

Circulaire behandeling van klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren

Aan de Ministers, het College van procureurs-generaal, de korpschefs, de burgemeesters en (overige) werkgevers van buitengewoon opsporingsambtenaren

Onderdeel: Bureau JBA

Contactpersoon: mw. mr. Ch.

Boulonois

Doorkiesnummer(s): 070-3707157

Datum: 28 juli 2003

Kenmerk: 5237844/503/CB

Code: -

Aard: Informatie

Juridische achtergrond: Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 42 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar

Geldig van/tot: 1 augustus 2003 tot 1 augustus 2007

Onderwerp: Behandeling van klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren

Inleiding

In de circulaires van 14 april 1998, kenmerk 691808/598/IV, en 26 maart 2002, kenmerk 5157529/502/AJT, is de procedure geschetst die moet worden gevolgd bij de behandeling van klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren. Deze circulaire strekt ter vervanging van deze circulaires, gelet op de behoefte aan informatie in de praktijk. In het navolgende wordt ingegaan op hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin een regeling is gegeven voor de behandeling van klachten, en op artikel 42 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO).

Hoofdstuk 9 van de Awb

Als een klacht betrekking heeft op een gedraging van een buitengewoon opsporingsambtenaar, moet de in hoofdstuk 9 van Awb opgenomen regeling voor de behandeling van klachten door bestuursorganen worden gevolgd. In artikel 9:1, eerste lid, van de Awb is namelijk bepaald dat iedereen een klacht bij een bestuursorgaan kan indienen over de manier waarop dat bestuursorgaan zich in

een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. Op grond van het tweede lid moet een gedraging van een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan worden aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan. Het begrip bestuursorgaan moet ruim worden opgevat. Uit artikel 1:1, eerste lid, van de Awb blijkt dat onder een bestuursorgaan niet alleen wordt verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, maar ook een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. Dit betekent dat ook organen van privaatrechtelijke rechtspersonen of andere instanties die niet tot de overheid worden gerekend als bestuursorgaan kunnen worden aangemerkt, indien zij met openbaar gezag zijn bekleed. Bepalend hiervoor is of er een overheidstaak is opgedragen en de daarvoor benodigde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. Zij zijn dan bestuursorgaan, voor zover zij deze publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. Hoofdstuk 9 van de Awb bevat regels voor de interne behandeling van klachten door bestuursorganen. Deze klachtenprocedure vindt plaats voorafgaand aan een eventuele procedure bij de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman is namelijk niet verplicht om een onderzoek in te stellen als de betrokkene niet eerst een klacht heeft ingediend bij het verantwoordelijke bestuursorgaan (zie de artikelen 12 en 14 van de Wet Nationale ombudsman). Dit betekent dat als een klager ontevreden is over de interne klachtbehandeling, hij zijn klacht daarna kan voorleggen aan de Nationale ombudsman als externe klachtbehandelaar. Het voorgaande is niet anders bij klachten over gedragingen van buitengewoon opsporingsambtenaren. De Wet Nationale ombudsman is namelijk van toepassing op gedragingen van bestuursorganen, voor zover het de gedragingen van voor hen werkzame buitengewoon opsporingsambtenaren betreft (artikel 1a, eerste lid, onder d, van de Wet Nationale ombudsman).

Artikel 42 van het BBO

In het BBO zijn regels gegeven over onder andere het toezicht op buitengewoon opsporingsambtenaren. Voor het dagelijks functioneren van de buitengewoon opsporingsambtenaar is de werkgever verantwoordelijk. De toezichthouder moet er echter op toezien dat de buitengewoon opsporingsambtenaar zijn taak bij de opsporing van strafbare feiten naar behoren vervult en op een juiste wijze gebruik maakt van zijn bevoegdheden.

Als er een klacht wordt ingediend over een buitengewoon opsporingsambtenaar, moet bij de behandeling van de klacht ook rekening worden gehouden met artikel 42 van het BBO. Indien een klacht betrekking heeft op de uitoefening van bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar, dan verplicht artikel 42, eerste lid, van het BBO de werkgever om direct een afschrift van de klacht aan de toezichthouder en de direct toezichthouder te zenden. Dit stelt de toezichthouder in staat om een oordeel te geven over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar. Ook kan de toezichthouder dan tijdig beslissen over de vraag of het opportuun is om tot vervolging over te gaan.

Bij de uitoefening van bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar gaat het om de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de opsporing van strafbare feiten, dat wil zeggen de feiten tot de opsporing waarvan een buitengewoon opsporingsambtenaar beëdigd is. Bij de bevoegdheden kan onder meer worden gedacht aan de bevoegdheden als bedoeld in artikel 8, eerste en derde lid, van de Politiewet 1993, en de eventuele toegekende bevoegdheid tot het gebruik van (een) geweldsmiddel(en).

Op grond van artikel 42, tweede lid, van het BBO moet de werkgever bij de afhandeling van de klacht het oordeel van de toezichthouder over de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van bevoegdheden in

acht nemen. Deze bepaling betekent in het licht van hoofdstuk 9 van de Awb dat de werkgever dit oordeel moet laten meewegen bij zijn uiteindelijke oordeel over de klacht (dit zal in de toekomst in artikel 42 BBO worden verduidelijkt).

Aandachtspunten bij de behandeling van klachten over een buitengewoon opsporingsambtenaar

Indiening

Een klacht over een buitengewoon opsporingsambtenaar moet worden ingediend bij de werkgever van de buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit is het bestuursorgaan waarbij de buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst is. Klachten die niet bij de werkgever worden ingediend, maar bijvoorbeeld bij de toezichthouder of de direct toezichthouder, moeten zo spoedig mogelijk door de ontvangende instantie naar de werkgever worden doorgezonden (zie ook artikel 2:3 van de Awb).

De werkgever moet de minimeisen van hoofdstuk 9 Awb in acht nemen bij de behandeling van de klacht.

Mocht er door het bestuursorgaan een aanvullende regeling zijn getroffen voor de afhandeling van klachten, dan is die regeling ook van toepassing indien die regeling niet in strijd is met hoofdstuk 9 Awb. Indien de klacht betrekking heeft op gedragingen van de buitengewoon opsporingsambtenaar in de uitoefening van zijn bevoegdheden als buitengewoon opsporingsambtenaar, dan geldt, zoals hiervoor is opgemerkt, artikel 42 BBO naast hoofdstuk 9 Awb.

Onderwerp

Een klacht moet gaan over de wijze waarop een buitengewoon opsporingsambtenaar zich jegens de klager of een ander heeft gedragen. Het kan daarbij gaan om feitelijke handelingen of een nalaten. Een klacht hoeft zich niet te beperken tot de rechtmatigheid van de gedraging. Er moet beoordeeld worden of een buitengewoon opsporingsambtenaar zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen, hetgeen een ruimere toetsing is.

Vereisten

Voor de manier waarop een klacht moet worden ingediend, gelden geen formele vereisten. Een klager kan zich

bij de behandeling van zijn klacht ook laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. Voor de afhandeling van schriftelijke klachten, die voldoen aan de vereisten van artikel 9:4, tweede lid, Awb geldt de procedure van afdeling 9.2 (de behandeling van klaagschriften) van de Awb. De eisen die in artikel 9:4, tweede lid, Awb aan een klaagschrift worden gesteld, zijn de volgende:

- Het klaagschrift is ondertekend.
- Het klaagschrift bevat de naam en het adres van de indiener.
- Het klaagschrift bevat de dagtekening.
- Het klaagschrift bevat een omschrijving van de gedraging waarover wordt geklaagd.

Ook als een klacht niet aan deze eisen voldoet, zal een klacht behoorlijk moeten worden behandeld en zal zoveel mogelijk moeten worden gehandeld overeenkomstig de procedure van hoofdstuk 9 Awb. In artikel 9:2 is namelijk bepaald dat een bestuursorgaan moet zorgen voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten.

Uitzonderingen op de verplichting tot behandeling

De gevallen waarin een bestuursorgaan niet verplicht is een onderzoek naar een klacht in te stellen, staan in artikel 9:8, eerste lid, Awb:

- De gedraging is al eerder onderzocht op grond van hoofdstuk 9 Awb.
- De gedraging heeft langer dan een jaar voor indiening van de klacht plaatsgevonden.
- Tegen de gedraging had door de klager bezwaar kunnen worden gemaakt, dan wel beroep aangetekend.
- De gedraging is door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan de administratieve rechter onderworpen.
- Tegen de gedraging is een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande of de gedraging maakt deel uit van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dit feit is een opsporingsonderzoek of vervolging gaande.
- Het belang van klager of het gewicht van de gedraging is kennelijk onvoldoende.

In deze gevallen is het bestuursorgaan – hier dus de werkgever van de buitengewoon opsporingsambtenaar – vrij om de klacht toch te behandelen. Om te voorkomen dat een strafrechtelijk onderzoek wordt doorkruist door een klachtonderzoek, is het belangrijk om het onderzoek naar een klacht over een buitengewoon opsporingsambtenaar achterwege te laten zo lang ter zake een opsporingsonderzoek of vervolging gaande is, dan wel bijvoorbeeld een beklagprocedure als bedoeld in artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering aanhangig is. Het is raadzaam het klachtonderzoek pas daarna te hervatten, al dan niet met het oog op disciplinaire maatregelen.

Als een klacht niet in behandeling wordt genomen, moet dat uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van de klacht gemotiveerd schriftelijk aan klager worden meegedeeld.

Behandeling van de klacht

De werkgever van de buitengewoon opsporingsambtenaar is het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor een goede klachtafhandeling. Als een klacht niet succesvol langs informele weg kan worden afgehandeld, dan moet de klacht worden afgehandeld volgens de procedure die is neergelegd in afdeling 9.2 van de Awb. Dit betekent dat:

- Er zo spoedig mogelijk een schriftelijke ontvangstbevestiging moet worden toegezonden, waarin de klager op de hoogte wordt gesteld over het verloop van de klachtenprocedure.
- De klacht moet worden behandeld door een niet bij de gedraging betrokken persoon.
- De klager in de gelegenheid moet worden gesteld te worden gehoord. Hiervan kan worden afgezien als klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van dit recht of indien de klacht kennelijk ongegrond is. Telefonisch horen is mogelijk als klager daarmee instemt. Klager en beklagde moeten in de gelegenheid worden gesteld op elkaars standpunt te reageren.
- Van het horen wordt een verslag gemaakt dat wordt vastgesteld door de klachtbehandelaar.
- De klacht wordt binnen zes weken afgehandeld. De beslissing kan ten hoogste vier weken worden verdaagd. Van de verdaging wordt vooraf aan

de klager en de beklagde schriftelijk mededeling gedaan.

– Op de klacht wordt schriftelijk en gemotiveerd antwoord gegeven.

Het is mogelijk om bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan te bepalen dat gebruik moet worden gemaakt van een klachtadviesprocedure. Voor de behandeling van klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren is dit niet bij wettelijk voorschrift gebeurd. Het is echter mogelijk dat de werkgever, zijnde het bestuursorgaan dat de klachten over buitengewoon opsporingsambtenaren afhandelt, wel van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. In dat geval gelden de aanvullende eisen van afdeling 9.3 van de Awb (Aanvullende bepalingen voor een klachtadviesprocedure).

Zoals gezegd, is ook artikel 42 BBO van belang als de klacht gaat over de uitoefening van de bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaar. Zodra de toezichthouder een afschrift van de klacht heeft ontvangen, kan deze een onderzoek instellen naar de klacht. Het onderzoek richt zich op de rechtmatigheid en behoorlijkheid van de uitoefening van de bevoegdheden door de buitengewoon opsporingsambtenaar. De toezichthouder formuleert zijn oordeel en doet dit toekomen aan de werkgever. De werkgever handelt de klacht vervolgens af overeenkomstig hoofdstuk 9 Awb en neemt bij de beoordeling van de klacht het oordeel van de toezichthouder in aanmerking. Uiteraard is het belangrijk dat de toezichthouder zijn oordeel binnen zodanige termijn aan de werkgever doet toekomen, dat de klacht binnen zes weken kan worden afgehandeld. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan moet de toezichthouder dit zo spoedig mogelijk aan de werkgever laten weten, zodat deze gebruik kan maken van de mogelijkheid van verdaging.

Een klacht mag overigens altijd langs informele weg worden afgedaan. Uit artikel 9:5 Awb blijkt dat zodra een klacht naar tevredenheid van de klager is afgehandeld, de verplichting voor het bestuursorgaan vervalt om hoofdstuk 9 Awb verder toe te pas-

sen. Het is dan belangrijk om aan de klager schriftelijk mee te delen dat men ervan uitgaat dat de klacht naar tevredenheid is afgedaan, om een eventueel later verschil van mening hierover te voorkomen.

Verplichtingen tegenover de beklagde

Als een schriftelijke klacht in behandeling wordt genomen die betrekking heeft op een concrete gedraging van een persoon, moet een afschrift daarvan aan deze beklagde worden toegezonden. In dit geval is dat de buitengewoon opsporingsambtenaar waarover wordt geklaagd. De beklagde moet in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord en te reageren op het standpunt van de klager (hoor en wederhoor). In overeenstemming met de beklagde, kan worden besloten telefonisch te horen.

Resultaat van de klacht

De klachtprocedure leidt tot een rechtens niet-bindend oordeel over de wijze waarop een buitengewoon opsporingsambtenaar zich heeft gedragen. Op grond van artikel 9:3 van de Awb kan tegen een besluit inzake de behandeling van een klacht over een gedraging van een bestuursorgaan geen beroep worden ingesteld. De bevindingen en het oordeel moeten schriftelijk aan klager worden meegedeeld. In de afdoeningsbrief moet worden gewezen op de mogelijkheid om over de gedraging van de buitengewoon opsporingsambtenaar of over de wijze van klachtbehandeling binnen een jaar een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. Als de klacht gegrond wordt verklaard, verdient het aanbeveling om in de afdoeningsbrief ook in te gaan op de eventuele maatregelen die in verband met de gegrondheid worden genomen.

De werkgever moet een afschrift van de afdoening van de klacht aan de toezichthouder en de direct toezichthouder toezenden. Deze verplichting moet worden gezien als onderdeel van de algemene informatieverplichting van de werkgever die is neergelegd in artikel 41, eerste lid, BBO.

Registratie en rapportage

Op grond van artikel 9:12a van de Awb moeten schriftelijke klachten worden geregistreerd en jaarlijks geanonimiseerd worden gepubliceerd. Het verdient aanbeveling dat werkgevers aan wie ingevolge artikel 142, eerste lid, onder b, en derde lid, van het Wetboek van Strafvordering een categoriale beschikking is verleend, de informatie over de afhandeling van klachten opnemen in het door hen op te stellen jaarverslag.

*De Minister van Justitie,
namens deze,
de directeur-generaal
Rechtshandhaving,
C.W.M. Dessens.*