



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 29.9.2021
COM(2021) 592 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**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**

Indledning

Håndteringen af de udfordringer, der er forbundet med irregulær migration til EU, er en vigtig del af den **samlede, langsigtede og bæredygtige tilgang til migration**, der foreslås som led i den nye pagt om migration og asyl¹. Tilgangen sikrer sammenhæng i udarbejdelsen af EU's politik inden for migration, asyl, integration og grænseforvaltning og skal bidrage til forhindre farlige og irregulære indrejser til EU. Den nye pagt har til formål at forhindre irregulær migration og organiseret udnyttelse af migranter og at fremme bæredygtige og sikre lovlige veje for de personer, der har brug for beskyttelse. Den nye EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter for 2021-2025², som fremlægges sammen med denne rapport, giver redskaber til at bekæmpe kriminelle smuglernetværk og forhindre irregulær migration i et tæt partnerskab mellem medlemsstater, EU-institutioner og partnerlande.

Hvis det skal lykkes at sætte ind over for irregulær migration, må der også ses på, **hvilke faktorer** der får migranterne til at foretage den farlige rejse til EU. En af faktorerne er muligheden for at skabe et bedre liv ved at **finde arbejde i den uformelle økonomi**³ og tjene penge, som kan bidrage til familiens underhold i oprindelseslandet, også selv om det gør migranterne sårbare over for misbrug og udnyttelse. Ulovlig beskæftigelse af irregulære migranter er et komplekst fænomen, som har indflydelse på flere områder, bl.a. migrations-, beskæftigelses-, social- og finanspolitik og respekten for den enkeltes rettigheder. Selv om der er stor forskel på, hvor omfattende og udbredt ulovlig beskæftigelse er i private husholdninger, små og mellemstore virksomheder og store virksomheder og i forskellige økonomiske sektorer, giver ulovlig beskæftigelse ikke desto mindre de arbejdstagere, som er rede til at omgå reglerne for at skære ned på arbejdskraftomkostningerne, mulighed for at **udnytte de arbejdstagere**, som er villige til at udføre ufaglært, lavt betalt arbejde i arbejdskraftintensive sektorer såsom bygge- og anlægsbranchen, landbruget, rengøringssektoren og hotel-/cateringsektoren.

Derudover er ulovlig beskæftigelse af personer, som ikke har tilladelse til at opholde sig i EU – i lighed med sort arbejde, der udføres af personer, som har ret til ophold, men ikke til at arbejde, og den uformelle økonomi generelt – **skadeligt set fra et økonomisk perspektiv**, da det er ensbetydende med tab af offentlige finanser, skat og sociale bidrag, ringere løn og arbejdsvilkår og skaber en urimelig konkurrence mellem virksomhederne⁴.

Ulovlig beskæftigelse udsætter også migranter for risici for krænkelse af individuelle og sociale rettigheder, især udnyttelse af arbejdskraft, usikre leve- og arbejdsvilkår og begrænset eller ingen adgang til social beskyttelse. I visse tilfælde kan udnyttelse af arbejdskraften også være forbundet med alvorlig og organiseret kriminalitet enten i form af menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraften eller smuglernetværks udnyttelse af irregulære migranter i form af gældsslaveri – hvor en person tvinges til at arbejde for at betale sin gæld –

¹ COM(2020) 609 final.

² COM(2021) 591.

³ I Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) resolution vedrørende anstændigt arbejde og den uformelle økonomi (2002) defineres "uformel økonomi" som alle økonomiske aktiviteter, der udføres af arbejdstagere og økonomiske enheder, som – retligt set eller i praksis – ikke er omfattet af eller er utilstrækkeligt omfattet af formelle ordninger.

⁴ European Migration Network Synthesis Report – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union*, 2017, s. 10.

og arbejdsvilkår, der er ren udnyttelse. Kriminelle netværk udnytter også migranter, der allerede opholder sig ulovligt i EU, og tvinger dem til at arbejde under vilkår, der er ren udnyttelse, idet de udnytter, at migranterne er sårbare og villige til at acceptere enhver form for arbejde for at kunne blive i EU og have en indkomst⁵.

Det er **vanskeligt at vurdere omfanget af ulovlig beskæftigelse** i EU, fordi det er et skjult fænomen, der er knyttet til den uformelle økonomi i medlemsstaterne. Det tyder på, at ulovlig beskæftigelse af irregulære migranter er mere udbredt der, hvor andelen af de uformelle økonomiske aktiviteter er høj⁶. Selv om den uformelle beskæftigelse⁷ i gennemsnit skønnes at udgøre 16,8 % af den samlede beskæftigelse i EU⁸, er det langt sværere at sætte tal på beskæftigelsen af irregulære migranter, især med hensyn til køns- og børnespecifikke aspekter⁹, eftersom det stadig er vanskeligt at kvantificere irregulær migration.

Ud over en større indsats for at forhindre, at irregulær migration overhovedet finder sted, er et effektivt forbud mod at beskæftige irregulære migranter stadig et centralt element i bekæmpelsen af irregulær migration, da det også vil mindske dens økonomiske og sociale konsekvenser, bl.a. ved at beskytte den enkeltes rettigheder.

1. Formålet med meddelelsen

I **direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere**¹⁰ fastlægges europæiske retsregler med henblik på at forhindre og sætte specifikt ind over for ulovlig beskæftigelse af irregulære migranter, som står i en mere usikker og sårbar situation end andre tredjelandstatsborgere. Selv om det er lige så vigtigt at tackle krænkelse af de rettigheder, som migrantarbejdere med lovligt ophold har med hensyn til beskæftigelse, er de ikke omfattet af dette direktiv, men af EU's regler for lovlig migration¹¹ og specifik national lovgivning.

Direktivet indeholder regler om, at arbejdsgivere skal kontrollere tredjelandstatsborgeres ret til ophold i EU, regler om sanktioner over for arbejdsgivere, som beskæftiger irregulære migranter, samt minimumsstandarter og ordninger, der gør det muligt at opdage ulovlig beskæftigelse. Det indeholder også foranstaltninger til at **beskytte irregulære migranternes**

⁵ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2021 (Europol).

⁶ European Migration Network Synthesis Report – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union*, 2017, s. 14.

⁷ Uformel beskæftigelse omtales i ILO's rapport *Defining and measuring informal employment* (2005) som ikkestandardiseret, atypisk, alternativ, irregulær og usikker beskæftigelse.

⁸ Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) faktablad om *Overview of the informal economy in the EU* https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang--en/index.htm.

⁹ Det fremgår af rapporten fra Det Europæiske Migrationsnetværk *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union (2017)*, at på grundlag af statistikker fra de elleve medlemsstater, der deltog i undersøgelsen, var det med hensyn til køn primært mænd (fra 69 % i Cypern til 100 % i Litauen og Slovakiet), der havde ulovlig beskæftigelse i de medlemsstater, der indsendte data.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarter for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 168 af 30.6.2009, s. 24).

¹¹ EU's regler for lovlig migration (direktivet om en kombineret tilladelse (2011/98/EU), direktivet om det blå EU-kort (2009/50/EF), direktivet om sæsonarbejdere (2014/36/EU), direktivet om virksomhedsinternt udstationerede (2014/66/EU), direktivet om studerende og forskere (2016/801/EU) og direktivet om fastboende udlændinge (2003/109/EF)) indeholder bestemmelser, som sikrer, at tredjelandstatsborgere behandles på samme måde som statsborgerne i den medlemsstat, hvor de opholder sig med hensyn til bl.a. arbejdsvilkår, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, faglig uddannelse og rådgivning.

rettigheder ved hjælp af ordninger, der gør det muligt at kræve efterbetaling af udestående løn, fremme klager, der kan afsløre tilfælde af ulovlig beskæftigelse, og udstede midlertidige opholdstilladelser til ofre, der har været udsat for særligt udnyttende arbejdsforhold, med henblik på at deltage i straffesager.

Direktivet giver medlemsstaterne **fleksibilitet** til at anlægge forskellige tilgange til at opfylde målene, således at de kan tage hensyn til særlige nationale forhold vedrørende arbejdsmarkedet, den rolle, som ulovlig beskæftigelse og migration spiller, og graden af overtrædelse. Alle medlemsstater skal dog sikre, at reglerne kan forhindre irregulær migration og bekæmpe ulovlig beskæftigelse. Ineffektive nationale tilgange til bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse, som ikke gør den uformelle økonomi mindre tillokkende for irregulære migranter, og som derfor ikke bidrager til at mindske antallet af irregulære indrejser, har **konsekvenser for alle medlemsstater og for EU's migrationspolitik som helhed**.

I denne meddelelse ses der på den **praktiske anvendelse** af direktivet efter **udmeldingen i den nye pagt** om, at Kommissionen vil vurdere, hvordan direktivet kan gøres mere effektivt, og om der er behov for yderligere tiltag. Kommissionen vil i den forbindelse også rette henvendelse til den europæiske platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde, som er arbejdsgruppen i den nyligt oprettede Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (herefter "europæisk platform til imødegåelse af sort arbejde").

Med denne meddelelse opfyldes også forpligtelsen til regelmæssigt at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, jf. artikel 16 i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere. Den beskriver de **tiltag, der er nødvendige for at forbedre direktivets gennemførelse**, med fokus på de tre vigtigste indsatsområder: sanktioner over for arbejdsgivere, foranstaltninger til beskyttelse af irregulære migranternes rettigheder samt inspektioner. Der ses bl.a. på gennemførelsen af artikel 6, stk. 2 og 5, vedrørende effektive procedurer til at fremsætte krav om efterbetaling og udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser i tilfælde af straffesager.

Meddelelsen følger den første gennemførelsesrapport fra maj 2014¹² og bygger på de kvalitative og kvantitative oplysninger fra medlemsstaterne¹³ (herunder data om inspektioner i 2019 og 2020 og resultaterne heraf) og en bred vifte af interessenter, bl.a. fagforeninger, arbejdsgiver- og erhvervssammenslutninger, ikkestatslige organisationer og repræsentanter for migranter. Der tages også hensyn til den indsats, som Agenturet for Grundlæggende Rettigheder gør for at beskytte irregulære migranter mod udnyttelse af arbejdskraften¹⁴. Selv om tanken med meddelelsen er at udstikke vejen frem, er der **betydelige mangler i de oplysninger**, som Kommissionen råder over, hvilket gør det vanskeligt at drage nogle

¹² COM(2014) 286 final. Det fremgik, at selv om alle medlemsstater forbyder ulovlig beskæftigelse og har indført finansielle, administrative og strafferetlige sanktioner, var der huller, opsplitning og uoverensstemmelser. Der var stor forskel på sanktionerne, hvilket gjorde det nødvendigt at se nærmere på, om de stod i rimeligt forhold til overtrædelsen og havde en afskrækkende virkning. Det fremgik, at alle områder vedrørende beskyttelse kunne forbedres, herunder krav mod arbejdsgivere, klageordninger og adgang til oplysninger. Det blev også tydeligt, at der var behov for at gøre en væsentlig indsats for at forbedre inspektionerne og deres prioritering ved hjælp af en systematisk identifikation af udsatte sektorer.

¹³ Medlemsstaterne gav deres input om direktivets gennemførelse ved hjælp af et spørgeskema udarbejdet af Kommissionen.

¹⁴ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive*, 2021, som findes her: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/employers-sanctions-against-exploitation>.

endelige konklusioner om, hvilken virkning direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere har haft, og hvor effektivt det er. Meddelelsen indeholder forslag til konkrete foranstaltninger, der kan afhjælpe disse mangler.

