

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Naar een volwaardige regeling voor ongevallen bij penitentaire arbeid

Van der Plancke, Véronique; Van Limberghen, Guido

*Published in:*

Liber Amicorum Othmar Vanachter

*Publication date:*

2009

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Van der Plancke, V & Van Limberghen, G 2009, Naar een volwaardige regeling voor ongevallen bij penitentaire arbeid. in *Liber Amicorum Othmar Vanachter*. Intersentia, Antwerpen, pp. 147-162.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# NAAR EEN VOLWAARDIGE REGELING VOOR ONGEVALLLEN BIJ PENITENTIAIRE ARBEID

GUIDO VAN LIMBERGHEN  
VÉRONIQUE VAN DER PLANCKE

## I. INLEIDING

Mensen die penitentiaire arbeid verrichten, kunnen net als personen die andere arbeid uitoefenen, daarbij gewond raken. Algemeen wordt aangenomen dat ongevallen waarvan gedetineerden het slachtoffer worden bij het verrichten van penitentiaire arbeid, niet kunnen worden gekwalificeerd als arbeidsongevallen. De betrokkenen genieten bijgevolg geen wettelijke arbeidsongevallenvergoedingen. Terzake is een administratieve<sup>1</sup> vergoedingsregeling uitgewerkt. Die humanitaire regeling biedt in vele gevallen enig soelaas. Zij vindt inspiratie in de arbeidsongevallenwetgeving, maar de toegekende vergoedingen bereiken vaak niet het peil van de wettelijke arbeidsongevallenvergoedingen.

Deze situatie staat op gespannen voet met de algemene beginselen van de Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, hierna Basiswet genoemd. Die wet bepaalt onder meer dat gedetineerden aan geen andere beperkingen van hun politieke, burgerlijke, sociale, economische of culturele rechten worden onderworpen dan deze die voortvloeien uit de strafrechtelijke veroordeling of uit de vrijheidsbenemende maatregel, deze die onlosmakelijk met de vrijheidsbeneming verbonden zijn en deze die door of krachtens de wet worden bepaald. De wetgever voegt hieraan toe dat het strafkarakter van de vrijheidsstraf uitsluitend bestaat in het gehele of gedeeltelijke verlies van de vrijheid van komen en gaan en de daarmee onlosmakelijk verbonden vrijheidsbeperkingen en dat vermijdbare detentieschade dient te worden voorkomen bij de uitvoering van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel. Het is bovendien de uitdrukkelijke wil van de wetgever dat de veroordeelde in de gelegenheid wordt gesteld om constructief mee te werken aan de realisering van zijn

<sup>1</sup> De desbetreffende regeling is niet vastgelegd in wetgeving en wordt om die reden 'administratief' genoemd.

individueel detentieplan met het oog op een schadebeperkende, op herstel en op re-integratie gerichte en veilige uitvoering van zijn vrijheidsstraf.<sup>2</sup>

Dat de wetgever zich bewust is van deze problematiek blijkt uit artikel 86, §3 van de Basiswet. Overeenkomstig die wetsbepaling stelt de Koning, na overleg in de Ministerraad, de regels vast voor de toekenning van een vergoeding aan gedetineerden die het slachtoffer zijn van een arbeidsongeval in de gevangenis. Die wetsbepaling is in tegenstelling tot een aantal andere bepalingen van de wet echter nog steeds niet in werking getreden.<sup>3</sup>

Wij zetten hierna eerst uiteen dat artikel 86, §3 van de Basiswet eigenlijk niets toevoegt aan de bestaande rechtsorde en dat de regels voor de vergoeding van penitentiaire arbeid ook zonder te wachten op de inwerkingtreding van die wetsbepaling kunnen worden vastgesteld.

Voor zover de Koning, bij de uitvoering van artikel 86, §3 of een andere wetsbepaling, inspiratie zou zoeken in de bestaande administratieve vergoedingsregeling, willen wij vervolgens aantonen dat deze regeling moet worden verbeterd, opdat zij het peil van de gemeenrechtelijke arbeidsongevallenwetgeving zou bereiken en aldus beter verzoenbaar zou zijn met de beginselen waarop de Basiswet berust.

## II. WETTELIJKE GRONDSLAGEN VOOR EEN ARBEIDSONGEVALLENREGELING VOOR GEDETINEERDEN

België kent twee basiswetten inzake arbeidsongevallen: de Arbeidsongevallenwet en de Arbeidsongevallenwet Overheidspersoneel. De Arbeidsongevallenwet Overheidspersoneel is toepasselijk op het contractuele en statutaire personeel van de Belgische Staat. De Arbeidsongevallenwet is van toepassing op personen die onder de RSZ-Wet ressorteren. De RSZ-Wet vindt toepassing op werknemers en werkgevers die verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst.<sup>4</sup> De vraag of het huidige recht reeds een voldoende wettelijke grondslag voor een arbeidsongeval-

<sup>2</sup> Art. 6 en 9 Basiswet 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, in werking getreden op 15 januari 2007 (art. 1 KB 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden).

<sup>3</sup> Overeenkomstig art. 180 van de Basiswet bepaalt de Koning de datum waarop de wet of afzonderlijke bepalingen ervan in werking treden. De wetgever heeft verzuimd de Koning daartoe uiterste datum op te leggen. Het besluit waarin de vergoedingsregels worden vastgesteld, is bijgevolg ook nog niet genomen.

<sup>4</sup> Art. 2, §1 van de Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid bevat een gelijkaardige regeling, maar is nog niet in werking getreden bij ontstentenis van een daartoe strekkend koninklijk besluit (art. 41 Algemene Beginselenwet Sociale Zekerheid).

lenregeling voor gedetineerden bevat, komt bijgevolg in eerste instantie erop neer te onderzoeken of penitentiaire arbeid moet of kan worden beschouwd als arbeid ter uitvoering van een arbeidsovereenkomst. In bevestigend geval zou de Arbeidsongevallenwet Overheidspersoneel van toepassing zijn op gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten. Bij negatief antwoord dient verder te worden nagegaan of de toepassing van de RSZ-Wet dan wel van de Arbeidsongevallenwet niet is uitgebreid tot die categorie van personen.

