

# Eerlijkere geldboetes met respect voor de financiële privacy: verleg de draagkrachtkoppeling naar de strafuitvoering

*Prof. Dr. Frank Verbruggen<sup>1</sup>*

*Jente De Smedt<sup>2</sup>*

## INLEIDING

1. Gelijke nominale boetebedragen vormen een veel zwaardere straf voor wie weinig geld heeft dan voor wie financieel sterker in de schoenen staat.<sup>3</sup> Daarom is het debat over de koppeling van strafrechtelijke geldboetes aan de draagkracht van de veroordeelde allesbehalve nieuw. Al sinds 1967 duikt het thema regelmatig op in wetsvoorstellen.<sup>4</sup> Het parlement bespreekt momenteel voorstellen voor een nieuw Strafwetboek, waarbij de geldboete een van de belangrijkste straffen blijft. Misschien wint ze zelfs nog aan belang, nu het de bedoeling is het gebruik van gevangenisstraf zo veel mogelijk te vermijden.<sup>5</sup> Het parlement kan de kwestie van draagkracht bij financiële straffen dan ook onmogelijk negeren. Ook de boetes voor mensen die de coronamaatregelen overtreden, wakkeren het debat over de draagkracht en proportionaliteit van boetes opnieuw aan.<sup>6</sup> Nu niemand er echt aan twijfelt dat het inderdaad zinvol

---

<sup>1</sup> Frank Verbruggen is hoogleraar, verbonden aan het Instituut voor Strafrecht van de KU Leuven, waar hij o.m. Strafrecht, Europees strafrecht en Strafrechtelijk sanctierecht doceert. Hij is ook de promotor van het doctoraatsonderzoek van Jente De Smedt.

<sup>2</sup> Jente De Smedt is doctoraatsbursaal aan het Instituut voor Strafrecht van de KU Leuven. Haar onderzoek gaat over de complexe relatie tussen het Openbaar Ministerie en de fiscus in de strijd tegen criminaliteit. Voordien behaalde zij haar diploma Master in de Rechten eveneens aan de KU Leuven.

<sup>3</sup> We bedanken MICHIEL WOEDSTADT, student rechtspraktijk aan de UCLL, voor het opzoekingswerk ter voorbereiding van deze bijdrage tijdens zijn stage op het Instituut voor Strafrecht.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Wetsvoorstel (A. VRANCKX e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, *Parl. St. Kamer* 1967-68, nr. 1-520, 1-3; Wetsvoorstel (R. LANDUYT) tot wijziging van de wetgeving inzake strafrechtelijke geldboetes voor wat betreft de koppeling van geldboetes aan de economische draagkracht van de gedaagde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0041/001, 1-13; Wetsvoorstel (T. GIET e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, alsook van het Wetboek van strafvordering, teneinde een regeling in te stellen waarbij de geldboeten in verhouding staan tot de inkomsten van de veroordeelde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0052/001, 1-17. Zie ook: A. WIJFFELS, *Inkomensderving als geldstraf*, Antwerpen/Amhem, Kluwer/Gouda Quint, 1983, 203 p.

<sup>5</sup> J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Brugge, die Keure, 2017, 137.

<sup>6</sup> F. CLOQUET, "Voor sommigen zijn de boetes buiten alle proporties", in *De Standaard*, 19 april 2021, [https://www.standaard.be/cnt/dmf20210418\\_97670295](https://www.standaard.be/cnt/dmf20210418_97670295) geeft aan dat de sancties voor arme families te zwaar zijn, voor meer vermogenden dan weer te licht.

is rekening te houden met de financiële draagkracht van de veroordeelde, maar vooral praktische bezwaren worden opgeworpen, trachten we in deze bijdrage die bezwaren te weerleggen, op te ruimen of hun impact te minimaliseren.<sup>7</sup>

## 1. DRAAGKRACHTPRINCIPE *LIGHT* IN HET HUIDIGE STRAFWETBOEK

**2.** Marco Reus is de kapitein van de Duitse topclub Dortmund en kan dus goed tegen een bal trappen. Hij kan ook met de auto rijden, maar had het nooit nodig gevonden om dat te bewijzen. Lange tijd reed hij met een dure wagen rond zonder rijbewijs. Als hij vandaag daarvoor in België zou worden veroordeeld, zou hij (naast een gevangenisstraf tot 2 jaar) maximaal 16.000 euro moeten betalen (2.000 euro vermeerderd met 70 opdecieimen). Op het moment van zijn veroordeling, in 2014, zouden dat 12.000 euro zijn geweest, want toen bedroegen de opdecieimen nog 50. In Duitsland betaalde Reus 540.000 euro, dus 538.000 euro meer, omdat daar het boetebedrag was gekoppeld aan de grote draagkracht van de goedbetaalde voetballer.<sup>8</sup>

**3.** In België bestaat er nu al wel een vorm van draagkrachtkoppeling, maar enkel voor beklagden met heel beperkte financiële mogelijkheden. Die milderingsbevoegdheid voor de rechter staat trouwens niet waar men haar zou verwachten, in Boek I van het Strafwetboek, maar in artikel 163, lid 2 en 3 en artikel 195, lid 2 en 6 van het Wetboek van Strafvordering, die over de motivering van de uitspraak gaan.<sup>9</sup> Ter compensatie van de zwaardere minimumgeldboetes en de tot bepaalde inbreuken beperkte toepasselijkheid van verzachtende omstandigheden in verkeerszaken<sup>10</sup> vulde de wetgever in 2003 deze motiveringsplicht bij politierechtbanken en correctionele rechtbanken aan met een draagkrachtmildering. Hij beperkte die dus niet tot verkeerszaken, zodat de vraag rijst hoe de wetsbepaling zich verhoudt tot artikel 85 Sw. dat bij verzachtende omstandigheden het milderen van de geldboete al mogelijk maakte. Voor het milderen op grond van artikel 163 of 195 Sv. moet de overtreder trouwens zélf zijn precaire financiële toestand bewijzen, maar dan kan de rechter bij het begroten van de geldboete wel rekening houden met aangevoerde elementen over de sociale en financiële toestand van de beklagde.

---

<sup>7</sup> In deze bijdrage beperken we ons tot natuurlijke personen, maar ook tussen rechtspersonen kan het verschil in draagkracht tussen een kleine besloten vennootschap en een groot multinationaal bedrijf erg groot zijn. Daar is een koppeling aan omzet en/of winst een optie, zie V. FRANSSEN, *European Sentencing Principles for Corporations*, Leuven, KU Leuven. Faculteit Rechtsgeleerdheid, 2013, 430 p.

<sup>8</sup> § 21 Straßenverkehrsgesetz (StVG) Duitsland. De rechter legde 90 dagboetes (*Tagessätze*) op en bepaalde de hoogte van de dagboete voor Reus op 6000 EUR.

<sup>9</sup> Ingevoerd door de wet van 27 april 1987 in verband met de motivering van de straffen, tot wijziging van artikel 195 van het Wetboek van Strafvordering en van artikel 207 van de Rechtspleging bij de Landmacht, *BS* 20 mei 1987.

<sup>10</sup> Artikel 29 Wegverkeerswet werd gewijzigd door de wet van wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *BS* 25 februari 2003.

In 2005 werd dat zelfs een plicht voor die rechter.<sup>11</sup> De rechter kan daarbij een geldboete uitspreken beneden het wettelijk minimum.<sup>12</sup>

4. Dit draagkrachtprincipe in het huidige Strafwetboek blijft echter heel beperkt<sup>13</sup>: enkel voor de allerarmsten. Voor het overige laat ze te weinig ruimte om mensen met een verschillend inkomen verhoudingsgewijs gelijk te bestraffen. Vandaar dat we alternatieven moeten bekijken.