2. Ulovlig beskæftigelse og sanktioner over for arbejdsgivere

Effektive og afskrækkende finansielle og strafferetlige sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, er stadig afgørende for at mindske arbejdsgivernes incitament til at ansætte irregulære migranter ulovligt. Sanktionerne bør opveje den økonomiske gevinst ved at ansætte irregulære migranter. Sanktionerne over for arbejdsgivere bør også afspejle overtrædelsens grovhed og stå i rimeligt forhold til krænkelsens grovhed, således at de er større, hvis der er tale om særligt udnyttende arbejdsforhold (f.eks. vedvarende krænkelse, et stort antal beskæftigede irregulære migranter og ansættelse af ofre for menneskehandel). Sanktioner, som er effektive og står i rimeligt forhold til overtrædelsen, har en **afskrækkende virkning**, hvis risikoen for at blive opdaget og straffet er større end de økonomiske fordele ved at ansætte irregulære migranter.

På grundlag af disse principper indeholder direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere minimumsstandarder for finansielle og strafferetlige sanktioner mod arbejdsgivere samt administrative foranstaltninger såsom tab af offentlige ydelser eller udelukkelse fra offentlige kontrakter med henblik på at bekæmpe ulovlig beskæftigelse. Medlemsstaterne har fleksibilitet til at fastlægge det faktiske niveau af sanktioner afhængigt af den specifikke nationale situation, overtrædelsens grovhed, eller om arbejdsgiveren er en fysisk eller juridisk person, og de kan også indføre højere standarder end de minimumsstandarder, der er fastsat i direktivet. I et område uden indre grænser er det samtidig vigtigt, at der for at forhindre irregulær migration træffes foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig beskæftigelse på et fælles grundlag, og at alle nationale systemer fungerer effektivt. Huller i en eller nogle få medlemsstater vil undergrave foranstaltningernes afskrækkende virkning for så vidt angår irregulær migration og på ulovlig beskæftigelse af personer, som er villige til at arbejde i den uformelle økonomi, hvilket har konsekvenser for EU's migrationspolitik som helhed.

Ulovlig beskæftigelse forekommer i forskellige økonomiske miljøer, bl.a. i private husholdninger, små og mellemstore virksomheder og store virksomheder. Det er vigtigt at sikre, at alle typer arbejdsgivere **informerer om og er opmærksomme på**, hvilke muligheder der er for lovlig beskæftigelse og rekruttering, hvilke skridt der skal tages for at forhindre og undgå ulovlig beskæftigelse, og hvilke risici og konsekvenser der er forbundet med at ansætte irregulære migranter.

Generelt set har medlemsstaterne gennemført direktivets bestemmelser om sanktioner i national lovgivning. Der er dog stor forskel på, hvilken tilgang de har valgt, da dette afhænger af en lang række forskellige faktorer (f.eks. af de forskellige nationale sanktionssystemer, de sociale konsekvenser og opfattelsen af ulovlig beskæftigelse, den økonomiske situation og lønniveauet samt af, hvor udbredt den ulovlige beskæftigelse er i økonomien). Dette afspejles i den betydelige variation, der er i udvalget og omfanget af finansielle sanktioner (tabel 1) og strafferetlige sanktioner (tabel 2), samt i medlemsstaternes valg af andre foranstaltninger (f.eks. udelukkelse fra offentlige tilskud eller EU-finansiering eller udelukkelse fra offentlige kontrakter). Derudover er der ikke noget sammenhængende og fuldstændigt overblik over de retssager, der er indledt mod arbejdsgivere, og de sanktioner, der er anvendt i praksis, hvilket gør det vanskeligt fuldt ud at vurdere, hvilken virkning direktivet har med hensyn til at sikre

en effektiv sanktionstilgang til ulovlig beskæftigelse i alle medlemsstaterne og effektive og afskrækkende sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed.

2.1. Finansielle sanktioner

Det fastsættes i direktivet, at arbejdsgivere, der beskæftiger irregulære migranter, skal pålægges finansielle sanktioner, som skal stige proportionalt med antallet af beskæftigede irregulære migranter, og som kan nedsættes i tilfælde, hvor beskæftigelsen er til private formål (f.eks. hushjælp). Det fremgik af rapporten i 2014, at alle medlemsstater har gennemført reglerne om finansielle sanktioner over for arbejdsgivere. På grund af utilstrækkelige oplysninger om den praktiske anvendelse af de finansielle sanktioner over for arbejdsgivere, er det dog ikke muligt at nå til nogen endelig konklusion om konsekvenserne på dette område. Det fremgår af de begrænsede tilgængelige oplysninger, at der er **betydelige forskelle på størrelsen af de bøder**, som juridiske personer idømmes pr. beskæftiget irregulær migrant, med minimumssanktioner fra 300 EUR i Belgien til ca. 10 000 EUR i Kroatien og maksimumssanktioner fra 3 000 EUR i Belgien, Cypern og Estland til 43 000 EUR i Italien.

For at give en idé om **sanktionernes størrelsesorden** kan de være fra ca. 1,5 gange den månedlige mindsteløn¹⁵ til 92¹⁶ eller endda 700¹⁷ gange den månedlige mindsteløn i den givne medlemsstat. I størstedelen af medlemsstaterne¹⁸ fastsættes beløbet eller minimumsbøden, og hvordan dette eller denne stiger proportionalt med antallet af beskæftigede irregulære migranter, i den nationale lovgivning, mens det i de øvrige medlemsstater er op til dommerne at fastsætte det nøjagtige beløb afhængigt af, hvor mange irregulære migranter der er tale om¹⁹.

Forskellen i medlemsstaternes bødeniveau afhænger af en række faktorer, bl.a. den økonomiske situation og mindstelønsniveauet. Sanktionens størrelse og art afhænger også af, hvilken type arbejdsgiver (husholdning eller virksomhed) der er tale om. Medlemsstaterne bør dog sikre, at forskellene på sanktionernes størrelse er berettiget, og at sanktionerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning i alle medlemsstater.

Medlemsstater med et mere strengt sanktionssystem mener, at **skrappe finansielle sanktioner har en god afskrækkende virkning** på ulovlig beskæftigelse, mens medlemsstater med mildere sanktioner, eller hvor risikoen for sanktioner skønnes lav i forhold til den potentielle fortjeneste ved ulovlig beskæftigelse, mener, at **sanktionerne ikke har en tilstrækkeligt afskrækkende virkning**²⁰. Elleve medlemsstater har derfor ændret deres lovgivning siden 2014 for at øge beløbet af de bøder, der idømmes. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder anfører også, at i praksis er de sanktioner og bøder, som

¹⁵ Letland.

¹⁶ I Bulgarien kan sanktionerne udgøre 3-92 gange den månedlige mindsteløn (fra 2 000 BGN til 60 000 BGN).

¹⁷ I Tjekkiet kan sanktionerne udgøre 5-700 gange den månedlige mindsteløn (fra 50 000 CZK til 10 000 000 CZK).

¹⁸ Belgien, Bulgarien, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Sverige.

¹⁹ Tjekkiet, Tyskland, Letland, Malta, Polen, Portugal og Finland.

²⁰ Det Europæiske Migrationsnetværks rapport – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union*, 2017, s. 30.

arbejdsgivere idømmes, ikke strenge nok til at afholde arbejdsgivere fra at benytte ulovlig beskæftigelse²¹. Arbejdet i den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde viser desuden, at det ud over et velfungerende sanktionssystem og håndhævelsessystem også er vigtigt at have gode og klare strukturer for at motivere til og fremme overholdelsen af regler²².

2.2. Strafferetlige sanktioner

Ifølge direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere anvendes strafferetlige sanktioner (som kan være strafferetlige bøder, fængselsstraffe eller andre sanktioner) i **alvorlige tilfælde af ulovlig beskæftigelse** med skærpende omstændigheder såsom gentagne overtrædelser, beskæftigelse af et stort antal irregulære migranter eller beskæftigelse af dem under særligt udnyttende arbejdsforhold eller beskæftigelse af ofre for menneskehandel samt mindreårige. I et flertal af medlemsstater udgør ulovlig beskæftigelse i sig selv en strafbar handling²³, mens de resterende medlemsstater generelt har gjort ulovlig beskæftigelse strafbart i alle de tilfælde, der er beskrevet i direktivet²⁴.

Der er siden 2014 sket **visse fremskridt med lovgivningsændringer** i Italien, Tyskland, Frankrig og Sverige, som gør det lettere at anvende de strafferetlige sanktioner i praksis²⁵. Italien har f.eks. afskaffet et krav om, at udnyttelsen skal finde sted gennem vold, trusler og intimidering, og klassificerer nu både beskæftigelse på vilkår, der har karakter af udnyttelse, og udnyttelse af beskæftigede som en strafbar handling. Tyskland har gjort selve udnyttelsen og den økonomiske vinding strafbar og ikke blot det at tvinge en person til beskæftigelse under udnyttende arbejdsforhold. Frankrig har udvidet arbejdstilsynets beføjelser til at omfatte registrering af overtrædelser i form af menneskehandel, tvangs- og pligtarbejde. Sverige har vedtaget lovgivning, der styrker kriminaliseringen af menneskehandel og tackler udnyttelse i form af vildledning eller udnyttelse af en anden persons afhængighedsforhold, sårbarhed eller vanskelige situation og udnyttelse gennem tvangsarbejde.

Der er dog forskel på, hvor strenge medlemsstaternes strafferetlige sanktioner er, hvilket fremgår af tabel 2, både med hensyn til varigheden af en eventuel fængselsdom, som er fra otte til tolv år, og bødernes størrelse. Derudover er der en betydelig mangel på oplysninger om anvendelsen af de strafferetlige sanktioner over for arbejdsgivere i praksis og om antallet af indledte sager. Disse forhold tyder på, at **direktivet har haft begrænset virkning** med hensyn til at forhindre ulovlig beskæftigelse ved hjælp af sanktioner, og at det endnu ikke har resulteret i etableringen af en hensigtsmæssig ramme for effektive og afskrækkende sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelserne, på EU-plan. Feedback fra

²¹ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union*, 2015, s. 18.

²² Den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejdes virtuelle bibliotek kan tilgås via: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1495&langId=en>.

²³ Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Cypern, Malta, Nederlandene, Østrig, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Finland og Sverige.

²⁴ Artikel 9 i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere: Overtrædelserne fortsætter eller gentages konsekvent, vedrører ansættelse af et betydeligt antal tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold eller er forbundet med særligt udnyttende arbejdsforhold, eller hvis tredjelandsstatsborgeren er offer for menneskehandel.

²⁵ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: role of the Employers Sanctions Directive (2021)*, s. 35.

interessenter, der repræsenterer fagforeninger og ikkestatslige organisationer, og som er indsamlet under målrettede høringer om emnet, understøtter denne konklusion, da den bekræfter, at **sanktionerne over for arbejdsgivere, der udnytter arbejdskraften, stadig ikke står mål med fordelene** ved sort arbejde og social dumping. Medlemsstaterne bør derfor tage stilling til, om deres strafferetlige sanktioner er strenge nok til at virke afskrækkende, og om de bidrager til en effektiv ramme for sanktioner mod ulovlig beskæftigelse.

