

Aan Hare Excellentie
de Gouverneur van Curaçao
Fort Amsterdam 1
Curaçao

RvA no. RA/04-24-LB

Onderwerp: Ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van de Gevangenismaatregel 1999 (Landsbesluit verhoging zakgeld gedetineerden) (zaaknummers 2023/030502 en 2021/032794)

Advies: Met verwijzing naar uw adviesverzoek d.d. 29 januari 2024 om het oordeel van de Raad van Advies inzake bovengenoemd onderwerp en naar aanleiding van de behandeling hiervan op 18 maart 2024, bericht de Raad u als volgt.

I. Inhoudelijke opmerkingen

1. Het ontwerp

a. Inleiding

Het onderhavige ontwerplandsbesluit houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van de Gevangenismaatregel 1999 (hierna: het ontwerp) beoogt (1) de discrepantie op te heffen tussen de artikelen 21 en 22 van de Gevangenismaatregel 1999 en artikel 26 van de Landsverordening beginselen gevangeniswezen (hierna: de Lvbg), (2) de allocatie van de geldelijke middelen van gedetineerden op zijn rekening in het rekeningenregister onder de posten 'Eigen geld' en 'Zakgeld'¹ te veranderen en (3) het bedrag dat gedetineerden per maand van derden mogen ontvangen te verhogen van NAf 500,- naar NAf 750,-.

Wat bedoelde discrepantie betreft zou deze daarin bestaan dat in de Gevangenismaatregel 1999 ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen gedetineerden die een tijdelijke gevangenisstraf moeten uitzitten en gedetineerden die tot een levenslange gevangenisstraf zijn veroordeeld. De achterliggende gedachte daarbij is dat ook levenslang veroordeelden onder de definitie van 'gedetineerden' in artikel 1, onderdeel b, van de Lvbg² vallen waardoor artikel 26 van de Lvbg ook van toepassing is op de levenslanggestraften.³

¹ Zie artikel 19 van de Gevangenismaatregel 1999.

² Artikel 1, aanhef en onderdeel b, van de Lvbg luidt als volgt:

"Voor de toepassing van deze landsverordening wordt verstaan onder:

b. gedetineerden: de personen, ingesloten in gevangenissen, huizen van bewaring en landsinrichtingen voor ter beschikking gestelden".

³ Zie pagina 1, eerste tekstblok, van de nota van toelichting behorende bij het ontwerp.

De conclusie dat artikel 26 van de Lvbv ook van toepassing is op levenslanggestraften is naar het oordeel van de Raad juist. De Raad is echter van oordeel dat de discrepantie waarop wordt gedoeld niet zozeer het gevolg is van een verkeerde uitleg van het begrip 'gedetineerden' in de Gevangenismaatregel 1999, maar van een verkeerde toepassing van de tweede zin van artikel 26, eerste lid, van de Lvbv.

De Raad merkt in dit verband voor de volledigheid ook op dat artikel 26 van de Lvbv op zich niet belet dat onderscheid voor wat betreft de allocatie van de geldelijke middelen wordt gemaakt tussen gedetineerden die een tijdelijke gevangenisstraf moeten uitzitten en gedetineerden die tot levenslange gevangenisstraf zijn veroordeeld. In dit advies gaat de Raad ook hierop in.

b. De verhouding tussen de Lvbv en de Gevangenismaatregel 1999

1°. Artikel 26 van de Lvbv

Artikel 26 van de Lvbv bepaalt in het eerste lid dat (1) het arbeidsloon van gedetineerden door de Minister van Justitie (hierna: de minister) moet worden vastgesteld, (2) dat een deel van het arbeidsloon van de gedetineerde wordt bestemd voor de zogenoemde 'Uitgaanskas' en (3) dat het overige deel volgens nader door de minister te stellen regels onder bewaring blijft van de directeur van het gesticht bedoeld in artikel 2 van de Lvbv.

Eerste tussenconclusie

Uitgaande van het bepaalde in artikel 1, aanhef, onderdeel b, van de Lvbv in samenhang met artikel 26, eerste lid, van de Lvbv moet steeds een deel van het arbeidsloon van de gedetineerde bestemd worden voor de 'Uitgaanskas' ongeacht de duur van de gevangenisstraf die de gedetineerde moet uitzitten.

