

ECLI	ECLI:NL:RVS:2008:BD2582
Datum uitspraak	28 mei 2008
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 maart 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) aan [appellant sub 2], een boete van € 128.000 opgelegd wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Volledige tekst

200706917/1.

Datum uitspraak: 28 mei 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. M.J.H. Grandiek, naar zij stelt handelend namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
appellanten,

tegen de uitspraak in zaak nr. 06/3516 van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 20 augustus 2007 in het geding tussen:

[appellant sub 2],

en

de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 maart 2006 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) aan [appellant sub 2], een boete van € 128.000 opgelegd wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Bij besluit van 26 juli 2006 heeft de staatssecretaris het daartegen door [appellant sub 2] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 20 augustus 2007, verzonden op 23 augustus 2007, heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch (hierna: de rechtbank) het daartegen door [appellant sub 2] ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit

op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben M.J.H. Grandiek (hierna: Grandiek) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 september 2007, en [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 oktober 2007, hoger beroep ingesteld. Het hoger beroep van Grandiek is aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 oktober 2007. [appellant sub 2] heeft haar hoger beroep aangevuld bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 november 2007. Deze brieven zijn aangehecht.

Grandiek en [appellant sub 2] hebben een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 5 maart 2008 heeft [appellant sub 2] een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2008, waar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister), vertegenwoordigd door mr. L. Dokman, werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en [appellant sub 2], in persoon en bijgestaan door mr. E.G.F. Vliegenberg, advocaat te Tilburg, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ten aanzien van het hoger beroep van Grandiek

2.2. In artikel 6:4, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 6:24, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat het instellen van hoger beroep op een administratieve rechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter. Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, aanhef, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Indien degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in hoger beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het hoger beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan kan het hoger beroep van degene, die heeft ondertekend niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de gelegenheid is gegeven het verzuim te herstellen binnen een daartoe gestelde termijn.

2.3. In haar verweerschrift stelt [appellant sub 2] dat zowel het hoger-beroepschrift van 28 september 2007 als de aanvulling hiervan van 26 oktober 2007, niet namens de minister is ondertekend door de hiertoe bevoegde persoon en dat derhalve het hoger beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

2.3.1. Grandiek heeft in het hoger-beroepschrift verklaard dat hoger beroep wordt ingesteld namens de minister. Daarbij heeft zij geen stukken overgelegd waaruit de gestelde vertegenwoordiging blijkt.

Grandiek is bij aangetekend verzonden brief van 15 februari 2008 verzocht de gestelde vertegenwoordiging aan te tonen. Zij is tot en met 25 februari 2008 hiertoe in de gelegenheid gesteld. Hierbij is vermeld dat, indien dat niet binnen de gestelde termijn gebeurt, er rekening mee moet worden gehouden dat het hoger beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Uit het bij brief van 20 februari 2008 overgelegde Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit Arbeidsinspectie 2007 volgt dat het Hoofd van de Afdeling Juridische Zaken bevoegd is namens de minister hoger beroep in te stellen. Tevens zijn bevoegdhedenregisters ten name van Grandiek en A.H.M. Weeber overgelegd, waaruit de bevoegdheid van deze personen tot ondertekening van hoger-beroepschriften in afwezigheid van het Hoofd van de Afdeling Juridische Zaken zou blijken. Voormelde registers zien evenwel niet op de bevoegdheid tot ondertekening van hoger-beroepschriften, doch zien - zoals uit de aanhef hiervan blijkt - op

het aangaan van verplichtingen, prestatieverklaring, controle/verificatie en betalingsordonnateurs. Grandiek heeft de gestelde vertegenwoordiging derhalve niet binnen de gestelde termijn aangetoond. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat Grandiek in verzuim is geweest. Voorts kan de brief van 22 februari 2008 van de Algemeen Directeur van de Arbeidsinspectie, J.J.M. Uijlenbroek, niet als bekrachtiging van het door Grandiek ingestelde hoger beroep worden aangemerkt, nu deze brief ziet op de interpretatie van voormelde bevoegdhedenregisters in algemene zin en niet op het instellen van onderhavig hoger beroep. Aldus is de beslissing tot het instellen van hoger beroep en de inhoud van het hogerberoepschrift niet bekrachtigd binnen de door de Afdeling gestelde termijn om de ondertekeningsbevoegdheid aan te tonen. Nu Grandiek niet heeft aangetoond dat zij bevoegd was het hoger beroep namens de minister in te dienen, heeft zij dit slechts in persoon ingediend.

Uit hetgeen Grandiek heeft aangevoerd, is voorts niet gebleken dat zij een rechtstreeks bij het besluit van 26 juli 2006 dan wel de aangevallen uitspraak betrokken belang heeft.

2.4. Het hoger beroep van Grandiek is derhalve niet-ontvankelijk.

2.5. Ten aanzien van het hoger beroep van [appellant sub 2]

2.6. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, van de Wav, wordt onder werkgever verstaan degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Ingevolge artikel 18b, eerste lid, maakt, indien de toezichthouder vaststelt dat een beboetbaar feit is begaan, hij daarvan zo spoedig mogelijk een rapport op.

