

Lovforslag nr. L 217. Fremsat den 31. marts 2004 af Lissa Mathiasen (S), Anne-Marie Meldgaard (S) og Jan Petersen (S)

## Forslag

til

### Lov om ændring af udlændingeloven

(Skærpelse af strafniveaueet m.v. for ulovlig beskæftigelse af udlændinge)

#### § 1

I udlændingeloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 685 af 24. juli 2003, som ændret ved lov nr. 1204 af 27. december 2003, foretages følgende ændringer:

1. § 59, stk. 2-4, affattes således:

»Stk. 2. Med bøde eller fængsel indtil 3 år straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse.

Stk. 3. Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for arbejdstilladelsen fastsatte betingelser.

Stk. 4. Ved straffens udmåling efter stk. 2 og 3 skal det tages i betragtning, at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet opnået en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.«

2. Efter § 59, stk. 4, indsættes som nye stykker:

»Stk. 5. Er der ved en overtrædelse af stk. 2 eller 3 opnået en økonomisk fordel, kan denne helt eller delvis konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til den økonomiske fordel. Straffelovens 9. kapitel finder tilsvarende anvendelse. Kan der ikke ske konfiskation, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

Stk. 6. For overtrædelse af stk. 2 og 3 kan der pålægges en arbejdsgiver bøde, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom. For bøden fastsættes ingen forvandlingsstraf. Ved bødens udmåling finder stk. 4 og 5 tilsvarende anvendelse.«

Stk. 5 bliver herefter stk. 7.

#### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

## Bemærkninger til lovforslaget

### *Almindelige bemærkninger*

#### *1. Lovforslagets elementer*

Lovforslaget skal ses i sammenhæng med det fra forslagsstillerne kommende forslag til folketingsbeslutning om frakendelse af retten til at udøve virksomhed på grund af gentagne gange at have beskæftiget illegal arbejdskraft.

Lovforslaget indeholder følgende elementer:

1. Forhøjelse af strafferammen
2. Lovforslaget medfører en forhøjelse af strafferammen fra 1 til 3 års fængsel i situationer, hvor en arbejdsgiver beskæftiger ulovlig arbejdskraft, som ikke har retskrav på opholdstilladelse her i landet, og som derfor heller ikke har arbejdstilladelse.
3. Lovforslaget medfører endvidere en forhøjelse af strafferammen fra 1 til 2 års fængsel i situationer, hvor en arbejdsgiver beskæftiger ulovlig arbejdskraft, som ikke har fornøden arbejdstilladelse, men dog har retskrav på opholds- og arbejdstilladelse.
4. Skærpende omstændigheder ved strafudmålingen m.v.
5. Efter gældende regler er det en skærpende omstændighed, at en overtrædelse er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed. Det betyder modsætningsvis, at bestemmelsen ikke kan bringes i anvendelse, hvis overtrædelsen alene er begået ved simpel uagtsomhed. Det foreslås, at bestemmelsen tillige kan bringes i anvendelse også ved simpel uagtsomhed.
6. Der tilsigtes endvidere en skærpelse af bødeniveauet ved domstolenes fastsættelse af bødestørrelse.
7. Bevislempelsesregel ved konfiskation
8. Lovforslaget indfører en bevislempelsesregel derved, at der åbnes mulighed for adgang til konfiskation af den skønnede økonomiske gevinst.
9. Objektivt bødeansvar for arbejdsgivere

10. Lovforslaget indfører endelig objektivt bødeansvar for arbejdsgivere, der beskæftiger ulovlig udenlandsk arbejdskraft.

#### *2. Seneste skærpelse af strafferammen*

Den 30. marts 2000 fremsatte den daværende indenrigsminister forslag til lov om ændring af udlændingeloven, lov om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. og straffeloven. (Skærpelse af strafniveauet for ulovlig beskæftigelse af udlændinge, Danmarks indtræden i det praktiske Schengensamarbejde, præcisering af Udlændingestyrelsens og politiets underholdsforpligtelse m.v.). Lovforslaget indebar blandt andet en skærpelse af strafniveauet for ulovlig beskæftigelse af udlændinge. Lovforslaget blev vedtaget som lov nr. 425 af 31. maj 2000. Vedrørende Folketingets behandling af lovforslaget henvises til Folketingstidende 1999-2000, tillæg A side 7438 og 7376, tillæg B side 764, tillæg C side 755 og forhandlingerne side 6650, 8004 og 8201.

Baggrunden for vedtagelsen af denne ændringslov var et ønske fra den daværende regering om at skærpe strafniveauet for overtrædelse af udlændingelovens regler om ulovlig beskæftigelse af udlændinge. Efter de dagældende regler var strafferammen for at beskæftige en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse fastsatte betingelser bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder. Med loven blev strafferammen forhøjet til fængsel indtil 1 år. Ved en efterfølgende lovændring udgik bestemmelsen om hæfte i konsekvens af hæftestraffens afskaffelse.

