

Het matigingsrecht van de strafrechter in douane- en accijnszaken

Noot onder het arrest nr. 81/2007 van 7 juni 2007 van het Grondwettelijk Hof

Julie Decroix

Onder wetenschappelijke begeleiding van Prof. Dr. F. Hutsebaut
--

1. FEITEN

De feiten worden hier niet weergegeven omdat deze voor de bespreking van het arrest niet relevant zijn.

2. RECHTSVRAGEN

In dit arrest spreekt het Grondwettelijk Hof zich uit over drie prejudiciële vragen in verband met de wet van 22 oktober 1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie, gesteld door de Correctionele Rechtbanken van Charleroi en Dendermonde. De drie vragen betreffen het artikel 23, in samenhang gelezen met artikel 7 van de wet. Meerbepaald wordt gevraagd:

1. Of de artikelen 10 en 11 G.W. en artikel 6.1 E.V.R.M. geschonden worden, in zoverre aan de strafrechter geen enkele beoordelingsmarge wordt gelaten van de in de wet bepaalde geldboete van tienmaal de ontdoken rechten, dat terwijl in het *gemeen recht* voorzien wordt in een minimum- en maximumstraf of in de toepassing van verzachtende omstandigheden en aldaar dus aan de strafrechter wel de mogelijkheid geboden wordt om in zekere mate de zwaarte van de straf zelf te bepalen op grond van de concrete omstandigheden van de zaak en van de algemene rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel.

2. Of de artikelen 10 en 11 G.W. in samenhang gelezen met artikel 6.1 E.V.R.M. geschonden worden, in zoverre het voor de strafrechter niet toegelaten is door middel van het toepassen van verzachtende omstandigheden

de in de wet bepaalde geldboete van tienmaal de ontdoken rechten te matigen, terwijl die ruimte wel wordt gelaten aan de administratie, die krachtens *artikel 263* van de *algemene wet op douane en accijnzen* (hierna A.W.D.A.) toegelaten wordt in aanwezigheid van verzachtende omstandigheden ter zake te transigeren.

3. Of de artikelen 10 en 11 G.W. in samenhang gelezen met artikel 6.1 E.V.R.M. geschonden worden, in zoverre er aan de strafrechter geen mogelijkheid geboden wordt om de erin bepaalde geldboete van tienmaal de ontdoken rechten te matigen op grond van de omvang van de vastgestelde fraude, terwijl *artikel 239 A.W.D.A.* bij vergelijkbare fraude voorziet in de geldboete van tienmaal of tweemaal de ontdoken rechten, naar gelang de omvang van de fraude.

3. OORDEEL VAN HET GRONDWETTELIJK HOF

Alliedrie de vragen worden door het Hof bevestigend beantwoord. Het artikel 23 lid 1 van de wet van 22 oktober 1997 schendt de artikelen 10 en 11 G.W. in samenhang gelezen met 6.1 E.V.R.M., in zoverre het aan de strafrechter geenszins toestaat om, wanneer er verzachtende omstandigheden zijn, de erin bepaalde geldboete te matigen, alsook door niet te voorzien in een maximum- en minimumgeldboete. Daardoor kan de opgelegde geldboete in bepaalde gevallen dermate afbreuk doen aan de financiële toestand van de betrokken persoon dat ze een onevenredige maatregel zou kunnen vormen t.a.v. het ermee nagestreefde wettige doel, en zo dus een schending inhouden van het recht op de eerbiediging van de eigendom, dat is gewaarborgd bij artikel 1, 1^e Aanvullend Protocol E.V.R.M.

