



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.5.2014
COM(2014) 286 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om

**anvendelsen af direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for
sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger
tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om

anvendelsen af direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold

I 2013 blev det konstateret, at 386 230 tredjelandstatsborgere opholdt sig ulovligt i EU, hvilket er et fald fra 608 870 i 2008¹. Dette fald kan delvis skyldes den økonomiske krise, som har gjort det sværere at finde arbejde i store dele af Den Europæiske Union (EU). Det er dog svært at kvantificere omfanget af dette fænomen som følge af dets art, da de fleste ulovlige indvandrere stadig ikke opdages, og muligheden for at finde arbejde fortsat udgør et betydeligt incitament til ulovligt at indvandre i EU.

Beskæftigelsen af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold er resultatet af, at der er arbejdsgivere, der er villige til at udnytte indvandrere, som er på jagt efter et bedre liv, og som er parate til at påtage sig dårligt betalte job, der kræver få kvalifikationer, i arbejdskraft-intensive sektorer såsom bygge- og anlægssektoren, landbruget, rengøringssektoren og hotel- og restaurationsbranchen.

Ulovlig beskæftigelse er på mange måder skadelig, fordi det medfører, at der ikke bidrages til de offentlige budgetter i form af skatter eller betalinger til socialsikringsordninger, at de ulovlige indvandrere erstatter andre arbejdstagere, eller at arbejdstagere ikke hyres gennem lovlige kanaler, hvilket medfører, at visse af dem må arbejde under farlige forhold uden form for forsikring.

Med direktiv 2009/52/EF², der blev vedtaget den 18. juni 2009, forsøgte man at gøre ulovlig beskæftigelse mindre attraktiv. I medfør af direktivet er sanktionerne i tilfælde af ulovlig beskæftigelse blevet strengere og metoderne til at opdage den blevet bedre, samtidig med at der er blevet indført beskyttelsesforanstaltninger, der skal rette op på de uretfærdigheder, ulovlige indvandrere udsættes for.

Direktivet udgør en del af en pakke af foranstaltninger, EU har truffet for effektivt at løse problemet med ulovlig indvandring. Blandt de øvrige foranstaltninger er øget samarbejde med tredjelande³, integreret grænseforvaltning, en effektiv tilbagesendelsespolitik⁴ og strengere regler for bekæmpelse af menneskehandel⁵. Direktivet supplerer de seneste politiske tiltag på området ulovlig indvandring, hvor direktivet om sæsonarbejdere⁶ er det seneste eksempel på,

¹ Eurostat, 2013, ingen oplysninger for NL og EL.

² Direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold ("direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere") (EUT L 168 af 30.6.2009, s. 24).

³ Meddelelse af 18. november 2001 om en samlet strategi for migration og mobilitet (KOM(2011) 743 endelig).

⁴ Meddelelse af 28. marts 2014 om EU's tilbagesendelsespolitik (COM(2014) 199 final).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor (EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/36/EU af 26. februar 2014 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere (EUT L 94 af 28.3.2014, s. 375).

at EU åbner op for lovlige kanaler for lavt kvalificeret arbejdskrafts indvandring, typisk i sektorer såsom landbrug og turisme.

Medlemsstaterne skulle have gennemført direktiv 2009/52/EF i deres nationale lovgivning inden 20. juli 2011⁷. Kommissionen indledte traktatbrudssager⁸ mod 15 medlemsstater⁹ for ikke at have gjort det i tide, men de er alle siden blevet henlagt.

Inden Italien og Luxembourg vedtog gennemførelsesbestemmelser, gav de arbejdsgiverne en frist, inden hvis udløb de kunne give meddelelse om indvandrere med ulovligt ophold, der arbejdede for dem, og samtidig med at landene krævede, at der blev betalt en bøde, og at bestemte betingelser blev opfyldt, gav de mulighed for at få indvandrernes situation legaliseret.

Alle medlemsstater, der er bundet af direktivet¹⁰, har nu indført forbud mod beskæftigelse af ulovlige indvandrere, og kun nogle få har tilladt undtagelser for dem, hvis tilbagesendelse er blevet udsat¹¹. Adskillige medlemsstater har valgt at gå ud over direktivets anvendelsesområde¹², idet de også anvender direktivet på tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, men hvis opholdstilladelse ikke tillader dem at udføre en økonomisk aktivitet.

Denne meddelelse¹³ udsendes i medfør af Kommissionens forpligtelse til at rapportere til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere¹⁴. Der gives heri et overblik over de finansielle og strafferetlige sanktioner, som hele kæden af arbejdsgivere i hele EU kan pålægges for beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (I). Der redegøres for, hvordan foranstaltninger til beskyttelse af ulovligt beskæftigede indvandrere blev vedtaget i de nationale lovgivninger (II). Til sidst beskrives det, hvordan medlemsstaterne har gennemført de i direktivet fastsatte mekanismer til effektivt at opdage og straffe ulovlig beskæftigelse i deres nationale lovgivning, og der foretages en vurdering af medlemsstaternes inspektionsrapporter (III).

I - SANKTIONER OVER FOR ARBEJDSGIVERE I TILFÆLDE AF BESKÆFTIGELSE AF TREDJELANDSSTATSBORGERE MED ULOVLIGT OPHOLD

I.1 - Overblik over gældende finansielle og strafferetlige sanktioner i medlemsstaterne

a - Finansielle sanktioner (artikel 5)

I artikel 5 fastsættes det, at sanktionerne for ulovlig beskæftigelse skal omfatte finansielle sanktioner, hvis størrelse øges i forhold til antallet af ulovligt beskæftigede tredjelandsstatsborgere.

