

Til lovforslag nr. L 217. Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 27. maj 2004

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Skærpelse af straffniveaueu t m.v. for ulovlig beskæftigelse af udlændinge)

[af Lissa Mathiasen (S) m.fl.]

1. Ændringsforslag

Integrationsministeren har stillet 3 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 31. marts 2004 og var til 1. behandling den 4. maj 2004. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 4 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring. De indkomne høringsvar er omdelt på L 217 – bilag 1.

Samråd

Udvalget har stillet 1 spørgsmål til justitsministeren til mundtlig besvarelse. Ministeren har besvaret spørgsmålet i et samråd med udvalget den 27. maj 2004. Ministeren har efterfølgende oversendt sit talepapir fra samrådet til udvalget, og dette talepapir er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 2 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Udvalget indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres, Enhedslistens og Kristendemokraternes medlemmer af udvalget glæder sig over, at det er lykkedes at få regeringen til at gå med til at skærpe straffen for ulovlig beskæftigelse af udlændinge. Hvis man ønsker at stoppe udnyttelsen af illegal arbejdskraft, er det afgørende at fjerne den økonomiske fordel. Med en fordobling og tredobling af bødestørrelsen i de tilfælde, hvor der samtidig sker konfiskation af fortjenesten, og endnu højere bøder, hvis der ikke sker konfiskation, er der taget et væsentligt skridt videre i kampen mod udnyttelse af illegal arbejdskraft. Den forhøjede strafferamme er et signal til domstolene om, at Folketinget ønsker en skærpet praksis på området.

Det har vist sig at være et problem i mange sager, at det er svært at fastslå den økonomiske fortjeneste ved udnyttelse af illegal arbejdskraft. Det er derfor vigtigt at understrege over for anklagemyndigheden, at man for det første skal bruge muligheden for, at de illegale arbejdere kan afgive forklaring for en ret, selv om der endnu ikke er rejst sag, i de tilfælde, hvor arbejderne vil være rejst ud af Danmark, inden en eventuel straffesag kommer for retten. Ligesom anklagemyndigheden bør gøre en del for at præcisere et skøn over fortjenesten, således at konfiskation kan ske ud fra straffelovens § 75, f.eks. ved, at der sker en form for syns- og skønforretning

som i civile sager, så man kan få fastlagt, hvad det udførte arbejde ville have kostet med ansatte på normale vilkår, og derudfra så kan beregne, hvilken fortjeneste der har været ved det illegale arbejde.

S, SF, RV, EL og KD vil derfor stemme for de af ministeren stillede ændringsforslag og den samlede lov.

Partiernes udgangspunkt er, at de hverken kan eller vil acceptere brugen af illegal arbejdskraft.

Partierne vil derfor overveje, om der er brug for yderligere skærper alleerede i næste folketingsår. Partierne vil desuden fortsat følge udviklingen nøje i retspraksis og udviklingen i de konkrete sager, der anmeldes til politiet og behandles ved domstolene. Partierne forudsætter, at bødestørrelserne stiger væsentligt, og at der sker konfiskation i større omfang end i dag.

Partierne forudsætter i den sammenhæng, at regeringen vil overvåge udviklingen i antallet af sager, antallet af konfiskationer, antallet af bøder, det anvendte bødeniveau, antallet af straffesager og det anvendte straffniveau. Partierne forventer i praksis, at regeringen årligt redegør over for Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik, om det anvendte straffniveau er tilstrækkeligt til at opnå fornøden præventiv virkning.

Tjóðveldisflokkurinn, Inuit Ataqatigiit og Simut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Ændringsforslag

Af integrationsministeren, tiltrådt af udvalget:

Til § 1

1) Nr. 1 affattes således:

»1. § 59, stk. 2 og 3, affattes således:

»Stk. 2. Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse fastsatte betingelser.

Stk. 3. Ved straffens udmåling efter stk. 2 skal det betragtes som en skærpende omstændighed, at overtrædelsen er begået forsætligt, at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, eller at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet.«

[Ændring af strafferammen fra 3 til 2 års fængsel m.m.]

2) Nr. 2 udgår.

