



Skatteministeriet



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Analyse af muligheder for registersamkøring af systemerne på skatte- og udlændingeområdet

Indhold

1. Indledning og sammenfatning.....	1
1.1 Analysens resultater	2
2. Regelgrundlag.....	4
2.1 Lovgivning vedrørende opholds- og arbejdsstilladelser	4
2.2 Lovgivning vedrørende udstedelse af skattekort	5
3. Arbejdsgivernes udfordringer med ulovlig arbejdskraft.....	6
4. Den eksisterende kontrol- og vejledningsindsats samt planlagte initiativer.....	7
4.1. Eksisterende kontrol.....	7
4.2 Eksisterende vejledning.....	7
4.3 Planlagte initiativer	8
5. Proces for udstedelser af opholds- og arbejdsstilladelse samt skattekort.....	9
5.1 Opholds- og arbejdsstilladelse.....	9
5.2 Udstedelse af skattekort	9
5.3 Advisering til arbejdsgiver ved første indberetning.....	11
6. Løsning – muligheder for at betinge udstedelse af skattekort af gyldig opholds- og arbejdsstilladelse	12
6.1. Overordnet løsningsmodel	12
6.2. Manuel løsning.....	12
6.3. Automatiseret løsning baseret på registersamkøring	14
Bilag 1 – Fakta om beskæftigede tredjelandsstatsborgere	17
1. Udviklingen i udenlandsk arbejdskraft med lønindkomst i Danmark	17
2. Beskæftigede tredjelandsstatsborgere fordelt på branche.....	18
3. Beskæftigede tredjelandsstatsborgere fordelt på opholdsgrundlag.....	18
Bilag 2 – Oversigt over opholds- og arbejdsstilladelser.....	20
1. Ret til ophold og arbejde i Danmark.....	20
2. Udlændingemyndighedernes brug af sagsbehandlingssystemer	23

Bilag 3 – Personregistrering og tildeling af skattekort.....	25
1. Skattestyrelsen skal udstede skattekort.....	25
2. "Almindeligt" personnummer ved bopælsregistrering.....	25
3. Administrativt personnummer udstedt af udlændingemyndighederne.....	26
4. Administrativt personnummer udstedt af Skattestyrelsen.....	26
5. Skattekort ved tidsbegrænsede ansættelser.....	27
Bilag 4 – Afdækning af ulovligt arbejde.....	28
1. Uagtsomhedsvurderingen efter udlændingelovens § 59, stk. 5.....	28
2. Bøder mv. til arbejdsgivere for ulovlig beskæftigelse af udlændinge.....	28
3. SIRI's kendskab til ulovlig beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere fra kontrolarbejde mv.	30

1. Indledning og sammenfatning

Arbejdsgivere med ansatte tredjelandstatsborgere har pligt til at sikre, at de ansatte tredjelandstatsborgere har ret til at arbejde i Danmark, ligesom de i øvrigt har pligt til at indberette disses lønindtægter til Skatteforvaltningen og indeholde skat. Der er samtidig en bekymring for, om Skatteforvaltningen udsteder skattekort til tredjelandstatsborgere, som ikke har ret til at arbejde i Danmark, og om dette kan bidrage til, at nogle arbejdsgivere uforvarende kan komme til at beskæftige udlændinge ulovligt.

Denne analyse undersøger mulighederne for at indføre en løsning, så der ikke automatisk udstedes skattekort til udlændinge uden ret til at arbejde i Danmark, så arbejdsgivere ikke uforvarende ansætter udenlandsk arbejdskraft ulovligt. Analysen har ophæng i Aftale om finansloven for 2018, som blev indgået den 8. december 2017 mellem regeringen (V, LA, K) og DF, samt forståelsestekst vedrørende B 19 (beslutningsforslag fremsat af S og SF), som der er opnået enighed om mellem regeringen (V, LA, K) og S, SF, DF, RV. Forståelsesteksten fremgår af Skatteudvalgets beretning af 8. februar 2018.

Analysen er udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe bestående af Skatteministeriet (SKM), Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM) og Finansministeriet (FM). Arbejdsgruppen har konkret undersøgt:

- Udfordringerne relateret til beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft, herunder i hvilket omfang der udstedes skattekort til tredjelandstatsborgere uden ret til at arbejde.
- Regelgrundlaget for hhv. tildeling af opholds- og arbejdstilladelse samt udstedelse af skattekort.
- Skatteforvaltningens eksisterende processer for udstedelse af skattekort.
- Udlændingemyndighedernes eksisterende processer for tildeling af opholds- og arbejdstilladelse.
- Mulighederne for på baggrund af ovenstående at implementere hhv. en manuel løsning og en automatiseret løsning, der understøtter Skatteforvaltningens kontrol med, at der alene udstedes skattekort til tredjelandstatsborgere, der har ret til at arbejde.