⁷ Artikel 17 i direktiv 2009/52/EF.

⁸ Artikel 258 (tidligere artikel 226) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI og SE.

¹⁰ Alle medlemsstater med undtagelse af Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er bundet af direktiv 2009/52/EF. Kroatiens gennemførelse af direktivet efter dets tiltrædelse af EU mangler endnu at blive vurderet.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO og SE (artikel 3, stk. 3, i direktiv 2009/52/EF).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO og SE.

¹³ Meddelelsen er baseret på en undersøgelse, der er udført for Kommissionen.

¹⁴ Artikel 16 i direktiv 2009/52/EF.

På tidspunktet for gennemførelsen af direktivet i de nationale lovgivninger var det kun BE, BG, LU, FI og LV, der manglede at indføre finansielle sanktioner i deres nationale lovgivning, da de øvrige 19 medlemsstater, der er bundet af direktivet, allerede havde indført sådanne. 7 medlemsstater¹⁵ har dog siden ændret deres lovgivning for at ændre beregningsmetoden og/eller øge bødens størrelse.

Kun CY, FI, HU, NL og PL har udnyttet muligheden i artikel 5, stk. 3, vedrørende nedsatte finansielle sanktioner i tilfælde, hvor arbejdsgiveren er en fysisk person, der i privat øjemed beskæftiger en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, og uden at der er tale om særligt udnyttende arbejdsforhold.

Bortset fra SE og IT, som medregner de gennemsnitlige omkostninger ved tilbagesendelsen i den finansielle sanktion, kræver medlemsstaterne, at arbejdsgiveren ud over den finansielle sanktion betaler omkostningerne ved tilbagesendelsen.

Tabel 1 vedrørende "finansielle sanktioner" viser, at medlemsstaterne kan opdeles i to kategorier, hvad angår metoden til beregningen af den pågældende bøde. I 16 medlemsstater¹⁶ øges bødens størrelse proportionalt med antallet af ulovligt beskæftigede tredjelandstatsborgere. I disse lande varierer størrelsen af den laveste eller den faste finansielle sanktion pr. ulovligt beskæftiget indvandrer mellem 300 EUR i BE og 10 001 EUR i ES. De fleste medlemsstater har også fastsat en maksimumsbøde, der varierer mellem 854 EUR i CY og 100 000 EUR i ES for fysiske personer. I de øvrige 8 medlemsstater¹⁷ fastsættes der i lovgivningen et generelt bødebeløb, og det er så op til domstolene at fastsætte det præcise beløb afhængigt af antallet af ulovligt beskæftigede indvandrere. I disse lande varierer maksimumsbøden mellem 500 EUR i LV og 500 000 EUR i DE.

Det viser, at bødernes størrelse varierer betydeligt i medlemsstaterne, hvilket kan skabe bekymring for, om de finansielle sanktioners størrelse opvejer fordelene ved at beskæftige ulovlige indvandrere. Da der ikke findes nogen overordnede empiriske oplysninger om sanktionernes virkning, kan en sammenligning med mindstelønnen være en af flere faktorer¹⁸, der kan anvendes til at foretage en indledende vurdering af, om sanktionerne virker afskrækkende og står i et rimeligt forhold til overtrædelsen.

F.eks. er maksimumsstraffen pr. ulovligt beskæftiget indvandrer i LU 1,3 gange den månedlige mindsteløn. I LV, som er et af de lande, der har fastsat et samlet bødebeløb, er den maksimale finansielle sanktion 1,7 gange højere end den månedlige mindsteløn. Disse tal står i stærk kontrast til situationen i f.eks. BG, hvor den maksimale bøde pr. ulovlig indvandrer er 24,2 gange den månedlige mindsteløn, og CZ, hvor den samlede størrelse af den maksimale bøde er 584 gange den månedlige mindsteløn¹⁹ for en fysisk person.

b - Strafferetlige sanktioner (artikel 9 og 10)

I artikel 9 er der fastsat strafferetlige sanktioner for særligt alvorlige tilfælde af ulovlig beskæftigelse, herunder:

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL og RO.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE og SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT og SK.

¹⁸ De øvrige faktorer omfatter bl.a. en sammenligning med sanktionerne for lignende typer lovovertrædelser samt en præcis definition af lovovertrædelsen i de respektive nationale lovgivninger. For at vurdere, hvor effektive sanktionerne er, blev der anvendt en samling af empiriske oplysninger om de faktiske sanktioner.

¹⁹ Minimumslønninger ifølge Eurostat:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

- i) lovovertrædelser, der konsekvent gentages
- ii) beskæftigelse af et betydeligt antal tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold
- iii) beskæftigelse under særligt udnyttende arbejdsforhold
- iv) tilfælde, hvor arbejdsgiveren ved, at arbejdstageren er offer for menneskehandel og
- v) ulovlig beskæftigelse af mindreårige.

Inden direktivets ikrafttrædelse udgjorde ulovlig beskæftigelse af ulovlige indvandrere allerede en specifik straffeovertrædelse i 10 medlemsstater²⁰. 14 medlemsstater²¹ var derfor nødt til i deres lovgivning at indføre strafferetlige sanktioner over for disse særlige former for ulovlig beskæftigelse. AT, DE, EL og IT har ændret deres eksisterende lovgivning for at forlænge varigheden af fængselsstraffe eller i de fleste tilfælde bødernes størrelse.

I BE, FI, FR, IT, MT, NL og SE udgør ulovlig beskæftigelse en straffeovertrædelse i sig selv, uanset om de forhold, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, gør sig gældende eller ej. Disse forhold behandles sædvanligvis som skærpende omstændigheder.

