætligt.
- (4) Artikel 4 omfatter lovovertrædelser, begået forsætligt, i forbindelse med *”særligt tilpassede anordninger”* til forberedelse eller fortsættelse af en af ovenfor beskrevne strafbare handlinger.
- (5) Rammeafgørelsen udvider også omfanget af de lovovertrædelser, der behandles i artikel 2, 3 og 4: *”individuel strafferetligt ansvar”* og *”forsøg på strafbar adfærd”*. Artikel 5 gælder de accessoriske former for strafbar adfærd, hvorved det strafbare forhold udvides til også at omfatte enhver, som måtte medvirke eller anstifte til de ovenfor beskrevne former for adfærd. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at medvirken til eller anstiftelse af den i artikel 2, 3 og 4 omhandlede adfærd eller forsøg på den i artikel 2, litra a), b) og d), og artikel 3 omhandlede adfærd, er strafbar.
- (6) Medlemsstaterne bør for alle strafbare handlinger som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2 til 5 iværksætte effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning, herunder frihedsstraf, som kan føre til udvisning i de alvorligste tilfælde (artikel 6). For så vidt angår fysiske personer er bestemmelserne udformet på grundlag af bestemmelser i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser¹⁷, den anden protokol hertil samt konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater¹⁸. Medlemsstaterne har, når de skal efterkomme denne bestemmelse, en vis skønsmargin med hensyn til at bestemme arten af de sanktioner, som idømmes, samt hvor strenge de skal være. Disse behøver ikke altid at indebære frihedsberøvelse. Som et supplement eller et alternativ til fængsling

¹⁷ EFT C 316 af 27.11.1995.

¹⁸ EFT C 195 af 25.6.1997.

kan der idømmes bødestraf. Medlemsstaterne skal selv beslutte, hvilke kriterier der bestemmer en lovovertrædelses grovhed på baggrund af deres respektive retstraditioner.

- (7) Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan kendes ansvarlige for adfærd som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2 til 5, med undtagelse af den i artikel 2, litra a), omhandlede lovovertrædelse, som er begået for deres vindings skyld af personer, som beklæder en ledende stilling inden for den juridiske person, samt for medvirken til eller anstiftelse af sådanne lovovertrædelser eller udførelse af de i artikel 7, stk. 1, omhandlede overtrædelser.
- (8) Medlemsstaterne sikrer også, at juridiske personer, der kendes ansvarlige i henhold til artikel 7, kan idømmes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning (artikel 8). Denne artikel er udformet på grundlag af artikel 4 i den anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser¹⁹. For så vidt angår juridiske personer, findes begrebet strafferetligt ansvar for juridiske personer ikke i visse retssystemer. Derfor pålægger artikel 8 ikke, at sanktionerne, som kan være bøder eller andre foranstaltninger som f.eks. de i artikel 8 anførte, skal være af strafferetlig art.
- (9) Den internationale karakter af svig i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter betyder, at reglerne om beføjelser og om udlevering, for at sikre en effektiv bekæmpelse, skal være klare, så man undgår, at eftersøgte undslipper retsforfølgning. Af den grund er bestemmelserne i artikel 9 udformet på grundlag af diverse bestemmelser, der anvendes ved forskellige former for strafbare handlinger med særligt internationale dimensioner. De tekster, der er taget udgangspunkt i, er kompetencebestemmelserne i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, den anden protokol til denne konvention og konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater. I stk. 1 opstilles en række kriterier, hvorefter der tillægges nationale retshåndhævende og retlige myndigheder kompetence til at forfølge sager vedrørende lovovertrædelser, der er omfattet af rammeafgørelsen om nationale retshåndhævende og retlige myndigheder. En medlemsstat skal godtgøre sin kompetence i tre situationer:
 - (a) i de tilfælde, hvor lovovertrædelsen helt eller delvis er begået på dens område, uanset den pågældende persons status eller nationalitet (territorialitetsprincippet)
 - (b) i tilfælde af, at lovovertræderen er statsborger i den pågældende stat (aktivt personprincip). Kriterierne for lovovertræderens status betyder, at straffemyndigheden kan fastlægges uanset *lex locus delicti*.

¹⁹

I juni 1997 vedtog man den anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, vedtaget den 27. september 1996, som indeholdt bestemmelser om hvidvaskning af udbytte af korruption og indførte, at juridiske personer kan kendes ansvarlige i tilfælde af svig, aktiv korruption og hvidvaskning af penge, foruden at den gav mulighed for konfiskation.

- (a) i tilfælde hvor lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, hvis hovedkontor ligger på den pågældende medlemsstats område.

Men da ikke alle medlemsstaters retstraditioner anerkender ekstraterritorial kompetence, kan medlemsstaterne begrænse deres kompetence til den førstnævnte af disse tre situationer. Og hvis de ikke gør det, kan de stadig gøre kompetencebestemmelsen i den anden situation betinget af særlige situationer eller betingelser.

Artikel 10 tager højde for den kendsgerning, at visse medlemsstater på tidspunktet for vedtagelse af rammeafgørelsen ikke udleverede deres statsborgere, og søger at sikre, at personer, der er mistænkt for at have begået svig i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter ikke undslipper retsforfølgning, fordi udlevering nægtes med begrundelse i nationalitet.

I denne forbindelse kan det bemærkes, at Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne²⁰, vedtaget efter rammeafgørelsen om bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter, ikke tillader, at statsborgerskab er begrundelse for at nægte udlevering, idet Østrig foreløbig er undtaget herfra.

- (10) Formålet med artikel 11 er at skabe samarbejde og gensidig retlig bistand mellem EU's medlemsstater med henblik på bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter. Medlemsstaterne har ikke fremlagt oplysninger om anvendelsen af nuværende ordninger eller aftaler på dette område.

