

Vergaderjaar 2003–2004

29 025

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (fraude niet-chartaal geldverkeer)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 december 2003

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag inzake het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt me dat de aan het woord zijnde fracties met instemming kennis hebben genomen van dit wetsvoorstel. Graag zal ik in het navolgende ingaan op de in het verslag gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen beantwoorden.

ALGEMEEN

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of het begrip «betaalpas» zich niet zou moeten uitstrekken tot alle betaalpassen, zonder de beperking dat deze persoonsgebonden zijn en derhalve op naam van een natuurlijke persoon staan. In antwoord op deze vraag merk ik graag het volgende op. Met de wet van 23 december 1992 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafvordering in verband met de voortschrijdende toepassing van informatietechniek (Stb. 1993, 33; de Wet computercriminaliteit) is het begrip «betaalpas» in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd. Blijkens de Memorie van Toelichting bij deze wet wordt onder deze term verstaan «elk voorwerp dat op naam van een bepaalde persoon is gesteld en is ingericht om uitsluitend door hem te kunnen worden gebruikt voor financiële transacties langs geautomatiseerde weg». Uit deze begripsbepaling kan naar mijn mening niet worden afgeleid dat de wetgever destijds slechts het oog heeft gehad op betaalpassen die op naam staan van natuurlijke personen. In de rechtspraak zijn sinds de invoering van dit begrip evenmin aanknopingspunten te vinden voor een dergelijke restrictieve uitleg van het begrip «betaalpas». Gelet voorts op het beschermde rechtsbelang van deze strafbepaling – het vertrouwen dat burgers in het maatschappelijk verkeer in de juistheid van bepaalde geschriften/documenten moeten kunnen stellen – meen ik dat moet worden aangenomen dat onder betaalpassen als bedoeld in artikel 232 Sr ook passen vallen die op naam zijn gesteld van rechtspersonen.

Voorts verzochten de leden van de fractie van het CDA om een toelichting op het beleid dat thans gevoerd wordt ten aanzien van de bestrijding van fraude en de wijze waarop daarbij wordt samengewerkt met de detailhandel. In reactie hierop zou ik deze leden in eerste instantie willen wijzen

op de kabinetsnotitie «Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies» van 24 juni 2003 (kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 250). In deze notitie zijn de hoofdlijnen neergelegd van het beleid ter bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit, dat het kabinet voornemens is te voeren. In dat verband wordt ook ingegaan op zogenaamde horizontale fraude, waaronder wordt verstaan fraude waarvan niet de overheid maar particuliere bedrijven of financiële instellingen het slachtoffer worden. In de notitie wordt aangegeven dat vanaf 1999 aan de bestrijding van deze vormen van fraude een stevige impuls is gegeven in de vorm van extra capaciteit voor de opsporing en vervolging. Deze extra capaciteit is geconcentreerd in zeven nieuwe samenwerkingsverbanden van politie en OM, de Interregionale Fraudeteams (IFT's). Verder zijn expertisecentra ingericht voor verschillende deelterreinen van horizontale fraude, waaronder ook bancaire fraude. De belangrijkste elementen van de geïntensiveerde aanpak vormen de nauwe samenwerking met de private sector wat betreft fraude, het inrichten van landelijke fraudeloketten ten behoeve van private partijen en het ontwikkelen en waarborgen van de benodigde specifieke deskundigheid.

Op deze plaats kan tot slot voorts nog worden gewezen op enkele specifieke samenwerkingsinitiatieven, zoals het gezamenlijk initiatief van Interpay en het Korps landelijke politiediensten om landelijk gegevens over deze vormen van criminaliteit te verzamelen en te analyseren ten behoeve van het Interregionaal fraudeteam Noordwest dat bancaire en creditcardfraude als taakaccent heeft. Ook kan in dit verband genoemd worden het initiatief van de detailhandel en het openbaar ministerie om tot de inrichting van een meldpunt voor creditcardfraude via internet te komen.

