

Interstatelijke overbrenging van gedetineerden vanuit en naar België

Er was eens... re-integratie

EVELINE DE WREE*
GERT VERMEULEN**
TOM VANDER BEKEN**
ERIK VERBERT***

Abstract

Sinds de jaren zestig en zeventig werden in Europa instrumenten ontwikkeld gericht op internationale strafuitvoering of de interstatelijke overbrenging van gevangenen. Deze regelgeving kwam voornamelijk tot stand met het oog op het tegemoetkomen aan problemen die buitenlandse gevangenen ervaren en het verbeteren van de mogelijkheden om te werken aan de re-integratie van de dader gedurende de fase van de strafuitvoering. Er werd steeds uitgegaan van het principe van vrijwilligheid, niet enkel van de betrokken landen, maar ook van de veroordeelde in kwestie. Recent werd aan dit principe getornd door ontwikkelingen op het niveau van de Europese Unie, met name in het nieuwe Kaderbesluit dat een meer geautomatiseerde vorm van overbrenging vooropstelt. Nu deze veranderingen voor de deur staan, wordt duidelijk dat er weinig empirisch materiaal voorhanden is om te evalueren welke mogelijkheden en beperkingen de bestaande regelgeving had. In dit artikel wordt de overbrengingspraktijk vanuit en naar België belicht, aan de hand van een aantal basisvragen: Hoe vaak wordt overbrenging toegepast? Welke knelpunten bestaan er? Met welke landen doet het voornaamste overbrengingsverkeer zich voor? Welke vormen van criminaliteit? Overbrenging: een snelle oplossing? Hoe verloopt de beslissingspraktijk? Hoe groot is de rol van de veroordeelde?

Kernwoorden: Overbrenging van gevonnniste personen – Europa – re-integratie – dossierstudie

INLEIDING

Er beweegt wat op het vlak van interstatelijke overbrenging van veroordeelden. Sinds enige tijd ligt er een ontwerp-kaderbesluit op tafel tot toepassing van het principe van wederzijdse erkenning in strafzaken op vrijheidsbenemende straffen met het oog op de tenuitvoerlegging ervan in de Europese Unie.¹ Dus, op basis van dit Kaderbesluit kunnen vrijheidsbenemende straffen die worden opgelegd in een lidstaat van de Europese Unie ten uitvoer worden gelegd in een andere EU-lidstaat. De meest recente versie van dit ontwerp-kaderbesluit werd aangenomen op de bijeenkomst van de Raad Justi-

* Aspirant van het FWO, Universiteit Gent, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)

** Directeur, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)

*** Attaché, Federale Overheidsdienst Justitie, DG Wetgeving, Centrale Autoriteit Internationale Samenwerking in Strafzaken

1 Council Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union, Brussels, 21 April 2008, 5602/08 COPEN 12 (hierna: ontwerp-kaderbesluit)

tie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad)² van 21 april 2008. Nog voor het einde van het jaar zou dit Kaderbesluit worden goedgekeurd.

In feite bestaat al jaren de mogelijkheid voor veroordeelden om hun straf uit te zitten in hun thuisland, dit op basis van het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen van 21 maart 1983.³ Dit verdrag, dat werd afgesloten binnen het kader van de Raad van Europa, betekende *de facto* het begin van de interstatelijke overbrenging van gevonnisde personen in Europa. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de zeer grote ratificatiegraad die het verdrag kenmerkt: het werd geratificeerd door in totaal 61 staten, meer dan enig ander samenwerkingsverdrag van de Raad van Europa.

Het Overbrengingsverdrag maakt het mogelijk dat veroordeelden naar hun thuisland worden gebracht met het oog op de tenuitvoerlegging van hun straf. De *ratio legis* van dit verdrag heeft in de eerste plaats te maken met de re-integratie van de dader: de overbrenging van gevonnisde personen biedt, volgens de voorbereidende documenten, een aantal voordelen die rechtstreeks in verband staan met de perspectieven op re-integratie. Zo wordt verwezen naar het feit dat de betrokkene bestaande banden met de samenleving kan onderhouden indien hij/zij de straf kan uitzitten in het eigen land. Ook besteedt men aandacht aan de betere toegang tot hulp en begeleiding als gevolg van taal- en communicatiemogelijkheden en een betere aansluiting tussen behandeling en samenleving. Re-integratie vormt dan ook de rode draad en wordt ingeroepen ter motivatie van een aantal beleidskeuzes. Deze procedure voor overbrenging is in ieder geval gebaseerd op vrijwilligheid, niet enkel van de betrokken landen, maar ook van de veroordeelde in kwestie. (Paridaens, 1994) Een veroordeelde kan dus voor de tenuitvoerlegging van zijn straf, op basis van dit verdrag, enkel worden overgebracht naar het land waarvan hij onderdaan is⁴ en dan nog alleen wanneer hij hiermee instemt. Slechts in een aantal gevallen wordt hiervan afgeweken: in geval van ontvluchting⁵ en in geval de straf gevolgd zal worden door een verwijdering van het grondgebied.⁶ En dat wil men nu net veranderen: op basis van de nieuwe procedures zou de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende straf in een andere staat sneller kunnen gaan en

2 De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken bestaat uit de ministers van justitie en/of binnenlandse zaken van de lidstaten van de Europese Unie. In feite gaat het hier om een welbepaalde samenstelling van de Raad van de Europese Unie (ook wel de 'Raad van ministers' genoemd). Deze Raad vergadert immers in wisselende configuratie, al naar gelang het beleidsterrein waarover vergaderd wordt (in totaal betreft het negen verschillende beleidsterreinen). Wanneer het gaat om materies gerelateerd aan justitie en/of binnenlandse zaken nemen dus de bevoegde ministers deel. Niettegenstaande de variatie in samenstelling en benaming van de diverse raden gaat het steeds om één en dezelfde Raad als instelling.

3 Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen van, Straatsburg, 21 maart 1983, *CETS*, nr. 112. (Hierna: Overbrengingsverdrag)

4 Het overbrengingsverdrag bepaalt dat landen zelf de invulling van het begrip onderdaan kunnen definiëren. In de Overeenkomst van 25 mei 1987 betreffende de toepassing tussen de lidstaten van de Europese Gemeenschappen van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de overbrenging van gevonnisde personen hebben de EU-lidstaten de invulling van de term 'onderdaan' verruimd tot degenen die een vaste woonplaats hebben in het land van tenuitvoerlegging.

5 Artikel 68, Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders van 19 juni 1990; later werd het Schengen-acquis opgenomen door middel van de Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis (1999/435/EC)

6 Beide opties werden opgenomen in het aanvullend Protocol bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonnisde personen, Straatsburg, 18 december 1997, *CETS*, nr. 167 (Hierna: Aanvullend Protocol).

meer geautomatiseerd, zonder al te veel bureaucratische omwegen en zonder een instemmingsvereiste voor de veroordeelde zelf en voor de staat van tenuitvoerlegging - in geval van tenuitvoerlegging van de straf in het thuisland van de betrokkene. Concreet betekent dit dat geen instemming van de veroordeelde nodig is wanneer de veroordeelde (i) onderdaan is van het land in kwestie en er ook woont, (ii) wanneer een veroordeelde uitgewezen zal worden naar de staat van tenuitvoerlegging en (iii) wanneer de veroordeelde gevlucht is naar het land van tenuitvoerlegging.⁷ In al deze gevallen wordt de instemming van de veroordeelde *vermoed*.

Er dienen zich dus nieuwe uitdagingen aan nu het ontwerp-kaderbesluit op tafel ligt. Op basis van de officiële argumenten die worden aangereikt voor het toepassen van de interstatelijke overbrenging van veroordeelden, lijkt het soms alsof overbrenging in het belang is van alle betrokken partijen: de veroordelende staat, de uitvoerende staat en veroordeelde zelf. Maar we mogen niet uit het oog verliezen dat de - schijnbaar louter procedurele - veranderingen die het ontwerp-kaderbesluit met zich meebrengt, verreikende gevolgen kunnen hebben. Het feit dat niet langer vereist wordt dat de veroordeelde zelf instemt met de overbrenging luidt mogelijk een geheel nieuwe visie op interstatelijke overbrenging in.