[Konfiskationsbestemmelse og objektivt ansvar udgår]

Ny paragraf

3) Efter § 2 indsættes som ny paragraf:

»§ 01

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.«

[Lovens territoriale gyldighedsområde]

Bemærkninger

Til nr. 1-3

Ved lovforslaget foreslås en række skærper af udlændingelovens straffebestemmelser vedrørende ulovlig beskæftigelse af udlændinge. Regeringen er enig i, at ulovlig beskæftigelse af udlændinge er uacceptabel og skal bekæmpes på bedst mulig måde. Lovforslaget indeholder dog efter regeringens opfattelse forslag, som giver anledning til retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Endvidere indeholder lovforslaget forslag, der giver anledning til problemer af lovteknisk karakter.

Ændringsforslagene har uanset de foreslåede ændringer samme formål som lovforslaget – at bekæmpe ulovlig beskæftigelse af udlændinge ved at skærpe straffniveauet – samtidig med at det sikres, at der tages hensyn til retssikkerheden, og at Danmarks internationale forpligtelser overholdes.

Ad nr. 1

Ved den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, i § 1, nr. 1, i lovforslaget fore-

slås det at udvide strafferammen for beskæftigelse af en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for arbejdstilladelsen fastsatte betingelser til bøde eller fængsel indtil 2 år.

I dag er straffen bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 59, stk. 2.

Regeringen er enig i, at strafniveaueet for ulovlig beskæftigelse af udlændinge bør skærpes.

Den foreslåede affattelse af § 59, stk. 2, indebærer således – ligesom den ved lovforslaget foreslåede affattelse af § 59, stk. 3 – en udvidelse af strafferammen til bøde eller fængsel indtil 2 år for beskæftigelse af en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse fastsatte betingelser.

Forslaget indebærer en fordobling af den gældende strafferamme på 1 år og understreger, at regeringen ser med største alvor på grov udnyttelse af ulovlig udenlandsk arbejdskraft.

Det er med lovforslaget tilsigtet, at skærpelsen af bødeniveaueet, i det omfang sagen bør afgøres med bøde og ikke med frihedsstraf, skal være væsentlig.

Efter Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/2003 af 21. oktober 2003 er de vejledende retningslinjer for anklagemyndighedens påstand om bøde i sager om ulovlig beskæftigelse af udlændinge efter udlændingelovens § 59, stk. 2, 3.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned.

Lovforslaget tilsigter at skærpe bødeniveaueet, således at der i sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, fremover som udgangspunkt vil skulle nedlægges påstand om en bøde på 10.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned. Der tilsigtes således et bødeniveau, der er mere end tre gange så højt som det gældende.

Der henvises endvidere til bemærkningerne nedenfor til den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, om tilfælde, hvor der foreligger skærpene omstændigheder.

Ved den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, i § 1, nr. 1, i lovforslaget foreslås det at udvide strafferammen for beskæftigelse af en udlænding uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse til bøde eller fængsel indtil 3 år. Det er et almindeligt anerkendt princip, at der ikke i særlovgivning – herunder udlændinge-

loven – fastsættes strafferammer på over 2 års fængsel.

Hertil kommer, at det af bemærkningerne til den foreslåede affattelse af § 59, stk. 2, i § 1, nr. 1, i lovforslaget fremgår, at bestemmelsen omfatter tilfælde, hvor udlændingen hverken har opholdstilladelse eller retskrav på opholdstilladelse, men at det imidlertid ikke fremgår, i hvilke tilfælde en udlænding kan siges at have retskrav på opholdstilladelse. Det er således ikke muligt klart at afgrænse den personkreds, der er omfattet af bestemmelsen.

Regeringen er enig i, at det bør anses for en skærpene omstændighed, hvis en person beskæftiger en udlænding, som ikke alene ikke har den fornødne arbejdstilladelse, men som oven i købet ikke har noget opholdsgrundlag her i landet. Regeringen finder imidlertid ikke, at den grundlæggende bestemmelse om ulovlig beskæftigelse af en udlænding, som i dag er indeholdt i udlændingelovens § 59, stk. 2, bør opdeles, således som det foreslås ved lovforslaget, jf. lovforslagets § 59, stk. 2 og 3.

