

Vergaderjaar 2003–2004

29 523

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving (Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De door de Tweede Kamer in mei 2000 aangenomen motie van het lid Dittrich¹ (zie ook par. 3) is de aanleiding geweest voor het onderhavige wetsvoorstel. Met de invoering van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen zal de overheid over een nieuw instrument beschikken om sneller en efficiënter werkgevers aan te pakken die vreemdelingen illegaal te werk stellen.

Het bestrijden van arbeid door vreemdelingen zonder dat de werkgever voor hen beschikt over een tewerkstellingsvergunning heeft een hoge prioriteit. Het nieuwe kabinet zet hier ook fors op in: «Illegaal verblijf en profiteren van illegalen moet krachtiger worden bestreden. Het kabinet zal vooral met financiële sancties (boetes, verhalen van uitzettingskosten en ontnemen van genoten voordeel) optreden tegen mensen die zich via illegalen verrijken (huisjesmelkers, koppelbazen, werkgevers)», aldus het hoofdlijnenakkoord.

Een hardere aanpak van illegale tewerkstelling is wenselijk vanwege een aantal redenen. In de eerste plaats wordt door illegale tewerkstelling legaal arbeidsaanbod in Nederland en de Europese Economische Ruimte verdrongen op de arbeidsmarkt. In de tweede plaats gaat illegale tewerkstelling veelal gepaard met overtreding van normen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, die kan leiden tot uitbuiting van de illegaal tewerkgestelde vreemdeling. In de derde plaats werkt illegale tewerkstelling concurrentievervalsend binnen een sector, waardoor de bedrijfsvoering van bonafide werkgevers wordt geschaad. En tenslotte zijn het veelal illegaal verblijvende vreemdelingen die illegale arbeid verrichten en op deze wijze – in strijd met het uitzettingsbeleid van het kabinet – hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten.

Ingaande op de voorgestelde wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen merk ik het volgende op. In de afgelopen jaren zijn reeds de nodige initiatieven ontwikkeld om illegale tewerkstelling tegen te gaan. De Arbeidsinspectie, die onder meer belast is met het toezicht op naleving van de Wet

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 022, nr. 8.

arbeid vreemdelingen, is bijvoorbeeld op grond van het Handhavingsprogramma 2003–2006 uitgebreid tot 100 fte's inspectiecapaciteit. Invulling van het bij de begrotingsbehandeling SZW 2003 aanvaarde amendement van het kamerlid Verburg¹ leidt bovendien tot een verdere uitbreiding van de Arbeidsinspectie met 80 fte's inspectiecapaciteit. Niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief is de bestrijding van illegale tewerkstelling en de daarmee verbonden criminaliteit geïntensiveerd. Specifieke interdisciplinaire teams, zoals het Westland Interventieteam zijn gevormd en per 1 januari 2002 is de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) operationeel geworden. De SIOD spoort, als bijzondere opsporingsdienst, zware sectoroverschrijdende strafbare feiten binnen het SZW domein op. Voor het terrein van de Wet arbeid vreemdelingen betekent dit dat de SIOD zich op dit moment richt op de georganiseerde illegale tewerkstelling waarbij samenloop aanwezig is met de artikelen 197a, 197b en/of 197c Wetboek van Strafrecht, premie- en/of fiscale fraude en identiteitsfraude.

2. Huidige situatie

Bij illegale tewerkstelling is uitsluitend de werkgever strafbaar. Op grond van artikel 25 Wet arbeid vreemdelingen wordt dit aangemerkt als een overtreding in het kader van de Wet op de economische delicten. Deze overtreding kan met een maximale boete van € 11 250 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling worden bestraft, waar het gaat om een natuurlijke persoon als werkgever; voor een rechtspersoon geldt een maximale boete van € 45 000. Daarnaast kan hechtenis van ten hoogste zes maanden worden opgelegd. Ook kan als bijkomende straf onder meer wederrechtelijk genoten voordeel worden ontnomen.

Artikel 197b Wetboek van Strafrecht stelt bovendien een werkgever strafbaar die een illegaal verblijvende vreemdeling arbeid laat verrichten, terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de vreemdeling illegaal in Nederland verblijft. Dit wordt als een misdrijf aangemerkt en wordt bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste één jaar of een geldboete van maximaal € 45 000. De illegaal verblijvende vreemdeling wordt aangezegd het land te verlaten.

In de huidige praktijk wordt blijkens een onderzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de werkgever die de Wet arbeid vreemdelingen overtreedt geconfronteerd met een boete van gemiddeld € 984. Wanneer deze boete wordt opgelegd door de strafrechter is er veelal ten minste een jaar verstreken nadat de Arbeidsinspectie (AI) de overtreding heeft geconstateerd. Dit tijdsverloop heeft te maken met de te volgen procedure. Het onderzoek dat de AI doet en dat in een proces verbaal uitmondt, neemt veelal enkele maanden in beslag. Nadat de AI het proces verbaal heeft aangeleverd bij het Openbaar Ministerie (OM), beslist het OM of zij de zaak met een transactie afdoet, dan wel voorbrengt bij de strafrechter. Na het aanbrengen van het dossier bij de rechtbank, stelt de rechtbank vervolgens een zittingsdatum vast.

Door de lange tijd tussen de constatering van de overtreding en de sanctionering enerzijds en de hoogte van de sanctionering anderzijds, worden werkgevers onvoldoende geprikkeld om zich te onthouden van het illegaal te werk te stellen van vreemdelingen. Aanscherping van het strafvorderingsbeleid is een mogelijkheid om het sanctiebedrag te verhogen. Dit zal evenwel niet het gewenste effect hebben vanwege de tijdsduur tussen constatering en sanctionering van de overtreding. Een «lik-op-stuk»-beleid via toepassing van de bestuurlijke boete, is naar de mening van het kabinet echter een efficiëntere en effectiever aanpak om illegale tewerkstelling te bestrijden.

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 600 XV, nr. 46.

3. Uitvoering van de motie-Dittrich

Op 30 mei 2000 heeft de Tweede Kamer de motie-Dittrich¹ aangenomen². In deze motie wordt de regering gevraagd om de Tweede Kamer op korte termijn een plan voor te leggen hoe de kosten van uitzetting van illegaal verblijvende en illegaal werkende vreemdelingen aan werkgevers doorberekend kunnen worden. De motie steunt op drie overwegingen. In de eerste plaats moeten werkgevers die in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning laten werken, worden ontmoedigd. In de tweede plaats moet de overheid hoge kosten maken om werknemers die illegaal in Nederland verblijven en illegaal arbeid verrichten, het land uit te zetten. En in de derde plaats is het niet meer dan redelijk dat de illegaal te werk stellende werkgevers de kosten van uitzetting voor hun rekening nemen. Mede naar aanleiding van de motie-Dittrich is zorgvuldig onderzocht of het verhalen van de uitzettingskosten op werkgevers die zonder tewerkstellingsvergunningen vreemdelingen arbeid laten verrichten op een doelmatige wijze geïmplementeerd kan worden. Op basis van het al genoemde onderzoek van de Immigratie- en Naturalisatiedienst is het kabinet tot de conclusie gekomen dat het verhalen van de uitzettingskosten op zichzelf wel uitvoerbaar is, maar dat er dermate veel praktische en juridische bezwaren aan kleven, dat dit toch niet het meest geëigende middel is om de doelstelling van de motie te realiseren. Zo doen zich onder meer de volgende problemen voor. Hoe kunnen kosten worden verrekend indien de identiteit van de vreemdeling niet kan worden vastgesteld aan de hand van documenten en de vreemdeling zelf daarover blijft zwijgen? Welke kosten die betrekking hebben op uitzetting (reiskosten, kosten van bewaring en bewaking) kunnen in redelijkheid worden verhaald op de werkgever? Hoe verhoudt zich de civielrechtelijke verhaalsvordering tot het publiekrechtelijke strafvorderingsbeleid in relatie tot beginselen van proportionaliteit en evenredigheid? Daarom wordt een alternatief voorgesteld, namelijk het via het voorliggende wetsvoorstel invoeren van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen, inclusief een forse verhoging van het boetebedrag.

4. De keuze voor de bestuurlijke boete

Over de bestuurlijke boete zijn verschillende adviezen en rapporten verschenen welke van belang zijn geweest voor de uiteindelijke vormgeving van de bestuurlijke boete in het voorliggende wetsvoorstel. In het advies «Handhaving door bestuurlijke boete» van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (hierna: CTW) van 12 januari 1994 wordt als belangrijke algemene aanbeveling gedaan dat de bestuurlijke boete op grotere schaal moet worden ingevoerd, omdat zo een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan de verbetering van de handhaving van wetgeving.

