

# De magistrat de liaison

## Een pionier in de internationale samenwerking

**P.C. Kortenhorst en P.A.M. Verrest\***

Dit artikel beoogt een beknopte beschrijving te geven van het werk van de magistrat de liaison. Een magistrat de liaison is een magistraat (rechter of officier van justitie) die gedetacheerd wordt namens zijn land bij het ministerie van Justitie in een ander land. Nederland heeft op het moment één magistrat de liaison: een Nederlandse officier van justitie is gedetacheerd bij het Franse ministerie van Justitie. Het ministerie van Justitie in Den Haag ontvangt op zijn beurt een Franse magistrat de liaison. De functie van de magistrat de liaison houdt het midden tussen die van diplomaat, magistraat en ambtenaar van het ministerie van Justitie van het ontvangende land. De magistrat de liaison is de meest vooruitgeschoven post van de justitie-organisatie, pionier op het terrein van internationale samenwerking en een belangrijke schakel in het rechtshulpverkeer. Hieronder volgt een uiteenzetting van de verschillende activiteiten van de magistrat de liaison en in het verlengde daarvan, een beschrijving, meer in het algemeen, van knelpunten bij de internationale rechtshulp. Het geheel is gebaseerd op de ervaringen die één van de auteurs de afgelopen drie jaar in deze functie in Parijs heeft opgedaan.<sup>1</sup>

## Het ontstaan van de magistrat de liaison

Het ontstaan van de magistrat de liaison is aan de Italiaanse onderzoeksrechter Falcone te danken. In zijn strijd tegen de mafia stuitte hij herhaaldelijk op problemen bij het verkrijgen van medewerking in het buitenland. Dat bracht hem tot de suggestie om collega's te detacheren bij ministeries van Justitie in andere landen, om zo de communicatieproblemen te overwinnen en de informatie-uitwisseling te verbeteren. Italië vond echter destijds de middelen niet voor een dergelijke uitzending van magistraten. Frankrijk pikte het Italiaanse idee op en begin 1993 werd door het Franse ministerie een rechter-commissaris geplaatst bij het Italiaanse ministerie van Justitie. Hier bleef het niet bij: ook tussen Nederland en Frankrijk werden in het najaar van 1993 voor het eerst magistraten uitgewisseld.

Op dit moment zijn er in totaal twaalf magistrats de liaison. Bij het Franse Ministère de la Justice zijn gedetacheerde magistraten werkzaam

\* De auteurs zijn respectievelijk officier van justitie te Maastricht/voormalig magistrat de liaison voor Nederland bij het Franse ministerie van Justitie, en onderzoeker verbonden aan de KU Nijmegen en het WODC.

uit Nederland, Duitsland, Italië, Spanje en de Verenigde Staten. Frankrijk heeft zelf magistraten uitgezonden naar Den Haag, Rome, Madrid, Berlijn, Londen, Washington en Praag. De magistrat de liaison is dus vooral een Franse figuur. De Franse magistrats de liaison vervullen inmiddels een belangrijke rol in de rechtshulprelatie van Frankrijk met andere staten. Bovendien kan het Franse ministerie van Justitie op grond van verschillende ervaringen met eigen en buitenlandse magistrats de liaison, de taken van de magistrat de liaison verder ontwikkelen.

De plaatsing van een magistrat de liaison geschiedt telkens op basis van een overeenkomst tussen de twee betrokken landen. Inmiddels is er binnen de Europese Unie ook een breder kader, in de vorm van een Gemeenschappelijk Optreden, op 22 april 1996 aanvaard door de Raad.<sup>2</sup>

De meeste uitgezonden magistrats de liaison staan bij hun werk in het buitenland formeel onder leiding van de ambassadeur van hun land en maken deel uit van het *corps diplomatique*.<sup>3</sup> Zij werken echter – in tegenstelling tot het andere diplomatieke personeel – grotendeels op het ministerie van Justitie in het ontvangende land. De magistrat de liaison wordt daar al snel meer beschouwd en behandeld als een collega dan als de vertegenwoordiger van een vreemd land.<sup>4</sup> Dit gevoel wordt versterkt doordat er bij veel taken van de magistrat de liaison, zoals bij het organiseren van rechtshulp in zaken van zware criminaliteit, (louter) gemeenschappelijke belangen spelen. De magistrat de liaison heeft niet de beschikking over eigen ondersteuning, zodat hij geen administratief werk kan delegeren en bijvoorbeeld alle correspondentie in de vreemde taal zelf moet voeren.

De magistrat de liaison komen geen zelfstandige bevoegdheden toe in de zaken die hem worden voorgelegd. Opsporings- en vervolgingsbeslissingen blijven een zaak van de Franse of Nederlandse officier van justitie of rechter-commissaris die het onderzoek leidt. Hetzelfde geldt voor het nemen van beslissingen in uitleveringszaken, waar de bevoegdheid ligt bij het ministerie van Justitie en de behandelende justitiële organen. Dit betekent dat de magistrat de liaison, ook als hij zich intensief met een zaak bezighoudt, altijd aan twee kanten de besluitvoering kort moet sluiten.

De taken van de magistrat de liaison lagen aanvankelijk alleen op het strafrechtelijk terrein. De afgelopen jaren zijn zijn werkzaamheden echter, zoals we zullen zien, aanzienlijk verbreed.<sup>5</sup>

- 1 Mr. P.C. Kortenhorst heeft in december 2000 afscheid genomen als magistrat de liaison te Parijs. In deze functie is hij inmiddels opgevolgd door mr. R.A.F. Gerding.
- 2 PbEG GO, L 105/1, 07-07-1996.
- 3 Dit is bijvoorbeeld niet het geval voor de Duitse magistrat de liaison te Parijs.
- 4 De magistrat de liaison zou kunnen gaan twijfelen over zijn identiteit. Vergelijk Themerson, S., *The adventures of Peddy Bottom*, Londen, PL Editions Poetry, 1951.
- 5 Er zijn natuurlijk ook accentverschillen in het werk van de magistrats de liaison uit verschillende landen.

## Het werk van de magistrat de liaison

In het werk van de magistrat de liaison kunnen een vijftal aspecten worden onderscheiden: strafrechtelijke internationale rechtshulp; civielrechtelijke internationale rechtshulp; rechtsvergelijking; bilaterale en multilaterale onderhandelingen; toenadering van de Europese rechtssystemen.

### *Strafrechtelijke internationale rechtshulp*

Een belangrijk gedeelte van het werk van de magistrat de liaison heeft betrekking op de rechtshulp die door Nederlandse officieren van justitie en rechters-commissaris aan hun Franse collega's wordt gevraagd. Slechts een klein deel van deze verzoeken vraagt om het optreden van de magistrat de liaison. Op basis van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (Suo) kunnen de justitiële autoriteiten zich met hun rechtshulpverzoeken rechtstreeks tot een buitenlandse collega -in Frankrijk is dit de procureur-generaal – richten.<sup>6</sup> Gelukkig loopt dit vaak goed. Ter vergemakkelijking van het rechtshulpverkeer tussen Nederland en Frankrijk is bovendien door de magistrat de liaison en de Nederlandse politieliaison<sup>7</sup> een lijst met tips en aanbevelingen gemaakt.

In het geval er problemen rijzen, of zich ingewikkelde vraagstukken voordoen, kan de magistrat de liaison helpen bij het opstellen van het rechtshulpverzoek en bemiddelen bij de uitvoering ervan. Dat gebeurt in het bijzonder als de toepasselijke wetgeving in beide landen verschilt of in de gevallen dat er in beide landen onderzoek gaande is dat elkaar raakt. In voorliggende gevallen is het zaak dat de magistraten en opsporingsambtenaren uit de beide landen elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium ontmoeten, om op basis van de dossiers hun doelstellingen op elkaar af te stemmen. De magistrat de liaison kan ook hierbij helpen.

In de rechtshulprelatie is met enige regelmaat sprake van spoedgevallen. Bij een Nederlands rechtshulpverzoek dat snel uitgevoerd moet worden, bestaat het werk van de magistrat de liaison bijvoorbeeld uit het achtereenvolgens opbellen van de Franse procureur-generaal aan wie het verzoek officieel gericht moet worden, de officier van justitie die het verzoek vervolgens krijgt toegewezen, de rechter-commissaris die met de uitvoering wordt belast en de leider van het politieteam dat met het verzoek op pad wordt gestuurd.<sup>8</sup> Als een rechtshulpverzoek in meerdere resorten of arrondissementen moet worden uitgevoerd, neemt het aantal telefoongesprekken evenredig – of, als de uitvoering gelijktijdig moet plaatsvinden en alle bevoegde autoriteiten op één lijn moeten worden

6 Zie artikel 53 Suo.

7 Kortenhorst, P.C., A. Wouda, *Tips bij het maken van een rechtshulpverzoek aan Frankrijk* (verspreid via het College van procureurs-generaal).

8 Art. 695 jo 694 Code de procédure pénale (CPP).

gebracht, exponentieel – toe. Een vorm van landelijke coördinatie is op dit punt in Frankrijk niet voorzien. Voor het verkrijgen van toestemming<sup>9</sup> om Nederlandse opsporingsambtenaren of magistraten in Frankrijk onderzoekshandelingen te laten bijwonen, moet ook contact worden opgenomen met de Franse procureur-generaal.<sup>10</sup>

Meer dan in Nederland spelen in Frankrijk bij de behandeling van grote zaken persoonlijke contacten tussen magistraten een rol. Als Franse magistraten zich geen beeld kunnen vormen van hun buitenlandse collega, geven ze vaak blijk van enig wantrouwen en treden defensief op. Het is daarom belangrijk om hen persoonlijk te ontmoeten om een zaak te bespreken, of als het niet anders kan, dan tenminste per telefoon uitgebreid op de zaak in te gaan. Na dit persoonlijke contact verlopen zaken over het algemeen aanzienlijk soepeler.

De magistrat de liaison krijgt ook te maken met uitleveringszaken. In tegenstelling tot Frankrijk, kan Nederland in beginsel eigen onderdanen uitleveren voor strafvervolging in het buitenland. Deze figuur doet zich regelmatig voor, bijvoorbeeld in drugszaken. De uitlevering vindt dan plaats onder voorwaarde, dat de persoon indien veroordeeld, de opgelegde vrijheidsstraf in Nederland mag uitzitten.<sup>11</sup>

### *Civielrechtelijke internationale rechtshulp*

In de rechtshulprelatie tussen Nederland en Frankrijk behoeven slechts weinig civielrechtelijke zaken tussenkomst van de magistrat de liaison. Tussen Duitsland en Frankrijk daarentegen, spelen er veelvuldig zaken van onttrekking aan het ouderlijk gezag van kinderen. Deze kinderen zijn na een echtscheiding toegewezen aan de in het ene land wonende ouder en worden ontvoerd of keren niet terug van een bezoek aan de ouder in het andere land.<sup>12</sup>

### *Rechtsvergelijking*

Aan de magistrat de liaison worden met regelmaat verzoeken gedaan om een beschrijving van het buitenlandse rechtssysteem. We moeten een onderscheid maken tussen informatie over onderwerpen die direct samenhangen met de rechtshulprelatie en informatie ten behoeve van het

9 Op grond van artikel 4 van het Europees Rechtshulpverdrag 1959 (ERV).

10 Tot de recente wijziging van de regeling van internationale rechtshulp in het Franse Wetboek van strafvordering, was alleen het Franse ministerie van Justitie terzake bevoegd.

11 Zie artikel 4 lid 2 Uw en het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnenen personen, Straatsburg, 21 maart 1983 (Trb. 1983, 74).

12 Het aantal zaken is niet zo groot (minder dan 20), maar ze krijgen veel aandacht van de media in beide landen. Frankrijk wil in Europees verband komen tot een betere regeling van rechtshulp in civiele zaken. Zie toespraak Franse minister van Justitie voor de vaste commissie 'vrijheden' van het Europees parlement, 05-05-2000. (Op de internetsite van het Franse ministerie van justitie, [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr) )

Nederlandse justitiebeleid en nieuwe wetgeving. In het kader van de rechtshulp gaat het vaak om de wijze waarop in het buitenland dwangmiddelen of bijzondere opsporingsmethoden worden toegepast of informatie over wetgeving waarvoor geen dubbele strafbaarheid bestaat.<sup>13</sup>

Voorbeelden van vragen ten behoeve van het Nederlandse justitiebeleid, zijn die naar de ontwikkelingen in de reorganisatie van de rechterlijke organisatie in Frankrijk en vragen met betrekking tot de totstandkoming van de 'Pacs'<sup>14</sup>, de Franse aanzet tot het geregistreerd partnerschap. Deze Pacs kan in Nederland als partnerschap worden ingeschreven; omgekeerd geldt dit niet, hetgeen problemen op kan leveren.

Uiteraard is de magistrat de liaison ook voor het ontvangende land een bron van informatie over de situatie in zijn eigen land. Zo hebben de Nederlandse en de Italiaanse magistrats de liaison een bijdrage geleverd aan de voorbereiding van de nieuwe Franse wetgeving inzake rechtshulp.<sup>15</sup>

Dit heeft onder andere geleid tot het opnemen in de wet van een artikel, dat het mogelijk maakt voor een buitenlandse advocaat om in het kader van een rogatoire commissie, een verhoor van een getuige bij te wonen. Voorheen werd dit, overeenkomstig de wet, vaak geweigerd door de Franse rechter-commissaris, die deze verhoren leidt. Hierdoor kon niet worden voldaan aan de eisen van het Nederlandse strafprocesrecht.<sup>16</sup>

### *Bilaterale en multilaterale onderhandelingen*

Tussen Frankrijk en Nederland vindt op verschillende niveau's tussen justitie en politie overleg plaats. In een aantal van deze overlegstructuren heeft de magistrat de liaison, vooral in de fase van de voorbereiding, een plaats. Er is overleg dat een zuiver bilateraal karakter heeft, bijvoorbeeld tussen de bureau's internationale rechtshulp van beide ministeries of het jaarlijkse overleg tussen directeurs-generaal van de ministeries van beide landen.

Een bekend voorbeeld van multilaterale samenwerking is het zogenaamde 'Hazeldonkoverleg': hierin wordt door Nederland, Frankrijk, België en Luxemburg samengewerkt bij de bestrijding van verschillende vormen van drugtoerisme.

Bij de Europese Raad van Tampere is het besluit genomen om de strafrechtelijke samenwerking te intensiveren door oprichting van gemeenschappelijke onderzoeksteams van politiediensten van EU-landen.

13 Dit laatste hangt samen met vereisten van dubbele strafbaarheid in verschillende verdragen en (uitleverings)wetten.

14 'Pacte civil de solidarité'.

15 Artikelen 694 tot en met 696-2 CPP; Wet van 23-06-1999.

16 Zie uitleg in Ministère de la Justice, Circulaire CRIM 99-15 F5, 29-12-1999.

Het nieuwe EU-Rechtshulpverdrag schept hier een basis voor.<sup>17</sup> De Nederlandse minister-president en de Franse president hebben in februari 2000 besloten tot de oprichting van een dergelijk team. In een multidisciplinaire werkgroep worden nu voorbereidingen getroffen voor het werken met Frans-Nederlandse opsporingsteams. Deze teams kunnen na ratificatie van het EU-Rechtshulpverdrag formeel hun beslag krijgen.

Verder is de magistrat de liaison soms betrokken bij de voorbereiding van de standpunten van zijn land in multilateraal overleg, onder andere in EU-verband. De afgelopen jaren hebben zowel Frankrijk (2000) als Nederland (1997) het voorzitterschap van de Europese Unie bekleed en tijdens hun voorzitterschap ingezet op de bevordering van justitiële samenwerking. De magistrat de liaison speelt ook een rol bij de totstandkoming en uitvoering van justitie-programma's ten behoeve van kandidaat EU-landen.

### *Toenadering van de Europese rechtssystemen*

In deze categorie valt een breed scala van activiteiten. De rol van de magistrat de liaison is in belangrijke mate initiërend bij het bevorderen van – letterlijke – toenadering. De afgelopen jaren is er een aantal bezoeken georganiseerd voor Nederlandse hoofdofficieren aan Frankrijk en van Franse hoofdofficieren aan Nederland. Deze bezoeken hebben een veelbelovend vervolg gekregen, met een *jumelage* tussen de parketten van Amsterdam en Parijs. De samenwerking tussen het Parijse en Amsterdamse openbaar ministerie richt zich op verschillende terreinen: onder andere op de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, waarbij het samengaan van de Parijse en Amsterdamse Beurs een belangrijke aansporing tot meer samenwerking vormt. Ook is er veel aandacht voor de ontwikkelingen in de aanpak van jeugdcriminaliteit.

Andere bezoeken worden met name georganiseerd voor parlementariërs en ambtenaren. Het betreft veelal thematische bezoeken. Nederlandse delegaties zijn naar Frankrijk geweest voor de bestudering van het functioneren van de Franse *Maisons de Justice et du Droit* (Justitie in de buurt), de alternatieve afdoening van strafzaken en de toepassing van snelrecht.<sup>18</sup> Vanuit Frankrijk is er onder andere veel belangstelling voor het gebruik van elektronisch toezicht in Nederland, en in algemene zin, voor het Nederlandse gevangeniswezen. Met het oog op aanstaande wetswijzigingen in Frankrijk, heeft een Franse regeringscommissie<sup>19</sup> een

17 Artikel 13 van het verdrag, zie PbEG, C 197/1, 12-07-2000.

18 Zie verder Verrest, P., 'The French public prosecution service', *European journal of crime, criminal law and criminal justice* (nog te verschijnen).