Ud over en skærpelse af strafniveauet medførte lov nr. 425 af 31. maj 2000, at det ved strafudmålingen skal betragtes som en skærpende omstændighed, at den ulovlige beskæftigelse kan tilregnes den ansvarlige som forsætlig eller groft uagtsom, og at der ved den ulovlige beskæftigelse er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende eller andre. Hvis disse betingelser er til stede, skal det betragtes som en skærpende omstændighed, som skal tillægges vægt

ved strafudmålingen, jf. den gældende § 59, stk. 3, i udlændingeloven.

Endvidere blev det ved lovændringen præciseret, at såfremt der ved en overtrædelse af reglerne om beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft er opnået en økonomisk fordel, kan denne konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. I det omfang konfiskation ikke kan ske, skal der ved udmåling af bøden tages hensyn til størrelsen af den opnåede eller tilsigtede økonomiske fordel, således at bøden klart overstiger den mulige økonomiske gevinst.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 264, at Rigsadvokaten oplyste, at der ikke syntes at være særlige efterforskningsmæssige problemer i disse sager. Rigsadvokaten oplyste dog også, at efterforskningen kunne være vanskeliggjort som følge af, at hverken arbejdsgiver eller arbejdstager ønsker at oplyse sagerne, eller at arbejdstageren kan være udrejst af landet, og andre frygter afskedigelse, hvis overtrædelsen anmeldes til politiet.

Rigsadvokaten oplyste endvidere, at politiet anvendte ikke helt ubetydelige ressourcer på at behandle sager om ulovlig beskæftigelse af udlændinge.

I den seneste årsberetning fra anklagemyndigheden (2001-02) afgivet af Rigsadvokaten i august 2003 er sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59 dog ikke omtalt.

### 3. Baggrunden for lovforslaget

Lovforslaget skal ses i lyset af dels de afgørelser, der har været siden den ovenfor nævnte ændring af bestemmelsen, dels af at adgangen til det danske arbejdsmarked udvides fra foråret 2004. Der er derfor behov for en skærpelse af straffniveauet, således at der opnås en sikker præventiv effekt, såvel general- som specialpræventivt, og således at de økonomiske sanktioner sikrer, at der i hvert fald ikke er en økonomisk fordel ved ulovlig beskæftigelse af udlændinge.

Lovforslaget skal derudover ses som en naturlig opfølgning på Folketingets vedtagelse den 20. februar 2003 af V 51 i tilknytning til forespørgsel nr. F 26 til beskæftigelsesministeren, justitsministeren og integrationsministeren om at sætte en effektiv stopper for det illegale arbejde.

Det blev med vedtagelsen af V 51 pålagt regeringen at sætte en effektiv stopper for det illegale arbejde i Danmark, bl.a. ved oprettelsen af regionale netværk, hvor politi, told- og skattemyndigheder, arbejdsmarkedets parter m.v. i fællesskab skal danne et bedre værn mod illegalt arbejde. Skal arbejdet i disse netværk, som nu er ved at være oprettet over hele landet, være meningsfyldt, må sanktionerne over for brugen

af illegal arbejdskraft være effektivt afskrækkende ved, at det klart fremstår, at det aldrig kan betale sig at foretage denne kriminelle handling. Vedrørende F 26 henvises til Folketingstidende 2002-03, forhandlingerne side 2884, 3109, 4958 og 4994.

Endvidere følger det af aftale af 2. december 2003 mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om adgangen til det danske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004, at det bl.a. skal sikres, at der er en fortsat balance og ordnede forhold på det danske arbejdsmarked, at de nye EU-borgere bliver ansat på samme vilkår, som gælder for det danske arbejdsmarked, og at de ikke bliver underbetalt. Aftaleparterne er enige om, at dette sker ved at stille krav om, at løn- og ansættelsesvilkår skal være til de overenskomstmæssige eller på anden måde sædvanlige vilkår for det danske arbejdsmarked. Det blev endvidere aftalt, at der skulle gennemføres en forstærket indsats mod illegal arbejdskraft og andre omgælsmuligheder.

Lovforslaget er nødvendigt, idet det følger af tiltrædelsestraktaten, at statsborgere fra de nye medlemslande fra og med tiltrædelsesdatoen den 1. maj 2004 som udgangspunkt vil være omfattet af EU-rettens regler om visumfritagelse og om ophævelse af indrejse- og opholdsbegrænsninger i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed, etablering og udveksling af tjenesteydelser m.v.

Det følger heraf, at statsborgere i de nye medlemslande fra og med den 1. maj 2004 vil kunne indrejse og opholde sig her i landet i indtil 6 måneder fra indreisen, såfremt den pågældende er jobsøgende og tilmeldt arbejdsformidlingen. Endvidere vil statsborgere fra de nye medlemslande fra og med 1. maj 2004 på lige fod med statsborgere fra andre EU-lande kunne etablere selvstændig erhvervsvirksomhed samt levere eller modtage tjenesteydelser her i landet.