De CTW heeft ook geadviseerd over de vormgeving van de regeling van de bestuurlijke boete. Daarbij gaat zij uit van twee modellen (A en B). In de meest zuivere vorm van model A wordt het strafrecht in beginsel geheel uitgesloten en wordt de hoogte van de boete precies vastgelegd (tarifiering). In model B zijn zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke weg open en beschikt het bestuursorgaan over beleidsvrijheid bij het bepalen van de hoogte van de boete.

De CTW heeft een voorkeur voor model A omdat volgens haar het uitgangspunt moet zijn «dat de wetgever duidelijkheid schept».

In het in 1998 verschenen rapport «Handhaven op niveau» constateert de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving³ dat de voorkeur van de CTW voor een model waarbij het strafrecht wordt uitgesloten door de regering en wetgever niet of nauwelijks is gevolgd. De Commissie erkent dat het completeren van het handhavings-

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 022, nr. 8.

² Handelingen II 1999/2000, blz. 5212.

³ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, Deventer 1998 (hierna: Handhaven op niveau).

instrumentarium van het bestuur met de bestuurlijke boete zal kunnen bijdragen aan een slagvaardiger en geloofwaardiger optreden. In het kabinetsstandpunt dat daarop volgt, geeft de regering op verzoek van de Tweede Kamer haar visie op de algemene inzet van de bestuurlijke boete¹. De regering kiest voor een combinatie van handhavinglijnen: de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke afdoening van overtreden normen mogen niet te zeer van elkaar vervreemden². De regering vindt dat met de toepassing van de bestuurlijke boete de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving tot uitdrukking komt. Het bestuur wordt op die manier nog meer gestimuleerd om bij het formuleren van beleidsvoornemens en regelgeving de handhavingsaspecten tijdig mee te wegen. Zeker wanneer de bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd voor feiten die niet werden gehandhaafd toen zij nog in het strafrechtelijke systeem waren ondergebracht, zal de sanctie leiden tot een groter effect voor de naleving van de regelgeving³. In het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau» worden een aantal indicaties gegeven voor het invoeren van een bestuurlijke boete, welke ontleend zijn aan eerdergenoemde adviezen van de CTW en de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. Deze indicaties vormen nog steeds het afwegingskader voor de regering bij de beslissing of voor een specifiek beleidsterrein toepassing van de bestuurlijke boete is aangewezen⁴.

Belangrijke criteria daarbij zijn:

1. De bestuurlijke boete wordt alleen bij regels met een geringe normatieve lading toegepast (waarvan in de regel geen sprake is indien de overtreding letsel aan persoon of omvangrijke schade aan zaken veroorzaakt).
2. De norm is zo duidelijk omschreven dat het mogelijk is een vaste gedragslijn te ontwikkelen die een eenvoudige en efficiënte uitvoering waarborgt.
3. De overtreding leent zich ervoor om met vaste tarieven te bestraffen.
4. Voor de handhaving van de norm zijn geen vrijheidsbenemende of andere ingrijpende dwangbevoegdheden nodig.
5. De handhavende autoriteit beschikt over voldoende expertise om adequaat punitief te kunnen handhaven.

Aan de hand van het voorgaande is de regering van mening dat de Wet arbeid vreemdelingen zich uitstekend leent voor het toepassen van dit bestuursrechtelijke instrument. Het behalen van economisch voordeel is voor veel werkgevers een reden om vreemdelingen illegaal te werk te stellen. Financiële sanctionering direct na constatering van het strafbare feit is een adequate overheidsreactie die een sterker ontmoedigend effect heeft dan het huidige strafrechtelijke vervolgingsbeleid.

5. Het wetsvoorstel in hoofdlijnen

5.1. *Relatie strafrecht – bestuursrecht*

In eerste instantie had het kabinet gekozen voor wat door de Commissie Kortmann het handhavingsmodel B is genoemd. Dit hield in dat in de wet zelf zou worden vastgelegd dat bestuurlijke afdoening de hoofdregel is. In de wet was daarbij als uitzondering bepaald dat bij herhaalde recidive een overtreding strafrechtelijk zou worden afgedaan. In een algemene maatregel van bestuur zouden daarnaast nog nadere regels gesteld worden over de afbakening tussen wat bestuursrechtelijk en strafrechtelijk zal worden afgedaan. Deze afbakening zou worden bepaald door de ernst van de overtreding. De keuze om dit bij algemene maatregel van bestuur te regelen was gegrond in de grote mate van rechtszekerheid die dit instrument aan de burger biedt. Alleen een regeling in de wet zelf (door de Commissie Kortmann het handhavingsmodel A genoemd) biedt een nog

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67 (Kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau»). Dit standpunt vormt tevens een actualisering van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het CTW-advies inzake de bestuurlijke boete uit 1994.

² Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67 blz. 8.

³ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67 blz. 10.

⁴ Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67 blz. 10 t/m 12.

grotere rechtszekerheid. In de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en in de Arbeidstijdenwet, met uitzondering van de sector van het internationaal transport, is daarom voor het handhavingsmodel A gekozen.

De aanvankelijke keuze voor dit B-model was primair gelegen in de overweging dat bij de Wet arbeid vreemdelingen het risico groter is dat illegale tewerkstelling samenhangt met meerdere en ingrijpendere overtredingen van andersoortige wetgeving. Het kan daarbij gaan om het op grote schaal ontduiken van de belastingplicht, het plegen van valsheid in geschrifte, fraude met identiteitsbewijzen, het op grote(re) schaal organiseren van illegale tewerkstelling of zelfs mensensmokkel/mensenhandel. Het is niet altijd op voorhand duidelijk of er sprake is van illegale tewerkstelling als op zichzelf staand feit of dat er een samenhang bestaat met andere overtredingen. In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen in samenhang met andere overtredingen als «ernstig» gekwalificeerd, waarvoor een strafrechtelijke afdoening passender was dan een bestuursrechtelijke.

De Raad van State heeft in zijn advies aangegeven dat bestuurlijke handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen via het handhavingsmodel A verreweg de voorkeur heeft. De Raad geeft aan dat overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen weliswaar kunnen samengaan met overtredingen van andersoortige wetgeving, maar dat dit samengaan de overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen op zich niet ernstiger maakt. Bovendien, aldus de Raad, blijft het strafrecht van toepassing op de andere strafbare feiten en kunnen deze afzonderlijk van het niet nakomen van artikel 2 en artikel 15 van de Wet arbeid vreemdelingen worden vervolgd, waarbij de strafrechter bij de strafoplegging rekening kan houden met de reeds opgelegde boete in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen.

Het kabinet heeft zich laten overtuigen door het advies van de Raad van State en heeft daarom het oorspronkelijke wetsvoorstel gewijzigd en heeft in plaats van het handhavingsmodel B, het handhavingsmodel A in het wetsvoorstel opgenomen. De grotere rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid tussen werkgevers die de verplichtingen uit de Wet arbeid vreemdelingen niet nakomen, en het consequent doorgevoerde lik-op-stukbeleid zijn voor het kabinet de belangrijkste overwegingen geweest om het handhavingsmodel te wijzigen.

5.2. De procedure van opleggen van de boete

In het onderhavige wetsvoorstel wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen degene die een overtreding constateert (de inspecteur) en de degene die de boete oplegt (de boeteoplegger). Het opleggen van de boete gebeurt door de boeteoplegger die geplaatst is op het hoofdkantoor van de Arbeidsinspectie, waardoor landelijke uniforme afdoening plaats vindt. Hiermee wordt dezelfde lijn gevolgd als bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en het wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet (Kamerstuk II, 2002/2003, 29 000).

De inspecteur zal wanneer hij voornemens is om een boeterapport op te maken, de belanghebbende wijzen op het zwijgrecht. Een door een inspecteur opgemaakt boeterapport wordt gestuurd naar de boeteoplegger, en een afschrift wordt gestuurd naar de belanghebbende. De boeteoplegger zal de belanghebbende in kennis stellen van het voornemen om hem een boete op te leggen. De boeteoplegger geeft daarbij aan dat de belanghebbende binnen een gestelde termijn de mogelijkheid heeft om mondeling of schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken. Binnen dertien weken nadat het boeterapport is opgemaakt zal de boeteoplegger de boete opleggen.

Degene aan wie de boete is opgelegd, moet de boete binnen zes weken na bekendmaking, betalen. Het instellen van bezwaar of beroep tegen de boetebeschikking heeft geen schorsende werking. Na het verstrijken van de zes weken wordt er een aanmaning gestuurd, als de boete nog moet worden betaald, waarin wordt aangegeven dat binnen een termijn van twee weken alsnog aan de verplichtingen moet worden voldaan. Wanneer ook na het verstrijken van die termijn niet is betaald wordt de boete, verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten, bij dwangbevel gevorderd. Wanneer bij een bezwaar- of beroepsprocedure wordt vastgesteld dat de boete ten onrechte is opgelegd, wordt de boete, vermeerderd met de wettelijke rente binnen zes weken terugbetaald.