2.3. Andre administrative foranstaltninger

Ud over finansielle og strafferetlige sanktioner kan medlemsstaterne i overensstemmelse med direktivets artikel 7 pålægge arbejdsgiveren andre administrative foranstaltninger såsom tab af offentlige ydelser, udelukkelse fra offentlige kontrakter, midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder eller inddragelse af en tilladelse til at drive forretning. Direktivet giver også mulighed for at offentliggøre en liste over de arbejdsgivere, der har begået en strafbar handling.

Også her er der stor forskel på, i hvilken grad disse øvrige foranstaltninger er blevet anvendt i medlemsstaterne, bl.a. med hensyn til varigheden af deres anvendelse. Derudover indgår alle fire administrative foranstaltninger kun i ni medlemsstaters²⁶ nationale lovgivning. Selv om alle medlemsstater har medtaget mindst én af foranstaltningerne i deres lovgivning, er det **i praksis kun otte medlemsstater²⁷, der har oplyst, at de anvender dem**. Dette gør det vanskeligt fuldt ud at vurdere, hvor effektive og virkningsfulde foranstaltningerne er.

Den mest anvendte foranstaltning ser ud til at være midlertidig eller permanent lukning af forretningssted eller inddragelse af en tilladelse til at drive forretning²⁸, mens kun tre medlemsstater²⁹ benytter sig af muligheden for udelukkelse fra offentlige ydelser og offentlige kontrakter, og ingen medlemsstater har oplyst, at de har inddrevet offentlig støtte. Kun seks medlemsstater³⁰ giver mulighed for at offentliggøre listen over arbejdsgivere, der har benyttet ulovlig beskæftigelse. Andre foranstaltninger såsom udelukkelse fra offentlige udbud og national finansiering og EU-finansiering **benyttes stadig ikke meget på trods af deres potentiale** til at afholde arbejdsgivere fra at ansætte irregulære migranter³¹.

Det viser sig også, at arbejdstagere uden papirer i praksis ofte ansættes via komplekse ansættelsesforhold, der involverer **underentrepriseraftaler**, rekrutteringsvirksomheder og vikarbureauer samt **onlineplatforme for kortvarigt arbejde** (f.eks. levering af fødevarer og måltider og transporttjenester), hvilket gør det vanskeligere at fastlægge, hvilke arbejdsgivere der ansætter irregulære migranter. I den forbindelse er idéen med at holde hele kæden af arbejdsgivere ansvarlig at beskytte migranterne, især i de økonomiske sektorer, hvor brugen

²⁶ Tyskland, Spanien, Frankrig, Litauen, Østrig, Polen, Rumænien, Slovakiet og Sverige.

²⁷ Belgien, Grækenland, Frankrig, Ungarn, Kroatien, Nederlandene, Slovenien og Slovakiet.

²⁸ Kun fem medlemsstater (Belgien, Grækenland, Frankrig, Kroatien og Nederlandene) har oplyst, at de har anvendt denne foranstaltning i perioden 2012-2019.

²⁹ Ungarn, Slovenien og Slovakiet.

³⁰ Bulgarien, Cypern, Frankrig, Nederlandene, Portugal og Rumænien.

³¹ Feedback fra Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS) og Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM) som led i målrettede høringer.

af underentrepriser er meget udbredt, f.eks. i bygge- og anlægssektoren³², samt på det nye økonomiske område, hvor arbejde udbydes via onlineplatforme.

Interessenterne er dog af den opfattelse, at disse bestemmelser har **begrænset virkning i klageprocedurerne og for fastlæggelsen af kædens ansvar**, da det er sandsynligt, at en kontrahent, som har opfyldt kravene om nødvendig omhu, ikke holdes ansvarlig, jf. direktivets artikel 8, stk. 3. I Belgien³³ er kontrahentens krav om nødvendig omhu opfyldt, hvis vedkommende fremlægger en skriftlig erklæring fra en underleverandør om, at denne ikke har ansat og ikke vil ansætte irregulære migranter, da ethvert ansvar dermed er fjernet fra hovedentreprenøren. **Medlemsstaterne bør gøre mere for at holde hovedentreprenørerne** ansvarlige for overtrædelse i underleverandørkæden, herunder formidlere af irregulær beskæftigelse, da deres roller har meget til fælles med arbejdsgiverens rolle.

2.4. Foranstaltninger til at gøre sanktioner over for arbejdsgivere mere effektive

På trods af at medlemsstaterne generelt har gennemført direktivet, **er det ikke muligt at drage nogen endelig konklusion** om, hvorvidt de sanktioner, der anvendes i praksis, har en afskrækkende virkning, er effektive og står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og om de har en betydelig indvirkning på forebyggelsen af ulovlig beskæftigelse af irregulære migranter.

Selv om medlemsstaterne har fleksibilitet til at fastsætte, hvor skrappe sanktionerne skal være på nationalt niveau, er der behov for en fælles forståelse af, hvad effektive og afskrækkende sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, vil sige i praksis, og hvilken virkning de har. Ud over en bedre rapporteringsmekanisme bør der være en udveksling af bedste praksis for at skabe kendskab til de forskellige nationale tilgange og navnlig til de tilgange, der har vist sig at være effektive og have en afskrækkende virkning.

Kommissionen vil fremme **gensidig læring om og udveksling af bedste praksis** mellem medlemsstaterne og interessenterne med støtte fra de eksperter i forvaltnings- og strafferet, der sidder i Kommissionens ekspertgruppe om irregulær migration og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere, som er oprettet til formålet. Gennem udveksling af god praksis vil Kommissionen kunne hjælpe medlemsstaterne efter behov med at **fastlægge og tilpasse niveauet af sanktioner på nationalt plan**, således at de er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, indsamle oplysninger med henblik på at fremme en mere ensartet tilgang til sanktioner og sikre, at de bidrager til at reducere ulovlig beskæftigelse og udnyttelse.

Derudover er det nødvendigt at **skabe opmærksomhed og oplyse arbejdsgiverne** om de risici og konsekvenser, der er forbundet med at ansætte irregulære migranter, for derved at bidrage til at øge systemets afskrækkende virkning. Kommissionen vil hjælpe medlemsstaterne med at udforme effektive oplysningskampagner, der målrettes bestemte arbejdsgivere i de sektorer, hvor ulovlig beskæftigelse er mest udbredt, og de arbejdsgivere, der måske ikke har let adgang til disse oplysninger (f.eks. husholdninger og små virksomheder), idet den vil trække på ekspertisen i den europæiske platform til imødegåelse

³² Feedback fra Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM) som led i målrettede høringer.

³³ Eksempel fra Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS) som led i målrettede høringer.

af sort arbejde. Kommissionen vil også yde finansiel støtte gennem Asyl- og Migrationsfonden.

Kommissionen vil:

- fremme dialogen mellem medlemsstaterne og interessenterne, idet den vil trække på eksperter i forvaltnings- og strafferet for at hjælpe medlemsstaterne med at fastlægge og tilpasse niveauet af finansielle og strafferetlige sanktioner på nationalt plan, og indsamle oplysninger fra de nationale myndigheder
- hjælpe medlemsstaterne med at fastlægge og gennemføre oplysningskampagner og forebyggelseskampagner rettet mod arbejdsgivere i risikosektorer med bistand fra den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde
sætte fornyet skub i arbejdet i Kommissionens særlige ekspertgruppe om irregulær migration og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere som er et ekspertise-, udvekslings- og støttenetværk for medlemsstaterne.

Medlemsstaterne bør:

- vurdere det niveau af finansielle og strafferetlige sanktioner, de har sat på nationalt plan, for at se, om sanktionerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og afskrækker fra ulovlig beskæftigelse
- styrke oplysningsarbejdet og oplyse arbejdsgiverne om, hvilke muligheder der er for lovlig beskæftigelse og ansættelse, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at forebygge ulovlig beskæftigelse, samt hvilke risici der er forbundet med at ansætte irregulære migranter og konsekvenserne heraf.

3. Foranstaltninger til beskyttelse af irregulære migranternes rettigheder

Irregulære migranter har i henhold til artikel 6, stk. 2, og artikel 13 i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere en række rettigheder, som skal sikre, at de er ordentligt underrettet om deres rettigheder som følge af ulovlig beskæftigelse, kan indgive klager over overtrædelse af arbejdsmarkedsbestemmelser og kræve efterbetaling af udestående løn. Følgende bestemmelser er vigtige for at **beskytte migranter mod risikoen for udnyttelse og misbrug**: Irregulære migranter, der indberetter overtrædelse af arbejdsmarkedsbestemmelser og samarbejder med myndighederne, kan bidrage til, at arbejdsgivere holdes ansvarlige for ubetalte lønninger, skatter og sociale bidrag, at der sikres retfærdige vilkår på arbejdsmarkedet, og at tilfælde af udnyttelse og misbrug af arbejdstagere opdages.

Der bør stadig gøres mere, for så vidt angår gennemførelsen af **de beskyttende elementer i direktivet**, især med hensyn til adgang til oplysninger, adgang til domstolsprøvelse og inddrivelse af udestående løn samt indrømmelse af midlertidig opholdstilladelse.

3.1. Adgang til oplysninger

Hvis irregulære migranter, især de, der misbruges af arbejdsgiveren, skal have **effektiv adgang til domstolsprøvelse**, forudsætter det, at de kan få oplysninger om deres rettigheder, og at der findes støtteordninger for indgivelse af klager og juridisk bistand. Direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere giver irregulære migranter nogle værktøjer til at udøve deres rettigheder effektivt, idet det sikrer, at de systematisk oplyses om deres ret til at indgive klage med henblik på efterbetaling af udestående løn inden fuldbyrdelsen af en afgørelse om

tilbagesendelse, at de kan modtage eventuel efterbetaling af udestående løn, selv efter at de er vendt tilbage til deres oprindelsesland, og at de kan indgive klage over arbejdsgivere enten direkte eller gennem tredjeparter (afsnit 3.2). Direktivet garanterer derfor, at migranter, som arbejder i EU uden opholdsret, kan udøve deres rettigheder effektivt inden for EU, men også om nødvendigt fra udlandet. Sådanne rettigheder skal respekteres, selv når tilbagesendelsesprocedurerne i tilbagesendelsesdirektivet³⁴ finder anvendelse, navnlig efter at der er foretaget en overordnet vurdering af en migrantarbejders individuelle situation og vedkommendes migrantstatus er fastlagt.

Størstedelen af medlemsstaterne **giver kun generelle oplysninger om arbejdstagernes rettigheder og ikke målrettede oplysninger, der er relevante for irregulære migrantarbejdere og deres specifikke situation.** I visse tilfælde er der **kun oplysninger** om sundhed og sikkerhed, men ingen om udestående løn. Selv om nogle medlemsstater³⁵ giver målrettede oplysninger, sker dette ofte kun som led i tilbagesendelsesproceduren³⁶. Dette har **negative konsekvenser for irregulære migranter**, som ikke er tilstrækkeligt informerede om muligheden for at indgive klage eller modtage udestående løn inden deres tilbagevenden til deres oprindelsesland.