Statsborgere fra Cypern og Malta vil i samme udstrækning som statsborgere i de nuværende EU-lande være berettiget til at bo og udøve lønnet arbejde her i landet.

Derfor findes det nødvendigt, uanset at der for 8 af de nye medlemslande gælder en særlig overgangsordning, at udlændingelovens straffebestemmelser skærpes, idet det ellers ikke er muligt at sikre gennemførelse af den aftalte forstærkede indsats mod illegal arbejdskraft og andre omgælsmuligheder.

Forhøjelsen er også nødvendig for at sikre imod den konkurrenceforvridning, der ligger i, at enkelte arbejdsgivere udnytter den ulovlige udenlandske ar-

bedjskraft til en løn ofte væsentligt under den overenskomstsmæssige mindsteløn.

Som påpeget fra flere sider, bl.a. fra Håndværksrådet i notat af 24. oktober 2003 til skatteministeren og beskæftigelsesministeren, bør der gøres en væsentlig indsats for at imødegå den sorte økonomi. Hvorvidt dette skal ske ved at kriminalisere aftagerne af for eksempel sort arbejde, er der ikke med dette lovforslag taget stilling til. Imidlertid bør arbejdsgivere, der udnytter ulovlig udenlandsk arbejdskraft, mødes med alvorlige sanktioner.

Endelig er en forhøjelse af strafferammen også påkrævet for at få en sammenhæng mellem straffelovens § 125 a om menneskesmugling under skærpende omstændigheder og udlændingelovens straffebestemmelser.

Der henvises i øvrigt til omtalen nedenfor vedrørende de lovforslagets enkelte elementer.

#### 4. Lovforslagets indhold

Lovforslaget hviler på den betragtning, at det under ingen omstændigheder må kunne betale sig at beskæftige ulovlig udenlandsk arbejdskraft.

##### 4.1. Forhøjelse af strafferammen

1. Forslaget om en forhøjelse af strafferammen bygger på en sondring mellem, om de ulovligt beskæftigede er udlændinge, der
2. hverken har opholdstilladelse eller retskrav på samme – og derfor heller ikke har umiddelbar mulighed for at opnå en arbejdstilladelse, eller
3. om den ulovlige udenlandske arbejdskraft har gyldig opholdstilladelse eller et retskrav på at have ophold, men »blot« er uden arbejdstilladelse eller en arbejdstilladelse til den konkrete beskæftigelse.
4. En gennemførelse af lovforslaget vil medføre en væsentlig skærpelse af strafniveauet.

Den gældende strafferamme, der er bøde eller fængsel indtil 1 år, forhøjes til bøde eller fængsel i indtil 3 år i tilfælde, hvor en arbejdsgiver beskæftiger ulovlig udenlandsk arbejdskraft, som ikke har retskrav på at få tilladelse til ophold her i landet, og som derfor heller ikke har en arbejdstilladelse.

I de tilfælde, hvor den anvendte ulovlige udenlandske arbejdskraft ikke har arbejdstilladelse til den konkrete beskæftigelse, men hvor udlændinge har et retskrav på at kunne tage ophold her i landet og få udstedt en arbejdstilladelse, foreslås den gældende strafferamme forhøjet til bøde eller fængsel i indtil 2 år.

Den foreslåede forhøjelse af strafferammen findes påkrævet af flere grunde. Det gældende strafniveau på

bøde eller fængsel i indtil 1 år (gældende § 59, stk. 2) kombineret med en bestemmelse af særlig skærpende omstændigheder (gældende § 59, stk. 3) og en fakultativ mulighed for konfiskere en opnået økonomisk fordel (gældende § 59, stk. 4, 1. pkt.) har – som det fremgår af retspraksis på området, jf. nedenfor og bilag 1 – voldt bevistekniske problemer. Dette kombineret med procesøkonomiske betragtninger taler dels for en objektivisering af bestemmelsen, dels for en yderligere forhøjelse af strafferammen.

Til sammenligning er strafferammen i Tyskland ved overtrædelse af tilsvarende karakter frihedsstraf i indtil 5 år og mulighed for at pålægge den tiltalte bødestraf på et betydeligt højere niveau end det niveau, der anvendes her i landet (op til 500.000 euro).

En forhøjelse af strafniveauet er også nødvendig for at få en sammenhæng mellem på den ene side bestemmelsen i straffelovens § 125 a (menneskesmugling under skærpende omstændigheder), hvor strafferammen ved lov nr. 380 af 6. juni 2002 blev forhøjet fra fængsel i indtil 4 år til fængsel i indtil 8 år og på den anden side udlændingelovens straffebestemmelser.

