



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.5.2014
COM(2014) 286 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

om

**tillämpningen av direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för
sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om

tillämpningen av direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt

Under 2013 konstaterades att 386 230 tredjelandsmedborgare vistades irreguljärt i Europeiska unionen (EU), jämfört med 608 870 under 2008¹. Denna minskning kan delvis bero på den ekonomiska krisen, som har gjort det svårare att hitta ett arbete i stora delar av Europeiska unionen (EU). Företeelsen är emellertid till sin natur svår att kvantifiera, eftersom de flesta irreguljära migranter förblir oupptäckta, och möjligheten att hitta ett arbete förblir ett viktigt incitament för irreguljär migration till EU.

Anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU förekommer för att det finns arbetsgivare som kan tänka sig att utnyttja migranter på jakt efter ett bättre liv som är beredda att ta lågkvalificerade och lågavlönade jobb inom arbetskraftsintensiva sektorer som t.ex. byggindustrin, jordbruket, städsektorn samt hotell- och restaurangbranschen.

Olaglig anställning orsakar skada på många sätt: bidragen till budgeten i form av skatter och sociala avgifter uteblir, reguljära arbetstagare går miste om anställning och människor tvingas arbeta under riskfyllda förhållanden utan någon försäkring.

Direktiv 2009/52/EG², som antogs den 18 juni 2009, syftar till att motverka den drivkraft som utsikterna till ett arbete utgör. Direktivet skärper sanktionerna för olaglig anställning och förbättrar mekanismerna för att upptäcka sådan anställning. Samtidigt föreskrivs skyddsåtgärder för att komma till rätta med orättvisor som drabbar irreguljära migranter.

Direktivet är ett led i en rad åtgärder som EU vidtagit för att ta itu med irreguljär invandring på ett effektivt sätt. Andra sådana åtgärder är bättre samarbete med tredjeländer³, integrerad förvaltning av operativa gränser, en effektiv återvändandepolitik⁴ och skärpt lagstiftning för bekämpning av människohandel⁵. Direktivet kompletterar den senaste politiska utvecklingen på området för laglig migration. Direktivet om säsongarbetare⁶ är det senaste exemplet på hur EU öppnar lagliga möjligheter för migration av lågutbildad arbetskraft, vanligen inom sektorer som jordbruk eller turism.

¹ Eurostat, 2013. Uppgifter saknas för Nederländerna och Grekland.

² Direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (EUT L 168, 30 juni 2009, s. 24 (nedan kallat *direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*)).

³ Meddelande om en övergripande strategi för migration och rörlighet (KOM(2011) 743 slutlig).

⁴ Meddelande om EU:s återvändandepolitik, COM(2014) 199 final, 28.3.2013.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, EUT L 101, 15.4.2011, s. 1.

⁶ Direktiv 2014/36/EU om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning, EUT L 94, 28.3.2014, s. 375.

Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktiv 2009/52/EG med sin nationella lagstiftning senast den 20 juli 2011⁷. Kommissionen inledde överträdelseförfaranden⁸ mot 20 medlemsstater⁹ för att de inte gjort detta i tid. Samtliga överträdelseförfaranden har avslutats.

Innan Italien och Luxemburg antog den införlivande lagstiftningen hade arbetsgivarna i dessa länder under en period möjlighet att anmäla irreguljära migranter som arbetade för dem. Mot betalning av böter och uppfyllande av vissa villkor möjliggjordes sedan regularisering.

Alla medlemsstater som är bundna av direktivet¹⁰ förbjuder nu anställning av irreguljära migranter och endast ett fåtal medger undantag för dem vars återsändande har uppskjutits¹¹. Flera medlemsstater har beslutat att gå längre än direktivets tillämpningsområde¹² och tillämpa bestämmelserna även på tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i unionen men vars uppehållstillstånd inte ger dem rätt att utöva ekonomisk verksamhet.

Genom detta meddelande¹³ fullgör kommissionen sin skyldighet att rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare¹⁴. Meddelandet ger en översikt över de finansiella och straffrättsliga sanktioner som arbetsgivare kan ådra sig inom EU för olaglig anställning (I). Därefter anges hur skyddsåtgärder för olagligt anställda migranter har införts i de nationella lagstiftningarna (II). Slutligen ges en beskrivning av hur medlemsstaterna har införlivat de mekanismer som fastställs i direktivet för att på ett effektivt sätt upptäcka och bestraffa olaglig anställning, och görs en bedömning av medlemsstaternas inspektionsrapporter (III).

I- SANKTIONER MOT ARBETSGIVARE FÖR TREDJELANDSMEDBORGARE SOM VISTAS OLAGLIGT I EU

I.1- Översikt över finansiella och straffrättsliga sanktioner som är i kraft i medlemsstaterna

a- Finansiella sanktioner (artikel 5)

I artikel 5 föreskrivs att sanktioner för olaglig anställning ska omfatta finansiella sanktioner som ska öka i förhållande till antalet anställda tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet.

Vid tidpunkten för införlivandet behövde endast Belgien, Bulgarien, Lettland, Luxemburg och Finland införa finansiella sanktioner i sin nationella lagstiftning, eftersom de övriga 19 medlemsstater som är bundna av direktivet redan medgav sådana sanktioner. Sju¹⁵ av dessa

⁷ Artikel 17 i direktiv 2009/52/EG.