5.3. De hoogte van de bestuurlijke boete

Het wetsvoorstel geeft aan dat de hoogte van de boete die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd verschilt bij een natuurlijk persoon en een rechtspersoon. Bij een natuurlijk persoon bedraagt de boete ten hoogste € 11 250, bij een rechtspersoon ten hoogste € 45 000. Dit is gelijk aan de huidige strafmaat die de Wet op de economische delicten stelt op een overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen. Via beleidsregels zal de precieze hoogte van de bestuurlijke boete in concrete situaties worden vastgesteld.

Het voornemen van het kabinet is om de op te leggen bestuurlijke boetes aanzienlijk hoger te doen zijn dan de huidige strafrechtelijke boetes die gemiddeld € 984 bedragen voor de overtreding van artikel 2 Wav (tewerkstelling zonder vereiste tewerkstellingsvergunning). Voor het niet naleven van dit artikel 2 denkt het kabinet aan een boetebedrag van € 3 500 per illegaal te werk gestelde vreemdeling zonder dater sprake is van verzwarende omstandigheden.

Voor deze verhoging zijn een aantal redenen te geven. In de eerste plaats wil zij, in navolging van de door de Tweede Kamer aanvaarde motie van het lid Dittrich, illegale tewerkstelling verder ontmoedigen. Naast vergroting van de pakkans, die het kabinet realiseert door middel van een uitbreiding van de Arbeidsinspectie, is een verhoging van de boetes daarvoor een belangrijk middel. In de tweede plaats behalen werkgevers die vreemdelingen illegaal te werk stellen, hiermee een financieel voordeel. Op grond van de Koppelingswet¹ zijn illegaal verblijvende vreemdelingen niet sociaal verzekerd en bestaat er derhalve ook geen verplichting tot het betalen van premies. Het is onwenselijk dat de werkgever dit voordeel behoudt indien hij deze vreemdelingen illegaal te werk stelt. Daarnaast kan illegale tewerkstelling gepaard gaan met onderbetaling van de vreemdeling en overtreding van de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet 1998, waardoor de arbeidskosten voor de werkgever aanzienlijk minder zijn. Niet alleen de vreemdeling is hiervan de dupe, maar ook de collega-werkgevers die wel de desbetreffende regelgeving naleven. Een hogere boete is dan tevens een middel om de verstoorde concurrentieverhoudingen weer recht te zetten.

Het kabinet is van mening dat ook het niet voldoen aan de identificatieverplichtingen consequent beboet moet worden. Het niet opleggen van een boete voor overtreding van artikel 15 Wet arbeid vreemdelingen kan er toe leiden dat werkgevers bewust de genoemde verificatie- en administratieplicht ontlopen om vaststelling van illegale tewerkstelling te voorkomen en zo financieel in een voordeliger positie te geraken. Indien werkgevers de uit artikel 15 Wet arbeid vreemdelingen voortvloeiende verplichtingen niet naleven, is het voor de Arbeidsinspectie buitengewoon moeilijk om de nationaliteit van de werkende persoon te achterhalen en

¹ Staatsblad 1998, nr. 203.

vast te stellen dat er sprake is van illegale tewerkstelling. Dat voor de vreemdeling een lagere boete zal gelden dan voor de werkgever, een aspect waarvoor ook de Raad van State in haar advies pleit, heeft te maken met de primaire verantwoordelijkheid die de werkgever heeft met betrekking tot de identificatieplicht en met het feit dat het kabinet rekening wil houden met de in het algemeen minder grote financiële draagkracht van de vreemdeling. De boetes voor overtreding van artikel 15 Wav zullen in de orde van grootte liggen van € 1 500 voor de werkgever en voor € 150 voor de vreemdeling.

5.4. Verenigbaarheid met internationale verdragen

Bij de invoering van een stelsel van bestuurlijke boeten moet worden nagegaan of dit in overeenstemming is met in het bijzonder artikel 6 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 14 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBP). Centraal in deze beide verdragsartikelen staat de term «criminal charge». Volgens jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹ is er onder meer sprake van een «criminal charge» wanneer de autoriteiten te kennen geven dat een ernstig voornemen bestaat om een straf op te leggen. De Hoge Raad acht in aansluiting hierop een «criminal charge» aanwezig vanaf het moment dat de overheid jegens de belanghebbende een handeling verricht, waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd². Ook degene die beschuldigd wordt van een beboetbaar feit kan zich dus op grond van het EVRM en het IVBP beroepen op het zwijgrecht vanaf het moment dat de overheid jegens hem de bedoelde handeling verricht. Het zwijgrecht en de cautieplicht zijn neergelegd in het voorgestelde artikel 18b. De cautieplicht en het zwijgrecht gelden overigens uitsluitend in mondelinge verhoorsituaties, en niet als schriftelijk vragen worden gesteld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 18b.

De bestuurlijke boeteoplegging is voor volledige toetsing vatbaar en wel door een rechterlijke instantie die voldoet aan artikel 6, eerste lid, EVRM. Dat houdt in, dat er sprake moet zijn van een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie die bij wet is ingesteld. Het bestuursorgaan dat de boete oplegt, is niet «onafhankelijk» in de zin van artikel 6 EVRM. De bestuursprocesgang tegen de beslissing van het bestuursorgaan, die ook voor de boeteoplegging onverkort zal gelden, voldoet wel aan de artikel 6, eerste lid, EVRM neergelegde beginsel over rechterlijke toetsing. In dit verband kan volstaan worden met een verwijzing naar hoofdstuk 8 Algemene wet bestuursrecht.

Vervolgens kent artikel 6 EVRM nog een aantal vereisten, zoals de onschuldpresumptie (tweede lid) en de rechten van de verdediging (derde lid). De onschuldpresumptie verzet zich niet tegen een bestraffing in de bestuurlijke fase van eenvoudig vast te stellen feiten, waaraan geen beoordeling van opzet of schuld te pas komt, zolang degene die de boete krijgt opgelegd de mogelijkheid heeft om het tegenbewijs te leveren. De met een boete te bestraffen overtredingen in de Wet arbeid vreemdelingen zijn in veel gevallen betrekkelijk eenvoudig vast te stellen aan de hand van de gegevens die op grond van de wet verschaft moeten worden. De onschuldpresumptie is ook van betekenis voor de vraag of de tenuitvoerlegging van de opgelegde boete (de invordering) toelaatbaar is in een situatie dat een rechterlijke instantie zich nog niet over de zaak heeft uitgesproken. In het onderhavige wetsvoorstel is geen afwijking gegeven van hetgeen in de Algemene wet bestuursrecht terzake is geregeld (zie artikel 6:16 Awb) en dat betekent dat het instellen van bezwaar of beroep geen

¹ Zie onder meer EHRM 21 februari 1984, NJ 1988937; EHRM 25 augustus 1987, NJ 1988938.

² Zie onder meer HR 19 juni 1985, NJ 1986104 – BNB 1986 29; HR 3 mei 1989, NJ 1991 167; HR 11 oktober 1989, NJ 1990812 en 813.

schorsende werking heeft. Het verlenen van schorsende werking zou in strijd zijn met de doelstelling van de bestuurlijke boete, namelijk het bestrijden van illegale tewerkstelling door middel van een lik op stuk beleid. Als bij bezwaar of beroep blijkt, dat een boete ten onrechte is opgelegd, dan krijgt de betrokkene de door hem betaalde geldsom vermeerderd met de wettelijke interest terug (zie het voorgestelde artikel 19j). Voor een belanghebbende biedt de Algemene wet bestuursrecht altijd de mogelijkheid om hangende het bezwaar of beroep aan de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening, waaronder de schorsing van de beslissing begrepen wordt, te vragen (zie titel 8.3 Awb). Het vorenstaande leidt tot de conclusie, dat het in alle gevallen terstond ten uitvoer leggen van de bestuurlijke boete in het licht van artikel 6 EVRM heel goed te verdedigen is.

De laatste aangelegenheid betreft de rechten van de verdediging. Daaronder worden onder meer begrepen het recht om onverwijld, in een taal die degene die de boete opgelegd krijgt verstaat en in bijzonderheden op de hoogte te worden gesteld van de gronden waarop de beschuldiging berust en het zwijgrecht. Naast in artikel 6 EVRM neergelegde rechten voegt artikel 14 IVBPR daaraan toe het beginsel dat niemand gedwongen kan worden tegen zichzelf te getuigen en het recht op rechtspraak in twee instanties. Zowel de voorgestelde paragraaf IV als de Algemene wet bestuursrecht voorzien in deze rechten.