2°. De artikelen 21 en 22 van de Gevangenismaatregel 1999

De artikelen 21, derde lid, en 22, tweede lid, van de Gevangenismaatregel 1999 bepalen dat het arbeidsloon en de opbrengst van de verkoop van producten die door de gedetineerde, die een tijdelijke gevangenisstraf moet uitzitten, zijn gemaakt⁴ elk voor de ene helft als 'Zakgeld' en voor de andere helft als 'Uitgaanskas' worden geboekt. Aan de andere kant wordt het arbeidsloon en de opbrengst van de verkoop van producten die door de levenslanggestraften zijn gemaakt elk volledig als 'Zakgeld' geboekt.

Tweede tussenconclusie

Het boeken als 'Zakgeld' van het volledige bedrag van het arbeidsloon en de opbrengst uit verkoop van producten die door de gedetineerde zijn gemaakt, of het nou een tijdelijk of een levenslanggestrafte is, strookt naar het oordeel van de Raad niet met de tweede zin van artikel 26, eerste lid, van de Lvbv. Ten minste een deel van het arbeidsloon moet namelijk geboekt worden als 'Uitgaanskas'.

c. Levenslanggestraften en de 'Uitgaanskas'

1°. Algemeen

De gelden geboekt als 'Zakgeld' staan ter beschikking van de gedetineerde voor de aankoop van kantine-artikelen alsmede voor andere doeleinden.⁵

De gelden geboekt als 'Uitgaanskas' staan in beginsel niet ter beschikking van de gedetineerde.⁶ Een uitzondering daarop is opgenomen in artikel 27, tweede lid, van de Lvbv.⁷ De 'Uitgaanskas'

⁴ Het gaat om producten die buiten de verplichte arbeidsuren zijn gemaakt.

⁵ Artikel 13, eerste lid, van het Huishoudelijk reglement penitentiaire inrichtingen 1999.

⁶ Artikel 14, eerste lid, van het Huishoudelijk reglement penitentiaire inrichtingen 1999.

⁷ Het tweede lid van artikel 27 van de Lvbv luidt als volgt:

"2. Moedwillig of door achteloosheid door gedetineerden tijdens de detentie aan het Land toegebrachte schade kan zowel op de uitgaanskas als op het overige gedeelte van het arbeidsloon worden verhaald. Voor het overige is de uitgaanskas onvervreemdbaar en niet vatbaar voor beslag".

van een gedetineerde dient als het ware te worden gezien als een spaarpot die uitgekeerd wordt na de invrijheidstelling van de gedetineerde.

2°. Het voorgestelde in het ontwerp

In het ontwerp wordt voorgesteld om de regeling die toegepast wordt op de tot tijdelijke gevangenisstraf veroordeelden ook toe te passen op de levenslanggestraften. Dit houdt in dat de helft van de geldelijke middelen van de tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde gedetineerde als 'Zakgeld' moet worden geboekt en de andere helft daarvan als 'Uitgaanskas'. De reden daarvoor is volgens de bij het ontwerp behorende nota van toelichting (hierna: de nota van toelichting), zoals eerder gezegd, om de tegenstrijdigheid tussen de Gevangenismaatregel 1999 en de Lvgb op te heffen.

Uit de achterliggende stukken die bij dit dossier gevoegd zijn, kan de Raad echter afleiden dat de hoofdreden voor de voorgestelde wijziging van de besteding van de geldelijke middelen van de levenslanggestraften te maken heeft met de veranderde kijk op de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en de resocialisatie van levenslanggestraften ter voorbereiding op hun mogelijke terugkeer in de maatschappij.

3°. Een stukje historie

Tot 2016 betekende een levenslange gevangenisstraf – gratie daargelaten – dat de veroordeelde de opgelegde levenslange gevangenisstraf echt helemaal moest uitzitten: zijn leven lang. Aangezien hij onder dat regime geen vooruitzicht had om terug te keren in de maatschappij, zou het boeken van geldelijke middelen op de zogenoemde 'Uitgaanskas' voor hem geen enkele betekenis hebben. Daarmee is – weliswaar enigszins ongepast (zie hiervoor onder 'Tweede tussenconclusie') – rekening gehouden in de Gevangenismaatregel 1999.