⁸ Artikel 258 (f.d. 226) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁹ Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Frankrike, Grekland, Italien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Finland och Sverige.

¹⁰ Alla medlemsstater utom Danmark, Irland och Förenade kungariket är bundna av direktiv 2009/52/EG. Kroatiens genomförande efter anslutningen har ännu inte utvärderats.

¹¹ Tyskland, Grekland, Frankrike, Malta, Rumänien, Finland och Sverige (artikel 3.3 i direktiv 2009/52/EG).

¹² Belgien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Frankrike, Litauen, Ungern, Malta, Österrike, Rumänien, Finland och Sverige.

¹³ Meddelandet grundar sig på en studie som utförts åt kommissionen.

¹⁴ Artikel 16 i direktiv 2009/52/EG.

¹⁵ Tjeckien, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Rumänien.

medlemsstater har emellertid sedan dess ändrat sin lagstiftning för att ändra beräkningsmetoden och/eller höja bötesbeloppet.

Endast Cypern, Finland, Ungern, Nederländerna och Polen har utnyttjat möjligheten i artikel 5.3 att tillämpa reducerade sanktioner om arbetsgivaren är en fysisk person (dvs. en individ), om anställningen sker för dennes privata syften och om arbetsförhållandena inte är särskilt exploaterande.

Alla medlemsstater utom Sverige och Italien, som inkluderar den genomsnittliga kostnaden för återvändande i den finansiella påföljden, kräver att arbetsgivaren ska betala kostnaderna för återvändande utöver den finansiella sanktionen.

Tabell 1 om finansiella sanktioner visar att medlemsstaterna kan delas upp i två kategorier vad gäller beräkningsmetoden för böterna. I 16 medlemsstater¹⁶ ökar bötesbeloppet proportionellt för varje anställd tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. Bland dessa länder varierar det lägsta eller fasta sanktionsbeloppet per olagligt anställd irreguljär migrant mellan 300 euro i Belgien och 10 001 euro i Spanien. De flesta medlemsstater har också fastställt ett maximalt bötesbelopp som varierar mellan 854 euro i Cypern och 100 000 euro i Spanien för en fysisk person. I de återstående åtta medlemsstaternas lagstiftning¹⁷ fastställs ett allmänt bötesbelopp, och det ankommer på domstolen att fastställa det exakta beloppet beroende på det antal irreguljära invandrare som berörs. Bland dessa länder varierar det maximala bötesbeloppet mellan 500 euro i Lettland och 500 000 euro i Tyskland.

Detta visar att bötesbeloppen varierar avsevärt mellan medlemsstaterna och väcker farhågan att nivån på de finansiella sanktionerna inte alltid är tillräckligt hög för att väga tyngre än fördelarna med att anställa irreguljära migranter. Eftersom det inte finns några omfattande empiriska uppgifter om effekterna av sanktioner kan, bland andra faktorer¹⁸, en jämförelse med minimilönen tjäna som en indikation vid en inledande bedömning av huruvida sanktionerna är avskräckande och proportionella.

Exempelvis uppgår den maximala straffavgiften för en irreguljär migrant anställd i Luxemburg till 1,3 gånger minimilönen per månad. I Lettland, ett av de länder som fastställt ett sammanlagt bötesbelopp, är den högsta finansiella sanktionen 1,7 gånger högre än minimilönen per månad. Dessa siffror står i skarp kontrast till exempelvis Bulgarien, där det högsta bötesbeloppet per irreguljär migrant uppgår till 24,2 gånger minimilönen per månad, och Tjeckien, där totalbeloppet för det högsta sammanlagda bötesbeloppet är 584 gånger minimilönen per månad¹⁹ för en fysisk person.

b- Straffrättsliga sanktioner (artiklarna 9 och 10)

Artikel 9 föreskriver straffrättsliga sanktioner för särskilt allvarliga fall av olaglig anställning, inbegripet

- (i) fortsatta och återkommande överträdelser,

¹⁶ Belgien, Bulgarien, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Österrike, Rumänien, Slovenien och Sverige.

¹⁷ Tjeckien, Tyskland, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Slovakien och Finland.

¹⁸ Andra faktorer är till exempel jämförelse med sanktioner för liknande överträdelser och den exakta definitionen av överträdelsen i respektive nationell lagstiftning. För att kunna bedöma sanktionernas verkan används en samling empiriska uppgifter om faktiska sanktioner.

¹⁹ Minimilöner från Eurostat:

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

- (ii) överträdelser som berör ett betydande antal tredjelandsmedborgare,
- (iii) anställning under särskilt exploaterande arbetsförhållanden,
- (iv) fall där arbetsgivaren vet att arbetstagaren är offer för människohandel, och
- (v) olaglig anställning av en minderårig.

Före direktivets ikraftträdande var olaglig anställning av irreguljära migranter redan ett särskilt brott i tio medlemsstater²⁰. Därför var 14 medlemsstater²¹ tvungna att införa straffrättsliga sanktioner mot dessa särskilda former av olaglig anställning i sin lagstiftning. Tyskland, Grekland, Italien och Österrike har ändrat sin befintliga lagstiftning för att förlänga fängelsestraff eller, i de flesta fall, höja bötesnivåer.