2.2. Rammeafgørelsens nøglebestemmelser

2.2.1. Status over gennemførelsen af rammeafgørelsen: tabel 1.

Tabel 1

Rapporten er baseret på oplysninger, som er meddelt Kommissionen, suppleret, hvor det var nødvendigt og muligt, ved yderligere kommunikation med de nationale kontaktpunkter. Oplysningerne fra medlemsstaterne varierede meget, navnlig hvad angår graden af fuldstændighed. Nogle medlemsstater sendte den fulde nationale lovgivning uden forklaringer, hvorved det var op til Kommissionen selv at finde ud af, hvordan nationale bestemmelser opfyldte rammeafgørelsens krav; andre medlemsstater gav flere detaljer om baggrund og tidsplan for ikrafttrædelse.

Østrig, Belgien, Grækenland og Luxembourg svarede Kommissionen uden at fremsende lovgivning. Østrig meddelte Kommissionen, at lovgivningsproceduren forventedes at være afsluttet ved udgangen af 2003. Belgien mente, at belgisk lovgivning ikke kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger, da den allerede er i overensstemmelse med rammeafgørelsen, men fremsendte ikke de relevante eksisterende lovtekster til Kommissionen. Grækenland meddelte Kommissionen, at et særligt juridisk forberedelsesudvalg forventedes at aflevere sit arbejde i midten af

²⁰ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

juli 2003. Luxembourg erklærede, at lovudkastet ville være færdigt inden oktober 2003. Danmark og Portugal svarede ikke Kommissionen.

Ni medlemsstater (Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige) har til Kommissionen fremsendt ordlyden af de bestemmelser, der omsætter rammeafgørelsens påbud til deres nationale love. Finland fremsendte en note om de juridiske ændringer, der trådte i kraft den 1. juli 2003 med henblik på at efterkomme rammeafgørelsens forpligtelser, sammen med uddrag af landets relevante lovgivning. Frankrig sendte Kommissionen en note med en beskrivelse af den nye nationale lovgivning, som er iværksat specielt med henblik på at efterkomme rammeafgørelsens artikel 2 til 12 foruden uddrag af de strafferetlige bestemmelser vedrørende de forskellige overtrædelser. Denne lovgivning er allerede trådt i kraft. Tyskland sendte den fulde ordlyd af de bestemmelser, der omsætter rammeafgørelsens påbud sammen med en kortfattet analyse af nationale bestemmelser. Italien sendte en kort gennemførelsestabel for artikel 2, 3, 4 og 7 sammen med uddrag af straffeloven. Irland sendte Kommissionen en gennemførelsestabel med anførelse af specifikke bestemmelser i irsk lovgivning vedrørende rammeafgørelsens artikel 2, 3, 4, 5, 6, 7 og 8. Nederlandene sendte Kommissionen de relevante ændringer af straffeloven i forbindelse med bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter, samt en tabel over nederlandske bestemmelser vedrørende rammeafgørelsens artikel 2 til 9. Denne lovgivning er endnu ikke trådt i kraft. Spanien sendte en fuldstændig rapport om landets nationale lovgivning vedrørende alle de artikler i rammeafgørelsen, der skal omsættes til denne lovgivning, og om proceduren i forbindelse med forberedelse af nye foranstaltninger til at efterkomme artikel 2 til 7. Sverige sendte Kommissionen adskillige omfattende kapitler fra landets straffelovgivning (kapitel 8 om tyveri, røveri og andre berigelsesforbrydelser, kapitel 9 om svig og anden uhæderlig adfærd osv.) uden nogen yderligere forklaring. Det Forenede Kongerige sendte omfattende lovgivning.

I det omfang, det er muligt, er der imidlertid taget højde for disse lovudkast i stk. 2.2.2 - 2.2.6.

Navnlig når det gælder gennemførelse af artikel 7 om juridiske personer, der begår, anstifter eller medvirker til de i artikel 2 til 4 omhandlede lovovertrædelser eller forsøg på at begå de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, litra a), b) og d) samt artikel 3, og de modsvarende sanktioner som omhandlet i artikel 8, har Kommissionen ikke modtaget de relevante oplysninger.

Endvidere har ikke alle medlemsstater til Kommissionen fremsendt den relevante ordlyd af de nationale bestemmelser til omsætning af rammeafgørelsen: Belgien har svaret, at der ikke er behov for at gøre noget, da der allerede findes generelle bestemmelser, men har ikke fremsendt de relevante eksisterende tekster til Kommissionen. Tyskland, Irland, Italien, Sverige og Det Forenede Kongerige har heller ikke følt behov for at gennemføre ny lovgivning, som er udformet med henblik på at efterkomme rammeafgørelsen, men sendte dog Kommissionen oplysninger om den relevante eksisterende lovgivning.

2.2.2. Lovovertrædelser i forbindelse med betalingsinstrumenter (artikel 2): tabel 2

Mens rammeafgørelsens artikel 1 indeholder definitioner på betalingsinstrumenter og juridiske personer, hedder det i artikel 2, at mindstekravet om, at den beskrevne

adfærd skal gøres strafbar, gælder i forbindelse med visse typer betalingsinstrumenter. Artikel 2 beskriver klart og præcist den adfærd, der bør gøres strafbar i henhold til national lovgivning.