Uit het voorgaande mag blijken dat dezerzijds de visie van de leden van de CDA-fractie, inhoudende dat overheid en detailhandel waar mogelijk gezamenlijk valsheid in geschrifte en het vervalsen van passen moeten tegengaan, wordt gedeeld.

De leden van de fractie van de PvdA wezen op artikel 3 van het kaderbesluit, op grond waarvan Nederland de nodige maatregelen dient te treffen om te zorgen dat strafbaar gesteld wordt het onrechtmatig ingrijpen in de werking van een computerprogramma. Deze leden beschreven een tweetal voorbeelden, ten aanzien waarvan zij een nadere toelichting omtrent de strafbaarstelling verzochten.

Het eerste voorbeeld betrof de situatie waarin het saldo op een waarde drager van een derde opzettelijk en wederrechtelijk verlaagd wordt, waarna de pas weer binnen de macht van die ander wordt gebracht. De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of deze handeling onder artikel 350a, Sr dan wel onder artikel 232, eerste lid, Sr valt.

In reactie op deze vraag zou ik deze leden in de eerste plaats aandacht willen vragen voor artikel 80sexies Sr waarin de definitieomschrijving is opgenomen van het in artikel 350a Sr voorkomende begrip «geautomatiseerd werk». In de wetsgeschiedenis van de eerdergenoemde Wet computercriminaliteit is over dit begrip opgemerkt dat daarmee bedoeld wordt op inrichtingen als computers, netwerken van computers en geautomatiseerde inrichtingen voor telecommunicatie. Gelet op de betekenis die aldus moet worden gegeven aan het begrip geautomatiseerd werk lijkt het niet aannemelijk dat de rechter snel de door de vragenstellers genoemde waardedragers als zodanig zal aanmerken. Om deze reden acht ik artikel 350a Sr minder toegesneden op het eerste voorbeeld dat door deze leden is gegeven. De toepasselijkheid van artikel 232, eerste lid, Sr ligt naar mijn mening evenmin in de rede: het voorbeeld ziet op «vals» gebruik en niet op valse waardedragers waartegen artikel 232 Sr beschermt.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de handelwijze, zoals geschetst in het voorbeeld, wel strafbaar is. Naar mijn oordeel zal degene die de

waardedragers van een ander wegneemt zich schuldig maken aan het misdrijf van artikel 310 Sr (diefstal). Degene die een waardedragers van een ander zonder toestemming gebruikt, neemt het voorwerp weg met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen. Het feit dat de waardekaart vervolgens weer binnen de macht van de rechthebbende wordt gebracht, doet daar niet aan af. Uit de rechtspraak blijkt dat ook sprake kan zijn van wederrechtelijk toe-eigenen wanneer er slechts de intentie is om het goed tijdelijk te gebruiken. Vereist is het oogmerk om als heer en meester over het goed te beschikken. Dit wordt in het gegeven voorbeeld tot uiting gebracht doordat de waardedragers daadwerkelijk gebruikt wordt. De persoon die de waardekaart heeft weggenomen gebruikt de kaart als ware hij de rechthebbende.

Het tweede voorbeeld had betrekking op de situatie waarin in dienstbetrekking giraal geld verduisterd werd waarbij niet kon worden aangetoond dat het geld op enig moment chartaal was gemaakt dan wel dat het anderszins omgezet was in enig goed. De leden van de fractie van de PvdA vroegen in hoeverre een dergelijke handeling strafbaar is gesteld, mede met het oog op de toepassing van dwangmiddelen. In antwoord op deze vraag breng ik deze leden onder de aandacht dat blijkens de jurisprudentie giraal geld als «een goed, vatbaar voor toe-eigening» kan worden aangemerkt (vgl. HR 11 mei 1982, NJ 1982, 583 en HR 28 januari 1992, NJ 1992, 363). Van de bankmedewerker in het geschetste voorbeeld kan dan ook gezegd worden dat deze zich wederrechtelijk een goed toeigent dat aan een ander toebehoort, nu hij zich het girale geld toeigent. Aangezien hij het geld al onder zich had, zal hij zich schuldig maken aan verduistering. Nu het hier betreft verduistering in functie gepleegd, is sprake van strafverzwarende omstandigheden op grond waarvan bestraffing met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren mogelijk zal zijn (artikel 322 Sr). Dit wettelijke strafmaximum brengt mee dat ingeval van verdenking van het misdrijf van artikel 322 Sr voorlopige hechtenis mogelijk is, hetgeen opening biedt tot de toepassing van daarmee verbonden dwangmiddelen.