Hertil kommer, at der med ovennævnte politiske aftaler er truffet beslutning om at iværksætte en række initiativer, der ligeledes har til formål at hjælpe arbejdsgivere, så de ikke uforvarende overtræder udlændingeloven ved ansættelse af tredjelandstatsborgere. Det drejer sig om følgende initiativer:

- **Styrkelse af den eksisterende adviseringsordning til arbejdsgivere.** Arbejdsgivere adviseres om kravene til arbejdstilladelsen, når de første gang afgiver ansættelsesoplysninger til indkomstregistret. For nuværende er det alene arbejdsgivere med ansatte med administrative personnumre, der adviseres, men fra slutningen af 2019 udvides ordningen, så alle arbejdsgivere adviseres. Derudover vil teksten i adviseringsordningen blive skærpet, så den fremstår mere enkel og klar, herunder med tydeliggørelse af at det kan være strafbart at ansætte en udlænding uden ret til at arbejde.
- **Øget og mere rettidig vejledning til arbejdsgivere.** Udlændingemyndighederne og Skatteforvaltningen forbedrer vejledningsindsatsen ved at styrke den generelle information til arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere, herunder målrettet vejledning til brancher.
- **Orientering af arbejdsgivere ved ændringer i opholds- og arbejdstilladelse.** Den eksisterende orientering af arbejdsgivere udvides, således at udlændingemyndighederne orienterer den eller de arbejdsgivere, som en udlænding har arbejdet for inden for de seneste 3 måneder, i de tilfælde, hvor udlændingen er meddelt afslag på opholdstilladelse, hvor udlændingen har haft ret til at påbegynde ansættelsesforholdet, eller hvor udlændingens opholdstilladelse, opholds- og arbejdstilladelse eller opholdskort er nægtet forlænget, er konstateret bortfaldet eller er inddraget. I dag orienteres kun de arbejdsgivere, hvortil en tilladelse er stedfæstet ved ændring af en tredjelandsstatsborgers opholdsgrundlag. Initiativet indgår i et samlet lovforslag fra regeringen om ændring af udlændingeloven med henblik på at udmønte regeringens udspil om styrket rekruttering af udenlandsk arbejdskraft m.v., som blev fremsat den 6. februar 2019.

Disse tiltag vil væsentligt opkvalificere den eksisterende underretning og vejledning af virksomhederne, så de i højere grad ikke uforvarende beskæftiger tredjelandsstatsborgere ulovligt.

1.1 Analysens resultater

Som led i analysen har arbejdsgruppen undersøgt, hvilke udfordringer der er i forbindelse med ulovlig beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft. Analysen peger overordnet på, at:

- **Antal beskæftigede tredjelandsstatsborgere er stigende.** Antallet af beskæftigede tredjelandsstatsborgere er steget fra 87.000 til 121.000 i perioden 2008-2017.
- **Skatteforvaltningen undersøger allerede arbejdstilladelsen i dag.** I forbindelse med sin administration af skattekort anmoder Skatteforvaltningen i dag om, at tredjelandsstatsborgere vedlægger opholds- og arbejdstilladelsen, inden et skattekort udstedes, ligesom udvalgte arbejdsgivere adviseres om deres pligt til at holde øje med arbejdstilladelsen. Adviseringen af arbejdsgivere vil blive styrket markant med de planlagte initiativer.
- **Problemet med udstedelse af skattekort til udlændinge uden arbejdstilladelse er meget begrænset.** Skatteforvaltningen vurderer således, at der i under 50 tilfælde årligt udstedes skattekort til udlændinge, som ikke har ret til arbejde i Danmark. Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) foretog 19 politianmeldelser i 2016 på baggrund af oplysninger fra Skatteforvaltningen som led i adviseringsordningen, hvor SIRI vurderede, at en arbejdsgiver ulovligt beskæftigede en tredjelandsstatsborger med administrativt CPR-nummer udstedt af Skatteforvaltningen.
- **De centrale udfordringer med ulovligt arbejde opstår ofte efter udstedelse af skattekort.** Udfordringerne med ulovligt arbejde relaterer sig oftest ikke til selve udstedelsen af skattekort, men i højere grad til forhold, der kan opstå efter udstedelsen af skattekort, fx hvor opholdsgrundlaget ophører, eller hvor udlændingen har en begrænset arbejdstilladelse, som ikke overholdes. En del af disse forhold vil fortsat være henlagt til arbejdsgivernes egenkontrol og vurderes vanskelige for offentlige myndigheder at løse inden for de gældende regler for arbejdstilladelser.