## 2. VOORSTELLEN NIEUW STRAFWETBOEK ALS STAP IN DE GOEDE RICHTING

5. In 2015 richtte minister van Justitie Geens de Commissie tot hervorming van het strafrecht op om een oriëntatienota uit te werken ter voorbereiding van de hervorming van het Strafwetboek.<sup>14</sup> Dit resulteerde in 2017 in een voorontwerp van Boek 1 van het Strafwetboek en een voorstel van memorie van toelichting. Artikel 51 daarvan voorziet in een draagkrachtkoppeling bij geldboetes, zowel bij natuurlijke personen als bij rechtspersonen.<sup>15</sup>

*“Voor de natuurlijke persoon wordt het bedrag van de geldboete vastgesteld in verhouding tot zijn financiële draagkracht. Voor de rechtspersoon wordt het bedrag van de geldboete vastgesteld in verhouding tot zijn financiële draagkracht, zijn omzet en zijn omvang. Daartoe bepaalt de rechter eerst, binnen de grenzen van de wet, het basisbedrag van de geldboete op grond van de eigenheden van de zaak, teneinde gelijkheid van bestraffing te verzekeren, en past daarop vervolgens een vermenigvuldigingsfactor toe die niet hoger mag zijn dan vijf, teneinde de gelijkheid van uitwerking van de straf te verzekeren.”<sup>16</sup>*

6. In dit voorgestelde systeem stelt de rechter dus het bedrag van de geldboete vast tussen het wettelijke minimum- en maximumbedrag, waarbij zij of hij op dat ogenblik nog geen rekening houdt met de financiële draagkracht van de beklaagde. Pas daarna wordt naargelang de financiële toestand van de veroordeelde een vermenigvuldigingsfactor toegepast op het bedrag van de geldboete. De auteurs van het voorstel kozen voor een natuurlijk getal tussen 1

---

<sup>11</sup> Artikel 27 van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, *BS* 11 augustus 2005.

<sup>12</sup> Voor artikel 163 Sv. werd dit ingevoerd door artikel 43 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *BS* 25 februari 2003. Artikel 27 van de wet van 20 juli 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, *BS* 11 augustus 2005, voerde een gelijkkluidend lid in artikel 195 Sv.

<sup>13</sup> Zie bv. Cass. 12 december 2017, AR P. 16.1104.N, ECLI:BE:CASS:2017:ARR.20171212.1, *NC* 2018, 394-395, noot L. CLAES, “De sociale toestand van de beklaagde als (verplicht?) criterium bij het bepalen van een proportionele geldboete”.

<sup>14</sup> Ministerieel besluit van 30 oktober 2015 houdende oprichting van de Commissies tot hervorming van het strafrecht en van het strafprocesrecht, *BS* 29 december 2015.

<sup>15</sup> J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Brugge, die Keure, 2017, 179 p.

<sup>16</sup> Eigen onderstreping.

en 5 als vermenigvuldigingsfactor. De memorie van toelichting verduidelijkte dat de rechter bij het vastleggen van de factor bij natuurlijke personen rekening moest houden met de reële financiële draagkracht van de persoon, door bijvoorbeeld te kijken naar de vermogenstoestand, levensstandaard, inkomsten en lasten van de beklaagde.<sup>17</sup> Het voorstel voorzag met andere woorden een draagkrachtkoppeling in de vonnisfase.

7. Na adviezen van de Raad van State, de Hoge Raad voor de Justitie, academici, magistraten en advocaten werd de oorspronkelijke tekst van het voorontwerp nog hier en daar aangepast en in 2019 publiceerde de Commissie tot Hervorming van het Strafrecht een nieuw voorstel.<sup>18</sup> Dat nam de oorspronkelijke bepaling over de draagkrachtkoppeling quasi letterlijk over in het nieuwe artikel 53, § 2 over de geldboete, met de enkele aanvulling dat de rechter naast de financiële draagkracht ook de sociale toestand van de natuurlijke persoon in aanmerking moet nemen. Over de reden achter deze toevoeging en wat die sociale toestand dan precies inhoudt, blijft de memorie van toelichting echter stil.

8. Door de val van de federale regering vooraleer het wetsontwerp in de Kamer was beland, kozen parlementsleden er in maart 2019 uiteindelijk voor om een wetsvoorstel in te dienen tot invoering van een nieuw Strafwetboek.<sup>19</sup> De bepalingen omtrent de geldboete zijn opgenomen in artikel 51, § 2:

*“Voor de natuurlijke persoon wordt het bedrag van de geldboete vastgesteld in verhouding tot zijn financiële draagkracht en zijn sociale toestand. Voor de rechtspersoon wordt het bedrag van de geldboete vastgesteld in verhouding tot zijn financiële draagkracht, zijn omzet en zijn omvang.”<sup>20</sup>*

9. Meteen valt op dat de vermenigvuldigingsfactor is verdwenen. De geldboete is weliswaar afhankelijk van de financiële draagkracht of de sociale toestand van de overtreder, en de memorie van toelichting specificeert dat dit onder de feitelijke beoordelingsbevoegdheid van het vonnisgerecht valt.<sup>21</sup> Waarschijnlijk was de verwatering een compromis. De grootste partij van de toenmalige meerderheid stond immers uitgesproken sceptisch tegenover het idee van

---

<sup>17</sup> Voor rechtspersonen houdt de strafrechter niet alleen rekening met de financiële draagkracht, maar ook met hun onzetcijfer en omvang; J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Brugge, die Keure, 2017, 138. Omzet en omvang zijn voor de rechtspersonen dan blijkbaar de tegenhangers van de sociale toestand van natuurlijke personen. Ons lijken ze echter, naast winst of verlies en eventueel vermogen van de rechtspersoon, veeleer factoren om die draagkracht te bepalen en niet echt afzonderlijk in te schatten elementen *naast* de draagkracht.

<sup>18</sup> J. ROZIE, D. VANDERMEERSCH en J. DE HERDT, *Naar een nieuw Strafwetboek? Het voorstel van de Commissie tot Hervorming van het Strafrecht*, Brugge, die Keure, 2019, V.

<sup>19</sup> Wetsvoorstel (R. TERWINGEN en S. BECQ) tot invoering van een nieuw Strafwetboek - Boek 1 en Boek 2, *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3651/001, 860-861.

<sup>20</sup> Eigen onderstreping.

<sup>21</sup> Wetsvoorstel (R. TERWINGEN en S. BECQ) tot invoering van een nieuw Strafwetboek - Boek 1 en Boek 2, *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3651/001, 168.

draagkrachtkoppeling.<sup>22</sup> De vonnisrechter krijgt in de recentste voorstellen dus een quasi-absolute vrijheid bij deze oefening. De vermenigvuldigingsfactor verdwijnt, maar het systeem zou er een blijven van draagkrachtkoppeling in de straftoemingsfase.

### 3. DAGBOETESYSTEEM ALS HET ZELFS-NIET-ZO-NIEUWE NORMAAL IN EUROPA <sup>23</sup>

10. De koppeling van de strafrechtelijke geldboetes aan de financiële draagkracht van de beklagde is allesbehalve uitzonderlijk. Ze bestaat in vele Europese landen al onder de vorm van de dagboete. Wetgevende initiatieven in België verwezen steevast naar de dagboetesystemen in andere Europese landen.<sup>24</sup> Het doel van een dagboete is immers net dat ‘gelijk’ bestraffen van mensen met een verschillend inkomen. Het bedrag van één dagboete wordt berekend door het jaarlijkse inkomen van de beklagde te nemen, eventueel te verminderen met noodzakelijke uitgaven, en dat vervolgens te delen door 365 dagen. Zo komt men tot het gemiddelde inkomen per dag. Bij het systeem van dagboetes legt de rechter dus in de eerste fase een bepaald aantal dagenheden vast op basis van de gegevens van de zaak en de toepasselijke criteria voor de bepaling van de strafmaat. In de tweede fase wordt deze eenheid vermenigvuldigd met het precieze bedrag van de dagboete, hetgeen afhankelijk is van de financiële toestand van de beklagde. Het uiteindelijke bedrag van de geldboete wordt dan verkregen door het aantal dagenheden te vermenigvuldigen met het bedrag van de dagboete.<sup>25</sup>

11. De Scandinavische landen kennen de dagboete (*dagsbot*) al lang.<sup>26</sup> Finland, toen nog geen welvaartstaat, maar een jong en arm land, voerde haar in 1921 als eerste land in. Het werkt met een ‘redelijkheidscriterium’: het bedrag van de dagboete wordt *redelijkerwijze* bepaald volgens de solvabiliteit van de

---

<sup>22</sup> X., “N-VA loopt niet warm voor boete op basis van financiële draagkracht”, in *MoneyTalk*, 17 april 2016, <https://moneytalk.knack.be/geld-en-beurs/rechten/n-va-loopt-niet-warm-voor-boete-op-basis-van-financie-draagkracht/article-normal-704365.html>.

<sup>23</sup> Een diepgaande rechtsvergelijkend studie zal normaal gezien verschijnen in mei 2021: E. KANTOROWICZ-REZNICHENKO en M. FAURE, *Day Fines in Europe. Assessing Income-Based Sanctions in Criminal Justice Systems*, <https://www.cambridge.org/gb/academic/subjects/law/criminal-law/day-fines-europe-assessing-income-based-sanctions-criminal-justice-systems?format=HB>.

<sup>24</sup> Wetsvoorstel (A. VRANCKX e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, *Parl. St. Kamer* 1967-68, nr. 1-520, 1; Wetsvoorstel (R. LANDUYT) tot wijziging van de wetgeving inzake strafrechtelijke geldboetes voor wat betreft de koppeling van geldboetes aan de economische draagkracht van de gedaagde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0041/001, 5; Wetsvoorstel (T. GIET e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, alsook van het Wetboek van strafvordering, teneinde een regeling in te stellen waarbij de geldboeten in verhouding staan tot de inkomsten van de veroordeelde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0052/001, 5.

<sup>25</sup> J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafwetboek*, Brugge, die Keure, 2017, 138.

<sup>26</sup> Wetsvoorstel (A. VRANCKX e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, *Parl. St. Kamer* 1967-68, nr. 1-520, 1.

beklaagde.<sup>27</sup> De strafwet bepaalt dat redelijkheid in deze context één zestigste van het gemiddelde maandinkomen van de beklaagde betekent, verminderd met de gemiddelde lasten en een vast bedrag aan geschatte uitgaven.<sup>28</sup> Voor de berekening van het maandelijks inkomen, wordt de meest recente belastingaangifte als uitgangspunt genomen, tenzij het inkomen niet op een betrouwbare wijze te achterhalen valt of het wezenlijk veranderd is. De rechter kan de nodige informatie opvragen bij de Finse belastingadministratie.<sup>29</sup> Zweden volgde tien jaar later het Finse voorbeeld van dagboetes aan de hand van een redelijkheids criterium.<sup>30</sup> Ook in Noorwegen speelt de financiële draagkracht van de beklaagde een rol bij de bepaling van de strafrechtelijke geldboete. Zo wordt onder andere rekening gehouden met het inkomen van de beklaagde, zijn aanwinsten, zijn familiale verantwoordelijkheden en zijn schulden.<sup>31</sup>

12. Ondertussen kozen ook bijvoorbeeld Frankrijk, Zwitserland, Oostenrijk, Liechtenstein, Duitsland, Denemarken<sup>32</sup>, Spanje<sup>33</sup> en Portugal<sup>34</sup> voor een dagboetesysteem. Frankrijk begon er mee in 1983.<sup>35</sup> De rechter houdt er bij het opleggen van elke dagboete (*jour-amende*) rekening met de inkomsten en lasten van de beklaagde. Het aantal dagen dat de veroordeelde boete moet betalen, hangt af van de omstandigheden van het misdrijf.<sup>36</sup> De procureur, de onderzoeksrechter en de rechtbank kunnen alle nuttige inlichtingen van financiële of fiscale aard inwinnen bij de partijen, bij elke administratie, bij elke financiële instelling of bij iedere ander persoon die houder is van fondsen van de beklaagde, zonder dat een geheimhoudingsplicht kan worden ingeroepen.<sup>37</sup> Zwitserland kent het systeem van dagboetes (*Tagessätze*) sinds 2002. Hierbij bepaalt de rechter het bedrag van de dagboete door rekening te houden met

<sup>27</sup> “The amount of a day fine shall be set so that it is reasonable in view of the solvency of the person fined”; Chapter 2(a) - Fine, conversion sentence and summary penal fee, Section 1, 1, Criminal Code of Finland, <https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1889/en18890039.pdf>; T. UTRIAINEN, “Finland” in F. VERBRUGGEN en V. FRANSSEN (eds.), *International Encyclopaedia of laws - Criminal Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2019, 117-118.

<sup>28</sup> Chapter 2(a), Section 1, 2, Criminal Code of Finland.

<sup>29</sup> Chapter 2(a), Section 1, 3, Criminal Code of Finland.

<sup>30</sup> Chapter 25, Section 1-2, Part three, Swedish Criminal Code, <https://www.government.se/498621/contentassets/7a2dcae0787e465e9a2431554b5cab03/the-swedish-criminal-code.pdf>.

<sup>31</sup> Chapter 9, section 53, Penal Code of Norway, [https://www.legislationline.org/download/id/8745/file/Norway\\_Penal\\_Code\\_2005\\_am2020\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8745/file/Norway_Penal_Code_2005_am2020_en.pdf).

<sup>32</sup> § 51 Deens Strafboek, [https://www.legislationline.org/download/id/6372/file/Denmark\\_Criminal\\_Code\\_am2005\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/6372/file/Denmark_Criminal_Code_am2005_en.pdf); L. B. LANGSTED, P. GARDE, V. GREVE en T. ELHOLM, “Denmark” in F. VERBRUGGEN en V. FRANSSEN (eds.), *International Encyclopaedia of laws - Criminal Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2019, 107-108.

<sup>33</sup> Artikel 50 Spaans Strafboek, <https://www.conceptosjuridicos.com/codigo-penal/>.

<sup>34</sup> Artikel 47 Portugees Strafboek, <https://www.codigopenal.pt/>.

<sup>35</sup> Loi n° 83-466 du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 et complétant certaines dispositions du code pénal et du code de procédure pénale.

<sup>36</sup> Article 131-3, 5° et 131-5 Code pénal de la France, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006417233](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006417233).

<sup>37</sup> Article 132-22 Code pénal de la France, [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000006417397](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006417397); J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, *Commissie voor de hervorming van het strafrecht. Voorstel van voorontwerp van Boek I van het Strafboek*, Brugge, die Keure, 2017, 139-149.

persoonlijke en economische toestand van de dader (inkomen, vermogen, levensstandaard, familiale bijstandsverplichtingen en bestaansminimum) op het ogenblik van de uitspraak.<sup>38</sup> De strafwet stelt expliciet dat de federale, kantonale en gemeentelijke overheden alle nuttige informatie moeten geven voor het vaststellen van het bedrag van de geldboete.<sup>39</sup> Oostenrijk en Liechtenstein kennen een quasi-identieke wettelijke bepaling betreffende de dagboete in hun strafwetboek. Deze wordt berekend op basis van de persoonlijke omstandigheden van de beklagde en hun economische draagkracht.<sup>40</sup>

**13.** Ook Duitsland volgde het Scandinavische voorbeeld van dagboetes, en berekent die op basis van het netto-inkomen dat de beklagde gemiddeld op een dag verdient of had kunnen verdienen op het ogenblik van de uitspraak.<sup>41</sup> Het potentiële netto-inkomen mag echter niet zorgen voor een verkapte – en daarom mogelijks ongrondwettige – werkstraf, maar slaat op de situatie waarbij de beklagde aan te moedigen inkomensmogelijkheden zonder reden afslaat.<sup>42</sup> Zijn inkomsten, vermogen en andere nuttige gegevens kunnen geschat worden, waarbij men uitgaat van de strafrechtelijke aspecten, en dus niet de fiscale. De inmenging in het privéleven van de beklagde moet echter in verhouding staan tot het strafbare feit en bestraffing. Het commentaar op het Duitse strafwetboek bepaalt uitdrukkelijk dat bij de bepaling van het bedrag van de dagboete geen rekening gehouden mag worden met straftoemingsregels. De schuldvraag is in principe enkel van belang bij het bepalen van het aantal geldboetes.<sup>43</sup>

**14.** Ook in Portugal legt de strafrechter de geldboete vast in dagen “naar gelang van de schuld van de dader en de eisen inzake preventie” binnen de wettelijke grenzen die “in de regel” liggen op een minimum van 10 dagen en een maximum van 360 dagen. Ook de boetebedragen per dag zijn er bij wet begrensd en liggen tussen de 5 en 500 euro “overeenkomstig de economische en financiële situatie van de overtreder en zijn persoonlijke lasten.”<sup>44</sup>

**15.** In Spanje liggen de grenzen op minimum 10 dagen en maximum 2 jaar met een dagelijks bedrag tussen de 2 en de 400 euro bij natuurlijke en tussen de 30 en 5000 euro bij rechtspersonen. Straffen van een maand zijn er van 30 dagen, van een jaar 360 dagen.<sup>45</sup>

**16.** In continentaal West-Europa zijn de Benelux-landen ondertussen zowat de enige zonder dagboetesysteem.

---

<sup>38</sup> Artikel 34, 2, Schweizerisches Strafgesetzbuch, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757\\_781\\_799/de#art\\_34](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/de#art_34).

<sup>39</sup> Artikel 34, 3, Schweizerisches Strafgesetzbuch.

<sup>40</sup> § 19 Österreichisches Strafgesetzbuch; § 19 Liechtensteinisches Strafgesetzbuch.

<sup>41</sup> § 40 Deutsches Strafgesetzbuch.

<sup>42</sup> A. SCHÖNKE und H. SCHRÖDER, *Strafgesetzbuch Kommentar*, München, C.H. Beck, 2019, § 40 StGB, m. 11.

<sup>43</sup> A. SCHÖNKE und H. SCHRÖDER, *Strafgesetzbuch Kommentar*, München, C.H. Beck, 2019, § 40 StGB, m. 7.

<sup>44</sup> Artikel 47.1-2 Portugees Strafwetboek.

<sup>45</sup> Artikel 50.3-4 Spaans Strafwetboek.

## 4. LOGISCH EN DUS KAN HET NIET IN BELGIË?

### 4.1. BEZWAREN ONDER DE LOEP

17. Het idee dat het strafrecht rekening zou houden met de financiële draagkracht van de veroordeelde lijkt dus weinig controversieel: het zijn vooral praktische bezwaren die de volle uitwerking ervan in de straftoemetingen wetten tegengehouden. De voorbije vijftig jaar is er vreemd genoeg niemand in geslaagd een geschikte formule te vinden om de draagkrachtkoppeling te vertalen in voor de strafrechter hanteerbare wetten: steeds stootten voorstellen op praktische bezwaren. Die bezwaren nemen we eerst onder de loep, om vervolgens een eigen voorstel te doen (*deel 5*).

### 4.2. DAGBOETESYSTEEM ZOU VEEL WERK VERGEN VAN DE WETGEVER

18. Al in 1967 schreef CORNIL dat het toenmalige systeem van geldboetes met gelijke nominale boetebedragen als strafsancities ongelijke behandeling van de veroordeelden opleverde, zeker in combinatie met de vervangende gevangenisstraffen: *“Frappés d’une amende identique pour un fait identique, le riche paie, le pauvre est incarcéré”*.<sup>46</sup> In een wetsvoorstel pleitte kamerlid en latere minister van Justitie VRANCKX dan ook voor een eenvoudige wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten om zo de handhaving van de strafrechtelijke geldboete in overeenstemming te brengen met de eisen van billijkheid en rechtvaardigheid.<sup>47</sup> Hij stelde voor om de eigenlijk tegen de muntontwaarding gerichte opdecimen binnen bepaalde perken aan de vrije beoordeling van de strafrechter over te laten. Zo kon die dan rekening houden met het inkomen en de lasten van de verdachte. In de memorie bij zijn wetsvoorstel verwees VRANCKX al naar het systeem van de dagboetes dat de Scandinavische landen hanteerden om mensen met een verschillend inkomen verhoudingsgewijs gelijk te bestraffen. Het voorstel om in België een dagboetesysteem in te voeren, was toen al niet realistisch volgens critici. Want hoe aantrekkelijk dit stelsel ook mocht lijken, omdat het Belgische recht talrijke bijzondere strafwetten telde, zou het praktisch niet te verwezenlijken zijn zonder een veelomvattende en tijdrovende tussenkomst van de wetgever.<sup>48</sup> Tot dezelfde conclusie kwam LANDUYT dertig jaar later (in 2007) in zijn eigen wetsvoorstel over de koppeling van de strafrechtelijke geldboete aan de economische draagkracht van de veroordeelde.<sup>49</sup> Hij wees er op dat de opdecimen op minder dan vijftig jaar

<sup>46</sup> De vervangende gevangenisstraf komt later in deze bijdrage (deel 6) aan bod; L. CORNIL, *Le droit pénal après la tourmente*, Les Nouvelles, Proc. Pén. I, 47.

<sup>47</sup> Wetsvoorstel (A. VRANCKX e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, *Parl. St. Kamer* 1967-68, nr. 1-520, 1.

<sup>48</sup> Wetsvoorstel (A. VRANCKX e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten, *Parl. St. Kamer* 1967-68, nr. 1-520, 1.

<sup>49</sup> Wetsvoorstel (R. LANDUYT) tot wijziging van de wetgeving inzake strafrechtelijke geldboetes voor wat betreft de koppeling van geldboetes aan de economische draagkracht van de gedaagde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0041/001, 1-17.



negen keer waren verhoogd. Elke aanpassing trok zonder veel politiek debat de werkelijk te betalen bedragen spectaculair op voor alle veroordeelden en dat systeem zorgde voor een steeds diepere kloof tussen rijk en arm. LANDUYT wilde daar een einde aan maken en de vermeerdering met opdecimen vervangen door een vermenigvuldigingscoëfficiënt die afhankelijk zou zijn van de levensstandaard. Ook hij verwees naar de dagboetes in het buitenland, maar ook hij vond dat het wetgevingstechnisch bijna onmogelijk zou zijn om een dagboetesysteem in te voeren in België “*gezien in het Belgisch strafrecht elk misdrijf strafbaar gesteld wordt met een geldstraf in geldeenheden. Bij een dagboetestelsel zou de strafbaarstelling moeten gebeuren in dagboete-eenheden, wat zou betekenen dat elke strafbaarstelling in elke wet zou moeten worden aangepast*”.<sup>30</sup> Op zich was dat al een opmerkelijke vaststelling: een rechtvaardiger systeem klinkt goed, maar zou vereisen dat parlementsleden daar zelf hard en grondig aan zouden werken en dus de strafwetten in kaart brengen, dat was dus ‘niet realistisch’.

19. Eigenlijk zegden beide Kamerleden – en dat is best opmerkelijk voor elke rechtsonderhorige – dat er zo veel strafwetten zijn dat de wetgever het ook niet meer weet. Daarom grijpt men naar een achterpoortje: de bestaande straffen behouden en sleutelen aan de opdecimen, die immers op alle geldboeten van toepassing zijn. Doch zelfs dat voorstel raakte niet goedgekeurd, dus het grote aantal aan te passen wetteksten was zeker niet het enige bezwaar. Wat hield de wetgever dan nog tegen?

#### 4.3. TE VEEL GEDOE VOOR DE STRAFRECHTER EN BUITENSPORIGE INMENGING IN DE FISCALE PRIVACY

20. Uit de parlementaire voorbereiding valt weinig te leren over de werkelijke redenen. Het voorstel van LANDUYT is aan het einde van de legislatuur vervallen zonder dat het ooit is besproken.<sup>31</sup> Een financieel rechtvaardige bestraffing heeft het dus blijkbaar nooit echt tot politieke prioriteit geschopt. Vermogenssancties vormen natuurlijk ook een behoorlijk belangrijke bron van inkomsten voor allerlei overheden. Zoals bij belastingen op ongezonde of gevaarlijke producten (bv. tabak, alcohol of diesel) heeft dat als pervers effect dat de overheid er financieel kortetermijnbelang bij heeft dat het maatschappelijk ongewenst gedrag toch niet helemaal zou verdwijnen. Bovendien leerde de begroting van vermogensvoordelen in het kader van de verbeurdverklaring al dat een nauwkeurige financieel-economische doorlichting van de beklaagde zeker in de (deels) criminele economie niet zo gemakkelijk is en vaak speurwerk vergt waar politie en magistratuur niet altijd toe in staat zijn. Het duurde dan ook niet lang voor het Hof van Cassatie zijn zegen gaf aan een met het legaliteitsbeginsel wringende gemakkelijheidsoplossing: strafrechters konden volstaan met een

---

<sup>30</sup> Wetsvoorstel (R. LANDUYT) tot wijziging van de wetgeving inzake strafrechtelijke geldboetes voor wat betreft de koppeling van geldboetes aan de economische draagkracht van de gedaagde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0041/001, 5-6.