Alvorens die vragen nader te onderzoeken, lichten wij nog graag toe dat wij gevangenisarbeid die wordt georganiseerd door de overheid, beschouwen als penitentiaire arbeid. Dat betreft niet alleen de situatie waarbij de overheid zelf als 'werkgever' optreedt, maar ook die gevallen waarin de overheid een faciliterende rol speelt door arbeid van gedetineerden ter beschikking te stellen aan derden. Deze arbeid kan in principe zowel *intra muros* als *extra muros* worden verricht of ter beschikking gesteld, maar in België kent men gevangenisarbeid *extra muros* niet meer en wordt de gevangenisarbeid normalerwijze georganiseerd volgens het *state use system*. In dit systeem overziet de overheid het productieproces en is ook enkel de overheid afnemer van goederen geproduceerd dankzij gevangenisarbeid.<sup>5</sup> De Regie voor Gevangenisarbeid is belast met het aanbod en de organisatie van de arbeid van gedetineerden.<sup>6</sup> Het kan gaan om huishoudelijk, onderhouds- of herstellingswerk in de gevangenis. De arbeid kan ook worden verricht in werkplaatsen en landbouwbedrijven uitgebaat door de Regie.<sup>7</sup> Ook de mogelijkheid om op cel te werken bestaat.<sup>8</sup> Het gaat in beginsel om werken voor rekening van overheidslichamen en om werken die voldoen aan de behoeften van de strafinrichting zelf.<sup>9</sup> Ingeval werken in eigen beheer niet volstaan om de gedetineerden een bezigheid te geven, kan de gevangenisarbeid wel worden verricht ten behoeve van privé-bedrijven<sup>10</sup>, maar dat geschiedt in de praktijk dan wel altijd *intra muros*.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> S.P. GARVEY, "Freeing prisoners' labor", *Stanford Law Review* 1998, Vol. 50, 344; G. KELLENS, *Punit. Pénologie et droit des sanctions pénales*, Liège, Eds. juridiques de l'Université de Liège, 2000, 193.

<sup>6</sup> Art. 142 Programmawet 30 december 2001.

<sup>7</sup> Art. 1, §2 KB 13 september 2004 tot vaststelling van de activiteiten van de Regie van de gevangenisarbeid; L. DUPONT en R. VERSTRAËTEN, *Handboek Belgisch strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, 598; G. SMARRS, *Gedetineerden en mensenrechten: de toepassing van het EVRM in penitentiaire detentiesituaties door de Europese jurisdicties en haar gevolgen voor de rechtspositie van veroordeelde gedetineerden in België*, Doctoraal proefschrift, Katholieke Universiteit Leuven, 371-372.

<sup>8</sup> Art. 1, §2, 3° KB 13 september 2004 tot vaststelling van de activiteiten van de Regie van de gevangenisarbeid; M. VAN HELMONT, "De tewerkstelling van de gedetineerden", *Bull. Best. Strafnr.* 1952, 154.

<sup>9</sup> Art. 97 MB 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichting.

<sup>10</sup> Art. 98 MB 12 juli 1971 houdende algemene instructie voor de strafinrichting; art. 1, §3, 2° KB tot vaststelling van de activiteiten van de Regie van de gevangenisarbeid.

<sup>11</sup> Zie G. KELLENS, *Punit. Pénologie et droit des sanctions pénales*, Liège, Eds. juridiques de l'Université de Liège, 2000, 192-193.

Krijgt de gedetineerde de toelating om andere dan in de gevangenis beschikbaar gestelde arbeid te verrichten, dan gaat het niet om penitentiaire arbeid. Die arbeid wordt immers wel gepresteerd in de gevangenis, maar niet ten dienste van de penitentiaire overheid.<sup>12</sup> Als gedetineerden de hun verleende strafuitvoeringsmodaliteit aanwenden om arbeid te presteren, verrichten zij geen gevangenisarbeid. De modalisering van hun gevangenisstraf laat dan immers toe dat zij een betrekking uitoefenen die beschikbaar is op de vrije arbeidsmarkt.<sup>13</sup> Hieraan kan nog worden toegevoegd dat personen die een werkstraf ondergaan, evenmin gevangenisarbeid verrichten.<sup>14</sup> De werkstraf is immers een hoofdstraf<sup>15</sup>, die moet worden onderscheiden van de vrijheidsstraffen. Personen die zodanige straf ondergaan, worden niet beroofd van hun vrijheid en worden dus ook niet beschouwd als gedetineerde.<sup>16</sup>

#### A. PENITENTIAIRE ARBEID EN ARBEIDSOVEREENKOMST

De loutere aanwezigheid van de bestanddelen 'gezag', 'arbeid' en 'loon' in een arbeidsverhouding zijn niet voldoende om te besluiten tot het bestaan van een arbeidsovereenkomst. Wilsovereenstemming is en blijft de allereerste vereiste.<sup>17</sup> Vooral in het kader van gevangenisarbeid rijst de vraag of gedetineerden wel beschikken over de nodige wilsvrijheid om een arbeidsovereenkomst te sluiten.

Artikel 30ter van het Strafwetboek dat intussen is opgeheven door de Basiswet, maakte de tewerkstelling van ieder veroordeelde tot tijdelijke opsluiting of correctionele gevangenisstraf tot een verplichting. Ieder veroordeelde tot een politiegevangenisstraf kon eveneens verplicht worden te werken.<sup>18</sup> Vrijwel algemeen<sup>19</sup> werd aangenomen dat het verplichte karakter van de arbeid het bestaan van een

arbeidsovereenkomst uitsloot.<sup>20</sup> Artikel 30ter vereiste slechts de verplichte tewerkstelling van sommige, niet van alle gedetineerden. Toch legde de mogelijkheid van de penitentiaire overheid om gezagshalve – desnoods met dwangmiddelen – de gedetineerde tewerk te stellen, ook al was hij werkonwillig, een zware hypothek op de idee dat de tewerkstelling zou geschieden in het kader van een arbeidsovereenkomst. Zowel bij de totstandkoming als bij de nakoming van de arbeidsovereenkomst wordt dwang immers amper geduld. Zo oordelen de arbeidsgerechten gewoonlijk dat de niet-uitvoering van een contractuele belofte tot het sluiten van een arbeidsovereenkomst hoogstens aanleiding geeft tot een vervangende schadevergoeding.<sup>21</sup> De arbeidsgerechten durven bij intrekking van de belofte niet te besluiten tot de gedwongen totstandkoming van de arbeidsovereenkomst en kennen dan ook geen opzegvergoeding wegens beëindiging van de overeenkomst toe.<sup>22</sup>

De Basiswet heeft hierin verandering gebracht. Artikel 169, 5° van de Basiswet heft artikel 30ter van het Strafwetboek op, zodat verplichte gevangenisarbeid in

<sup>12</sup> Verslag namens de commissie voor de justitie betreffende het voorstel van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Parl.St. Kamer B.Z.* 2003-04, nr. 231/015, 110; Y. VAN DEN BERGE, "Een nieuwe regeling van de rechtspositie van gedetineerden", *R.A.B.G.* 2005, 557.

<sup>13</sup> E. MONARD, "Le travail pénitentiaire en Belgique. Historique et évolution", *Bull.Best. Strafinr.* 1967, 120; Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Brussel, Larcier, 2002, 108.

<sup>14</sup> Vgl. C. FENWICK, *Regulating prisoners' labour in Australia: a preliminary view*, Melbourne, 2004, [ssrn.com/abstract=556681](http://ssrn.com/abstract=556681), consultatie 15 mei 2006, 5.

<sup>15</sup> Art. 37ter, § 1 Sw.

<sup>16</sup> Art. 2, 5° Basiswet.