Medlemsstaterne anvender brede begreber eller definitioner som f.eks. tyveri, røveri eller en hvilken som helst form for uretmæssig tilegnelse til at dække artikel 2, litra a); medlemsstaterne anvender falskmøntneri, forfalskning og ændring til at dække falskneri eller forfalskning af betalingsinstrumenterne som omhandlet i artikel 2, litra b). De fleste medlemsstater begrænser kriminaliseringen af svig til de betalingsinstrumenter, der står opført som eksempler i artikel 1. Italien er det eneste land, der i den nationale lovgivning har tilføjet kriminaliseringen af svig i forbindelse med betalingsordrer, et betalingsinstrument, der ikke står opført på listen. Frankrig, Tyskland, Italien, Sverige og Det Forenede Kongerige skelner i deres nationale bestemmelser specifikt mellem falskmøntneri og ændring. Den spanske straffelovgivning giver ikke mulighed for straf i forbindelse med ændring af betalingsinstrumenter i bedragerisk hensigt, men kun i forbindelse med falskmøntneri.

Fem medlemsstater (Frankrig, Tyskland, Italien, Sverige og Det Forenede Kongerige) kriminaliserer eksplicit modtagelse, opnåelse, transport, salg eller overdragelse af betalingsinstrumenter til andre eller besiddelse som defineret i rammeafgørelsens artikel 2, litra c).

Opnåelse, tilvejebringelse, salg eller overførsel til andre af forfalskede eller efterlignede eller stjalne eller på anden vis uretmæssigt tilegnede betalingsinstrumenter er allerede dækket i tysk straffelovgivning, og transport og besiddelse er dækket af generelle bestemmelser. Betalingsinstrumentet kan være erhvervet som resultat af en strafbar handling, i hvilket tilfælde gerningsmanden kan retsforfølges for tilvejebringelse (sektion 151(5), 146(1)(2), 152a(1)(2) i straffeloven, falskmøntneri (sektion 151(5), 146(1)(1), 152a(1)(1), 267(1), 269(1) og 270 i straffeloven), tyveri og uretmæssig tilegnelse (sektion 242 og 246 i straffeloven), hæleri (sektion 259 i straffeloven) eller hvidvaskning af penge (sektion 261 i straffeloven). Alternativt kan gerningsmanden forsøge at bruge betalingsinstrumentet, og i så tilfælde kan vedkommende retsforfølges under straffelovens sektion 263, mens forsøg på at sætte betalingsmidlet i omløb er strafbart efter lovens sektion 147. I tilfælde hvor gerningsmanden hævder, at en tredjepart begik eller havde til hensigt at begå den primære lovovertrædelse, kan han eller hun retsforfølges som medskyldig (efter straffelovens sektion 25(2)) eller meddelagtighed eller tilskyndelse (efter sektion 27(1)). Endvidere er visse tilfælde af transport eller besiddelse af efterlignede eller falske eurochecks, kreditkort og eurocheck-kort omfattet af overtrædelsen at udbyde til salg (straffelovens sektion 152a(1)(2)). I henhold til retspraksis omfatter dette, at varen utvetydigt udbydes til salg. I visse tilfælde kan den juridiske betegnelse for overtrædelsen ændres i løbet af retssagen.

Tyskland beskrev adfærden transport som *bistand* til den adfærd, der henvistes til i rammeafgørelsens artikel 2, litra c), hvilket har konsekvenser for den strafferamme, der kan idømmes. Andre medlemsstater omsætter rammeafgørelsens artikel 2, litra c) i mere generelle vendinger eller har allerede eksisterende straffelovgivning i kraft, som definerer den relevante strafbare adfærd i mere generelle vendinger (f.eks. Spanien). Sverige definerer denne adfærd som bistand ved bortskaffelse eller overførsel.

Frankrig, Italien, Irland, Sverige og Det Forenede Kongerige betragter specifikt kvalificeret besiddelse, i bedragerisk hensigt, af et stjålet eller forfalsket betalingsmiddel som en strafbar handling. De fleste medlemsstater²¹ skelner mellem 'opnåelse' og 'besiddelse'. Frankrig, Irland og Det Forenede Kongerige har indført et bredt begreb, som dækker 'tilegnelse' og 'besiddelse'. Spanien betragter ikke specifikt 'besiddelse' som en strafbar handling, som omhandlet i artikel 2, litra c).

De fleste medlemsstater har også gjort bedragerisk brug af andre forfalskede betalingsmidler end kontanter strafbar, somme tider i en bredere kontekst end den i artikel 2, litra d), beskrevne. Bedragerisk brug, dvs. brug med den hensigt at skade ved bedrag, er i visse medlemsstater generelt strafbar under de retlige bestemmelser, der dækker svig i almindelighed og de dermed forbundne tillægsbestemmelser: i Frankrig (*escroquerie*), i Spanien (*estafa*), i Tyskland (*betrug*) i Italien (*truffa*). Italien har også en specifik artikel vedrørende bedragerisk brug af kreditkort. Finland har en straffelovgivning, der dækker et bredt udsnit af bedragerisk brug af forfalskede betalingsinstrumenter²².

Den i artikel 2, litra d) omhandlede bedrageriske brug er ikke dækket af bestemmelser i den svenske straffelov.

Visse medlemsstater mener, at deres lovgivning på basis af generelt formulerede bestemmelser eller brugen af generelle definitioner, betegnelser eller begreber er i overensstemmelse med rammeafgørelsen. Det fremgår af et af de ovennævnte evalueringskriterier, at en generel retlig kontekst (som f.eks. allerede eksisterende hensigtsmæssige foranstaltninger) kan være tilstrækkelige, så længe det sikres, at instrumentet kan anvendes fuldt ud på en tilstrækkeligt klar og præcis måde. Med hensyn til klarhed og præcision har de medlemsstater, som eksplicit i deres straffelov har indføjet den adfærd, der i henhold til artikel 2 bør gøres strafbar, uden tvivl efterlevet rammeafgørelsen i denne henseende.

Artikel 2 er blevet eller vil meget snart af flertallet af medlemsstater blive gennemført i deres nationale straffelovgivning, hvilket ses af tabel 2.