4. SITUERING BINNEN BESTAANDE RECHTSPRAAK EN RECHTSLEER

4.1 INLEIDING

De strafrechtelijke geldboetes in douane- en accijnsstrafzaken zijn niet gering. De meeste inbreuken worden beteugeld met een geldboete van tienmaal de ontdoken rechten, met een minimum van 250 euro.¹ De geldboete wordt dus uitgedrukt als een vast en onveranderlijk bedrag, zonder minimum of maximum. Bijgevolg heeft de rechter geen enkele appreciatiebevoegdheid bij het bepalen van het bedrag van de op te leggen

¹ S. VANDROMME, "De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden", *R.W.* 2006-07, 1481; S. VANDROMME, "Strafrechter moet accijnsboeten kunnen milderen", *Juristenkrant* 2006, afl. 139, 4.

geldboete. Artikel 85 van het Strafwetboek, dat toelaat geldboetes uit te spreken beneden het wettelijk minimum indien er verzachtende omstandigheden aanwezig zijn, is niet van toepassing op de douane- en accijnswetten. Er is namelijk geen uitdrukkelijke bepaling in deze wetten die artikel 85 Sw. van toepassing verklaart (zie artikel 100 Sw.).² In de praktijk kon de strafrechter enkel via de modaliteiten van de Probatiwet, meerbepaald door (gedeeltelijk) uitstel van de tenuitvoerlegging toe te staan, de hoge geldboetes enigszins temperen.³

Voor accijnsinbreuken geldt dus een extreem streng regime in vergelijking met het gemene strafrecht, waar de rechter wel over een appreciatiemarge beschikt bij het bepalen van het bedrag van de geldboete en wel verzachtende omstandigheden in aanmerking kan nemen. Tegen dat regime kwam verzet vanuit de rechtspraak⁴, en daarom werd de grondwettelijkheid ervan al enkele keren in vraag gesteld bij het Grondwettelijk Hof.

4.2 AANVANKELIJKE RECHTSPRAAK GRONDWETTELIJK HOF

Tot voor kort had het Grondwettelijk Hof steeds veel begrip voor het bijzonder karakter van het douane- en accijnsstrafrecht. Zo had het Hof bijvoorbeeld eerder, in een arrest van 14 februari 2001 (nr. 16/2001) gesteld dat artikel 6 § 5 van de Wet van 31 december 1947 betreffende het fiscaal regime van tabak, de artikelen 10 en 11 G.W. niet schendt, doordat het de rechter geen mogelijkheid laat om in het concrete geval een milde of strenge straf op te leggen. Ook in zijn arrest nr. 60/2002 van 28 maart 2002 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de in het geding zijnde wet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schond «doordat zij, in gevallen waarin geen transactie mogelijk is, niet voorziet in het in aanmerking nemen van verzachtende omstandigheden».⁵

² W. DEFOOR, “De onmogelijkheid voor de strafrechter om bij inbreuken op de accijnswetgeving inzake minerale oliën verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen, is strijdig met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel”, *Fisc. Koer.* 2006, afl. 15, 726-727; S. VANDROMME, “De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden”, *R.W.* 2006-07, 1481; S. VANDROMME, “Strafrechter moet accijnsboeten kunnen milderen”, *Juristenkrant* 2006, afl. 139, 4.

³ P. VANVAECK, “Aanpassing van de wettelijk voorziene bestraffing inzake douane en accijnzen door de hoven en rechtbanken”, *A.F.T.* 2005, afl. 4, 7.

⁴ Zie bijvoorbeeld Corr. Oudenaarde 18 juni 1992, *F.J.F.* 1993, 211.

⁵ W. DEFOOR, “De onmogelijkheid voor de strafrechter om bij inbreuken op de accijnswetgeving inzake minerale oliën verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen, is strijdig met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel”, *Fisc. Koer.* 2006, afl. 15, 727; T. VANDAMME, T., “Douanestrafpen - gemeenstrafrecht: de fiscale geldboete versus de gemeenrechtelijke geldboete”, *T. Strafr.* 2006, afl. 6, 368-369; S. VANDROMME, “De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden”, *R.W.* 2006-07, 1482.