Analysen peger på følgende mulige løsninger på kort og længere sigt:

- **Manuel løsning.** Det vurderes muligt at indføre en løsning, hvor Skatteforvaltningen kun udsteder skattekort til tredjelandsstatsborgere med gyldig opholds- og arbejdstilladelse. Det vil kunne ske ved, at Skatteforvaltningen manuelt undersøger retten til arbejde i udlændingemyndighedernes systemer.
- **Begrænset automatiseret løsning.** En eventuel etablering af en automatiseret løsning baseret på registersamkøring forudsætter, at skattemyndighederne modtager entydige oplysninger om udlændinges aktuelle opholdsgrundlag. Sådanne oplysninger findes ikke i dag som en selvstændig datakategori i udlændingemyndighedernes systemer og registre. Det vurderes, at en løsning, hvor Skatteforvaltningen kun udsteder skattekort til tredjelandsstatsborgere med gyldig opholdstilladelse, kun i yderst begrænset omfang vil kunne understøttes digitalt gennem registersamkøring. Det skyldes, at det alene vil være muligt at levere entydige oplysninger maskinelt for en meget lille gruppe af tredjelandsstatsborgere, der kun har tilknyttet én ansøgning og én afgørelse i udlændingemyndighedernes systemer og registre.
- **Fuldt automatiseret løsning på sigt.** Det er usikkert, om det er muligt at etablere en digital løsning, der automatisk tilvejebringer de nødvendige entydige og aktuelle oplysninger om opholdsgrundlag i større omfang, og som dermed kan danne grundlag for etablering af en fuldt automatiseret løsning mellem udlændingemyndighedernes og Skatteforvaltningens systemer. Der pågår dog en systemmæssig udvikling inden for udlændingeområdet, der evt. senere vil kunne ændre på forudsætningerne for denne vurdering. En fuldt automatiseret registersamkøringsløsning vil muligvis kunne anvendes bredere til at konstatere, om en opholdstilladelse er udløbet, bortfaldet eller inddraget, fx i de tilfælde, hvor en udlænding skifter arbejde, og hvor en ny arbejdsgiver trækker skattekortet, eller ved generelle kontroller af, om indehavere af skattekort fortsat har en gyldig opholdstilladelse. Endvidere vurderes en fuldt automatiseret løsning med oplysninger om entydigt og aktuelt opholdsgrundlag også at kunne have merværdi for andre myndigheder, der behandler sager vedrørende udlændinge.

Det bemærkes, at alle tre løsningsspor vil kræve lovændringer på Skatteministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets område. For så vidt angår den manuelle løsning vil den indebære begrænsede merudgifter, mens en automatiseret løsning vil indebære betydelige merudgifter. Dette skal ses i lyset af, løsningssporene vil adressere et mindre problem, idet der som nævnt ovenfor vurderes at være under 50 tilfælde årligt, hvor der udstedes skattekort til personer, der ikke har ret til at arbejde i Danmark. Hertil kommer, at de enkelte løsningsspor kan medføre gener for arbejdsgivere og arbejdstagere, der kan opleve, at det bliver mere omstændeligt at få udstedt et skattekort, hvis opholds- og arbejdstilladelsen ikke foreligger på ansøgningstidspunktet, da Skatteforvaltningen i disse tilfælde vil skulle tilbageholde skattekortet. Ligeledes kan det have konsekvenser for de arbejdstagere, der i dag er fritaget fra krav om arbejdstilladelse og derfor ikke skal fremvise dokumentation i form af en opholds- og arbejdstilladelse. Endvidere bemærkes det, at løsningerne ikke kan tage højde for tilfælde, hvor der sker en bevidst omgåelse af skattereglerne ved fx ikke at betale skat.

2. Regelgrundlag

2.1 Lovgivning vedrørende opholds- og arbejdstilladelser

En tredjelandsstatsborger skal for at opholde sig og arbejde i Danmark som udgangspunkt have en opholds- og arbejdstilladelse. Det er arbejdsgiverens pligt at sikre, at deres ansatte har ret til at arbejde for dem.