Dit lijkt dan ook een goed moment voor het opmaken van een *status questionis*. Tot nog toe bestaat immers geen goed inzicht in de mogelijkheden die het Overbrengingsverdrag ons in de praktijk biedt. Een nieuwe visie op overbrenging is ontstaan terwijl er amper geëvalueerd kan worden of er überhaupt nood was aan verandering en op welke gronden. Met dit artikel willen we dan ook bijdragen tot de evaluatie van het toepassingsgebied dat het Overbrengingsverdrag tot nog toe heeft gekend, de procedurele aspecten van overbrenging en de rol die de veroordeelde in de praktijk speelt in interstatelijke overbrenging. Dit doen we aan de hand van de resultaten van een empirische studie van overbrenging van gevonnniste personen vanuit en naar België. Empirische studies naar dit thema zijn nog niet gevoerd in België.

Meer bepaald wordt in dit artikel een antwoord geboden op de vraag hoe vaak overbrenging wordt toegepast, welke knelpunten er opduiken, met welke landen overbrenging vooral gebeurt, welke vormen van criminaliteit aan de grondslag liggen van de detentie, de termijn waarbinnen een overbrenging wordt gerealiseerd en de rol die de veroordeelde zelf heeft in dit alles. Deze elementen zijn ons inziens immers absoluut noodzakelijk voor een gedegen reflectie over *heden en toekomst* van interstatelijke overbrenging. Immers, het antwoord op deze vragen zal duidelijk maken in welke mate overbrenging tot nog toe werd toegepast en of het - in verhouding tot het aantal buitenlandse veroordeelden in de (Europese) gevangenissen - vaak wordt benut. Bovendien is het maar de vraag of overbrenging tot nog toe de vooropgestelde doelstellingen kon waarmaken. Voorlopig is immers niet duidelijk met welke landen overbrenging vooral wordt gerealiseerd en ten aanzien van welke vormen van criminaliteit. Mogelijk zijn er bovendien knelpunten die verhinderen dat het instrument efficiënt wordt gebruikt, die verholpen kunnen worden met het nieuwe Kaderbesluit. Gezien er in het nieuwe Kaderbesluit heel wat veranderingen worden voorzien op het vlak van proce-

⁷ In dit laatste geval is evenwel nog steeds de toestemming van de staat van tenuitvoerlegging vereist.

durele aspecten, willen we bovendien niet nalaten bij een aantal van deze aspecten stil te staan zodat opportuniteiten en caveats kunnen worden belicht.

METHODE

De empirische resultaten die hieronder gepresenteerd worden, zijn gebaseerd op een dossierstudie. Toegang tot de dossiers werd verkregen via de Centrale Autoriteit Internationale Samenwerking in Strafzaken van de FOD Justitie. De dossierstudie betreft zowel overbrenging vanuit België naar een ander land en omgekeerd. Aanvankelijk werd vooropgesteld dossiers te bestuderen uit de periode 2000-2005. Het doel was dossiers te bestuderen van verschillende jaren, zodat het geen momentopname zou zijn, maar daarentegen een zo goed mogelijk inzicht zou geven in de breedte en wijze waarop overbrenging gebruikt wordt. Uiteindelijk werden dossiers bestudeerd van de jaren 2000, 2001, 2004 en 2005.⁸ Tijdens het bestuderen van de dossiers viel immers op dat vaak hetzelfde type dossiers opdook en dat ook in de beslissingsprocessen een aantal "wetmatigheden" opdoken, die voortkwamen uit het feit dat het dossiers uit één en dezelfde legislatuur betrof. Om deze reden werd geopteerd voor een gelijkmatige spreiding over twee legislaturen. Gezien het relatief beperkte aantal overbrengingsdossiers werd ervoor geopteerd telkens alle dossiers van de desbetreffende jaren te bestuderen. Er dient dus geen daadwerkelijke selectie van dossiers plaats te vinden, noch een steekproef te worden getrokken.

De dossierstudie startte begin mei 2007 en liep tot eind juli 2007. Een goede dossierstudie vertrekt in ieder geval van een registratieschema - zodat orde in de chaos kan worden geschapen. In dit geval werd aan de hand van een literatuurstudie een voorlopig registratieschema opgemaakt en dit werd uitgetest en verbeterd in een pretest. (Snacken & Tubex, 2002) De pretest werd gehouden bij de dossiers van 2000. Op basis hiervan werden de variabelen aangepast waar nodig en er werden ook een aantal variabelen geschrapt. Zoals bij elke dossierstudie werd ook hier de dataverzameling beperkt door de inhoud van de dossiers: niet alle potentieel interessante variabelen konden worden teruggevonden in de dossiers, veelal omdat men ze niet nodig heeft in de dagdagelijkse praktijk. (Goethals & Beyens, 2002) Bovendien verschilt de informatie die wel beschikbaar is vaak sterk tussen dossiers onderling of beantwoordt ze amper aan de concepten die vanuit theoretisch oogpunt werden vooropgesteld. Ook kan men in een dossierstudie onvoldoende het meetniveau van variabelen sturen, wat tot gevolg heeft dat slechts beperkte statistische analyses mogelijk zijn omdat veel variabelen zich op nominaal of ordinaal niveau situeren. (Goethals & Beyens, 2002) Zo wordt men verplicht te roeien met de riemen die men heeft.

HOE ZIET EEN OVERBRENGINGSDOSSIER ERUIT?

Vooraleer dieper in te gaan op de resultaten is het nuttig te schetsen hoe een overbrengingsdossier er normaliter uitziet en welke stappen worden gevolgd, zodat de lezer over voldoende achtergrondinformatie zou beschikken om de resultaten juist te interpreteren.

⁸ De datum waarop het dossier werd geopend, bepaalt het jaartal waartoe het dossier wordt gerekend. Deze dossiers worden in ieder geval verder opgevolgd tot een definitieve beslissing is gevallen.

Overbrengingsdossiers bestaan zoals gezegd in twee varianten: overbrenging vanuit en naar België. Het eerste geval houdt in dat een onderdaan van een ander land, die is opgesloten hier in België overgebracht wordt naar zijn eigen land. Het tweede geval betekent dat een Belg wordt overgebracht vanuit een ander land.

Een overbrengingsdossier van een buitenlandse veroordeelde die wil overgebracht worden *vanuit België naar zijn thuisland* begint normaliter met de aanvraag van de veroordeelde via de gevangenisdirectie. Een aantal documenten wordt vervolgens opgevraagd: uittreksel uit het strafregister, nationaliteitsattest of uittreksel uit het bevolkingsregister, de vonnissen en eventueel gegevens betreffende de detentie (bezoek, deskundigenonderzoek). Na verhoor door de procureur van de plaats van opsluiting en advies van de procureur van de plaats van veroordeling, wordt een nota opgesteld voor de minister waarin een aantal voor de beslissing relevante factoren worden besproken (situering, feiten, simulatie omzetting straffen, strafeinde, schadeloosstelling, sociale motieven overbrenging). Wanneer de minister zijn/ haar akkoord geeft, wordt de andere staat hiervan op de hoogte gebracht.

Overbrengingsdossiers betreffende *Belgen die in het buitenland zijn opgesloten*, worden gestart op basis van een officieel verzoek van de veroordelende staat dan wel een informeel verzoek⁹ van de veroordeelde dat dan door België wordt aangemeld bij de veroordelende staat. Daarna vragen de Belgische autoriteiten doorgaans aan de veroordeelde om contactgegevens door te geven van personen die bevraagd kunnen worden in het kader van de sociale enquête. Op basis van een uittreksel uit het bevolkingsregister, een nationaliteitsattest en een sociale enquête in de naaste omgeving van de veroordeelde wordt nagegaan welke banden de veroordeelde heeft met België. Er wordt een nota gemaakt voor de minister, waarin dieper wordt ingegaan op de sociale motieven voor de overbrenging en de perspectieven voor re-integratie. De beslissing van de minister wordt toegezonden aan de veroordelende staat.