2.2.3. Edb-relaterede lovovertrædelser (artikel 3): tabel 3

Frankrig, Finland, Tyskland, Irland, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige har anført, at deres respektive straffelovgivninger sikrer, at edb-relaterede overtrædelser, som omhandlet i artikel 3, kan straffes. Medlemsstaterne efterlever denne artikel enten ved at ændre deres straffelovgivning i henhold hertil (f.eks. Frankrig, Finland og Irland) eller ved en bred definition på begrebet svig (f.eks. Spanien og Tyskland), herunder ulovligt indgreb i funktionen af et edb-program eller -system eller indlæsning, ændring, sletning eller tilbageholdelse af edb-data. Svensk

²¹ Nederlandene indfører dette (både tilegnelse og besiddelse) i deres lovgivning (artikel 226, stk. 2), men i øjeblikket er dette et forslag.

²² Handlingen er strafbar i henhold til straffelovens kapitel 37, sektion 8(1)(1). I bemærkningen til loven hedder det, at ved anvendelsen af bestemmelsen gør det i princippet ingen forskel, hvordan brugeren er kommet i besiddelse af betalingsmidlet. Det væsentlige er brugen af betalingsmidlet uden den retmæssige ejers tilladelse, eller på anden vis retmæssighed, i tilfælde hvor der måske ikke engang findes nogen retmæssig ejer. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis betalingsmidlet er forfalsket. Denne bestemmelse gælder derfor både brug af et stjålet og et forfalsket eller efterlignet betalingsmiddel.

straffelovgivning indeholder ingen specifik bestemmelse, som gør den i artikel 3 omhandlede adfærd strafbar.

2.2.4. *Lovovertrædelser i forbindelse med særligt tilpasset udstyr (artikel 4): tabel 3*

Frankrigs, Finlands, Tysklands, Italiens, Spaniens og Det Forenede Kongeriges straffelovgivning omfatter alle de i artikel 4 omhandlede overtrædelser. Visse medlemsstater, f.eks. Irland, har indført mere generelle begreber, mens andre (f.eks. Spanien) anvender en meget bred og generel formulering i deres lovgivning med henblik på at efterkomme denne artikel.

Navnlig har visse medlemsstater (Finland, Frankrig, Italien) i deres nationale lovgivning indført specifikke henvisninger til edb-programmer, der er udformet til brug i forbindelse med enhver af de overtrædelser, der er beskrevet i artikel 2, litra d), med henblik på at efterkomme artikel 4.

Frankrig har ændret sin straffelov, så den er i overensstemmelse med artikel 4. Det ser ud til, at Tyskland og Spanien²³ har gældende lovgivning, der opfylder kravene i artikel 4. Nederlandene vil efterkomme denne bestemmelse, når lovforslaget er gennemført. Irsk og svensk national lovgivning har ingen specifikke bestemmelser med henblik på at efterkomme artikel 4.

2.2.5. *Sanktioner (artikel 6): tabel 4*

Det er lykkedes de fleste medlemsstater²⁴ at opfylde forpligtelsen i henhold til artikel 6 til at sikre, at den i artikel 2 til 4 omhandlede adfærd kan gøres til genstand for strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, herunder, i det mindste i grove tilfælde, straf i form af frihedsstraf, som kan medføre udlevering.

De fleste medlemsstater (undtagen Spanien, som ikke har gjort det strafbart at ændre betalingsinstrumenter) har, med hensyn til artikel 2, 3 og 4, indført en sanktion i form af fængselsstraf (se tabel 4). Frankrig, Tyskland, Irland, Italien og Sverige har tilpasset deres lovgivning, så det er muligt at foretage udvisning i tilfælde af de i artikel 2, 3 og 4 omhandlede overtrædelser. Det Forenede Kongeriges lovgivning giver ikke mulighed for udvisning i tilfælde af de i artikel 4 omhandlede overtrædelser.

Som vist i tabel 4 er de specifikke midler til gennemførelse af artikel 6, som gælder strafferetlige sanktioner, temmelig forskellige.

I otte medlemsstater fastsættes der maksimale fængselsstraffe i forbindelse med den i artikel 2 omhandlede adfærd: Frankrig har maksimalt 7 års fængsel for falskmøntneri, modtagelse og bedragerisk brug; Italien har en maksimumstraf på 8 år for modtagelse; Tyskland har en maksimumstraf på 10 år for modtagelse og bedragerisk brug af forfalskede betalingsinstrumenter; Irland har en maksimal

²³ Den spanske straffelov omfatter (artikel 400) "fremstilling" og "besiddelse" af disse midler og redskaber. Der er ingen specifik henvisning til modtagelse, tilegnelse, salg eller overførsel til en anden person af besiddelsen af midler.

²⁴ NB. Visse medlemsstater har lovgivning, der stadig er til behandling med henblik på formel national vedtagelse, f.eks. Nederlandene.

fængselsstraf på 10 år for tyveri, modtagelse, forfalskning og brug af falske instrumenter; Nederlandene, 7 år; Spanien fastsætter fængselsstraf på mellem 8 (minimum) og 12 år (maksimum) for falskmøntneri; Sverige har kun fastsat strafferammen til otte år for ”groft” tyveri, forfalskning og modtagelse, dvs. hvis der er tale om en *grov* forbrydelse. Det Forenede Kongerige fastsætter en maksimumstraf på 10 års fængsel for forfalskning og hæleri.

Visse medlemsstater fastsætter fængselsstraffe, andre medlemsstater kombinerer disse med muligheden for at idømme bøder.