De resterende medlemsstater har generelt gjort ulovlig beskæftigelse under de forhold, der er beskrevet i artikel 9, strafbar. Nogle få medlemsstater straffede ikke specifikt ulovlig beskæftigelse i tilfælde af "særligt udnyttende arbejdsforhold"²² og i situationer, hvor en arbejdsgiver vidste, at arbejdstageren var offer for menneskehandel²³. Mange af dem fandt, at disse former for ulovlig beskæftigelse allerede var omfattet af national lovgivning vedrørende bekæmpelse af menneskehandel.

De betydelige forskelle i størrelsen af de strafferetlige sanktioner fremgår af tabel 2. For nogle medlemsstater kan det skabe tvivl om, hvorvidt sanktionerne har en afskrækkende virkning. LV og AT straffer f.eks. under de bestemte forhold, der er beskrevet i artikel 9, stk. 1, ulovlig beskæftigelse med frihedsberøvelse i op til henholdsvis 3 og 6 måneder, mens der i de øvrige medlemsstater er fastsat en maksimumsstraf på mellem 1 og 5 års fængsel. I 10 medlemsstater kan fængselsstraf kombineres med eller erstattes af en bøde, der kan variere mellem 600 EUR i BE og 240 000 EUR i PT for fysiske personer.

c - Strafferetlige sanktioner over for juridiske personer (artikel 11 og 12) og andre foranstaltninger (artikel 7)

I henhold til artikel 12, stk. 1, har alle medlemsstater fastsat strafferetlige sanktioner over for juridiske personer, der er ansvarlige for ulovlig beskæftigelse, jf. artikel 9, såsom bøder, opløsning af virksomheden, begrænsning af rettigheder og konfiskering af ejendom. Alle medlemsstaterne (undtagen BG, EE, FI, HU og NL) har også medtaget de foranstaltninger, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, på deres liste over strafferetlige sanktioner over for juridiske personer.

I artikel 7, stk. 1, er der fastsat en liste over supplerende foranstaltninger for at straffe arbejdsgivere i tilfælde af ulovlig beskæftigelse, bl.a.

- i) udelukkelse fra visse eller alle offentlige ydelser i op til 5 år
- ii) udelukkelse fra deltagelse i en offentlig kontrakt i op til 5 år

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT og NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI og SK.

²² RO.

²³ CZ, ES og LT.

- iii) inddrivelse af visse eller alle offentlige tilskud, som er ydet til arbejdsgiveren i op til 12 måneder forud for opdagelsen af den ulovlige beskæftigelse og
- iv) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå overtrædelsen.

Disse foranstaltninger, som kan virke meget afskrækkende, er imidlertid ikke fuldt ud blevet gennemført i alle medlemsstater²⁴. Derudover har kun AT, CY og SK udnyttet muligheden i artikel 12, stk. 2, for, at medlemsstaterne kan offentliggøre en liste over arbejdsgivere, som har begået de straffeovertrædelser, der er omhandlet i artikel 9.

I.2 - Straffeansvar i hele kæden af arbejdsgivere (artikel 2, litra c), artikel 8, artikel 9, stk. 2, og artikel 11)

For at sikre, at forbuddet mod ulovlig beskæftigelse er effektivt, anvender alle medlemsstaterne den brede definition af beskæftigelse, der er omhandlet i artikel 2, litra c), som omfatter alle aktiviteter, der er eller burde være aflønnet, udført for eller under ledelse og/eller tilsyn af en arbejdsgiver uanset retsforholdet.

I henhold til artikel 8 kræves det desuden, at hele kæden af arbejdsgivere holdes ansvarlige for betalingen af de finansielle sanktioner, der er omhandlet i artikel 5, da anvendelsen af underleverancer i nogle sektorer, navnlig dem, hvor der er ulovlig beskæftigelse, er udbredt.

I henhold til artikel 8, stk. 1, litra a), er det i medlemsstaternes lovgivning (undtagen i EE og LT) fastsat, at når arbejdsgiveren er en direkte underkontrahent, skal kontrahenten holdes ansvarlig for betalingen af alle finansielle sanktioner, jf. artikel 5, foruden eller i stedet for arbejdsgiveren. I medfør af artikel 8, stk. 2, sikrer de fleste medlemsstater²⁵ også, at når arbejdsgiveren er en underkontrahent, at hovedkontrahenten og enhver mellemliggende underkontrahent også kan holdes ansvarlige for betalingen af bøder, hvis de vidste, at underkontrahenten beskæftigede ulovlige indvandrere.

For at lette håndhævelsen af disse bestemmelser og give kontrahenterne retssikkerhed er det i artikel 8, stk. 3, fastsat, at en kontrahent, der har opfyldt kravene om nødvendig omhu som defineret i national ret, ikke holdes ansvarlig, jf. artikel 8, stk. 1 og 2. Mange medlemsstater²⁶ har imidlertid ikke defineret begrebet nødvendig omhu i deres nationale lovgivning, men de henviser ofte til generelle bestemmelser i aftalelovgivningen/civilretten.

På grundlag af artikel 9, stk. 2, skal alle medlemsstaterne desuden sikre, at tilskyndelse, medvirken til og anstiftelse af de i stk. 1 omhandlede former for forsætlig adfærd også kan straffes som en strafbar handling. De har også i medfør af artikel 11 fastsat bestemmelser om juridiske personers ansvar for de straffeovertrædelser, der er omhandlet i artikel 9, såfremt den strafbare handling blev begået til deres fordel af en person, der beklæder en ledende stilling hos den juridiske person, og som handler enten som enkeltperson eller som medlem af et organ under den juridiske person, eller hvis der manglede tilsyn²⁷.