Echter, sinds 2016 heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) in de Murray-zaak duidelijk gemaakt dat voor alle levenslanggestraften een mechanisme moet bestaan dat de straf kan verkorten als de oorspronkelijke redenen om de straf op te leggen zijn verschoven.⁸ Indien het recidivegevaar is geweken, zal dat op zeker moment zwaarder moeten wegen dan de vergelding. Eén en ander betekent dat de mentale ontwikkeling van levenslanggestraften moet worden gevolgd vanaf het begin van hun detentie. De tussentoets moet binnen 25 jaar plaatsvinden op basis van objectieve criteria.

Het EHRM heeft aan zijn beslissing twee belangrijke principes ten grondslag gelegd: de plicht van de lidstaten om gedetineerden de mogelijkheid te bieden zich te rehabiliteren en de plicht om gedetineerden met een psychische stoornis de noodzakelijke behandeling aan te bieden. De resocialisatieplicht betekent dat aan elke gedetineerde een op zijn individuele mogelijkheden toegesneden regime wordt aangeboden zodat hij zich kan ontplooiën.

Kortom sinds 2016 hebben levenslanggestraften in Curaçao vooruitzicht om terug te keren in de maatschappij. Sinds die tijd heeft het sparen op de 'Uitgaanskas' daarom ook voor de levenslanggestrafte zin gekregen.

In de nota van toelichting wordt aan dit aspect geen aandacht besteed. De Raad adviseert de regering de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

4°. Het al dan niet maken van onderscheid tussen gedetineerden

In het ontwerp wordt de betreffende regeling voor wat betreft de allocatie van geldelijke middelen voor alle gedetineerden gelijkgetrokken. Het feit dat het sparen ten bate van de 'Uitgaanskas' sinds de Murray-zaak weer zin heeft voor de levenslanggestrafte houdt naar het oordeel van de Raad echter niet per definitie in dat de regeling ter zake voor de tijdelijk gestraften en de levenslanggestraften identiek moet zijn. Het is volgens de Raad immers niet ondenkbaar dat –

⁸ EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (Murray/Koninkrijk der Nederlanden).

aangezien hun situatie toch nog niet 100% gelijk is - een afwijkende regeling op dat gebied wenselijk is voor de levenslanggestraften. Uit de nota van toelichting en de overige bij het adviesverzoek gevoegde stukken blijkt niet dat ter zake onderzoek is gedaan. In elk geval blijkt uit de bij dit dossier gevoegde stukken wel dat gedurende het voorbereidingstraject meningsverschillen ter zake aan de orde zijn gekomen.

De Raad adviseert de regering om:

- (1) na te gaan of er wellicht elementen zijn die een afwijkende regeling voor levenslanggestraften wenselijk maken.*
- (2) Indien bedoelde wenselijkheid blijkt en ter zake onderscheid wordt gemaakt, moet het te maken onderscheid ook gerechtvaardigd kunnen worden. Daarvoor moet – kort gezegd - een redelijke en objectieve rechtvaardigingsgrond aangevoerd kunnen worden die ook uit de nota van toelichting moet blijken.*
- (3) Uit de nota van toelichting zal in dat geval ook moeten blijken welke alternatieven de regering in zijn overwegingen heeft betrokken en welke afwegingen bij de uiteindelijke keuze de doorslag hebben gegeven. Een mogelijk alternatief zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat levenslanggestraften een maximaal aantal jaren verplicht op de 'Uitgaanskas' sparen en daarna zelf de optie hebben om dat in dezelfde of in mindere mate te blijven doen.*

d. Geld ontvangen van derden direct boeken als 'Zakgeld'

Geld, dat de gedetineerde van derden ontvangt, moet worden geboekt als 'Eigen geld' (artikel 19, derde lid, van de Gevangenismaatregel 1999). Dat geld moet na verloop van een aantal dagen overgeboekt worden van de post 'Eigen geld' naar de post 'Zakgeld' van de rekening van de gedetineerde (artikel 12, tweede lid, van het Huishoudelijk reglement penitentiaire inrichtingen 1999).

Op grond van artikel I, onderdelen A en B, van het ontwerp zal het geld dat de gedetineerde van derden ontvangt direct op de post 'Zakgeld' moeten worden geboekt en niet eerst op de post 'Eigen geld'.