Direktivet indeholder ingen regler om, hvordan oplysningerne skal gives til irregulære migranter, og der er forskel i national praksis på, **hvornår, af hvem og hvordan oplysningerne gives**³⁷. I størstedelen af medlemsstaterne skal arbejdstilsynsførende oplyse arbejdstagerne om deres rettigheder, hvilket er god praksis, som alle medlemsstater bør følge. Der er dog også andre metoder. I Østrig gives oplysningerne på et mødecenter for arbejdstagere uden papirer, mens de i Italien gives på en særlig formular, der beskriver irregulære migrantarbejders rettigheder, bl.a. arbejdsgiverens pligt til at betale udestående løn, pension- og socialsikringsbidrag, og hvordan man kan lægge sag an mod arbejdsgiveren. Oplysningerne gives dog ikke systematisk og findes kun på et vist antal fremmedsprog. Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne til at udveksle bedste praksis og erfaringer, så de kan forbedre den måde, hvorpå de giver oplysningerne til irregulære migrantarbejdere, og øge kendskabet til gældende rettigheder og muligheder.

Irregulære migranters ringe kendskab til deres rettigheder er en af de faktorer, der øger risikoen for udnyttelse af arbejdskraften, da irregulære migranter måske ikke selv er i stand til at se sådanne risici. Dette tyder på, at der er **behov for** at give arbejdsformidlere, arbejdsformidlingsbureauer og håndhævende myndigheder (herunder arbejdstilsyn) **bedre adgang til oplysninger**, således at de kan oplyse irregulære migrantarbejdere om deres rettigheder og om, hvor de kan søge støtte og klage. Interessenterne pegede også på dette problem og det deraf følgende behov³⁸.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

³⁵ Østrig, Belgien, Tjekkiet, Estland, Spanien, Frankrig, Litauen, Luxembourg, Letland, Malta, Slovakiet og Slovenien.

³⁶ F.eks. Kroatien, Cypern, Portugal og Slovakiet.

³⁷ European Migration Network Synthesis Report – *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union*, 2017, s. 36.

³⁸ Feedback fra Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM) og Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS) som led i målrettede høringer.

Det forhold, at oplysningerne til migranterne ofte er begrænsede, ikke gives systematisk og ikke er målrettet den specifikke situation, som irregulære migrantarbejdere befinder sig i, **skader formålet med direktivet, som går ud på at give migranter objektive og pålidelige oplysninger, så de kan udøve deres rettigheder.** Da medlemsstaterne ikke har givet tilstrækkelige oplysninger om, hvor mange krav om efterbetaling, der er indgivet og færdigbehandlet, og om de sager, der er indledt mod skruppelløse arbejdsgivere som følge af en irregulær migrantarbejders indberetning, er det på nuværende tidspunkt imidlertid ikke muligt at godtgøre dette.

3.2. Adgang til domstolsprøvelse, løn og udstedelse af midlertidige opholdstilladelser

Selv når irregulære migrantarbejdere informeres om deres rettigheder, **kan de blive afskrækket fra at indgive klage** over arbejdsgivere for manglende udbetaling af udestående løn eller fra at anmelde mulige tilfælde af udnyttelse på grund af risikoen for at blive sendt tilbage eller miste deres indkomst og, i visse tilfælde, af frygt for gengældelse fra arbejdsgiverens side. For at undgå, at sådanne tilfælde undergraver den reelle adgang til domstolsprøvelse, er der i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere krav om at indføre **specifikke ordninger, hvorigennem irregulære migranter kan indgive klage** til de kompetente myndigheder, enten direkte eller gennem tredjeparter (f.eks. fagforeninger, arbejdstagersammenslutninger og ikkestatslige organisationer), også selv om de ikke længere opholder sig i medlemsstaten³⁹. Irregulære migrantarbejdere kan også i administrative eller civile sager modtage bistand fra disse tredjeparter⁴⁰. Sådanne ordninger kan også fremme gennemførelsen af direktivet om ofres rettigheder⁴¹ og sikre, at irregulære migranter, der er ofre for kriminalitet, navnlig de straffbare handlinger, der er defineret i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere, ikke nægtes adgang til domstolsprøvelse⁴².

Medlemsstaterne har valgt forskellige metoder til at oprette en **effektiv klageordning**. En undersøgelse foretaget af Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM)⁴³ viser, at der i 13 medlemsstater⁴⁴ (ud af de 15, der er omfattet af undersøgelsen) findes civile og administrative procedurer, hvorigennem arbejdstagere kan indgive krav om efterbetaling af udestående løn, og at der i 11 medlemsstater⁴⁵ endvidere er et kontrolorgan med kompetence til at behandle individuelle arbejdstageres klager over spørgsmål vedrørende for lave lønudbetalinger. Praksis viser også, at selv om migranter, der konstateres at være ulovligt beskæftiget (uanset om de har lovligt eller ulovligt ophold), kan indgive krav om efterbetaling af udestående løn i 20 medlemsstater på samme betingelser, som hvis de havde

³⁹ Kun Malta kræver, at tredjelandsstatsborgeren skal være personligt til stede for at indgive klage.

⁴⁰ I Bulgarien, Cypern, Estland, Malta, Slovakiet, Finland og Sverige kræver det samtykke fra tredjelandsstatsborgeren at lade nogen agere på dennes vegne.

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT L 315 af 14.11.2012).

⁴² Det fremgår af direktivet om ofres rettigheder, at de i direktivet fastsatte rettigheder gælder for ofre på en ikkediskriminerende måde, herunder hvad angår deres opholdsstatus.

⁴³ Platform for International Cooperation of Undocumented Migrants (PICUM): *A Worker is a Worker: How to Ensure that Undocumented Migrant Workers Can Access Justice*, 2020, s. 21-22.

⁴⁴ Østrig, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Spanien.

⁴⁵ Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Frankrig, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Spanien.

en gyldig ansættelseskontrakt⁴⁶, **kunne klageordningerne fungere mere effektivt i praksis**⁴⁷. Ifølge Agenturet for Grundlæggende Rettigheder⁴⁸ anvender migranter, der befinder sig i en irregulær situation, i visse medlemsstater ikke de eksisterende klagesystemer. Det kan der være flere årsager til: mangel på incitamenter for arbejdstagerne til at stå frem, utilstrækkelig oplysning om deres rettigheder og den gældende klageordning, økonomiske hindringer såsom medlemskontingent til fagforeninger, der kun bistår egne medlemmer, og frem for alt frykten for at blive opdaget, tilbageholdt og tilbagesendt.

De offentlige myndigheders samarbejde med arbejdsmarkedets parter og ikkestatslige organisationer er afgørende for at lette klageadgangen, da de ofte har direkte kontakt med arbejdstagerne og kan øge irregulære migranternes kendskab til deres rettigheder, opbygge gensidig tillid og hjælpe arbejdstagerne med at konstatere tilfælde af sort arbejde og udnyttelse af arbejdskraft med henblik på at indgive klage. Arbejdsmarkedsparterne og de ikkestatslige organisationer spiller også en meget vigtig rolle med hensyn til at lette klageadgangen samt afdække tilfælde af udnyttelse og mindske irregulære migranternes frygt for at blive genstand for tilbagesendelsesprocedurer, hvis de skulle blive opdaget af migrationsmyndighederne. I langt de fleste medlemsstater tillægges disse interesser, navnlig fagforeninger⁴⁹, i henhold til loven stor betydning inden for den nationale ordning for lettere klageindgivelse.

Ud over vanskelighederne med at indgive klage støder irregulære migranter også på hindringer i forbindelse med at få udbetalt udestående løn. Selv om direktivet foreskriver, at lønnen bør antages at være mindst lige så høj som mindstelønnen⁵⁰, og at arbejdsforholdet bør antages at vare mindst tre måneder, påpeger interessenterne en **række mangler i den faktiske gennemførelse af mindstelønsbestemmelserne**. Dette skyldes f.eks. manglende kendskab til de relevante bestemmelser hos arbejdstilsynsmyndighederne eller fagfolk, der bistår og rådgiver irregulære migrantarbejdere. I praksis kan irregulære migranter være udsat for, at formodningen om mindst tre måneders beskæftigelse ikke forudsætter fuldtidsbeskæftigelse⁵¹, samtidig med at de skal fremlægge dokumentation for det udførte antal arbejdstimer samt forskellige andre former for dokumentation såsom beskeder, fotos eller vidneudsagn⁵². Desuden støder irregulære migranter på hindringer i forbindelse med rent faktisk at få udbetalt lønnen på grund af varigheden af eller omkostningerne forbundet med den retslige procedure, hindringer i forbindelse med at åbne bankkonti uden at have lovligt ophold, arbejdsgivernes

⁴⁶ Det Europæiske Migrationsnetværks sammenfattende rapport: *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union*, 2017.

⁴⁷ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder: *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: Role of the Employers Sanctions Directive*, 2021, s. 12.

⁴⁸ Idem, s. 5.

⁴⁹ Ifølge de oplysninger, som Agenturet for Grundlæggende Rettigheder råder over, gælder det alle EU-medlemsstater undtagen Italien, Malta, Slovenien og Finland.

⁵⁰ I en række medlemsstater såsom Bulgarien, Cypern, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Ungarn, Italien, Portugal, Slovenien, Slovakiet og Rumænien sidestilles tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold med en lovlig arbejdstager, der har ret til mindsteløn.

⁵¹ I f.eks. Tyskland og Østrig.

⁵² Feedback fra Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS).

metoder til at unddrage sig betaling⁵³ eller udfordringer med at få adgang til finansiering i tilfælde af insolvens hos arbejdsgiveren⁵⁴ eller tilbagesendelse.

Selv om ulovligt beskæftigede tredjelandstatsborgere i henhold til direktivet kan indgive krav om efterbetaling efter at være vendt tilbage til deres oprindelsesland, **synes der at mangle ordninger til at lette klageadgangen for personer, der ikke længere opholder sig i medlemsstaten**, idet kun meget få medlemsstater har specifikke inddrivelsesordninger⁵⁵. Ikke desto mindre er det afgørende at oprette effektive ordninger for at sikre, at irregulære migranter, der vender tilbage, inden deres sager vedrørende krav om efterbetaling af udestående løn afsluttes, ikke stilles ringere i udøvelsen af deres rettigheder. I Belgien forholder det sig f.eks. sådan, at hvis de arbejdstilsynsførende fastslår, at lønnen ikke er blevet udbetalt korrekt, og hvis arbejdstageren ikke er umiddelbart tilgængelig eller har forladt landet, er arbejdsgiveren forpligtet til at indbetale lønnen til den belgiske forbundsdepositokasse ("Caisse des Dépôts et Consignations"); der er imidlertid ingen afdeling eller administrativ enhed, som er ansvarlig for at efterbetale den udestående løn eller informere migranten herom. I Frankrig udbetales lønnen i de tilfælde, hvor den irregulære migrant er frihedsberøvet eller ikke længere opholder sig i landet, til kontoret for indvandring og integration ("Office Français de l'Immigration et de l'Intégration", herefter "OFII") og udbetales derefter til migranten. Desuden har OFII ret til at inddrive lønnen i samarbejde med skattemyndighederne, hvis arbejdsgiveren ikke udbetaler den til migranten inden for 30 dage.

For at **beskytte børn og ofre for grov udnyttelse**, lette klageadgangen med henblik på at afsløre disse alvorlige forbrydelser og straffe personerne bag, og for at lette efterbetalingen af udestående løn, kan medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 6, stk. 5, til irregulære migranter **udstede opholdstilladelser af begrænset varighed**, der er knyttet til varigheden af den relevante efterforskning eller den strafferetlige procedure eller til migrantens velvilje med hensyn til at samarbejde med myndighederne⁵⁶. Disse tilladelser kan forlænges indtil modtagelsen af eventuelle efterbetalinger af udestående løn⁵⁷. Tilladelserne udstedes normalt for en periode på mellem seks måneder og et år og kan forlænges⁵⁸. I flere medlemsstater⁵⁹ kan midlertidige opholdstilladelser forlænges, indtil ofret har fået udbetalt sin udestående løn; der mangler imidlertid oplysninger om, hvor ofte denne bestemmelse anvendes.