Som følge af gennemførelsen af direktivet kan alle aktører, der drager fordel af ulovlig beskæftigelse, på hensigtsmæssig vis straffes i de fleste medlemsstater. Det er ikke kun vigtigt

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT og EE.

²⁵ Undtagen EE og LT.

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI og SK.

²⁷ Der blev kun konstateret problemer med Luxembourgs gennemførelse i national lovgivning af juridiske personers (virksomheders) ansvar i tilfælde af manglede tilsyn eller kontrol.

for effektivt at bekæmpe dette fænomen, men også af kritisk betydning for at lette udøvelsen af de rettigheder, direktivet giver ulovlige indvandrere.

II - FORANSTALTNINGER TIL BESKYTTELSE AF ULOVLIGT BESKÆFTIGEDE TREDJELANDSSTATSBORGERE

II.1 - Efterbetalinger af lønninger og skatter (artikel 6, stk. 1, og artikel 8)

Medlemsstaterne har sikret en korrekt gennemførelse af artikel 6, stk. 1, litra a), hvori der fastsættes bestemmelser om ulovlige indvandreres ret til at blive aflønnet for udført arbejde, og artikel 6, stk. 1, litra b), som forpligter arbejdsgiveren til at betale alle skatter og bidrag til sociale sikringsordninger, som arbejdsgiveren skulle have betalt, hvis den ulovligt beskæftigede tredjelandstatsborger havde været lovligt beskæftiget.

For at beregne de skyldige beløb antages det, at der foreligger et arbejdsforhold af mindst 3 måneders varighed, medmindre arbejdsgiveren eller den ansatte kan modbevise dette, jf. artikel 6, stk. 3. Alle medlemsstaterne med undtagelse af EE, ES og RO har fastsat bestemmelser om en sådan antagelse i deres lovgivning, og NL har endda fastsat bestemmelse om en antagelse af, at arbejdsforholdet har været mindst 6 måneder.

I alle medlemsstaterne er arbejdsgiverne i princippet forpligtet til at betale omkostningerne ved at sende efterbetalinger til det land, som tredjelandstatsborgeren er rejst eller er blevet sendt tilbage til, jf. artikel 6, stk. 1.

I medfør af artikel 8 har medlemsstaterne²⁸ sædvanligvis fastsat bestemmelser om, at foruden arbejdsgiverne kan også direkte kontrahenter og enhver mellemliggende underkontrahent være forpligtet til at betale udestående lønninger og skatter.

II.2 - Domstolsadgang og lettere klageadgang (artikel 6, stk. 2-5, og artikel 13)

For at håndhæve disse regler udgør domstolsadgangen og en lettere klageadgang kernen i direktivets beskyttelsesforanstaltninger, der har til formål at afhjælpe de uretfærdigheder, de ulovlige indvandrere har været udsat for. Til trods herfor er det den del af direktivet, der kan give anledning til bekymring, fordi medlemsstaternes bestræbelser for at gennemføre den i deres nationale lovgivning ofte har resulteret i svage eller ikkeeksisterende mekanismer til at lette håndhævelsen af ulovlige indvandreres rettigheder.

Meget få medlemsstater²⁹ har udtrykkeligt fastsat bestemmelser om ulovligt beskæftigede indvandreres ret til at gøre krav gældende over for deres arbejdsgiver på eventuel udestående løn, herunder i tilfælde, hvor indvandrerne er rejst eller er blevet sendt tilbage³⁰. De fleste medlemsstater henviser kun til generelle bestemmelser vedrørende retten til at indbringe sagen for en civilretlig domstol eller arbejdsretten. Et begrænset antal medlemsstater³¹ har udnyttet muligheden i artikel 6, stk. 2, litra b), for at indføre procedurer for at inddrive udestående løn, uden at tredjelandstatsborgeren behøver at gøre krav gældende i sagen.

I henhold til artikel 13, stk. 1, skal medlemsstaterne indføre effektive ordninger, der gør det muligt for ulovligt beskæftigede tredjelandstatsborgere at indgive klager over deres arbejdsgivere, herunder gennem tredjemænd. Artikel 13, stk. 2, forpligter medlemsstaterne til

²⁸ Undtagen EE og LT.

²⁹ BG, CY, EL og SI.

³⁰ CY, EL, PL og SE.

³¹ BE, FR, HU, MT og PL.

at sikre, at tredjeparter, der har en legitim interesse i at sikre, at dette direktiv overholdes, er berettigede til enten på vegne af eller til støtte for tredjelandstatsborgeren at indgå i eventuelle administrative eller civile søgsmål for at forsvare deres rettigheder. I mange medlemsstater er fagforeningerne berettiget til at indgive klager på ulovlige indvandreres vegne og at repræsentere dem i nationale retssager³². Det er meget sjældent, at sammenslutninger af vandrende arbejdstagere³³ og offentlige myndigheder³⁴ med kontrolbeføjelser har denne rolle. LU, MT og NL har endnu ikke udpeget tredjeparter i deres lovgivning.

Kun 4 medlemsstater³⁵ har indført særlige ordninger, således at ulovlige indvandrere kan modtage eventuelle efterbetalinger af løn, også i tilfælde, hvor de er rejst eller er blevet sendt tilbage (artikel 6, stk. 4). Det franske kontor for indvandring og integration (Office Français de l'Immigration et de l'Intégration) kan f.eks. træffe afgørelse herom og modtage det skyldige beløb på ulovligt beskæftigede indvandreres vegne og derefter sende dem pengene. Andre lande anvender de almindelige bestemmelser om fuldbyrdelse af domme.