<sup>31</sup> Wetsvoorstel (R. LANDUYT) tot wijziging van de wetgeving inzake strafrechtelijke geldboetes voor wat betreft de koppeling van geldboetes aan de economische draagkracht van de gedaagde, *Parl. St. Kamer* 2007, nr. 52-0041/001, 1-13.

begroting *ex aequo et bono*.<sup>52</sup> Als het over zware misdrijven en grote bedragen gaat, is het gerecht dan misschien nog bereid om die inspanning te leveren in de hoop extra geld binnen te halen. Daar heeft het zelfs een apart systeem uitgewerkt om op indringende wijze te kunnen speuren, zelfs na de veroordeling: het strafrechtelijk uitvoeringsonderzoek (SUO).<sup>53</sup>

**21.** Doch het sociaaleconomisch doopceel lichten van elke verdachte of beklaagde in elke strafzaak, dus ook bij het vaak op geldboetes uitlopende rechterlijk bandwerk in politierechtbanken, dat lijkt een enorme extra belasting voor het systeem op te leveren. Als justitie die informatie al klaar wil hebben voor men bij de strafrechter komt, vormt het onschuldvermoeden bovendien een extra hinderpaal om correcte informatie te bekomen. De inspanning staat meestal ook niet in verhouding tot het misdrijf dat de aanleiding vormt voor de procedure. Er is dus een gestandaardiseerd, gemakkelijk toe te passen systeem nodig.

**22.** Terughoudendheid is er trouwens niet alleen aan de kant van de overheid. Wil elke beklaagde bij elke verkeersinbreuk op de openbare zitting volledig open kaart spelen over heel zijn fiscaal-economische situatie? Arme mensen doen dat nu wel, maar zij ervaren dag in dag uit dat financiële privacy voor hen een onbereikbare luxe is. De doorsnee middenklasser wil wellicht niet dat heel zijn fiscale toestand zomaar toegankelijk is voor al wie bij het dossier betrokken is en op een openbare zitting uitdrukkelijk wordt besproken.

#### 4.4. INKOMSTENBELASTING GEEN GOEDE MAATSTAF VOOR DRAAGKRACHTMETING

**23.** De belangrijkste reden waarom zelfs de linkerzijde en het centrum van het politieke spectrum voorstellen voor koppeling aan de draagkracht van de boetes nooit hebben doorgedrukt, is de vrees dat het fiscaal profiel van de belastingplichtige niet noodzakelijk de werkelijke draagkracht correct weerspiegelt. Dat is algemene kritiek op het complexe (Belgische) belastingstelsel: het slimme gebruik van rechtspersonen en winstverschuivingstechnieken, de niet zo strenge scheidingslijn tussen bedrijfs- en privéactiviteiten, de gunstregimes voor bedrijfswagens, auteursrechten, huurinkomsten of meerwaarden op aandelenverkoop, de bijzondere situatie van btw-plichtigen, de defederalisering van verkeersbelastingen en successierechten,... De levensstandaard volgens - om het in fiscaal jargon te zeggen - *tekenen en indicïën*<sup>54</sup> en die volgens de gegevens van de fiscus stemmen soms niet echt overeen.

**24.** Het bestaande systeem komt er echter op neer dat voor dezelfde feiten armen harder moeten worden gestraft dan mensen met een sterkere vermogensrechtelijke positie. Natuurlijk kent het 'pragmatische' België

---

<sup>52</sup> Cass. 14 december 1994, *Rec.Cass.*1995, 99, noot P. VAN CAENEGHEM, "Art.43bis en de raming *ex aequo et bono*".

<sup>53</sup> Artikel 464/1 tot en met 464/41 Sv.

<sup>54</sup> Artikel 341 WIB 92.

lapmiddelen om te beantwoorden aan dit probleem: de draagkrachtmildering via de motiveringsplicht, het *de facto* niet uitvoeren van sommige geldboetes wegens onvermogen van de veroordeelde, het uitzitten van vervangende gevangenisstraffen, de mogelijkheid om werkstraffen op te leggen voor misdrijven met zware minimumgeldboetes en de genade. Het zijn helaas de typisch Belgische emmers, potten en pannen onder het lekkend dak. Een nieuw wetboek zou met een nieuw dak moeten komen.

#### 4.5. BUITENLANDERS, ONMIDDELLIJKE INNING EN MINNELIJKE SCHIKKING

25. Een laatste praktisch bezwaar is dat vele strafrechtelijke geldboetes, zeker ook in verkeerszaken, worden opgelegd aan buitenlandse beklagden. Hoewel de samenwerking binnen de EU zorgt voor meer en snellere gegevensuitwisseling en minder administratieve rompslomp, blijft het dagvaarden, afleveren van dwangbevelen of het uitvoeren van sancties in het buitenland vaak onevenredig belastend. Net om te beletten dat al die zaken voor de politierechtbank zouden moeten komen, maakt België gretig gebruik van de onmiddellijke inning en de minnelijke schikking. De bedragen van de voorstellen voor een onmiddellijke inning of minnelijke schikking zijn gekoppeld aan de wettelijke boetebedragen, rekening houdend met de opdecimen. Net omdat het een regime voor vlotte en snelle afhandeling is, lijkt het het wezen van het systeem in te gaan om eerst de nodige financiële gegevens uit het buitenland op te vragen.

### 5. DRAAGKRACHTKOPPELING VERLEGD NAAR DE STRAFUITVOERING: RESPECT VOOR FINANCIËLE PRIVACY

#### 5.1. VOORGESTELD ALTERNATIEF: WEG UIT DE STRAFTOEMETING

26. We pleiten uitdrukkelijk voor een systeem van veralgemeende draagkrachtkoppeling, maar dan wel een dat de financiële privacy van burgers respecteert. Eerst schetsen we hoe het systeem er kan uitzien, om erna aan te geven hoe we de traditionele bezwaren weerleggen. In deze bijdrage houden we het bij de grote krachtlijnen en gaan we nog niet over tot de technische uitwerking in concrete wettelijke regels.<sup>55</sup>

27. De door de veroordeelde te betalen strafrechtelijke geldboete zou moeten worden vastgesteld in twee fasen. In de eerste fase legt, zoals in alle andere landen met het systeem, de strafrechter het aantal dagen boete vast binnen het

---

<sup>55</sup> Daar moeten immers nog een aantal andere knopen voor worden doorgemaakt: gaat men voor alle geldboetes met dagboetes werken of alleen bij de lichtste misdrijven, gaat men de lengte van de geldboete aan de lengte van vrijheidsstraffen koppelen of net niet, kiest men voor buitengrenzen inzake minimum- en maximumduur en daarnaast ook een voor daglimieten, gaat men al dan niet vrijheidsstraffen als vervangende straf voorzien of, zoals in sommige andere landen, ook geldboetevervangende werkstraffen, e.d.

wettelijke minimum en maximum, afhankelijk van de zwaarwichtigheid van het misdrijf en de schuld van de beklaagde. Anders dan in de andere landen, speelt voor de strafrechter de financiële situatie van de beklaagden in ons voorstel echter geen rol bij het bepalen van strafmaat. Pas in de fase van de strafuitvoering wordt het door de strafrechter vastgelegde aantal dagen boete vermenigvuldigd met het bedrag per dag van die boete. Dat bedrag per dag is dan wel afhankelijk van de financiële situatie van de beklaagde. Nu het om een fundamentele kwestie van rechtvaardige bestraffing gaat, lijkt het ons aangewezen om een eenduidige regeling van de draagkrachtkoppeling in te voeren die zowel op misdrijven uit het Strafwetboek als uit bijzondere wetten zoals de Wegverkeerswet van toepassing is. Ons strafrechtsbestel heeft echt wel behoefte aan meer gelijkheid en coherentie.<sup>56</sup>

**28.** Onze voorkeur gaat dus uit naar een echt dagboetesysteem. De wetgever zal daarvoor zowel in het Strafwetboek als van de bijzondere strafwetten per misdrijf het minimum en maximum aantal dagen boete moeten vastleggen. Indien de wetgever nog steeds zou vasthouden aan het wetgevingstechnisch argument dat het onmogelijk zou zijn om alle bijzondere strafbepalingen te herschrijven (*supra* 4.2.), kan het dagboetesysteem voor de strafbepalingen in bijzondere strafwetten afgezwakt worden tot een systeem waarbij de huidige strafbepaling behouden blijft, maar het bedrag in de fase van de strafuitvoering alsnog wordt vermenigvuldigd met een natuurlijk getal afhankelijk van de financiële toestand van de beklaagde.

## 5.2. NIEUW STRAFWETBOEK: HET IDEALE MOMENT

**29.** Het gebrek aan overzicht over het wetgevend kluwen, als argument tegen de dagboete, overtuigt minder dan ooit. De specialisten van de Commissie voor de Herziening van het Strafwetboek hebben immers de misdrijven – of toch een groot deel ervan<sup>57</sup> – in België gehercodificeerd. Bovendien kiezen ze in hun nieuwe Boek 1 Sw. terecht voor gestandaardiseerde geldboetes per niveau van misdrijf (van niveau 8, de zwaarste misdrijven, tot niveau 1, de lichtste), veeleer dan voor afzonderlijke boetebedragen voor elk misdrijf in Boek 2. Daarmee is het argument van de onoverzichtelijke bijzondere strafwetten helemaal achterhaald. De hoognodige invoering van het nieuwe Strafwetboek is dan ook het moment bij uitstek om het dagboetesysteem in België in te voeren. Alleen het voorgestelde artikel over geldboetes moet worden herschreven en de wetgever kan bij talloze buurlanden inspiratie halen voor de formulering ervan.

---

<sup>56</sup> *Accuraat, coherent en eenvoudig* zijn dan ook de drie sleutelbegrippen die de rode draad vormen van het wetsvoorstel tot invoering van een nieuw Strafwetboek; Wetsvoorstel (R. TERWINGEN en S. BECQ) tot invoering van een nieuw Strafwetboek – Boek 1 en Boek 2, *Parl. St. Kamer* 2018-19, nr. 54-3651/001, 4.

<sup>57</sup> Belangrijke bijzondere strafwetten zoals de Drugswet, de Wegverkeerswet of het Sociaal Strafwetboek worden niet geïntegreerd. Omdat ook het strafrecht gedeeltelijk is gedefederaliseerd, blijven natuurlijk ook misdrijven uit het Gewestelijk- en Gemeenschapsstrafrecht buiten Boek 2.

### 5.3. FISCALE PRIVACY EN TOEGANG TOT FISCALE GEGEVENS

**30.** In het huidige strafrechtelijk stelsel int de Staat de strafrechtelijke geldboetes uitgesproken door de hoven en rechtbanken. Het is nu al de FOD Financiën die deze boetes int, samen met de gerechtskosten en de verplichte bijdrage aan het fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders.<sup>38</sup> Als de boete niet kan worden ingevorderd, moet de ontvanger van de FOD Financiën het Openbaar Ministerie inlichten en kan dat op zijn beurt de vervangende gevangenisstraf laten uitvoeren. Door de draagkrachtkoppeling te verleggen naar de fase van de strafuitvoering, zou de fiscus de taak krijgen om die draagkracht te bepalen. Binnen de overheid beschikt die over de beste informatie om dat te doen. De precieze eenheid van de dagboete kan immers enkel eerlijk vastgesteld worden als men over voldoende en correcte fiscale gegevens beschikt. Het is logischerwijze de draagkracht op het moment dat de veroordeling kracht van gewijsde krijgt, die telt.

**31.** Doordat onze draagkrachtkoppeling zich zou situeren in deze fase van strafuitvoering, wordt tijdens de strafprocedure en op het proces de financiële privacy van de beklagde gerespecteerd. Anders dan bijvoorbeeld de Scandinavische landen hebben wij immers geen traditie van fiscale transparantie van de burgers ten aanzien van elkaar. Een strafrechtelijk onderzoek naar de fiscale positie van de nog voor onschuldig gehouden verdachte is daarom vaak te ingrijpend. Bovendien beschikt de fiscus over zoveel gegevens dat de inmenging in het privéleven buitensporig kan zijn in verhouding tot het concrete tenlastegelegde misdrijf. Omdat de FOD Financiën tijdens de strafuitvoering gewoon de gegevens kan gebruiken die hij al ter beschikking heeft, moet de beklagde niet zijn hele financiële huishouden blootgeven op een openbare zitting bij de strafrechter. We vinden fiscale privacy in dit debat een belangrijk en soms wat verwaarloosd rechtsgoed.

**32.** Meteen vrijwaren we zo de nu al niet wegens hun snelheid of expertise op fiscaal vlak bekend staande Belgische strafrechtelijke instanties van de extra administratieve inspanningen en werklast. We vermijden dat ze, zoals in de meeste andere landen blijkbaar wel het geval is, allerlei fiscale inlichtingen moeten opvragen, zelfs als het nog onzeker is of de rechtbank de verdachte wel tot een geldboete zal veroordelen. Ten slotte belet onze aanpak dat de strafrechter plots vooral een fiscaal rechter wordt, wat bijvoorbeeld sinds 2019 al enigszins het geval is geworden in het fiscaal strafrecht.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Voor meer hierover, zie het verslag van het Rekenhof, *Uitvoering van de penale boeten. Opvolging van de aanbevelingen van 2014*, oktober 2019, 1-59, [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

<sup>39</sup> De wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erendiensten, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek (*BS* 24 mei 2019) voegde een nieuw artikel *4bis* V.T.Sv. toe. Hierdoor moet de strafrechter in fiscale strafzaken niet alleen meer kennis nemen van de strafvordering, maar ook van de burgerlijke vordering tot betaling van de betreffende belastingen, de opcentiemen en opdecimen, de verhogingen, de administratieve en fiscale geldboeten en bijbehoren.

**33.** Doch daarmee is het belangrijkste bezwaar niet weg: dat de fiscus geen correct beeld zou hebben van de werkelijke draagkracht. Dat de Belgische fiscus niet voor elke belastingplichtige beschikt over gegevens die de juiste weergave zijn van de werkelijke draagkracht, klopt ongetwijfeld. Als bezwaar tegen het dagboetesysteem of de draagkrachtkoppeling overtuigt dit niet. Het lijkt veeleer een extra argument om onverantwoorde absurde fiscale uitzonderingsregimes af te schaffen. Voor de aanpak van zwart en illegaal geld heeft de wetgever net de verbeurdverklaring voortdurend aangepast, dus dat is niet de functie van de geldboete. Voor de vele doorsnee burgers van wie de fiscus wel een correct beeld heeft en vooral voor personen met minder draagkracht, zal het systeem wel degelijk eerlijker zijn. Bij hen geeft de inkomstenbelasting, waarbij zowel roerende inkomsten als kadastrale gegevens zijn verzameld, wel een vrij betrouwbaar beeld.<sup>60</sup> Natuurlijk zou het nog beter zijn om voor de draagkrachtberekening bv. ook het onroerend vermogen in aanmerking te nemen. Zowel het Zwitserse als het Duitse strafwetboek bepaalt bijvoorbeeld uitdrukkelijk dat voor de hoogte van de dagboetes naast inkomen ook het vermogen in aanmerking moet worden genomen.<sup>61</sup>

**34.** Als de veroordeelde zijn dagboetes correct betaalt, zal de fiscus dat aan het Openbaar Ministerie laten weten. Dan blijft de individuele fiscale informatie van de veroordeelde bij de fiscus en hoeft die nooit tot bij de gerechtelijke instanties te komen. Ook op het strafregister prijkt alleen het aantal dagen boete, niet het bedrag van de boete per dag.

**35.** Voor de probleemgevallen, waarover geen betrouwbare fiscale informatie beschikbaar is, kan de fiscus nog steeds met minimumtarieven werken. Ook het gebruik van (weerlegbare) vermoedens is bij strafuitvoering, zelfs als er een nauwe band is met de straftoemeting, niet zo problematisch als voor de schuldigverklaring. Tot nu toe zit in België, behalve bij assisen, de straftoemeting nog onlosmakelijk vastgekoppeld aan de schuldigverklaring. Als we de draagkrachtkwestie verschuiven, is meer mogelijk, dat blijkt uit de mensenrechtenrechtspraak over de verdeling van de bewijslast over de begroting van de (verruimde) verbeurdverklaring.<sup>62</sup> Bijgevolg zou de fiscus bijvoorbeeld het bestaansminimum als tarief kunnen nemen voor mensen zonder gekend inkomen of een relatief basistarief voor mensen die geen belastingaangifte

---

<sup>60</sup> Bovendien kunnen, als er herhaaldelijk verkeersinbreuken of andere misdrijven worden gepleegd met bedrijfsvoertuigen, de verantwoordelijke rechtspersonen mee worden vervolgd en beboet. Hun geldboete staat los van die van de bestuurder en kan dan weer aan hun onzet en/of vermogen worden gekoppeld. Bedrijven die bv. inzetten op verkeersveiligheid (met dodehoekcamera's, alcoholsloten of snelheidsbegrenzers,...) zullen wel minder vlug worden vervolgd dan bedrijven die vrachtwagenchauffeurs opjagen of die racewagens leasen voor 30 kilometer woon-werkverkeer van een kapper of boekhouder.

<sup>61</sup> Artikel 34, 2, Schweizerisches Strafgesetzbuch bepaalt: „Das Gericht bestimmt die Höhe des Tagessatzes nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Täters im Zeitpunkt des Urteils, namentlich nach Einkommen und Vermögen, Lebensaufwand, allfälligen Familien- und Unterstützungspflichten sowie nach dem Existenzminimum“; § 40, 3 Deutsches Strafgesetzbuch stelt: „Die Einkünfte des Täters, sein Vermögen und andere Grundlagen für die Bemessung eines Tagessatzes können geschätzt werden.“

<sup>62</sup> EHRM 5 juli 2001, Phillips t. Verenigd Koninkrijk, nr. 41087/98, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59558>.

hebben gedaan, waarna de bewijslast inzake draagkracht naar hen verschuift. Wie vreest dat dit tot extra procedures zou kunnen leiden, heeft waarschijnlijk niet helemaal ongelijk. Veel slechter dan het bestaande beleid van hoge boetes die in de praktijk niet (kunnen) worden geïnd en vaak meer deurwaarderskosten dan het boetebedrag, zal het echter ook niet zijn.

**36.** Bij aanwijzingen van echte fraude of bedrog zal de fiscus overigens nog steeds voor een hoger dagbedrag kunnen kiezen of, als dat het de moeite lijkt, bij serieuze boetebedragen zelfs het Openbaar Ministerie inschakelen voor een SUO naar het bedrieglijk verborgen of weggesluisde geld.

#### 5.4. BUITENLANDERS

**37.** Doordat de gegevens uit het buitenland niet nodig zijn in de Belgische onderzoeks- en vonnisfase, besparen we ons gerechtelijk apparaat de extra bureaucratie die nodig zou zijn als we de draagkrachtkoppeling aan de strafrechter zouden overlaten. Als we dan de uitvoering voor buitenlandse veroordeelden overmaken aan onze partnerlanden, zal dat net vaak gaan over landen die het dagboetestelsel kennen. Ze weten dus perfect hoe ze van de draagkracht hun eigen burgers en verblijfhouders moeten bepalen.

### 6. WAT ALS DAGBOETE NIET WORDT BETAALD?

**38.** Momenteel is de Belgische strafrechter verplicht om een vervangende gevangenisstraf uit te spreken telkens hij een natuurlijke persoon veroordeelt tot een geldboete.<sup>63</sup> Zo wil de wetgever voorkomen dat een veroordeling tot een geldboete zonder gevolg zou blijven ten aanzien van een onwillige of onvermogende veroordeelde. Deze vervangende gevangenisstraf kan enkel worden uitgevoerd indien de geldboete niet wordt betaald binnen de twee maanden. In de praktijk beschikt België ook over te weinig gevangenisplaatsen om vervangende gevangenisstraffen uit te voeren, zodat ze in de praktijk een maat voor niets zijn. Daarom koos de wetgever in 2003 er bijvoorbeeld voor om in verkeerszaken ook het vervangend rijverbod te hanteren als alternatief voor de vervangende gevangenisstraffen.<sup>64</sup>

**39.** Die vervangende gevangenisstraf is echter ook in veel gevallen sociaal onrechtvaardig. Als de veroordeelde wegens zijn of haar financiële toestand de geldboete immers niet kan betalen, dreigt – zoals gezegd dezer dagen vooral in theorie – uitvoering van de vervangende gevangenisstraf.<sup>65</sup> De Commissie tot

---

<sup>63</sup> Artikel 40 Strafwetboek.

<sup>64</sup> Artikel 69bis Wegverkeerswet, ingevoerd door artikel 33 van de wet van 7 februari 2003 houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *BS* 25 februari 2003; Wetsontwerp houdende verschillende bepalingen inzake verkeersveiligheid, *Parl.St.* Kamer 2002, nr. 50-1915/001, 7.

<sup>65</sup> Deze argumentatie werd reeds aangehaald in de wetsvoorstellen omtrent een draagkrachtprincipe, zie bijvoorbeeld Wetsvoorstel (R. LANDUYT) tot wijziging van de wetgeving inzake strafrechtelijke geldboetes voor wat betreft de koppeling van geldboetes aan de economische draagkracht van de gedaagde, *Parl. St.* Kamer 2007, nr. 52-0041/001, 4; Wetsvoorstel (T. GIET e.a.) tot wijziging van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten, alsook van

hervorming van het strafrecht vond ook dat ‘bestrafing van armoede’ met een gevangenisstraf moest worden vermeden. Ze wilde de geldboetevervangende gevangenisstraf afschaffen.<sup>66</sup> Niet iedereen in de toenmalige federale regering deelde die visie. De professoren van de Commissie tot hervorming van het Strafwetboek verwezen trouwens naar deze ‘herinvoering’ van de geldboetevervangende gevangenisstraf als een van de redenen om ontslag te nemen uit de Commissie en zich van aangepaste wetsvoorstellen te distantiëren.<sup>67</sup>

**40.** Als de geldboetes wel degelijk zijn aangepast aan de draagkracht, verdwijnt o.i. ook het bezwaar van vervangende gevangenisstraf als bestraffing van armoede. Natuurlijk kunnen bij acute betalingsproblemen (ziekte, jobverlies,...) de betalingsmodaliteiten worden aangepast en betalingen bijvoorbeeld worden gespreid. De genade blijft ook bestaan als ultieme noodrem voor fundamentele wijzigingen in de situatie van de veroordeelde na het definitief worden van de straf.<sup>68</sup> Doch als het gaat om bestraffing van de onwil om te betalen, zowel bij armen, middenklassers als rijken, lijkt ons dat op zich niet moreel of sociaal onverantwoord.

**41.** Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat de meeste Europese landen met een systeem van dagboetes bij niet-betaling teruggrijpen naar de gevangenisstraf.<sup>69</sup> Zo komt in Zwitserland en in Duitsland één *Tagessatz* overeen met één dag gevangenis.<sup>70</sup> In Oostenrijk en Liechtenstein zijn dit per dag gevangenisstraf twee dagboetes.<sup>71</sup> Wij zouden alleszins bepleiten dat de Belgische wetgever ook zou overwegen om de naast het al bestaande vervangende rijverbod ook een geldboetevervangende werkstraf en of het uitzitten van de vervangende gevangenisstraffen in elektronisch bewaakt huisarrest zou voorzien. De klassieke gevangenis moet immers zo zuinig mogelijk worden gebruikt, op dat punt zijn we het volmondig eens met de Commissie.

---

het Wetboek van strafvordering, teneinde een regeling in te stellen waarbij de geldboeten in verhouding staan tot de inkomsten van de veroordeelde, *Parl.St.* Kamer 2007, nr. 52-0052/001, 4.

<sup>66</sup> J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, “De zin van de korte gevangenisstraf in vraag gesteld”, *RW* 2017-18, nr. 9, (323) 325.

<sup>67</sup> J. ROZIE en D. VANDERMEERSCH, “Ontslag van de twee leden van de Commissie tot hervorming van het Strafwetboek”, *NC* 2018, 522-524; J. VANHEULE en F. VERBRUGGEN, “Hink-stap-struikel naar het recht van morgen: daderschap, deelneming en (een beetje) bestraffing in het nieuwe boek 1 van het strafwetboek”, in A. BAILLEUX, B. SPRIET, R. VAN HERPE, J. VANHEULE, F. VERBRUGGEN en R. VERSTRAETEN, *Straf- en strafprocesrecht*, Themis 110, Brugge, die Keure, 2019, (1) 1-2.

<sup>68</sup> Artikel 110 en 111 Grondwet, artikel 87 Sw. en artikel 13 V.T.Sv.

<sup>69</sup> Chapter 2(a), Section 1, 3, Criminal Code of Finland (Finland); Chapter 9, section 55, Penal Code of Norway, [https://www.legislationline.org/download/id/8745/file/Norway\\_Penal\\_Code\\_2005\\_am2020\\_en.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/8745/file/Norway_Penal_Code_2005_am2020_en.pdf) (Noorwegen); Chapter 25, Section 8, Swedish Criminal Code, <https://www.government.se/498621/contentassets/7a2dcae0787e465e9a2431554b5eab03/the-swedish-criminal-code.pdf> (Zweden).

<sup>70</sup> Artikel 36 Schweizerisches Strafgesetzbuch; § 43 Deutsches Strafgesetzbuch.