Hier dient te worden opgemerkt dat in de dossierstudie slechts een onderdeel van het continuüm van de overbrengingspraktijk zichtbaar is. Men verkrijgt wel inzicht in de procedure zelf, zoals die zich afspeelt in de correspondentie tussen beide betrokken landen, maar men heeft bijvoorbeeld amper informatie over hoe de betrokkene geïnformeerd wordt over de procedure en niet over wat er gebeurt na afloop.

BEVINDINGEN

Nu veranderingen op til zijn in het gebruik van de interstatelijke overbrenging van veroordeelden, willen we in deze bijdrage stilstaan bij de functie die overbrenging tot nog toe had.

⁹ Een verzoek wordt beschouwd als "informeel" wanneer de veroordeelde zelf, rechtstreeks of via familieleden of een advocaat, contact opneemt met de Centrale Autoriteit, bijvoorbeeld om zich te informeren over de te volgen procedures en zo zijn/haar wens om te worden overgebracht duidelijk maakt. Na een dergelijk informeel verzoek, wacht men in ieder geval een formeel verzoek, waarbij de geëigende wegen en procedures werden gevolgd, af.

Hoe vaak wordt overbrenging toegepast?

Cijfers tonen duidelijk aan dat de Belgische, maar ook andere (Europese) gevangenis- en geconfronteerd worden met een toenemend aantal buitenlanders in de gevangenis. (Van Kalmthout et al., 2007) In een recent onderzoeksrapport betreffende buitenlanders in Europese gevangenissen, verscheen dat buitenlanders in België 44% van de gevangenispopulatie uitmaken (in 2004). Op een gevangenispopulatie van 9250 betekent dit dus ongeveer 4070 personen. In juni 2006 waren er bovendien 523 Belgen opgesloten in het buitenland. (Van Kalmthout, Hofstee-van der Meulen, & Dünkel, 2007) We zien dus dat de aanwezigheid van buitenlanders in de gevangenis een reëel fenomeen is. De vraag is dan ook of de overbrenging verhoudingsgewijs ook vaak wordt benut.

In 2000 werden er 73 overbrengingsdossiers geopend, in 2001 waren dat er 89, 114 in 2004 en 123 in 2005. Het aantal dossiers nam dus gestaag toe: in deze periode van 6 jaar is er een toename met 66%. Jaarlijks impliceert dit een gemiddelde groei van 10,7%.

Ondanks het relatief hoge aantal overbrengingsverzoeken, ligt het aantal *effectieve* overbrengingen niet echt hoog. Verhoudingsgewijs zien we dat er meer overbrengingen zijn vanuit een ander land naar België dan vice versa. Van de 283 dossiers voor overbrenging naar België leidt slechts 111 of ongeveer 39% tot een effectieve overbrenging, in de procedures voor overbrenging vanuit België naar een andere staat gaat het om 25 overbrengingen op een totaal van 116 dossiers, of ongeveer 22%.

TABEL 1: PERCENTAGE EFFECTIEVE OVERBRENGINGEN

	Overbrenging naar België			Overbrenging vanuit België naar een ander land		
	Aantal overbrengingen	Aantal verzoeken	Percentage	Aantal overbrengingen	Aantal verzoeken	Percentage
2000	19	53	36%	1	20	5%
2001	21	65	32%	7	24	29%
2004	31	82	38%	7	32	23%
2005	40	83	48%	10	40	25%

In het licht van het totale aantal buitenlanders in de gevangenis moeten we dus besluiten dat overbrenging verhoudingsgewijs niet vaak wordt toegepast. Het kleine aantal overbrengingen vanuit België naar een ander land springt vooral in het oog, gezien het relatief groot aandeel buitenlandse gevangenen in Belgische gevangenissen dat hoger vermeld werd. Hier dient er echter toch op gewezen dat de term '*buitenlander*' in deze gebruikt wordt voor gevangenen die niet de Belgische nationaliteit hebben. Het spreekt voor zich dat het genoemde percentage ook personen bevat die in België een vaste verblijfplaats hebben: 21% van de buitenlandse gevangenen behoort tot de groep van tweede of derde generatie immigranten (die dus evenwel niet de Belgische nationaliteit hebben). (Van Kalmthout et al., 2007) Ongeacht deze nuancering en het feit dat we op basis van de cijfers geen goed zicht hebben op het aantal buitenlandse veroordeelden dat *definitief* veroordeeld werd, mag toch duidelijk zijn dat slechts een klein aantal van de buitenlandse gevangenen uiteindelijk wordt overgebracht.

Welke knelpunten?

Het is duidelijk uit het voorgaande dat slechts een relatief klein aandeel van de verzoeken tot een effectieve overbrenging leidt. Alle overige verzoeken strandden in een vroegere afhandelingfase. Waar doel, procedure en praktische regeling duidelijk lijken uitgewerkt in de verdrag- en wetteksten, blijkt dat in de praktijk toch nog een aantal problemen opduiken die een vlotte toepassing van de overbrenging belemmeren. Met de dossierstudie werd ons de mogelijkheid geboden om over te gaan van law-in-books naar law-in-action en de knelpunten die opduiken in de praktijk te exploreren.

Zowel de staat van tenuitvoerlegging als de veroordelende staat kunnen een verzoek tot overbrenging weigeren. In de procedures betreffende *overbrenging naar België* blijkt dat België niet vaak een verzoek tot overbrenging weigert (in 7% van het totale aantal dossiers, of 19 weigeringen). In deze gevallen werd de overbrenging meestal geweigerd omdat de veroordeelde onvoldoende banden had met België. De veroordelende staat weigerde vaker (12% van het totale aantal dossiers, of 33 weigeringen). Dit had veelal te maken met het ontstaan van strafvonnis als gevolg van de overbrenging, ofwel door verschillen in de regeling betreffende voorwaardelijke invrijheidstelling ofwel door aanpassing tot het strafmaximum. Ongeveer een vijfde van deze dossiers stuit dus op een weigering van één van de betrokken staten.

In de procedures tot *overbrenging naar een andere staat* spelen andere weigeringgronden een rol. België weigert nooit omdat er een strafvonnis zou ontstaan; weigeringen hebben eerder te maken met de betaling van gerechtskosten en de vergoeding van de burgerlijke partij. Omgekeerd weigert de staat van tenuitvoerlegging een overbrenging indien de veroordeelde niet de nationaliteit heeft van dat land of geen geldige verblijfstitel meer heeft. België weigerde negen keer, de andere betrokken landen eveneens negen keer.

Naast de officiële weigeringen loopt het dossier echter soms ook vast op concrete knelpunten. In de dossiers tot *overbrenging naar een ander land* zijn de twee belangrijkste redenen waarom een dossier voortijdig wordt afgesloten de volgende: in de eerste plaats wordt er ten aanzien van een aantal van de veroordeelden in kwestie geopteerd voor een voorlopige invrijheidstelling met oog op verwijdering uit het Rijk (n=30). Anderzijds blijkt dat veroordeelden na verloop van tijd hun verzoek weer intrekken (n=25). Andere knelpunten komen minder vaak voor en betreffen onder meer: het feit dat een informeel verzoek niet tot een formeel verzoek leidt of dat er geen duidelijkheid bestaat over de woonplaats of verblijfstitel van de betrokkene. Dossiers betreffende *overbrenging naar België* lopen eigenlijk vast op dezelfde knelpunten: het feit dat de vervroegde invrijheidstelling de overbrenging doorkruist (n=37) en het feit dat informele verzoeken niet steeds leiden tot formele (n=39), evenals de weigering van de veroordeelde (n=18).

