

DISSENTING OPINION

TOEGANG TOT DE RECHTER NA EEN ONTERECHE VERKEERSBOETE

Henk Kruijer*

Het systeem van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften levert in bepaalde gevallen een blokkade op van de toegang tot de rechter. Een aanklacht en verzoek om advies van een praktijkjurist.

Inleiding

Wie kent ze niet, de verkeersboetes, die als beschikkingen door het CJIB worden toegezonden – zonder ondertekening en zelfs zonder vermelding welke ambtena(a)r(en) de beschikking heeft/hebben genomen¹ – en door de post op de deurmat worden gedeponereerd? Het gaat dan om een vrijwel altijd futiele en in ieder geval onschadelijke verkeersovertreding (zie artikel 2 lid 2 Wahv (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften)) – bijv.: ‘met een auto op een autosnelweg 103 km/u gereden (na correctie) waar maximaal 100 km/u is toegestaan’ – die maanden geleden zou zijn begaan.²

Falsificatie van zo’n tenlastelegging is dan ook meestal onmogelijk of in ieder geval praktisch ondoenlijk. De ‘boeteling’ (formeel: verdachte) pleegt, na een check of hij inderdaad op het aangegeven tijdstip op de aangegeven plaats aanwezig kan zijn geweest, vervolgens de opgelegde boete maar gewoon (zonder zich te verweren) te betalen. Daarmee eindigt dan zijn strafvervolgning. Want daarvan is in casu sprake, ook al is die vervolging – om zoveel mogelijk het gemak van het openbaar bestuur en een maximalisatie van de opbrengst te dienen – in een bestuursrechtelijk jasje gestoken (Wahv jo. Awb (Algemene wet bestuursrecht)) en ook al wordt aldus inbreuk gemaakt – zoals hierna nader wordt toegelicht – op elementaire rechten van de verdachten, gewaarborgd onder meer in artikel 6 EVRM (Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens).³

■ Mr. ir. H.S.M. Kruijer is bedrijfsjurist te Heemstede.

1 Art. 3 Wahv noemt de ambtenaren die bevoegd zijn om deze beschikkingen te nemen. Het moet dus gaan om natuurlijke personen, zodat het CJIB (afzender en incassobureau) kennelijk onbevoegd is.

2 De Wahv staat het OM toe om liefst 4 maanden de tijd te nemen voor het toezenden van een verkeersboete: zie art. 4 lid 2 Wahv.

3 Daarop is bij de voorgeschiedenis van de Wahv vanuit de strafrechtkringen uitvoerig en indringend, doch vergeefs, gewezen. Zie bijv. M. Barel, *Hoofdpijnen van de wet Mulder*, Deventer 1999, p. 1-3.

Valse tenlastelegging

Soms is er namelijk duidelijk iets mis met zo'n verkeersboete. Dat kan – zo heb ik in mijn praktijk als rechtshulpverlener ervaren – zelfs de volgende extreme vorm aannemen, die ook u kan overkomen en die ik 'sine ira et studio'⁴ zal beschrijven.

Op tijdstip T ter plaatse P heeft u, op een eenrichtingsweg, rechts een auto gepasseerd terwijl die foutief geparkeerd stond aan de linkerkant van de weg en een politieagent (vergezeld van een collega) bezig was om die te bekeuren. Maanden later dwarrelt er bij u een verkeersboete op de deurmat waarin u ten laste wordt gelegd dat u 'op tijdstip T ter plaatse P rechts heeft ingehaald waar dat verboden is'; weswege u per acceptgiro dient te betalen: Euro 150.

Indien u over een goed geheugen beschikt, zult u zich realiseren dat hier een fout is gemaakt. U zult er dan waarschijnlijk van uitgaan dat die gemakkelijk te corrigeren valt doordat u uw relaas van de ware gang van zaken geeft. U gaat daarmee in administratief beroep bij de officier van justitie (OvJ) van het arrondissement rond P (artikel 6 lid 1 Wahv), per adres de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) te Utrecht – waar uw (straf)zaak in feite door zogenaamde 'beoordelaars' wordt afgehandeld, op grond van mandaat.⁵

Dan blijkt echter dat de tenlastelegging in de verkeersboete gebaseerd is op een proces-verbaal, opgemaakt door de agent die u destijds heeft gepasseerd, waarin vermeld staat: 'De geverbaliseerde auto haalde op een eenbaansweg een rijdende auto rechts in.' Falsificatie van de verkeersboete is voor u dan opeens vrijwel onmogelijk geworden. Uw relaas van de ware gang van zaken weegt bij lange na niet op tegen het op ambtseid opgemaakte proces-verbaal van de agent, hoe vals dat ook is. De OvJ verklaart uw administratief beroep dan ook meteen ongegrond (artikel 7:17 Awb), zonder dat hij u eerst nog heeft gehoord (artikel 7:16 Awb).

Voortgezet verweer

Het enige wat u dan nog kan redden is het proces-verbaal dat de agent ter zake van de foutief geparkeerde auto heeft opgemaakt. Dat voor u ontlastende proces-verbaal bevindt zich echter in de handen van het vervolgende apparaat (politie en OM). Na enkele geruchtmakende strafzaken waarbij onschuldigen zelfs veroordeeld bleken te zijn wegens beweerdelijk door hen gepleegde moord(en) (o.a. de Puttense moordzaak, de Schiedamse parkmoordzaak en de zaak Lucia de B.), is het inmiddels van algemene bekendheid dat dit apparaat dergelijke 'storende' informatie – die aan het eigen 'scoren' in de weg staat (denk ook aan de prestatiecon-

4 Tacitus, *Annales* I, 1-2.

5 Dat is de moderne wijze om sinecures te creëren. Vgl. S. Schama, *Patriotten en bevrijders*, Agon 1989, p. 74-88 (De uitholling van het openbare ambt).

tracten)⁶ – niet gemakkelijk prijsgeeft – en bovendien niet schroomt om valse processen-verbaal (bijv. met afgedwongen bekentenissen) te gebruiken.⁷

In uw geval zal, indien het bewuste proces-verbaal ter tafel komt, niet alleen blijken dat de verkeersboete u ten onrechte is opgelegd maar ook dat de u verbaliserende agent – lid van het vervolgende apparaat – valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr (Wetboek van Strafrecht)) en meened (artikel 207 Sr) heeft gepleegd – twee ernstige ambtsmisdrijven dus (jo. artikel 44 Sr).

U heeft er dan ook een groot belang bij om uw (straf)zaak nu zo snel mogelijk aan de rechter voor te leggen, ter controle en correctie. U kunt daarbij vorderen dat de OvJ het ontlastende proces-verbaal overlegt, en eventueel dat de bestuurder/houder van de geparkeerde auto door de rechter als getuige à decharge wordt opgeroepen en onder ede wordt gehoord. Indien de rechter daarbij tot de conclusie komt dat de verbaliserende agent inderdaad de voornoemde ambtsmisdrijven heeft gepleegd, is hij verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen (artikel 162 Sv (Wetboek van Strafvordering)).

Volgens artikel 9 e.v. Wahv kunt u het voorgaande bewerkstelligen door in beroep te gaan bij de kantonrechter. U moet dan echter wel eerst zekerheid stellen, door een bedrag ter grootte van de opgelegde boete bij het CJIB te deponeren (artikel 11 lid 1 Wahv). Daarmee wordt u het gebruiksgenot van dit bedrag en de mogelijkheid om erover te beschikken ontnomen, zodat deze verplichting tot zekerheidstelling al grotendeels de straf voltrekt waarmee u wordt bedreigd en aldus vooruit loopt op de beantwoording – voorbehouden aan de kantonrechter – van de vraag of u de u ten laste gelegde verkeersovertreding al dan niet heeft begaan. Dit vormt een inbreuk op artikel 6 lid 2 EVRM (presumptio innocentiae beginsel)⁸ die in uw geval – u bént onschuldig – des te ernstiger is.⁹

6 De Nationale ombudsman heeft er in zijn Jaarverslag 2007 ('Burgerschap verzilverd') op gewezen welk destructief effect de prestatiecontracten hebben op de relatie tussen de politie en de burger (p. 24).

7 Zie bijv. ook de zaak Voskuil (EHRM 22-11-2007, no. 64752/01): Volgens een anonieme politiebron – geciteerd door journalist Voskuil die, als getuige opgeroepen, die anonimiteit handhaafde en deswege (ten onrechte) werd gegijzeld – zou een huiszoeking in een flat bij afwezigheid van de bewoners – waarbij 'toevallig' illegale wapens waren gevonden – onder een vals voorwendsel hebben plaatsgevonden ('lekkend water uit de flat').

8 Zie hiervoor bijv.: P. van Dijk e.a., *Theory and practice of the European Convention on human rights* (4th ed., Antwerpen 2006), p. 624-631 (The presumption of innocence).

9 De Hoge Raad heeft anders geoordeeld in HR 9 november 1993, NJ 1994, 198, doch m.i. evident ten onrechte. De zekerheidstelling is ingrijpender dan een conservatoir beslag, voor het leggen waarvan bovendien voorafgaand verlot van de rechter vereist is (art. 700 Rv (Wetboek van burgerlijke rechtsvordering)) en waarvan door de beslagene door middel van een kort geding de opheffing gevorderd kan worden (art. 705 Rv). De Hoge Raad slaat de Europese plank echter wel vaker mis. Zo moest het EHRM bijv. in een arrest van 22 september 1994 (no. 14861/89; Lala/Nederland) duidelijk maken dat een verdachte die ondanks behoorlijke oproeping verstek laat gaan bij de terechtzitting, het recht heeft om daar door zijn raadsman verdedigd te worden zelfs indien hij geen enkel excuus voor zijn afwezigheid heeft (art. 6 lid 3 sub c EVRM)- waarmee andersluidende en formalistische jurisprudentie van de Hoge Raad werd rechtgezet.

Blokkade van de toegang tot de rechter

Daarbij komt dan nog eens dat u het beroepschrift niet bij de geadresseerde kantonrechter zelf mag indienen doch naar de OvJ moet toesturen (artikel 9 lid 1 Wahv) – terwijl die nou juist hoognodig door de rechter gecontroleerd en gecorrigeerd moet worden! Van de Wahv mag de OvJ echter de zaak eerst nog eens her-heroverwegen – nadat hij deze toch al eerder, bij zijn beslissing op uw administratief beroep, heeft moeten heroverwegen (artikel 7:25 Awb) en daarvoor liefst 16 weken de tijd heeft mogen nemen (artikel 7:24 Awb jo. 7 eerste lid Wahv).

De OvJ moet uw beroepschrift nu binnen 6 weken naar de kantonrechter doorzenden – tenzij hij binnen die termijn besluit om uw verweer geheel of gedeeltelijk te honoreren, in welk geval hij – indien het desondanks niet tot een transactie komt – voor doorzending nog eens 4 weken extra mag nemen (artikel 11, tweede en eerste lid Wahv).

In uw geval is de kans echter groot, gezien de voorgeschiedenis en context en de algemeen verbreide notie dat wettelijke termijnen wél voor de burger doch niet voor de betrokken bestuursorganen fataal zijn, dat de OvJ de voornoemde bestlistermijn en nog langer laat verstrijken zonder dat u iets van hem hoort – ook niet nadat u hem heeft aangeschreven – en zonder dat hij uw beroepschrift doorzendt – zo bevestigt desgevraagd ook de griffie van de kantonrechter (pardon: van de sector kanton van de rechtbank).

Volgens artikel 6:2 sub b Awb zou u tegen het nalaten van de OvJ om tijdig de in artikel 11 Wahv beschreven her-heroverwegingsbeslissing te nemen (toch maar schikken, of volharden in de vervolging met doorzenden van het beroepschrift?) rechtstreeks bij de kantonrechter in beroep kunnen gaan. Doch het geval wil dat deze enige bestuursrechtelijke mogelijkheid om tegen onrechtmatig talmende bestuursorganen op te treden hier is uitgesloten, en zelfs dubbelop, in artikel 1:6 sub a Awb en artikel 8:5 eerst lid jo. Bijlage Awb. Om die reden is het ook mogelijk dat de OvJ u lakoniek laat weten, in antwoord op een protest uwerzijds tegen zijn overschrijding van de in artikel 11 Wahv genoemde her-heroverwegings- en doorzendings-termijn van 6-10 weken, dat ‘daarop geen enkele sanctie is gesteld’.

Toenemende schade, belemmering van waarheidsvinding

Uw materiële schade wordt intussen steeds groter. Die bestaat in ieder geval uit het verlies van het gebruiksgenot van en de mogelijkheid om te beschikken over het (boete)bedrag dat u – in strijd met artikel 6 lid 2 EVRM – tot zekerheid heeft moeten storten. Bij een forse onterechte boete is de wettelijke rente over dit bedrag – die een indicatie is voor het gederfde genot ervan – al gauw vergelijkbaar met de boete op een lichte verkeersovertreding.

Bovendien wordt met het verstrijken van de tijd de kans steeds groter dat u uiteindelijk ook door de rechter, hoe onterecht ook, wordt veroordeeld en de boete/zekerheidstelling definitief kwijt bent. Immers, in de tussentijd kunnen binnen het nog immer vervolgende doch foutzittende apparaat (politie en OM) verklaringen op elkaar worden afgestemd (de collega van de verbaliserende agent dekt hem bijv.). Het kan zelfs gebeuren dat het proces-verbaal ter zake van de foutief geparkeerde auto dat uw gelijk zal bevestigen, om ‘onverklaarbare’ redenen (wellicht een computerstoring?) opeens ‘zoekgeraakt’ blijkt te zijn. Het wordt ook steeds waarschijnlijker dat de bestuurder/houder van die auto – waarvan tot dusver alleen

de OvJ de identiteit kent – geen bruikbare getuigenverklaring meer zal kunnen geven omdat het per slot van rekening om een futiele en onschadelijke parkeerfout gaat die allang geleden heeft plaatsgevonden.

Ook uw immateriële schade wordt steeds groter: frustratie, ergernis, ongerustheid over de afloop e.d. Deze schade belooft, volgens de normen die het EHRM heeft gesteld,¹⁰ al gauw honderden Euro's – de grootte dus van boetes op zeer ernstige verkeersovertredingen.

Uw daadwerkelijke schade is dus inmiddels groter dan de boete die het OM u ten onrechte heeft opgelegd wegens een beweerdelijk door u gepleegde verkeersovertreding – die dan ook nog in ieder geval onschadelijk is. Degene met een balk in zijn oog is bezig een ander te veroordelen die daar nog niet eens een splinter in heeft.

Wat kunt u nu nog doen?

Doorbreking van de blokkade

De OvJ handelt in de beschreven situatie in strijd met artikel 17 Grondwet (GW), door u tegen uw wil en op onrechtmatige wijze – met overschrijding van de in artikel 11 Wahv neergelegde termijn – af te houden van de (kanton)rechter die de wet u in artikel 9 Wahv heeft toegekend. Dit 'right to access to court' is gewaarborgd in artikel 6 lid 1 EVRM.¹¹ Bovendien heeft u er op grond van artikel 6 lid 1 EVRM recht op dat de rechter binnen een redelijke termijn in uw strafzaak een uitspraak doet. En die redelijke termijn is, doordat het hier om een futiele verkeersovertreding gaat, de boetebeschikking u met maanden vertraging is toegezonden en de OvJ vervolgens maandenlang en nog steeds bezig is om uw zaak te (her-)heroverwegen, inmiddels ruimschoots verstreken.¹² Artikel 6 EVRM, waarin de voornoemde eisen zijn neergelegd, derogeert op de voet van de artikel 93-94 GW aan nationale voorschriften die ermee onverenigbaar zijn – hetgeen ambtshalve door de rechter moet worden toegepast.

Aangezien bestuursrechtelijk elke mogelijkheid tot optreden tegen het onrechtmatige talmen van de OvJ is uitgesloten, kunt u bijv. een kort geding voor de civiele voorzieningenrechter entameren (artikel 254 e.v. Rv (Wetboek van burgerlijke rechtsvordering)) waarin u vordert dat de OvJ wordt bevolen om uw beroepschrift onmiddellijk naar de kantonrechter door te zenden, op straffe van een dwangsom.

Een nadeel van deze aanpak is dat zij relatief veel tijd vergt (toch al gauw weer enkele weken) en kosten met zich meebrengt. Voor het entameren van een kort geding moeten namelijk dagvaardingskosten worden gemaakt en moet er griffierecht worden voldaan. Bovendien is daarbij in het algemeen procureurstelling vereist, met de bijbehorende kosten. Dat laatste is hier m.i. echter niet nodig: Voor de gewenste voorziening kan de kantonrechter worden geadieerd (artikel 9 Wahv c.q. artikel 382 sub b Sv (Wetboek van strafvordering) jo. artikel 254 vierde lid Rv), zonder interventie van een procureur.

10 Zie EHRM 10 november 2004, *Pizzati/Italië*, AB 2005, 257.

11 Zie bijv.: Van Dijk e.a., a.w., p. 557-578 (Access to court).

12 Zie bijv.: Van Dijk e.a., a.w., p. 602-611 (The reasonable-time requirement).

TOEGANG TOT DE RECHTER NA EEN ONTERECHTE VERKEERSBOETE

Veel simpeler, sneller en goedkoper is de volgende mogelijkheid: U stuurt zelf (een kopie van) uw beroepschrift rechtstreeks naar de kantonrechter, met een beroep op de bovengenoemde grondwets- en verdragsartikelen. Dat zou voldoende moeten zijn om uw zaak daar in behandeling genomen te krijgen.

Alleen: Wie geen vreemde is in Jeruzalem, weet dat het bestuurs(proces)recht doorspekt is met oneerlijke bepalingen die eenzijdig ten voordele van de overheid en ten nadele van de burger zijn. Ik noem er nog slechts één (doch zou talrijke voorbeelden kunnen geven): De termijn waarbinnen de burger beroep op de bestuursrechter kan instellen is zeer kort en fataal (artikel 6:7 Awb), terwijl het door hem bestreden bestuursorgaan zich vervolgens van de termijn die voor het indienen van een verweerschrift is bepaald (artikel 8:42 Awb) niets hoeft aan te trekken. Deze oneerlijkheid is natuurlijk in strijd met de in artikel 6 lid 1 EVRM gestelde eis van 'fair trial'.¹³ Zij blijkt echter, helaas, ook de praktijk van de bestuursrechtelijke rechtshandhaving tegen de overheid doordrongen te hebben.¹⁴ De notie dat de burgers in een democratische rechtsstaat beschikken over onvervreembare grondrechten die door grondwets- en verdragsbepalingen worden gewaarborgd en prevaleren boven oneerlijke bestuursrechtelijke bepalingen, blijkt daar vrijwel geheel te ontbreken.¹⁵ (Dit is psychologisch begrijpelijk doch valt rechtens niet te billijken.)