In artikel 14 IVBPR is het «ne bis in idem»-beginsel neergelegd (niemand kan tweemaal gestraft of vervolgd worden voor hetzelfde feit). Voor wat betreft de wijze van regeling van de anticumulatie van de strafrechtelijke sanctie en de bestuurlijke boete is gekozen voor een uitwerking van het zogenaamde «una via»-beginsel¹. Dit beginsel komt er op neer, dat wanneer ter zake van een bepaalde gedraging die zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijk kan worden afgedaan éénmaal een keuze is gemaakt voor hetzij de strafrechtelijke hetzij de bestuursrechtelijke weg, deze als definitief wordt aangemerkt. Met andere woorden: strafvervolgning sluit het opleggen van een bestuurlijke boete uit en omgekeerd.

6. Effecten van de invoering van de bestuurlijke boete voor Arbeidsinspectie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht

Het onderhavige wetsvoorstel regelt de invoering van de bestuurlijke boete, maar verandert overigens niets aan het systeem en de normering van de wet. Doel van de invoering van de bestuurlijke boete is het verhogen van de effectiviteit van de handhaving. De effecten van deze wijziging op de bedrijven zijn beperkt. De verwachting is dat door de «lik-op-stuk»-benadering van de wet, op de wat langere termijn minder overtredingen van de wet voorkomen.

Invoering van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen zal in de justitiële keten een verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke handhaving tot gevolg hebben. Deze verschuiving wordt als volgt ingeschat.

Als gevolg van de thans ingezette forse uitbreiding van de capaciteit die bij de Arbeidsinspectie beschikbaar zal komen voor de bestrijding van illegale tewerkstelling, zal het aantal gesignaleerde overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen aanzienlijk toenemen. In het jaar 2004 zullen naar schatting rond de 900 processen verbaal worden opgemaakt wegens overtreding van de Wav. Naar verwachting zal het aantal beboetbare feiten oplopen tot 2200 in 2005 en 2650 in de jaren daarna, wanneer deze capaciteit volledig beschikbaar is. Daarvan zullen er in 2005 2150 met een bestuurlijke boete worden afgedaan, in de jaren daarna 2550. In de overige zaken gaat het om recidive die conform artikel 19, sub c, Wav strafrechtelijk worden afgedaan.

¹ L. J. J. Rogier, Strafsancties, administratieve sancties en het una via-beginsel, Arnhem 1992.

Als gevolg van de invoering van de bestuurlijke boete zal het aantal fte's bij het Ministerie van SZW toenemen met circa 22. De structurele kosten bij volledige implementatie van de bestuurlijke boete wordt geschat op € 2,2 miljoen per jaar. De opbrengsten uit de geïnde Wav-boetes zullen naar verwachting in 2005 € 15,0 miljoen bedragen, en € 17,8 miljoen structureel in de volgende jaren.

De budgettaire aspecten van de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav zijn neergelegd in onderstaande tabel.

Budgettaire effecten Strategisch Akkoord (SA) en Hoofdlijnenakkoord (HA)

	2005	2006	2007
Opbrengsten boetes (SA)	2	2	2
Opbrengsten boetes (HA)	13	15,8	15,8
Totale boeteopbrengsten	15,0	17,8	17,8
Kosten AI i.v.m. bestuurlijke (boete SA)	2,2	2,2	2,2
Kosten cap. uitbreiding AI (SA)	6,1	6,1	6,1
Kosten cap. uitbreiding AI (HA)	8,0	8,0	8,0
Dekking amendement Verburg	- 8,0	- 8,0	- 8,0
Totale kosten	8,3	8,3	8,3

De opbrengsten komen voort uit de maatregelen zoals genomen bij Strategisch Akkoord en Hoofdlijnenakkoord, waarbij rekening is gehouden met zowel de capaciteitsuitbreiding bij de AI, als de introductie en verhoging van de bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen.

Invoering van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen zal leiden tot een verschuiving van de werkbelasting van het Openbaar Ministerie naar de Arbeidsinspectie en van de strafrechter naar de bestuursrechter. De inschatting dat de werkbelasting bij de rechterlijke macht als geheel nauwelijks zal wijzigen.

Deze verschuiving wordt in onderstaande tabel inzichtelijk gemaakt.

Verschuiving werkbelasting als gevolg van invoering bestuurlijke boete

	Zonder bb	Met bb	Zonder bb	Met bb	Zonder bb	Met bb
	2005	2005	2006	2006	2007	2007
Aantal overtredingen	2 200	2 200	2 650	2 650	2 650	2 650
Boeterapporten AI		2 150		2 550		2 550
Bezwaar		860		1 020		1 020
Bestuursrechter		215		255		255
PV's t.b.v. OM	2 200	50	2 650	100	2 650	100
Strafrechter	820	35	1 000	70	1 000	70

Het aantal overtredingen dat door het OM zal worden vervolgd en door de strafrechter zal worden afgedaan, zal dalen tot alleen die gevallen waarbij sprake is van recidive. Naar verwachting gaat het om 2,5% van de overtredingen in 2005, oplopend tot 3,5% in 2006 en volgende jaren het geval zal zijn. Tegenover de daling van het aantal zaken bij de strafrechter staat een geringere stijging van het aantal zaken bij de bestuursrechter. De inschatting is dat 40% van de werkgevers een bezwaarschrift zullen indienen tegen de opgelegde boete. 40% is een hoog percentage; bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998 ligt het percentage van werkgevers dat een bezwaarschrift tegen een bestuurlijke boete indient op nog geen 10%. Aangezien de voorgenomen boetes in de Wet arbeid vreemdelingen hoger zijn dan in de Arbeidsomstandighedenwet 1998, is het ook aanne-

melijk dat een hoger percentage werkgevers in bezwaar zal gaan. Van de werkgevers die een bezwaarschrift hebben ingediend, wordt verondersteld dat 25% een beroepschrift zal indienen. Het aantal zaken dat het OM aanbrengt bij de strafrechter ligt nu nog op ongeveer een derde van het aantal processen verbaal. Het overgrote deel van de overtredingen in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen wordt namelijk via een transactie met het OM afgedaan. Omdat in het huidige wetsvoorstel alleen nog recidive door het OM worden afgehandeld en het daarmee om ernstiger overtredingen gaat, wordt ervan uitgegaan dat het aantal zaken dat het OM bij de strafrechter zal aanbrengen, zal verdubbelen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A

Aan artikel 1 Wet arbeid vreemdelingen wordt een nieuw lid toegevoegd, waarin de omschrijving van een beboetbaar feit is opgenomen; een en ander hangt uiteraard samen met de introductie van het systeem van bestuurlijke boeten in deze wet. In dat kader is evenals bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998 niet gekozen voor het gebruiken van de term overtreding als het gaat om het aanduiden van de handeling terzake waarvan een boete kan worden opgelegd. Die term wordt in het strafrecht gehanteerd. Door het niet gebruiken van deze term bij het systeem van bestuurlijke boete wordt er een duidelijke scheiding aangebracht tussen het strafrecht en het bestuursrecht.

In de omschrijving van het beboetbaar feit, in onderdeel a van het voorgestelde tweede lid van artikel 1, wordt gesproken van een gedraging in strijd met de wet. Bij een gedraging gaat het om zowel een handelen als een nalaten.

Uit de omschrijving van de boete in onderdeel b van het tweede lid van voorgestelde artikel 1, blijkt dat het gaat om een sanctie met een punitief karakter. De boete maakt het niet naleven van het wettelijke voorschrift ook niet ongedaan, maar is door haar afschrikkende werking via een lik-op-stuk beleid gericht op het voorkomen van situaties waarbij de wet wordt overtreden.

De omschrijving van de boete maakt duidelijk dat een dergelijke boete niet voorwaardelijk kan worden opgelegd. Hiermee wordt de bedoeling van de boete aangegeven, namelijk de mogelijkheid op het voeren van een lik-op-stuk-beleid en de daaruit voortvloeiende preventieve werking ter bestrijding van de illegale tewerkstelling van vreemdelingen.

Het is noodzakelijk dat in het kader van de bestuurlijke boete uitdrukkelijk wordt geregeld aan welke rechtspersoon de opbrengst van de boete toevalt. In geval van op centraal niveau uitgevoerde wetten is dit steeds de Staat. Dit volgt uit de omschrijving van het begrip boete in het voorgestelde artikel 1, tweede lid.