<sup>17</sup> Cf. Cass. 11 maart 1991, *Soc.Kron.* 1992, 8; zie ook K. NEVENS, "Penitentiaire arbeid: dringt het arbeidsrecht de gevangenis binnen?", *TSR* 2007, 231-302. Wij danken de heer Koen NEVENS, assistent aan de Vrije Universiteit Brussel, wiens artikel wij gedeeltelijk hebben mogen verwerken en die te beschouwen is als co-auteur van deze onderrafdeling A.

<sup>18</sup> Art. 30ter Sw.

<sup>19</sup> Contra Arbrb. Nijvel AR 869/W/04, 21 september 2005, onuitg.

<sup>20</sup> Arbrb. Brussel AR 47.364, 27 augustus 2007, onuitg.; Arbrb. Hoei AR 58.430, 21 september 2005, onuitg.; Arbrb. Brussel AR 35788/02, 29 juni 2007, onuitg.; Arbrb. Brussel, AR 63/06, 18 oktober 2007, onuitg.; eindverslag van de Commissie over de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *Parl.St. Kamer* 2000-01, nr. 50-1076/1, 149; M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 69; C. FENWICK, *Regulating prisoners' labour in Australia: a preliminary view*, Melbourne, 2004, [ssrn.com/abstract=556681](http://ssrn.com/abstract=556681), consultatie 15 mei 2006, 6; H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 238; R. MATHIEU, "De toepassing van de sociale zekerheid op gedetineerden, die voorheen onderworpen waren aan de algemene regeling van de sociale zekerheid voor werknemers en de leden van hun gezin", *BTSZ* 1980, 596; Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Brussel, Larcier, 2002, 103.

Een vonnis van de arbeidsrechtbank te Hoei sloot recentelijk hierbij nog aan (Arbrb. Hoei AR 58.430, 21 september 2005, onuitg.). In een alsnog alleenstaand geval oordeelde een andere rechter dat uit art. 30ter van het Strafwetboek niet kon worden afgeleid dat de gedetineerde verplicht was de hem opgelegde arbeid te aanvaarden en werd tot het bestaan van een arbeidsovereenkomst besloten (Arbrb. Nijvel AR 869/W/04, 21 september 2005, onuitg.).

<sup>21</sup> Zie bv. Arbrb. Liège 4 oktober 2004, *Soc.Kron.* 2005, 205.

<sup>22</sup> Arbrb. Gent 15 december 1995, *JTT* 1996, 269.

Inzake de contractbelofte (dit is een overeenkomst waarbij de ene partij zich ertoe verbindt ten aanzien van een andere partij om met deze, in de toekomst en op haar vraag, een overeenkomst te sluiten waarvan de essentiële elementen reeds zijn vastgelegd (H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, Tome II, Brussel, Bruylant, 1934, nr. 505)) wordt nachtans aangenomen dat een eenzijdige intrekking van de belofte te contracteren – hetgeen uiteindelijk neerkomt op de niet-nakoming van een contractuele verbintenis om te doen (H. DE WAELE, "Optieclause in contract betaalde sportbeoefenaar", *NJW* 2004, 649) – of de loutere uitoefening van de 'optie' aanleiding geeft tot de totstandkoming van de overeenkomst, zonder dat de belover (nogmaals) zijn wil moet uitdrukken (Cass. 9 januari 1975, *R.W.* 1974-75, 2647; Cass. 12 december 1991, *Arr.Cass.* 1991-92, 336; Brussel 25 juni 1980, *R.W.* 1982-83, 360; H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, Tome II, Brussel, Bruylant, 1934, nr. 513; R. KRUIJTHOF, H. BOCKEN, F. DE LY en B. DE TEMMERMAN, "Overzicht van rechtspraak verbintenissenrecht (1981-1992)", *TPR* 1994, 296-297; B. TILLEMANS, *Overeenkomsten*, deel 2.A.1., in *Beginselen van Belgisch privaatrecht*, Brussel, Story-Scientia, 2000, 208).

ons land behoort tot het verleden. Deze wettelijke ingreep strekte ertoe dat de arbeid in de gevangenissen op termijn het voorwerp zou kunnen uitmaken van een arbeidsovereenkomst, mede met het oog op de opname van de gedetineerden in het socialeverzekeringsstelsel der werknemers.<sup>23</sup> Daarenboven wil de wetgever voorkomen dat gevangenisarbeid kan worden beschouwd als een bijkomende straf en wenst hij ook afstand te nemen van de opvatting dat dwang noodzakelijk is, opdat gedetineerden zouden werken.<sup>24</sup> De praktijk toont immers aan dat gedetineerden vaak zelf de voorkeur geven aan tewerkstelling, terwijl het de overheid is die in de onmogelijkheid verkeert arbeid te verschaffen aan alle gedetineerden.<sup>25</sup> Bovendien zou een arbeidsverplichting niet te verenigen zijn met de doelstelling dat aan een veroordeelde de kans moet worden geboden om zijn lot in eigen handen te nemen, verantwoordelijkheid op te nemen voor zichzelf en voor anderen en zodoende bevestigd te worden in zijn eigenwaarde.<sup>26</sup>

Artikel 81 van de Basiswet beperkt zich tot de 'declaratie' dat de gedetineerde het recht heeft om deel te nemen aan de in de gevangenis beschikbare arbeid, maar onthoudt zich ervan de sociaalrechtelijke gevolgen daarvan te bepalen. Door in de Basiswet te opteren voor een systeem van vrijwillige gevangenisarbeid, ruimt de wetgever wel een belangrijke hinderpaal voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst tussen de overheid en de tewerkgestelde gedetineerde op. De wetgever spreekt zich bij die gelegenheid echter niet uit over de kwalificatie van de arbeidsverhouding tussen de gedetineerden en de Belgische Staat.<sup>27</sup>

In de literatuur zijn nog geen concrete gevallen gemeld van het sluiten van een arbeidsovereenkomst.<sup>28</sup> Zolang partijen geen arbeidsovereenkomsten sluiten of

het bestaan hiervan in concrete gevallen niet wordt erkend door de socialezekerheidsinstellingen of de rechter, geeft gevangenisarbeid geen aanleiding tot toepassing van de RSZ-Wet. De erkenning van het bestaan van een arbeidsovereenkomst volstaat echter om de betrokken gedetineerde onder de toepassing van de RSZ-Wet te brengen.<sup>29</sup> Dat dit niet geheel denkbeeldig is, blijkt uit het vonnis waarbij de arbeidsrechtbank te Nijvel besliste dat een gedetineerde arbeid verrichtte ter uitvoering van een arbeidsovereenkomst met de Belgische Staat. De arbeidsrechtbank steunde haar beslissing op de vaststelling dat beide partijen hun toestemming hadden gegeven en dat het, bij ontstentenis van enig onderricht aan de gedetineerde, ging om werkelijke arbeid en niet om beroepsopleiding. De arbeidsrechtbank motiveerde haar uitspraak voorts met de overweging dat de betrokkene zijn arbeid onder het gezag van de Belgische Staat verrichtte en dat de Belgische Staat ook voor zijn andere werknemers eenzijdig de loonhoogte bepaalt.<sup>30</sup> Dat niet elke rechter die opvatting is toegedaan, blijkt echter al uit het arrest van het arbeidshof te Brussel waarbij het vonnis van de arbeidsrechtbank wordt vernietigd.<sup>31</sup>