I direktivet kræves det, at ulovlige indvandrere "systematisk og objektivt" informeres om deres rettigheder. En række medlemsstater³⁶ har ikke fastsat bestemmelser herom i deres lovgivning, og andre medlemsstater³⁷ anvender deres almindelige administrative retningslinjer og reglerne vedrørende informering af personer, der er omfattet af administrative procedurer. Det kan i praksis betyde, at medlemsstaterne anvender oplysninger på særlige websteder, som det er usandsynligt, at ulovlige indvandrere kender til eller har adgang til.

Kun et begrænset antal medlemsstater³⁸ har udtrykkeligt gennemført artikel 6, stk. 5, og artikel 13, stk. 4, i henhold til hvilke de er forpligtet til at udstede opholdstilladelser af begrænset varighed afhængigt af længden af de relevante nationale procedurer til de tredjelandstatsborgere, der er omfattet af straffesager for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra c) og e), og at fastsætte betingelserne for at forlænge opholdstilladelsens varighed, indtil den ulovlige indvandrer har modtaget eventuelle efterbetalinger.

Manglen på særlige ordninger i mange medlemsstater for at afhjælpe de problemer, ulovlige indvandrere kan stå over for for at få adgang til en domstol og håndhæve deres rettigheder, kan generelt være uhensigtsmæssig, når det drejer sig om at bekæmpe ulovlig beskæftigelse. At fremme mulighederne for at indgive klage mod en arbejdsgiver kan spille en vigtig rolle i medlemsstaternes strategier for at opdage ulovlig beskæftigelse.

III - PÅVISNING AF ULOVLIG BESKÆFTIGELSE OG HÅNDHÆVELSE AF FORBUDDET

III.1 - Forebyggende foranstaltninger: arbejdsgivernes forpligtelser (artikel 4)

For at øge arbejdsgivernes bevidsthed om forbuddet og gøre det lettere at foretage inspektioner har alle medlemsstaterne gennemført de forebyggende foranstaltninger, der er

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI og SK.

³³ CZ, FI, HU, LV og SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT og LT.

³⁵ BE, EL og FR.

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI og SK.

³⁷ BE, FI, HU og RO.

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI og SK.

omhandlet i artikel 4, i deres lovgivning. Tredjelandssstatsborgere skal være i besiddelse af og fremlægge en gyldig opholdstilladelse eller anden tilladelse til at opholde sig i medlemsstaten, inden de påbegynder beskæftigelsen. Arbejdsgiverne skal mindst så længe beskæftigelsen varer, opbevare en kopi af eller dokumentation for opholdstilladelsen til brug i tilfælde af inspektion, og underrette de relevante myndigheder inden en bestemt frist, når de begynder at beskæftige en tredjelandssstatsborger.

I de fleste medlemsstater³⁹ skal denne procedure være afsluttet nogle dage, før beskæftigelsen påbegyndes eller kontrakten indgås⁴⁰, og senest den første arbejdsdag⁴¹. I andre medlemsstater skal denne underretning ske inden for få dage⁴² til flere uger⁴³ efter beskæftigelsens start. Hvis arbejdsgiverne har fulgt denne procedure, kan de ikke gøres ansvarlige for overtrædelsen af forbuddet, medmindre de vidste, at de fremlagte dokumenter var forfalskede⁴⁴.

Medlemsstaterne gjorde kun i begrænset omfang brug af muligheden for at indføre en forenklet underrettingsprocedure, hvis arbejdsgiveren er en fysisk person, og beskæftigelsen vedrører et privat formål (DE, IT og LU) og/eller fritage arbejdsgiverne fra deres forpligtelse til at underrette myndighederne, hvis de beskæftiger tredjelandssstatsborgere, der har status som fastboende udlænding (AT, CY og EE).

III.2 - Inspektioner (artikel 14)

I medfør af artikel 14 kræves det i de nationale lovgivninger, at de relevante nationale myndigheder foretager inspektioner på grundlag af en vurdering for at indkredse de sektorer, hvor der er størst risiko for overtrædelse af forbuddet, for derved at hjælpe med at håndhæve forbuddet om at beskæftige tredjelandssstatsborgere med ulovligt ophold.

Effektive og hensigtsmæssige inspektioner er nødvendige for at bekæmpe ulovlig beskæftigelse og sikre, at ulovlige indvandrere kan udøve deres rettigheder. Uden ordentlige inspektioner er truslen om sanktioner kun teoretisk.

Forsinkelser i fremsendelsen af inspektionsrapporterne til Kommissionen og problemer med kvaliteten af nogle af rapporterne giver imidlertid anledning til bekymring. I 2012 var det kun 4 medlemsstater (DE, FR, LV og SK), der rapporterede om de inspektioner, de havde udført i 2011. I 2013 var det kun 9 medlemsstater (FI, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SK og SI), der indsendte deres rapporter i tide. Den 10. oktober 2013 sendte Kommissionen derfor skrivelser inden en eventuel indledning af traktatbrudssager til de resterende 15 medlemsstater for at minde dem om deres forpligtelse. Alle medlemsstater har siden indsendt en rapport.