<sup>71</sup> § 19, 3 Österreichisches Strafgesetzbuch; § 19, 3 Liechtensteinisches Strafgesetzbuch.



## 7. OVERGANGSRECHT

42. Typisch voor het strafrechtelijk overgangsrecht is dat de rechtbanken en hoven strengere straffen niet en mildere straffen net wel retroactief moeten toepassen<sup>72</sup>. Als het hele straftoemetingssysteem een grondige *make over* krijgt, zoals bij het overschakelen van een systeem van vaste bedragen naar een van dagboetes, rijst dus telkens de vraag of dat nieuwe stelsel voor de concrete veroordeelde in het concrete geval strenger of milder is.

43. Deze vraag zal vooral spelen als de geldboete de hoofdstraf is, al valt er ook veel te zeggen om ook voor bijkomende straffen het meest gunstige van de twee regimes te kiezen. Hoe moeilijk de vergelijking uiteindelijk zal worden, zal o.m. afhangen van de vraag of de wet zelf maxima qua aantal dagen boete én qua bedrag per dag zal vastleggen.

44. Doordat de strafrechter in het door ons voorgestelde systeem enkel het aantal dagen en niet de uiteindelijk te betalen bedragen zal kennen, lijkt het ons aangewezen om er van uit te gaan dat het dagboetesysteem gunstiger is tot bewijs van het tegendeel. Voor armeren zal dat zeker het geval zijn. De meer vermogenden zullen pas voor feiten gepleegd na de inwerkingtreding de draagkrachtgebonden verhoging ondergaan. De draagkrachtfactor hebben we weliswaar verschoven naar de uitvoeringsfase, maar we kunnen niet ontkennen dat die zo onlosmakelijk met de straftoemeting verbonden is dat de bescherming van het legaliteitsbeginsel volop moet spelen. De vergelijking met de verhoging van de opdecimen, waar ook het retroactiviteitsverbod geldt<sup>73</sup>, ligt voor de hand.

45. De fiscus zal voor de meer vermogende veroordeelden dus nog een tijdje moeten checken of het nieuwe bedrag niet boven de oude maximumboete (na verhoging met de opdecimen) ligt en als dat wel het geval is, de betalingsplicht moeten aftoppen op dat maximumbedrag. Om die berekening uit te voeren is het Openbaar Ministerie beter geplaatst dan de fiscus, dus we zouden suggereren dat het die als standaardpraktijk zou toevoegen op het moment dat het een veroordelend vonnis voor uitvoering overmaakt aan de FOD Financiën. Justitie gaat volop digitaliseren en een klein stukje software kan volstaan om dit te automatiseren.

46. Meer in het algemeen en vooral voor de toekomst biedt het uitdrukken van een vermogenssancie in dagen en dus in tijd trouwens nog een ander voordeel. Ze kan de vergelijking van de relatieve zwaarte van straffen, in België al bijna

---

<sup>72</sup> Artikel 15.1 I.V.P.R., zie ook EHRM (Gr.K.) 17 september 2009, Scoppola t. Italië (nr.2), 10249/03, <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-94135>.

<sup>73</sup> P. ARNOU, "Opdecimes", *Comm. Strafrecht*, 8, nr. 70; P. ARNOU, "Nieuwe verhoging van de opdecimes op de strafrechtelijke geldboeten", *RW*1989-1990, 1203. Maar wel alleen als het misdrijf volledig voor de verhoging is gepleegd: Cass. 23 oktober 2018, AR P.18.0731.N, ECLI:BE:CASS:2018:ARR.20181023.6, *Arr. Cass.* 2018, nr.580, 2037-2040.

twintig jaar een pijnlijke chaos<sup>71</sup>, vergemakkelijken, nu ook de vrijheidsstraffen, straffen onder elektronisch toezicht en de werkstraffen in tijd zijn uitgedrukt.

## 8. BESLUIT

47. De weerslag van een financiële sanctie op de gestrafte persoon en dus ook de zwaarte van een straf hangt per definitie onlosmakelijk samen met de financiële draagkracht van de bestrafte. Daarom kunnen alleen fanatieke voorstanders van een strikt formeel gelijkheidsbeginsel bezwaar hebben tegen de koppeling van boetebedragen aan de draagkracht. Anders dan de meeste van onze buurlanden heeft België nooit de logische stap naar een dagboetstelsel gezet.

48. Het gaat echter niet om een fundamentele, weloverwogen beleidskeuze: het probleem lijkt vooral te zijn dat het veel werk zou vergen van wie de wetgeving zou moeten voorbereiden. Wetgevend lapwerk moest alvast de allerscherpste kantjes wegvijlen.

49. Als het zelfs bij de eerste codificatie in meer dan 150 jaar nog steeds een argument is dat de wetgever zelf onvoldoende overzicht heeft om de gepaste straffen te voorzien voor elk misdrijf, is dat vanuit het legaliteitsbeginsel echt wel vreemd. Want alle landgenoten en vele buitenlanders worden wel geacht onze wetten te kennen en na te leven. Als het een beetje extra tijd kost om alle wetten in kaart te brengen, te bekijken welke behouden moeten blijven en wat dan de gepaste straf is, dan lijkt dat echt wel de investering waard.

50. Doch bij nader inzicht blijkt dat zelfs niet eens nodig, althans niet voor de misdrijven in het nieuwe Strafwetboek dat experts hebben voorbereid. Want daar wordt gekozen om de boetebedragen vast te leggen per niveau waarin de misdrijven naar ernst zijn ingedeeld, zodat het volstaat om per categorie de geldboete in dagen (of maanden) uit te drukken. Dat is dus één wetsbepaling waar de wetgever echt aan moet sleutelen.

51. Terwijl zowat overal de draagkrachtkoppeling in het dagboetesysteem gebeurt in de fase van de straftoemeting, zouden wij suggereren dat België als 'late roeping' het slimmer aanpakt dan die andere landen en de taak van de strafrechter beperkt tot het bepalen van het aantal dagen boete binnen de wettelijke grenzen en rekening houdende met de ernst van de feiten en de schuld van de dader. De concrete draagkrachtkoppeling voor de concrete veroordeelde kan vervolgens gebeuren door de FOD Financiën in de fase van de strafuitvoering. De strafprocedure zelf wordt eerder verlicht dan verzwaard en de fiscus staat nu al in voor de inning van vermogensstraffen en bevindt zich in de beste positie om een goede kennis van de draagkracht te verzoenen. Het ambtsgeheim en de doelgebondenheid van gegevensverwerking laten zo perfect toe dat de weerslag van de draagkrachtkoppeling op de financiële privacy van de

---

<sup>71</sup> R. VERSTRAETEN en F. VERBRUGGEN, *Strafrecht en strafprocesrecht voor bachelors*, Antwerpen, Intersentia, 2020, 410-414.

veroordeelde te minimaliseren. De FOD Financiën kan aan het Openbaar Ministerie laten weten of het formele in het vonnis opgenomen bedrag is betaald, zonder dat hij daarbij de draagkrachtfactor en dus het uiteindelijke betaalde bedrag moet vermelden. Op het strafregister prijkt enkel het aantal dagen boete. Voor wie te kwader trouw is en van wie de fiscus geen correct beeld heeft, is een strengere aanpak mogelijk. Dat zijn betreuenswaardige uitzonderingen en die uitzonderingen aangrijpen om de draagkrachtkoppeling als systeem tegen te houden, is intellectueel oneerlijk. Daar is een correcte fiscaliteit de oplossing, niet de schijnbaarheid van gelijke vermogensstraffen voor mensen die zich in ongelijke financiële toestanden bevinden.

Zelf vinden wij ons voorstel een ei van Columbus: we zijn eerlijk gezegd verbaasd dat we geen eerdere voorstellen hebben gevonden om die draagkrachtkoppeling weg te halen uit de straftoemeting. De publicatie in een onvolprezen *open access* tijdschrift als *Jura Falconis* heeft natuurlijk ook de bedoeling om reacties uit te lokken die ons kunnen helpen om dit idee te verfijnen en eventueel over het uitwerken in een voor rechters en fiscus hanteerbaar kader. Honderd jaar nadat de nuchtere en fiscaal transparante Finnen hun rechtvaardige en school makende dagboetestelsel invoerden, kunnen de bevlogen en fiscaal discretere Belgen hun dagboetestelsel 2.0 lanceren.