Daarmee is de kous echter niet af. Volgens artikel 82 van de Basiswet kan gevangenisarbeid ertoe strekken de gedetineerden de mogelijkheid te bieden om zinvol hun detentietijd door te brengen, hun beroepsbekwaamheden te behouden of te verbeteren of hun detentie te verzachten. Men zou hieruit kunnen afleiden dat de gedetineerde niet noodzakelijk gevangenisarbeid verricht met het oogmerk om te voorzien in zijn levensonderhoud.<sup>32</sup> Toch kan de regel dat penitentiaire arbeid ertoe kan bijdragen dat gedetineerden verantwoordelijkheden opnemen ten aanzien van hun familie, slachtoffers en schuldenaars, ook zo worden uitgelegd dat gevangenisarbeid wordt verricht met winstoogmerk. Artikel 86, §2 van de Basiswet voorziet in een toelage voor gedetineerden om te vermijden dat gedetineerden die een beroepsopleiding volgen, hun normale inkomsten uit gevangenisarbeid zouden derven. Ook hieruit kan worden afgeleid dat gevangenisarbeid bezoldigde arbeid kan zijn. De Basiswet lijkt dus, zoals in de parlementaire voorbereiding is bevestigd, te willen toestaan dat in concrete gevallen wordt aangenomen dat de gedetineerde arbeid verricht ter uitvoering van een arbeidsovereenkomst. Dat blijkt ook uit de bewoordingen van artikel 86 van de Basiswet. Overeenkomstig

<sup>29</sup> Art. 1 RSZ-Wet.

<sup>30</sup> Arbrb. Nijvel AR 869/W/04, 21 september 2005, onuitg. De aan de rechter voorgelegde feiten dateren van vóór de inwerkingtreding van de opheffing van artikel 30ter van het Strafwetboek door de Basiswet, maar de rechter steunt zijn beslissing mede op de aan de Basiswet ten grondslag liggende beginselen.

<sup>31</sup> Arbrb. Brussel AR 47.364, 27 augustus 2007, onuitg.

<sup>32</sup> Het arbeidshof te Brussel beslist onder meer op die gronden dat van een arbeidsovereenkomst geen sprake is in een geval dat zich heeft voorgedaan vooraleer de opheffing van artikel 30ter van het Strafwetboek in werking was getreden (Arbrb. Brussel AR 47.364, 27 augustus 2007, onuitg.).

<sup>23</sup> Eindverslag van de Commissie over de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *Parl.St. Kamer* 2000-01, nr. 50-1076/1, 149-159; Verslag namens de Commissie voor de justitie betreffende het voorstel van basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden, *Parl.St. Kamer*, B.Z. 2003, nr. 231/015, 112.

<sup>24</sup> Zie hieromtrent P. CORNIL, "Le travail pénitentiaire", *Bull. Best. Straffnr.* 1961, 352-353.

<sup>25</sup> Zie C. LBROY, *Détenu et travailleur: approches du travail pénitentiaire*, Liège, Licentiaatsthesis Ulg, 1996-97, 32; S. SNACKEN, "Belgium" in F. DUNKEL en D. VAN ZYL-SMIT (ed.), *Imprisonment today and tomorrow*, Den Haag, Kluwer, 2001, 57.

Er kan ook worden gewezen op de recente aanbeveling van het CPT aan de Belgische overheid om meer inspanningen te doen wat betreft de mogelijkheid tot tewerkstelling voor gedetineerden (Rapport van 18-27 april 2005 aan de Belgische regering betreffende het bezoek aan België door het CPT, [www.cpt.coe.int/documents/bel/2006-15-inf-fra.htm](http://www.cpt.coe.int/documents/bel/2006-15-inf-fra.htm), consultatie 15 mei 2006, nrs. 80 en 158).

<sup>26</sup> Eindverslag van de Commissie over de basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *Parl.St. Kamer* 2000-01, nr. 50-1076/1, 158.

<sup>27</sup> W. VANDENHOLE, "Recht op arbeid, beroepsopleiding en onderwijs voor gedetineerden" in E. BREMS, S. SOTTIAUX, P. VANDEN HEEDDE en W. VANDENHOLE, *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 245-248.

<sup>28</sup> Door ons bevroegde medewerkers van psychosociale diensten kenden ook nog geen gevallen waarin gedetineerden een arbeidsovereenkomst zouden hebben gesloten met de overheid.

die wetsbepaling worden het bedrag van de inkomsten voor de in de gevangenis beschikbaar gestelde arbeid en de regels voor de toekenning van arbeidsongevallenvergoedingen aan gedetineerden immers vastgesteld bij een koninklijk besluit na overleg in de ministerraad.<sup>33</sup>

Gedetineerden zullen wellicht – ook in individuele geschillen – blijven aanvoeren dat zij hun penitentiaire arbeid sinds de invoering van de Basiswet verrichten op grond van een mondelinge arbeidsovereenkomst met de Belgische Staat. Wij willen hierna aantonen dat aan hun rechtmatige<sup>34</sup> vraag om een regeling die ongevallen bij penitentiaire arbeid vergoedt op een gelijkwaardige wijze als arbeidsongevallen in de buitenwereld, reeds kan worden tegemoet gekomen op grond van reeds geldende (arbeidsongevallen)wetgeving.

## B. GELIJKSTELLING VAN GEVANGENISARBEID MET EEN ARBEIDSOVEREENKOMST

De Koning kan, bij in ministerraad overlegd besluit en na het advies van de NAR te hebben ingewonnen, onder de voorwaarden die Hij bepaalt de toepassing van de RSZ-Wet uitbreiden tot personen die, zonder door een arbeidsovereenkomst te zijn verbonden, tegen loon arbeidsprestaties verrichten onder het gezag<sup>35</sup> van een ander persoon.<sup>36</sup> Uit de parlementaire voorbereiding van de RSZ-Wet blijkt dat de wetgever daarbij onder meer dacht aan de arbeidsprestaties van gedetineerden.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> De regering achtte het weliswaar onrealistisch om de lonen van de gedetineerden onmiddellijk af te stemmen op de lonen in de buitenwereld en om de arbeidsongevallenwetgeving onmiddellijk toe te passen op de betrokkenen (voorstel van Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden. Amendement nr. 100 van de regering, *Parl.St.* 2003-04, nr. 231/8, 3).

<sup>34</sup> Dat vloekt ook voort uit §74 van de United Standard Minimumrules en uit de European Standard Minimumrules (zie W. VANDENHOLE, "Recht op arbeid, beroepsopleiding en onderwijs voor gedetineerden" in E. BREMS, S. SOTTIAUX, P. VANDEN HEEDE en W. VANDENHOLE, *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 235, 240 en 245-248).