19 In deze Franse commissie heeft ook - vrij uitzonderlijk - de directeur DJI van het Nederlandse ministerie van Justitie zitting genomen.

bezoek aan Nederland gebracht ter bestudering van de wijze waarop het externe toezicht op justitiële inrichtingen is georganiseerd.

Verder is de magistrat de liaison een veelgevraagd spreker of gastdocent bij de opleidingsinstituten voor de rechterlijke macht in beide landen, politie-academies en op (internationale) conferenties. Tenslotte kan de magistrat de liaison bijdragen aan de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen wetenschappers en universiteiten in beide landen.<sup>20</sup>

### **De problemen van de internationale samenwerking in strafzaken**

De magistrat de liaison verkeert in een bevoorrechte positie om vast te stellen – telkens opnieuw – dat internationale samenwerking geen sine cure is. De justitiële samenwerking kent niet het vaak vormloze gemak van de politiesamenwerking.<sup>21</sup> Magistraten zijn in hun eigen rechtssysteem opgeleid en het kost hen zichtbaar moeite te bedenken dat systemen die op het eerste gezicht veel op elkaar lijken, bij nader inzien in de praktijk grote verschillen vertonen. Daar komt bij dat zowel in Frankrijk als in Nederland officieren en rechters-commissaris vaak overbelast zijn en er door hen te weinig tijd wordt uitgetrokken voor de voorbereiding van rechtshulpverzoeken. In veel gevallen wordt dit zelfs geheel aan de politie overgelaten. Slechte ervaringen met internationale rechtshulp doen sommige magistraten er maar helemaal van afzien om nog eens aan een verzoek aan een buitenlandse collega te beginnen. Verder moeten we constateren, dat belangrijke internationale afspraken om tot verbetering van de samenwerking bij de bestrijding van deze of gene vorm van misdaad te komen, een dode letter blijven. Op nationaal niveau ontbreekt de aandacht, gelden er andere prioriteiten of bestaan eenvoudigweg de middelen niet om tot uitvoering te komen.

De problemen die zich – overigens niet alleen in de relatie tussen Frankrijk en Nederland- in de internationale rechtshulp voordoen, zijn in een aantal categoriën onder te brengen<sup>22</sup>: communicatie; rechtsvergelijking; rechtsbasis; de organisatie van opsporing en vervolging; vertrouwen. De magistrat de liaison heeft een belangrijke taak bij het signaleren van deze problemen en het vinden van oplossingen.

20 Betrokkenheid bij het WODC-onderzoek naar de rol van rechter-commissaris en officier van justitie in beide landen is daar een voorbeeld van. Zie Verrest, P.A.M., *De sturing en controle van de politie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken*, Den Haag, ministerie van Justitie, Onderzoeksnotities nr. 3, 2000.

21 Op politieel vlak kan zelfs spontane informatie-verstrekking plaatsvinden. Zie artikel 46 Suo.

22 Hierbij laten we ons inspireren door Massé, M., 'Les difficultés pratiques de la coopération judiciaire pénale', In: *L'espace judiciaire européen; actes du colloque d'Avignon*, Parijs, La Documentation française, 1999, pp. 104-107.

## Communicatie

In veel gevallen waarin rechtshulp niet of niet goed wordt verleend, speelt er eerder een communicatieprobleem dan een inhoudelijk probleem. Het begint ermee dat in rechtshulpverzoeken, vooral van Franse zijde, veelvuldig adressen met telefoon- en faxnummer ontbreken. In geval er behoefte is aan nadere uitleg verhindert dit een snel contact.

In de tweede plaats is er het probleem van de taalbarrière. Er zijn weinig Nederlandse magistraten die goed Frans spreken en bijna geen Franse collega's die zich in het Nederlands kunnen uitdrukken. Kennis van de Engels taal is in Frankrijk vaak ook niet aanwezig. Daar komt bij, dat voor het bespreken van ingewikkelde verzoeken een meer dan gemiddelde kennis van de vreemde taal nodig is. Juridische termen lijken vaak op elkaar, maar hebben soms een andere inhoud en het gebruik ervan kan tot onvermoede misverstanden leiden. Gespecialiseerde tolkvertalers zijn er weinig. Tot in het detail doorvragen kan dus nodig zijn om er zeker van te zijn dat men elkaar goed begrepen heeft. Op allerlei fronten valt verbetering waar te nemen. De opleidingsinstituten voor de rechterlijke macht (SSR en Ecole nationale de la Magistrature) geven zowel in de basisopleiding als bij de nascholing aandacht aan internationale rechtshulp. Door medewerkers van afdelingen Internationale Rechtshulp van de beide ministeries wordt over en weer stage gelopen.

In Nederland wordt de specialisatie bij politie en openbaar ministerie op het gebied van rechtshulp vergroot met de oprichting van de Regionale Internationale Coördinatie Centra, die in de loop van 2001 alle operationeel zullen zijn.<sup>23</sup> Bij het Landelijk Parket komt daarnaast een landelijk internationaal coördinatie centrum. In Frankrijk is in ieder ressort door de procureur-generaal een internationale rechtshulpspecialist aangewezen. Deze laatsten zijn ook de correspondenten voor het Franse contactpunt van het Europees Justitiëel Netwerk. Dit netwerk, met contactpunten in de 15 EU-lidstaten kan een aantal communicatieproblemen uit de wereld helpen.

De Nederlandse contactpunten zijn het Landelijk Parket en het Bureau internationale rechtshulp in strafzaken (Birs) van het ministerie van Justitie. De contactpunten van het EJN beschikken over kennis van hun eigen land, de noodzakelijke gegevens voor rechtshulp met de andere landen en een informatiesysteem dat het mogelijk maakt snel een bevoegde en/of gespecialiseerde collega te vinden.

Er zijn goede ervaringen te melden met het Nederlandse Landelijk Parket en het Bureau internationale rechtshulp in strafzaken bij de behandeling van ingewikkelde rechtshulpverzoeken. Ook ervaringen in het buitenland, bijvoorbeeld in de figuur van de Belgische nationale magis-

23 Zie *Opportuun*, 2000, nr. 8, pp. 20-21 en Kamerstukken II, 2000-2001, 27400, hoofdstuk VI, nr. 2, pp. 62-63. In eerste instantie richten de ICC's zich op de verwerking van inkomende verzoeken. In een tweede fase zullen ook uitgaande verzoeken worden behandeld.

traat, tonen aan dat er behoefte is aan zeer gespecialiseerde capaciteit en landelijke coördinatie bij de uitvoering van ingewikkelde verzoeken. De voorlopige eenheid Eurojust zal op Europees niveau mogelijk een zelfde rol gaan spelen. Eurojust, bestaande uit magistraten of politie-officieren van de lidstaten, krijgt de taak te zorgen voor een adequate coördinatie van nationale met vervolging belaste autoriteiten en strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit – inmiddels in de voorbereiding geworden ‘ernstige criminaliteit’ – te ondersteunen.<sup>24</sup> Over de oprichting van de ‘voorlopige Justitiële Coördinatie Eenheid’ – Eurojust – is een akkoord bereikt<sup>25</sup> en zal medio 2001 van start gaan.

### *Rechtsvergelijking*

In de internationale justitiële samenwerking is rechtsvergelijking heel belangrijk. Een officier van justitie of rechter-commissaris is opgeleid om naar de regels van zijn eigen recht te werken. Voor het verkrijgen van rechtshulp in een ander land, volgens de regels van een ander recht, is een zekere flexibiliteit en inlevingsvermogen nodig. Met kennis van het andere rechtssysteem in het hoofd zal er overlegd moeten worden, soms zelfs onderhandeld. Dat gaat lang niet alle collega's, gewend aan het geven van bevelen makkelijk af. In een rechtshulprelatie is het zoeken naar het gemeenschappelijke in elkaars rechtssysteem belangrijker dan het vinden van de verschillen die rechtshulp onmogelijk maken. Twee simpele voorbeelden:

– De Franse rechter-commissaris die het standaardformulier voor een opdracht aan de Franse politie gebruikt als internationale rogatoire commissie, volstaat nogal eens met de algemene opdracht ‘verricht al het nodige om de materiële waarheid te vinden’. Hoewel dit in Frankrijk voldoende basis biedt voor een doorzoeking – bijvoorbeeld in een onderzoek naar wapenhandel -, zal een Nederlandse collega een explicieter verzoek eisen, of anders weigeren.