Generelt set er der plads til forbedringer, hvad angår rapporteringen. De rapporterede oplysninger er delvis ufuldstændige, baseret på forkerte beregningsmetoder og definitioner og/eller ganske enkelt ikke i overensstemmelse med direktivets rapporteringskrav. Der foreligger derfor begrænsede oplysninger vedrørende resultaterne af inspektionerne, og det er svært at give et samlet overblik for hele EU over de inspektioner, der er blevet gennemført, og resultaterne heraf. For at lette rapporteringen rundsendte Kommissionen allerede i 2010 en rapporteringsmodel til medlemsstaterne. Den blev ajourført for nylig for at sikre, at

³⁹ Undtagen FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL og RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT og PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL og SK.

⁴³ DE, SE og SI.

⁴⁴ Undtagen BG og IT.

medlemsstaterne fremlægger sammenlignelige data og oplysninger, som skal gøre det muligt for Kommissionen at vurdere, hvor effektiv håndhævelsen af direktivet er.

Det er vigtigt at indkredse de sektorer, hvor risikoen for overtrædelser af forbuddet er størst, således at inspektionerne kan blive et nyttigt redskab til bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse. Selv om flere medlemsstater (CZ, EE, LT, MT og RO) ikke gør det klart, om og hvordan de udsatte sektorer er blevet indkredset, fremgår det af rapporter fra andre medlemsstater, at de sektorer, der er mest berørt af ulovlig beskæftigelse, er de samme i de fleste medlemsstater, nemlig bygge- og anlægssektoren, landbrug og gartnerier, husligt arbejde/rengøring samt hotel- og restaurationsbranchen.

De oplysninger om inspektioner i udsatte sektorer, som medlemsstaterne har gennemført, fremgår af tabel 3, hvor de om nødvendigt suppleres af officielle tal fra Eurostat om antallet af arbejdsgivere og arbejdstagere. Det fremgår, at antallet af inspektioner i visse medlemsstater sandsynligvis ikke vil afskrække arbejdsgiverne fra at hyre ulovlige indvandrere. I BG, EE, PL, RO og SE var færre end 1 % af alle arbejdsgivere genstand for inspektioner i 2012 sammenlignet med f.eks. 16,98 % i AT, 17,33 % i IT og 28,93 % i SL⁴⁵. Det tyder på, at der er store forskelle i håndhævelsesindsatsen medlemsstaterne imellem, og det kan betyde, at sandsynligheden for, at arbejdsgivere, der overtræder lovgivningen, ikke opdages eller retsforfølges, er større i visse medlemsstater i forhold til andre.

IV. KONKLUSION OG NÆSTE SKRIDT

Efter gennemførelsen af direktiv 2009/52/EF forbyder alle medlemsstater beskæftigelse af ulovlige indvandrere og pålægger deres arbejdsgivere finansielle, administrative eller strafferetlige sanktioner. Sanktionernes størrelse som fastsat i lovgivningen varierer imidlertid betydeligt mellem medlemsstaterne. Det giver anledning til bekymring for, hvorvidt sanktionerne altid er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne eller virker afskrækkende, hvilket det er nødvendigt at vurdere yderligere.

Nogle medlemsstater mangler endnu at gennemføre direktivets beskyttelsesmæssige elementer på tilfredsstillende vis. Der er fortsat plads til forbedringer på alle områder vedrørende beskyttelsen af ulovlige indvandrere, uanset om det er retten til at fremsætte krav til en arbejdsgiver, effektive ordninger for at gøre dette eller noget så grundlæggende som sikring af, at de systematisk får stillet objektive oplysninger om deres rettigheder til rådighed.

Nogle medlemsstater vil skulle gøre en betydelig indsats for at forbedre ikke kun deres rapportering om inspektioner, men også selve inspektionerne og deres prioriteringsbestræbelser ved systematisk at indkredse de udsatte sektorer. På grundlag af de oplysninger vedrørende 2012, der blev indsamlet, ser det ud til, at der stadig mangler at blive gjort meget for at sikre indførelsen af et hensigtsmæssigt og effektivt inspektionssystem. Når der ikke findes et sådant system, skabes der alvorlig tvivl om, hvor effektivt medlemsstaterne håndhæver forbuddet mod ulovlig beskæftigelse og deres indsats for at mindske forskellene i håndhævelsen af direktivet.

Da medlemsstaterne skal rapportere om deres inspektioner hvert år inden 1. juli, vil Kommissionen fortsat holde nøje øje med de foranstaltninger, medlemsstaterne træffer på

⁴⁵ Nogle medlemsstater fremlagde oplysninger om inspektioner i udsatte sektorer, mens andre fremlagde oplysninger om inspektioner i alle sektorer. Tabel 3 indeholder flere oplysninger.

dette område, og om nødvendigt skride til handling. For at øge medlemsstaternes bevidsthed om disse og andre potentielle problemer indgår Kommissionen i bilaterale udvekslinger med hver medlemsstat og vil indlede procedurer inden for rammerne af EU Pilot-ordningen, når det er nødvendigt.

Kommissionen vil yde støtte til medlemsstaterne for at sikre en tilfredsstillende gennemførelse af direktivet i hele EU. Som Kommissionen har gjort kontinuerligt siden direktivets vedtagelse i 2009, vil den opfordre medlemsstaterne til at drøfte den retlige gennemførelse af flere vigtige bestemmelser i direktivet på kommende møder. Der kan om nødvendigt udarbejdes retningslinjer for den praktiske gennemførelse af direktivet, herunder for håndhævelsen af indvandreres rettigheder.

Kommissionen vil ikke på nuværende tidspunkt foreslå ændringer af direktivet. Den vil over tid vurdere, om gennemførelsesbestemmelserne er tilstrækkelige til at mindske den ulovlige beskæftigelse og udgør et incitament til at udnytte indvandringen ad lovlige kanaler til gavn for indvandrerne, arbejdsgiverne og medlemsstaterne.