I Belgien, Frankrike, Italien, Malta, Nederländerna, Finland och Sverige utgör olaglig anställning ett brott i sig, med eller utan de omständigheter som avses i artikel 9.1. Dessa omständigheter betraktas i regel som försvårande omständigheter.

De återstående medlemsstaterna har generellt sett straffbelagt olaglig anställning under alla de omständigheter som beskrivs i artikel 9. Ett fåtal medlemsstater har inte uttryckligen straffbelagt olaglig anställning i fall av särskilt exploaterande arbetsförhållanden²² och i situationer där arbetsgivaren visste att arbetstagaren var offer för människohandel²³. Många av dem ansåg att dessa former av olaglig anställning redan omfattades av nationell lagstiftning mot människohandel.

Tabell 2 visar betydande skillnader i de straffrättsliga sanktionernas stränghet. Detta kan ge upphov till osäkerhet vad gäller den avskräckande effekten av påföljder i vissa medlemsstater. Lettland och Österrike föreskriver exempelvis under vissa omständigheter som beskrivs i artikel 9.1 fängelsestraff på upp till tre respektive sex månader för olaglig anställning, medan det högsta straffet i de återstående medlemsstaterna är mellan ett och fem års fängelse. I tio medlemsstater kan fängelsestraff kombineras med eller ersättas av ett bötesbelopp som kan variera mellan 600 euro i Belgien och 240 000 euro i Portugal för en fysisk person.

c- Straffrättsliga sanktioner för juridiska personer (artiklarna 11 och 12) och övriga åtgärder (artikel 7)

I enlighet med artikel 12.1 har samtliga medlemsstater infört straffrättsliga sanktioner, såsom böter, likvidation, begränsning av rättigheter och förverkande av egendom, mot juridiska personer som är ansvariga för olaglig anställning enligt artikel 9. Alla medlemsstater (utom Bulgarien, Estland, Ungern, Nederländerna och Finland) har också inkluderat de åtgärder som anges i artikel 7.1 i direktivet i sin förteckning över straffrättsliga sanktioner mot juridiska personer.

Artikel 7.1 innehåller en förteckning över ytterligare åtgärder för påföljder mot arbetsgivare som är ansvariga för olaglig anställning, vilken omfattar följande:

- (i) Fråntagande av rätten till en del av eller alla offentliga förmåner i upp till fem år.
- (ii) Fråntagande av rätten att delta i offentlig upphandling i upp till fem år.

²⁰ Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Malta, Nederländerna, Österrike och Finland.

²¹ Belgien, Bulgarien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige.

²² Rumänien.

²³ Tjeckien, Spanien och Litauen.

- (iii) Återbetalning av en del av eller alla offentliga bidrag som arbetsgivaren har beviljats under de tolv månaderna före upptäckten av den olagliga anställningen.
- (iv) Tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå överträdelsen.

Dessa åtgärder, som kan ha en kraftig avskräckande verkan, har ännu inte införlivats fullt ut av alla medlemsstater²⁴. Dessutom har endast Cypern, Österrike och Slovakien utnyttjat möjligheten i artikel 12.2 att medlemsstaterna kan offentliggöra en förteckning över arbetsgivare som har begått de brott som avses i artikel 9.

I.2- Ansvarighet i hela kedjan av arbetsgivare (artiklarna 2 c, 8, 9.2 och 11)

För att garantera att förbudet mot olaglig anställning är verkningsfullt använder samtliga medlemsstater den breda definition av anställning som föreskrivs i artikel 2 c. Den omfattar all verksamhet som avlönas eller borde avlönas och som utförs för eller under ledning och/eller kontroll av en arbetsgivare, oberoende av det rättsliga förhållandet.

Vidare krävs enligt artikel 8 att hela kedjan av arbetsgivare ska kunna hållas ansvarig för att betala de finansiella sanktioner som föreskrivs i artikel 5, eftersom underentreprenad är mycket utbredd inom vissa sektorer, särskilt i dem där olaglig anställning förekommer.

I enlighet med artikel 8.1 a fastställs i medlemsstaternas lagstiftning (utom i Estland och Litauen) att den entreprenör till vilken arbetsgivaren är en direkt underentreprenör tillsammans med eller i stället för arbetsgivaren bör hållas ansvarig för att betala finansiella sanktioner enligt artikel 5. I enlighet med artikel 8.2 sörjer de flesta medlemsstaterna²⁵ också för att, om arbetsgivaren är en underentreprenör, huvudentreprenören och varje eventuell entreprenör i mellanledet också kan hållas ansvariga för att betala böter om de kände till att underentreprenören anställde irreguljära migranter.

För att underlätta genomförandet av dessa bestämmelser och för att skapa rättslig säkerhet för entreprenörer krävs enligt artikel 8.3 att en entreprenör som har uppfyllt skyldigheten att vidta rimliga kontrollåtgärder inte kommer att hållas ansvarig enligt artikel 8.1 och 8.2. Många medlemsstater²⁶ har inte fastställt några sådana rimliga kontrollåtgärder i sin nationella lagstiftning, utan hänvisar ofta till allmänna avtalsbestämmelser eller civilrättsliga bestämmelser.