De wetgever heeft voor de bestrijding van fraude met douane- en accijnsgoederen in een bijzonder systeem van strafrechtelijke opsporing en vervolging voorzien. Het betreft immers een technische en vaak grensoverschrijdende materie die grotendeels door een uitgebreide Europese regelgeving wordt beheerst. De bestraffing van de inbreuken op de douane- en accijnsgoederen wordt bemoeilijkt door het hoge aantal personen dat bij de handel betrokken is en door de mobiliteit van de goederen waarop de rechten verschuldigd zijn. Zware geldboetes om te beletten dat fraude zou worden gepleegd met het oog op de enorme potentiële winst, zijn dus perfect te rechtvaardigen. Er wordt steeds aangevoerd dat die zware geldboetes niet alleen een individuele straf met ernstig ontradend karakter voor de dader uitmaken, maar ook het herstel van de gestoorde economische orde en het verzekeren van de heffing van de verschuldigde belasting zouden beogen. De vermogensstraffen in dit domein hebben inderdaad een gemengd karakter en strekken zowel tot bestraffing als tot schadevergoeding van de Schatkist.⁶ Aan de rechter de mogelijkheid geven om wegens verzachtende omstandigheden een lagere geldboete op te leggen, zou onverenigbaar zijn met deze doelstelling. Volgens het Grondwettelijk Hof was het dan ook aan de wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen bijzonder streng te zijn voor deze inbreuken. Daarbij mag de wetgever niet alleen zeer hoge geldboeten in de wet vastleggen, maar kan hij ook de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen uitsluiten. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, mag de wetgever zelf het repressiebeleid bepalen en zo de beoordelingsvrijheid van de rechter uitsluiten.⁷

4.3 HUIDIG STANDPUNT VAN HET GRONDWETTELIJK HOF

De wijziging van visie kwam er toen het Hof uitspraak moest doen over enkele prejudiciële vragen op 14 september 2006 (nr. 138/2006), 8 november 2006 (nr. 165/2006), 13 december 2006 (nr. 199/2006) en 11 januari 2007 (nr. 8/2007).⁸ Het standpunt moest worden herbekeken, nu de mogelijkheid rekening te houden met verzachtende omstandigheden niet bestaat voor de strafrechter maar wel voor de administratie bij het aangaan van een transactie, op basis van artikel 263 A.W.D.A. Wanneer de administratie aanneemt dat er verzachtende omstandigheden voorhanden zijn en het misdrijf eerder aan

⁶ A. DE NAUW, « Overzicht van douanestrafprocesrecht », *R.W.* 2004-2005, 928.

⁷ Arbitragehof nr. 16/2001, 14 februari 2001, overwegingen B.30-B.36, *A.A.* 2001, 285; Arbitragehof nr. 60/2002, 28 maart 2002, overwegingen B.4.1-B.4.4., *A.A.* 2002, 735; S. VANDROMME, “De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden”, *R.W.* 2006-07, 1482.

⁸ Arbitragehof nr. 138/2006, 14 september 2006, *R.W.* 2006-07, 1479, noot S. VANDROMME; T. VANDAMME, “Douanestrafpen - gemeenstrafrecht: de fiscale geldboete versus de gemeenrechtelijke geldboete”, *T. Strafr.* 2006, afl. 6, 368-369; S. VANDROMME, “Strafrechter moet accijnsboeten kunnen milderen”, *Juristenkrant* 2006, afl. 139, 4.

“verzuim of abuis, dan aan een oogmerk van opzettelijke fraude moet worden toegeschreven”, kan zij een transactie voorstellen.