Frankrig fastsætter fængselsstraf kombineret med bøde; Italien, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige giver mulighed for valg mellem fængsel eller bøde eller en kombination deraf. Finland og Tyskland giver mulighed for valg mellem fængsel og bøde. Bøderne kan variere fra f.eks. en ubegrænset bøde (Irland) til 750 000 EUR (Frankrig) i tilfælde som omhandlet i artikel 2, litra b), c) og d). Bøderne kan også være proportionale i forhold til den dømtes særlige forhold (f.eks. i Spanien). Det traditionelle system med et *beløbsrammesystem* er i mellemtiden i mange lande blevet erstattet af et såkaldt *dagbødesystem*. I det traditionelle beløbsrammesystem fastsætter domstolen simpelt hen en bøde til et bestemt beløb. *Dagbødesystemet* består af to trin: Først fastsætter domstolen det antal dage, forbrydelsen ville berettige til, hvis det blev idømt frihedsberøvelse (dvs. en afgørelse truffet uden hensyntagen til den dømtes særlige forhold). Derefter fastsætter domstolen et bestemt beløb pr. dag, afhængigt af gerningsmandens indtægter pr. dag (og/eller andre disponible midler). Skønt nogle lande (f.eks. Belgien, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) stadig fastholder det traditionelle *beløbsrammesystem*, vinder *dagbødesystemet* indpas i størstedelen af medlemsstaterne. I nogle få lande eksisterer de to bødesystemer side om side, om end de af og til bruges ved forskellige former for kriminalitet (f.eks. i Frankrig, Finland og Grækenland). I *beløbsrammesystemet* kan *minimumsbøden* i visse lande begynde ved små beløb på 10 EUR eller mindre (som i Belgien, Frankrig, Finland, Italien) eller ved så store beløb som 720 EUR (Det Forenede Kongerige). Lignende forskelle kan ses i maksimumbeløbene, temmelig lave med 115 EUR (Finland) og særdeles høje med 750 000 EUR (Frankrig). I *dagbødesystemet* er minimum som regel 5 dage eller mindre, med undtagelse af Sverige (30 dage), mens det maksimale antal dage varierer fra 4 til 5 måneder (Finland og Sverige) op til et år (Tyskland og Frankrig) og 2 år (Grækenland og Spanien).

Visse medlemsstater skelner mellem alvorlige overtrædelser og småovertrædelser i forbindelse med de i artikel 2 omhandlede overtrædelser (Spanien, Sverige og Finland). Spansk lovgivning giver ikke mulighed for straf for at forandre betalingsinstrumenter; der kan således ikke idømmes sanktioner. Sverige f.eks. giver i tilfælde af ”mindre tyverier, forfalskning, svig og hæleri” mulighed for lavere straffe. De fleste medlemsstater betragter også den i artikel 4 omhandlede adfærd som hjemfalden til lavere straffe end den i artikel 2 og 3 omhandlede adfærd. Endvidere befinder de sanktioner, der kan idømmes for den i artikel 3 omhandlede adfærd, sig på et lavere niveau end dem, der idømmes for adfærden i artikel 2.

Vurderingen af om de strafferetlige sanktioner, som kan anvendes i medlemsstaterne, er tilstrækkeligt afskrækkende, kan foreløbigt besvares bekræftende, da næsten alle medlemsstater har indført fængselsstraf for den i artikel 2 omhandlede adfærd. Sandsynligheden for afsløring, arten af forfølgning (obligatorisk eller fakultativ) og det forhold at det er domstolene i de enkelte medlemsstater, der dømmer, har

utvivlsomt en virkning på, hvorledes sanktionerne opfattes, og især om de betragtes som afskrækkende og effektive.

Alle medlemsstater har - i det omfang de har gjort den adfærd, der omhandles i artikel 2, 3 og 4 strafbar - i deres straffelovgivning eller anden lovgivning generelle bestemmelser om medvirken, anstiftelse og forsøg, jf. artikel 5.

Forberedende handlinger ser ud til kun at være generelt strafbare i Sverige, hvorimod alle andre medlemsstater begrænser straffen for forberedelser til specifikke forbrydelser. Med hensyn til *forsøg* er det i forbindelse med en grov forbrydelse generelt strafbart i alle lande; selv forsøg på *mindre alvorlige forbrydelser* er generelt strafbart i de fleste lande, om end det i visse andre kun er strafbart, hvis det er specifikt foreskrevet. Forsøg på en "forseelse" (mindre alvorlig forbrydelse) er strafbart ved specifik lovgivning i Belgien. Kun i Frankrig er *straffen* for forsøg den samme som for en fuldbyrdet forbrydelse. I de andre medlemsstater foreskrives strafnedsættelse, enten obligatorisk (Finland, Italien og Nederlandene) eller ved en domstolsbeslutning (Tyskland og Det Forenede Kongerige). Den eneste medlemsstat, hvor der findes en *enhedsmodel for medvirken*, er Italien. Skønt de andre lande følger *differentieringsmodellen mellem gerningsmand og medskyldige*, kan de opdeles i to grupper: Den ene gruppe tillægger gerningsmænd og medskyldige lige stort ansvar, idet de kun giver mulighed for forskelle i domsafsigelsen (Frankrig, Italien, Finland og Det Forenede Kongerige), mens den anden gruppe har strafnedsættelse i det mindste for medskyldige, hvilket er obligatorisk i visse lande (Belgien, Tyskland og Spanien), mens det i andre afgøres af domstolen (Sverige).

Mange medlemsstater har i deres nationale bestemmelser om bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter henvisninger til generelle bestemmelser om medvirken, anstiftelse og forsøg i deres straffelovgivning. Nogle medlemsstater har generelle bestemmelser, der (automatisk) anvendes på falskmøntneri (det gælder f.eks. Finland, Italien, Irland, Spanien og Det Forenede Kongerige).