Afgrænsningen af, hvorvidt det er udlændingelovens straffebestemmelser, der skal bringes i anvendelse, eller om bestemmelsen i straffelovens § 125 a tillige skal bringes i anvendelse, er en vurdering, der tilkommer anklagemyndigheden. Opmærksomheden henledes på, at det var forudsat i forarbejderne til straffelovens § 125 a, at bestemmelsen skulle omfatte enhver grovere overtrædelse af § 59, stk. 5, herunder en egentlig bistand til et ophold, der ikke sker i tilknytning til krydsning af en landegrænse.

Det afgørende er således, om et forhold må betragtes som en egentlig professionel aktivitet eller en systematisk tilsidesættelse af lovgivningen. Er dette tilfældet, bør § 125 a tillige bringes i anvendelse.

##### 4.2. Skærpende omstændigheder ved strafudmålingen m.v.

Lovforslaget indebærer endvidere, at enhver beskæftigelse af ulovlig udenlandsk arbejdskraft er strafbar, uanset om overtrædelsen kan tilregnes tiltalte som forsætlig eller uagtsom.

Uanset at det tilkommer domstolene konkret at fastsætte bødeniveauet, bør udgangspunktet ved almindelig beskæftigelse inden for håndværksmæssige fag, land- og jordbrugsområdet og i servicefagene i almindelighed ikke være lavere end to gange en mesterløn pr. mand pr. påbegyndt måned. Et niveau, der i øvrigt bør følge prisudviklingen. Dette udgangspunkt er ikke til hinder for, at domstolene i konkrete tilfælde med

konkret begrundelse fastsætter en højere eller lavere bøde, jf. i øvrigt straffelovens 10. kapitel.

#### 4.3. Bevislempelsesregel ved konfiskation

Den gældende bestemmelse i udlændingelovens § 59, stk. 4, 2. pkt., om, at der i de tilfælde, hvor konfiskation ikke er mulig, for eksempel af bevismæssige grunde, skal tages hensyn hertil ved udmålingen af den forskyldte bøde, herunder tillægsbøde, er efter lovforslaget uændret. Hvis konfiskation er mulig, eller hvis konfiskation sker efter et skøn, jf. nedenfor, vil der ved fastsættelsen af straffen skulle tages hensyn hertil.

Med lovforslaget foreslås indført en bevislempelsesregel, således at der åbnes mulighed for adgang til konfiskation af den skønnede økonomiske gevinst.

Ved lov nr. 425 af 31. maj 2001 blev præciseret, at der burde ske konfiskation af fortjenesten ved ulovlig beskæftigelse af udlændinge (§ 59, stk. 4). Det er anført i bemærkninger til dette lovforslag, at i det omfang der ikke kan ske konfiskation, skal den skønnede økonomiske fordel have betydning ved udmåling af bøden, herunder en eventuel tillægsbøde.

Retspraksis efter ovennævnte lovændring efterlader imidlertid ikke nogen tvivl om, at efterforskningen af disse sager frembyder problemer for politiet, hvilket formentlig også skal ses i lyset af, at den eller de udlændinge, der har været arbejdstagere, ikke er til disposition som vidner på det tidspunkt, hvor en straffesag kan gennemføres mod arbejdsgiveren.

Dokumentation af den økonomiske fordel, for eksempel en arbejdsgiver har haft ved at anvende ulovlig udenlandsk arbejdskraft, er undergivet de almindelige regler om ligefrem bevisbyrde. Det påhviler derfor anklagemyndigheden konkret at løfte bevisbyrden for størrelsen af den økonomiske fordel. Denne bevisbyrde har vist sig ganske vanskelig. Et egentligt bevis fordrer ud over at sikre oplysning om den økonomiske fordel også konkrete oplysninger om arbejdets karakter og omfang. For så vidt angår retspraksis på området henvises til bilag 1.

Henset til, at bevisbyrden er ganske vanskelig at løfte, bør det som udgangspunkt ved fastsættelse af en bøde tages i betragtning, om anklagemyndigheden har nedlagt påstand om konfiskation og ført bevis for, at betingelserne herfor er opfyldt. I det omfang, der ikke kan ske konfiskation, skal den skønnede økonomiske fordel inddrages ved udmåling af bøden.

Alternativt kan der af anklagemyndigheden nedlægges påstand om konfiskation af den skønnede økonomiske gevinst.

#### 4.4. Objektivt bødeansvar for arbejdsgivere

Der foreslås endelig indført en bestemmelse om bødeansvar uden skyld (objektivt ansvar) for beskæftigelse af ulovlig udenlandsk arbejdskraft.

Hensigten med den foreslåede lovændring er at skærpe strafniveauet yderligere for arbejdsgivere, som overtræder udlændingelovens regler om ulovlig beskæftigelse af udlændinge.