Artikel I, onderdeel B, artikel 17

Voor het vaststellen of de wet wordt nageleefd moeten waarnemingen en andere handelingen door de toezichthouders worden verricht. In strafrechtelijke termen kan dat worden vertaald met: overtredingen moeten worden opgespoord. Bij de bestuurlijke boete waarbij het strafrecht terugtreedt, vervallen ook de opsporings- en andere strafvorderlijke bevoegdheden. In plaats daarvan spelen de bestuursrechtelijke bevoegdheden die in titel 5.2 Algemene wet bestuursrecht zijn geregeld een rol. Het gaat dan om de bevoegdheid om plaatsen te betreden, inlichtingen te vragen en inzage te verlangen (en zo nodig kopiëren) van gegevens en bescheiden, de bevoegdheid om zaken te onderzoeken en monsters te nemen, stil-

houden van voertuigen en vaartuigen, en het staande houden van personen. Deze bevoegdheden kunnen door de toezichthouders worden uitgeoefend voor zover dat voor de uitoefening van hun taak redelijkerwijs nodig is.

De in het kader van de in de Algemene wet bestuursrecht aan de toezichthouder gegeven bevoegdheid om zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen, omvat bijvoorbeeld niet alleen de gegevens die langs geautomatiseerde weg zijn vastgelegd op diskettes en dergelijke maar ook een document als bedoeld in artikel 1 Wet op de identificatieplicht waarvan in artikel 15 Wet arbeid vreemdelingen sprake is¹. Als de betrokkene niet meewerkt na een vordering tot inzage van gegevens en bescheiden, dan levert dat overtreding op van artikel 184 Wetboek van Strafrecht dat gaat over misdrijven tegen het openbaar gezag. De sanctie die daar op staat is gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, zijnde € 2250.

In heel veel situaties kan volstaan worden met deze bevoegdheden in het kader van een adequaat toezicht. In geval er aanvullende bevoegdheden nodig zijn, moet de Wet arbeid vreemdelingen die zelf bevatten. Een van deze aanvullende bevoegdheden is neergelegd in artikel 17. Dit artikel wordt aangepast aan het systeem van bestuurlijke boete. Een woning mag ook tegen de wil van een bewoner worden betreden als er sprake is van het vermoeden van het plegen van een beboetbaar feit. Deze afwijking van de algemene norm in de Algemene wet bestuursrecht is toegeestaan als dit in een wet in formele zin wordt geregeld en daarvoor zwaarwegende belangen zijn aan te voeren². Een en ander moet gezien worden in het licht van het werkgeversbegrip in de Wet arbeid vreemdelingen. Een werkgever is namelijk ook degene die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten, waardoor het noodzakelijk kan zijn om een woning te betreden ook zonder toestemming van de bewoner. Daarnaast komt het voor dat de werkgever zijn bedrijf in de woning heeft gevestigd. In het algemeen geldt dat toezichthandelingen kunnen worden verricht indien er (nog) geen sprake is van het plegen van een strafbaar feit, terwijl opsporingshandelingen in beginsel alleen mogen worden verricht als er sprake is van een redelijk vermoeden van het plegen van een strafbaar feit³. Overigens geldt voor het binnentreden van een woning dat de toezichthouder zich altijd ongevraagd moet legitimeren conform artikel 1, eerste lid, Algemene wet op het binnentreden⁴. Ook zal de toezichthouder aan alle in die wet opgenomen verplichtingen moeten voldoen, in het bijzonder de eis van een voorafgaande schriftelijke machtiging bij het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner (artikel 2, eerste lid Algemene wet op het binnentreden). De strafrechtelijke component blijft in artikel 17 gehandhaafd. De strafbare feiten zijn neergelegd in artikel 19c.

Artikel 1, onderdeel C, artikel 17a

Het voorgestelde artikel 17a is overeenkomstig de bevoegdheid tot in beslagname in het kader van de Wet op de economische delicten (artikel 18 WED). Daarbij geldt dan wel de beperking die ook in het kader van de Algemene wet bestuursrecht aan dergelijke bevoegdheden wordt gesteld; de bevoegdheid mag alleen gebruikt worden als dit redelijkerwijs voor de goede vervulling van de taak nodig is. Zo kan het ter gelegenheid van een administratief onderzoek nodig zijn om snel in te grijpen om op die manier het verwijderen van bewijsmateriaal te voorkomen. Ook kan het voorkomen dat de betrokkene weigert mee te werken aan een vordering daartoe door de toezichthouder om inzage te geven in gegevens en bescheiden. In dat geval wordt proces verbaal opgemaakt wegens overtreding van artikel 184 Wetboek van Strafrecht (zie toelichting Artikel 1, onderdeel B, artikel 17). Ook kan dan worden overgegaan tot inbeslagname van het daarvoor in aanmerking komende voorwerp, bijvoorbeeld

¹ Zie Kamerstukken II 1996/97, 25 280 nr 3 (memorie van toelichting) blz. 40. Rechts-eenheidskamer Rb. 's-Gravenhage 25 februari 2000, AB 2000271.

² Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700 nr. 3 (memorie van toelichting) blz. 142.

³ Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700 nr. 3 (memorie van toelichting) blz. 134.

⁴ Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700 nr. 3 (memoire van toelichting) blz. 140.

de administratie en de zaak waar die eventueel in is opgeborgen. De uitlevering van het voorwerp dat in beslag genomen wordt, kan worden gevorderd, maar dan moet wel een schriftelijk bewijs daaromtrent worden afgegeven. In het artikel is ook aangegeven dat wanneer het belang van het onderzoek naar een beboetbaar feit dit toelaat het inbeslaggenomen voorwerp wordt teruggegeven aan degene bij wie het in beslag is genomen. Voor alle duidelijkheid; het gaat hier dus niet om een strafrechtelijke, maar louter om een bestuursrechtelijke inbeslagname.

Artikel I, onderdeel D, artikel 18

In het voorgestelde artikel 18 wordt de opsomming gegeven van de artikelen waarbij een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De artikelen 2, eerste lid en 15 Wet arbeid vreemdelingen die in dit voorstel van wet als beboetbare feiten worden aangemerkt, zijn thans strafbaar gesteld via artikel 1, onder 4°, Wet op de economische delicten. Het naleven van voorschriften die aan een tewerkstellingsvergunning kunnen worden verbonden, waarvan in artikel 10 Wet arbeid vreemdelingen sprake is, komt in deze opsomming niet voor. De reden daarvoor is gelegen in het feit, dat het niet naleven van dergelijke voorschriften als sanctie hebben het intrekken van de tewerkstellingsvergunning.

Artikel I, onderdeel D, artikel 18a

Op grond van het eerste lid van artikel 1 is de werkgever degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten en daarmee degene die verantwoordelijk is voor de arbeid door een vreemdeling, en de natuurlijke persoon die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten. Het werkgeversbegrip heeft dus betrekking op zowel de natuurlijke persoon als de rechtspersoon. In het verlengde hiervan wordt in het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, de pleger van beboetbare feiten nader aangeduid; beboetbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Door de toevoeging van het tweede lid aan het voorgestelde artikel 18a kan aan rechtspersonen zelf een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens het handelen in strijd met beboetbare feiten. De in het tweede lid voor het voorgestelde artikel 18a neergelegde constructie moet worden gezien als de bestuursrechtelijke tegenhanger van artikel 51 Wetboek van Strafrecht op grond waarvan rechtspersonen zelf en de opdrachtgevers en de feitelijke leidinggevers strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor door rechtspersonen begane overtredingen.

Artikel I, onderdeel D, artikel 18b, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, eerste volzin

Met het oog op de gewenste functiescheiding is in het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, voorgeschreven dat bij constatering van een beboetbaar feit zo spoedig mogelijk het rapport wordt opgemaakt door de toezichthouder. Er is gekozen voor het «zo spoedig mogelijk» opmaken van een boeterapport omdat de snelheid waarmee een en ander kan gebeuren afhankelijk is van de tijd die nodig is om de administratie van de betrokken werkgever te onderzoeken. Ook het vaststellen van de identiteit van de aangetroffen vreemdelingen kan de snelheid waarmee een boeterapport kan worden opgemaakt beïnvloeden. De vreemdeling moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht de door de toezichthouder gevraagde inlichtingen verschaffen en zakelijke gegevens en bescheiden waarom gevraagd is overleggen. Deze op de Algemene wet bestuursrecht gebaseerde verplichtingen van de vreemdeling geven de toezichthouder tevens de bevoegdheid de vreemdeling zonedig staande te houden bij het vaststellen van de identiteit.