In de nota van toelichting wordt de voorgestelde wijziging in artikel I, onderdelen A en B, van het ontwerp niet gemotiveerd. Uit de achterliggende stukken bij het ontwerp kan worden opgemaakt dat gelden die de gedetineerde van derden ontvangt in de praktijk op de post 'Zakgeld' geboekt worden en niet zoals voorgeschreven in artikel 19, derde lid, van de Gevangenismaatregel 1999 eerst op de post 'Eigen geld'. Het voorgestelde in het ontwerp sluit dus aan bij de huidige praktijk. *De Raad adviseert de regering de voorgestelde wijziging in de nota van toelichting te motiveren. Het louter vermelden in de nota van toelichting dat het voorgestelde in het ontwerp aansluit bij de huidige praktijk zal daarvoor niet voldoende zijn. Er moet duidelijk in de nota van toelichting blijken waarom het bepaalde in artikel 19, derde lid, van de Gevangenismaatregel 1999 niet (meer) voldoet.*

e. Het verhogen van het bedrag dat gedetineerden van derden mogen ontvangen

Gedetineerden mogen maandelijks NAF 500,- van derden ontvangen. Dit bedrag is volgens de nota van toelichting sinds 1999 hetzelfde gebleven, terwijl de kosten van levensonderhoud enorm zijn gestegen. In de nota van toelichting wordt in dat verband verwezen naar een inflatie van 61.1% in 2022 ten opzichte van 1999. Bovendien zouden gedetineerden hun etenswaren, goederen (zoals een ventilator), medicijnen en internet zelf moeten betalen.⁹ Artikel I, onderdeel E, van het ontwerp beoogt daarom het bedrag, dat gedetineerden van derden kunnen ontvangen, te verhogen van NAF 500,- naar NAF 750,-. Een verhoging met 50%.

De Raad begrijpt dat er redenen kunnen zijn om het bedrag dat in 1999 is vastgesteld na ruim 20 jaar te verhogen. Een verwijzing naar het algemeen inflatiecijfer van Curaçao vindt de Raad daarvoor echter niet voldoende. Immers, niet het algemeen inflatiecijfer voor Curaçao, maar de werkelijke prijsstijging waarmee de gedetineerden binnen een gesticht als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Gevangenismaatregel te maken hebben, is voor dit ontwerp relevant. In het

⁹ Pagina 1, tweede tekstblok van de nota van toelichting.

algemeen inflatiecijfer zijn namelijk ook de kosten voor huisvesting en nutsbedrijven begrepen. Deze kosten zijn voor gedetineerden niet van belang.

Daarnaast wordt weliswaar naar een inflatie van 61.1% verwezen, maar wordt - zonder toelichting - een verhoging met 50% toegepast.

De Raad adviseert de regering in de nota van toelichting op deze punten in te gaan.

Uit de nota van toelichting blijkt bovendien niet of onderzocht is door de regering wat de werkelijke behoefte aan geld voor de gedetineerden is en of deze behoefte - rekening houdende dat het gaat om gedetineerden - ook redelijk is en gehonoreerd moet worden.

De Raad adviseert de regering in de nota van toelichting bijvoorbeeld op te nemen welk bedrag gemiddeld redelijk is om binnen de gevangenis uit te geven aan 'etenswaren' en hoe vaak een 'ventilator' over het algemeen moet worden aangeschaft.

2. De nota van toelichting

De nota van toelichting is zeer summier. Onder verwijzing naar onderdelen I. 1. 'c. Levenslanggestraften en de 'Uitgaanskas', 'd. Geld ontvangen van derden direct boeken als 'Zakgeld' en 'e. Het verhogen van het bedrag dat gedetineerden van derden mogen ontvangen' van dit advies adviseert de Raad de regering de nota van toelichting te substantiëren en daarmee meer inhoud te geven.

II. De gekozen systematiek

Het is de Raad opgevallen dat verschillende onderwerpen in de Gevangenismaatregel 1999 worden geregeld, terwijl deze op grond van de LvbG bij ministeriële regeling met algemene werking geregeld moeten worden.

De Raad adviseert de regering de Gevangenismaatregel 1999 rekening houdende met het voorgaande te toetsen aan de LvbG en de regels over onderwerpen die onterecht in de Gevangenismaatregel 1999 zijn opgenomen alsnog op het juiste wetgevingsniveau te regelen.

III. Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard

Opmerkingen van wetstechnische en redactionele aard zijn in een bijlage bij dit advies opgenomen en worden geacht hiervan integraal onderdeel uit te maken.

De Raad van Advies heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerp en adviseert de regering daarmee rekening te houden voordat een besluit genomen wordt

Willemstad, 19 maart 2024

de Ondervoorzitter,

de Secretaris,

mevr. mr. L. M. Dindial

mevr. mr. C. M. Raphaëla

Bijlage behorende bij het advies van de Raad van Advies, RvA no. RA/04-24-LB

Zowel het ontwerp als de nota van toelichting heeft wetstechnische en redactionele onvolkomenheden. De Raad noemt de volgende voorbeelden.

1. Het ontwerp

a. De aanhef

Voorgesteld wordt “IN NAAM VAN DE KONING!” te vervangen door ‘In naam van de Koning!’ Zie artikel 8 van de Bekendmakingsverordening, zoals gewijzigd in de Landsverordening troonopvolging.

Voorgesteld wordt in de eerste overweging na ‘dat’ in te voegen ‘het’ en na ‘goederen’ ‘wenselijk is’ en ‘vastgesteld moet worden’ te vervangen door ‘vast te stellen’.

Voorgesteld wordt in de tweede overweging ‘wenselijk’ te vervangen door ‘nodig’ en de woorden ‘te wijzigen, gezien deze afwijken van bepalingen in’ te vervangen door ‘in overeenstemming te brengen met’.

Voorgesteld wordt ‘Gelet op:’ en ‘de Landsverordening beginselen gevangeniswezen’ te schrappen. Zie artikel 8 van de Bekendmakingsverordening.

b. Artikel I

Voorgesteld wordt de aanhef van artikel I van het ontwerp als volgt te laten luiden:
‘De Gevangenismaatregel 1999 wordt als volgt gewijzigd:’

Voorgesteld wordt aanwijzing 173 van de Aanwijzingen voor de regelgeving toe te passen bij de formulering van artikel I, onderdelen A en B van het ontwerp.

Voorgesteld wordt in artikel I, onderdelen C en D, van het ontwerp de combinatie van de woorden ‘wordt (...) verwijderd’ te vervangen door ‘komen de woorden (...) te vervallen’.

Voorgesteld wordt in artikel I, onderdeel E, van het ontwerp “vijfhonderd” te vervangen door “vijfhonderd nederlands antilliaanse guldens” en “zevenhonderdenvijftig” door “zevenhonderdenvijftig Nederlands- Antilliaanse guldens”.
Zie aanwijzing 171 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

c. Artikel III

Onder verwijzing naar aanwijzing 146, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving – welke aanwijzing bepaalt dat wijzigingsregelingen slechts in bijzondere gevallen een citeertitel hebben – geeft de Raad de regering in overweging artikel III van het ontwerp te heroverwegen. Zie ook de toelichting op bedoelde aanwijzing. Indien ervoor wordt gekozen om toch een citeertitel in het ontwerp te handhaven, adviseert de Raad de regering om (1) die keuze in de nota van toelichting te motiveren en (2) de voorgestelde citeertitel in artikel III van het ontwerp aan te passen nu deze de inhoud van het ontwerp niet volledig weergeeft.

2. De nota van toelichting

Pagina 1

- Voorgesteld wordt in het eerste tekstblok, eerste zin, na ‘Gevangenismaatregel 1999’ in te voegen ‘(hierna: Gevangenismaatregel)’ en ‘te corrigeren/’ te schrappen.
- Voorgesteld wordt in de eerste zin van het tweede tekstblok ‘(hierna: Gevangenismaatregel)’ te schrappen en de tweede zin van het tweede tekstblok in woorden van de volgende strekking te laten luiden: ‘Dit bedrag is sinds 1999 niet meer geïndexeerd, terwijl de kosten

- van levensonderhoud (cost of living) sinds de inwerkingtreding van de Gevangenismaatregel enorm zijn toegenomen’.
 - Voorgesteld wordt in het tweede tekstblok, derde zin, ‘het Centraal Bureau Statistiek’ te vervangen door ‘het Centraal Bureau voor de Statistiek’ en ‘in de periode’ te schrappen.
-