In veel andere gevallen echter sterft het dossier een stille dood, zonder dat onmiddellijk duidelijk is welke reden hieraan ten grondslag ligt (de correspondentie houdt gewoon op).

Met welke landen doet het voornaamste overbrengingsverkeer zich voor?

De inspiratie voor het Overbrengingsverdrag van 1983 vloeide voornamelijk voort uit een humanitaire bezorgdheid voor landgenoten die waren opgesloten in een ander land. (Orie, 1995) Buitenlandse gevangenen ervaren immers heel wat problemen die o.m. te maken hebben met cultuur, communicatie, toegang tot diensten etcetera. Deze problemen zijn meer uitgesproken wanneer culturele en taalverschillen het grootst zijn en de moeilijkheden in communicatie met familie en vrienden het sterkst. (Paridaens, 1994) Ook al kunnen buitenlandse veroordeelden een beroep doen op consulaire hulp, toch kan deze niet tegemoet komen aan al hun problemen. (Simon & Atkins, 1995) Gezien de meerwaarde van overbrenging voornamelijk gezocht werd op dit terrein, stelden we ons dan ook de vraag welke andere landen het vaakst betrokken zijn in overbrenging vanuit en naar België.

Verzoeken tot overbrenging *naar* België blijken meestal afkomstig van andere West-Europese landen. Meer bepaald blijken heel wat van deze overbrengingsverzoeken te komen uit het Verenigd Koninkrijk en Spanje. Dit heeft, zoals later aan bod zal komen, te maken met het feit dat regelmatig drugkoeriers gevat worden op de grensovergangen met het Verenigd Koninkrijk enerzijds (drugkoeriers komende van het vasteland) en met Spanje anderzijds (drugkoeriers komende van Marokko). Op de tweede plaats komen verzoeken van niet-Europese landen (niet-lidstaten die het Overbrengingsverdrag geratificeerd hebben en Marokko (waarmee België een bilateraal verdrag heeft)). Verzoeken van Oost-Europese EU-landen en van Raad van Europa (niet-EU) landen vormen maar een fractie van het totale aantal. Dezelfde lijn trekt zich door in de effectieve overbrengingen: de overgrote meerderheid van alle overbrengingen naar België gebeurt vanuit een ander West-Europees land (alle overbrengingen naar België in 2000, 16 van de 21 in 2001, 30 van de 31 in 2004 en 36 van de 40 in 2005). Dit ligt geheel in de lijn van de verwachtingen: in juni 2006 waren er 523 Belgen opgesloten in het buitenland, de meeste in andere West-Europese landen (83%). Bijna 5% zat opgesloten in een Marokkaanse gevangenis, 2.3% in de VS en 1.7% in Oost-Europese landen. (Van Kalmthout et al., 2007)

Zoals we hoger gezien hebben, zijn er niet veel verzoeken tot overbrenging *vanuit België naar een ander land*. Vooral Nederlandse onderdanen formuleren verzoeken om hun straf uit te zitten in hun thuisland. Fransen, Britten en Duitsers nemen respectievelijk de tweede, derde en vierde plaats in (gedurende de referentieperiode). De laatste jaren waren er echter ook enkele verzoeken tot overbrenging naar Oost-Europese landen en Raad van Europa (niet-EU) landen. De weinige effectieve overbrengingen vanuit België naar een ander land situeren zich dan ook binnen West-Europa, op enkele uitzonderingen na (drie overbrengingen naar Oost-Europa in 2001 en één in 2004 evenals een overbrenging naar een niet-EU Raad van Europa lidstaat). Ook met betrekking tot overbrenging vanuit België naar een andere staat zien we dus dat er opnieuw druk verkeer is met andere West-Europese landen. Dat overbrenging vanuit België naar een ander land beperkt blijft tot West-Europa wekt verwondering. In de Belgische gevangnissen waren in 2003 niet minder dan 104 verschillende nationaliteiten vertegenwoordigd. Marokkanen zijn de grootste groep buitenlandse gevangenen (1043 Marokkaanse gevangenen in 2003). Daarnaast blijkt echter dat voornamelijk de groep Oost-Europeaanen in de gevangenis sterk aangroeit: in 2003 waren er bijna evenveel Oost-Europeaanen als Marokkanen (n= 1030). Bijna de helft van de buitenlandse gevangenen echter,

bevindt zich in voorlopige hechtenis. (Van Kalmthout et al., 2007) De vrijwillige overbrenging blijkt dus tot nog toe voornamelijk gevangenen uit andere West-Europese landen aan te spreken.

Waar men er dus vanuit gaat dat buitenlandse gedetineerden vaak problemen ervaren en dat deze problemen het meest uitgesproken zijn wanneer culturele en verschillen het grootst zijn, blijkt de overbrenging vanuit en naar België tot nog toe voornamelijk beperkt tot West-Europa en wordt de overbrenging dus vooral gebruikt wanneer culturele verschillen én de afstand tot het thuisland het kleinst zijn.

Welke vormen van criminaliteit?

Overbrenging vormt daarenboven een onderdeel van de strafrechtelijke reactie ten aanzien van (al dan niet internationale vormen) criminaliteit. Om deze reden is het dan ook belangrijk te bekijken met welke vormen van criminaliteit men in het kader van de vrijwillige overbrenging geconfronteerd wordt.

De feiten die ten grondslag liggen aan de desbetreffende veroordeling zijn verscheiden; het betreft zowel drugsdelicten, vermogensdelicten, zedenfeiten als gewelddelicten. Tot de drugsdelicten wordt gerekend bezit, invoer en handel in verdovende middelen. Vermogensdelicten betreffen alle vormen van diefstal en oplichting. Zedenfeiten zijn dan aanranding van de eerbaarheid en verkrachting, evenals het bezit van kinderporno etc. Gewelddelicten ten slotte omvat slagen en verwondingen, maar ook moord en doodslag. Internationale delicten zijn deze met een duidelijke grensoverschrijdende component, zoals het smokkelen van sigaretten. Ook mensenhandel en exploitatie van prostitutie werd als apart misdrijf type weerhouden.

TABEL 2: TYPE DELICT GEPLEEGD (O.B.V. KWALIFICATIE)

	2000	2001	2004	2005	Totaal
Drugsdelicten	52	55	55	65	227
Vermogensdelicten	8	2	11	15	36
Zedenfeiten	1	1	7	3	12
Gewelddelicten	7	13	15	18	53
Internationale delicten (handel/smokkel)	1	1	4	1	7
Mensenhandel en exploitatie prostitutie	0	5	6	2	13
Andere	0	4	1	2	7

Op basis van de dossierinfo kunnen de veroordeelden verder worden ingedeeld in een aantal profielen. In dossiers betreffende *overbrenging naar België* blijkt het in de eerste plaats te gaan om drugsmokkelaars (ongeveer 70% van deze overbrengingen). Deze drugkoeriers hebben een heel verscheiden profiel wat betreft leeftijd en geslacht. Het gaat zowel om jongere als oudere mensen, mannen en vrouwen. Vaak gaat het om personen die werden gerekruteerd om drugs te smokkelen. Doorgaans hebben deze weinig of geen antecedenten (57% first offenders) en plegen ze de feiten omdat ze financiële problemen ervaren. Overbrenging wordt ook gevraagd door personen die drugs hebben gesmokkeld tijdens gewone reizen, en hier vermoedelijk niet voor gerekruteerd werden, maar dit doen op eigen initiatief.

Anderzijds wordt de overbrenging ook vaak gevraagd door personen die al geruime tijd in een ander land wonen, maar tijdens hun verblijf in die andere staat feiten plegen. Het gaat dan om feiten die geen grensoverschrijdend karakter hebben, maar behoren

tot de commune criminaliteit. Ook hier zitten first offenders tussen, maar net zo goed veelplegers. In de categorie van de first offenders vindt men o.m. familiedrama's, passionele moorden etc. De veelplegers maken zich eerder schuldig aan diefstallen en zedenfeiten.