2.2.6. *Jurisdiktion (artikel 9): tabel 5*

De fleste medlemsstater synes at efterkomme forpligtelserne ifølge artikel 9, stk.1, litra a) og b).

Italien efterkommer forpligtelserne i henhold til artikel 9, stk. 1, litra a) og, med nogle undtagelser, forpligtelserne i henhold til artikel 9, stk. 1, litra b): efter italiensk lovgivning straffes en borger, der i et andet land begår en forbrydelse, for hvilken italiensk lov foreskriver fængselsstraf med en laveste tærskel på ikke mindre end 3 år, ifølge loven, forudsat at han befinder sig på statens område; med hensyn til forbrydelser, for hvilke straffen er fastsat til frihedsberøvelse i en kortere periode, straffes gerningsmanden efter anmodning fra justitsministeriet eller efter begæring eller klage fra ofret. Sverige og Finland har erklæret, at de ikke vil efterkomme artikel 9, stk. 1, litra c), og den spanske lovgivning omfatter den ikke. I den tyske lovgivning, der er fremsendt til Kommissionen, er kravene i henhold til rammeafgørelsens artikel 9 grundlæggende dækket af straffelovens sektion 3 ff.; hvor overtrædelser ikke er dækket af sektion 6(7) i straffeloven (handling begået imod internationalt beskyttede juridiske interesser), skal bestemmelserne om jurisdiktion i rammeafgørelsens artikel 9, stk. 1, litra c) ikke anvendes (afgørelse i overensstemmelse med stk. 2 og 3). I henhold til de generelle principper i Det

Forenede Kongeriges jurisdiktioner, har domstolene jurisdiktion over lovovertrædelser begået helt eller delvist på Det Forenede Kongeriges område. Med hensyn til England og Wales laves der særlige lovbestemmelser for de overtrædelser vedrørende svig og falskmøntneri, der er opført i sektion 1 i Criminal Justice Act 1993. Domstolene i England og Wales har jurisdiktion over sådanne overtrædelser, hvis en *'relevant hændelse'* ('relevant event' som defineret i sektion 2 i loven af 1993) finder sted i England og Wales. Lignende bestemmelser findes for Nordirland ved artikel 38-41 i Criminal Justice (Northern Ireland) Order 1996. Der findes ingen tilsvarende lovgivning i Skotland. Men efter Skotsk sædvaneret (*common law*) har skotske domstole jurisdiktion, hvis de væsentligste elementer, der udgør forbrydelsen, eller dele af de elementer, der fuldender forbrydelsen, foregår i Skotland. Det Forenede Kongerige har intet forbud mod udvisning af landets egne statsborgere og anvender som regel ikke jurisdiktionsregler på grundlag af nationalitet. For de pågældende overtrædelser opererer domstolene ikke med jurisdiktion på grundlag af nationalitet. Det Forenede Kongerige øver heller ikke den i artikel 9, stk. 1, litra c) omhandlede form for jurisdiktion. Det Forenede Kongerige har i henhold til artikel 9, stk. 3, underrettet Generalsekretariatet for Rådet herom.

2.2.7. *Juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer (artikel 7 og 8):*
Tabel 6

Artikel 7 og 8 er – med undtagelse af de overtrædelser, de dækker - formuleret som artikel 3 og 4 i anden protokol af 19. juni 1997 til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser²⁵. Under henvisning til den mulighed, der i artikel 18, stk. 2, i anden protokol åbnes for ikke at være bundet af artikel 3 og 4 i samme protokol i fem år, har Østrig bekræftet sin erklæring²⁶ om, at landet vil opfylde sine forpligtelser i henhold til rammeafgørelsens artikel 7 og 8 inden for samme periode. Den irske lovgivning, der specielt efterkommer artikel 7 og 8, er endnu ikke trådt i kraft. Spanien forbereder i øjeblikket lovgivning, så landet fuldt ud kan efterkomme artikel 7. Vedrørende juridiske personers ansvar er den adfærd, der omhandles i rammeafgørelsens artikel 2, litra b), c) og d) samt artikel 3 og 4, ikke omfattet af de italienske lovbestemmelser²⁷. Seks medlemsstater (Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Nederlandene og Sverige) har lovgivning, der sikrer, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for de overtrædelser, der omhandles i artikel 2 til 4, og som for at skaffe dem vinding begås af personer, som har en ledende stilling inden for den juridiske person. Disse medlemsstater har også indført bestemmelser, hvorefter en juridisk person kan gøres ansvarlig, hvis utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra den juridiske persons ledelse har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 2 til 4.

I Det Forenede Kongerige er den generelle bestemmelse vedrørende juridiske personer indeholdt i *Interpretation Act 1978*, der (i Skema 1) fastsætter, at ordet 'person' i en lov omfatter "body of persons, corporate or incorporate" (en gruppe af juridiske eller fysiske personer), medmindre det modsatte udtrykkeligt er tilfældet. Denne bestemmelse gælder for England og Wales og for Skotland, og for enhver

²⁵ EFT C 221 af 19.7.1997, s. 11.

²⁶ Se EFT L 140 af 14.6.2000, s. 3.

²⁷ D.L. bind 8 af juni 2001, nr. 231 rummer kun ansvarstilskrivelse af juridiske personer i forbindelse med visse overtrædelser, svig begået mod staten, korrupktion og falskmøntneri.