Slutligen föreskriver samtliga medlemsstater, på grundval av artikel 9.2, att anstiftan av eller medhjälp till uppsåtlig anställning av migranter som vistas olagligt i unionen också utgör en straffbar gärning. I enlighet med artikel 11 har medlemsstaterna också säkerställt juridiska personers ansvarighet för brott som avses i artikel 9, om de har begåtts till förmån för någon person som har en ledande ställning inom den juridiska personen och agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation, eller om det finns brister i övervakningen²⁷.

²⁴ Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Luxemburg, Italien och Finland.

²⁵ Utom Estland och Litauen.

²⁶ Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Italien, Litauen, Ungern, Malta, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige.

²⁷ Införlivandet av juridiska personers (företags) ansvarighet vid bristande övervakning eller kontroll ansågs problematiskt endast i Luxemburg.

Till följd av införlivandet av direktivet kan alla aktörer som drar fördel av olaglig anställning bestraffas på lämpligt sätt i de flesta medlemsstater. Detta är inte bara oundgängligt för att ta itu med olaglig anställning på ett verkningsfullt sätt, utan också nödvändigt för att göra det lättare för irreguljära migranter att utöva sina rättigheter enligt direktivet.

II- SKYDDSÅTGÄRDER TILL FÖRMÅN FÖR OLAGLIGT ANSTÄLLDA TREDJELANDSMEDBORGARE

II.1- Efterhandsutbetalningar av löner och skatter (artiklarna 6.1 och 8)

Medlemsstaterna har korrekt införlivat artikel 6.1 a, där det föreskrivs att irreguljära migranternas rätt att få ersättning för det utförda arbetet, och artikel 6.1 b, som ålägger arbetsgivaren att betala alla de skatter och sociala avgifter som skulle ha betalats om tredjelandsmedborgaren varit lagligt anställd.

För beräkningen av de belopp som ska betalas fastställs i artikel 6.3 att det ska föreligga en presumtion om ett anställningsförhållande på minst tre månader, såvida inte arbetsgivaren eller arbetstagaren kan bevisa annat. Alla medlemsstater utom Estland, Spanien och Rumänien har infört denna presumtion i sin lagstiftning och Nederländerna föreskriver t.o.m. en presumtion på sex månader.

I samtliga medlemsstater har arbetsgivarna i princip skyldighet, i enlighet med artikel 6.1 c, att betala alla kostnader för att skicka efterhandsutbetalningar till det land som tredjelandsmedborgaren återvänt eller återsänts till.

I enlighet med artikel 8 har medlemsstaterna²⁸ oftast sört för att inte bara arbetsgivare, utan även direkta entreprenörer och eventuella entreprenörer i mellanledet kan bli skyldiga att betala eventuell inestående lön och skatter.

II.2- Tillgång till rättslig prövning och förenklade klagomålsförfaranden (artikel 6.2–6.5 och artikel 13)

Tillgång till rättslig prövning och förenklade klagomålsförfaranden, som är viktiga för efterlevnaden av dessa bestämmelser, utgör kärnan i direktivets skyddsåtgärder, vilka syftar till att komma till rätta med orättvisor som drabbar irreguljära migranter. Det är dock denna del av direktivet som skulle kunna ge anledning till oro, eftersom medlemsstaternas arbete med införlivandet av direktivet ofta har resulterat i svaga eller obefintliga mekanismer för att underlätta verkställandet av de irreguljära migranternas rättigheter.

Mycket få medlemsstater²⁹ har uttryckligen införlivat olagligt anställda migranternas rätt att vidta rättsliga åtgärder gentemot sin arbetsgivare för eventuell inestående ersättning, inbegripet i de fall där de har återvänt eller blivit återsända³⁰. De flesta medlemsstater hänvisar endast till allmänna bestämmelser om rätten att väcka talan vid civila domstolar eller arbetsdomstolar. Ett begränsat antal medlemsstater³¹ har utnyttjat möjligheten i artikel 6.2 b att inrätta förfaranden för att kräva ut inestående ersättning utan att tredjelandsmedborgaren behöver framställa några krav.

²⁸ Utom Estland och Litauen.

²⁹ Bulgarien, Grekland, Cypern och Slovenien.

³⁰ Grekland, Cypern, Polen och Sverige.

³¹ Belgien, Frankrike, Ungern, Malta och Polen.

Enligt artikel 13.1 åläggs medlemsstaterna att inrätta effektiva mekanismer genom vilka irreguljära migranter kan framföra klagomål mot sina arbetsgivare, även genom tredje parter. Enligt artikel 13.2 ska medlemsstaterna säkerställa att tredje parter med ett berättigat intresse av att säkerställa att detta direktiv efterlevs, på den olagligt anställda tredjelandsmedborgarens vägnar eller för att stödja denne får engagera sig i rättsliga eller administrativa förfaranden för att försvara dennes rättigheter. I flera medlemsstater har fackföreningar rätt att framföra klagomål på irreguljära migranternas vägnar och företräda dem i nationella rättegångsförfaranden³². Mer sällan har organisationer för migrerande arbetstagare³³ och myndigheter³⁴ med kontrollbefogenheter denna roll. Luxemburg, Malta och Nederländerna har ännu inte utsett sådana tredje parter i lagstiftningen.

Endast fyra medlemsstater³⁵ har infört särskilda mekanismer för att irreguljära migranter ska kunna erhålla eventuella utbetalningar även efter det att de har återvänt eller blivit återsända (artikel 6.4). Till exempel kan Franska byrån för immigration och integration (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*) utfärda exekutionstitlar för att ta emot pengar på olagligt anställda migranternas vägnar och sedan överföra pengarna till dem. Andra länder hänvisar till allmänna bestämmelser om verkställighet av domar.

Direktivet kräver att irreguljära migranter ”systematiskt och objektivt” informeras om sina rättigheter. Ett antal medlemsstater³⁶ har inte infört några bestämmelser om detta i sin lagstiftning och andra medlemsstater³⁷ hänvisar till allmänna administrativa riktlinjer och till reglerna om information för personer som är föremål för administrativa förfaranden. I praktiken kan detta innebära att medlemsstaterna hänvisar till information på vissa webbplatser som irreguljära migranter sannolikt inte känner till eller kanske inte har tillgång till.

Slutligen har endast ett begränsat antal medlemsstater³⁸ uttryckligen införlivat artiklarna 6.5 och 13.4 som ålägger dem att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd, knutna till de relevanta nationella förfarandenas varaktighet, till tredjelandsmedborgare som berörs av straffrättsliga förfaranden för de överträdelse som avses i artikel 9.1 c och 9.1 e samt att definiera villkoren för förlängning av detta tillstånd till dess att den irreguljära migranten har erhållit eventuell efterhandsutbetalning.

I allmänhet saknas i många medlemsstater särskilda mekanismer för att avhjälpa de svårigheter som irreguljära migranter kan ha när det gäller att få tillgång till rättslig prövning och att hävda sina rättigheter, vilket kan vara kontraproduktivt i kampen mot olaglig anställning. Uppmuntran till klagomål mot arbetsgivarna kan spela en viktig roll i medlemsstaternas strategier för att upptäcka olaglig anställning.

III- UPPTÄCKT AV OLAGLIG ANSTÄLLNING OCH EFTERLEVNAD AV FÖRBUDET MOT SÅDAN ANSTÄLLNING

³² Tyskland, Estland, Grekland, Frankrike, Italien, Cypern, Litauen, Ungern, Österrike, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Finland.

³³ Tjeckien, Lettland, Ungern, Finland och Sverige.

³⁴ Grekland, Spanien, Italien, Litauen och Finland.

³⁵ Belgien, Grekland och Frankrike.

³⁶ Bulgarien, Spanien, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna, Slovenien och Slovakien.

³⁷ Belgien, Ungern, Rumänien och Finland.

³⁸ Tyskland, Grekland, Spanien, Italien, Luxemburg, Ungern, Österrike, Slovenien, Slovakien och Sverige.

III.1- Förebyggande åtgärder: Arbetsgivares skyldigheter (artikel 4)

För att öka arbetsgivarnas medvetenhet och underlätta inspektioner har alla medlemsstater införlivat de förebyggande åtgärder som anges i artikel 4. Tredjelandsmedborgare måste inneha och visa upp ett giltigt uppehållstillstånd eller ett annat tillstånd som ger dem rätt till vistelse innan anställningen påbörjas. Arbetsgivare måste, åtminstone så länge som anställningen varar, behålla en kopia eller ett utdrag av innehållet i dessa handlingar för eventuella inspektioner, och de måste också inom en viss tidsfrist underrätta de behöriga myndigheterna om när en tredjelandsmedborgares anställning börjar.

I de flesta medlemsstater³⁹ måste denna process slutföras några dagar innan anställningen börjar eller innan kontraktet ingås⁴⁰, och senast första arbetsdagen⁴¹. I andra medlemsstater ska de behöriga myndigheterna underrättas inom en tidsfrist på några dagar⁴² eller upp till flera veckor⁴³ efter anställningens början. Om processen slutförs är arbetsgivarna undantagna från ansvar, utom om de kände till att den handling som uppvisades var förfalskad⁴⁴.

Medlemsstaterna har endast i begränsad omfattning utnyttjat möjligheten att införa ett förenklat förfarande för anmälan om arbetsgivaren är en fysisk person och anställningen avser arbete för dennes privata syften (Tyskland, Italien och Luxemburg) och/eller att befria arbetsgivarna från sin anmälningsskyldighet om de anställer tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta (Estland, Cypern och Österrike).

III.2- Inspektioner (artikel 14)

I enlighet med artikel 14 fastställs i medlemsstaternas respektive lagstiftning att behöriga nationella myndigheter ska utföra inspektioner på grundval av en bedömning som syftar till att kartlägga de sektorer där olaglig anställning är vanligast, för att bidra till efterlevnaden av förbudet mot att anställa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen.

Effektiva och lämpliga inspektioner är nödvändiga för att bekämpa olaglig anställning och se till att irreguljära migranter kan utöva sina rättigheter. Utan lämpliga inspektioner är sanktioner bara en teoretisk risk.

Förseningar vid inlämnandet av inspektionsrapporter till kommissionen och problem med kvaliteten på vissa rapporter ger emellertid anledning till oro. Under 2012 rapporterade bara fyra medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Lettland och Slovakien) om de inspektioner som utförts under 2011. Under 2013 lämnade bara nio medlemsstater (Frankrike, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Finland) in sina rapporter i tid. För att påminna de återstående femton medlemsstaterna om deras skyldighet skickade kommissionen därför den 10 oktober 2013 ut skrivelser till dem om att överträdelseförfaranden skulle inledas. Alla medlemsstater har nu lämnat en rapport.

Överlag finns det utrymme för att förbättra rapporteringen. De uppgifter som rapporterats är delvis ofullständiga, är baserade på olika beräkningsmetoder och definitioner och/eller överensstämmer helt enkelt inte med direktivets rapporteringskrav. Informationen om resultaten av inspektionerna är således begränsad och det är svårt att ge en allmän EU-

³⁹ Utom Finland.

⁴⁰ Bulgarien, Spanien, Frankrike, Cypern, Litauen, Nederländerna och Rumänien.

⁴¹ Belgien, Tjeckien, Grekland, Italien, Lettland, Malta och Portugal.

⁴² Estland, Luxemburg, Ungern, Österrike, Polen och Slovakien.

⁴³ Tyskland, Slovenien och Sverige.

⁴⁴ Utom Bulgarien och Italien.

omfattande översikt över de inspektioner som gjorts och resultaten av dessa. För att underlätta rapporteringen skickade kommissionen redan 2010 ut en rapporteringsmall till medlemsstaterna. Mallen har nyligen uppdaterats för att medlemsstaterna ska kunna tillhandahålla jämförbara uppgifter och jämförbar information, så att kommissionen kan bedöma hur direktivet efterlevs.

Det är viktigt att kartlägga de mest utsatta sektorerna om inspektioner ska vara ett användbart verktyg för att bekämpa olaglig anställning. Medan flera medlemsstater (Tjeckien, Estland, Litauen, Malta och Rumänien) inte gör klart om och i så fall hur utsatta sektorer har kartlagts, framgår av de andra medlemsstaternas rapporter att de sektorer där olaglig anställning är vanligast är desamma i de flesta medlemsstater: byggindustrin, jordbruk och trädgårdsodling, hushållsarbete/städning samt hotell- och restaurangbranschen.

Tabell 3 visar uppgifter från medlemsstaterna om inspektioner i de utsatta sektorerna, om nödvändigt kompletterade med officiella siffror från Eurostat på antalet arbetsgivare och arbetstagare. Det framgår av tabellen att antalet inspektioner i vissa medlemsstater sannolikt inte avskräcker en arbetsgivare från att anställa irreguljära migranter. I Bulgarien, Estland, Polen, Rumänien och Sverige inspekterades mindre än 1 % av alla arbetsgivare under 2012, vilket exempelvis kan jämföras med 16,98 % i Österrike, 17,33 % i Italien och 28,93 % i Slovenien⁴⁵. Detta tyder på att det finns stora skillnader i medlemsstaternas efterlevnad och kan innebära att det i vissa medlemsstater är mer sannolikt än i andra att en arbetsgivare som bryter mot lagen kan undgå att bli avslöjad eller åtalad.

IV. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Till följd av införlivandet av direktiv 2009/52/EG förbjuder nu samtliga medlemsstater anställning av irreguljära migranter och tillämpar finansiella, administrativa eller straffrättsliga sanktioner mot deras arbetsgivare. Strängheten hos de lagstadgade sanktionerna varierar emellertid avsevärt mellan medlemsstaterna. Detta väcker farhågor om huruvida sanktionerna alltid är effektiva, proportionella och avskräckande, och sanktionerna måste därför granskas ytterligare.

Vissa medlemsstater har ännu inte på ett tillfredsställande sätt genomfört de delar av direktivet som syftar till att skydda irreguljära migranter. Det finns utrymme för förbättringar på alla områden som rör skydd för irreguljära migranter, vare sig det gäller rättigheten att vidta rättsliga åtgärder mot en arbetsgivare, effektiva mekanismer för detta eller något så grundläggande som systematisk och objektiv information om irreguljära migranternas rättigheter.

Vissa medlemsstater kan komma att behöva göra betydande ansträngningar för att förbättra inte bara sin rapportering om inspektioner, utan även inspektionerna i sig och sin prioritering genom systematisk kartläggning av utsatta sektorer. På grundval av de uppgifter som samlats in för 2012 förefaller mycket arbete återstå innan ett lämpligt och effektivt inspektionssystem finns på plats. Avsaknaden av ett sådant system ger anledning att allvarligt ifrågasätta om förbudet mot olaglig anställning efterlevs på ett effektivt sätt och de insatser som medlemsstaterna gör för att minska skillnaderna i efterlevnaden av direktivet.

Eftersom medlemsstaterna är skyldiga att rapportera om inspektioner varje år före den 1 juli, kommer kommissionen även i fortsättningen att noga övervaka de åtgärder som

⁴⁵ Vissa medlemsstater lämnade uppgifter om inspektioner i utsatta sektorer, medan andra lämnade uppgifter om kontroller i alla sektorer – se tabell 3 för mer information.

medlemsstaterna vidtar på detta område och vid behov agera. För att öka medlemsstaternas medvetenhet om dessa och andra potentiella problem i samband med införlivandet av direktivet, har kommissionen inlett bilaterala utbyten med varje enskild medlemsstat och kommer att lansera pilotförfaranden där så krävs.