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 59, stk. 3, skal det ved straffens udmåling efter stk. 2 betragtes som en skærpene omstændighed, at overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

Den foreslåede affattelse af § 59, stk. 3, indebærer – ligesom det er tilsigtet ved den ved lovforslaget foreslåede affattelse af § 59, stk. 2 – at det ved straffens udmåling efter § 59, stk. 2, bl.a. skal anses for en skærpene omstændighed, hvis udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet. Det gælder, uanset om overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt.

Udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, er alle udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark.

Herudover indebærer den foreslåede affattelse af § 59, stk. 3, at det skal anses som en skærpene omstændighed, hvis overtrædelsen er begået forsætligt, eller hvis der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

I dag kan den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 59, stk. 3, om skærpene omstændigheder alene finde anvendelse, hvis overtræ-

delsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og der tillige ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

Det er således en betingelse for at anvende bestemmelsen, at begge betingelser er opfyldt. Overtrædelsen skal være begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og der skal tillige ved overtrædelsen være opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

Den foreslåede affattelse af § 59, stk. 3, indebærer en udvidelse af, hvornår der foreligger skærpene omstændigheder, idet der fremover foreligger skærpene omstændigheder, *enten* hvis overtrædelsen er begået forsætligt, *eller* hvis der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

Hvis der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, kan bestemmelsen finde anvendelse, uanset om overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt.

Begrebet »andre« dækker over enhver, der opnår eller tilsigtes at opnå en økonomisk fordel ved, at en udlænding beskæftiges ulovligt, herunder eksempelvis bygherrer, entreprenører og formidlere af arbejdskraft.

Som nævnt ovenfor tilsigter lovforslaget at skærpe bødeniveauet væsentligt, i det omfang sagen bør afgøres med bøde og ikke med frihedsstraf.

I de tilfælde, hvor der foreligger skærpene omstændigheder efter § 59, stk. 3, dvs. tilfælde, hvor lovovertrædelsen *enten* er begået forsætligt *eller* der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre *eller* udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet, bør bøden være af ganske betydelig størrelse.

Efter Rigsadvokatens Meddelelse nr. 4/2003 af 21. oktober 2003 er de vejledende retningslinjer for anklagemyndighedens påstand om bøde i sager om ulovlig beskæftigelse af udlændinge efter udlændingelovens § 59, stk. 3, 10.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned.

Lovforslaget tilsigter, at bødeniveauet fremover skal skærpes, således at der i sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, som

udgangspunkt vil skulle nedlægges påstand om en bøde på 20.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned. Der tilsigtes således et bødeniveau, der er dobbelt så højt som det gældende.

Det er domstolene, der konkret fastsætter bødestørrelsen, og de anførte vejledende beløbsstørrelser på henholdsvis 10.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned i sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, og 20.000 kr. i sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 3, jf. § 59, stk. 2, pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned, er ikke til hinder for, at domstolene i konkrete tilfælde med konkret begrundelse fraviger disse i skærpene eller formildende retning. De vejledende bødestørrelser begrænser således ikke domstolenes frihed ved strafudmålingen, jf. her ved de almindelige principper for straffens udmåling i straffelovens § 80. Straffen udmåles dog i praksis i vid udstrækning takstmæssigt i overensstemmelse med Rigsadvokatens meddelelser.

Som det fremgår ovenfor, indebærer den foreslåede affattelse af § 59, stk. 3, at der fremover foreligger skærpene omstændigheder, som der skal tages hensyn til ved strafudmålingen, hvis blot en af de tre betingelser er opfyldt: at overtrædelsen er begået forsætligt, at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, eller at udlændingen ikke har ret til at opholde sig her i landet.

I sager, hvor der foreligger flere skærpene omstændigheder, således at to eller tre af disse betingelser er opfyldt, f.eks. at overtrædelsen er begået forsætligt og den pågældende herved har opnået en økonomisk fordel, skal dette betragtes som en særlig skærpene omstændighed og medføre, at den vejledende bødestørrelse på 20.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned fraviges i skærpene retning.

Der forudsættes ikke ved ændringsforslaget en ændret praksis for, hvornår ulovlig beskæftigelse af udlændinge skal medføre frihedsstraf. I særlige situationer, hvor der foreligger grove eller gentagne overtrædelser af udlændingelovens § 59, stk. 2, herunder i tilfælde, hvor en højere grad af tilregnelighed hos arbejdsgiveren kan påvises, og hvor der er tale om en mere langvarig, organiseret eller på anden vis konsekvent udnyttel-

se af ulovlig udenlandsk arbejdskraft, vil der således fortsat kunne idømmes frihedsstraf.

Ad nr. 2

Det foreslås i lovforslaget at indsætte et nyt stk. 5 i udlændingelovens § 59, som indebærer, at der fremover i tilfælde, hvor det ikke er muligt at fastslå størrelsen af et beløb, som er opnået ved ulovlig beskæftigelse af en udlænding, skal kunne ske konfiskation af et beløb, der skønnes at svare hertil.

Det er anført i bemærkningerne til forslaget, at der med lovforslaget foreslås indført en bevisletelsesregel, således at der åbnes mulighed for adgang til konfiskation af en skønnet økonomisk gevinst. Det er i den forbindelse anført, at det påhviler anklagemyndigheden at løfte bevisbyrden for størrelsen af den økonomiske fordel, hvilket har vist sig vanskeligt.

Efter den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 59, stk. 4, kan en økonomisk fordel, der er opnået ved en overtrædelse af § 59, stk. 2, konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. I tilfælde, hvor der ikke kan ske konfiskation, skal der ved udmåling af bøde, herunder til lægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

Bestemmelsen indebærer, at der i tilfælde, hvor der ikke kan ske konfiskation, f.eks. på grund af bevismæssige vanskeligheder med at dokumentere størrelsen af den opnåede økonomiske fordel, skal tages hensyn hertil ved udmåling af bøden. Bøden skal være af en sådan størrelse, at den klart overstiger størrelsen af arbejdsgiverens økonomiske fordel ved ulovlig beskæftigelse af udlændinge.

Hvis det kan godtgøres, at der er opnået en økonomisk fordel ved overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 2, nedlægges der efter den almindelige praksis for anvendelse af reglerne om konfiskation påstand herom ved siden af påstanden om almindelig straf, når den økonomiske fordel kan opgøres relativt præcist, mens der nedlægges påstand om forhøjet bøde, hvis der kun kan udøves et løsere skøn over den økonomiske fordel.

Sker der konfiskation, anvendes ved fastsættelsen af straffen de bødetakster, der er omtalt ovenfor under bemærkningerne til nr. 1 om den foreslåede affattelse af udlændingelovens § 59, stk. 2 og 3, dvs. de vejledende beløbsstørrelser

på henholdsvis 3.000 kr. og 10.000 kr. pr. beskæftiget udlænding pr. påbegyndt måned, der foreslås hævet til henholdsvis 10.000 kr. og 20.000 kr.

Sker der ikke konfiskation, f.eks. fordi det ikke er muligt mere præcist at opgøre størrelsen af den økonomiske fordel, der er opnået ved overtrædelsen, overstiger bøden i almindelighed klart den tilsigtede økonomiske fordel. Der kan i den forbindelse henvises til den i bilag 1 til lovforslaget omtalte dom UfR 2003.1908 afsagt af Østre Landsret, hvor der netop var tale om en situation, hvor der var opnået en økonomisk fordel, som ikke kunne opgøres mere præcist. Landsretten lagde til grund, at der var tilsigtet en økonomisk fordel på 140.000 kr., men at der ikke var tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at fastslå størrelsen af det udbytte, som de tiltalte rent faktisk havde opnået ved overtrædelsen. Der var derfor ikke grundlag for konfiskation. Landsretten fastsatte herefter en samlet bøde på 220.000 kr., dvs. et beløb, som klart oversteg den tilsigtede økonomiske fordel på 140.000 kr.

Regeringen finder det således hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at ændre reglerne vedrørende tilfælde, hvor det ikke er muligt præcist at fastslå størrelsen af et beløb, som er opnået ved ulovlig beskæftigelse af en udlænding.

Det foreslås endvidere i lovforslaget at indsætte et nyt stk. 6 i udlændingelovens § 59, som indebærer indførelse af et objektive strafansvar for arbejdsgivere, for så vidt angår straf i form af bøde.

Det er regeringens opfattelse, at forslaget rejser visse menneskeretlige betænkeligheder. Den Europæiske Menneskeretlighedskonvention stiller i artikel 6, stk. 2, krav om, at enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

Menneskeretlighedsdomstolen har bl.a. i sagen Hansen mod Danmark (afgørelse af 16. marts 2000) taget stilling til, om konventionens artikel 6 var til hinder for objektive strafansvar. Sagen vedrørte en vognmand, der var blevet idømt en bøde for en chaufførs overtrædelse af køre/hviletidsreglerne, selv om overtrædelsen hverken kunne tilregnes vognmanden som forsætlig eller uagtsom. Domstolen udtalte, at medlemsstaterne under visse betingelser kan kriminalisere et objektive forhold som sådant, selv om

det ikke er resultatet af et forsættigt eller uagt-somt forhold, men at medlemsstaterne skal holde sig inden for rimelige grænser og herunder navnlig tage hensyn til betydningen af, hvad der står på spil ved den bagvedliggende beskyttelse i lovgivningen. I forhold til den konkrete sag fremhævede Domstolen blandt andet, at forbrydelsen vedrørte sikkerhed på vejene, og at formålet var at fjerne den økonomiske tilskyndelse til at overtræde reglerne. Domstolen vurderede, at der var tale om et område, der klart faldt inden for de forudsatte rimelige grænser. I den konkrete sag fandt Domstolen, at der ikke var tale om en krænkelse af artikel 6.

Menneskerettighedsdomstolen fremhævede således først og fremmest, at køre/hviletidsreglerne varetog et sikkerhedsmæssigt formål. Det var nødvendigt at regulere chaufførernes køre/hviletid for at forhindre ulykker på vejene forårsaget af trætte chauffører.

Et objektivt strafansvar for ulovlig beskæftigelse af udlændinge har ikke et sådant sikkerhedsmæssigt formål. Det kan derfor give anledning til alvorlig tvivl, om det vil være foreneligt

med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 at pålægge arbejdsgivere et sådant objektivt strafansvar. Det bemærkes herved, at de eventuelle sikkerhedsmæssige overvejelser, som gør sig gældende i forhold til ulovlig beskæftigelse af udlændinge, varetages gennem anden lovgivning, herunder f.eks. arbejdsmiljølovgivningen.

På den baggrund finder regeringen det meget betænkeligt at indføre objektivt strafansvar for arbejdsgivere, der ulovligt beskæftiger udlændinge.

Det foreslås på baggrund af ovennævnte, at § 1, nr. 2, i lovforslaget udgår.

Ad nr. 3

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Den kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Birthe Rønn Hornbech (V) Irene Simonsen (V) Bodil Kornbek (KD) Marianne Pedersen (V)

Jørgen Winther (V) fmd. Peter Skaarup (DF) Jesper Langballe (DF) Else Theill Sørensen (KF)

Lars Barfoed (KF) Lotte Bundsgaard (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S)

Anne-Marie Meldgaard (S) nfmd. Kamal Qureshi (SF) Elsebeth Gerner Nielsen (RV)

Søren Søndergaard (EL) Karen J. Klint (S)

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	55*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristendemokraterne (KD)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