Westminster-lovgivning, der gælder for Nordirland. (En tilsvarende bestemmelse er indført for nordirsk lovgivning ved sektion 37 i *Interpretation (Northern Ireland) Act 1954*.) Der gøres ingen undtagelser i de love, der er nævnt i noterne, og derfor kan juridiske personer retsforfølges for disse lovovertrædelser. Men i tilfælde af forbrydelser som f.eks. svig afhænger ansvarstilskrivelsen til en juridisk person af, at inden for organisationen findes nogen på tilstrækkeligt højt niveau, som har begået handlingerne og er i besiddelse af den pågældende åndelige habitus. De love, der henvises til i gennemførelsesnoterne, foreskriver sanktioner for 'personer', der er skyldige i lovovertrædelserne, og disse sanktioner gælder derfor for juridiske såvel som for fysiske personer. I tilfælde af juridiske personer er den passende sanktion en bøde, og bøder kan idømmes for alle de nævnte lovovertrædelser. Endvidere har britiske domstole, når en person er dømt for en strafbar handling i forbindelse med virksomheden, i henhold til *Company Directors Disqualification Act 1986* kompetence til at udstede en diskvalificeringsordre, der forhindrer en person i at blive virksomhedsleder eller bobestyrer og i at deltage i en virksomheds ledelse osv.

Otte medlemsstater, (Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige) har åbnet lovgivningsmæssig mulighed for at idømme administrative og strafferetlige bøder og (sometider) andre foranstaltninger lige fra likvidation efter retskendelse af den juridiske person til administrative og erhvervsretlige sanktioner. I tabel 6 ses dette store udvalg af administrative samt civil- og strafferetlige sanktioner og foranstaltninger.

Fransk strafferet har ligeledes bøder og forskellige strafferetsforanstaltninger, som f.eks. retstilsyn i mindst 5 år og særlig strafferetlig konfiskering. Finland har bøder og forskellige administrative foranstaltninger. Tyskland anvender et system med administrative sanktioner, der f.eks. kan kombineres med erhvervsretlige sanktioner, som f.eks. - i alvorlige tilfælde - likvidering af en virksomhed. Italiens strafferet har bøder og særforanstaltninger, som f.eks. fratagelse af retten til offentlig støtte. I Nederlandene kan der pålægges sanktioner varierende fra strafferetlige bøder på indtil 454 545 EUR til særforanstaltninger, herunder fradømmelse af ulovligt opnået støtte. Sverige har mulighed for at idømme bøder på indtil 3 mio. svenske kroner (319 829,42 EUR). Ovennævnte medlemsstater synes at efterkomme artikel 8, der overlader det til medlemsstaterne at beslutte at pålægge specifikke foranstaltninger, bortset fra bøder. Tabel 6 viser også med hensyn hertil, at disse medlemsstater har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person, der gøres ansvarlig ifølge artikel 7, stk. 2, kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

3. KONKLUSIONER

3.1. Generelt

Som direktiver skal rammeafgørelser gennemføres inden for det tidsrum, der er fastsat deri. Den nødvendige nationale ret burde derfor have været vedtaget og være trådt i kraft.

Visse medlemsstaterne har ikke i tide givet Kommissionen meddelelse om alle relevante tekster, hvorved de forpligtelser, de pålægges ifølge denne rammeafgørelse, omsættes til national ret. Vurderingen af realiteterne og de påfølgende konklusioner kan derfor være baseret på ufuldstændige oplysninger.

Fem medlemsstater (Frankrig, Tyskland, Italien, Irland og Det Forenede Kongerige) har kunnet overholde fristen i artikel 14, stk. 1 og har truffet alle foranstaltninger til fuldt ud at efterkomme rammeafgårelsen senest den 2. juni 2003. Finland vedtog foranstaltninger til at efterkomme rammeafgårelsen efter fristen.

Belgien har, uden at give nærmere forklaring på den relevante lovgivning, meddelt, at landets nationale lovgivning allerede er i overensstemmelse med rammeafgårelsens bestemmelser, og at der ikke er behov for gennemførelsesforanstaltninger. Østrig og Grækenland har meddelt Kommissionen, at de er i gang med at lave udkast til national lovgivning. Østrig har forpligtet sig til at færdiggøre arbejdet inden udgangen af 2003. Grækenland meddelte Kommissionen, at et særligt juridisk forberedelsesudvalg forventedes at aflevere sit arbejde i midten af juli 2003. Luxembourg sendte i juli 2003 en uformel besked til Kommissionen om, at den nationale lovgivning ville blive færdiggjort i oktober 2003, men har hidtil ikke fremsendt noget. Nederlandene har truffet foranstaltninger, som endnu ikke er trådt i kraft. Danmark og Portugal har ikke svaret Kommissionen.

Gennemførelsen af artikel 11, stk. 2, bør forbedres i første række ved på et ensartet grundlag og rettidigt at tilsende institutionerne de tekster, der gennemfører forpligtelserne ifølge rammeafgårelsen.

3.2. Specifikt

Artikel 2

Det viser sig, at to medlemsstater endnu ikke har truffet alle foranstaltninger til fuldt ud at efterkomme rammeafgårelsen: Spansk straffelov rummer ikke mulighed for sanktioner for ændring af betalingsinstrumenter i bedragerisk hensigt. Sverige efterlever ikke artikel 2, litra d): Den svenske straffelov giver ikke mulighed for sanktioner for bedragerisk brug af et stjålet eller på anden vis ulovligt tilegnet, forfalsket eller efterlignet betalingsinstrument.

Lovgivningen i syv medlemsstater (Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) efterkommer nu artikel 2: Kun Finland og Frankrig har indført ny lovgivning specielt udformet til at efterkomme rammeafgårelsen. Finlands straffelovgivning dækker et bredt udsnit af udstedelse af forfalskede betalingsinstrumenter i bedragerisk hensigt. Frankrig har udarbejdet en særlig lovgivning med henblik på at efterkomme disse bestemmelser.

Artikel 3

Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Spanien og Det Forenede Kongerige har udtrykkeligt i deres straffelov indføjet den adfærd, der i henhold til artikel 3 bør gøres strafbar, hvorimod den svenske straffelov ikke rummer en særlig bestemmelse, som gør den i artikel 3 omhandlede adfærd strafbar.