Personen die een overbrenging naar België vragen, hebben dus doorgaans ook erg uitgesproken banden met België: ze pleegden feiten op doorreis etcetera maar hun band met België heeft nooit opgehouden te bestaan. In 85% van de gevallen werd op basis van de sociale enquête geoordeeld dat de betrokkene een sociaal netwerk heeft in België.

In de dossiers voor overbrenging *vanuit België naar een andere staat* vinden we naast plegers van drugfeiten (35%), eerder personen die betrokken waren in geweld- (28%) en vermogensdelicten (17%) en ten slotte ook in andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals mensensmokkel en -handel, sigarettensmokkel etc. Deze veroordeelden hebben veelal geen of amper een band met België. Er is niet altijd informatie beschikbaar in de dossiers over hun voorgaande veroordelingen in België (in ongeveer 70% van de dossiers is die informatie er wel), maar in 44 van de 78 gevallen bleek overbrenging te worden verzocht door mensen die voor de eerste keer veroordeeld werden in België.

Uit wat voorafging kunnen moeilijk harde conclusies worden getrokken, maar het doet wel sterk het vermoeden rijzen dat verzoeken tot vrijwillige overbrenging minder geformuleerd worden door degenen met de meest uitgesproken criminele levenswandel, maar eerder door degenen die voorheen weinig of geen criminele feiten hebben gepleegd. De vrijwillige overbrenging levert dus maar een beperkte bijdrage in de aanpak van (internationale) criminaliteit.

Overbrenging: een snelle oplossing?

Overbrenging hoort ervoor te zorgen dat buitenlandse gevangenen naar hun eigen land kunnen worden overgebracht met het oog op de tenuitvoerlegging van de straf. De vraag is echter hoe snel dit kan gebeuren.

De behandeling van een overbrengingsverzoek neemt heel wat tijd in beslag. *In geval van overbrenging* bleek de gemiddelde duur voor de behandeling van het dossier (van verzoek tot overbrenging) steeds langer dan een jaar in beslag te nemen, behalve dan in 2005 toen het voor het eerst net iets minder dan een jaar duurde.

Daar komt bij dat de overbrengingsprocedure pas kan worden opgestart na een definitieve veroordeling. Toch valt het strafbegin in de meeste landen *de facto* samen met het begin van de detentie, gezien de termijn van de voorlopige hechtenis wordt afgetrokken van de te ondergaan straf. Dit wil zeggen dat in de meeste gevallen de veroordeelde in ieder geval al een gedeelte van de straf uitzit in de veroordelende staat.

Vooraleer een veroordeelde werd overgebracht vanuit een ander land naar België bleek hij/zij gemiddeld al twee tot drie jaar in de buitenlandse gevangenis opgesloten te zijn; buitenlanders die vanuit onze gevangnissen werden overgebracht naar een gevangenis in hun thuisland waren gemiddeld ook anderhalf jaar tot bijna drie jaar in detentie.

Dat een overbrenging pas na een lange detentie gerealiseerd kan worden, is eigenlijk problematisch. Overbrenging zou er immers voor moeten zorgen dat men de straf kan uitzitten in het thuisland. Als de overbrengingsprocedure al te lang aansleept, wil dit zeggen dat de veroordeelde niet zijn straf, maar enkel het allerlaatste deel van zijn straf uitzit in zijn thuisland. Dit betekent ook dat men niet kan verzaken aan het ontwikkelen van een beleid gericht op buitenlanders in de gevangenis. Immers, we zien dat, zelfs al bestaan er mogelijkheden tot interstatelijke overbrenging, deze buitenlandse veroordeelden toch nog een aanzienlijk deel van hun straf uit moeten zitten in het land van veroordeling.(Bhui, 2004)

Hoe verloopt de beslissingspraktijk?

De voornaamste *ratio legis* voor de interstatelijke overbrenging was steeds de re-integratie van de veroordeelde. De vraag is echter of dit zich ook veruiterlijkt in de praktijk en naar voor komt in de beoordeling van de verzoeken tot overbrenging.

In de procedure tot overbrenging naar België vindt men de focus op de re-integratie van de veroordeelde onder meer terug in de sociale enquête die wordt gevoerd met het oog op het beoordelen van de banden die de betrokkene heeft in ons land. In de adviesnota's die worden opgesteld door de Centrale Autoriteit blijkt dan ook dat in geval van overbrenging naar België veel aandacht wordt besteed aan het sociale netwerk van de veroordeelde, omdat men ervan uitgaat dat voldoende steun, opvang en controle belangrijke randvoorwaarden zijn voor re-integratie. Daarnaast is voor de uiteindelijke beslissing ook het vooruitzicht op werk een belangrijk criterium, en eventueel ook de behandelingscomponent. Naast de sociale enquête wordt dit advies vooral gesteund op het strafregister en in beperktere mate op de aard van de gepleegde feiten. De minister neemt de uiteindelijke beslissing. In de meeste gevallen liggen deze 3 documenten in dezelfde lijn: als de sociale enquête positief is, is de nota dit vaak ook, net als de beslissing van de minister en vice versa.

In de procedure tot overbrenging vanuit België naar een ander land zit echter eerder de juridische logica ingebakken, door de tussenkomst van de procureur. Soms echter steken ook in deze procedures sociale en humanitaire overwegingen de kop op indien bijvoorbeeld het verslag van de PSD meer informatie geeft over de situatie van de betrokkene in zijn thuisland.

Wij zijn echter ook geïnteresseerd in de mate waarin de beslissing die wordt genomen ook echt afhangt van de factoren die worden genoemd in het dossier. Logistische regressieanalyses kunnen aan de hand van een aantal covariaten "voorspellen" of er een effectieve overbrenging zal plaatsvinden of niet en laten toe het netto-effect (= er wordt gecontroleerd voor de andere variabelen) van de covariaten te bestuderen. Uit deze analyses (zie bijlage) blijkt dat significante verschillen in de kansverhouding vooral voortvloeien uit de strafduur, bijvoorbeeld: de kans dat personen met een straf van zes jaar of meer worden overgebracht is tien maal zo groot dan in geval van een straf van minder dan drie jaar.

Bij overbrengingen vanuit België naar een ander land kunnen niet dezelfde conclusies getrokken worden (op basis van bivariate analyses): strafduur leidt amper tot verschillen met betrekking tot overbrenging, waarbij ook geen sprake is van significantie. Het delicttype daarentegen zorgt wel voor significante verschillen: overbrengingen gebeu-

ren het vaakst voor drugdelicten (40%), in tweede instantie voor internationale handel (13.6%), vermogensdelicten (13.6%) en zedendelicten (13.6%) en ten slotte voor geweld-delicten (9.1%) en mensenhandel/exploitatie van prostitutie (9.1%). Deze verschillen zijn significant (Chi Kwadraat=17,485; df=5 en $p < .05$). Voor verdere analyses zijn de aantallen echter te klein.

Deze analyses maken duidelijk dat het feit of een persoon overgebracht zal worden of niet slechts gedeeltelijk voortvloeit uit de beslissingslogica die wordt gehanteerd in de behandeling van het dossier. Echter, de factor bij uitstek die bepaalt of er een overbrenging vanuit een ander land naar België zal plaatsvinden of niet is de strafduur. Ook al spelen objectieve (antecedenten, ernst van de feiten) en subjectieve factoren (banden met België, etc.) ongetwijfeld een rol in de beslissingprocessen, toch is de invloed die uitgaat van de strafduur kennelijk het sterkst.

Hoe groot is de rol van de veroordeelde?

Een van de meest cruciale verschillen tussen de huidige en nieuwe variant van overbrenging is het feit dat de veroordeelde in de nieuwe variant niet meer verondersteld wordt om in te stemmen met de overbrenging. In de huidige variant heeft de veroordeelde nog een vetorecht dat hij kon benutten om de overbrenging tegen te houden. De kans is dan ook groot dat de overbrenging steeds meer buiten de veroordeelde om zal gebeuren. Maar welke rol heeft de veroordeelde tot nog toe in de procedure?