De økonomiske fordele, som arbejdsgivere kan opnå ved ulovlig beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft, kan være endog særdeles betydelige. Henset til den indtil nu relativt beskedne risiko for at blive mødt med en strafferetlig reaktion må det konstateres, at den præventive virkning af den skærpelse af strafniveauet, som var tilsigtet ved gennemførelsen af lov nr. 425 af 31. maj 2000, har været utilstrækkelig til at imødegå denne grove udnyttelse af ulovlig udenlandsk arbejdskraft.

Socialdemokratiet anser det som en forudsætning, at arbejdsgivere, der anvender entreprenører o.lign. i aftaler, der indgås, sikrer sig, at entreprenører anvender arbejdskraft, der har lovlig arbejds/opholdstilladelse.

#### 5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Lovforslaget vurderes at have en gunstig økonomisk konsekvens derved, at anvendelsen af ulovlig udenlandsk arbejdskraft reduceres, hvorved skattegrundlaget forøges tilsvarende. BAT har i 2002 vurderet, at den danske stat hvert år går glip af et beløb på mellem 450 og 500 mio. kr. alene inden for bygge- og anlægsbranchen.

Lovforslaget forventes ikke at medføre administrative konsekvenser, herunder merudgifter, for stat, kommuner eller amtskommuner.

#### 6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget forventes ikke at medføre administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Lovforslaget skønnes at have økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, idet lovforslaget må antages at medvirke til, at arbejde ikke udføres til dumpingpriser.

Lovforslaget vil også modvirke den konkurrenceforvriddning, anvendelse af lovlig udenlandsk arbejdskraft medfører.

### 7. Økonomiske og administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget forventes ikke at medføre administrative eller økonomiske konsekvenser for borgerne.

### 8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget vurderes ikke at have konsekvenser i forhold til EU-retten.

### 9. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget vurderes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

### 10. Høring

Lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International, Amsrådsforeningen, Blik- og Rørarbejderforbundet, Centralorganisationernes Fællesudvalg, CO Industri, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Bygge- og Anlægs- og Trækartellet, Dansk EL-Forbund, Dansk Frisør- & Kosmetikerforbund, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Funktionærforbund Serviceforbundet, Dansk Handel & Service, Dansk Industri, Dansk Landbrug, Dansk Smedemesterforening, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Malermestre, Dansk Metal, Dansk Retspolitisk Forening, Dansk Røde Kors, Datatilsynet, Den Danske Europabevægelse, Det Kommunale Kartel, Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, DS Håndværk & Industri, Foreningen af Statsamtmand, Foreningen af Statsamtsjurister, Foreningen af Politimestre i Danmark, HK Danmark, HTS Arbejdsgiverforeningen, Institut for Menneskerettigheder, Forbundet Træ-Industri-Byg, FTF, FOA, Flytningenævnet, Frederiksberg Kommune, Grafisk Industri- & Medie Kartel, Handelskartellet i Danmark, Horesta, Håndværksrådet, KL, Københavns Byret, Københavns Kommune, Kvindeligt Arbejderforbund, LO, Malerforbundet i Danmark, Mellemfolkeligt Samvirke, Nærings- og Nydelsesmiddelarbejderforbundet, PMF, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, præsidenten for Vestre Landsret, præsidenten for Østre Landsret, Politidirektørens Sekretariat, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, rederiforeningerne, Restaurations-Branchens Forbund, Retten i Roskilde, Retten i Odense, Retten i Aalborg, Retten i Århus, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger, Sammenslutningen af Mindre Arbejdsgiverforeninger i Danmark, SiD, Statsansattes Kartel, Statstjeneste-

mændenes Centralorganisation II, Teknisk Landsforbund, Telekommunikationsforbundet KTO, Tjenestemænds og Overenskomstansattes Kartel.

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til nr. 1

Ad. § 59, stk. 2

Efter gældende bestemmelse i udlændingeloven § 59, stk. 2, er strafframmen bøde eller fængsel i indtil 2 år.

Strafansvaret er det sædvanlige efter særlovgivningen, det vil sige, at det er betinget af forsæt eller uagtsomhed, jf. straffelovens § 19.

Den foreslåede affattelse af § 59, stk. 2, skærper strafframmen til bøde eller fængsel i 3 år i de tilfælde, hvor en arbejdsgiver beskæftiger ulovlig udenlandsk arbejdskraft, som ikke har retskrav på at få tilladelse til ophold her i landet, og som derfor heller ikke har arbejdstilladelse.

Der skal efter bestemmelsen udmåles en bøde og/eller en frihedsstraf. Bødeniveauet afhænger af, om konfiskationskrav gennemføres. Gennemføres konfiskation ikke, bør bødeniveauet som udgangspunkt ikke være under det beløb, som lovlig arbejdskraft ville have kostet. Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger.