Bij nagenoeg alle misdrijven, behalve bij zware georganiseerde fraude, probeert de administratie de zaak via een transactie af te handelen. Enkel wanneer de overtreder niet bereid is of niet in staat is het door de administratie voorgestelde bedrag te betalen, is zij wel genoodzaakt de zaak via dagvaarding voor de strafrechter te brengen om een uitvoerbare titel te krijgen teneinde de boete en de verschuldigde belasting gedwongen te kunnen invorderen. De afhandeling via transactie biedt enkele voordelen: de overtreder komt er met een lagere geldboete vanaf, de administratie hoeft geen energie te steken in de behandeling van de zaak voor de strafrechter en de belastingen worden sneller geïnd. De betaling van de verschuldigde belasting vormt voor de administratie immers een voorwaarde voor het sluiten van de transactie. De verdachte die onschuldig pleit, bevond zich echter in een lastig parket. Door de transactie te weigeren nam men een ernstig risico. Als de rechter oordeelde dat de beklagde toch schuldig is, moet hij hem tot de forfaitaire geldboete van tienmaal de ontdoken rechten veroordelen en kon hij geen rekening houden met de verzachtende omstandigheden die de administratie nochtans wel in aanmerking had willen nemen. De beoordeling van verzachtende omstandigheden kwam immers exclusief toe aan de administratie, aan de strafrechter werd elke appreciatiebevoegdheid ontzegd.⁹

Die ongelijkheid is volgens het Hof niet verenigbaar met art. 6.1 E.V.R.M. en met het algemeen beginsel van het strafrecht dat vereist dat niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, aan de toetsing van de rechter ontsnapt. Het is voor het Hof dan ook noodzakelijk dat een beklagde, wanneer hij de transactie afwijst of wanneer hem geen transactie wordt voorgesteld, hij voor de strafrechter het bestaan van verzachtende omstandigheden kan aanvoeren. Zo beschikt de strafrechter ook, zoals de administratie, over een appreciatiebevoegdheid en kan hij oordelen of er verzachtende omstandigheden bestaan die verantwoorden dat de geldboete wordt beperkt tot onder het bij de wet vastgestelde bedrag.¹⁰

Inmiddels zet het Grondwettelijk Hof haar standpunt stevig door. In haar arrest nr. 140/2008 van 30 oktober 2008¹¹ vernietigt het Hof artikel 39, lid 1 van de

⁹ S. VANDROMME, “De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden”, *R.W.* 2006-07, 1483.

¹⁰ W. DEFOOR, “De onmogelijkheid voor de strafrechter om bij inbreuken op de accijnswetgeving inzake minerale oliën verzachtende omstandigheden in aanmerking te nemen, is strijdig met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel”, *Fisc. Koer.* 2006, afl. 15, 726-727; T. VANDAMME, “Douanestrafpen - gemeenstrafrecht: de fiscale geldboete versus de gemeenrechtelijke geldboete”, *T. Strafr.* 2006, afl. 6, 368-369; S. VANDROMME, “Strafrechter moet accijnsboeten kunnen milderen”, *Juristenkrant* 2006, afl. 139, 4; S. VANDROMME, “De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden”, *R.W.* 2006-07, 1483.

¹¹ *Fiscoloog* 2008 (weergave CB), afl. 1136, 13.

wet van 10 juni 1997 betreffende de algemene regeling van accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer ervan en de controles daarop, *“in zoverre het de strafrechter niet toestaat om, wanneer er verzachtende omstandigheden bestaan, de in die bepaling voorgeschreven geldboete te matigen en in zoverre het, door niet te voorzien in een maximum- en minimumgeldboete, het een onevenredige maatregel zou kunnen vormen ten aanzien van het ermee nagestreefde wettige doel en een schending zou kunnen inhouden van het recht op de eerbiediging van de eigendom, dat is gewaarborgd bij art. 1 eerste aanvullend protocol E.V.R.M.”*