De leden van de fractie van de VVD wezen op het feit dat onderhavig wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer in september 2003, dus na het verstrijken van de implementatietermijn. Deze leden vroegen in dat verband of kan worden uitgelegd waarom de implementatiedatum is overschreden en wat hiervan de gevolgen zijn.

Met de leden van de VVD-fractie betreur ik het feit dat de gegeven periode waarbinnen volledig uitvoering moest worden gegeven aan het kaderbesluit niet gehaald kon worden. De voorbereiding van het wetsvoorstel heeft meer tijd in beslag genomen dan aanvankelijk de bedoeling was. De Europese Commissie is hiervan op de hoogte gesteld bij brief van 25 april 2003.

Gevraagd door deze leden naar de gevolgen van de overschrijding van de implementatiedatum zou ik voorop willen stellen dat het merendeel van de in het kaderbesluit opgenomen gedragingen naar Nederlands recht reeds strafbaar is en dat Nederland derhalve al grotendeels uitvoering geeft aan de verplichtingen uit hoofde van het kaderbesluit. Onderhavig wetsvoorstel beoogt de Nederlandse strafwet volledig in overeenstemming te brengen met het kaderbesluit. Zonder deze aanpassingen zou Nederland op een enkel punt niet voldoen aan verplichtingen uit hoofde van het kaderbesluit, waardoor in sommige gevallen rechtshulp met landen, die het kaderbesluit wel tijdig geïmplementeerd hebben, bemoeilijkt kan worden. Andere Europeesrechtelijke consequenties, zoals bijvoorbeeld in het gemeenschapsrecht bekend, heeft de overschrijding van de implementatietermijn niet.

In antwoord op een volgende vraag van deze leden of de betrouwbaarheid in het niet-chartale geldverkeer kan worden gegarandeerd met het voorliggende voorstel kan ik het volgende meedelen. Het kaderbesluit