Voor de bewijsvoering is het van belang, dat de toezichthouder die de overtreding heeft geconstateerd, een aantal wezenlijke gegevens in een rapport, het zogenoemde boeterapport, vastlegt. Dit boeterapport vormt uiteindelijk de basis van de boetebeschikking. In het tweede lid van het voorgestelde artikel 18b is aangegeven dat het boeterapport in ieder geval een aantal zaken moet vermelden, zoals de naam van degene die het beboetbare feit heeft gepleegd (de werkgever als het gaat om het handelen in strijd met de artikelen 2, eerste lid, en 15, eerste tot en met derde lid, en de vreemdeling als het gaat om het handelen in strijd met artikel 15, vierde lid), de aard van het beboetbare feit onder vermelding van het wettelijke voorschrift dat niet is nageleefd en de bij het beboetbare feit betrokken persoon of personen. Onderdeel e is toegevoegd omdat het mogelijk is dat de niet toegestane arbeid vanwege het ontbreken van een tewerkstellingsvergunning betrekking heeft op de verschillende vervoerssectoren, zoals het wegvervoer en de binnenvaart. Het gaat hier niet om een limitatieve opsomming. Ook kan het boeterapport bijvoorbeeld de mededeling bevatten dat de betrokkene(n) in verband met het feit dat een boeterapport zal worden opgemaakt hij/zij in kennis is/zijn gesteld van het feit dat hij/zij niet verplicht is/zijn (langer) terzake enige verklaring af te leggen (zie het voorgestelde artikel 18b, derde lid).

In het vierde lid van het voorgestelde artikel 18b is vervolgens geregeld dat de toezichthouder het rapport doorstuurt naar de op grond van het voorgestelde artikel 19a daartoe aangewezen ambtenaar, de zogenoemde boeteoplegger.

Het vijfde lid van het voorgestelde artikel 18b legt de toezichthouder die een boeterapport heeft opgemaakt de verplichting op een afschrift daarvan toe te sturen aan degene die heeft gehandeld in strijd met de artikelen 2, eerste lid, en 15. Zo wordt de betrokkene op de hoogte gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging.

Artikel 1, onderdeel D, artikel 18b, derde lid, artikel 19, eerste lid

Artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR kennen een aantal rechten toe aan degene tegen wie een «criminal charge» wordt ingesteld. Artikel 14 IVBPR noemt het zwijgrecht uitdrukkelijk als een van die rechten. Artikel 6 EVRM kent het zwijgrecht weliswaar niet met zoveel woorden toe, maar volgens de jurisprudentie ligt een zwijgrecht besloten in het algemene recht op een eerlijk proces van artikel 6, eerste lid, EVRM. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is er onder meer sprake van een «criminal charge», wanneer de autoriteiten de belanghebbende te kennen geven dat een ernstig voornemen bestaat om een straf op te leggen. De Hoge Raad acht in aansluiting hierop een «criminal charge» aanwezig vanaf het moment dat de overheid jegens de belanghebbende een handeling verricht, waaraan deze in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een boete zal worden opgelegd. Ook degene die beschuldigd wordt van een beboetbaar feit kan zich dus op grond van het EVRM en het IVBPR beroepen op een zwijgrecht vanaf het moment dat de overheid jegens hem de bedoelde handeling verricht.

In het derde lid van het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, en artikel 19, eerste lid, is, met het oog op het bovenstaande geregeld dat degene die op grond van handelingen van het bevoegd gezag kan vermoeden dat hem een boete zal worden opgelegd niet verplicht is tot het afleggen van een verklaring terzake van de gedraging die hem verweten wordt. In het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, laatste volzin, is de cautie geregeld. De artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR stellen de cautie niet verplicht; de wetgever

heeft hier dus meer vrijheid dan ten aanzien van het zwijgrecht zelf. Maar er is geen enkele aanleiding om op dit punt in de bestuurlijke boete-procedure af te wijken van het procedurevoorschrift dat in het kader van het algemene strafrecht geldt en dat is neergelegd in artikel 29 Wetboek van Strafvordering. Dat betekent overigens ook dat er geen aanleiding is om in dit wetsvoorstel een verdergaande cautieplicht op te nemen dan uit het Wetboek van Strafvordering voortvloeit.

Voor alle duidelijkheid zij nog vermeld dat de cautieplicht alleen geldt in mondelinge verhoorsituaties, en niet als schriftelijk vragen worden gesteld. De Hoge Raad heeft deze beperking afgeleid uit de ratio van de cautieplicht. Hierdoor wordt voorkomen dat, als gevolg van de directe en persoonlijke confrontatie tussen ondervrager en ondervraagde bij een mondeling verhoor, de ondervraagde zich door de met die confrontatie gepaard gaande psychische druk verplicht voelt om de hem gestelde vragen direct te beantwoorden, terwijl hij niet tot antwoorden verplicht is. Deze directe confrontatie ontbreekt bij schriftelijke vragen; daarbij behoeft dus geen cautie te worden gegeven.

Een belangrijke vraag voor de uitvoeringspraktijk is welke handelingen precies het moment markeren waarop er sprake is van een «criminal charge». Juist op dit punt is het moeilijk algemene uitspraken te doen. Wel kan uit jurisprudentie van de Hoge Raad worden afgeleid dat het moet gaan om ondubbelzinnige handelingen jegens de belanghebbende die er in redelijkheid geen twijfel over laten bestaan dat het voornemen tot oplegging van een boete aanwezig is. Een verhoor geldt, aldus de Hoge Raad, niet altijd als een zodanige handeling. De kennisgeving dat er gronden zijn om een boete op te leggen, moet in ieder geval wel als een zodanige handeling worden beschouwd. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat onder omstandigheden het ontstaan van de «criminal charge» wordt gemarkeerd door concrete handelingen die aan de kennisgeving voorafgaan, zal de kennisgeving in de grote meerderheid van de gevallen kunnen gelden als het ijkpunt. Dit is dan ook neergelegd in het eerste lid van het voorgestelde artikel 19.

Dit roept de vraag op hoe dit zwijgrecht zich verhoudt tot de inlichtingenplicht die in het kader van de Algemene wet bestuursrecht op de belanghebbende rust. Als het zwijgrecht zich uitstrekt tot het verstrekken van inlichtingen, dus informatie en gegevens, over de controle op de naleving van wettelijke verplichtingen, dan zou dit de reikwijdte van de inlichtingenverplichting vergaand inperken en de mogelijkheid om deze wetgeving adequaat te handhaven op onaanvaardbare wijze belemmeren. Dat is dan ook niet het geval. Als de controle is gericht op de vaststelling of aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan, is er geen sprake van een «criminal charge» in de zin van EVRM en IVBPR. In dat geval geldt de inlichtingenplicht onverkort, en is het zwijgrecht niet aan de orde. Het enkele feit dat het naar waarheid beantwoorden van vragen, die worden gesteld in dat kader, ook aan het licht zou kunnen brengen dat de betrokkene zijn verplichtingen niet behoorlijk is nagekomen, brengt nog niet mee dat hij zich kan beroepen op zijn zwijgrecht. Anders gezegd: de wettelijk voorgeschreven inlichtingenverplichting blijft volledig gelden, ook als de belanghebbende hierdoor de verdenking op zich zou laden andere plichten te hebben geschonden en om die reden mogelijk een bestuurlijke boete opgelegd kan krijgen. Er bestaat immers geen algemene regel dat men nooit verplicht kan worden bewijsmateriaal tegen zichzelf aan te dragen. Deze benadering is diverse malen verwoord door de Hoge Raad. De inlichtingenplicht moet worden gezien als een hulpmiddel van de toezichthoudende ambtenaar bij de controle op de rechtmatigheid van gedragingen en dient er niet toe het bewijs met betrekking tot de oplegging van een boete rond te krijgen.

Vorenstaande brengt met zich dat degene die een boeterapport krijgt aangezegd wel verplicht is die informatie te verstrekken die van belang is voor de eventuele tenuitvoerlegging van de boete.

Voorts is van belang dat het zwijgrecht alleen betrekking heeft op informatie die van belang is voor het boeteonderzoek. Het zwijgrecht beperkt zich dan ook tot het «terzake» afleggen van enige verklaring.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19, eerste lid

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 19 stelt geen formele eisen aan de wijze waarop de belanghebbende in kennis wordt gesteld van het voornemen een boete op te leggen. Waar het om gaat, is dat de belanghebbende hierover wordt geïnformeerd. Afhankelijk van de concrete omstandigheden kan hieraan per geval invulling worden gegeven. Zo is bijvoorbeeld denkbaar, dat het voornemen een boete op te leggen is ontstaan op grond van informatie van een andere instantie, zonder dat er al contact is met de belanghebbende. In dat geval ligt het voor de hand een schriftelijke oproep te versturen. Ook is het mogelijk dat met de belanghebbende een gesprek plaatsvindt, bijvoorbeeld bij een werkbezoek, en dat daarbij gegevens naar voren komen die ertoe leiden dat het bestuur het voornemen opvat om een boete op te leggen. In een dergelijke situatie kan tijdens het lopende gesprek de belanghebbende mondeling in kennis worden gesteld van dit voornemen en kan ook de belanghebbende zijn zienswijze geven.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19, derde lid

Op grond van afdeling 4.1.2 Algemene wet bestuursrecht is in een aantal gevallen het horen van de belanghebbende verplicht bij de voorbereiding van beschikkingen. Deze hoorplicht geldt echter niet bij de voorbereiding van financiële beschikkingen (artikel 4:12). In het derde lid van het voorgestelde artikel 19 wordt een hoorplicht voorgesteld. Hierdoor wordt er voor de belanghebbende een extra waarborg ingebouwd met het oog op het ontbreken van de schorsende werking van bezwaar en beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. In verband met de voorgestelde hoorplicht bij de voorbereiding van een boetebeschikking, is met zoveel woorden bepaald dat op dit punt wordt afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. Tezamen met voorzieningen over het informeren van de belanghebbende en taalhelp, maken dat het horen van de belanghebbenden ook reële betekenis heeft en door de boeteoplegger kan worden betrokken bij de beschikking.