Ifølge udlændingelovens § 13 skal udlændinge have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse her i landet, med mindre de er fritaget for kravet om arbejdstilladelse efter § 14. Udlændinge, der er omfattet af EU-reglerne, er generelt fritaget for kravet om arbejdstilladelse. Det afgørende for, om en arbejdsgiver kan retsforfølges, er således, om arbejdsgiveren har ansat en udlænding uden arbejdstilladelse, hvis udlændingen skal have en arbejdstilladelse efter § 13 for at arbejde her i landet.

På baggrund af aftale af 2. december 2003 mellem regeringspartierne og Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Kristendemokraterne om adgang til det danske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004 skal der i en overgangsperiode etableres et regelsæt for meddelelse om opholds- og arbejdstilladelse til arbejdstagere fra en række af de nye EU-lande. Opholds- og arbejdstilladelsen vil som udgangspunkt blive inddraget eller forlænget, hvis arbejdstageren mister det arbejde, på grund af hvilken opholdstilladelsen er meddelt. Opholdstilladelsen er således betinget af, at den pågældende er beskæftiget og dermed i stand til at forsørge sig selv.

## Ad. § 59, stk. 3

For arbejdstagere fra de nye EU-lande vil forholdet skulle henføres til det foreslåede § 59, stk. 3, såfremt den pågældende ville kunne have opnået opholds- og arbejdstilladelse.

Bestemmelsen i § 59, stk. 3, finder anvendelse i de tilfælde, hvor den anvendte ulovlige udenlandske arbejdskraft ikke har opnået arbejdstilladelse til den konkrete beskæftigelse. Bestemmelsen anvendes tillige i de tilfælde, hvor der ikke foreligger fornøden opholdstilladelse, men hvor udlændingen har retskrav på at kunne tage ophold her i landet og på at få udstedt en arbejdstilladelse. Med den foreslåede ændring forøges strafferammen i disse tilfælde fra fængsel i indtil 1 år til fængsel i indtil 2 år.

Afgørende for, om det er § 59, stk. 2 eller stk. 3, der skal finde anvendelse, er således, om der er tale om beskæftigelse af en udenlandsk arbejdstager uden opholdsret og arbejdstilladelse, eller om der er tale om beskæftigelse af en udenlandsk arbejdstager med opholdsret, men uden den fornødne arbejdstilladelse.

## Ad. § 59, stk. 4

Der foreligger næppe tilfælde, hvor en arbejdsgiver ved direkte beskæftigelse ikke ved eller burde vide, at den eller de beskæftigede ikke er berettiget til at tage ansættelse. Dette følger ofte allerede af størrelsen af det aftalte lønniveau.

Denne formodning kan konkret afkræftes, for eksempel i tilfælde hvor den ulovlige udenlandske arbejdskraft ikke er i ansættelsesforhold til arbejdsgiveren, for eksempel hvor en underentreprenør har anvendt ulovlig udenlandsk arbejdskraft. I så fald henføres forholdet til det foreslåede § 59, stk. 6.

Efter gældende bestemmelse (§ 59, stk. 3) er det en skærpende omstændighed, at overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed. Dette betyder modsætningsvis, at bestemmelsen ikke kan bringes i

anvendelse, hvis overtrædelsen alene er begået ved simpel uagtsomhed.

Bestemmelsen foreslås ændret ved den foreslåede affattelse af § 59, stk. 4, således at bestemmelsen kan bringes i anvendelse også ved simpel uagtsomhed.

## Ad. § 59, stk. 5

Den foreslåede bestemmelse i § 59, stk. 5, er en særlig bevislættelsesregel, hvorefter der i strid med den almindelige regel om anklagemyndighedens bevisbyrde i straffesager (in dubio pro reo) hjemles en subsidiær skønsmæssig fastsættelse af den økonomiske fordel, som må antages at være opnået (bevis-skøn).

Højesteret har godkendt, at den økonomiske fordel ikke nødvendigvis skal beregnes konkret, men at denne fordel kan beregnes ud fra gennemsnitsberegninger (UfR 2001.1046H).

Der henvises til straffelovens 9. kapitel, § 75.

## Ad. § 59, stk. 6

Den foreslåede bestemmelse hjemler bødestraf for arbejdsgivere uden skyld (objektivt ansvar). Der findes tilsvarende objektiv bødebestemmelse i arbejdsmiljølovens § 83, jf. lovbekendtgørelse nr. 784 af 11. oktober 1999.

Afgrænsningen af bestemmelsens anvendelsesområde svarer til området, inden for hvilket der efter udlændingeloven kræves arbejdstilladelse. Det er således uden betydning, om der foreligger en formel ansættelsesaftale, og om der udbetales vederlag, eller om arbejdet ydes vederlagsfrit.

Bestemmelsen finder anvendelse over for såvel private som offentlige arbejdsgivere.