Bilag 1**Oversigt over bilag vedrørende L 217**

Bilagsnr.	Titel
1	Høringssvar, forslagstillerne har modtaget inden lovforslagets fremsættelse
2	1. udkast til betænkning
3	Samrådssp. A om lovforslagets retssikkerhedsmæssige aspekter, til justitsministeren
4	Spm. 1 om redegørelse for domme om bødeniveau, til justitsministeren Spm. 2, om man i særlovgivning må operere med strafferammer på over 2 års fængsel, til justitsministeren
5	Ændringsforslag fra integrationsministeren
6	Talepapir fra samrådet 27/5-04 om samrådsspørgsmål A, fra justitsministeren
7	2. udkast til betænkning
8	Svar på spm. 1 om redegørelse for domme om bødeniveau, fra justitsministeren Svar på spm. 2, om man i særlovgivning må operere med strafferammer på over 2 års fængsel, fra justitsministeren

Talepapir fra samrådet den 27. maj 2004 med justitsministeren

Udkast til tale

Til ministeren til brug ved besvarelsen af spørgsmål nr. A vedrørende forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Skærpelse af straffniveauet m.v. for ulovlig beskæftigelse af udlændinge) (L 217 – bilag 3) i samråd i Folketingets Flygtninge- og Integrationsudvalg torsdag den 27. maj 2004.

Spørgsmål A:

»Ministeren bedes redegøre for lovforslagets retssikkerhedsmæssige aspekter.«

1. På regeringens vegne vil jeg gerne indledningsvis slå fast, at vi er enige med forslagsstillerne i, at straffen for at beskæftige illegal arbejdskraft bør skærpes.

Det foreliggende lovforslag indeholder imidlertid nogle retssikkerhedsmæssige og tekniske problemer, som jeg nu vil redegøre nærmere for.

2. Lovforslaget lægger for det første op til en forhøjelse af strafferammen i udlændingeloven for beskæftigelse af illegal arbejdskraft og til en ændring af straffebestemmelsens opbygning. Det sidste sker ved at formulere to særskilte forbrydelser – én, hvor udlændingen hverken har opholds- eller arbejdstilladelse, og én, hvor udlændingen alene mangler arbejdstilladelsen eller overtræder arbejdstilladelsens betingelser. I stedet for det nuværende strafmaksimum på 1 års fængsel foreslås et maksimum på henholdsvis 3 og 2 års fængsel for disse to forbrydelser.

Ud fra en juridisk/teknisk synsvinkel forekommer det ikke naturligt at gøre manglende opholdstilladelse til en del af selve gerningsbeskrivelsen i en bestemmelse, der handler om ansættelse af arbejdstagere. Forbrydelsen bør fortsat bestå i ansættelse af personer uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med vilkårene for arbejdstilladelsen, og ansættelse af personer, der heller ikke har ret til at opholde sig her i landet, bør i stedet være en skærpelse af omstændighed ved strafudmålingen.

Med hensyn til de foreslåede strafmaksima kan jeg oplyse, at strafferammer i særlovgivning-

gen efter fast lovgivningstradition ikke overstiger 2 års fængsel. Efter regeringens opfattelse er der ikke grundlag for her at fravige dette princip. En strafferamme på fængsel indtil 2 år, der jo er en fordobling af det gældende strafmaksimum på 1 års fængsel, vil også være en meget betydelig skærpelse, der kan danne grundlag for væsentlige forhøjelser af strafudmålingsniveauet.

3. Jeg vil imidlertid også knytte nogle kommentarer til den straffeskærpelse af bødeniveauet, som der i lovforslagets bemærkninger er lagt op til. Det fremgår således af lovforslagets bemærkninger, at udgangspunktet ved fastsættelsen af bøder for sager uden skærpelse af omstændigheder bør være 2 gange en mesterløn pr. ansat pr. påbegyndt måned. Ud fra forslagsstillerens indlæg under 1. behandlingen af lovforslaget kan jeg forstå, at der hermed tilsigtes en bøde, der svarer til 160.000 kr. pr. ansat pr. måned.

Udgangspunktet i sager uden skærpelse af omstændigheder er i dag en bøde på 3.000 kr. pr. ansat pr. måned, og dette udgangspunkt forhøjes til 10.000 kr. pr. ansat pr. måned, når der foreligger skærpelse af omstændigheder. Der vil altså i givet fald være tale om helt eksorbitante forhøjelser af bøderne på dette område, og bøder af den størrelse, som der lægges op til, er efter regeringens opfattelse helt ude af proportioner i sammenligning med de bøder, der udmåles på andre områder, og i betragtning af, at der ved siden af bødestraffen jo også kan ske konfiskation af arbejdsgiverens udbytte.

Ved fastsættelsen af sanktionen for en lovovertrædelse bør man selvfølgelig tilstræbe, at sanktionen virker præventivt, men det bør være en grundlæggende forudsætning, at sanktionen ligger nogenlunde inden for samme niveau som straffen for andre forbrydelser af tilsvarende grovhed. Efter min opfattelse er der med lovforslaget lagt op til et bødeniveau, som slet ikke harmonerer med bødeniveauet for andre forbrydelser. Som eksempel kan jeg nævne arbejdsmiljølovgivningen, som for alvorligere overtrædelser, der involverer fare for menneskers liv og

Bilag til bet. o. lovf. vedr. udlændingeloven

helbred, opererer med et bødeniveau på 20.000 kr.

Udover bødeniveauet, som altså giver anledning til principielle betænkeligheder, vil jeg fremhæve, at de retningslinier, som lovforslagets bemærkninger giver med hensyn til, hvormed og i hvilket omfang straffeskærpelsen skal slå igennem, er uklare.

4. Det næste element i lovforslaget vedrører reglerne om konfiskation.

I forbindelse med en ændring af udlændingeloven i 2000 blev der indføjet en ny bestemmelse om konfiskation i § 59, stk. 4. Efter denne bestemmelse kan der ske konfiskation af udbytte efter reglerne i straffelovens kapitel 9. Hvis det ikke er muligt at foretage konfiskation, – f.eks. fordi det ikke er muligt at fastslå omfanget af det arbejde, som er udført af den illegale arbejdskraft – skal der i stedet ved bødeudmålingen tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

I straffelovens § 75 er der indført en særlig bevislættelsesregel, hvorefter der kan ske konfiskation af et beløb, der skønnes at svare til det indvundne udbytte, hvis man ikke kan fastslå beløbets størrelse. Dette betyder, at der er mulighed for skønsmæssigt at fastsætte konfiskationsbeløbets størrelse.

Bemærkningerne til det foreliggende lovforslag kan imidlertid læses sådan, at forslagsstillerne ønsker en bestemmelse, der går videre end den nugældende retstilstand, således at der også vil kunne nedlægges påstand om konfiskation af et skønsmæssigt fastsat beløb i tilfælde, hvor anklagemyndigheden ikke er i stand til at løfte sin bevisbyrde for, at der er opnået en ulovlig berigelse. Bevislættelsesreglens anvendelsesområde udvides dermed væsentligt, idet skønsmæssig konfiskation bliver et alternativ i tilfælde, hvor bevisbyrden for, at arbejdsgiveren overhovedet har opnået et udbytte, ikke kan løftes.

En sådan regel strider mod grundlæggende principper om anklagemyndighedens bevisbyrde i straffesager, og der vil kunne rejses spørgsmål om bestemmelsens forenelighed med reglerne om bevisbyrden og uskyldsformodningen i straffesager i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6.

Hertil kommer, at de eksisterende regler i straffeloven og udlændingeloven allerede langt

hen ad vejen imødekommer det, som synes at være forslagsstillernes primære formål – nemlig at sikre, at beskæftigelse af illegal arbejdskraft ikke kan betale sig.

De gældende regler er i praksis bl.a. anvendt til at konfiskere et udbytte, hvis størrelse ikke kunne beregnes konkret, men i stedet blev opgjort på baggrund af gennemsnitsberegninger.

I en anden konkret sag ved Østre Landsret afviste landsretten anklagemyndighedens konfiskationskrav, men fastsatte samtidig med udtrykkelig henvisning til udlændingelovens § 59, stk. 3 og 4, og forarbejderne hertil en bøde, der klart oversteg den økonomiske gevinst, som arbejdsgiveren ifølge bevisførelsen havde tilsigtet.

6. Forslagsstillerne foreslår endelig, at der indføres et objektivt bødeansvar, således at bøde for beskæftigelse af illegal arbejdskraft vil kunne pålægges, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom.

Også denne del af lovforslaget giver efter regeringens opfattelse anledning til væsentlige betænkeligheder.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention stiller som nævnt i artikel 6 krav om, at enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven – også kaldet uskyldsformodningen.

Menneskerettighedsdomstolen har bl.a. i en dansk klagesag (*Hansen mod Danmark*, afgørelse af 16. marts 2000) taget stilling til spørgsmålet om objektivt strafansvar i forhold til konventionens artikel 6. Sagen vedrørte en vognmand, der var blevet idømt en bøde for en chaufførs overtrædelse af køre/hviletidsreglerne, selv om overtrædelsen hverken kunne tilregnes vognmanden som forsætlig eller uagtsom.

Domstolen udtalte, at medlemsstaterne under visse betingelser kan kriminalisere et bestemt forhold, selv om det ikke er resultatet af forsætlige eller uagtsomme handlinger eller undladelser. Men medlemsstaterne skal holde sig inden for rimelige grænser og herunder navnlig tage hensyn til, hvilke interesser den pågældende lovgivning beskytter. I den konkrete sag fandt Domstolen, at der ikke var tale om en krænkelse af artikel 6, og man fremhævede blandt andet, at forbrydelsen vedrørte sikkerheden på vejene – altså at køre/hviletidsreglerne varetog et sikker-

hedsmæssigt formål, nemlig at forhindre ulykker på vejene forårsaget af trætte chauffører,

De samme sikkerhedsmæssige hensyn gør sig også gældende på de områder, hvor vi her i Danmark har indført objektivt strafansvar af hensyn til f.eks. miljøet eller arbejdsmiljøet. Også her er der tale om forbrydelser, der kan bringe menneskers liv eller helbred i fare.

Et objektivt strafansvar for ulovlig beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft kan ikke siges at varetage et sådant sikkerhedsmæssigt formål. Der vil derfor kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt det vil være foreneligt med Menneskerettighedskonventionens artikel 6 at pålægge arbejdsgivere et objektivt strafansvar i disse sager.

7. Som jeg startede med at sige, er regeringen enig i, at straffen for at beskæftige illegal arbejdskraft bør skærpes. Som det imidlertid også er fremgået, indeholder det foreliggende lovforslag en række væsentlige problemer af juridisk og teknisk karakter. Disse problemer medfører, at regeringen ikke kan støtte forslaget. Jeg kan imidlertid oplyse, at integrationsministeren vil fremsætte nogle ændringsforslag, som løser de problemer, som jeg har nævnt, og som – hvis de vedtages – vil indebære, at regeringen kan tilslutte sig lovforslaget. Forslagene vil nu blive omdelt.

Ændringsforslagene går ud på følgende:

- Ansættelse af udlændinge uden opholdsret her i landet gøres til en skærpende omstændighed i stedet for en del af gerningsindholdet.
- Strafmaksimum fastsættes til 2 års fængsel.
- Som skærpende omstændigheder ved strafudmålingen angives i loven både, at der er ansat personer uden opholdsret, at ansættelsen af illegal arbejdskraft er sket forsætligt, og at arbejdsgiveren har tilsigtet en økonomisk vinding. Disse forhold bør efter regeringens opfattelse alle kunne medføre en skærpelse af straffen.
- I bemærkningerne til ændringsforslaget angives den tilsigtede strafskærpelse af bødeniveauet således, at bøden i normalt tilfælde omtrent tredobles fra 3.000 kr. pr. ansat pr. måned til 10.000 kr. pr. ansat pr. måned, og således at bøden under skærpende omstændigheder kan stige til 20.000 kr. pr. ansat pr. måned mod i dag 10.000 kr. pr. ansat pr. måned – altså en fordobling.
- Bestemmelserne om ændring af den gældende regel om konfiskation og om indførelse af objektivt ansvar udgår.
Jeg vil på regeringens vegne anmode udvalget om at overveje disse ændringsforslag positivt, således at der kan rettes op på de juridisk/tekniske problemer, som lovforslaget rummer, og således, at lovforslaget vil kunne vedtages med et bredt flertal.