<sup>35</sup> De Koning kan het toepassingsgebied van de wet ook uitbreiden tot personen die een arbeid verrichten in gelijkaardige omstandigheden als die van een arbeidsovereenkomst. Men mag aannemen dat het hier gaat om personen die hun arbeid niet onder gezag verrichten, maar voor het overige wel in gelijkaardige voorwaarden als die van een arbeidsovereenkomst (zie K. NEVENS, "De uitbreiding van de socialezekerheidsregeling voor werknemers", *Soc.Kron.* 2005, 497-505; G. VAN LIMBERGHEEN en K. NEVENS, "Doorwerking van de arbeidsrechtelijke gezagsverhouding in het socialezekerheidsrecht" in M. RIGAUX, P. HUMBLET en G. VAN LIMBERGHEEN (ed.), *Actuele problemen van het arbeidsrecht*, VII, Antwerpen, Intersentia, 361-406). Vermits algemeen wordt aangenomen dat gedetineerden hun arbeid verrichten onder gezag, lijken zij niet te ressorteren onder deze uitbreidingscategorie.

<sup>36</sup> Art. 1 en 2 RSZ-Wet.

De Koning wijst dan de persoon aan die wordt beschouwd als werkgever.

<sup>37</sup> Verslag namens de Commissie voor de tewerkstelling, de arbeid en de sociale voorzorg bij het wetsontwerp tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *Parl.St.* Senaat 1968-69, nr. 150, 19: "In de huidige tekst

De Koning heeft gedeeltelijk gebruik gemaakt van de Hem verleende bevoegdheid. Maar gedetineerden die gevangenisarbeid verrichten, behoren niet tot de categorieën van personen die reeds bij koninklijk besluit onder de toepassing van de RSZ-Wet zijn gebracht.<sup>38</sup>

Wel bestaat nog steeds de mogelijkheid daartoe. Dat blijkt niet alleen uit de hoger in herinnering gebrachte bepalingen van de RSZ-Wet, maar ook uit de gelijkaardige wetsbepalingen die het toepassingsgebied uitbreiden van bijvoorbeeld de Arbeidswet, de Loonbeschermingswet en de Welzijnswet Werknemers tot personen "die, anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst, arbeid verrichten onder het gezag van een ander persoon".<sup>39</sup> Uit de parlementaire voorbereidingen van de Arbeidswet blijkt dat het daartoe volstaat dat een arbeid wordt uitgevoerd en dat de persoon die deze arbeid verricht, ondergeschikt is aan de persoon die hem tewerk stelt.<sup>40</sup> De wetgever aanvaardt het bestaan (of minstens de mogelijkheid) van niet-contractuele arbeidsrelaties in een band van gezag.<sup>41</sup> Zo kan de rechtsbetrekking die aanleiding geeft tot toepassing van de Arbeidswet, haar oorsprong vinden in een wet of reglement. Tewerkgestelde gedetineerden worden geplaatst in deze categorie<sup>42</sup>, zelfs ingeval zij facultatief arbeid verrichten.<sup>43</sup> Dat de gedetineerden die arbeid verrichten, onder gezag staan, is onbetwistbaar.<sup>44</sup> Dat gezag vloeit voort uit artikel 77 van het koninklijk besluit van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen en in de nabije toekomst uit artikel 106, §2 van de Basiswet. Dit algemeen wettelijk of reglementair gezagsrecht van de penitentiaire overheid strekt zich uiteraard ook uit tot de penitentiaire werkplaats.<sup>45</sup> Zelfs wanneer de gevangenisarbeid wordt verricht ten behoeve van een private aannemer, behoudt de penitentiaire overheid haar gezag. In de praktijk wordt een werkplaatsoverste aangeduid door de gevangenisdirecteur. Deze is ver-

gaat men nog verder: niet alleen dus 1) diegenen die door een arbeidsovereenkomst zijn gebonden en 2) onder het gezag werken (zonder arbeidsovereenkomst, bv. door jeugdrechter geplaatst, gevangenisarbeid, enz.) maar ook 3) die een arbeid verrichten in gelijkaardige voorwaarden".

<sup>38</sup> Art. 15bis RSZ-Besluit.

<sup>39</sup> Art. 1 Arbeidswet; art. 1 Loonbeschermingswet; art. 2 Welzijnswet Werknemers.

<sup>40</sup> Wetsontwerp van arbeidswet, *Parl.St.* Kamer 1969-70, nr. 556-1, 4; verslag namens de Commissie Tewerkstelling en Arbeid bij het wetsontwerp van arbeidswet, *Parl.St.* Kamer 1969-70, nr. 556-8, 7.

<sup>41</sup> M. JAMOULLE, *Le contrat de travail*, Liège, Faculté de Droit, d'Economie et de Sciences Sociales de Liège, 1982, 88.

<sup>42</sup> MvT bij het wetsontwerp betreffende de bescherming van het loon der werknemers, *Parl.St.* Kamer 1962-63, nr. 471/1, 13; H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 244; W. VAN ECKHOUTTE, *Sociaal compendium arbeidsrecht met fiscale notities 2005-2006*, Mechelen, Kluwer, 2005, nr.1003.

<sup>43</sup> Zie MvT bij het wetsontwerp betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, *Parl.St.* Kamer 1995, nr.71/1, 4.

<sup>44</sup> G. DE JONGE, *Strafwerk. Over de arbeidsverhouding tussen gedetineerden en Justitie*, Breda, Papieren Tijger, 1994, 68.

<sup>45</sup> P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 42.

antwoordelijk voor de algemene organisatie, de planning en de uit te voeren werken in zijn werkplaats en de tewerkstelling van de gedetineerden volgens de instructies die hij kreeg van het inrichtingshoofd.<sup>46</sup> In ieder geval blijkt duidelijk dat de overheid en niet de eventueel betrokken privé-aannemer moet worden beschouwd als met de werkgever gelijkgestelde persoon.<sup>47</sup>

Hieruit volgt dat, in overeenstemming met de zienswijze van de wetgever zelf, de toepassing van de RSZ-Wet, bij in ministerraad overlegd besluit en na advies van de NAR, kan worden uitgebreid tot gedetineerden die gevangenisarbeid verrichten. De Koning beschikt over de bevoegdheid om die uitbreiding te beperken tot bepaalde sectoren van de sociale zekerheid en om de voorwaarden van die uitbreiding nader te bepalen.<sup>48</sup> Een zodanig koninklijk besluit laat toe om de rechtspositie van de gedetineerden in de sociale zekerheid af te stemmen op de specifieke kenmerken van de betrokkenen en, zo gewenst, op buiten het kader van de eigenlijke sociale verzekeringen gecreëerde beschermingsregelingen. Daarenboven biedt die regeling de mogelijkheid om gevangenisarbeid verrichtende gedetineerden, zo gewenst, onder andere (bijdrage)voorwaarden te doen ressorteren onder de RSZ-Wet dan de (overige) werknemers van de Belgische Staat.