heeft als doel te bewerkstelligen dat fraude met betrekking tot andere betaalmiddelen dan contanten in de lidstaten van de Europese Unie als strafbare feiten worden aangemerkt en dat te dien aanzien doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties kunnen worden opgelegd. Strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot fraude op dit terrein zal hierdoor makkelijker en effectiever kunnen plaatsvinden. Een effectieve wijze van voorkoming, opsporing en vervolging van de in het kaderbesluit omschreven strafbare feiten zal de betrouwbaarheid van betaalpassen en waardekaarten naar mijn mening in die zin ten goede kunnen komen dat de wetenschap van doelmatig en krachtig optreden afschrikwekkend zal werken, hetgeen de fraude met niet-chartale betaalmiddelen kan doen slinken. Dit neemt overigens niet weg dat, naast de verantwoordelijkheid van de overheid, ook de financiële instellingen zelf een zekere eigen verantwoordelijkheid hebben om betaalpassen en waardekaarten zodanig te fabriceren, dat vervalsing zoveel mogelijk uitgesloten wordt. Door samenwerking tussen deze instellingen en de overheid, kan slagvaardig opgetreden worden tegen fraude. Zoals ik al eerder aangaf, vindt deze samenwerking momenteel reeds plaats. Deze samenwerking zal uiteraard ook betrekking hebben op de opsporing en voorkoming van de strafbare feiten waarmee dit wetsvoorstel verband houdt. Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over de betekenis van het begrip «betaalpas» veroorloof ik mij deze leden te verwijzen naar mijn hierboven gegeven reactie op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vroegen mij tot slot of ook het in bezit hebben van hulpmiddelen om betaalpassen te kopiëren strafbaar zal zijn. Deze vraag kan ik bevestigend beantwoorden. In het, op grond van dit wetsvoorstel te wijzigen, artikel 234 Sr, zal strafbaar worden gesteld het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen, verkopen, overdragen of voorhanden hebben van stoffen, voorwerpen of gegevens, ter vervalsing van een betaalpas. Hulpmiddelen om passen te kopiëren zullen ook binnen het bereik van deze bepaling vallen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen mij, mede onder verwijzing naar het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel, of het niet wenselijker is het bezit van onrechtmatig verkregen betaalinstrumenten en het gebruik ervan apart strafbaar te stellen. Ook na een herhaalde analyse blijf ik van oordeel dat zelfstandige strafbaarstellingen betreffende het bezit van onrechtmatig verkregen betaalinstrumenten en het gebruik ervan onnodig zijn en verwarring zouden kunnen wekken ten aanzien van de toepasselijkheid van de verschillende strafbepalingen. Zoals ik reeds in het nader rapport heb aangegeven, is het in bezit hebben van een gestolen betaalpas, afhankelijk van de omstandigheden waardoor deze in het bezit is gekomen van de betrokkene, strafbaar gesteld in verschillende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. In de eerste plaats is denkbaar dat iemand een gestolen betaalinstrument in zijn bezit heeft terwijl hij ten tijde van het voorhanden krijgen, wist of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het een door misdrijf verkregen goed betrof. Vervolging kan dan plaatsvinden op grond van heling (artikel 416 Sr) of schuldheling (artikel 417bis Sr). Voorts is bezit door de persoon die het betaalinstrument eerder ook gestolen heeft voorstelbaar. In dat geval kan vervolgd worden op grond van diefstal (artikel 310 Sr). Een derde mogelijkheid is de situatie waarin iemand in bezit is gekomen van een gestolen betaalinstrument anders dan door diefstal of heling, bijvoorbeeld doordat de betrokkene een gestolen betaalpas gevonden heeft en mee naar huis heeft genomen. Op het moment dat deze persoon zich het betaalinstrument wederrechtelijk wil toeëigenen door «als heer een meester over het instrument te beschikken» kan vervolging plaatsvinden op grond van verduistering (artikel 321 Sr.). Volledigheidshalve wijs ik deze leden

voorts nog op mijn eerder gegeven reactie op het eerste voorbeeld dat de leden van de fractie van de PvdA aan mij voorlegden.

ARTIKELEN

ARTIKEL I

A

De leden van de fractie van de PvdA verzochten de regering om nader te verklaren op welke periode in tijd bedoeld wordt met de voor het Nederlandse strafrecht nieuwe termen «ontvangen» en «het zich verschaffen» van een vals of vervalst geschrift, de betaalpas of waardekaart. Zij vroegen in hoeverre deze periode strafrechtelijk wordt beslagen door de thans binnen het Nederlandse strafrecht bekende term «onder zich hebben», mede in aanmerking genomen de uitleg die in de jurisprudentie aan deze term is gegeven.

In antwoord op deze vraag kan ik verduidelijken dat bedoelde gedragingen reeds in het Wetboek van Strafrecht bekend zijn. Zij zijn – overigens ook onder Europese invloed – in het wetboek geïntroduceerd bij de wet van 17 mei 2001 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot valsheid in muntspeciën en munt- en bankbiljetten (Stb. 234; eurovalsemunterij). In de Memorie van Toelichting bij deze wet wordt uiteengezet dat met «ontvangen» en «zich verschaffen» de gedragingen worden aangeduid die leiden tot het in bezit krijgen van het goed. Met de strafbaarstelling van deze gedragingen – waartoe ook het kaderbesluit verplicht – wordt verduidelijkt dat strafrechtelijke aansprakelijkheid door passief of actief gedrag ontstaat vlak voordat men de desbetreffende voorwerpen onder zich krijgt.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner