

Internationale overbrenging van veroordeelden. De veroordeelde als subject, Antwerpen, Maklu, 2011, 682 p.

Eveline De Wree^a

^a Vormingswerker, Vzw Elegast Centra voor jeugd en gezin (corresp.: Eveline.DeWree@ugent.be)

Waarom een proefschrift over internationale overbrenging van veroordeelden? Het hoeft weinig betoog dat het thema brandend actueel is en blijft. De groeiende internationale mobiliteit in onze samenleving kan niemand ontgaan. De overbevolking in onze gevangenissen ook niet. Tel die twee op en de stap naar overbrenging is snel gemaakt, niet enkel in beleid of op de werkvloer, maar ook in de publieke opinie. Niet vreemd dus dat een thema als overbrenging er zich toe leent om in het kader van een proefschrift bestudeerd te worden. Dit proefschrift is een lijvig werk. Een uitgebreid verslag van een zoektocht die bijna vier jaar duurde. Dat het boek zo dik is geworden, is logisch. Het verwerkt drie verhalen over overbrenging en integreert ze tot één geheel. Deze drie perspectieven op internationale overbrenging bieden de lezer de kans het thema van uit drie verschillende invalshoeken te bekijken. Hoe werd de studie van overbrenging in dit proefschrift aangepakt? Heel simpel: door te beginnen bij het begin. Hoe is overbrenging ontstaan; waarom zijn we er op een bepaald moment van overtuigd geraakt dat we onze veroordeelden naar hun thuisland over wilden brengen?

In deel één van het werk wordt internationale overbrenging van veroordeelden bestudeerd vanaf dit startpunt. We bekijken welke verdragen werden afgesloten en hoe die er uitzien. Deel één is dus de studie van internationale overbrenging op macroniveau. Overbrenging wordt hier niet beperkt tot het overbrengen tussen landen. Ook de internationale overbrenging van gevangenen die werden veroordeeld door een internationaal hof wordt in dit deel van het proefschrift meegenomen. Dit zoek- en puzzelwerk culmineerde in een uitgebreid overzicht van overbrengingsverdragen die wereldwijd werden afgesloten. Daardoor krijgen we zicht op evoluties in overbrenging en op

de motieven die staten en internationale actoren drijven om internationale overbrenging van veroordeelden te ambiëren. We komen bijvoorbeeld te weten dat de interesse voor internationale overbrenging op gang kwam in de zestig en zeventiger jaren. Overbrenging werd toen niet op dezelfde manier bekeken als nu: veel van de verdragen van toen waren ontworpen om landgenoten te 'redden' uit buitenlandse gevangenissen. Ze waren dan ook op een erg humanitaire leest geschoeid en gebaseerd op de premisse dat er soelaas moest worden geboden voor de noden en problemen van onderdanen die gedetineerd waren in het buitenland. Maar internationale mobiliteit, ook van criminaliteit, veranderde en evolueerde. Zeker vanaf de jaren negentig, met het groeiende aantal vreemdelingen in de gevangenis¹ werd internationale overbrenging meer en meer gezien als een politiek antwoord op een nieuw criminaliteitsprobleem. Het humanitaire denken over overbrenging bleef wel bestaan, maar werd gaandeweg ook gecomplementeerd door die andere zijde van de medaille: het 'exporteren' van gevangenen.

Deze evoluties worden in het proefschrift geanalyseerd en geëvalueerd vanuit de verhouding tussen individu en staat: hoe wordt die balans gevonden tussen beide aanspraken en waar en wanneer slaat de balans over in de ene of de andere richting?

Bijzondere aandacht is hierbij voor het Europese verhaal. Het nieuwe EU Kaderbesluit Overbrenging staat voor de deur (ook voor de Belgische) en sterft tot nadenken. Op basis van het Kaderbesluit Overbrenging is instemming van de veroordeelde niet langer vereist indien hij onderdaan is van het land waarnaar hij wordt overgebracht en indien hij er ook woont. Vanuit de verhouding individu-staat valt hier heel wat over te zeggen en de evaluatie legt dan ook een aantal pijnpunten bloot.