Artikel I, onderdeel D, artikel 18b, zesde lid, en artikel 19, tweede en vierde lid

In artikel 6, derde lid, onder a, EVRM is het recht vastgelegd van degene tegen wie een vervolging is ingesteld, om in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gesteld van de beschuldiging. In het verlengde van hetgeen in het voorgestelde artikel 18b, vijfde lid, is neergelegd, is het van belang dat de betrokkene ook kan begrijpen wat er tegen hem wordt ingebracht. Het zesde lid, van het voorgestelde artikel 18b schrijft dan ook voor dat als de betrokkene wegens zijn gebrekkige kennis van de Nederlandse taal het boeterapport onvoldoende begrijpt, de daarin vermelde informatie in een voor hem begrijpelijke taal wordt meegedeeld door de toezichthoudende ambtenaar die het rapport heeft opgemaakt. Dit speelt ook bij het voorgestelde artikel 19, tweede en vierde lid, waar de betrokkene in de gelegenheid is om zijn zienswijze naar voren te brengen in het geval de boeteoplegger zijn voornemen tot het opleggen van een boete kenbaar maakt. Artikel 19, tweede lid, voorziet erin dat op verzoek van de

betrokkene de kennisgeving met de daarin vermelde gronden aan hem wordt medegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal. Artikel 19, vierde lid, voorziet erin dat op verzoek van de betrokkene als het gaat om het mondeling naar voren brengen van zijn zienswijze een tolk worden benoemd die hem kan bijstaan. Het initiatief moet, zoals dat trouwens ook in de sfeer van het strafrecht gebruikelijk is, uitgaan van de belanghebbende.

De boeteoplegger zal moeten doen wat redelijkerwijs in zijn vermogen ligt om te bereiken dat degene aan wie de boete wordt opgelegd begrijpt waarom dit het geval is. In bepaalde gevallen zal het nodig zijn een vertaling te laten maken door een tolk of vertaler. Dit zal in het algemeen overbodig zijn indien de belanghebbende over een raadsman of een gemachtigde beschikt. In het vierde lid van het voorgestelde artikel 19 is uitdrukkelijk aangegeven dat genoemde zorgplicht niet geldt indien redelijkerwijze kan worden aangenomen dat aan deze waarborg geen behoefte bestaat. In een begrijpelijke taal wil overigens niet zeggen dat dit altijd de moedertaal zou moeten zijn. In het algemeen zal het voldoende zijn dat de mededeling geschiedt in een van de moderne talen (Frans, Duits en Engels), omdat ook de van buiten Nederland afkomstige belanghebbenden in de regel een van deze talen beheersen.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19a

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 19a geeft de basis van de aanwijzing van de boeteoplegger door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook blijkt uit het eerste lid van dit voorgestelde artikel dat de betreffende beschikking wordt genomen namens de minister. Hiermee wordt de voorgestane scheiding tussen toezicht en boeteoplegging gerealiseerd. Toezichtshandelingen vinden plaats op grond van artikel 14 door de in dat artikel bedoelde toezichthouders, terwijl de boeteoplegging plaats vindt door de ambtenaar die op grond van artikel 19a door de minister is aangewezen.

Het voorgestelde artikel 19a, eerste lid, geeft aan dat er uitdrukkelijk een scheiding is aangebracht tussen toezicht en boeteoplegging. Toezichtshandelingen vinden plaats op grond van artikel 14 Wet arbeid vreemdelingen door de in dat artikel bedoelde toezichthouders, terwijl de boeteoplegging plaats vindt door de ambtenaar die op grond van het voorgestelde artikel 19a Wet arbeid vreemdelingen door de verantwoordelijke bewindspersoon is aangewezen. De hier bedoelde scheiding benadrukt de onafhankelijke positie van de boeteoplegger jegens de toezichthouders. Er zal op worden toegezien dat deze strikte scheiding ook in de praktijk wordt gewaarborgd.

Bij het opleggen van een bestuurlijke boete speelt ook nog het volgende. Als wordt gekeken naar degene die handelt of iets nalaat in strijd met deze wet en de daarop berustende bepalingen, de dader dus, dan spelen vraagstukken van opzet en schuld daar waar het gaat om het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete geen grote rol. De via een bestuurlijke boete gesanctioneerde voorschriften in de Wet arbeid vreemdelingen en de daarop berustende bepalingen zijn materieel omschreven en kennen geen opzet of schuld als bestanddeel.

Schuld in de zin van verwijtbaarheid is bij via een bestuurlijke boete gesanctioneerde voorschriften doorgaans geen bestanddeel van het delict. Dit betekent dat het bestuursorgaan, in dit geval de boeteoplegger, de verwijtbaarheid niet hoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het daderschap vaststaat.

Dit laat echter onverlet, dat ook in deze gevallen het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt¹. Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de dader dan echter een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken.

¹ Zie HR 14 februari 1916, NJ 1916, 681.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 19a is de zogenoemde cumulatiebepaling neergelegd. De bestuurlijke boete geldt voor elk persoon met of ten aanzien van wie de werkgever het beboetbare feit heeft begaan. Op zich is een dergelijke constructie niet nieuw. In artikel 11:4 Arbeidstijdenwet is een zelfde cumulatiebepaling neergelegd. Door een dergelijke cumulatiebepaling wordt de volgende situatie vermeden. Een werkgever die in strijd met het verbod van artikel 2, eerste lid, Wet arbeid vreemdelingen één werknemer in dienst heeft, krijgt bij het ontbreken van de cumulatiebepaling bij het niet naleven van dit verbod een even hoge boete als een werkgever die bijvoorbeeld in strijd met het verbod tien werknemers in dienst heeft.

Artikel I, onderdeel D, artikelen 19b, eerste lid, en 19g, tweede lid

In navolging van onder meer het strafrecht (artikel 69 WvSr) en het sociaal zekerheidsrecht (zie bijvoorbeeld artikel 29a, zesde lid, WAO) wordt in het eerste lid van het voorgestelde artikel 19b geregeld dat geen boete wordt opgelegd als degene op wie de verplichting rust om de Wet arbeid vreemdelingen na te leven is overleden. Het gaat in dat geval om zowel de feitelijke als de formele werkgever. Als de boete alleen de nalatenschap zou treffen dan kan niet meer volgehouden worden dat de boete een punitief karakter heeft.

Om dezelfde reden in het tweede lid van het voorgestelde artikel 19g bepaald dat de boete vervalt voorzover zij op het tijdstip van overlijden van de betrokkene nog niet is betaald. Dit geldt ook als de executie al een aanvang heeft genomen door de betekening van het dwangbevel; de executie zal dan moeten worden gestaakt. Duidelijk zal zijn dat dit alleen kan gebeuren indien als degene op wie de verplichting rustte tot naleving van de wettelijke voorschriften een natuurlijk persoon is.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19b, tweede

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 19b geeft de verhouding tussen de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke sancties aan. Uitgangspunt is dat wanneer iemand een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, hem voor het zelfde feit ook niet nog eens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd¹, het «ne bis in idem»-beginsel.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19c

Op de hoofdregel dat een gedraging op grond van het voorgestelde artikel 18 een beboetbaar feit oplevert is in het voorgestelde artikel 19c slechts één uitzondering gemaakt en dat betreft recidive.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19d

In het voorgestelde artikel 19d, eerste lid, wordt een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Het gaat om een maximum boete van resp. € 11 250 en € 45 000. Voor deze maxima is aangesloten bij hetgeen nu in het kader van de Wet op de economische delicten geldt.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 19d is geregeld dat de boeteoplegger bevoegd is om bij constatering van recidive binnen 24 maanden een wettelijke verhoging van maximaal 50% van de oorspronkelijke opgelegde boete toe te passen. Deze recidivebepaling komt overeen met artikel 34, vijfde lid, Arbeidsomstandighedenwet 1998. Bij herhaalde recidive wordt overgeschakeld naar het strafrecht (zie artikel 19c).