– De Nederlandse officier van justitie die zijn Franse collega expliciet om plaatsing van een peilbaken vraagt, krijgt naar alle waarschijnlijkheid van de Franse collega te horen dat die niet bevoegd is een dergelijk bevel te geven aan de politie. Er is niets omtrent gebruik van deze bevoegdheid in de Franse wet geregeld.<sup>26</sup> Maar de Franse officier van justitie kan wel, als er in algemene termen om opsporing of het volgen van een verdachte wordt gevraagd, de politie opdragen gevolg te geven aan het verzoek en de politie kan dan, gebruikmakend van haar bevoegdheden, een peilbaken plaatsen.

24 Europese Raad, Conclusies van het voorzitterschap, Tampere 15/16-10-1999, onder nr. 46.

25 Zie onder andere Kamerstukken II, 2000-2001, 23490, nr. 170, p. 3.

26 Hierover Verrest, P., in: Tak, P.J.P. (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie*, Groningen, Intersentia, 2000, p. 369.

Met goede rechtsvergelijkende kennis valt dus een groot aantal problemen te ondervangen. Niettemin blijft het zeer wenselijk dat er in Europees verband op punten<sup>27</sup> wordt toegewerkt naar harmonisatie van strafrecht en strafprocesrecht, om een einde maken aan onnodige letterknechterij.

### *Rechtsbasis*

Er komt steeds meer wetgeving op het gebied van rechtshulp en het oerwoud van internationale verdragen blijft doorgroeien. Het is niet makkelijk om meteen de van toepassing zijnde teksten te vinden. De opeenstapeling van nationale en internationale wetgeving levert bovendien serieuze problemen, omdat de teksten elkaar vaak (deels) overlappen.

Laten we vooropstellen, dat in rechtshulpverdragen – zeker tussen Frankrijk en Nederland – veelal voldoende middelen bestaan. Het is opmerkelijk hoe vaak het Europees rechtshulpverdrag (ERV) van 1959 gebruikt kan worden als basis voor een verzoek. Daarnaast zijn de uitgangspunten van de *Suo van belang*, met betrekking tot rechtstreekse verzending van verzoeken, het onderscheid tussen politieke en justitiële rechtshulp en de spontane informatie-uitwisseling tussen politiediensten.

Voor het overige kan er inderdaad onduidelijkheid heersen. Er bestaan binnen verschillende kaders -Verenigde Naties, Raad van Europa, Europese Unie, Schengen- onder andere speciale verdragen met betrekking tot witwassen, wapenhandel, terrorisme en allerlei aanvullende protocollen bij bestaande verdragen. Niet alle teksten zijn echter geratificeerd, of slechts door een beperkt aantal landen. Vaak hebben landen ook voorbehouden geformuleerd, onder andere over de toepassing in hun overzeese gebiedsdelen. Een complete verzameling van bijgewerkte teksten is een zeldzaamheid. Het valt, zeker voor magistraten die niet dagelijks op dit terrein werkzaam zijn, niet mee de tekst te kiezen die het beste resultaat geeft.<sup>28</sup> Daarnaast is soms niet eenvoudig te bepalen via welke weg de rechtshulp gezocht moet worden. Rechtstreekse verzending naar collega's in Schengenlanden (in Frankrijk – zoals gezegd – de procureur-generaal) is mogelijk, maar de gang via de ministeries van Justitie kan toegevoegde waarde hebben. Voor landen buiten Europa geldt vaak het diplomatieke kanaal. Verder kunnen verzoeken gedaan worden via Interpol, Europol en binnenkort de voorlopige eenheid Eurojust. Elk kanaal kent zijn eigen voor- en nadelen, zijn eigen toepassingsgebied en regels. Omdat niet alle kanalen goed werken, wordt nogal eens geprobeerd het verzoek via verschillende wegen tegelijk voltooid te krijgen. Voor zover

27 Zie ook Tak, P.J.P., *Heimelijke opsporing in de Europese Unie*, pp. 834-835.

28 In de rechtshulpverdragen met landen buiten Europa zijn bilaterale verdragen van groot belang, zoals tussen Nederland en de Verenigde Staten.

dit geen andere problemen oplevert<sup>29</sup>, is er in ieder geval sprake van dubbel werk.

Ook op dit terrein is er vooruitgang te bespeuren. In Nederland kan gebruik worden gemaakt van een computerprogramma, het kennisstelsel internationale rechtshulp in strafzaken (Kris). Dit programma wijst de gebruiker de weg tussen verschillende teksten, helpt bij het opstellen van het rechtshulpverzoek en geeft aanwijzingen voor de verzen- ding ervan. Actuele kennis over verdragen en hun toepassing wordt via het EJN beschikbaar gesteld.

### *De organisatie van opsporing en vervolging*

Teleurstellingen in de internationale samenwerking zijn soms ook te wij- ten aan verschillen in de organisatie van opsporing en vervolging. Aller- eerst speelt hier het verschil tussen politie en justitie samenwerking. Dit onderscheid is op grond van de Suo eenduidig: de politie kan verzoeken zelf afhandelen, tenzij dwangmiddelen nodig zijn of de te verrichten onderzoekshandelingen naar nationaal recht aan justitie zijn voorbe- houden.<sup>30</sup> Deze bepaling heft echter de verschillen die in de opsporings- praktijk in Europese landen kunnen bestaan niet op. De wijze waarop met informatie wordt omgegaan verschilt: een op informele basis ver- strekte inlichting kan zo onbedoeld tot justitiële actie leiden.

In de tweede plaats zijn er grote verschillen tussen de sturing en con- trole van de politie door justitie: waar men in Nederland gewend is aan een betrekkelijk vergaande bemoeienis van het openbaar ministerie is er in andere landen bij de politie soms een grote terughoudendheid om de justitie al in een vroeg stadium te betrekken bij de besluitvorming.<sup>31</sup> Ook bestaan er verschillen in de positie van bijzondere opsporingsdiensten. In sommige landen, waaronder Frankrijk, ontvangen douanediens- ten een premie na de inbeslagneming van verboden goederen. Hiermee wordt het aantrekkelijker om in een onderzoek over te gaan tot inbeslag- neming van drugs, dan te kiezen voor internationale samenwerking en een transport te volgen naar de uiteindelijke bestemming.

### *Wederzijds vertrouwen*

De minst voorspelbare factor in de internationale rechtshulp, is het ver- trouwen van magistraten in het rechtssysteem en justitiebeleid van een ander land. Slechte ervaringen – al dan niet van horen zeggen – met de uitvoering van rechtshulpverzoeken door het aangezochte land kunnen leiden tot vervelende vooroordelen. Hetzelfde geldt voor negatieve be-

29 Zoals irritatie bij de buitenlandse collega's.

30 Zie art. 39 lid 1 SUO en art. 552i Sv.

31 Verrest, P.A.M., *De sturing en controle van de politie in het Franse en Nederlandse vooronderzoek in strafzaken*, pp. 101-102, 116-123.

richten over de kwaliteit en onafhankelijkheid van de justitie-organisatie in een ander land.

Tussen Nederland en Frankrijk speelt een aantal problemen op dit vlak. Het Nederlandse beleid inzake drugs en prostitutie, is sommige Franse magistraten een doorn in het oog. Deze lijkt het zicht te belemmeren op het feit dat in werkelijkheid de situatie in Nederland soms nauwelijks verschilt van de situatie in Frankrijk: zeker niet bij de bestrijding van vormen van zware en georganiseerde criminaliteit. In Nederland worden andersom berichten over de deplorabele staat waarin de Franse gevangenen verkeren en over veroordelingen van Frankrijk door het EHRM ter zake gebreken in de procesgang of behandeling van gedetineerden, soms -ten onrechte- in verband gebracht met de wijze waarop rechtshulpverzoeken worden uitgevoerd.

## Besluit

Er zit volop ontwikkeling in de wijze waarop rechtshulp in strafzaken wordt verleend. Toch doen zich in de dagelijkse praktijk nog allerlei problemen voor. De magistrat de liaison speelt hierin een rol op een grote verscheidenheid van terreinen.

Voor een goede samenwerking tussen twee of meer landen bij de bestrijding van vormen van zware misdaad zijn goede nationale coördinatiemechanismen en een goed functionerende internationale informatie-uitwisseling en besluitvorming nodig. Kennis van elkaars rechtssysteem, tijd en aandacht voor overleg, en wederzijds vertrouwen zijn daarbij van het grootste belang.

Het Europees Justitieel Netwerk en binnenkort Eurojust, zullen de komende tijd nog tot verdere verbetering van de rechtshulp leiden. Het EJN en Eurojust zullen ook van invloed zijn op de taken en bevoegdheden van de magistrat de liaison. Hoe de taken van de magistrat de liaison er over een aantal jaren uit zullen zien, is daarom niet duidelijk. Echter, voor de totstandkoming van een Europese ruimte waarin vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het hoogste goed zijn en waarin aan de justitiële samenwerking hoge eisen worden gesteld, lijkt het voor justitie buitengemeen nuttig om blijvend een vertegenwoordiger af te vaardigen naar een ander land.