De beoordeling van vrijwillige overbrengingsverzoeken gebeurt tot nog toe bijna steeds "reactief". Overbrenging gebeurt immers met de instemming van de betrokkene en *de facto* wil dit zeggen: na initiatief van de betrokkene. Normaliter wordt een verzoek tot overbrenging door de veroordeelde gelanceerd via de gevangenisadministratie. Soms echter dient ook consulaire bijstand te worden ingeroepen of een advocaat te worden ingeschakeld. Veroordeelden geven het vaakst als reden voor hun verzoek dat ze hun straf dichterbij hun familie wensen te ondergaan, voornamelijk omdat ze dan bezoek kunnen ontvangen terwijl dit veel moeilijker is als ze hun straf uitzitten in een ander land. In mindere mate verwijzen ze ook naar het feit dat ze zich willen voorbereiden op een professionele re-integratie na invrijheidstelling. Daarnaast gebeurt het ook dat de veroordeelden verwijzen naar de detentieomstandigheden in het land van veroordeling. Meestal gaat het dan om concrete zaken die voortvloeien uit het feit dat ze buitenlander zijn, bijvoorbeeld het feit dat ze de taal niet spreken van het land van veroordeling of dat ze worden uitgesloten van gevangenisarbeid, vorming, penitentiair verlof e.d. omdat ze geen onderdaan zijn van de veroordelende staat. Slechts in een beperkt aantal gevallen worden de detentieomstandigheden op zich 'inhumaan' genoemd. Vaak echter weet men niet wat de redenen zijn voor het verzoek, indien geen motivering is opgenomen op het verzoekformulier of enig ander document (in bijna 30% van de bestudeerde dossiers).

Er is dus geen sprake van een absolute afwezigheid van de betrokkene. Toch is de rol die de veroordeelde kan spelen in deze procedures nu ook weer niet zo groot. Het is duidelijk dat de veroordeelde in de overbrengingsprocedures eerder object is dan subject: er wordt weinig gevraagd van de veroordeelde. Na het formuleren van het verzoek, is de rol van de veroordeelde eigenlijk quasi uitgespeeld. De instemming met overbrenging wordt evenwel bevestigd door de veroordeelde vlak voor overbrenging, en normaliter

wordt de veroordeelde ook gehoord binnen de 24u na overbrenging. Voor het overige is de veroordeelde vaak relatief "afwezig" in het dossier. In de officiële procedure is er alleszins niet veel ruimte voorzien voor de veroordeelde zelf. Enkel indien de veroordeelde hiertoe persoonlijk initiatief neemt - door schriftelijke of telefonische contactname met de beslissingnemers - kan de veroordeelde sterker zijn stem laten horen. Sommige veroordeelden nemen bovendien een advocaat onder de arm die hun zaak opvolgt. Bovendien heeft de veroordeelde, vooraleer de overbrenging plaatsvindt, geen informatie over de locatie en het regime van de gevangenis waarin de veroordeelde terecht zal komen na overbrenging.

INTERSTATELIJKE OVERBRENGING: HEDEN EN TOEKOMST

Overbrenging vanuit en naar België gebeurt op basis van het Overbrengingsverdrag, dat in de eerste plaats tot doel had om aan de hand van de interstatelijke overbrenging de re-integratie van buitenlandse gedetineerden te faciliteren. Re-integratie gaat over een terugkeer naar de maatschappij die zoveel mogelijk garanties biedt dat de betrokkene geen nieuwe feiten meer zal plegen. (Ashworth & Wasik, 1998; Duff & Garland, 1994) Dit houdt in dat tijdens de straf interventies plaatsvinden die hierop gericht zijn (bv. behandeling, vorming) én dat de terugkeer naar de maatschappij begeleid wordt (nazorg is geïdentificeerd als een erg belangrijke succesfactor). (Bernfeld, Farrington, & Leschied, 2001; Gaes, 1998) Overbrenging lijkt dus logisch, aangezien behandeling, begeleiding en andere interventies gemakkelijker kunnen gebeuren wanneer de betrokkene de taal en de cultuur kent van het land waar hij is opgesloten. Nazorg dient te gebeuren in de samenleving waar de veroordeelde naar terugkeert na de straf. Uit de dossierstudie blijkt dat tot nog toe echter voornamelijk aandacht wordt besteed aan de banden in de samenleving en amper aan verschillen in detentie-omstandigheden. Bijvoorbeeld, over eventuele behandeling(snoden) weet men vaak helemaal niets. Hoewel het vaak om druggerelateerde feiten gaat, is er geen informatie over het feit of de persoon in kwestie zelf drugverslaafd is en bijgevolg hulp nodig heeft, of niet. Ook in het geval van zedendelinquenten, weet men vaak niet of er sprake is/zal zijn van behandeling. Wanneer de Belgische autoriteiten oordelen over een overbrenging naar België tracht men om op basis van een sociale enquête uit te maken of de betrokkene kan terugkeren naar een ondersteunende sociale omgeving. Men vraagt informatie op over de antecedenten van de betrokkene en neemt dit mee in de beoordeling: indien de persoon in kwestie veel feiten heeft gepleegd in België wordt dit gezien als een factor die ingaat tegen de reclassering. Uit de dossiers blijkt dus duidelijk dat men focust op de *hoegrootheid* van de re-integratiekansen. De vraag hoe groot de kansen zijn op een succesvolle re-integratie is eigenlijk niet pertinent in een overbrengingsdossier. Het gaat niet over het succes van re-integratie zelf, maar de vraag waar (in welk van beide betrokken landen) de randvoorwaarden voor een goede re-integratie het sterkst aanwezig zijn. Overbrenging gaat dus ook niet om hoe groot de kans op recidive is, maar wel om in welk land de strafuitvoering het best plaatsvindt - zodat de voorbereiding op invrijheidstelling maximaal is. Los van het feit hoe goed de kansen op re-integratie zijn, zijn ze altijd ergens beter of logischer... Op vlak van re-integratie dient dus in het kader van de interstatelijke overbrenging niet meer te gebeuren dan een preliminaire toetsing van waar de randvoorwaarden voor re-integratie het beste zijn. Het gevaar bestaat dan ook dat het vooruitschuiven van de beoordeling van de slaagkansen van de re-integratie van de dader ertoe leidt dat enkel zogenaamde "low risk" veroordeelden overgebracht worden. Overbrenging wordt dan gereserveerd aan de "goede huisvaders". Tot

nog toe lijkt het er dan ook op dat de ratio legis die overbrenging heeft meegekregen sterk heeft bijgedragen tot het gunstkarakter dat eraan wordt toegekend.

Daar zal in de toekomst echter meer en meer verandering in komen. Gezien de recente ontwikkelingen begint het er steeds meer op te lijken dat vooral veroordelende staten meer interesse betonen voor overbrenging. Volgens de bepalingen van het nieuwe Kaderbesluit immers zal de uitvoerende staat, behoudens een aantal uitzonderingen, het vonnis van de veroordelende staat immers moeten erkennen en uitvoeren, voor zover het een onderdaan betreft die in de veroordelende staat woont of ernaar zal worden uitgewezen na de straf. Ook al bepaalt de tekst van het Kaderbesluit dat het doel van de overbrenging nog steeds het faciliteren van de rehabilitatie van de dader is, toch is het verre van ondenkbaar dat veroordelende staten overbrenging op basis van dit nieuwe instrument zullen aanwenden in hun eigen belang. In de eerste plaats kan interstatelijke overbrenging zo een symbolische functie verkrijgen als een expressieve vorm van criminaliteitscontrole gericht op het "exporteren" van buitenlandse daders onmiddellijk na hun veroordeling. (Vermeulen, 2007) Ten aanzien van transnationale criminaliteit verwacht men mogelijk dat hierdoor ontradende effecten zullen uitgaan van overbrenging zodat een preventief effect ontstaat ten aanzien van deze vormen van criminaliteit, dit in lijn met de *deterrence theory*. (Stafford & Warr, 1993) In de tweede plaats creëert ook het alomtegenwoordige probleem van de overbevolking een continue stimulans om druk van de ketel te laten. Het invrijheidstellingbeleid wordt dan ook gezien als een belangrijke factor in de omvang en samenstelling van de gevangenispopulatie. (Muncie & Sparks, 1991) De overbrenging van gevonnisde personen zou beschouwd kunnen worden als een bijkomende 'achterdeur'-strategie in de aanpak van de overbevolking in de gevangenissen. Voorlopig echter slaagt de overbrenging er niet in om de overbevolking te beperken. Het aantal effectieve overbrengingen vanuit België naar een ander land is zo gering, dat dit absoluut niet weegt op de gevangenispopulatie. Het is nog afwachten hoe een en ander zal evolueren wanneer overbrenging niet langer gebaseerd wordt op vrijwilligheid en de procedures voor verplichte overbrenging pas echt goed op gang komen.