Kommissionen kommer att erbjuda medlemsstaterna stöd för att se till att direktivet genomförs på ett tillfredsställande sätt i hela EU. Liksom den fortlöpande gjort sedan direktivet antogs 2009, kommer kommissionen att uppmana medlemsstaterna att diskutera införlivandet och genomförandet av flera viktiga bestämmelser i direktivet vid kommande möten. Vid behov kan också riktlinjer för det praktiska genomförandet av direktivet komma att upprättas, bland annat om verkställande av migranters rättigheter.

För närvarande föreslår kommissionen inga ändringar av direktivet. Den kommer i sinom tid att bedöma om den införlivande lagstiftningen är tillräcklig för att minska olaglig anställning och om den utgör ett incitament till att använda lagliga kanaler för invandring, vilket skulle gagna såväl migranterna som arbetsgivarna och medlemsstaterna.

Tabell 1: Finansiella sanktioner

MS	F/J person (1)	Finansiell sanktion			Artike I 5(3) ⁽²⁾	Jämförelse med gällande lagstiftning före införlivandet
		Min.	Fast	Max.		
Påföljd tillämpas för varje olagligt anställd irreguljär migrant						
AT	J/F	1 000 EUR/4 000 EUR		10 000 EUR/50 000 EUR	N	→
BE	J/F	300 EUR		3 000 EUR	N	Ingen tidigare lagstiftning
BG	F	750/1 500 BGN (383 EUR/767 EUR)		7 500/15 000 BGN (3 834 EUR/7 669 EUR)	N	Ingen tidigare lagstiftning
	J	3 000/6 000 BGN (1 534 EUR/3 068 EUR)		30 000/60 000 BGN (15 338 EUR/30 677 EUR)		
CY	J/F			500/2 000 CYP (854 EUR/3 417 EUR)	J	→
EE	F			1 200 EUR	N	→
	J			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	F	1 950 EUR		15 600 EUR	N	↑
LT	J/F		3 000/10 000 LTL (869 EUR/2 896 EUR)	10 000/20 000 LTL (2 896 EUR/5 792 EUR)	N	→
LU	J/F		2 500 EUR		N	Ingen tidigare lagstiftning
NL	F			11 250 EUR	J	↑
	J			45 000 EUR		
RO	J/F	3 000 RON (662 EUR)		4 000 RON (883 EUR)	N	↑
SE	J/F			22 200/ 44 400 SEK (2 477 EUR/4 954 EUR)	N	→
SI	F	2 000 EUR		5 000 EUR	N	→
	J	4 000 EUR		12 000 EUR		
Antalet irreguljära migranter beaktas vid fastställandet av böterna						
CZ	F			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	N	↑
	J	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 tidigare lagstiftning
LV	F	210 EUR		500 EUR	N	Ingen tidigare lagstiftning
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

** I artikel 5.3 i direktiv 2009/52/EG anges följande: "Medlemsstaterna kan föreskriva om reducerade finansiella sanktioner om arbetsgivaren är en fysisk person som anställer en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt om anställningen avser arbete för dennes privata syften och om arbetsförhållandena inte är särskilt exploaterande."

Växelkurser (4 april 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 RON = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR

Tabell 2: Straffrättsliga sanktioner

MS	Sanktioner (fängelsestraff och i förekommande fall böter)					Jämförelse med gällande lagstiftning före införlivandet
	9.1 a	9.1 b	9.1 c	9.1 d	9.1 e	
AT	Fängelse i högst 6 månader	Fängelse i högst 6 månader eller böter	Fängelse i högst 2 år	Fängelse i högst 2 år	Fängelse i högst 6 månader eller böter	↓
BE	Fängelse i 6 månader till 3 år och/eller böter på 600 EUR–6 000 EUR					Ingen tidigare lagstiftning
BG	Fängelse i 1–5 år och böter på mellan 5 000 BGN (2 554 EUR) och 50 000 BGN (25 564 EUR)	Fängelse i högst 4 år och böter på mellan 2 000 BGN (1 022 EUR) och 20 000 BGN (10 225 EUR)	Fängelse i 1–5 år och böter på mellan 5 000 BGN (2 554 EUR) och 50 000 BGN (25 564 EUR)	Fängelse i högst 4 år och böter på mellan 2 000 BGN (1 022 EUR) och 20 000 BGN (10 225 EUR)	Fängelse i 1–5 år och böter på mellan 5 000 BGN (2 554 EUR) och 50 000 BGN (25 564 EUR)	Ingen tidigare lagstiftning
CY	Fängelse i högst 5 år och/eller böter på högst 20 000 EUR					Ingen tidigare lagstiftning
CZ	Fängelse i mellan 6 månader och 5 år			—	Fängelse i mellan 6 månader och 5 år	→
DE	Fängelse i högst 1 år eller böter	Fängelse i högst 1 år eller böter	Fängelse i högst 3 år eller böter (allvarliga fall: 6 månader till 5 år)	Fängelse i högst 3 år eller böter	Fängelse i högst 1 år eller böter	↑
EE	30 till 500 dagsböter (96 euro till 1 600 euro) eller fängelse i högst 3 år					Ingen tidigare lagstiftning
EL	Fängelse i minst 5 månader			Fängelse i minst 6 månader	Fängelse i minst 6 månader	↑
ES	—	Fängelse i 6 månader till 6 år och böter på 6–12 månadslöner	Fängelse i 2 månader till 5 år och böter på 6–12 månadslöner	—	—	→
FI	Böter eller fängelse i högst 1 år					→
FR	Fängelse i högst 5 år och böter på högst 15 000 EUR					→