Het verhaal stopt hier echter niet. Immers, al deze grote en kleine revoluties leven ook door in het Belgische overbrengingsverhaal. Aanvankelijk was er maar één manier waarop overbrenging vanuit of naar België kon gebeuren: met de instemming van de veroordeelde zelf en met de instemming van de uitvoerende staat. Deze overbrengingen gebeurden hoofdzakelijk op basis van het Over-

brengringsverdrag van 1983 en werd vooral gebruikt om in het buitenland gedetineerde Belgen naar (een gevangenis in het) thuisland terug te laten keren. In deze jaren was overbrenging vooral een 'gunst' die werd verleend. De overbrenging werd enkel toegekend indien men er van uitging dat de veroordeelde dit 'verdiende'. Vooraleer hierover te beslissen, nam men dan ook alle elementen van het dossier in overweging en ging men ook na of de betrokkene een sociaal netwerk had in België dat hem/haar ondersteunt. Enkele jaren geleden begon België ook overbrenging zonder instemming toe te passen op basis van het Aanvullend Protocol (bij het Overbrengringsverdrag) van 1997.² Dit betekende voor België de eerste vorm van overbrenging die geen instemming van de betrokkene meer vereiste. Net deze transitie staat centraal in het tweede deel van het werk: een studie van overbrenging op mesoniveau. We wikken en wegen wat er veranderd is sinds België startte met de gedwongen overbrenging en hoe dit verloopt. Uit deze analyse blijkt bijvoorbeeld dat in gedwongen overbrengringsdossiers weinig dossierspecifieke elementen worden meegenomen in de beslissingspraktijk. Het contrast met de vrijwillige overbrenging, waarbij individuele kenmerken de basiselementen vormden voor de uiteindelijke beslissing, is groot. Enig initiatief van de betrokkene wordt in deze nieuwe dossiers niet langer verwacht. Wel wordt hij gehoord hierover. Maar zelfs als hij bezwaren heeft, wordt het overbrengringsverzoek meestal toch toegestuurd aan het thuisland van de veroordeelde. Immers, België zet de deur zo ver mogelijk open en stuurt zoveel mogelijk verzoeken voor overbrenging van buitenlandse gedetineerden de deur uit. Ondanks dit dient gezegd dat de dossiers slechts in zeer beperkte mate leiden tot effectieve overbrengringen.³ Ondanks de transformatie die overbrenging onderging, is het tot nog toe een zaak van kleine aantallen gebleven. In deel twee van dit proefschrift wordt zeer uitvoerig ingegaan op de vraag welke knelpunten er zijn en waarom overbrenging niet altijd verloopt zoals verhoopt. Wat blijkt bijvoorbeeld? Dat net de grote instroom van dossiers maakt dat soms het schoentje knelt. De facto komt een zeer groot aantal van de buitenlandse veroordeelden in aanmerking voor gedwongen overbrenging. Die grote instroom wordt tot nog toe nergens in de procedure verder beperkt, of gestuurd

door een dossiergebonden geïndividualiseerde beoordeling. Deze procedures spelen zich ook in sterke mate af 'over de hoofden van de betrokkenen heen' en worden gezien als een procedure tussen twee staten. Individualisering van deze procedures zou nochtans kunnen leiden tot het efficiënter inzetten van mensen en middelen. Waarom de beslissing over overbrenging niet laten aansluiten bij het detentietraject? Het nemen van beslissingen dichter bij de veroordeelde zelf zorgt dat men zich beter kan baseren op informatie uit het dossier. Iedereen weet al wel dat de strafuitvoeringsrechtbanken heus niet om werk verlegen zitten, maar zou het beslissen of een overbrenging aangewezen is of niet eigenlijk niet aansluiten bij hun takenpakket?

Deel drie ten slotte is het microperspectief ten aanzien van internationale overbrenging. In dit deel komt vooral het perspectief van de direct betrokkenen aan bod. De mens achter dit verhaal van beleid, cijfers en overbevolking. Zowel aan overgebrachte Belgen als aan buitenlandse gedetineerden in Belgische gevangenissen werd gevraagd hoe zij staan tegenover vrijwillige en gedwongen overbrenging. Soms resoluut, soms verrassend genuanceerd levert dit een portret op van de overbrenging door de betrokkenen zelf. Uit de interviews bleek bijvoorbeeld dat de geïnterviewden vaak niet op de hoogte waren van het bestaan van de mogelijkheid tot gedwongen overbrenging, en ook niet van een initiatief dat ten aanzien van hen persoonlijk was genomen. Ook werd het door hen vaak moeilijk bevonden om de juiste informatie te verkrijgen over de gevolgen van overbrenging.

Zijn de veroordeelden zelf gewonnen voor overbrenging of zijn ze het niet? Dat hangt ervan af. Het grootste motief én bezwaar dat zij hebben is de invrijheidstelling: betekent overbrenging dat ze vroeger vrijkomen of niet? Maar deze tunnelvisie wordt vaak ook doorbroken. Zo wordt hun wens om al dan niet overgebracht te worden bijvoorbeeld beïnvloed door hun teleurstelling in het systeem. Bij kleine verschillen in de termijnen, verkiest men vaak een systeem van zekerheid ('datum op de deur') boven één dat minder voorspelbaar is – zoals het Belgische.