De zelfs gedeeltelijke uitbreiding van de RSZ-Wet tot gedetineerden die penitentiaire arbeid verrichten, heeft automatisch tot gevolg dat de betrokkenen ressorteren onder de Arbeidsongevallenwet, tenzij de Arbeidsongevallenwet Overheidspersoneel bij die gelegenheid op hen toepasselijk wordt verklaard.<sup>49</sup> Voor zover de Koning het niet opportuun zou achten om de gedetineerden via de RSZ-Wet in het toepassingsgebied van de arbeidsongevallenwetgeving te brengen, kan hij ook gebruik maken van de uitbreidingsbevoegdheid die de Arbeidsongevallenwet Hem rechtstreeks verleent.<sup>50</sup> De bepaling van artikel 86, § 3 van de Basiswet dat de regels voor de toekenning van arbeidsongevallenvergoedingen aan gedetineerden worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad beoogt

<sup>46</sup> Art. 3 MO nr. 1755bis - Staat 544, in het bijzonder luik B - omzendbrief ter attentie van de directeurs, preventieadviseurs en de verantwoordelijken van de werkplaatsen van de Regie.

<sup>47</sup> G. DE JONGE, *Strafwerk. Over de arbeidsverhouding tussen gedetineerden en Justitie*, Breda, Papieren Tijger, 1994, 69; Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 630.

De Regie van Gevangenisarbeid geniet een zekere administratieve, rekenplichtige en financiële autonomie, maar geniet geen rechtspersoonlijkheid (A. BUTGENBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Brussel, Larcier, 1952, 190-191; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 95-96), zodat niet deze Regie, maar de Belgische Staat als werkgever kan worden aangeduid (Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 629).

<sup>48</sup> Art. 2 RSZ-Wet.

<sup>49</sup> Art. 1 Arbeidsongevallenwet.

<sup>50</sup> Art. 3 Arbeidsongevallenwet.

wellicht een koninklijk besluit van een andere strekking, maar is hiermee op zich niet onverenigbaar en voegt slechts het vereiste van het overleg in de ministerraad toe aan de bestaande bepalingen van de Arbeidsongevallenwet.

### III. VERBETERING VAN DE VERGOEDINGEN WEGENS ONGEVALLLEN BIJ PENITENTIAIRE ARBEID

Ingeval de gedetineerde niet zou worden beschermd tegen de gevolgen van ongevallen bij penitentiaire arbeid, zou hij de indruk kunnen hebben dat hij meer heeft 'betaald' aan de samenleving dan hij haar verschuldigd is op grond van zijn veroordeling.<sup>51</sup> De gedetineerde zou in voorkomend geval weliswaar kunnen terugvallen op het gemeen recht dat de daders van een onrechtmatige daad aansprakelijk stelt voor de daardoor veroorzaakte schade<sup>52</sup>, maar de vaststelling dat dit in vele gevallen geen soelaas brengt voor het slachtoffer, heeft precies geleid tot de totstandkoming van de arbeidsongevallenwetgeving.

Om die reden en met het oog op de bevordering van de sociale re-integratie van gedetineerden is voorzien in een bij ministeriële omzendbrieven ingevoerde vergoedingsregeling<sup>53</sup> die is geïnspireerd op de arbeidsongevallenwetgeving en die, naargelang van het geval, wordt ten laste genomen door de federale overheidssdienst, de regie van de gevangenisarbeid of de inrichting.<sup>54</sup> De administratieve vergoedingsregeling voorziet bijvoorbeeld in een vergoeding van prothe-

<sup>51</sup> J. HENROTTE, "Le droit subjectif du détenu à la réparation des accidents du travail pénal", *Revue pénitentiaire et de droit pénal* 1951, 71 e.v.

<sup>52</sup> Art. 1382 e.v. BW.

Die wetsbepaling werd reeds aangevoerd als grondslag voor een vordering tot vergoeding van de schade voortvloeiend uit een ongeval bij penitentiaire arbeid (Arb. Brussel AR 30424/02, 20 januari 2004, onultg.; Arbbr. Brussel AR 35788/02, 29 juni 2007, onultg.).

<sup>53</sup> Het gaat om twee oude, niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakte en slecht gekende omzendbrieven: Bestuur Strafinrichtingen, MO 1169/X, 27 december 1972, Arbeidsongevallen overkomen aan gedetineerden en Bestuur Strafinrichtingen, MO 1161/X, 14 november 1972, Arbeidsongeval tijdens de hechtenis. Bij het aangifteformulier dienen de verklaringen van de belangrijkste getuigen te worden gevoegd. Daartoe behoren, naast de aanwezige bewaarder, ook het slachtoffer en eventuele andere getuigen (Bestuur Strafinrichtingen, Circulaire nr. 1161/X van 14 november 1972. Arbeidsongeval tijdens de hechtenis).

<sup>54</sup> P. CLAAS, *Rechten van de gedetineerde*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1989, 35-36; M. COLARDYN, "Toepassing van de sociale wetgeving op gedetineerden en hun familie", *Bull. Best. Strafinr.* 1972, 321-323; M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 87-88; F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 146-149; Y. VAN DEN BERGHE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 2006, nr. 354; Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 671-672.

sen. De wettelijke inkomensvervangende arbeidsongevallenvergoedingen worden berekend op basis van een begrensde basisloon. In het kader van de administratieve vergoedingsregeling worden de vergoedingen berekend op basis van een door de minister vastgesteld fictief, forfaitair loon.<sup>55</sup> Voor de dag van het ongeval verkrijgt de gedetineerde het gedeelte van de opbrengst van zijn arbeid dat hem normaal voor de hele dag zou zijn toegekomen en voor de gehele tijdelijke arbeidsongeschiktheid negentig procent van zijn normale arbeidsopbrengst.<sup>56</sup> Het parallelisme met de Arbeidsongevallenwet blijkt ook uit het volgende. Een eigenlijk arbeidsongeval moet zich voordoen tijdens de uitvoering van de arbeidsovereenkomst of het ambt. De arbeidsongevallenwetten eisen niet dat de werknemer of ambtenaar arbeid verricht op het ogenblik van het ongeval, maar achten het voldoende dat de betrokkene op dat moment onder het gezag van de werkgever of tewerkstellende overheid staat<sup>57</sup> en door die mogelijke gezagsuitoefening wordt beperkt in zijn persoonlijke vrijheid.<sup>58</sup> Zo kan de werknemer bijvoorbeeld onder het gezag staan van zijn werkgever bij deelname aan een sportmanifestatie met de ploeg van zijn werkgever.<sup>59</sup> Sportongevallen van gedetineerden worden daarom in het kader van de administratieve vergoedingsregeling gelijkgesteld met ongevallen tijdens het verrichten van penitentiaire arbeid.<sup>60</sup>

De administratieve vergoedingsregeling verstrekte op een gegeven ogenblik vergoedingen aan meer dan honderd personen.<sup>61</sup> Men stelt toch vast dat zij het niveau van de arbeidsongevallenverzekering voor werknemers niet altijd evenaart.<sup>62</sup>