Artikel 4

Flertallet af de medlemsstater, der har fremsendt oplysninger til Kommissionen, efterkommer artikel 4 enten eksplicit eller - i de fleste tilfælde - implicit. Sverige synes ikke at have gennemført forpligtelserne i artikel 4. Nederlandene forbereder særlige foranstaltninger for at efterkomme denne artikel.

Artikel 5

Alle de medlemsstater, som har svaret Kommissionen, har - i det omfang de har gjort den i artikel 2, 3 og 4 omhandlede adfærd strafbar - i deres straffelovgivning generelle bestemmelser om medvirken, anstiftelse og forsøg, jf. artikel 5.

Mange medlemsstater har i deres nationale bestemmelser om bekæmpelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter henvisninger til generelle strafferetsbestemmelser om medvirken, anstiftelse og forsøg. Nogle medlemsstater har generelle bestemmelser, der (automatisk) anvendes på falskmøntneri (det gælder f.eks. Finland, Irland, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige). Den franske lovgivning nævner hypotesen 'forsøg' i de generelle bestemmelser og også i artiklen om den specifikke overtrædelse, som rummer specifikke sanktioner.

Artikel 6

Gennemførelsen af artikel 6 om strafferetlige sanktioner er ret uensartet.

Næsten alle de medlemsstater, som har svaret Kommissionen, har eller vil, når deres lovgivning herom træder i kraft, have efterkommet forpligtelserne i henhold til artikel 6 om, at fremstilling eller ændring af valuta i bedragerisk hensigt som omhandlet i artikel 2 til 4 straffes med effektive strafferetlige sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. Eftersom svensk straffelovgivning ikke rummer mulighed for sanktioner over for bedragerisk brug af et stjålet eller på anden vis uretmæssigt tilegnet eller forfalsket eller efterlignet betalingsinstrument, og eftersom spansk lovgivning ikke rummer mulighed for sanktioner over for ændring af valuta, kan der ikke idømmes sanktioner, og udvisning ville heller ikke være mulig i tilfælde af sådanne overtrædelser.

Vurderingen af, om de sanktioner, som medlemsstaterne kan idømme, er tilstrækkeligt afskrækkende, kan - umiddelbart - besvares bekræftende, fordi alle de medlemsstater, som har sendt oplysninger til Kommissionen, generelt for falskmøntneri, jf. artikel 2 fastsætter en (maksimal) frihedsstraf. Sandsynligheden for afsløring af den strafbare adfærd, arten af retsforfølgning (obligatorisk eller fakultativ) og det forhold, at det er domstolene i de enkelte medlemsstater, der dømmer, har utvivlsomt en virkning på, hvorledes sanktionerne opfattes, og især om de rent faktisk kan betragtes som afskrækkende og effektive.

Flertallet af medlemsstater har eller vil efter afslutningen af deres lovgivningsprocedure have en lovgivning, der muliggør udlevering i tilfælde af de i artikel 2 til 4 omhandlede lovovertrædelser.

Når en medlemsstat takserer en bestemt adfærd til at udgøre en mindre overtrædelse med tilsvarende lavere sanktioner, er udlevering i visse tilfælde ikke mulig. Dette kunne imidlertid retfærdiggøres med, at sanktionerne bør stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

Artikel 7 og 8

Syv medlemsstater (Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige) har lovgivning, der sikrer, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for de overtrædelser, der omhandles i artikel 2 til 4 og som for at skaffe

dem vinding begås af personer, som har en ledende stilling inden for den juridiske person. Disse medlemsstater har også indført bestemmelser, hvorefter en juridisk person kan gøres ansvarlig, hvis utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra den juridiske persons ledelse har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå en strafbar handling som omhandlet i artikel 2 til 4.

Seks medlemsstater (Frankrig, Finland, Tyskland, Irland, Italien og Sverige), hvis lovgivning er i kraft, har åbnet lovgivningsmæssig mulighed for at idømme administrative og strafferetlige bøder og somme tider andre foranstaltninger lige fra likvidation efter retskendelse af den juridiske person til administrative og erhvervsretlige sanktioner.

Den nederlandske lovgivning er endnu ikke trådt i kraft. Spanien forbereder i øjeblikket lovgivning, så landet fuldt ud kan efterkomme artikel 7.

Af de svar, der er sendt til Kommissionen, ser det ud til, at adskillige medlemsstater mente, at deres gældende lovgivning for størstedelens vedkommende allerede opfyldte forpligtelserne i henhold til rammeafgørelsen. Derfor krævedes der kun visse tydeliggørelser og tilføjelser til den nationale lovgivning. Ved afslutningen af denne rapport, må det beklages, at de medlemsstater, som ikke fremsendte lovgivning eller i gang med at gennemføre rammeafgørelsen, ikke gjorde det.

Bilag I til

Kommissionens rapport baseret på artikel 14 i Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter²⁸

Tabel 1: Oversigt over bidrag modtaget fra medlemsstaterne

Østrig	Svar af 29.7.2003, ingen lovgivning sendt
Belgien	Svar af 24.6.2003, ikke behov for gennemførelse
Danmark	Intet svar
Finland	4.7.2003
Frankrig	13.6.2003
Tyskland	12.6.2003
Grækenland	Svar af 13.6.2003, ingen lovgivning sendt
Irland	18.7.2003 & 25.11.2003
Italien	15.9.2003
Luxembourg	9.7.2003
Nederlandene	20.6.2003
Portugal	Intet svar
Sverige	3.7.2003
Spanien	4.7.2003
Det Forenede Kongerige	8.7.2003

²⁸

EFT L 149 af 2.6.2001, s. 1.