Bij de totstandkoming van de Algemene wet bestuursrecht is besloten om daarin niet neer te leggen dat beroep op de rechter de belanghebbende in

¹ Zie HR 12 januari 1999, NJ 1999 289.

een nadeliger positie kan brengen. In het derde lid van het voorgestelde artikel 19d wordt dit wel uitdrukkelijk geregeld, overeenkomstig de regeling in artikel 42 Arbeidsomstandighedenwet 1998. Daarvoor gelden de volgende overwegingen. Het moet de rechter vrij staan om binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen een andere (hogere of lagere) boete op te leggen dan die door het bestuursorgaan is opgelegd, als hij meent dat daar (goede) gronden voor zijn. Het bij voorbaat uitsluiten van deze mogelijkheid zou tot gevolg kunnen hebben dat vrijwel elke opgelegde boete aan de bestuursrechter ter beoordeling wordt voorgelegd. De procesgang naar de rechter zou zo kunnen uitlokken tot niet bedoeld gebruik van het recht op de vrije toegang tot de rechter. Deze opvatting sluit aan bij het oordeel van de Hoge Raad inzake fiscale boete in zijn advies van 14 januari 1987¹.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19e, eerste tot en met derde lid

In de toelichting op *Artikel I, onderdeel D, artikel 18b, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, eerste volzin*, is al aangegeven dat er sprake is van een gewenste functiescheiding. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de toezichthouder, bedoeld in artikel 14, eerste lid, Wet arbeid vreemdelingen en de boeteoplegger die op grond van het voorgestelde artikel 19e, eerste lid, wordt aangewezen.

In verband met het motiveringsvereiste dat geldt in het kader van het nemen van beschikkingen op grond van de Algemene wet bestuursrecht wordt nadrukkelijk aangegeven welke rubrieken in de boetebeschikking moeten worden opgenomen.

In het voorgestelde artikel 19e, derde lid, wordt bepaald dat de boetebeschikking binnen een termijn van dertien weken na afsluiting van het boeterapport wordt toegezonden. Door middel van deze termijn wordt het «lik-op-stuk»-beleid vorm gegeven met de wetenschap dat het instellen van bezwaar en beroep geen schorsende werking heeft. Dit houdt in dat degene die een boete opgelegd heeft gekregen deze binnen zes weken na de dagtekening van de boetebeschikking moet betalen.

Artikel I, onderdeel D, artikel 19f

Wat betreft de mogelijkheid om een boete op te leggen moet in de boeteregeling een vervaltermijn worden opgenomen. Dat gebeurt in het voorgestelde artikel 19f. De mogelijkheid om een boete op te leggen vervalt na verloop van 2 jaar na de dag waarop het beboetbare feit heeft plaatsgevonden. De genoemde termijn begint te lopen op de dag die volgt op de dag waarop het beboetbare feit is geconstateerd. Bij een vervaltermijn gaat het om een termijn waarbij de rechter ambtshalve onderzoekt of de termijn is verstreken. Dit in tegenstelling tot een verjaringstermijn waar uitdrukkelijk door degene die een boete krijgt opgelegd, in de meeste gevallen dus de werkgever, een beroep op moet worden gedaan. De vervaltermijn in het voorgestelde artikel 19f is wat wordt genoemd een fatale termijn. Dit is naar zijn aard anders dan de termijn die in het derde lid van het voorgestelde artikel 19g wordt aangegeven. Deze termijn die betrekking heeft op de periode waarbinnen een boetebeschikking moet worden gegeven. Hier gaat het om wat wordt genoemd een termijn van orde².

Artikel I, onderdeel D, artikel 19g

De termijn van zes weken in het eerste lid van het voorgestelde artikel 19g is, ondanks dat bezwaar of beroep in casu geen schorsende werking heeft, ontleend aan de termijn voor het indienen van bezwaar van zes weken uit de Algemene wet bestuursrecht. De termijn gaat lopen vanaf het moment dat de boetebeschikking bekend is gemaakt.

¹ Zie Kamerstukken II 1986/87, 19 700, nr. 56.

² Zie Kamerstukken II, 1999/2000, nr. 5 (nota naar aanleiding van het verslag) blz. 3. Zie ook Rb Arnhem sector bestuursrecht 18 november 2002, Reg.nr. Awb 01/2118; Rb. 's-Gravenhage 20 december 2002, Reg.nr. AWB 01/4231.

Van belang voor de vraag of de tenuitvoerlegging (invordering) van de boete toelaatbaar is voordat een rechter zich erover heeft uitgesproken is de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM. Uitgangspunt is dat het gelet op artikel 6, tweede lid, EVRM toelaatbaar is om voor de bestuurlijke boete af te zien van schorsende werking totdat de rechter in hoogste instantie zich over de boete heeft uitgesproken. Deze keuze is neergelegd in het voorgestelde artikel 19h. Doorslaggevende overweging voor deze keuze is de effectiviteit van de straf: het gewenste «lik-op-stuk»-beleid zou ernstig worden gefrustreerd als ten uitvoerlegging van een opgelegde boete niet zou kunnen worden gerealiseerd. Het maken van deze keuze is ingegeven door het gegeven dat niet rauwelijks tot executie kan worden overgegaan, maar dat een aanmaning plaatsvindt. Aan de betrokkene moet duidelijk worden gemaakt dat hem, als hij niet binnen de wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de boetebeschikking met toepassing van het voorgestelde artikel 19i boven het hoofd hangt. Dit laatste betekent dat in algemene zin informatie moet worden verstrekt over de mogelijke executievormen (diverse vormen van beslag). Van belang is in dit verband dat voor de belanghebbende de mogelijkheid van verzet open staat. Tenslotte is van belang dat het bij de boete per definitie gaat om een sanctie van financiële aard, wat met zich brengt dat deze altijd achteraf volledig kan worden teruggedraaid (zoals ook is bepaald in het voorgestelde artikel 19j).

Artikel I, onderdeel D, artikel 21

Artikel 21 voorziet in de aanwijzing van de bevoegde rechter ten aanzien van besluiten genomen in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen, in casu de vreemdelingenrechter, waar een relatie ligt met de Vreemdelingenwet 2000. Daarin wordt in het wetsvoorstel geen wijziging gebracht. De vreemdelingenrechter blijft bevoegd daar waar het gaat over de vraag of bijvoorbeeld het weigeren van een tewerkstellingsvergunning al dan niet terecht is gebeurd. Het wetsvoorstel sluit echter de toegang tot de vreemdelingenrechter uit voor besluiten in het kader van de bestuurlijke boete, vanwege het feit dat hier geen relatie ligt met de Vreemdelingenwet 2000. De bestuurlijke boete speelt uitsluitend daar waar het gaat om het overtreden van het verbod in artikel 2, eerste lid, en het niet naleven van artikel 15 Wet arbeid vreemdelingen als zodanig.

Artikel III

Dit artikel voorziet met betrekking tot de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen in een evaluatieverplichting binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Deze termijn is conform de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel IV

Bepaalde bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen verboden gedragingen zullen na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet langer strafbaar zijn (behalve recidive), maar slechts kunnen leiden tot een bestuurlijke boete. Een bestuurlijke boete kan slechts worden opgelegd op of de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Vanzelfsprekend moet echter ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen worden opgetreden tegen strafbare gedragingen die voor de datum van inwerkingtreding hebben plaatsgevonden en nog niet zijn verjaard. Daarom is in dit artikel V een overgangsvoorziening getroffen die de strafbaarstelling van dergelijke gedragingen handhaaft.

Artikel V

Dit artikel voorziet in een inwerkingtreding waarover op grond van de Tijdelijke referendum wet een referendum kan worden gehouden, maar waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan leiden in verband met de invoering van een bestuurlijke boetesysteem van belang voor de bestrijding van de illegale tewerkstelling. Ook de Tweede Kamer heeft in de aangenomen motie Bussemaker en Bruls¹ tijdens het debat over het vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe EU lidstaten, aangegeven snel tot de invoering van de bestuurlijke boete in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen te willen overgaan.

Artikel VI

Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op een heel specifiek onderdeel van de wet, namelijk de invoering van de bestuursrechtelijke handhaving en de daarmee samenhangende bepalingen. Het gaat hier dus om een belangrijke wijzigingswet die met een afzonderlijke citeertitel kan worden aangeduid.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

¹ Zie Kamerstukken II 2003/2004, 29 407, nr 3 alsmede de reactie van de Staatssecretaris van SZW op genoemde motie in Kamerstukken II 2003/2004, 29 407, nr. 7.