I over halvdelen af medlemsstaterne⁶⁰ udstedes der i henhold til national lovgivning specifikke midlertidige opholdstilladelser til ofre for særligt udnyttende arbejdsforhold, mens de øvrige medlemsstater udsteder dem til ofre for menneskehandel. Imidlertid har kun fem

⁵³ F.eks. ved at ændre virksomhedsstruktur eller lukke virksomheden og flytte deres aktiver uden officielt at indgive konkursbegæring eller ved blot at nægte at betale.

⁵⁴ Staten vil ofte først inddrive udestående skat og socialsikringsbidrag, selv om det betyder, at arbejdstageren derefter ikke vil modtage sin løn.

⁵⁵ Ifølge Det Europæiske Migrationsnetværks sammenfattende rapport — *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union, 2017* — oplyste kun Belgien, Grækenland og Frankrig, at de havde indført sådanne ordninger.

⁵⁶ Direktivets artikel 13, stk. 4.

⁵⁷ Direktivets artikel 6, stk. 5.

⁵⁸ Den midlertidige opholdstilladelse udstedes i Cypern, Ungarn, Italien, Rumænien og Sverige for en periode på seks måneder (med mulighed for forlængelse), i Tyskland og Kroatien for et år og i Slovakiet for tre måneder (med mulighed for forlængelse).

⁵⁹ Estland, Finland, Tyskland, Polen, Rumænien, Slovenien og Sverige.

⁶⁰ Agenturet for Grundlæggende Rettigheder: *Protecting migrants in an irregular situation from labour exploitation: Role of the Employers Sanctions Directive*, 2021.

medlemsstater⁶¹ oplyst, at de i 2018 og 2019 udstedte sådanne opholdstilladelser til irregulære migranter for udnyttelse af disses arbejdskraft, hvoraf de fleste tilladelser er blevet udstedt i Frankrig, efterfulgt af Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Polen. Sverige oplyste endvidere at have udstedt opholdstilladelse til ulovligt beskæftigede mindreårige.

Selv om direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere har haft en **positiv indvirkning** på dette område, eftersom det har ført til oprettelsen af specifikke klageordninger og muligheden for at udstede midlertidige opholdstilladelser, viser interessenthøringer, at de irregulære migranter, der har været udsat for arbejdskraftudnyttelse, i praksis har **svært ved at få adgang til procedurerne for opholdstilladelse** eller til betingelserne for udstedelse af disse. Ifølge interessenterne mangler ofrene adgang til oplysning og juridisk rådgivning om de tilgængelige tilladelser og om, hvordan de ansøger eller anmoder om at få deres sag behandlet, samt om det faktum, at udstedelsen af tilladelser ofte er knyttet til anklager mod bestemte arbejdsgivere, og at tilladelsen er betinget af ofrenes deltagelse i straffesager, selv om dette ikke er påkrævet i henhold til direktivet.

3.3. Foranstaltninger til bedre beskyttelse af migranternes rettigheder

Adgang til oplysninger og domstolsprøvelse, inddrivelse af efterbetalinger samt lettere klageadgang udgør kernen i direktivets beskyttelsesforanstaltninger, der skal rette op på de uretfærdigheder, som irregulære migranter udsættes for. Indicier og indberetninger fra interessenter tyder på, at irregulære migranter **mangler effektiv adgang til oplysninger og klageordninger**. Eftersom der mangler data om anvendelsen af klageordningen og om udstedelsen af midlertidige opholdstilladelser, er det ikke muligt at nå frem til nogen endelig konklusion vedrørende dette spørgsmål.

Ved hjælp af effektive klageordninger kan myndighederne bedre planlægge og målrette deres arbejdstilsyn, samarbejde med migrantarbejdere og tredjeparter om at opbygge stærke sager mod arbejdsgivere, der udnytter deres ansatte, og i sidste ende drage disse arbejdsgivere til ansvar. Medlemsstaterne bør sikre, at **klageordningerne er let tilgængelige**, og at der tages hensyn til fortrolighed, hvilket kan tilskynde irregulære migrantarbejdere til at indgive klage og kan afsløre tilfælde af udnyttelse. Medlemsstaterne bør indføre **sikre rapporteringspolitikker eller -protokoller**, således at irregulære migrantarbejdere kan anmelde arbejdsgivere, der overtræder reglerne, og samarbejde med de retshåndhavende myndigheder uden fare for, at deres migrantstatus påvirker udøvelsen af deres rettigheder. Inden for rammerne af Kommissionens særlige ekspertgruppe om irregulær migration og direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere vil Kommissionen fremme **udveksling af god praksis med henblik på at indkredse effektive ordninger** til indgivelse af efterbetalingskrav, modtagelse af løn og indgivelse af klager — under hensyntagen til behovet for sikre rapporteringspolitikker eller -protokoller — selv efter at en migrant er vendt tilbage til sit hjemland.

Arbejdsmarkedets parter og ikkestatslige organisationer spiller også en central rolle med hensyn til at fremme og gennemføre beskyttelsesforanstaltningerne i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere samt styrke den opsøgende indsats rettet mod irregulære migranter. Kommissionen vil styrke **dialogen med arbejdsmarkedets parter** og ikkestatslige

⁶¹ Tjekkiet, Tyskland, Frankrig, Polen og Sverige.

organisationer, der repræsenterer arbejdstagere uden papirer, og vil ved udviklingen af disse aktiviteter samarbejde med den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde.

Det er nødvendigt at give irregulære migrantarbejdere **bedre adgang til objektive og systematiske oplysninger** om deres rettigheder og om ordningerne til at klage og opnå støtte. Med støtte fra EU-midler bør medlemsstaterne i samarbejde med erhvervsorganisationer, fagforeninger og ikkestatslige organisationer **udvikle oplysnings- og bevidstgørelseskampagner** rettet mod irregulære migrantarbejdere. I samarbejde med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder vil Kommissionen udvikle en særlig uddannelse for arbejdstilsynsførende, således at de kan oplyse irregulære migrantarbejdere om deres rettigheder og om, hvordan de kan indgive krav på efterbetaling af udestående løn gennem de relevante ordninger, selv efter at de er vendt tilbage til deres hjemland.

Kommissionen vil:

- støtte udveksling af god praksis om effektive klageordninger og praktisk politik eller protokoller, der kan lette irregulære migrantarbejders samarbejde med de retshåndhævende myndigheder
- indlede en dialog med arbejdsmarkedets parter, arbejdsgiverforeninger, fagforeninger og ikkestatslige organisationer gennem indhentning af ekspertise fra den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde
- i samarbejde med erhvervsorganisationer, fagforeninger og ikkestatslige organisationer støtte udviklingen af oplysnings- og bevidstgørelseskampagner rettet mod irregulære migrantarbejdere vedrørende deres rettigheder.

Medlemsstaterne bør:

- forbedre adgangen til klageordninger for at tilskynde irregulære migranter til at indgive klage i tilfælde af ulovlig beskæftigelse og udnyttelse
- indføre sikre rapporteringspolitikker eller -protokoller, således at irregulære migrantarbejdere kan samarbejde med de retshåndhævende myndigheder uden fare for, at deres migrantstatus påvirker udøvelsen af deres rettigheder
- hjælpe fagforeninger og civilsamfundsorganisationer med at yde oplysning og rådgivning, juridisk bistand og andre tjenester til irregulære migrantarbejdere.

4. Inspektioner

4.1. Inspektioner foretaget af medlemsstaterne

Inspektioner er det **vigtigste redskab** til at afsløre arbejdsgivere, der ansætter irregulære migranter, og tilfælde af udnyttelse. Det er på grundlag af inspektionsresultaterne, at arbejdsgiverne kan drages til ansvar og straffes, og at der kan træffes de nødvendige foranstaltninger for at beskytte de irregulære migrantarbejdere, som er genstand for udnyttelsen. I henhold til direktivets artikel 14, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre effektive og tilstrækkelige inspektioner baseret på risikovurderinger, der bidrager til at udpege de aktivitetssektorer, hvor risikoen for ulovlig beskæftigelse er størst, da det ellers ikke er muligt at nå målene i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere.

Da direktivet ikke indeholder bestemmelser om definitionen af "effektive og tilstrækkelige" inspektioner, varierer praksis fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket er tegn på, at der er **flere faktorer, som gør inspektionerne mindre effektive**: udpegningen af de økonomiske sektorer, hvor risikoen for ulovlig beskæftigelse er størst, det lave antal inspektioner, der foretages i medlemsstaterne (herunder i de sektorer, hvor risikoen for ulovlig beskæftigelse er størst), manglen på tilstrækkelige ressourcer samt vanskelighederne ved at indlede et samarbejde med de migranter, der under inspektionerne viser sig at være udnyttede.

Som allerede nævnt er der **væsentlige mangler i de inspektionsdata**, som medlemsstaterne har indsendt. Hvis inspektionerne kan være effektive, skal de desuden målrettes mod de af medlemsstaternes **sektorer, hvor risikoen for ulovlig beskæftigelse er størst**. Det er i disse sektorer, at behovet for inspektioner er mest presserende. Medlemsstaterne foretager risikovurderinger for at fastlægge sådanne risikoområder⁶² på grundlag af nationale retningslinjer eller årlige handlingsplaner, indsamlede data og resultater fra tidligere inspektioner samt klager, anmeldelser eller henvisninger fra andre nationale myndigheder. Sektorerne med den største forekomst af ulovlig beskæftigelse lader til at være de samme i de fleste medlemsstater og er typisk **arbejdskraftintensive sektorer med lavtuddannede/lavtlønnede arbejdstagere** og stor personaleudskiftning. De typiske risikosektorer omfatter landbrugs-, bygge- og fremstillingssektoren, pleje i hjemmet og social støtte samt hotel- og restaurationsbranchen⁶³. I indberetningerne til Kommissionen udpeger flere af medlemsstaterne⁶⁴ imidlertid ikke nogen risikosektorer, hvilket tyder på, at der er behov for en bedre prioritering af inspektionerne. Selv om risikosektorerne ser ud til at være de samme over en længere periode, kan den økonomiske udvikling føre til, at der opstår nye sektorer, hvor der er stor risiko for ulovlig beskæftigelse, såsom **platformsarbejdere**. Medlemsstaterne bør derfor regelmæssigt ajourføre listen over deres risikosektorer.

Det **antal inspektioner, der foretages i det nuværende system, vil sandsynligvis ikke afholde arbejdsgivere fra at ansætte irregulære migranter**. Andelen af arbejdsgivere, der er aktive inden for en sektor, som bliver genstand for inspektion, er som regel meget lav; arbejdsgiverne kan derfor anse den økonomiske fordel, som de opnår gennem ulovlig beskæftigelse, for at opveje risikoen for at blive opdaget gennem inspektioner. Ifølge tabel 3

⁶² Det Europæiske Migrationsnetværks sammenfattende rapport: *Illegal employment of Third Country Nationals in the European Union*, 2017, s. 20.

⁶³ Idem, s. 14-15.