Zo kent de administratieve vergoedingsregeling geen vergoeding toe, ingeval de gedetineerde die het slachtoffer is van een gedeeltelijke tijdelijke arbeidsongeschiktheid, het werk hervat<sup>63</sup>, terwijl de Arbeidsongevallenwet het slechts gedeel-

telijk wedertewerkgestelde slachtoffer nog steeds een vergoeding toekent.<sup>64</sup> Behoudens ingeval van wedertewerkstelling of onrechtmatige weigering van een aanbod tot wedertewerkstelling vergoedt de Arbeidsongevallenwet het slachtoffer bij gedeeltelijke tijdelijke arbeidsongeschiktheid bovendien even goed als bij volledige tijdelijke arbeidsongeschiktheid.<sup>65</sup> De administratieve vergoedingsregeling beperkt de vergoeding voor een volledige blijvende arbeidsongeschiktheid tot negentig procent van het door de minister vastgestelde referenteloan<sup>66</sup>, terwijl de Arbeidsongevallenwet de volledige blijvende arbeidsongeschiktheid vergoedt a rato van honderd procent van het basisloon.<sup>67</sup> Het basisloon waarop de vergoedingen wegens gehele of gedeeltelijke blijvende arbeidsongeschiktheid worden berekend, is een laag forfaitair loon en stemt niet noodzakelijk overeen met het loon dat de betrokkene genoot vóór zijn vrijheidsberoving.<sup>68</sup> De vergoedingen van de administratieve vergoedingsregeling worden betaald per trimester<sup>69</sup>, terwijl de Arbeidsongevallenwet voorziet in een betaling van de inkomensvervangende arbeidsongevallenvergoedingen op dezelfde tijdstippen als het loon of per maand.<sup>70</sup>

Daarenboven vertoont de dekking van de administratieve vergoedingsregeling belangrijke leemten, in vergelijking met de bescherming waarin de arbeidsongevallenwetten voorzien. De administratieve vergoedingsregeling voorziet, anders dan de arbeidsongevallenwetten, noch in een regeling voor arbeidswegongevallen, noch in een regeling voor dodelijke arbeidsongevallen. Volgens de rechtsleer kunnen vergoedingen, ingeval van een dodelijk arbeidsongeval, wel worden toegekend

*Strafinr.* 1972, 321-323; M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 87-88; F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 146-149; Y. VAN DEN BERGHE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 2006, nr. 354; Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 671-672.

<sup>64</sup> Art. 23 Arbeidsongevallenwet.

<sup>65</sup> Art. 22-23 Arbeidsongevallenwet.

<sup>66</sup> P. CLAES, *Rechten van de gedetineerde*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1989, 35-36; M. COLARDYN, "Toepassing van de sociale wetgeving op gedetineerden en hun familie", *Bull. Best. Strafinr.* 1972, 321-323; M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 87-88; F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 146-149; Y. VAN DEN BERGHE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 2006, nr. 354; Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 671-672.

<sup>67</sup> Art. 24 Arbeidsongevallenwet.

<sup>68</sup> Cf. Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 670-671.

<sup>69</sup> *Vr. en Antw. Kamer* 1999-2000, 20 december 1999, 1080 (Vr. nr. 104 LETERME).

<sup>70</sup> Art. 42 Arbeidsongevallenwet; KB 24 december 1987 tot uitvoering van artikel 42 tweede lid, van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971, betreffende de uitbetaling van de jaarlijkse vergoedingen, van de renten en van de bijlagen.

<sup>55</sup> P. CLAES, *Rechten van de gedetineerde*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1989, 35-36; M. COLARDYN, "Toepassing van de sociale wetgeving op gedetineerden en hun familie", *Bull. Best. Strafinr.* 1972, 321-323; M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 87-88; F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 146-149; Y. VAN DEN BERGHE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 2006, nr. 354; Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 671-672.

<sup>56</sup> Bestuur Strafinrichtingen, Circulaire nr. 1169/X van 27 december 1972. Arbeidsongevallen overkomen aan gedetineerden.

<sup>57</sup> Cass. S020127F, 26 april 2004.

<sup>58</sup> Zie J. PETIT, *Arbeidsongevallen*, Mechelen, Story, 2005, 101-103.

<sup>59</sup> Cass. 3 oktober 1983, *Arr. Cass.* 1983-84, 107.

<sup>60</sup> F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 147.

<sup>61</sup> *Vr. en Antw. Kamer* 1999-2000, 20 december 1999, 1080 (Vr. nr. 104 LETERME).

<sup>62</sup> M.A. BEERNAERT, *Manuel de droit pénitentiaire*, Louvain-la-Neuve, Anthems, 2007, 334-335.

<sup>63</sup> P. CLAES, *Rechten van de gedetineerde*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1989, 35-36; M. COLARDYN, "Toepassing van de sociale wetgeving op gedetineerden en hun familie", *Bull. Best.*

en wordt het bedrag ervan in voorkomend geval bepaald, geval per geval.<sup>71</sup> De arbeidsongevallenwetten verlenen aan de werkgever of tewerkstellende overheid en hun aangestelden en lasthebbers in principe een immuniteit tegen burgerrechtelijke schadeclaims naar aanleiding van het eigenlijke arbeidsongeval.<sup>72</sup> Het administratieve vergoedingensysteem voorziet niet in een dergelijke immuniteit, zodat de Belgische Staat of zijn aangestelden en lasthebbers in voorkomend geval aansprakelijk kunnen worden gesteld door de gedetineerde of zijn rechthebbenden. Ook firma's die een beroep doen op arbeid door gedetineerden en daartoe een bijdrage voor de financiering van de administratieve vergoedingenregeling storten, genieten de burgerrechtelijke immuniteit niet.<sup>73</sup>

De rechtsleer wijst bovendien erop dat de administratieve vergoedingenregeling, door de wijze waarop zij is ingericht en geregeld, minder rechtszekerheid biedt dan de wettelijke arbeidsongevallenverzekeringen.<sup>74</sup>

Voor zover men het systeem van de administratieve vergoedingenregeling als zodanig in stand wenst te houden, verdient het in ieder geval, rekening houdend met de bepalingen van artikel 23 van de Grondwet<sup>75</sup>, aanbeveling om een wettelijke grondslag eraan te verlenen. De bepaling van artikel 86, § 3 van de Basiswet dat de regels voor de toekenning van arbeidsongevallenvergoedingen aan gedetineerden worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad is een eerste stap daartoe. Het beleid moet vaak flexibel zijn. Niet alle normen kunnen ook worden vastgesteld bij wet. Voor zover de grondwetgever een aangelegenheid niet heeft voorbehouden aan de wetgever, kan men een bevoegdheidsdelegatie aan de Koning niet zonder meer verwerpen. De bevoegdheid van de wetgever reikt immers zeer ver. Hij mag dan ook beslissen bepaalde aangelegenheden over te laten aan de verordeningsbevoegdheid van de Koning.