U loopt dan ook een grote kans dat uw beroepschrift, nadat u dat zelf rechtstreeks naar de kantonrechter heeft toegestuurd, daar niet in behandeling wordt genomen 'wegens strijdigheid met de Wahv', omdat u 'de doorzending van uw beroepschrift door de OvJ moet afwachten', omdat u er 'geen rechtens te respecteren belang' bij zou hebben dat de OvJ zich aan zijn her-heroverwegings-/doorzendingstermijn houdt of iets dergelijks.

Dat is dan rechtsweigering door de kantonrechter. Die is eveneens in strijd met artikel 17 GW en artikel 6 EVRM, en bovendien met bijv. artikel 43 Wet RO (bevoegdheid schept verplichting; *noblesse oblige*).¹⁶

Daar staat dan hoger beroep bij het Gerechtshof Leeuwarden tegen open, en indien dit evenmin adequaat reageert, cassatieberoep bij de Hoge Raad op grond van artikel 13 EVRM. Volgens deze bepaling moet de onderhavige schending van artikel 6 EVRM (geen toegang tot de rechter, geen 'fair trial', geen berechting binnen een redelijke termijn, verplichte zekerheidsstelling die in strijd is met het *presumptio innocentiae* beginsel) namelijk, op nationaal niveau

13 Zie bijv.: Van Dijk e.a., a.w., p. 578-596 (The right to a fair trial).

14 Zie bijv. ook CRvB 21 maart 2008 (nr. 06/7165 WAO, *NJB* 2008, nr. 990): De appellerende burger had het griffierecht per abuis op een verkeerde rekening gestort (van de rechtbank en niet van de Centrale Raad) – waarna zijn hoger beroep onverbiddeijk niet-ontvankelijk werd verklaard. De bestuursrechter hanteert bijv. ook een eenzijdig stelsel van bewijsrecht, en bevoordeelt zodoende fundamenteel één partij – de overheid – ten opzichte van de andere partij, de rechtzoekende burger. Aldus R.H. de Bock en L.J.A. Damen in: 'Zo wordt vreemdelingenrechter boekhouder', *NRC Handelsblad* van 20 juni 2008.

15 Zie bijv. EHRM 11 januari 2007, *Salah Sheekh*, no. 1948/04: Het EHRM billijkte dat de klager niet meer tegen zijn uitzetting in hoger beroep was gegaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State omdat de uitspraak daarvan voorspelbaar afwijzend zou zijn. Die te verwachten afwijzing was, aldus het EHRM, bovendien in strijd met art. 3 EVRM.

16 Het is de vraag of hier tevens art. 13 Wet AB (Wet algemene bepalingen) van toepassing is. Volgens die bepaling kan rechtsweigering zelfs 'vervolgd worden'.

geredresseerd worden – en dit gebod derogeert aan het cassatieverbod van artikel 78 lid 3 Wet RO (Wet op de rechterlijke organisatie).

Slotopmerkingen

Indien de publicatie van dit artikel u deze laatste ervaring kan besparen, namelijk rechtsweigeren door de rechterlijke macht wanneer u – nadat de OvJ zijn her-heroverwegings- en doorzendingstermijn ongebruikt voorbij heeft laten gaan – rechtstreeks bij de kantonrechter opkomt tegen een verkeersboete die u ten onrechte is opgelegd, dan heeft het zijn doel bereikt.

De auteur houdt zich overigens gaarne aanbevolen voor suggesties hoe de door hem beschreven blokkade van de rechter, door de OvJ bij opgelegde verkeersboetes, nog op een andere wijze – met name beter/effectiever – doorbroken kan worden.

Van de Nationale ombudsman valt in casu in ieder geval weinig of niets te verwachten. Deze kan geen bevelen aan het OM c.q. de rechterlijke macht geven. Bovendien heeft hij – eveneens een bestuursrechtjurist – aan de auteur laten weten dat overschrijding van de onderhavige termijn door de OvJ weliswaar ‘stelselmatig plaatsvindt’ en voor de vervolgdgen ‘zeer vervelend’ is doch naar zijn mening niet onrechtmatig zou zijn.