Ingevolge het derde lid is, indien de toezichthouder, bedoeld in het eerste lid, jegens de bij een beboetbaar feit betrokken persoon een handeling verricht waaraan deze in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat jegens hem wegens het begaan van het beboetbare feit een rapport als bedoeld in het eerste lid zal worden opgemaakt, die persoon niet langer verplicht ter zake enige verklaring af te leggen. Deze persoon wordt hiervan in kennis gesteld alvorens hem mondeling om informatie wordt gevraagd.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, wordt, indien de op grond van artikel 19a, eerste lid, aangewezen ambtenaar voornemens is om degene door wie een beboetbaar feit is begaan een boete op te leggen, deze hiervan in kennis gesteld onder vermelding van de gronden waarop het voornemen berust.

Ingevolge artikel 19a, eerste lid, legt een daartoe door de minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar namens hem de boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten welke voortvloeien uit deze wet, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als een beboetbaar feit.

Ingevolge het tweede lid gelden de ter zake van deze wet gestelde beboetbare feiten, ten opzichte van elke persoon, met of ten aanzien van wie een beboetbaar feit is begaan.

Ingevolge artikel 19d, eerste lid, voor zover thans van belang, is de hoogte van de boete, die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd, indien begaan door een natuurlijk persoon, gelijk aan de geldsom van ten hoogste € 11.250.

Ingevolge het derde lid stelt de minister beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgesteld.

Ingevolge artikel 19e, derde lid, wordt de beschikking gegeven binnen dertien weken na dagtekening van het rapport, bedoeld in artikel 18b.

Volgens beleidsregel 1 van de Beleidsregels boeteoplegging Wav, zoals die ten tijde van belang luiden (hierna: de beleidsregels), worden bij de berekening van een boete, als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, voor alle beboetbare feiten als uitgangspunt gehanteerd de normbedragen die zijn neergelegd in de 'Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wav' (hierna: de Tarieflijst), die als bijlage bij de beleidsregels is gevoegd.

Volgens beleidsregel 2 wordt voor de werkgever als natuurlijk persoon bij een gedraging in strijd met artikel 2, eerste lid, van de Wav als uitgangspunt voor de berekening van de op te leggen boete 0,5 maal het boetenormbedrag gehanteerd.

Volgens beleidsregel 4 bestaat de totale bij een boetebeschikking op te leggen boete, ingeval er sprake is van meer beboetbare feiten, uit de som van de per beboetbaar feit berekende boetebedragen.

Volgens de Tarieflijst is het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav, gesteld op € 8.000 per persoon per beboetbaar feit.

2.7. [appellant sub 2] betoogt tevergeefs dat de rechtbank haar ten onrechte niet is gevolgd in het betoog dat, gelet op de sinds 1 mei 2007 gewijzigde positie van Polen, het legaliteitsbeginsel met zich brengt dat het besluit van 13 maart 2006 dient te worden herroepen. Op 17 mei 2005, de datum waarop de overtreding is geconstateerd, was voor het laten verrichten van arbeid in Nederland door personen met de Poolse nationaliteit een tewerkstellingsvergunning vereist. Dat zulks thans niet meer het geval is, is gelegen in de omstandigheid dat het vereiste slechts een tijdelijk karakter had, niet in de omstandigheid dat het inzicht van de wetgever over de strafbaarheid van de geconstateerde overtreding is gewijzigd. Er bestaat derhalve geen grond voor het oordeel dat de boete in strijd met het legaliteitsbeginsel is opgelegd en evenmin voor herroeping van het besluit van 13 maart 2006.

2.8. [appellant sub 2] betoogt voorts tevergeefs dat de rechtbank, door te overwegen dat de termijn, bedoeld in artikel 19e, derde lid, van de Wav een termijn van orde is, niet heeft onderkend dat ook de overheid dient te worden verplicht de gestelde termijnen te handhaven en dat artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) met zich brengt dat strafvervolging met inachtneming van de in de wet voorziene termijnen zal geschieden.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het EVRM, voor zover thans van belang, heeft een ieder bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Het enkele feit dat de termijn van artikel 19e, derde lid, van de Wav is overschreden, brengt niet met zich dat is gehandeld in strijd met die bepaling. De redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is eerst overschreden, indien de duur van de totale procedure onredelijk is (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 14 maart 2007 in zaak nr. 200604911/1). Voor zodanig oordeel bestaat in dit geval geen grond.