⁶⁴ Tjekkiet, Estland, Litauen, Malta og Rumænien.

og 4, som viser medlemsstaternes oplysninger om de inspektioner, der er gennemført i alle sektorer⁶⁵, er der stor forskel på medlemsstaternes inspektionsindsats. Således blev **under 1 % af arbejdsgiverne i samtlige sektorer** i Bulgarien, Estland, Frankrig, Letland, Nederlandene og Sverige inspiceret i 2019; i 13 medlemsstater blev mellem 1 % og 10 % af arbejdsgiverne inspiceret⁶⁶; i Østrig blev 14,5 % af alle arbejdsgivere inspiceret, mens andelen i Slovenien og Slovakiet var på over 30 %. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, er **inspektionerne i de fleste medlemsstater ikke rettet mod risikosektorer**, hvilket ikke er i tråd med direktivets krav. Desuden indberetter medlemsstaterne og andre interessenter⁶⁷, at arbejdstilsynsmyndighederne **ofte er underbemandede og mangler ressourcer**, hvilket har betydning for, hvor mange inspektioner, der foretages, og hvor hyppigt de foretages.

Ud over at afsløre tilfælde af ulovlig beskæftigelse tjener inspektionerne også til at **konstatere tilfælde af sårbarhed og udnyttelse**, navnlig i sager, der vedrører børns rettigheder, grundlæggende arbejdsstandarder og ligestilling mellem kønnene. Desuden fremhæver interessenterne⁶⁸, at arbejdstagere, der udnyttes, afskrækkes fra at indberette deres situation i forbindelse med inspektionerne på grund af risikoen for at blive pågrebet og tilbagesendt, navnlig når arbejdstilsyns- og politi-/immigrationsmyndighederne foretager fælles inspektioner. Interessenterne slår derfor til lyd for en klar adskillelse af arbejdstilsyn og retshåndhævelses-/immigrationsrelateret virksomhed, hvilket vil sikre, at irregulære migranter, der afsløres under inspektioner, ikke vil blive henvist til immigrationsmyndighederne med henblik på en tilbagesendelsesprocedure. Desuden bemærker Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, at arbejdsmyndighederne og enheder til bekæmpelse af menneskehandel eller andre specialiserede enheder, der er uddannet inden for udnyttelse af arbejdskraft, ved at foretage inspektioner i fællesskab kan **hjælpe med at finde frem til migranter, der er ofre for arbejdskraftudnyttelse eller menneskehandel**.

De ordninger, der skal gøre det lettere at indgive klage over arbejdsgivere via udpegede tredjeparter såsom fagforeninger eller ikkestatslige organisationer, har til formål at sikre, at tilfælde af udnyttelse kommer frem i lyset og anmeldes til de kompetente myndigheder. Det er af afgørende betydning, at ordningerne rent faktisk gennemføres (se afsnit 3.2), således at det sikres, at irregulære migrantarbejdere kan udøve deres rettigheder uden frygt for at blive genstand for tilbagesendelsesprocedurer. Desuden har visse medlemsstater truffet yderligere foranstaltninger, der skal gøre det lettere at anmelde tilfælde af udnyttelse. Nederlandene gennemfører f.eks. en politik kaldet "free-in, free-out"⁶⁹, under hvilken irregulære migranter kan anmelde en forbrydelse til politiet uden at blive anholdt eller risikere at blive tilbagesendt, uanset hvilken type kriminalitet der anmeldes. Spanien har oprettet særlige politihold, hvis opgave det er at yde bistand til migranter, herunder irregulære migranter, ved at informere

⁶⁵ Portugal (landbrug/skovbrug/fiskeri, byggesektoren og hotel- og restaurationsbranchen) rapporterer udelukkende om risikosektorer.

⁶⁶ Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Ungarn, Italien, Litauen, Malta, Polen, Rumænien og Finland.

⁶⁷ Feedback fra Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS) i de målrettede høringer og fra medlemsstaternes repræsentanter på mødet mellem de nationale kontaktpunkter for smugling af migranter i februar 2021.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Den er baseret på et internt politikdokument fra det nationale politi og et aftalememorandum, der er indgået med det nederlandske parlament.

dem om deres rettigheder, rådgive dem om, hvordan deres status kan legaliseres, og hjælpe dem med at indgive klager over arbejdsgivere og andre personer for dårlig behandling og udnyttelse, uden at de risikerer at blive beordret tilbagesendt.

4.2. Foranstaltninger til at gøre inspektionerne mere effektive

Hvis inspektionerne effektivt skal kunne afsløre ulovlig beskæftigelse og sikre beskyttelse af irregulære migranter, bør medlemsstaterne sørge for, at inspektionerne er rettet mod de økonomiske sektorer, hvor risikoen for ulovlig beskæftigelse er størst, omfatter et betydeligt antal arbejdsgivere i disse sektorer og gennemføres med jævne mellemrum. Derfor bør alle medlemsstater **gennemføre omfattende og regelmæssige risikovurderinger**, hvor der også ses på nye og fremspirende økonomiske områder såsom platformsøkonomien, med henblik på at udpege risikosektorer og underrette Kommissionen herom.

Kommissionen vil i tæt samarbejde med medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter fremme **udvekslingen af bedste praksis vedrørende inspektioner, risikovurderinger** og samarbejde mellem nationale arbejdstilsyn, herunder hvad der kan anses for at være **realistiske mål med afskrækkende virkning** for årlige inspektioner i de risikosektorer, som medlemsstaterne har udpeget.

For at gøre det lettere at konstatere tilfælde af udnyttelse og finde frem til ofre for menneskehandel i forbindelse med inspektioner, og for at bistå medlemsstaterne med at gennemføre forpligtelserne i direktivet, vil Kommissionen i samarbejde med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og ved indhentning af ekspertise fra den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde på struktureret vis fremme udvekslingen af god praksis, f.eks. vedrørende **fælles inspektioner foretaget af arbejdsmyndigheder og specialiserede enheder uddannet inden for udnyttelse af arbejdskraft**. Medlemsstaterne bør desuden **tilbyde arbejdstilsynsførende uddannelse** i irregulære migrantarbejders rettigheder i henhold til direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere samt i at afdække tilfælde af udnyttelse og menneskehandel. Kommissionen vil sideløbende undersøge mulighederne for at bistå medlemsstaterne med uddannelse efter behov i samarbejde med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder.

Kommissionen vil:

- arbejde tæt sammen med medlemsstaterne om at fastlægge mulige årlige mål for inspektioner af arbejdsgivere i risikosektorer
- fremme udveksling af god praksis vedrørende inspektioner, udpegningen af risikosektorer og samarbejdet mellem arbejdstilsyn gennem indhentning af ekspertise fra den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde
- fremme udveksling af god praksis med hensyn til at konstatere tilfælde af udnyttelse og menneskehandel, herunder vedrørende fælles inspektioner med særlige enheder
- undersøge muligheden for at bistå medlemsstaterne med uddannelse af arbejdstilsyn i samarbejde med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder.

Medlemsstaterne bør:

- sikre, at inspektionerne er rettet mod de økonomiske sektorer, hvor risikoen for ulovlig beskæftigelse er størst, omfatter en betydelig del af arbejdsgiverne i disse sektorer og gennemføres med jævne mellemrum
- gennemføre omfattende og regelmæssige risikovurderinger, hvor der også ses på nye og fremspirende økonomiske områder såsom platformsøkonomien, med henblik på at udpege risikosektorer og underrette Kommissionen herom
- tilbyde arbejdstilsynsførende uddannelse i irregulære migrantarbejderes rettigheder i henhold til direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere samt i at afdække tilfælde af udnyttelse og menneskehandel.

5. Væsentlige mangler i oplysningerne

I henhold til direktivet skal medlemsstaterne hvert år underrette Kommissionen om antallet og resultaterne af inspektionerne⁷⁰, om arbejdsgivernes efterbetalinger, om de andre trufne foranstaltninger og om sikring af en lettere klageadgang⁷¹. Disse oplysninger er afgørende for at vurdere, hvordan foranstaltningerne i direktivet gennemføres, og hvilke konsekvenser de har. Medlemsstaterne giver imidlertid meget begrænsede og uensartede oplysninger, hvilket fører til væsentlige mangler i dataene om inspektionerne og resultaterne heraf, om anvendelsen af finansielle og strafferetlige sanktioner, om antallet af indledte straffesager samt om anvendelsen og resultaterne af klageordningerne.

Der er endvidere mangel på fuldstændige og pålidelige data og oplysninger om **anvendelsen af klageordningerne og resultaterne heraf** samt utilstrækkelig rapportering fra medlemsstaterne om antallet af **efterbetalingskrav**, der er indgivet, og hvor der er givet medhold, og om sager indledt mod arbejdsgivere, der udnytter deres ansatte. Ingen medlemsstat har centraliserede data om antallet af vellykkede klager, som irregulære migranter har indgivet vedrørende betaling af deres udestående løn. Selv om arbejdstagerne får medhold i deres krav, er det derfor tit uvist, hvorvidt de i sidste ende modtager deres efterbetaling, idet arbejdsgiverne ofte erklærer sig konkurs eller forsvinder. Uden et samlet overblik over antallet og resultaterne af de indgivne klager er det vanskeligt at drage

⁷⁰ Direktivets artikel 14.

⁷¹ Direktivets artikel 16, stk. 2.

konklusioner om, hvor effektiv adgangen til domstolsprøvelse og klageordninger i medlemsstaterne er, samt hvor ofte og med hvilket resultat disse ordninger anvendes.

Manglen på pålidelige og fuldstændige oplysninger **gør det vanskeligt endegyldigt at vurdere, om direktivet har haft en virkning** med hensyn til at afskrække fra og mindske omfanget af ulovlig beskæftigelse, og om de strafferetlige sanktioner i medlemsstaterne er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. En bedre indsamling af oplysninger vil bidrage til en mere effektiv håndhævelsesstrategi på både nationalt plan og EU-plan.

Hvis **de væsentlige datamangler skal udbedres, og der skal kunne foretages en grundig vurdering** af, om direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere er virkningsfuldt og effektivitet, er der behov for en bedre rapportering fra de nationale myndigheders side. For det første skal medlemsstaterne for at opfylde deres forpligtelser i henhold til kravene i direktivets artikel 16, stk. 2, give rettidige, fuldstændige og sammenlignelige oplysninger. For at hjælpe medlemsstaterne med at opfylde deres rapporteringsforpligtelser vil Kommissionen med støtte fra Det Europæiske Migrationsnetværk **oprette et IT-rapporteringssystem og en tilknyttet database**. Et sådant system vil lette indsamlingen af oplysninger fra de nationale myndigheder vedrørende de finansielle, strafferetlige og andre sanktioner, der pålægges arbejdsgivere, anvendelsen af klageordningerne — herunder om antallet af indgivne klager og resultaterne heraf, lønkrav og betalinger og udstedte midlertidige tilladelser — samt om de inspektioner, der er foretaget, og resultaterne heraf. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne fastlægge klare **rapporteringskriterier og -krav** for at sikre, at indberetningerne er ensartede og af høj kvalitet, og at dataene er fuldstændige og sammenlignelige og indsendes rettidigt.

Kommissionen vil:

- med støtte fra Det Europæiske Migrationsnetværk oprette et IT-rapporteringssystem og en tilknyttet database til indsamling af data og oplysninger vedrørende sanktioner, beskyttelsesforanstaltninger og inspektioner
- i samarbejde med medlemsstaterne fastlægge klare rapporteringskriterier og -krav.

Medlemsstaterne bør:

- årligt og rettidigt aflægge rapport om inspektionerne og resultaterne heraf (f.eks. det samlede antal indledte og afsluttede sager, bøder og strafferetlige sanktioner)
- forbedre indsamlingen af data om anvendelsen af klageordningerne og resultaterne heraf (f.eks. antallet af efterbetalingskrav, resultaterne af de indgivne krav og antallet af sager indledt mod arbejdsgivere).

6. Intensivering af EU-indsatsen mod ulovlig beskæftigelse

For at bekæmpe irregulær migration er EU nødt til at tage hånd om alle aspekter af dette fænomen gennem en samlet tilgang, som det også fremgår af den nye pagt. Ud over at tage fat på de grundlæggende årsager til migration, genoptage kampen mod migrantsmuglere i partnerskab med tredjelande og gøre mere for at åbne lovlige veje ind i EU, skal EU også

styrke sin bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse, som er en drivkraft for irregulær migration og en kilde til udnyttelse og misbrug. I den henseende er der behov for at sikre en mere effektiv gennemførelse og håndhævelse af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere, som er vores vigtigste redskab, og som **kan anvendes endnu bedre**.

Omfanget og graden af direktivets gennemførelse varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om forskellene i de forskellige tilgange afspejler den fleksibilitet, som medlemsstaterne i henhold til direktivet har til at gennemføre de løsninger, der passer bedst til deres nationale systemer, er de også tegn på, **at reglerne om sanktioner, beskyttelsesforanstaltninger og inspektioner generelt kan anvendes mere effektivt** til at afsløre arbejdsgivere, der udnytter deres ansatte, og beskytte migranter mod at blive udnyttet.

I første omgang kan der allerede opnås betydelige forbedringer ved at **fremskynde den effektive anvendelse** af de vigtigste gældende bestemmelser i direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at følge de centrale anbefalinger, som den har fremsat i nærværende meddelelse. Kommissionen vil fremme dialogen med medlemsstaternes myndigheder og med flere forskellige interessenter, bl.a. ved i 2021 at genoptage arbejdet i Kommissionens særlige ekspertgruppe om irregulær migration vedrørende direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere. Ekspertgruppens arbejde har til formål at forbedre fastlæggelsen og udvekslingen af god praksis mellem medlemsstaterne og støtte dem i at fortolke og gennemføre direktivets bestemmelser på struktureret vis. Med dette for øje vil Kommissionen **arbejde tæt sammen med interessenter** såsom nationale arbejds- og immigrationsmyndigheder, fagforeninger, civilsamfundsorganisationer, arbejdsmarkedets parter og internationale organisationer. Kommissionen vil i det relevante omfang indhente ekspertise fra den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde.

Kommissionen vil, samtidig med at den bistår medlemsstaterne i deres gennemførelsesbestræbelser, også løbende overvåge gennemførelsen af direktivet og fokusere på en **effektiv håndhævelse** heraf. Efter vedtagelsen af denne meddelelse vil Kommissionen samarbejde med de relevante myndigheder i medlemsstaterne om at indhente yderligere oplysninger om gennemførelsen af de vigtigste forpligtelser vedrørende sanktioner, inspektioner og beskyttelse af migranternes rettigheder, der følger af direktivet, og forsøge at finde mulige løsninger. Kommissionen vil, hvor det er relevant, indlede **traktatbrudsprocedurer**.

Kommissionen vil inden udgangen af 2022 gennemføre de foranstaltninger, der fremlægges i denne meddelelse, og **aflægge rapport om de opnåede resultater** i den næste gennemførelsesrapport, der skal foreligge senest i 2024. Når Kommissionen har set på, hvilke fremskridt der er opnået gennem anbefalingerne i denne meddelelse og den fornyede gennemførelses- og håndhævelsesindsats, vil den under hensyntagen til en eventuel udvikling inden for ulovlig beskæftigelse og til, hvorvidt direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere stadig er egnet til at håndtere en sådan udvikling, overveje, om den gældende retlige ramme bør ændres.

TABELLER

Tabel 1: Finansielle sanktioner

M E D L E M S T A T	F/J pers on*	Størrelsen af de finansielle sanktioner			Art. 5, stk. 3**	Art. 5, stk. 2, litra b)***	Ændringer
		Minimums beløb	Fast beløb	Maksimumsbel øb			
Sanktion, der gælder for hver ulovligt beskæftiget irregulær migrant							
AT	F/J	1 000 EUR/ 4 000 EUR		10 000 EUR/50 000 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
BE	F/J	300 EUR		3 000 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
BG	F	500 BGN/ 1 000 BGN (255 EUR/511 EUR)		7 500 BGN/15 000 BGN (3 834 EUR/7 669 EUR)	Nej	Lægges oveni	BG har forhøjet bøden. Tidligere var den for fysiske personer på mellem 500/1 000 BGN og 5 000/10 000 BGN. For juridiske personer var den på op til 20 000/40 000 BGN.
	J	2 000/4 000 BGN (1 022 EUR/2 045 EUR)		30 000/60 000 BG N (15 339 EUR/30 67 8 EUR)			
CY	F/J	1 500 EUR		3 000 EUR	Ja	Lægges oveni	Cyperns regering har forelagt parlamentet et lovforslag om at øge de administrative bøder og gøre sanktionerne mere afskrækkende. Lovforslaget forventes vedtaget i løbet af de kommende uger.
EE	F			1 200 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
	J			3 200 EUR			
EL	F/J		5 000 EUR / 10 000 EU R		Nej	Lægges oveni	EL har hævet sanktionsnivauet. Tidligere var bøden på mellem 3 000 EUR og 15 000 EUR.
ES	F/J	500 EUR		100 000 EUR	Nej	Lægges oveni	ES har forhøjet bøden, som tidligere var på mellem 6 001 EUR og 60 000 EUR.
FR	F/J	6 980 EUR		15 000 EUR/75 000 EUR	Nej	Lægges oveni	Frankrig tilpassede bødebeløbet for bedre at tage hensyn til de faktiske omstændigheder (dekret af 4. juni 2013).
HR	F	10 000 HRK (1 334 EUR)		30 000 HRK (4 002 EUR)		Lægges oveni	
	J	70 000 HRK (9 338 EUR)		150 000 HRK (20 010 EUR)	Ja		

HU	F/J	4x mindstelønnen		15x mindstelønnen	Ja	Lægges oveni	Mindstelønnen var på 161 000 HUF/måned (465,129 EUR) i 2020
IT	F	1 800 EUR		43 200 EUR	Ja	Iberegnet	IT har forhøjet sanktionsbeløbet. Tidligere var det på mellem 1 500 EUR og 12 000 EUR.
LT	F	869 EUR/2 89 6 EUR		2 896 EUR/5 792 E UR	Nej	Lægges oveni	Ændring gældende siden 1.1. 2017
	J	1 000 EUR/5 000 EUR		5 000 EUR/6 000 E UR			
LU	F/J		2 500 EUR		Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
NL	F			11 250 EUR	Ja	Indeholdt	NL har forhøjet bøden. Tidligere var den for fysiske personer på op til 4 000 EUR og for juridiske personer på op til 8 000 EUR.
	J			45 000 EUR			
RO	F/J	10 000 RON (2 032 EUR)		20 000 RON (4 064 EUR)	Nej	Lægges oveni	RO har forhøjet bøden. Tidligere var den på mellem 1 500 EUR og 2 000 RON.
SE	F/J			36 396 SEK/47 300 SEK (3 613 EUR/4 696 EUR)	Nej	Indeholdt	SE har forhøjet bøden.
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
	J	4 000 EUR		12 000 EUR			
Fast sanktionsbeløb, hvor der allerede er taget hensyn til antallet af irregulære migranter							
CZ	F			5 000 000 CZK (196 900 EUR)	Nej	Lægges oveni	CZ har forhøjet bøden. Tidligere var den på op til 2 000 000 CZK.
	J	50 000 CZK (1 969 EUR)		10 000 000 CZK (393 800 EUR)			
DE	F/J			500 000 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
FI	F/J	1 000 EUR		30 000 EUR	Ja	Lægges oveni	Ingen ændring
LV	F	210 EUR		500 EUR	Ja	Lægges oveni	Ingen ændring
MT	F/J			11 646,87 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring i størrelsen af den maksimale økonomiske sanktion, men yderligere elementer tilføjet, bl.a. tilbagesendelsesomkostninger og omkostninger ved at sende betalinger til et tredjeland.
PL	F/J	1 000 PLN (223,1 EUR)		30 000 PLN (6 693 EUR)	Ja	Lægges oveni	Ingen ændring
PT	F/J	2 000 EUR		90 000 EUR	Ja	Lægges oveni	Ingen ændring

SK	F/J	2 000 EUR		200 000 EUR	Nej	Lægges oveni	Ingen ændring
*F/J = fysisk person/juridisk 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." ***Artikel 5, stk. 2, litra b), i direktiv 2009/52/EF: "Sanktionerne for overtrædelser af forbuddet i artikel 3 omfatter: <i>b) betaling af omkostningerne ved tilbagesendelse af ulovligt beskæftigede tredjelandstatsborgere i de tilfælde, hvor der gennemføres tilbagesendelsesprocedurer. Medlemsstaterne kan i stedet beslutte, at de finansielle sanktioner under litra a) i det mindste skal afspejle de gennemsnitlige omkostninger ved tilbagesendelse.</i>" Vekselkurser pr. 11.6.2021: 1 BGN = 0,5113 EUR, 1 CZK = 0,03938 EUR, 1 DKK = 0,134474 EUR, 1 HUF = 0,002889 EUR, 1 PLN = 0,2231 EUR, 1 RON = 0,2032 EUR, 1 SEK = 0,09929 EUR, 1 HRK = 0,1334 EUR.							

Tabel 2: Strafferetlige sanktioner

MED LEM SST AT	Sanktioner (fængselsstraffe og eventuelle bøder)					Bemærkninger
	Artikel 9, stk. 1, litra a) "Overtrædelsen fortsætter eller gentages konsekvent."	Artikel 9, stk. 1, litra b) "samtidig ansættelse af et betydeligt antal tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold"	Artikel 9, stk. 1, litra c) "særligt udnyttende arbejdsforhold"	Artikel 9, stk. 1, litra d) "en arbejdsgiver som [...] anvender arbejde eller tjenesteydelser, [...] vel vidende, at denne person er offer for menneskehandel"	Artikel 9, stk. 1, litra e) "ulovlig beskæftigelse af en mindreårig"	
AT	Bøde på op til 360 dagbøder eller op til 6 måneders fængsel	Bøde på op til 360 dagbøder eller op til 6 måneders fængsel	Op til 2 års fængsel	Op til 2 års fængsel	Bøde på op til 360 dagbøder eller op til 6 måneders fængsel	Bødens beløb, som kan være på op til 360 dagbøder, afhænger af lovovertræderens indkomst. Den maksimale finansielle sanktion kan beløbe sig til 1,8 mio. EUR.
BE	6 måneders til 3 års fængsel og/eller bøde på 600-6 000 EUR		1-5 års fængsel og bøde på 500-50 000 EUR	1-5 års fængsel og bøde på 500-50 000 EUR	10-15 års fængsel og bøde på 1 000-100 000 EUR	Sanktioner på niveau 4 gælder for beskæftigelse af udlændinge, som ikke har tilladelse eller bemyndigelse til at opholde sig i Belgien i mere end 3 måneder.
BG	1-5 års fængsel og bøde på mellem 5 000 BGN (2 554 EUR) og 50 000 BGN (25 564 EUR)	Op til 4 års fængsel og bøde på mellem 2 000 BGN (1 022 EUR) og 20 000 BGN (10 225 EUR)	1-5 års fængsel og bøde på mellem 5 000 BGN (2 554 EUR) og 50 000 BGN (25 564 EUR)	Op til 4 års fængsel og bøde på mellem 2 000 BGN (1 022 EUR) og 20 000 BGN (10 225 EUR)	1-5 års fængsel og bøde på mellem 3 000 BGN (1 534 EUR) og 30 000 BGN (15 338 EUR)	Sanktionerne i artikel 9, stk. 1, litra b), gælder for den person, der samtidigt beskæftiger fem eller flere udlændinge med ulovligt ophold.
CY	Op til 5 års fængsel og/eller bøde på ikke over 20 000 EUR					Hver af de omstændigheder, der er nævnt i artikel 9, stk. 1, litra a), kan være kumulative eller indbyrdes substituerbare.
CZ	6 måneders til 5 års fængsel: op til 6 måneders fængsel, konfiskation af ejendom eller andre værdier eller forbud mod at udøve erhvervsmæssig virksomhed — op til et års fængsel, hvis en person som medlem af en organiseret gruppe, mod vederlag eller gentagne gange har begået den strafbare handling at have beskæftiget udlændinge ulovligt — 6 måneders til 3 års fængsel, hvis lovovertræderen har opnået en betydelig fordel for sig selv eller en anden — 1-5 års fængsel og i givet fald også konfiskation af ejendom, hvis lovovertræderen ved denne strafbare			—	6 måneders til 5 års fængsel	En bødestaf kan højst være på 1 460 000 000 CZK (53 100 563 EUR), når den pålægges en juridisk person.