Den gældende lovgivning er kompleks, og der findes mange forskellige former for opholds- og arbejdstilladelser. En arbejdsgiver skal bl.a. være opmærksom på, at en tredjelandsstatsborger kan have ret til at opholde sig i Danmark uden at have ret til at arbejde, ligesom der kan være begrænsninger i retten til at arbejde.

Arbejdsgiveren er forpligtet til løbende at holde styr på opholds- og arbejdsgrundlaget. Tilladelser kan fx være begrænset ift. arbejdssted eller timeantal, ligesom tilladelser meddeles med en vis gyldighed. Kompetencen til at meddele en opholds- og arbejdstilladelse ligger hos flere myndigheder afhængig af formålet med opholdet i Danmark. Nedenstående tabel 1 viser et udpluk af opholds- og arbejdsgrundlag, der illustrerer eksempler på de forskelle, der kan være i retten til ophold og arbejde. For en uddybende oversigt og beskrivelse af de forskellige opholds- og arbejdstilladelser se bilag 2.

Arbejdsgivere, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med betingelserne i arbejdstilladelsen, kan straffes efter udlændingelovens § 59, stk. 5, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling efter stk. 5 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, jf. udlændingelovens § 59, stk. 6.

Arbejdsgiveren kan fx udvise agtpågivenhed ved at anmode udlændingen om at forevise sit opholdskort, hvorved arbejdsgiveren i vidt omfang kan sikre sig, at udlændingen har ret til at arbejde i Danmark. En tredjelandsstatsborger, der har opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, har et opholdskort som bevis (plastkort i kreditkortformat). Udover bl.a. foto, navn, fødselsdato og gyldighed af tilladelsen fremgår det af kortets bagside, om udlændingen har ret til at arbejde, og om denne ret er begrænset (på timer eller til en bestemt arbejdsgiver).

Det vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, om arbejdsgiveren har udvist tilstrækkelig agtpågivenhed ved ansættelsen af en udlænding, som skal have arbejdstilladelse for at arbejde i Danmark. Har en arbejdsgiver gjort, hvad der har været muligt for at sikre, at udlændingen har ret til at arbejde, kan dette indgå i uagtsomhedsvurderingen hos politi, anklagemyndighed eller domstole, når der tages stilling til en sag om mulig ulovlig beskæftigelse.

Ulovlig beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere kan ske på forskellige måder:

- Personen har hverken ret til at opholde sig eller til at arbejde i landet, fx en udlænding, der bliver i landet og arbejder efter ophørt opholdsgrundlag, eller en udlænding, der aldrig har haft ret til ophold og arbejde.

- Personen har ret til ophold, men ikke til at arbejde, fx en au pair eller en person med visum.
- Personen har ret til ophold og arbejde, men arbejdet sker i strid med tilladelsen, fx en arbejdstager med stedfæstet arbejdstilladelse, der beskæftiges hos en anden arbejdsgiver eller i strid med løn- og ansættelsesvilkår. Der kan også være tale om studerende, der arbejder flere timer end tilladt.

Tabel 1. Ret til ophold og arbejde

	Ubegrænset arbejdstilladelse	Begrænset arbejdstilladelse	Kan ikke få arbejdstilladelse
Opholdstilladelse som flygtning eller familiesammenført	X		
Opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse i forbindelse med beskæftigelse hos en bestemt arbejdsgiver		X (Stedfæstet til arbejdsgiver (kan ansøge om ret til bibeskæftigelse))	
Opholdstilladelse efter Start Up ordningen (for iværksættere der vil drive erhvervsvirksomhed i Danmark)		X (Stedfæstet)	
Opholdstilladelse som studerende på en videregående uddannelse		X (Begrænset på timer)	
Opholdstilladelse som medfølgende familie til arbejdstagere og studerende	X		
Udlændinge med greencard eller etableringskort	X		
Opholdstilladelse som au pair			X (Har dog ret til at udføre ulønnet frivilligt arbejde)