2.9. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank, door de beroepsgronden met betrekking tot

de cautie en de wijze van opsporing te passeren, eraan voorbij gaat dat de controle van een dusdanige omvang was en een dusdanige voorbereiding met zich heeft gebracht dat aangenomen moet worden dat zij op dat moment reeds als verdachte werd aangemerkt. Derhalve had haar bij het eerste contact met de toezichthouders de cautie moeten worden gegeven. Nu dit niet is gebeurd, heeft dit gevolgen voor de rechtmatigheid van het bij dit contact verkregen bewijs, aldus [appellant sub 2]. Nu dit bewijs als basis is genomen voor het overige bewijs, dient ook dit volgens haar op grond van artikel 6 van het EVRM buiten beschouwing te worden gelaten.

2.9.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de omstandigheid dat aan [appellant sub 2] niet bij het eerste contact de cautie is gegeven, niet op voorhand leidt tot het ontbreken van de bevoegdheid tot boeteoplegging over te gaan, waarbij in aanmerking is genomen dat de door [appellant sub 2] bij het eerste contact afgelegde verklaring dat zij niet over de vereiste tewerkstellingsvergunningen beschikt, niet tot bewijs is gebruikt. Anders dan [appellant sub 2] stelt, is deze verklaring evenmin als basis genomen voor het overige bewijs, zodat reeds hierom haar betoog dat artikel 6 van het EVRM in de weg staat aan het gebruik van dit overige bewijs, faalt. Blijkens het door inspecteurs van de Arbeidsinspectie op ambtsead onderscheidenlijk -belofte opgestelde boeterapport van 12 september 2005 is het ontbreken van tewerkstellingsvergunningen voor de aangetroffen vreemdelingen eerst gebleken uit een schriftelijke navraag bij de Centrale organisatie werk en inkomen.

De controle is uitgevoerd door de Arbeidsinspectie, alsmede de Vreemdelingenpolitie en de Milieudienst SRE. De inrichting van een dergelijk multidisciplinair samengesteld team is ingegeven door de wens daadkrachtig te kunnen optreden tegen eventuele overtredingen op uiteenlopende gebieden en leidt dan ook niet tot de conclusie dat van een normale controle geen sprake is geweest.

Het betoog faalt.

2.10. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan haar betoog inzake een mogelijk voor haar gunstig resultaat in de lopende procedure omtrent het verkrijgen van de tewerkstellingsvergunningen, faalt dit betoog, reeds omdat bij uitspraak van de Afdeling van 23 november 2007 (zaak nr. 200704651/1) het door [appellant sub 2] in die procedure ingestelde hoger beroep ongegrond is verklaard en voorts het tegen deze uitspraak gedane verzet bij uitspraak van 2 april 2008 (zaak nr. 200704651/2; ter voorlichting van partijen aangehecht) ongegrond is verklaard, waarmee eerstgenoemde uitspraak in rechte onaantastbaar is geworden.

2.11. Ten slotte betoogt [appellant sub 2] dat de rechtbank haar ten onrechte niet is gevolgd in haar betoog dat - zo er al sprake is van overtreding van de Wav - deze overtreding slechts kan worden aangemerkt als één beboetbaar feit, bestaande uit een handelen of nalaten in strijd met de wet, waarbij het aantal personen dat zij door dit handelen tewerk heeft gesteld niet ter zake doet. Derhalve kan slechts een boete van € 4.000 worden opgelegd en heeft de rechtbank ten onrechte verwezen naar beleidsregel 4, aldus [appellant sub 2]. Volgens [appellant sub 2] kan een beleidsregel niet dienen ter verruiming van een wet in formele zin. Zij stelt dat, nu met de illegale tewerkstelling geen voordeel is behaald, niet is voldaan aan de ratio voor het niet stellen van een maximum aan de op te leggen boete en derhalve met toepassing van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) dient te worden afgeweken van beleidsregel 4.

2.11.1. Ingevolge artikel 19a, tweede lid, van de Wav gelden de ter zake van de Wav gestelde beboetbare feiten ten opzichte van elke persoon, met of ten aanzien van wie een

beboetbaar feit is begaan. Derhalve volgt rechtstreeks uit de Wav dat voor iedere persoon die [appellant sub 2] arbeid heeft laten verrichten, zonder over de daarvoor vereiste tewerkstellingsvergunning te beschikken, een boete kan worden opgelegd en is van een verruiming van de Wav door middel van beleidsregel 4 geen sprake. De rechtbank heeft terecht - onder verwijzing naar beleidsregel 4 - overwogen dat het in artikel 19e, eerste lid, van de Wav neergelegde maximumbedrag van € 11.250 per beboetbaar feit niet is overschreden, omdat sprake is van meerdere beboetbare feiten. De enkele stelling dat geen voordeel is behaald met de overtreding en derhalve krachtens artikel 4:84 van de Awb van beleidsregel 4 dient te worden afgeweken, kan niet worden gevolgd reeds omdat deze niet is gestaafd.

2.12. Het hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van Grandiek, naar zij stelt handelend namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, niet-ontvankelijk;

II. bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. T.M.A. Claessens, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. S.J.E. Horstink-Von Meyenfeldt, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, ambtenaar van Staat.

w.g. Claessens w.g. De Vink
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2008

154-510.