



Direktiv om sanktioner mot arbetsgivare

Justitiedepartementet

2007-07-12

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 249

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om sanktioner mot arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt

SEK (2007) 596

SEK (2007) 603

Sammanfattning

Som ett led i bekämpandet av den olagliga invandringen föreslår kommissionen i sitt förslag till direktiv att medlemsstaterna ska införa ett allmänt förbud mot anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom unionen. Arbetsgivare, både fysiska och juridiska personer, ska vara skyldiga att kontrollera att tredjelandsmedborgare har rätt att vistas i landet innan anställning kan ske. För juridiska personer föreslås dessutom en rapporteringsskyldighet till behörig myndighet om anställningen. Arbetsgivare som överträder förbudet mot olaglig anställning ska bli föremål för effektiva sanktioner, vilka när det gäller juridiska personer kan vara av administrativ natur, samt även stå för kostnaden för tredjelandsmedborgarens återvändande. Vidare föreslås regler om att medlemsstaterna ska se till att arbetsgivaren betalar eventuell utestående lön till den olagligt anställda tredjelandsmedborgaren, samt skatter och sociala avgifter. Om arbetsgivaren är en underentreprenör innehåller direktivet även förslag om ett ansvar för huvudentreprenören och eventuella mellanliggande entreprenörer att betala böter, kostnader för återvändande samt utestående lön m.m. På grundval av en riskbedömning ska medlemsstaterna varje år utföra inspektioner av ett

Regeringen ställer sig i stort positivt till den allmänna inriktningen i kommissionens förslag om harmoniserade åtgärder mot arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som saknar rätt att vistas i unionen. Detta fenomen kan dels bidra till att arbetstagare utsätts för exploatering dels utgöra ett incitament för olaglig invandring. Förslaget i sin nuvarande utformning innehåller dock vissa delar som är oklara till sin innebörd eller svårförenliga med det rådande svenska systemet. Regeringen ifrågasätter vidare om artikel 63.3 b i EG-fördraget kan utgöra rättslig grund för att i ett direktiv anta straffrättsliga regler.

1 Förslaget

I juli 2006 lade kommissionen fram ett meddelande (KOM (2006) 402) om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare. Kommissionen tillkännagav då sin avsikt att göra en översyn över medlemsstaternas lagstiftning avseende sanktioner mot arbetsgivare och utvärdera om det behövs ytterligare åtgärder på EU-nivå för att harmonisera påföljder för arbetsgivare som anställer olagligt vistanes tredjelandsmedborgare. Europeiska rådet gav sitt stöd till kommissionens förslag i december 2006 och uppmanade kommissionen att lägga fram ett förslag.

Den 16 maj 2007 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU (KOM (2007) 249).

1.1 Innehåll

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att medlemsstaterna ska införa ett förbud för arbetsgivare att anställa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU och att harmoniserade sanktioner och andra åtgärder ska införas vid överträdelse av detta förbud. Arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som vistas legalt i EU, t.ex. gäststudenter eller turister, men som arbetar utan tillstånd, omfattas inte av förslagets bestämmelser. Med arbetsgivare avses enligt förslaget en fysisk eller juridisk person för och under ledning av vilken en tredjelandsmedborgare utövar avlönad verksamhet.

Arbetsgivare föreslås åläggas att kontrollera att tredjelandsmedborgare har uppehållstillstånd eller annan rätt att vistas lagligt i landet under den tid en anställning varar. En kopia av uppehållstillståndet alternativt registrering av innehållet i tillståndet ska sparas och finnas tillgänglig för inspektion under anställningstiden. Juridiska personer eller arbetsgivare som handlar inom ramen för affärsverksamhet ska dessutom underrätta en av medlemsstaten utsedd behörig myndighet om anställningen.

Medlemsstaterna föreslås införa sanktioner och andra åtgärder mot arbetsgivare som överträder förbudet om olaglig anställning. Det kan dels röra sig om ekonomiska sanktioner och betalning av kostnaden för återsändandet av tredjelandsmedborgaren dels, när arbetsgivaren handlar inom ramen för affärsverksamhet, frångående av rätt till offentliga förmåner, stöd, bidrag eller rätt att delta i offentlig upphandling i upp till fem år. Vidare kan återbetalning av offentliga förmåner, stöd eller bidrag aktualiseras eller tillfällig eller permanent stängning av en inrättning som använts för att begå en överträdelse. Huvudentreprenörer och eventuella mellanliggande entreprenörer ska vara solidariskt ansvariga för betalning av ekonomiska sanktioner eller kostnader för återsändande av tredjelandsmedborgare. Arbetsgivare som kan visa att de uppfyllt kraven på kontroll- och underrättelseskyldigheten ska inte hållas ansvariga för överträdelse av förbudet mot olaglig anställning.

Medlemsstaterna föreslås vidare se till att arbetsgivare betalar ut eventuell innestående lön till den olagligt anställda tredjelandsmedborgaren samt skatter och sociala avgifter, utan att någon ansökan om detta behöver göras. Även för dessa s.k. efterbetalningar har huvud- och mellanentreprenörerna ett solidariskt ansvar. Om arbetsgivaren inte kan bevisa motsatsen ska arbetsförhållandet presumeras ha pågått under minst sex månader.

I fyra fall föreslås överträdelse av förbudet om olaglig anställning kunna medföra att arbetsgivaren ådöms straffrättsliga påföljder, om gärningen begås uppsåtligt. Detta kan bli aktuellt vid den tredje överträdelsen av förbudet om olaglig anställning inom en tvåårsperiod, vid olaglig anställning av ett stort antal (minst fyra) arbetstagare, vid särskilt exploaterande arbetsförhållanden (t.ex. stora skillnader i löne- och arbetsvillkor) och då arbetsgivaren vet att den olagligt anställda är ett offer för människohandel. Även anstiftan och medhjälp till dessa handlingar ska vara straffbelagda. Några miniminivåer när det gäller de straffrättsliga påföljderna anges inte i direktivförslaget utan endast att dessa ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Medlemsstaterna åläggs även att säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för överträdelse av förbudet mot olaglig anställning och att dessa kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som kan vara straffrättsliga böter eller administrativa avgifter. Även andra former av sanktioner eller åtgärder kan omfattas såsom frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd, frångående av rätt att delta i offentlig upphandling i upp till fem år, tidsbegränsat eller permanent näringsförbud, rättslig övervakning och beslut om likvidation.

Den olagligt anställda tredjelandsmedborgaren föreslås kunna inge klagomål mot sin arbetsgivare direkt eller via en utsedd tredje part. I det fall arbetstagaren har utsatts för särskilt exploaterande arbetsförhållanden ska medlemsstaterna dels vidta nödvändiga åtgärder för att inte verkställa beslut om återvändande till dess eventuell innestående lön har betalats ut dels kunna

bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för personens medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål mot arbetsgivaren.

2006/07:FPM103

Slutligen föreslås medlemsstaterna se till att minst tio procent av företag på dess territorier årligen inspekteras för kontroll av om arbetsgivare anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU.

1.2 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa

Gällande svenska regler om straffansvar och påförande av särskild avgift mot arbetsgivare som anställer en utlänning som saknar arbetstillstånd finns i utlänningslagen (2005:716). Kommissionens förslag innebär att dessa bestämmelser i utlänningslagen skulle behöva omarbetas. Också i övrigt skulle förslaget kunna komma att föranleda behov av andra ändringar i utlänningslagen och i utlänningsförordningen (2006:97). Det närmare innehållet i de ändringar som förslaget skulle kunna medföra är ännu för tidigt att ange.

För det fall en kriminalisering skulle genomföras på det sätt som föreslås i direktivet torde de sanktioner som direktivförslaget anger beträffande ansvar för juridiska personer motsvaras av de svenska bestämmelserna om företagsbot. Också en del av de övriga, icke tvingande sanktionerna, har motsvarigheter i svensk rätt. I lagstiftningen på upphandlingsområdet, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2008 (prop. 2006/07:128), kommer däremot författningsändring att behövas.

Direktivförslaget innehåller även ett antal bestämmelser som inte har någon motsvarighet i det svenska systemet. Det rör sig bland annat om legaldefinitioner av anställning respektive arbetsgivare, ett automatiskt förfarande för utbetalning av inestående lön till de olagligt anställde tredjelandsmedborgaren samt en presumtion om att ett sådant anställningsförhållande varat i minst sex månader. Inte heller förslaget att om arbetsgivaren är en underentreprenör, huvudentreprenören och eventuella mellanliggande entreprenörer skall vara ansvariga att betala böter, kostnader för hemsändandet av arbetstagaren, inestående lön, skatter och sociala avgifter m.m. har någon motsvarighet i svensk rätt.

När det gäller direktivets förslag i övrigt är det för närvarande inte möjligt att närmare ange vilka eventuella författningsändringar som kan komma att behöva göras.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionens förslag påverkar inte gemenskapens budget. De slutliga finansiella effekterna av förslaget kan inte bedömas med full säkerhet i detta skede av handläggningen. En majoritet av medlemsstaterna ställer sig tveksamma till kommissionens förslag om att behöriga myndigheter ska utföra inspektioner av ett visst antal företag per år. Skulle detta förslag

genomföras kan dock konstateras att det skulle komma att medföra ökade kostnader.

2006/07:FPM103

En nykriminalisering kan komma att medföra vissa kostnadsökningar. Eventuella merkostnader torde dock kunna finansieras inom befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig i stort positivt till den allmänna inriktningen i kommissionens förslag om harmoniserade åtgärder mot arbetsgivare som anställer tredjelandsmedborgare som saknar rätt att vistas i unionen. Detta fenomen kan dels bidra till att arbetstagare utsätts för exploatering dels utgöra ett incitament för olaglig invandring. Regeringen ifrågasätter dock om artikel 63.3 b i EG-fördraget kan utgöra rättslig grund vad gäller bestämmelser på skatteområdet och för att i ett direktiv anta straffrättsliga regler.

Också i sak är regeringen tveksam till den föreslagna straffbestämmelsen. De överträdelser som föreslås bli kriminaliserade bygger delvis på rekvisit som är främmande för svensk straffrätt.

I sin nuvarande utformning är vidare direktivförslaget i vissa delar oklart till sin innebörd eller svårförenlig med det rådande svenska systemet. Förslaget förefaller alltför detaljerat och väl långtgående i olika avseenden. Regeringen ställer sig tveksam till att slå fast att behöriga myndigheter årligen ska utföra inspektioner i den omfattning som kommissionen föreslår. Eventuella merkostnader på såväl EU-budgeten som statsbudgeten bör finansieras inom befintliga ramar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid kommissionens första presentation av förslaget vid möte på rådsarbetsgruppsnivå fick förslaget ett generellt stöd. Ett flertal medlemsstater (däribland Sverige) framförde dock tveksamhet beträffande införandet av straffrättsliga sanktioner i ett förstapelardokument (direktiv). Flertalet medlemsstater ställde sig också tveksamma till förslaget att verkställighet av ett utvisningsbeslut ska kunna skjutas upp till dess att eventuell inestående lön betalats ut till en olagligt anställd tredjelandsmedborgare och om det över huvud taget är möjligt att utföra inspektioner av företag i den omfattning som kommissionen föreslagit.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2006/07:FPM103

Någon inställning från Europaparlamentet finns ännu inte.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har sänts ut till berörda intresseorganisationer och myndigheter för samråd. Endast ett fåtal synpunkter har inkommit som framför allt rör utformningen av de straffrättsliga bestämmelserna, utbetalning av eventuella utestående löner och huvudentreprenörers och eventuella mellanliggande entreprenörers ansvar.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer fortsatt behandlas i rådsarbetsgruppen Migration (expulsion) med början i juli 2007 under det portugisiska ordförandeskapet.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 63.3 (b) i EG-fördraget. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet har medbeslutanderätt.

3.3 Fackuttryck/termer