De veranderingen die op til zijn hoeven echter niet noodzakelijk problematisch te zijn, op voorwaarde dat overbrenging wordt beschouwd als een component van een internationaal instrumentarium die een plaats moet vinden binnen het geheel, rekening houdend met de vereisten van *goede rechtsbedeling*. (Brock & Moellendorf, 2005)

Er bestaan immers meerdere instrumenten die het internationale verkeer van verdachte of veroordeelde personen stroomlijnen. Bijvoorbeeld, zowel de uitlevering als de overlevering kunnen worden gebruikt voor de overdracht van verdachte of veroordeelde personen. Op basis van een Europees aanhoudingsbevel kan een persoon worden aangehouden en *overgeleverd* aan een andere EU-lidstaat, met het oog op strafvervolgung of -uitvoering. Het Europees aanhoudingsbevel (hierna: EAB) vervangt de uitlevering tussen lidstaten van de Europese Unie. *Uitlevering* (d.i. vervolgings- en executie-uitlevering) wordt toegepast in procedures met niet-EU-lidstaten. De overlevering betekende een sterke vereenvoudiging ten aanzien van de uitleveringsprocedures, gezien er sprake is van een automatische erkenning en de traditionele voorwaarden (bv dubbele incriminatie) en excepties (bv met betrekking tot nationale onderdanen, politieke exceptie) dus niet gelden. (Vermeulen, 2006) De versoepeling van de procedures die de introductie van het EAB tot gevolg heeft gehad, kan belangrijke voordelen hebben. Het bestaan van internationale instrumenten die grensoverschrijdende samenwerking

mogelijk maken, kunnen helpen om ongelijke behandeling van eigen onderdanen en buitenlanders weg te werken. Het EAB bijvoorbeeld biedt mogelijk de nodige garanties om de disproportionele toepassing van voorlopige hechtenis op buitenlanders weg te werken.

Goede rechtsbedeling vereist echter ook dat de instrumenten goed op elkaar zijn afgestemd. Tot nog toe is dit niet steeds het geval. Een voorbeeld: met betrekking tot overlevering op basis van een EAB werd voorzien in een terugkeergarantie wanneer iemand wordt overgeleverd die Belg is of in België verblijft. De rechterlijke autoriteit beslist wanneer de terugkeergarantie wordt toegepast. Nu blijkt dat men in deze gevallen toch beroep moet doen op de traditionele overbrenging, wat voor de nodige vertraging zorgt.

Echter, de onderlinge afstemming van internationale instrumenten op elkaar dient mogelijk al in een vroeger stadium te gebeuren. In ieder geval is de staat waar het misdrijf werd gepleegd niet per definitie het best geplaatst voor bestraffing. Denken we hierbij aan de drugkoeriers in de overbrengingsdossiers. Is het bijvoorbeeld wel opportuun om een drugkoerier te veroordelen op de plaats waar hij wordt aangehouden? Beperkt dit niet te sterk de kansen om het netwerk in kaart te brengen? Meestal werden deze koeriers immers geronseld in hun thuisland of is het land waar ze worden gevat slechts een transitland. Opteren voor overdracht van strafvervolgning is in deze gevallen interessanter. Op deze manier kan het stijgende aantal buitenlandse gedetineerden mogelijk sterker worden teruggedrongen dan door overbrenging. Bovendien laat deze werkwijze toe dat staten zoveel mogelijk straffen uitvoeren die ze zelf hebben opgelegd. Gezien overbrenging tot gevolg heeft dat twee rechtstelsels interageren (de ene staat legt de straf op, de andere voert ze uit) zorgt dit immers voor een aantal discussiepunten: verschillen in strafmaat tussen beide betrokken staten zijn vaak erg uitgesproken. De straf die bijvoorbeeld aan een drugkoerier in het VK wordt opgelegd, is hier - in de praktijk - ondenkbaar. Daar komt bij dat ook verschillen in regulering met betrekking tot de invrijheidstelling een probleem bleken te vormen. Dit leidde er in het verleden dan ook soms toe dat een overbrenging geweigerd werd door de veroordelende staat omwille van het strafvonnis dat zou ontstaan in geval van overbrenging. Er is dan ook de terugkerende insinuatie dat men overbrenging zou gebruiken om aan "straf shoppen" te doen, en door omzettingen of aanpassingen van de straf dan wel een gunstigere regeling voor invrijheidstelling een "korting" op de straf te bekomen. (Atkins, 1995) Ook in de vernieuwde variant van overbrenging blijft aanpassing van de straf mogelijk. Ook al is het nieuwe kaderbesluit dan tot stand gekomen in het kader van de al langer bestaande Europese discussie over harmonisatie en wederzijdse erkenning, toch behoudt de uitvoerende staat de mogelijkheid om na te gaan of er een incompatibiliteit bestaat tussen de straf die opgelegd werd in de veroordelende staat en de rechtsregels van de uitvoerende staat. Een aanpassing naar het strafmaximum dat geldt in de uitvoerende staat, blijft dan ook mogelijk.

BESLUIT

De wettelijke bepalingen van de overbrenging werden oorspronkelijk gebouwd rond de ratio legis van re-integratie. De laatste jaren echter wordt ook in andere termen gedacht over overbrenging. Ook de landen van veroordeling beginnen het potentieel te zien van dit instrument. Het re-integratie-perspectief op de overbrenging wordt achterhaald door de realiteit (van toenemende grensoverschrijdende criminaliteit) en nu worden aan overbrenging ook andere doelen gekoppeld, met name afschrikking en

retributie en wordt overbrenging zelfs gezien als een beleidsmaatregel m.o.o. de aanpak van de overbevolking. De aandacht verschuift in dit geval naar de "exporterende" variant van overbrenging, waarbij de formele rol van de veroordeelde verkleint, net als de rol toebedeeld aan de staat van tenuitvoerlegging. De nieuwe voorstellen in de schoot van de EU kunnen dan ook in dit licht worden gezien.

Deze nieuwe ontwikkelingen roepen vragen op over de functie die interstatelijke overbrenging tot nog toe heeft. Aan de hand van een dossierstudie gingen we na hoe overbrenging vanuit en naar België in de praktijk verloopt. Dit leidde tot een aantal verrassende bevindingen: tot nog toe wordt overbrenging niet zo vaak toegepast. Er zijn wel heel wat verzoeken, maar die leiden slechts in beperkte mate tot effectieve overbrengingen. Overbrenging lijkt dus amper een antwoord te kunnen bieden op het groeien van de buitenlandse gedetineerden in de Europese gevangenissen. Het voornaamste overbrengingsverkeer situeert zich in West-Europa, waardoor de overbrenging dus voornamelijk beperkt blijft tot een cultureel relatief homogeen gebied. In de dossiers zien we vooral drugkoeriers, die in andere landen doorgaans tot lange straffen veroordeeld werden. Gezien de termijn van de voorlopige hechtenis en de duur van de procedure tot overbrenging, brengen de gedetineerden dan ook vaak al een aantal jaren door in de gevangenis van de veroordelende staat vooraleer ze naar hun thuisland kunnen worden overgebracht.