Tabel 1: Finansielle sanktioner

Medlemsstat	F/R person ¹⁾	Størrelsen af de finansielle sanktioner			Artikel 5, stk. 3 ²⁾	Sammenligning med gældende lovgivning inden gennemførelsen
		Minimum	Fast	Maksimum		
Sanktion over for hver ulovligt beskæftiget indvandrer						
AT	J/F	1 000 EUR/4 000 EUR		10 000 EUR/50 000 EUR	R	→
BE	J/F	300 EUR		3 000 EUR	N	Ingen tidligere lovgivning
BG	F	750 BGN/1 500 BGN (383 EUR/767 EUR)		7 500 BGN/15 000 BGN (3 834 EUR/7 669 EUR)	N	Ingen tidligere lovgivning
	R	3 000 BGN/6 000 BGN 1 534 EUR/3 068 EUR		30 000 BGN/60 000 BGN (15 338 EUR/30 677 EUR)		
CY	J/F			500 CYP/2 000 CYP (854 EUR/3 417 EUR)	J	→
EE	N			1 200 EUR	N	→
	R			3 200 EUR		
EL	J/F		5 000 EUR/10 000 EUR		N	↑
ES	J/F	10 001 EUR		100 000 EUR	N	↑
FR	J/F	6 980 EUR		52 350 EUR	N	↑
HU	J/F		500 000 HUF (1 630 EUR)		J	→
IT	N	1 950 EUR		15 600 EUR	N	↑
LT	J/F		3 000 LTL/10 000 LTL (869 EUR/2 896 EUR)	10 000 LTL/20 000 LTL (2 896 EUR/5 792 EUR)	N	→
LU	J/F		2 500 EUR		N	Ingen tidligere lovgivning
NL	N			11 250 EUR	J	↑
	R			45 000 EUR		
RO	J/F	3 000 ROL (662 EUR)		4 000 ROL (883 EUR)	N	↑
SE	J/F			22 200 SEK/44 400 SEK (2 477 EUR/4 954 EUR)	N	→
SI	N	2 000 EUR		5 000 EUR	N	→
	R	4 000 EUR		12 000 EUR		
Antallet af ulovlige indvandrere, der er taget hensyn til ved fastsættelsen af bøden						
CZ	N			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	N	↑
	R	250 000 CZK (9 115 EUR)		10 000 000 CZK (364 606 EUR)		

DE	J/F			500 000 EUR	N	→
FI	J/F	1 000 EUR		30 000 EUR	J	Ingen tidligere lovgivning
LV	N	210 EUR		500 EUR	N	Ingen tidligere lovgivning
MT	J/F			11 646,87 EUR	N	→
PL	J/F	3 000 PLN (720 EUR)			J	→
PT	J/F	2 000 EUR		90 000 EUR	N	→
SK	J/F	2 000 EUR		200 000 EUR	N	→

* J/F = juridisk person/fysisk person

** Artikel 5, stk. 3, i direktiv 2009/52/EF: "*Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om nedsatte finansielle sanktioner i tilfælde, hvor arbejdsgiveren er en fysisk person, der i privat øjemed beskæftiger en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, og uden at der er tale om særligt udnyttende arbejdsforhold.*"

(Vekselkurser pr. 4.4.2014: 1 BGN = 0,511281 EUR, 1 CYP = 1,70860 EUR, 1 CZK = 0,0364632 EUR, 1 HUF = 0,00326012 EUR, 1 LTL = 0,289620 EUR, 1 PLN = 0,240083 EUR, 1 ROL = 0,224388 EUR, 1 SEK = 0,111573 EUR)

Tabel 2: Strafferetlige sanktioner

Medlemsstat	Sanktioner (fængselsstraffe og eventuelle bøder)					Sammenligning med gældende lovgivning inden gennemførelsen af direktivet
	Artikel 9, stk. 1, litra a)	Artikel 9, stk. 1, litra b)	Artikel 9, stk. 1, litra c)	Artikel 9, stk. 1, litra d)	Artikel 9, stk. 1, litra e)	
AT	fængsel i op til 6 måneder	fængsel i op til 6 måneder eller bøde	fængsel i op til 2 år	fængsel i op til 2 år	fængsel i op til 6 måneder eller bøde	↓
BE	fængsel fra 6 måneder til 3 år og/eller bøde på 600-6 000 EUR					Ingen tidligere lovgivning
BG	fængsel i 1-5 år og bøde på fra 5 000 BGN (2 554 EUR) til 50 000 BGN (25 564 EUR)	fængsel i op til 4 år og bøde på fra 2 000 BGN (1 022 EUR) til 20 000 BGN (10 225 EUR)	fængsel i 1-5 år og bøde på fra 5 000 BGN (2 554 EUR) til 50 000 BGN (25 564 EUR)	fængsel i op til 4 år og bøde på fra 2 000 BGN (1 022 EUR) til 20 000 BGN (10 225 EUR)	fængsel i 1-5 år og bøde på fra 5 000 BGN (2 554 EUR) til 50 000 BGN (25 564 EUR)	Ingen tidligere lovgivning
CY	fængsel i op til 5 år og/eller bøde på ikke over 20 000 EUR					Ingen tidligere lovgivning
CZ	fængsel fra 6 måneder til 5 år			-	fængsel fra 6 måneder til 5 år	→
DE	fængsel i op til 1 år eller bøde	fængsel i op til 1 år eller bøde	fængsel i op til 3 år eller bøde (i grove tilfælde: fra 6 måneder til 5 år)	fængsel i op til 3 år eller bøde	fængsel i op til 1 år eller bøde	↑
EE	bøde på 30-500 dagssatser (96-1 600 EUR) eller fængsel i op til 3 år					Ingen tidligere lovgivning
EL	fængsel i mindst 5 måneder			fængsel i mindst 6 måneder	fængsel i mindst 6 måneder	↑

ES	-	fængsel fra 6 måneder til 6 år og bøde på 6-12 månedslønninger	fængsel fra 2-5 år og bøde på 6-12 månedslønninger	-	-	→
FI	bøde eller fængsel i op til 1 år					→
FR	fængsel i op til 5 år og bøde på op til 15 000 EUR					→
HU	fængsel i op til 2 år	fængsel i op til 2 år	fængsel i 1-5 år	fængsel i 1-5 år	fængsel i 1-5 år	Ingen tidligere lovgivning
Medlemsstat	Sanktioner (fængselsstraffe og eventuelle bøder)					Sammenligning med gældende lovgivning inden gennemførelsen af direktivet
	Artikel 9, stk. 1, litra a)	Artikel 9, stk. 1, litra b)	Artikel 9, stk. 1, litra c)	Artikel 9, stk. 1, litra d)	Artikel 9, stk. 1, litra e)	
IT	fængsel fra 6 måneder til 3 år og bøde på 5 000 EUR					↑
	forhøjelse på fra en tredjedel til halvdelen af sanktionen				forhøjelse på fra en tredjedel til halvdelen af sanktionen	
LT	bøde eller fængsel i op til 2 år			-	bøde eller fængsel i op til 2 år	Ingen tidligere lovgivning
LU	fængsel fra 8 dage til 1 år og/eller bøde på 2 501-20 000 EUR					Ingen tidligere lovgivning
LV	fængsel i op til 3 måneder eller bøde på op til 100 minimumsmånedslønninger (32 000 EUR)	fængsel i op til 3 måneder eller samfundstjeneste eller bøde på op til 100 minimumsmånedslønninger (32 000 EUR)			fængsel i op til 3 måneder eller bøde på op til 100 minimumsmånedslønninger (32 000 EUR)	Ingen tidligere lovgivning
MT	bøde på op til 11 646,87 EUR eller fængsel i op til 2 år					→
NL	fængsel i op til 3 år og bøde på op til 78 000 EUR	fængsel i op til 1 år og bøde på op til 78 000 EUR				→
PL	fængsel i op til 12 måneder og bøde		fængsel i op til 3 år		fængsel i op til 12 måneder og bøde	Ingen tidligere lovgivning

PT	fængsel i op til 1 år og bøde på op til 240 dagssatser (højst 120 000 EUR)	fængsel i op til 2 år og bøde på op til 480 dagssatser (højst 240 000 EUR)	fængsel i 1-5 år	fængsel i 2-6 år	fængsel i op til 2 år og bøde på op til 480 dagssatser (højst 240 000 EUR)	Ingen tidligere lovgivning
RO	-	fængsel i 1-2 år eller bøde	-	fængsel i 1-2 år eller bøde	fængsel i 1-3 år	Ingen tidligere lovgivning
SE	bøde eller fængsel i op til 1 år					Ingen tidligere lovgivning
SI	fængsel i op til 2 år		fængsel i op til 3 år			Ingen tidligere lovgivning
SK	fængsel i op til 2 år	fængsel i fra 6 måneder til 3 år				Ingen tidligere lovgivning

Tabel 3: Inspektioner i 2012

Medlems- stat	Direktiv 2009/52/EF					Observationer
	Inspektioner		Resultater			
	Absolutte tal	Som en procentdel af arbejdsgiverne i alle sektorer (i %)	Antal inspektioner, hvor der blev opdaget tredjelandsstats- borgere med ulovligt ophold	Antal tredjelandsstats- borgere med ulovligt ophold	Andel af tredjelandsstats- borgere med ulovligt ophold ud af det samlede antal arbejdstagere i alle sektorer (i %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Alle sektorer dækket.
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Alle sektorer dækket.
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Alle sektorer dækket.
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Udsatte sektorer dækket.
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Alle sektorer dækket.
DE	122 577	6,91	/	/	/	Udsatte sektorer dækket.
EE	79	0,36	0	0	0	Udsatte sektorer dækket.
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Udsatte sektorer dækket. Data for perioden 1.8.2012-31.12.2012.
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Alle sektorer dækket.
FI	1 800	1,9	/	/	/	Alle sektorer dækket.
FR	1 331	/	/	621	/	Udsatte sektorer dækket. Data vedrørende indvandrere, der arbejder uden arbejdstilladelse, ingen oplysninger om deres opholdsstatus.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Alle sektorer dækket.
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Alle sektorer dækket.
LT	1 453	5,38	/	0	0	Alle sektorer dækket. Data for perioden 1.8.2012-31.12.2012.
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Alle sektorer dækket. Data for perioden 1.1.2012-1.5.2012.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Alle sektorer dækket.
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Data vedrørende indvandrere, der arbejder uden arbejdstilladelse. Ingen oplysninger om deres opholdsstatus.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Alle sektorer dækket. Der foreligger inden data fra Eurostat over det samlede antal arbejdsgivere og

						arbejdstagere.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Alle sektorer dækket.
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Udsatte sektorer dækket.
RO	916	0,82	/	22	0,00025	Alle sektorer dækket.
SE	414	0,25	/	/	/	Alle sektorer dækket.
SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Udsatte sektorer dækket.
SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Alle sektorer dækket. I en del af dataene specificeres indvandrernes opholdsstatus ikke.