## Til nr. 2

Med sigte på, at loven kan træde i kraft hurtigst muligt, foreslås det, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

**Retspraksis vedrørende konfiskation af fortjenesten ved ulovlig beskæftigelse af udlændinge siden ændringerne ved lov nr. 425 af 31. maj 2001.**

Ved dom afsagt af Vestre Landsret den 14. august 2002 (UfR 2002.2513 V) blev en arbejdsgiver idømt en bøde på 9.000 kr. for at have beskæftiget tre litauiske statsborgere i 3 dage. Byretten (Retten i Skive) havde udmålt bøde til 15.000 kr.

Vestre Landsret fandt, at arbejdsgiveren havde handlet i hvert fald groft uagtsomt.

I dom afsagt af Østre Landsret den 18. december 2002 (UfR 2003.777 Ø) var der tale om, at en arbejdsgiver beskæftigede fire litauiske statsborgere med håndværksarbejde over en periode på ca. 2 måneder i sommeren 2001.

Også i denne sag nedsatte Østre Landsret bøden, idet landsretten udmålte bøden til 30.000 kr. for hver af de tiltalte. Det var en halvering af den bøde, som var blevet udmålt af byretten (Retten i Gentofte).

I de nævnte sager havde anklagemyndigheden ikke nedlagt påstand om konfiskation. Det vil sige, at anklagemyndigheden ikke havde gjort gældende, at arbejdsgiveren havde opnået eller tilsigtet at have opnået en økonomisk fordel for sig selv eller andre.

Ved dom afsagt af Østre Landsret den 16. april 2003 (UfR 2003.1639 Ø) blev en arbejdsgiver dømt for at have beskæftiget tre polske og én tjekkisk statsborger over en 4-dages periode i efteråret 2001.

Landsretten stadfæstede den idømte bøde på 15.000 kr.

Anklagemyndigheden havde for byretten (Retten i Lyngby) endvidere nedlagt påstand om konfiskation. Konfiskationskravet, som var på 118.000 kr., var opgjort på baggrund af en udtalelse fra Byggeriets Arbejdsgivere (BYG).

Byretten afviste konfiskationskravet med bemærkning, at retten ikke fandt, at »oplysningerne til belysning af den økonomiske fordel, tiltalte må anses for at have haft« var tilstrækkelige, hvorfor der ikke var grundlag for at følge anklagemyndighedens påstand om konfiskation. An-

klagemyndigheden nedlagde ikke for Østre Landsret påstand om konfiskation, hvorfor landsretten ikke havde anledning til at tage stilling til dette spørgsmål.

Ved dom afsagt af Østre Landsret den 6. maj 2003 (UfR 2003.1908 Ø) fandtes en arbejdsgiver henholdsvis en bygningssejer skyldig i overtrædelse af udlændingeloven ved at have beskæftiget to litauiske statsborgere i perioden ultimo april til ultimo oktober 2001. Anklagemyndigheden havde under sagen ud over en strafpåstand nedlagt påstand om konfiskation af 640.000 kr.

Ved byrettens (Retten i Lyngby) dom af 29. august 2002 blev de tiltalte idømt bøder på henholdsvis 20.000 kr. og 100.000 kr.

Byretten fandt det ikke godtgjort, hvilket arbejde de to udlændige udførte på tiltaltes ejendom, og hvilken værdi dette arbejde havde, hvorfor der ikke skete konfiskation.

Østre Landsret forhøjede bøden for den ene af de tiltalte, således at bøderne blev udmålt til henholdsvis 20.000 kr. og 200.000 kr.

Østre Landsret tiltrådte af de grunde, som byretten havde anført, at der ikke var tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at fastslå de tiltaltes udbytte ved den strafbare handling og dermed for konfiskation.

Ved byretsdom (Retten i Kolding) af 20. oktober 2003 blev en arbejdsgiver dømt for at have beskæftiget 8 polske statsborgere i perioden 8. juni – 17. juni 2001. Byretten udmålte bøden til 60.000 kr. Anklagemyndigheden havde under sagen nedlagt påstand om konfiskation. Anklagemyndigheden fik ikke medhold i konfiskationskravet, idet retten bemærkede, at den tiltalte »næppe har haft nogen stor fortjeneste for færdiggørelsen af den hal udenlandske arbejdere har beskæftiget sig med, alt i alt næppe er blevet meget billigere end hvis et dansk firma havde opført den fra grunden.«



## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

### Gældende formulering

#### § 59

*Stk. 2.* Med bøde eller fængsel indtil 1 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 eller ved grov uagtsomhed, og at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.

*Stk. 4.* Er der ved en overtrædelse af stk. 2 opnået en økonomisk fordel, kan denne konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. Kan der ikke ske konfiskation, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

*Stk. 5.* Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, der

- 1) forsætligt bistår en udlænding med ulovligt at indrejse i, rejse gennem eller opholde sig her i landet,
- 2) forsætligt bistår en udlænding med at indrejse her i landet med henblik på herfra at indrejse ulovligt i et andet land,
- 3) forsætligt bistår en udlænding med at indrejse ulovligt i eller rejse ulovligt gennem et andet land eller
- 4) for vindings skyld bistår en udlænding med at opholde sig ulovligt i et andet land.

### Lovforslaget

#### § 59

1. § 59, stk. 2-4, affattes således:

»*Stk. 2.* Med bøde eller fængsel indtil 3 år straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden opholds- og arbejdstilladelse.

*Stk. 3.* Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for arbejdstilladelsen fastsatte betingelser.

*Stk. 4.* Ved straffens udmåling efter stk. 2 og stk. 3 skal det tages i betragtning, at der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet opnået en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre.«

2. Efter § 59, stk. 4 indsættes som nye stykker:

»*Stk. 5.* Er der ved en overtrædelse af stk. 2 eller 3 opnået en økonomisk fordel, kan denne helt eller delvis konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til den økonomiske fordel. Straffelovens 9. kapitel finder tilsvarende anvendelse. Kan der ikke ske konfiskation, skal der ved udmåling af bøde, herunder tillægsbøde, tages særligt hensyn til størrelsen af en opnået eller tilsigtet økonomisk fordel.

*Stk. 6.* For overtrædelse af stk. 2 og 3 kan der pålægges en arbejdsgiver bøde, selv om overtrædelsen ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som forsætlig eller uagtsom. For bøden fastsættes ingen forvandlingsstraf. Ved bødens udmåling finder stk. 4 og 5 tilsvarende anvendelse.«

Til lovforslag nr. L 217. Skriftlig fremsættelse (31. marts 2004)

**Lissa Mathiasen (S):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Skærpelse af straffniveauet m.v. for ulovlig beskæftigelse af udlændinge).*

(Lovforslag nr. L 217).

Med lovforslaget har Socialdemokratiet taget initiativ til en skærpelse af strafferammerne m.v. for beskæftigelse af ulovlig udenlandsk arbejdskraft. Lovforslaget hviler på den betragtning, at det under ingen omstændigheder må kunne betale sig at beskæftige ulovlig udenlandsk arbejdskraft.

De foreslåede skærper skal bl.a. ses i lyset af de erfaringer, der foreligger med de gældende regler, som senest blev skærpet i 2000. Det har vist sig, at disse skærper ikke har været tilstrækkeligt effektive.

Vigtigheden af, at reglerne på området har den tilsigtede virkning, forstærkes yderligere af, at mulighederne for at få adgang til det danske arbejdsmarked som følge af udvidelsen af EU stiger fra foråret 2004. I forbindelse med udvidelsen indgik V, KF, S, SF, RV og KD en aftale af 2. december 2003, hvor det bl.a. blev aftalt, at der skulle gennemføres en forstærket indsats mod illegal arbejdskraft og andre omgåelsesmuligheder. Det er Socialdemokratiets opfattelse, at en skærpelse af udlændingelovens straffebestemmelser om beskæftigelse af ulovlig arbejdskraft er en nødvendighed for at kunne opfylde denne målsætning.

Endelig er en forhøjelse af strafferammerne også påkrævet for at få en sammenhæng mellem udlændingelovens straffebestemmelser og straffelovens § 125 a om menneskesmugling under skærpende omstændigheder.

På den baggrund foreslår Socialdemokratiet for det første en forhøjelse af strafferammerne for beskæftigelse af ulovlig arbejdskraft. Strafferammen foreslås forhøjet fra 1 til 3 års fængsel i situationer, hvor en arbejdsgiver beskæftiger ulovlig arbejdskraft, som ikke har retskrav på opholdstilladelse her i landet, og som derfor heller ikke har arbejdstilladelse. I situationer, hvor en arbejdsgiver beskæftiger ulovlig arbejdskraft, som ikke har fornøden arbejdstilladelse, men dog har retskrav på opholds- og arbejdstilladelse, foreslås strafferammen forhøjet fra 1 til 2 års fængsel.

Endvidere foreslås, at den gældende bestemmelse om skærpende omstændigheder ved strafudmålingen m.v. kan bringes i anvendelse, også hvor overtrædelsen er begået ved simpel uagtsomhed. Efter gældende regler er det en betingelse, at overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed. Der tilsigtes endvidere en skærpelse af niveauet ved domstolenes fastsættelse af bødestørrelse.

Ved lovforslaget indføres tillige en bevislempe-regel derved, at der åbnes mulighed for adgang til konfiskation af en skønnet økonomisk gevinst opnået i forbindelse med beskæftigelse af ulovlig arbejdskraft. Retspraksis på området har vist, at efterforskningen af disse sager har frembudt problemer for politiet, og at det har været ganske vanskeligt at løfte den gældende bevisbyrde for størrelsen af den økonomiske fordel.

Endelig indføres objektivt bødeansvar for arbejdsgivere, der beskæftiger ulovlig arbejdskraft.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de bemærkninger, der ledsager det, skal jeg anbefale forslaget til Tingets velvillige behandling.