	handling har opnået en stor fordel for sig selv eller en anden person.					
DE	Op til 1 års fængsel eller bøde	Op til 1 års fængsel eller bøde	Op til 3 års fængsel eller bøde (alvorlige tilfælde: fra 6 måneder til 5 år)	Op til 3 års fængsel eller bøde	Op til 1 års fængsel eller bøde	1. Ved strafbar handling begået forsætligt: bøde på højst 1 000 000 EUR 2. Ved strafbar handling begået uagtsomt: bøde på højst 500 000 EUR.
EE	Bøde på 30-500 dagbøder (96-1 600 EUR) eller op til 3 års fængsel					Juridiske personer straffes kun med bødestraf (på mellem 3 200 EUR og 16 000 000 EUR). Tvangsopløsning af en juridisk person.
EL	Mindst 5 måneders fængsel			Mindst 6 måneders fængsel	Mindst 6 måneders fængsel	Der skelnes ikke mellem arbejdsgivere som fysiske og juridiske personer.
ES	3-18 måneders fængsel og bøde på 12-30 månedslønninger	6 måneders til 6 års fængsel og bøde på 6-12 månedslønninger	2-5 års fængsel og bøde på 6-12 månedslønninger	2-5 års fængsel og bøde på 6-12 månedslønninger	3-18 måneders fængsel og bøde på 12-30 månedslønninger	
FI	Bøde eller op til 1 års fængsel					
FR	Op til 10 års fængsel og bøde på 100 000 EUR					
HR	6 måneders til 5 års fængsel					
HU	Op til 2 års fængsel	Op til 2 års fængsel	Op til 3 års fængsel	Op til 3 års fængsel	Op til 3 års fængsel	
IT	1-5 års fængsel og 5-15 år ved skærpende omstændigheder					IT har forlænget fængselsstraffen. Tidligere: mindst 3 måneders og højst 1 års fængsel samt bøde på 5 000 EUR for hver ulovligt beskæftiget arbejdstager, med skærpede sanktioner, hvis aktiviteterne er knyttet til kriminelle handlinger med profit for øje.
	Forhøjelse på mellem en tredjedel og halvdelen af sanktionen		Forhøjelse på mellem en tredjedel og halvdelen af sanktionen samt bøde på 25 000 EUR for hver berørt person		Forhøjelse på mellem en tredjedel og halvdelen af sanktionen samt bøde på 25 000 EUR for hver berørt person	
LT	Bøde eller op til 2 års fængsel		Op til 8 års fængsel	2-10 års fængsel eller, hvis der er tale om to eller flere personer, 4-12 år		Særlige sanktioner over for juridiske personer: 1) bøde (på mellem 10 000 og 5 000 000 EUR) 2) indskrænkning af den juridiske persons virksomhed

					3) afvikling af den juridiske enhed.	
LU	8 dages til 1 års fængsel og/eller bøde på 2 501-20 000 EUR				Særlige sanktioner over for juridiske personer: 1) bøde på mindst 500 EUR og højst 750 000 EUR 2) særlig konfiskation 3) udelukkelse fra deltagelse i en offentlig kontrakt 4) afvikling.	
LV	Midlertidig frihedsberøvelse (op til 3 måneders fængsel) eller samfundstjeneste eller bøde (på op til 100 månedlige mindstelønninger (50 000 EUR))					
MT	Bøde på op til 11 646,87 EUR og/eller op til 2 års fængsel. Sanktionen forhøjes med en eller to niveauer ved de skærpende omstændigheder, der er nævnt i artikel 9, stk. 1, litra a-e).				Særlige sanktioner over for juridiske personer: 1) bøde på højst 2 500 EUR 2) suspension eller annullering af tilladelse 3) midlertidig eller permanent lukning 4) tvangsafvikling.	
NL	Op til 4 års fængsel eller bøde af 5. kategori	Op til 4 års fængsel eller bøde af 5. kategori; maksimumssanktionen for menneskehandel er op til 12 års fængsel.			I henhold til straffeloven kan juridiske personer forfølges strafferetligt. Juridiske personer såvel som den overordnede eller tilsynsførende kan straffes.	
PL	Bøde (i form af dagbøder, idet antallet af dagbøder og størrelsen af én dagbod fastsættes). En dagbod skal være på mindst 100 og højst 1 080 000 zloty; ellers op til 12 måneders frihedsindskrænkning.		Op til 3 års fængsel		Bøde på 100-1 080 000 zloty eller frihedsindskrænkning	Særlige sanktioner over for juridiske personer: 1) forbud mod at fremme eller reklamere for egen virksomhed, egne fremstillede varer og leverede tjenesteydelser, 2) udelukkelse fra retten til at modtage offentlige finansielle tilskud, 3) udelukkelse fra retten til tilskud fra internationale organisationer, 4) udelukkelse fra retten til at deltage i offentlige udbud, 5) forbud mod at udøve en bestemt økonomisk aktivitet, 6) offentliggørelse af en retsafgørelse.
PT	Op til 1 års fængsel eller bøde på op til 240 dagbøder	Op til 2 års fængsel eller bøde på op til 480 dagbøder	1-5 års fængsel	2-6 års fængsel	Op til 2 års fængsel eller bøde på op til 480 dagbøder	Særlige sanktioner over for juridiske personer: 1) bøde 2) forbud mod

	(højst 120 000 EUR)	(højst 240 000 EUR)			(højst 240 000 EUR)	udøvelse af den pågældende aktivitet i en periode på 3 måneder til 5 år.
RO		1-2 års fængsel eller bøde	6 måneders til 3 års fængsel	3 måneders til 2 års fængsel	3 måneders til 2 års fængsel	Den i artikel 9, stk. 1, litra b), nævnte sanktion finder anvendelse på beskæftigelse af flere end 5 personer.
SE	Bøde eller op til 1 års fængsel					En selskabsbøde er på mindst 10 000 (1 138 EUR) og højst 3 000 000 SEK (341 382 EUR). Desuden er det i henhold til kapitel 36, § 4, i den svenske straffelov muligt at konfiskere fortjenester, der er opnået ved en forbrydelse. Den juridiske person kan derfor miste hele den fortjeneste, der er opnået i kraft af den ulovlige beskæftigelse.
SI	Op til 2 års fængsel		Op til 3 års fængsel			Størrelsen af den bøde, der pålægges en juridisk person, afhænger af den straf (navnlig varigheden af en fængselsstraf), som er fastsat for lovovertræderen bag den strafbare handling.
SK	Op til 2 års fængsel	6 måneders til 3 års fængsel				Sanktioner over for juridiske personer: konfiskation af et pengebeløb på mellem 800 EUR og 1 660 000 EUR, konfiskation af ejendom.

Tabel 3: Inspektioner foretaget af medlemsstaterne i 2019

Medlemsstat	Inspektioner		Resultater	
	Absolutte tal	Procentdel af inspicerede arbejdsgivere i alle sektorer	Antal inspektioner, hvor der blev opdaget ulovligt beskæftigede arbejdstagere	Antal opdagede ulovligt beskæftigede arbejdstagere
Belgien	14 658	6,3 %	1 062	1 629
Bulgarien	391	0,4 %	4	14
Tjekkiet	8 160	5,6 %	74	180
Tyskland	98 224	6,0 %	Ingen data	Ingen data
Estland	100	0,2 %	0	44
Grækenland	21 244	9,4 %	30	41
Spanien	15 706	1,7 %	3 215	4 948
Frankrig	1 286	0,1 %	1 068	1 800
Kroatien	10 100	2,8 %	142	321
Italien	129 289	8,2 %	907	1 608
Cypern	9 203	126,1 %	68	104
Letland	1 518	0,8 %	6	6
Litauen	7 141	6,6 %	72	257
Luxembourg	5 682	64,6 %	61	68
Ungarn	15 509	3,5 %	47	85
Malta	3 920	6,1 %	13	22
Nederlandene	1 746	0,5 %	386	405
Østrig	27 518	14,5 %	3 345	5 831
Polen	11 623	1,9 %	497	574
Portugal	1 167	0,6 %	0	757
Rumænien	1 416	1,5 %	0	121
Slovenien	10 444	32,0 %	96	0
Slovakiet	23 891	36,6 %	5	7
Finland	19 765	6,3 %	17	53
Sverige	2 675	0,5 %	331	584
<i>I alt</i>	442 376	13,7 %	11 446	19 459

Tabel 4: Inspektioner foretaget af medlemsstaterne i 2020

Medlemsstat	Inspektioner		Resultater	
	Absolutte tal	Procentdel af inspicerede arbejdsgivere i alle sektorer	Antal inspektioner, hvor der blev opdaget ulovligt beskæftigede arbejdstagere	Antal opdagede illegale arbejdstagere
Belgien	10 080	4,37 %	832	1 371
Bulgarien	131	0,13 %	5	5
Tjekkiet	5 557	4,08 %	36	66
Tyskland	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Estland	388	1,30 %	53	132
Grækenland	10 904	10,61 %	27	41
Spanien	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Frankrig	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Kroatien	8 101	2,15 %	133	232
Italien	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Cypern	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Letland	1 239	0,68 %	8	8
Litauen	4 161	1,93 %	0	3
Luxembourg	12 728	Ingen data	54	70
Ungarn	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Malta	3 542	5,05 %	19	33
Nederlandene	Ingen data	Ingen data	Ingen data	Ingen data
Østrig	29 220	15,94 %	3 483	5 302
Polen	6 823	1,17 %	320	426
Portugal	631	1 %	Ingen data	239
Rumænien	724	Ingen data	Ingen data	53
Slovenien	7 826	Ingen data	104	Ingen data
Slovakiet	13 182	19 %	6	44
Finland	14 593	4,55 %	2	6
Sverige	1 695	0,31 %	239	406
I alt	131 525	4,82 %	5 321	8 437