Maar ook andere factoren beïnvloeden de overbrengringswens. Vanuit hun beoordeling van hun detentiesituatie en hun levenssituatie maken

veroordeelden voor zichzelf de balans. Dat zorgt voor heel uiteenlopende inschattingen. Want hoewel buitenlandse veroordeelden vaak vanuit een unidimensioneel perspectief bestudeerd worden, blijken uit de interviews vooral de verschillen in hun verhalen. De interviews leveren ons een heel divers beeld van hoe naar overbrenging wordt gekeken, maar eigenlijk ook: van hoe naar het Belgische gevangeniswezen wordt gekeken door buitenlandse gedetineerden en door overgebrachte Belgen (die de Belgische gevangenis vergelijken met hun detentiesituatie van voorheen). En boeiend is dat beeld zeker.

Aan het einde van de rit worden de drie verhalen (macro – meso – micro) samen gelegd. Wat leren die drie verhalen ons nu eigenlijk? In feite brengt elk niveau lessen met zich mee voor de andere twee niveaus. Welke lessen moeten we bijvoorbeeld meenemen uit het macroniveau naar de overige twee niveaus? Dat er twee manieren zijn om naar overbrenging te kijken: één die uitgaat van overbrenging als middel om rehabilitatie te verbeteren en een andere die vooral de voordelen voor het systeem ziet. Beide hebben grote nadelen en zouden in feite beter zo goed mogelijk met elkaar verzoend worden. Wat gebeurt echter in de Belgische praktijk? De verschillen tussen beide worden op de spits gedreven, eerder dan verzoend. Men mist kansen door de voordelen van beide systemen niet te gebruiken ter verbetering van het systeem. Dit terwijl uit de interviews met veroordeelden duidelijk blijkt dat er in feite wel een vraag is naar participatie in de procedure en zelfs – als men de twee zijden van de medaille kent – naar overbrenging.

Kunnen we dit beter aanpakken? Ja, door het incorporeren van een evenwichtig rechtendiscours op overbrenging. Rechten worden daar gecreëerd waar ze nuttig en zinvol zijn en te verantwoorden op basis van het grotere plaatje zonder dat ze de zo gegeerde efficiëntie en effectiviteit van overbrenging in de weg staan. Een dergelijk discours sluit beter aan bij de huidige visies op overbrenging dan de illusie dat overbrenging iets te maken heeft met het verbeteren van de rehabilitatie van de veroordeelde. Rechten zijn bovendien niet enkel een verbetering voor het individu, maar ook voor het systeem, bijvoorbeeld: beter informeren van de betrokkenen kan – zo blijkt ook uit de interviews – de weerstand

ten aanzien van overbrenging verminderen. Het niet of onvoldoende benutten van het hoorrecht kan ervoor zorgen dat men onvoldoende in staat is het kaf (deze situaties waarin overbrenging niet aangewezen is of waarin er tegenindicaties zijn) van het koren (deze situaties waarin geen dwingende redenen overbrenging in de weg staan) van elkaar te scheiden, wat de veroordeelde noch de toepassing van de procedure zelf ten goede komt. Dit pleidooi voor participatie en het beschermen van een minimaal individueel belang betekent niet dat volgens ons het individuele belang boven het staatsbelang moet worden geplaatst. Wel mag het individuele belang ook niet volledig ondergeschikt worden gemaakt aan het staatsbelang. Immers, het meest fundamentele belang van de staat (in die zin dat de straf niet zou worden uitgevoerd) kan door internationale overbrenging niet worden aangetaast. Het staatsbelang en het individueel belang zijn ook niet tegengesteld aan elkaar. Heel wat resultaten van het huidige onderzoek duiden er zelfs op dat een presumptie van samenvallende belangen er veel beter in zou slagen om van overbrenging een adequaat instrument te maken. Als men er in zou slagen de (humanitaire) vrijwillige overbrenging maximaal uit te putten (onder meer door mensen beter te informeren), of de gedwongen (systeem) overbrenging zoveel mogelijk vrijwillig te laten verlopen, dan kan een gematigder systeemmodel of een consistentere humanitair model worden bereikt. En dat zou een zeer mooi resultaat zijn.

¹ VAN KALMTHOUT, A., HOFSTEE-VAN DER MEULEN, F., & DÜNKEL, F. (2007). *Foreigners in European prisons*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

² Wet houdende instemming met het Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag inzake de overbrenging van geïnterneerde personen, gedaan te Straatsburg op 18 december 1997, B.S., 14 juni 2005.

³ Sinds het begin van de gedwongen overbrenging zijn er maar 48 personen effectief overgebracht, vooral vanuit België naar elders. In feite was er vooral met drie landen overbrengingsverkeer: er werden 15 Nederlanders, 14 Roemenen en 9 Bulgaren overgebracht naar hun thuisland. Daarnaast werden ook twee Belgen vanuit Nederland gedwongen overgebracht naar België.