4.4 STANDPUNT VAN HET HOF VAN CASSATIE

Te vermelden valt dat ook het Hof van Cassatie zich uit over de problematiek uitsprak. In zijn arrest van 13 februari 2007 (nr. 2007/64) werd gesteld dat in de materie van douane en accijnzen, waar de wet niet toestaat de geldboete op enige mate te minderen, de rechter nu vrij verzachtende omstandigheden mag aannemen en de geldboete mag milderen.¹² In zijn arrest van 5 juni 2007 bevestigde het Hof van Cassatie het eerder ingenomen standpunt.¹³ Het Hof lijkt echter wel bekommerd dat deze vrije beoordeling door de strafrechter aanleiding zou kunnen geven tot excessen in de tegenovergestelde zin. Waar de geldboete gelijk aan tienmaal de ontdoken rechten soms wel leek te kunnen leiden tot een disproportionele bestraffing, bestaat nu de kans dat bijzonder lage geldboeten worden opgelegd nu de rechter bij het aannemen van verzachtende omstandigheden vrij de straf bepaalt, met een maximum, maar zonder minimum. Omwille van die bekommernis biedt het Hof een leidraad voor de straftoemeting aan de rechter die verzachtende omstandigheden zal toepassen en die beneden de wettelijke minimumgeldboete wil duiken. Er wordt niet enkel gewezen op de elementen die verzachtende omstandigheden kunnen inhouden (het misdrijf zelf, het aandeel van de beklaagde in het misdrijf en de mate van zijn schuld, de persoon van de beklaagde, het door de rechter met de straf beoogde doel), er wordt er ook herinnerd aan het doel dat de wetgever voor ogen had: door middel van een zware geldboete beletten dat fraude zou worden gepleegd met het oog op de enorme winst die men met het misdrijf kan maken, en een verstoorde economische orde terug in evenwicht brengen.¹⁴ Door de straftoemetingstips in voormeld arrest sluit het Hof van Cassatie weer aan bij de oorspronkelijke bedoelingen van de wetgever – vòòr de tussenkomst van het Grondwettelijk Hof – en wil het blijkbaar vermijden dat de verzachtende omstandigheden in zaken van douane en accijnzen zouden leiden tot te lage geldboeten.¹⁵

¹² Cass. 13 februari 2007, *T. Strafr.* 2007, afl. 5, 316, noot.

¹³ B. MEGANCK, “Verzacht, maar met mate”, *T. Strafr.* 2007, afl. 6, 391-392.

¹⁴ B. MEGANCK, “Verzacht, maar met mate”, *T. Strafr.* 2007, afl. 6, 391-392.

¹⁵ B. MEGANCK, “Verzacht, maar met mate”, *T. Strafr.* 2007, afl. 6, 391-392.

5. BESLUIT

De conclusie die uit de samenlezing van bovenvermelde arresten mag worden getrokken, is dat de strafrechter voortaan de geldboete van tienmaal de ontdoken rechten op enigerlei wijze kan temperen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden. Daardoor verliest het douane- en accijnzenstrafrecht één van zijn bijzondere kenmerken en schuift het iets dichter op in de richting van het gemene strafrecht. De druk op de verdachte om een transactie aan te nemen uit vrees anders tot veel hogere bedragen te worden veroordeeld, wordt grotendeels weggenomen. Die ontwikkeling maakt het douane- en accijnsstrafrecht ongetwijfeld iets menselijker en redelijker.¹⁶ Maar uiteraard mag de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever niet uit het oog verloren worden. De wetgever heeft een beleidskeuze gemaakt, die de rechter in acht moet houden. Daarom valt de recente cassatierechtspraak toe te juichen.

Het initiatief ten gronde komt echter toe aan de wetgever, zodat het afwachten is of nu weldra wetgevende initiatieven op het vlak van de fiscale geldboete in de bijzondere strafwetten zullen worden genomen. Met betrekking tot andere bijzondere wetten inzake douane en accijnzen zijn analoge uitspraken te verwachten.

¹⁶ S. VANDROMME, “De vermindering van de penale geldboete inzake douane en accijnzen bij het voorhanden zijn van verzachtende omstandigheden”, *R.W.* 2006-07, 1483.