HU	Fängelse i högst 2 år	Fängelse i högst 2 år	Fängelse i 1–5 år	Fängelse i 1–5 år	Fängelse i 1–5 år	Ingen tidigare lagstiftning
MS	Sanktioner (fängelsestraff och böter i förekommande fall)					Jämförelse med gällande lagstiftning före införlivandet
	9.1 a	9.1 b	9.1 c	9.1 d	9.1 e	
IT	Fängelse i 6 månader till 3 år och böter på 5 000 EUR					↑
	Höjning med en tredjedel till hälften av sanktionen				Höjning med en tredjedel till hälften av sanktionen	
LT	Böter eller fängelse i högst 2 år			—	Böter eller fängelse i högst 2 år	Ingen tidigare lagstiftning
LU	Fängelse i 8 dagar till 1 år och/eller böter på 2 501 EUR–20 000 EUR					Ingen tidigare lagstiftning
LV	Fängelse i högst 3 månader och böter på upp till 100 gånger minimilönen per månad (32 000 euro)	Fängelse i högst 3 månader eller samhällstjänst eller böter på upp till 100 gånger minimilönen per månad (32 000 euro)			Fängelse i högst 3 månader och böter på upp till 100 gånger minimilönen per månad (32 000 EUR)	Ingen tidigare lagstiftning
MT	Böter på upp till 11 646,87 EUR och/eller fängelse i högst 2 år.					→
NL	Fängelse i högst 3 år och böter på högst 78 000 EUR	Fängelse i högst 1 år och böter på högst 78 000 EUR				→
PL	Fängelse i högst 12 månader och böter		Fängelse i högst 3 år		Fängelse i högst 12 månader och böter	Ingen tidigare lagstiftning
PT	Fängelse i högst 1 år eller högst 240 dagsböter (max 120 000 EUR)	Fängelse i högst 2 år eller högst 480 dagsböter (max 240 000 EUR)	Fängelse i 1–5 år	Fängelse i 2–6 år	Fängelse i högst 2 år eller högst 480 dagsböter (max 240 000 EUR)	Ingen tidigare lagstiftning
RO	—	Fängelse i 1–2 år eller böter	—	Fängelse i 1–2 år eller böter	Fängelse i 1–3 år	Ingen tidigare lagstiftning
SE	Böter eller fängelse i högst 1 år					Ingen tidigare lagstiftning

SI	Fängelse i högst 2 år	Fängelse i högst 3 år	Ingen tidigare lagstiftning
SK	Fängelse i högst 2 år	Fängelse i 6 månader till 3 år	Ingen tidigare lagstiftning

Tabell 3: Inspektioner som genomförts under 2012

MS	DIREKTIV 2009/52/EG					Observationer
	Inspektioner		Resultat			
	Absoluta tal	Procentandel av arbetsgivarna i alla sektorer (i %)	Antal inspektioner där TSVO* upptäcktes	Antal upptäckta TSVO	Andel upptäckta TSVO av det totala antalet anställda inom alla sektorer (i %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Alla sektorer omfattas.
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Alla sektorer omfattas.
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Alla sektorer omfattas.
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Utsatta sektorer omfattas.
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Alla sektorer omfattas.
DE	122 577	6,91	/	/	/	Utsatta sektorer omfattas.
EE	79	0,36	0	0	0	Utsatta sektorer omfattas.
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Utsatta sektorer omfattas. Uppgifter för 1 augusti 2012–31 december 2012.
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Alla sektorer omfattas.
FI	1 800	1,9	/	/	/	Alla sektorer omfattas.
FR	1 331	/	/	621	/	Utsatta sektorer omfattas. Uppgifterna rör migranter utan arbetstillstånd, ingen information om huruvida de har uppehållstillstånd eller inte.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Alla sektorer omfattas.
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Alla sektorer omfattas.
LT	1 453	5,38	/	0	0	Alla sektorer omfattas. Uppgifter för 1 augusti 2012–31 december 2012.
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Alla sektorer omfattas. Uppgifter för 1 januari 2012–1 maj 2013.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Alla sektorer omfattas.
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Uppgifterna rör migranter som arbetar utan arbetstillstånd. Ingen information om huruvida de har uppehållstillstånd eller inte.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Alla sektorer omfattas. Uppgifter från Eurostat om det totala antalet arbetsgivare och anställda saknas.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Alla sektorer omfattas.
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Utsatta sektorer omfattas.
RO	916	0,82	/	22	0,00025	Alla sektorer omfattas.
SE	414	0,25	/	/	/	Alla sektorer omfattas.
SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Utsatta sektorer omfattas.

SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Alla sektorer omfattas. Uppgift om uppehållstillstånd saknas delvis.
TSVO: Tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen						