

1992: (Open) Grenzen aan de E.E.G.-fraude?

I. Inleiding

Na een uitputtingsslag in het Europees topperleg zijn de twaalf lidstaten erin geslaagd een politiek akkoord te bereiken over de realisatie van de interne economische markt tegen eind 1992. In feite heeft dit akkoord een dubbel karakter: enerzijds moest er een oplossing worden gevonden voor het steeds toenemende tekort op de E.E.G.-begroting, anderzijds werd er gezocht naar een formule om de E.E.G. als een echte intern economische markt uit te bouwen om bijgevolg beter weerstand te kunnen bieden in de concurrentieslag met de U.S.A. en Japan.

De Commissie, het uitvoerend orgaan van de E.E.G., luidde al een tijdje de alarmbel. Het gevoerde landbouwbeleid, goed voor ongeveer 70 % van de E.E.G.-begroting, liet immers zorgwekkende resultaten zien: diepe financiële putten en hoge voedselbergen. Commissiemaatregelen terzake werden jaren door de verantwoordelijke ministers van de lidstaten afgehouden. Het bleef bij wat bijpassen en men was als de dood voor de politieke en economische consequenties van een structurele ingreep. Met het mes op de keel zijn de twaalf er nu in geslaagd om de uitgaven in de landbouwsector af te remmen (althans op papier) en anderzijds de inkomsten op de E.E.G.-begroting zelf te laten groeien door een verhoging van de eigen E.E.G.-middelen (douanerechten, landbouwheffingen en een B.T.W.-percentage). Dit laatste zou moeten toelaten om andere communautaire terreinen, als de regionale hulp aan het Europese Zuiden, meer financiële zuurstof te geven. De zogenaamde structuurfondsen zouden tussen 1988 en 1992 met zo'n 82 % moeten toenemen.

Dit akkoord houdt tevens in dat de overgebleven drempels en grenzen, die in feite een belemmering betekenen voor de realisatie van het vrij verkeer van personen, kapitaal en goederen en dus voor de vrije markt, vóór eind 1992 worden opgeruimd. Dit betekent dus dat zowel de bedrijven als de financiële groepen vrij binnen de E.E.G.-buitengrenzen moeten kunnen opereren, wat dan natuurlijk weer andere regelgeving impliceert, bijvoorbeeld tegen kartelvorming.

Terwijl de vermelde Eurotops elkaar opvolgen groeit er binnen de E.E.G.-instellingen zelf steeds meer bezorgdheid over een probleem dat nauw aansluit bij punten uit bovenvermeld akkoord: de specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude. Het laatste jaarverslag over het begrotingsjaar 1986 van de Rekenkamer¹, die toezicht houdt op het financieel beheer van de E.E.G.,

1. Voor het rapport, zie *P.B.C.*, nr. 336 van 15 december 1987. Deze rekenkamer, die qua functies min of meer kan worden vergeleken met het Belgisch Rekenhof, werd pas in 1975 opgericht. In de verkenningsstudie van het Europees Parlement, *The Case for a European Audit Office*, Straatsburg, 1973, wordt al uitvoerig aandacht besteed aan de fraudepreventie in de landbouwsector.

bevat een hoofdstuk over fraude en onregelmatigheden waarin vooral de lidstaten, maar ook de Commissie hard worden aangepakt. Ook de Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement geeft een recent verslag uit over de versterking van de bestrijding van specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude². Uit gespecialiseerd onderzoek³ blijkt dat 10 à 20 % van onderdelen van de E.E.G.-landbouwbegroting opgaan aan fraude. Dit fenomeen, is reeds zorgwekkend voor de beheersing van de E.E.G.-begroting, roept tevens vragen op op het vlak van effectiviteit en efficiëntie van regelgeving en regelhandhaving. Daarenboven wordt het hoofddoel van de E.E.G., namelijk de vrije concurrentie, er ernstig door verstoord en ontstaat er een illegaal verkregen vermogen dat op zijn beurt weer legaal en illegaal in de economische sector kan worden aangewend.

II. Fraude in de E.E.G.

Dit thema is uiteraard structureel verbonden met de input- en outputstromen van de E.E.G.-begroting. De inkomstzijde bestaat uit de traditionele eigen middelen (landbouwheffingen en douanerechten) en de B.T.W.-inkomsten. Fraude tegen de traditionele eigen middelen zijn gericht op het verminderen of omzeilen van die heffingen en rechten. B.T.W.-fraude is een ietwat aparte casus. Van de B.T.W.-inkomsten gaat immers slechts iets meer dan 1 % naar de E.E.G.-begroting. De rest blijft inkomen voor de lidstaten.

Aan de uitgavenkant gaat ongeveer 70 % naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid; bijgevolg is het geen toeval te noemen dat het zwaartepunt van de fraudeproblematiek zich ook daar situeert. Die landbouwpolitiek steunt in feite op volgende maatregelen: invoerheffingen om de eigen markt te beschermen, heffingen op de overproductie binnen de eigen markt en het bevorderen van de uitvoer van landbouwproducten naar landen buiten de eigen markt via het stelsel van restituties. Met dit stelsel van heffingen, interventie maatregelen, subsidies, enz. komen we onvermijdelijk terecht bij de afdeling Garantie van het EOFGL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw) dat ongeveer 66 % van de begroting voor zich neemt.

III. Frauderegistratie en fraudebestrijding in de E.E.G.

De tenuitvoerlegging van de doelstellingen, zoals die uit het E.E.G.-Verdrag en de communautaire begroting blijken, wordt beheerst door het beginsel van decentralisatie van het beheer. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het gemeenschapsbeleid bij de lidstaten komt te liggen, in samenwerking met de Commissie. Ook inzake controle op uitvoering en in het bijzonder de regelhandhaving, met inbegrip van opsporing en vervolging van fraude en onregelmatigheden, ligt de hoofverantwoordelijkheid bij de lidstaten. Een aantal verordeningen kennen alleen beperkte bevoegdheden toe aan de Commissie

2. Deze begrotingscommissie werd pas in 1979 opgericht. Voor het rapport zie Europees Parlement, *Zittingsdocumenten*, 16 maart 1987, document A2-251/86.

3. TIEDEMANN, K., *Subventionskriminalität in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main, 1974; TIEDEMANN, K., *Multinationale Unternehmen und Strafrecht*, Köln, 1980; DELMAS-MARTY, M. en ROCHE-PIRE, E., *Criminalité des affaires et Marché Commun*, Parijs, 1982.

in deze materie, zoals een meldingsplicht van fraudegevallen boven een bepaald bedrag (1000 Ecu). Wie die officiële meldingen op een rijtje zet komt tot een officieel fraudeaandeel van gemiddeld 0,1 tot 0,2 % van de E.E.G.-begroting.

Duitsland, dat de reputatie heeft over een vrij efficiënt controlesysteem te beschikken, scoort rond 0,6 %. Hieraan moeten evenwel twee bedenkingen worden gekoppeld:

1. het feit dat Duitsland het grootste aantal gevallen van fraude meldt, betekent beslist niet dat dit type economische criminaliteit er hoger is dan in andere lidstaten. Integendeel het zegt veel meer iets over de nationale regelgeving en regelhandhaving en de effectiviteit en efficiëntie ervan;

2. Deze officieel geregistreerde fraude is natuurlijk maar het zichtbare topje van de massa ongekende fraude die niet boven water komt (dark number). Bovendien is deze fraude hoogstwaarschijnlijk geen representatief aandeel van de werkelijk gepleegde fraude, maar veeleer het resultaat van het selectieproces van de nationale en Europese controle instanties.

Wat de frauderegistratie betreft is het ongenoegen van de Rekenkamer zeer groot. Vooreerst constateert de Rekenkamer dat vooral Duitsland en Engeland fraude en onregelmatigheden rapporteren en dat de andere landen in verhouding tot hun landbouwproductie schromelijk in gebreke blijven. Verder blijken de termen 'fraude' en 'onregelmatigheden' niet door alle landen op een identieke manier te worden geïnterpreteerd en blijken een aantal landen zelfs helemaal niet te rapporteren. De Rekenkamer spreekt zich bijgevolg ook in vlijmscherpe woorden uit: 'De door de Lid-Staten verstrekte gegevens zijn niet gelijkwaardig, onnauwkeurig en niet eenvormig; de Commissie wordt nog steeds slecht geïnformeerd door de Lid-Staten, die slechts gewag maken van een zeer gering aantal gevallen, en dan nog op onsystematische en onregelmatige wijze (...) de kwaliteit van de gegevens is sinds 1983 niet verbeterd (...) de vastgestelde termijn voor de kennisgeving aan de Commissie wordt door de Lid-Staten zelden geëerbiedigd (...) slechts één Lid-Staat, namelijk Luxemburg, de Commissie regelmatig op de hoogte houdt, terwijl dit land geen fraude of onregelmatigheden heeft te melden (...)'.⁴

De zaken die dan wel worden gerapporteerd blijken soms niet eens de naam van de begunstigde van de fraude te vermelden, hetgeen het risico meebrengt dat deze 'marktdeelnemers' in bepaalde gevallen onverschuldigde steun blijven ontvangen. Alsof dit alles voor de E.E.G.-begroting niet somber genoeg is, blijkt daarenboven dat de lidstaten niet eens hun wettelijke verplichting nakomen, de ten onrechte uitbetaalde bedragen in de door hen gerapporteerde zaken aan de E.E.G. terug te storten.⁵ Dit fenomeen alleen betekent over de jaren heen

4. Rapport Rekenkamer, *o.c.*, 63-64.

5. De lidstaten moeten de vastgestelde eigen middelen ter beschikking stellen, zelfs indien deze niet zijn ingevorderd (Verordening E.E.G. nr. 2891/77, art. 17). Alleen Denemarken, Duitsland en Nederland blijken dit na te leven.

Dit soort constructies, die belangenconflicten tussen de Commissie en de nationale administraties creëren, stimuleren niet bepaald de aangifte bereidheid. Zo kan, wat het EOGFL betreft, de opsporing van een fraudegeval tot gevolg hebben dat het bedrag van de fraude, dat soms oninvorderbaar is, en door de Commissie bij de goedkeuring van de rekeningen in min-

→

voor de begroting 1987 een saldo van 119,9 miljoen Ecu (1 Ecu is ongeveer 45 BF) aan nog niet verrichte invorderingen.

Uit gespecialiseerd onderzoek en uit specifieke controlemissies blijkt dat de gepleegde fraude ontzaglijk veel groter moet zijn dan doorgaans voor waar wordt gehouden (cf. Tiedemann die 10 à 20 % vooropzet) en dat deze fraude veelal wordt gerealiseerd door een reeks gecompliceerde transacties, die wel eens met de term 'carrousel' worden aangeduid. Dit impliceert dan weer dat deze fraudeurs meestal uit de hoek komen van goed georganiseerde, grote organisaties, want goede voorkennis over nationale en internationale wetgeving, administratieve structuren en marktontwikkelingen is natuurlijk een onmisbare voorwaarde voor het verwerven van gigantische winsten op een pakkansarme manier. In de literatuur⁶ zijn voorbeelden beschreven van maïsfraude, wijnfraude, olijfoliefraude, boterfraude, kaasfraude, enz. Een typevoorbeeld is de 'Como-boterzaak'. Hierbij werden in 1974/1975 grote hoeveelheden boter uit Oosteuropese landen naar Rotterdam gestuurd - in enkele gevallen rechtstreeks en in andere gevallen via Zwitserland of België. Een in Zwitserland woonachtige persoon, die twee Zwitserse firma's leidde, zorgde ervoor dat de boter in Franse vrachtwagens naar verschillende punten in Noord-Italië werd gestuurd. Daar deze boter van buiten de Gemeenschap kwam, zou hierover een heffing moeten worden betaald. Door vervalsing van papieren en douanedocumenten, werd dit echter omzeild voor een bedrag van 8,25 miljoen Ecu. Sommige zaken zijn zodanig opgezet dat met een aantal papieroperaties (vervalsing van stempels en douanepapieren) niet alleen E.E.G.-invoerheffingen worden ontweken, maar tevens E.E.G.-uitvoerrestituties en zelfs subsidies in het land van bestemming worden opgestreken. Enkele vormen van E.E.G.-fraude hangen ook samen met fraude inzake de kwaliteit of de samenstelling van de produkten. Gespecialiseerde controlemissies⁷ en doorlichting van specifieke beleidsonderdelen lieten gelijkaardige resultaten zien: 'Zo heeft de Commissie reeds in 1972 vastgesteld dat 20 % van de steun voor olijfolie ten onrechte was toegekend. De Rekenkamer heeft tijdens controles ter plaatse berekend dat 44 % van een leverantie voedselhulp tijdens het vervoer ervan was verdwenen. De Rekenkamer van de Bondsrepubliek Duitsland heeft voorts in haar verslag over 1979 berekend dat de fraude met betrekking tot slachtpremies voor koeien in sommige deelstaten 80 % bereikt'.⁸

Een fraudebeleid veronderstelt natuurlijk enig inzicht in omvang en gevolgen van de fraude. Om allerhande redenen (definitieproblemen van het begrip, lage aangiftebereidheid, abstract slachtoffer- en schadeniveau, ontoereikende pro-

dering wordt gebracht, ten laste komt van de nationale begroting als er sprake is van onregelmatigheden of onachtzaamheid van de kant van de nationale administraties.

6. GERDING, R.A.F., *Internationale Fraude*, Congresbundel *Internationalisering van het strafrecht*, Nijmegen, 1986, 113-140; KAMPHUIS H.A. en SCHOONHOVEN L., 'Kaas uit het (lachende) vuistje; een geval van handelsfraude', *Justitiële Verkenningen*, 1988/1, 70.

7. Het is wel zeer opvallend dat de Commissie alleen met betrekking tot haar uitgaven zelf het initiatief tot het sturen van controlemissies kan nemen. Immers wanneer het haar inkomsten betreft (haar eigen middelen dus) kan de Commissie slechts op haar verzoek bij door de lidstaten uitgevoerde controles betrokken worden of aan de lidstaten verzoeken aanvullende controles te verrichten.

8. Rapport Europees Parlement, *o.c.*, 13.

fessionalisering van politie en justitie op dit vlak ...) is dit inzicht in hoge mate afwezig.

Deze vaststellingen, die van toepassing zijn op fraude überhaupt gelden a fortiori voor E.E.G.-fraude. Daar zijn er immers een aantal extra problemen:

1. Die fraude houdt structureel verband met de kenmerken van de wetgeving en de bestuurlijke structuur van de E.E.G. De regeldichtheid en regelcomplexiteit is niet afgestemd op een controlemogelijkheid naar efficiëntie en effectiviteit. Nu en dan is zelf de economische doelstelling (bv. overproductie indammen of landbouwkomen op peil houden) niet klaar omschreven, wat aanleiding geeft tot onregelmatigheden en betwistingen met zware financiële gevolgen voor de Gemeenschap. De Rekenkamer stelt daarenboven dat de Commissie er ook tijdens het begrotingsjaar 1986 niet in geslaagd is een doeltreffende coördinatie te verwezenlijken van de verschillende Directoraten-Generaal die bij het verschijnsel fraude zijn betrokken⁹, tevens nog geen systeem heeft uitgewerkt dat haar in staat stelt de doelmatigheidsgraad van de nationale controles en de volledigheid van de meldingen van de lidstaten volgens de verschillende betrokken actieterreinen te beoordelen en slechts deelneemt, bij gebrek aan geschikte middelen, aan een uiterst gering aantal verificaties ter plaatse en dus niet zorgt voor versterkt toezicht.¹⁰ De E.E.G.-fraudebestrijding loopt natuurlijk ook mank door de deling van bevoegdheden binnen de Commissie. De verschillende controletaken (nagaan of betalingen terecht worden verricht, controle op de opportuniteit ervan, preventie en bestrijding van onregelmatigheden, controle op de financieringsregelingen, gerechtelijke vervolging ingeval van fraude en invordering van de verschuldigde bedragen) zijn over verschillende diensten verdeeld;¹¹

2. Het zijn de lidstaten die op hun grondgebied zich bezighouden met het toezicht op de communautaire geldmiddelen en met de opsporing, de vervolging en de bestraffing van de fraudes en onregelmatigheden die er worden bedreven; daardoor is een structurele rem ingebouwd op de bereidwilligheid tot opsporing en vervolging, want geen enkele lidstaat houdt ervan zijn eigen belangen hard aan te pakken zonder de garantie te hebben dat de andere lidstaten dit op zijn minst even hard doen. Daarbij komt er natuurlijk bovenop dat ook nationaal de harmonisatie en coördinatie van de bestrijding van economische criminaliteit ver zoek is. In de meeste landen is het in kaart brengen van de bevoegde opsporingsdiensten al een hele karwei. De verschillen in intensiteit en effectiviteit van de nationale controles hebben een negatief effect op de bereidheid van de nationale instanties om strenge controles door te voeren waardoor zij hun eigen land zouden kunnen benadelen.¹² De lidstaten staan helemaal niet te trappelen om op dit vlak (meer) Europese pottenkijkers toe te laten. Tussen 1979 en 1985 heeft de Commissie niet minder dan zes voorstellen, waarbij ze vraagt om versterking

9. MENNENS, 'Fraudebestrijding in de Europese Gemeenschap', *Sociale en economische wetgeving*, 1986, 639 maakt gewag van een gespecialiseerde dienst VI-G-5 'Fraude en onregelmatigheden' (16 personeelsleden) en een afdeling XXI-B-3 'Algemene douanewetgeving; voorcoming en bestrijding van fraude' (4 personeelsleden).

10. Rapport Rekenkamer, 1986, o.c., 66.

11. Europees Parlement, *Verslag Gabert namens de Commissie voor begrotingscontrole over de fraude ten nadele van de communautaire begroting*, 20.

12. Europees Parlement, *Verslag Gabert*, 1984, 19.

van haar vermogen om de eigen middelen van de Gemeenschap te garanderen en de fraude en de onregelmatigheden op dit gebied te bestrijden, ingediend bij de Raad (dat dus de Europese ministerraden vertegenwoordigt). Tot op heden is geen enkele van deze voorstellen door de Raad goedgekeurd.

IV. Een Europees politieel en strafrechtelijk fraudebeleid?

De Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement heeft in haar laatste verslag over E.E.G.-fraude een ontwerp-resolutie opgenomen over de versterking van de bestrijding van specifieke, tegen de communautaire begroting gerichte fraude, waarbij ze een dringend beroep doet op de Raad om die voorstellen te behandelen en goed te keuren om op die manier te komen tot een communautair rechtsgebied ter bestrijding van fraude. Deze nieuwe 'espace judiciaire' steunt op een aantal vrij diverse uitgangspunten. Enerzijds omvat die preventieve maatregelen, zoals vereenvoudiging en codificering van Europese regelgeving met meer oog op efficiëntie- en effectiviteitscontrole, anderzijds omvat die maatregelen die liggen op het vlak van de opsporing en vervolging van de E.E.G.-fraude.

Qua opsporing wordt naast het aspect van een adequate voorlichting aan de Commissie en de uitbreiding van de autonome controlebevoegdheden (met het oprichten van een soort vliegende brigade of een anti-fraudegroep) van de Commissie vooral aandacht besteed aan de samenwerking tussen de Commissie en de nationale administraties, respectievelijk nationale opsporingsdiensten.

Hierbij wordt niet alleen gedacht aan een betere afstemming tussen nationaal bestuur, opsporingsdiensten en de Commissie (ook een soort driehoeks-overleg) maar ook aan horizontale samenwerking tussen zusterorganisaties (denk maar aan de internationale samenwerking tussen de opsporingsinstanties verantwoordelijk voor de naleving van de E.E.G.-visquoteringsregeling).

Qua vervolging liggen de zaken moeilijker. De E.E.G. beschikt over geen strafrechtelijke bevoegdheden en kan dus hoogstens beroep doen op de goodwill van de lidstaten om haar belangen (die toch ook voor een stuk de belangen van de lidstaten zijn) een gelijkwaardige strafrechtelijke bescherming te verlenen. Vandaar dat in het rapport terug wordt aangedrongen op de goedkeuring door de Raad van het voorstel tot uitbreiding van het verdrag waardoor de belangen van de gemeenschap beter strafrechtelijk zouden kunnen worden beschermd. Dit voorstel, waaraan sedert begin jaren zestig door twee commissies is gewerkt, ligt sedert 1976 te wachten op goedkeuring. In feite komt het neer op twee punten:

1. de lidstaten zouden verplicht worden ten aanzien van fraude die ten koste van de communautaire financiën wordt gepleegd dezelfde strafrechtelijke maatregelen toe te passen waarmee zij hun eigen nationale financiën tegen fraude beschermen (zowel op inkomsten als op uitgavenvlak);

2. eenheid van territorialiteit: wanneer de inbreuk is gepleegd buiten het grondgebied van de lidstaat die de vervolging instelt, beschouwt deze lidstaat deze inbreuk als zijnde gepleegd op zijn eigen grondgebied.¹³ Voorts pleit het ver-

13. *P.B.C.*, nr. 222/2 van 22.9.76. Cf. ook Europees Parlement, *Verslag De Keersmaeker namens de Juridische Commissie over de verhouding tussen gemeenschapsrecht en strafrecht*, 2 februari 1977.

slag voor het opnemen van een autonoom misdrijf subsidiefraude naar Duits voorbeeld (cf. par. 264 StGB) in alle Europese strafwetboeken.

Besluit

Het laatste jaarverslag van de Rekenkamer en het laatste verslag van de Begrotingscommissie van het Europees Parlement bieden het voordeel dat ze de nationale en Europese aspecten van de E.E.G.-fraudeproblematiek nog eens duidelijk op een rij zetten.

Niettemin lijken de aangedragen oplossingen veelal op oude wijn in nieuwe zakken afkomstig van wanhopige adviesinstanties.¹⁴

Veel van die oplossingen stuiten immers al jarenlang op een politiek veto van (sommige) nationale lidstaten.

Zoals het er nu naar uitziet maken de voorstellen die betrekking hebben op de relatie tussen gemeenschapsrecht en strafrecht ook nu niet zo veel kans om goedgekeurd te worden. De nationale gevoeligheden en soevereiniteitsaanspraken op strafrechtsgebied, en niet in het minst op een terrein als economische (fiscale criminaliteit), zijn nog zeer uitgesproken. Op zich is dit geen toeval, want de lidstaten zijn natuurlijk voortdurend in het verweer om hun nationale financieel-economische belangen politiek te beschermen en daar is de soevereiniteitsaanspraak op het strafrecht natuurlijk niet vreemd aan.

Vandaar dat de Commissie meer en meer aanstuurt op een feitelijke coördinatie tussen haar opsporingsmogelijkheden en die van de nationale opsporingsdiensten onderling. De Commissie staat evenwel voor de moeilijkheid dat ze enerzijds bevoegdheden mist (denk maar inzake controle op eigen middelen, bv. B.T.W.) en anderzijds kampt met het gebrek aan harmonisatie en coördinatie, zowel communautair als nationaal, van de controleregelingen. Ook dit roept trouwens de vraag op of het spelen met het idee van een 'espace policière européenne économique' als antwoord op de fraudeproblematiek wel de goede kant uitgaat. Immers, wie heeft op dat moment de leiding en het toezicht op dit supranationaal opsporingsonderzoek en wie is er politiek voor verantwoordelijk? Zijn de belangen van de Commissie als beleidsorgaan, wetgever en soms rechter (sancties t.o.v. bedrijven) wel verenigbaar met uitgebreide bevoegdheden op het vlak van de opsporing?

Voor de strafrechtjuristen en de criminologen stellen zich hier tevens tal van vragen op het vlak van legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van regelgeving en -handhaving. Tot hoever moet de (straf)rechtsnormering ingrijpen in het economische verkeer? In welke mate is de geleide economie met haar subsidiemechanismen niet zelf bron van een fraude/controlerispiraal? Net zoals het economisch recht niet in een politiek vacuüm ontstaat, is dit voor het economisch strafrecht a fortiori het geval. Daarenboven is de controle van het economisch verkeer niet louter afhankelijk van de effectieve werking van het strafrecht, maar vooral van de maatschappelijke voorwaarden waarbinnen die affectieve werking zich realiseert. Het economisch verkeer is een bij uitstek gestructureerd, organisatorisch gebeuren waarop het strafrecht met zijn individuele handelingsnor-

14. Noch het Europees Parlement, noch de Rekenkamer hebben beslissingsbevoegdheid op dit gebied.

men niet is afgestemd. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat heel veel economische criminaliteit wordt afgedaan via een semi-bestuurlijke aanpak binnen het vooronderzoek. Daarenboven is er inzake economische en financiële materies veel delegatie van bevoegdheden (ook qua sanctionering) naar professionele organisaties en parastatale instellingen, waardoor het strafrechtelijk gebeuren slecht één middel is in het geheel van rechterlijke en niet-rechterlijke conflictbeslechtingen in de economische sfeer. Bestrijding van economische criminaliteit en fraude is dus voor een groot stuk beheer en regulering. Net zoals economische groepen onderhandelen ze ook – tot op zekere hoogte en bij andere instanties (cf. aangifte, transacties ...) – over haar handhaving. Veelal treedt de nationale overheid (trouwens zelf eigenaar van tal van bedrijven) hier trouwens naar de E.E.G. toe op als onderhandelaar.

De politiek verantwoordelijken van de lidstaten zien zich hier natuurlijk geplaatst voor een moeilijk dilemma: enerzijds zijn ze niet happig op het uitbouwen van een Europees economisch strafrecht, anderzijds worden ze geconfronteerd met de concurrentievervalsende werking van de nationale bestuurlijke en strafrechtelijke verschillen inzake opsporing en vervolging van de criminaliteit¹⁵, hetgeen niet bepaald bevorderlijk is voor een goed politiek klimaat om de Europese Unie te realiseren.

Kernvraag is of er politiek-economische grenzen zijn aan die E.E.G.-fraude en haar bestrijding? De georganiseerde criminaliteit houdt met dit soort grenzen uiteraard geen rekening, maar kan precies door het aanwenden van de geografische grenzen (bv. nationale verschillen inzake wetgeving, opsporing en vervolging) een kapitaal opbouwen dat dankbaar illegaal of legaal wordt herinvesteerd en op die manier de economische basismechanismen ondermijnt, om nog maar te zwijgen van de politieke consequenties ervan.

De realisatie van de interne economische markt roept dus niet alleen vragen op over de toekomstige politieke integratie maar tevens over de rol en de functie van het strafrecht ten opzichte van het reilen en zeilen van het Europees economisch verkeer. Hoe ver staat het met het Europa van de economische groepen?

J. Vervaele*
18 maart 1988

15. Een typevoorbeeld dat trouwens ook met de E.E.G.-fraude is verbonden is de uitgebreidheid van de zwarte economie in de lidstaten.

*Universitair docent strafrecht bij het Nederlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, Rijksuniversiteit Utrecht.