We kunnen dan ook besluiten dat de nieuwe variant van overbrenging mogelijk opportuniteiten brengt: met de nieuwe procedures kan overbrenging mogelijk vaker worden toegepast en gaat er mogelijk minder tijd verloren in de beslissingsprocessen zodat een overbrenging sneller kan gebeuren. Bovendien blijft overbrenging op deze manier niet langer beperkt tot een kleine subgroep van buitenlandse gedetineerden. Toch dienen belangrijke caveats te worden vermeld: tot nog toe werd overbrenging vanuit en naar België vooral gerealiseerd met andere West-Europese landen. Indien nu een grotere culturele diversiteit zou groeien in de landen waarmee men interageert, moet noodzakelijkerwijs meer aandacht worden besteed aan de verschillen in detentieregime die bestaan tussen de landen onderling. Ook dient men erover te waken dat er rationeel wordt omgesprongen met overbrenging zodat dit instrument een evenwichtige plaats wordt toebedeeld binnen het internationale instrumentarium.

BIBLIOGRAFIE

- Ashworth, A., & Wasik, M. (1998). *Fundamentals of sentencing theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernfeld, G., Farrington, D., & Leschied, A. (2001). *Offender Rehabilitation in practice*. Chichester: John Wiley & sons.
- Bhui, H. S. (2004). *Going the distance: developing effective policy and practice with foreign national prisoners*. London: Prison Reform Trust.
- Carmichael, S., & Piquero, A. (2006). Deterrence and Arrest Ratios. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 50.
- Duff, A., & Garland, D. (Eds.). (1994). *A reader on punishment*. Oxford: Oxford University Press.
- Elffers, H. (2005). *De rationele regelovertreder*. Den Haag: Boom.
- Gaes, G. (1998). Correctional treatment. In M. Tonry (Ed.), *The Handbook on Crime and Punishment* (pp. 712-737). Oxford: Oxford University Press.

- Goethals, J., & Beyens, K. (2002). Het onderzoek naar de functionering van parketten, onderzoeks- en vonnisgerechten doorgelicht. In K. Beyens, J. Goethals, P. Ponsaers & G. Vervaeke (Eds.), *Criminologie in actie* (pp. 332-377). Brussel: Politeia.
- May, D., Wood, P., Mooney, J., & Minor, K. (2005). Predicting Offender-Generated Exchange Rates: Implications for a Theory of Sentence Severity. *Crime and Delinquency*, 51.
- Muncie, J., & Sparks, R. (Eds.). (1991). *Imprisonment: European perspectives*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Paridaens, D. (1994). *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen*. Arnhem: Gouda Quint.
- Post, M. (2005). *Detentie en culturele diversiteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Snacken, S., & Tubex, H. (2002). De penitentiaire wereld onderzocht. In K. Beyens, J. Goethals, P. Ponsaers & G. Vervaeke (Eds.), *Criminologie in actie* (pp. 378-417). Brussel: Politeia.
- Stafford, M., & Warr, M. (1993). A Reconceptualization of General and Specific Deterrence. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30.
- Van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., & Dünkel, F. (2007). *Foreigners in European prisons*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Vermeulen, G. (2006). Wederzijdse erkenning van straffen in de Europese Unie en België. In A. Masset & P. Traest (Eds.), *L'exécution des peines* (pp. 141-224). Brussel: La Chartre.
- Vermeulen, G. (2007). Mutual Instrumentalization of Criminal and Migration Law from an EU Perspective. *European Journal of Migration and Law*, 9, 347-361.
- Wright, B., Caspi, A., Moffitt, T., & Paternoster, R. (2004). Does the Perceived Risk of Punishment Deter Criminally Prone Individuals? Rational Choice, Self-Control, and Crime. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 41.

BIJLAGE 1

Deze logistieke regressie werd gebruikt in het kader van het onderdeel "Hoe verloopt de beslissingspraktijk?" Op de volgende bladzijde vindt u de weergave van de statistische analyses.

Deze techniek wordt gebruikt wanneer de afhankelijke variabele dichotoom is; de onafhankelijke variabele kan zowel categorisch als niet categorisch zijn. In dit onderzoek is de afhankelijke variabele het al dan niet effectief overgebracht worden: personen werden wel (= 1) of niet (= 0) overgebracht. Logistische regressieanalyses laten bovendien toe de onafhankelijke bijdrage te bepalen van de onafhankelijke variabelen in de voorspelling van de afhankelijke variabele.

TABEL 3: EFFECTIEVE OVERBRENGING: LOGISTISCHE REGRESSIE-ANALYSES

Effectieve overbrenging	OR	OR	OR	OR	OR
Andere betrokken staat					
Vgl. met West-Europees EU land					
Oost-Europees EU land	.554	.476	.476	.517	.378
Niet-Europese staat	.259**	.353	.353	1.643	
Strafduur					
Vgl. met Straffen t.e.m. 3 jaar					
3 t.e.m. 6 jaar		2.049	1.707	1.781	2.462
Meer dan 6 jaar		6.490***	5.293***	8.529***	10.672***
Delicttype					
Vgl. met Drugdelict					
Geweld- of levensdelict			.518	.998	1.094
Vermogensdelict			.517	.146	.141
Andere			.617	.289	.183
Antecedenten					
Vgl met geen first offender					
First offender				1.600	1.614
Sociaal netwerk					
Vgl met geen sociaal netwerk					
Aanwezigheid sociaal netwerk					2.364
2 loglikelihood	350.225	290.467	280.023	169.207	137.003
Cox en Snell pseudoR ₂	.038	.133	.126	.182	.229
% correct effectieve overbrenging	100	78.9	75.2	53.3	45.7
% correct geen overbrenging	0	54.2	56.1	79.3	87.4
% correct overall	60.1	67.7	66.1	68.7	72.9
N	268	235	224	147	133

Voor het voorspellen van overbrenging worden stapsgewijs groepen van variabelen ingevoegd. De evaluatie van de voorspellende waarde van de verschillende clusters van variabelen gebeurt aan de hand van de loglikelihoodwaarde, de Cox en Snell pseudodeterminatiecoëfficiënt, en classificatieplots. Het gaat hier dus eigenlijk om een evaluatie van de model fit, d.i. hoe goed het statistische model past bij de geobserveerde verschillen.

Voornamelijk twee types van gegevens zijn belangrijk bij lezing van de tabel: (i) de verklarende waarde die kan worden afgelezen uit de pseudodeterminatiecoëfficiënt en (ii) de netto-effecten van de covariaten, die kunnen worden afgeleid uit de odds-ratios. Odds ratios groter dan één houden in dat de bestudeerde groep een grotere kans (odds) heeft op overbrenging dan de referentiegroep. Odds ratios kleiner dan één betekenen dat de bestudeerde groep een kleinere kans heeft op overbrenging dan de referentiegroep.

(i) De tabel leert ons dat aan de hand van de bestudeerde covariaten 22.9% van de totale beslissingen tot overbrenging kunnen worden verklaard. De model fit verbeterde naarmate meer clusters van variabele werden toegevoegd, wat kan worden afgeleid uit de dalende waarde van de loglikelihood. De daling van de loglikelihoodwaarde laat zien dat de modelfit is toegenomen, en dat dus de voorspellingswaarde verhoogt. 72.9% van de overbrengingen kan correct worden voorspeld.

(ii) Wanneer de invloed van de andere in de regressieanalyse opgenomen variabelen wordt geneutraliseerd, blijkt dat de enige significante voorspeller die overblijft de strafduur is. Personen die veroordeeld werden tot straffen van zes jaar of meer hebben de grootste kans op overbrenging.