<sup>71</sup> P. CLAES, *Rechten van de gedetineerde*, Gent, Liga voor Mensenrechten, 1989, 35-36; M. COLARDYN, "Toepassing van de sociale wetgeving op gedetineerden en hun familie", *Bull. Best. Strafinr.* 1972, 321-323; M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 87-88; F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 146-149; Y. VAN DEN BERGE, *Uitvoering van vrijheidsstraffen en rechtspositie van gedetineerden*, Gent, Larcier, 2006, nr. 354; Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 671-672.

<sup>72</sup> Art. 46 Arbeidsongevallenwet; art. 14 Arbeidsongevallenwet Overheidspersoneel.

<sup>73</sup> Ch. VANDERLINDEN, "Travail pénitentiaire et sécurité sociale du détenu", *RDPC* 2003, 672-673.

<sup>74</sup> M. DAMS, "Het statuut van de gedetineerde in de Belgische sociale zekerheid", *TSR* 1998, 87-88; F. PIETERS, "Hebben de gedetineerden en de personen te hunnen laste, als leden van de samenleving recht op maatschappelijke zekerheid?", *Bull. Best. Strafinr.* 1983, 150.

<sup>75</sup> Art. 23 van de Grondwet legt de bevoegdheid om te bepalen met welke rechten en onder welke verplichtingen het recht op sociale zekerheid kan worden uitgeoefend, immers in eerste instantie bij de bevoegde wetgever.

Wel is vereist dat de essentiële beleidskeuzes worden vastgesteld door de wetgevende vergadering en dat slechts de nadere uitwerking daarvan wordt overgelaten aan de uitvoerende macht.<sup>76</sup> Daarenboven mag de bevoegdheidsdelegatie niet te onbepaald of te ruim zijn en dienen aan de Koning in voorkomend geval de criteria te worden aangereikt op grond waarvan hij zijn bevoegdheid moet uitoefenen.<sup>77</sup> Artikel 86, § 3 van de Basiswet zou vanuit dat oogpunt minstens de essentiële beleidskeuzes en de richtsnoeren voor de Koning moeten vastleggen.

#### IV. BESLUIT

Aan de Basiswet ligt onder meer het normaliseringsprincipe ten grondslag. De tewerkstelling van gedetineerden geschiedt zo veel mogelijk in dezelfde omstandigheden als in de buitenwereld. Daarenboven wordt de gedetineerde aan geen andere beperkingen van zijn sociale rechten onderworpen dan deze die voortvloeien uit of onlosmakelijk verbonden zijn met de vrijheidsberoving en deze die worden bepaald door of krachtens de wet.<sup>78</sup> Gedetineerden moeten bijgevolg kunnen rekenen op een zelfde vergoeding van de ongevallen bij arbeid als in de buitenwereld.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Arbitragehof 3 maart 2004, nr. 31/2004.

Een onbeperkte delegatie van de bevoegdheid om het vertrekpunt en de termijn van verjaring van de rechtsvordering tot toekenning van socialezekerheidsprestaties te bepalen, gaat te ver (Adv. RvS bij Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake beroepsziekten en arbeidsongevallen en inzake beroepsherinschakeling, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 1334/1, 53-54).

<sup>77</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor het bepalen van de grens waarboven een risico wordt beschouwd als een onevenredig verzaamd risico in het kader van de arbeidsongevallenverzekering (Adv. RvS bij Wetsontwerp houdende diverse bepalingen inzake beroepsziekten en arbeidsongevallen en inzake beroepsherinschakeling, *Parl. St. Kamer* 2003-04, nr. 1334/3, 9).

<sup>78</sup> Artt. 6 en 83 Basiswet.

<sup>79</sup> Dat vloeit ook voort uit § 74 van de United Standard Minimumrules en uit de European Standard Minimumrules (zie W. VANDENHOLE, "Recht op arbeid, beroepsopleiding en onderwijs voor gedetineerden" in E. BREMS, S. SOTTIAUX, P. VANDEN HEDE en W. VANDENHOLE, *Vrijheden en vrijheidsbeneming. Mensenrechten van gedetineerden*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 235, 240 en 245-248) en uit artikel 26.17 Rec(2006) van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over de "Règles pénitentiaires européennes". Dit artikel bepaalt dat gedetineerden die arbeid verrichten, in de mate van het mogelijke moeten worden aangesloten bij het socialezekerheidsstelsel. Die penitentiaire regels die een penitentiair beleid willen definiëren, zijn weliswaar niet dwingend van aard (zie J.-M. LARRALDE, "Les règles pénitentiaires européennes, instrument d'humanisation et de modernisation des politiques carcérales", *RTDH* 2007, 993-1015).

Men kan vergelijken met de Franse situatie waarin gedetineerden arbeidsongevallenvergoedingen genieten overeenkomstig art. L.412-8 van de Code de la sécurité sociale. Tijdens de hechtenis genieten zij weliswaar alleen prestaties in natura, maar na hun vrijlating verkrijgen zij de betaling van arbeidsongevallenvergoedingen wegens tijdelijke of blijvende arbeidsongeschiktheid (zie Ph. AUVERGNON en C. GUILLEMAN, *Le travail pénitentiaire en question: une approche juridique et comparative*, Paris, Mission de recherche Droit et justice, 2006, 110-111).

Rekening houdend met de huidige verschillen in het niveau van de bescherming van de betrokkenen dient de wetgever in overweging te nemen of hij de voordelen van de administratieve vergoedingsregeling wil verhogen, dan wel de arbeidsongevallenwetgeving toepasselijk wil maken op ongevallen bij penitentiaire arbeid of op de weg naar en van penitentiaire arbeid. Als hij kiest voor de laatste hypothese, dient hij zich te beraden over de vraag of hij best de Arbeidsongevallenwet dan wel de Arbeidsongevallenwet Overheidspersoneel toepasselijk maakt op penitentiaire arbeid. De huidige administratieve vergoedingsregeling sluit veel eerder aan bij de Arbeidsongevallenwet. De Koning heeft reeds de bevoegdheid om de modaliteiten van de uitbreiding van de arbeidsongevallenwetgeving nader te bepalen, rekening houdend met de bijzondere situatie waarin gedetineerden verkeren. Die uitbreiding hoeft niet tegelijkertijd een uitbreiding van de hele RSZ-Wet of van de arbeidsovereenkomstenwetgeving tot gevolg te hebben.<sup>80</sup>

De wetgever kan zich hier bedienen van de techniek die hij heeft toegepast in de Welzijnswet Werknemers, een wetgeving waarin onze vandaag gehuldigde collega een zeer belangrijk aandeel heeft gehad. Wij zijn ervan overtuigd dat hij zich met ons zou verheugen in een betere bescherming en vergoeding van de slachtoffers van ongevallen bij penitentiaire arbeid.

---

<sup>80</sup> Zie K. NEVENS, "Penitentiaire arbeid: dringt het arbeidsrecht de gevangenis binnen?", *TSR* 2007, 231-302; G. VAN LIMBERGHEN en V. VAN DER PLANCKE, *Sociale zekerheid van (ex-)gedetineerden en hun verwanten*, Brugge, die Keure, 2008, 438 p.