Kilde: Styrelsen for International Rekruttering og Integration

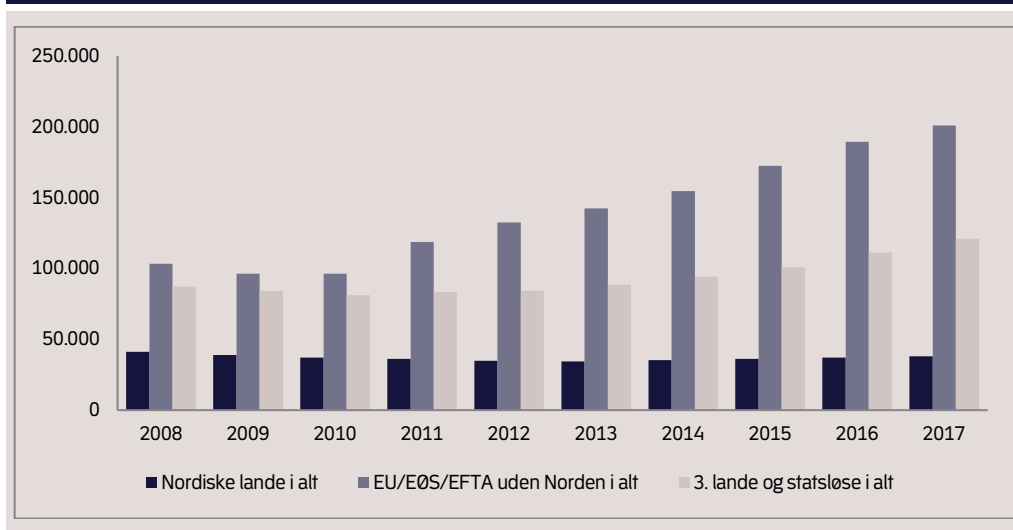
2.2 Lovgivning vedrørende udstedelse af skattekort

Den danske skattelovgivning er i dag baseret på, at alle borgere, der erhverver A-indkomst her i landet, er forpligtet til at betale indkomstskat til staten og derfor skal have udstedt et skattekort uafhængigt af grundlaget for at opholde sig og arbejde i Danmark. Skatteforvaltningen kan derfor ikke nægte at udstede et skattekort til en udlænding, som ikke kan påvise en gyldig opholds- og arbejdstilladelse. Som reglerne er i dag, skal der indeholdes 55 pct. af den udbetalte eller godskrevne A-indkomst uden fradrag, hvis den indeholdelsespligtige ikke har modtaget oplysninger om skattekort, jf. Kildeskatteloven § 48, stk. 7.

3. Arbejdsgivernes udfordringer med ulovlig arbejdskraft

Det samlede antal udenlandske statsborgere med dansk lønindkomst indberettet til elndkomst er i perioden 2008-2017 steget fra ca. 232.000 til ca. 360.000. Antallet af beskæftigede tredjelandsstatsborgere med indberettet indkomst til Skatteforvaltningen er steget i perioden 2008-2017, idet der samlet er sket en stigning fra ca. 87.000 i 2008 til ca. 121.000 i 2017, jf. figur 1. For yderligere fakta om beskæftigede tredjelandsstatsborgere se bilag 1.

Figur 1. Beskæftigede udenlandske statsborgere med dansk lønindkomst fordelt på lande, 2008 – 2017



Kilde: jobindsats.dk. Udtrukket 18.12.2018

Det er erfaringen, at nogle arbejdsgivere kan opleve vanskeligheder, når de sikrer sig, at deres ansatte tredjelandsstatsborgere har ret til at arbejde i Danmark, i følgende situationer:

- Ved forlængelse af en opholds- og arbejdstilladelse kan arbejdsgiveren være i tvivl om, hvorvidt tredjelandsstatsborgeren må arbejde under udlændingemyndighedernes behandling af forlængelsesansøgningen, og virksomhederne finder det ressourcekrævende løbende at skulle følge op på, om der er truffet afgørelse.
- Ved arbejdstilladelser, der giver ret til at arbejde i et begrænset antal timer (dvs. studerende), kan det være vanskeligt at holde styr på timeregnskabet, fx når den studerende byder ind på overarbejde.

Desuden har visse arbejdsgivere fejlagtigt den opfattelse, at når de har rekvireret et skattekort på en tredjelandsstatsborger, så kan det anvendes som dokumentation for, at den pågældende tredjelandsstatsborger har ret til at arbejde i Danmark. Samme misforståelse kan opstå hos arbejdsgivere, når en tredjelandsstatsborger fremviser et sundhedskort, der fortsat er gyldigt, selvom opholds- og arbejdstilladelsen er ophørt.

4. Den eksisterende kontrol- og vejledningsindsats samt planlagte initiativer

4.1. Eksisterende kontrol

SIRI foretager løbende kontrol i tilknytning til opholdsordningerne på erhvervs- og studieområdet, og resultaterne viser generelt, at der er en høj grad af regelefterlevelse. Som led i kontrolarbejdet foretager SIRI registersamkøring med bl.a. indkomstregistret, hvilket fører til sagsbehandling i SIRI for at vurdere, om der sker overtrædelse af betingelser for opholdstilladelser samt kontrol af ulovligt ophold og arbejde.

Desuden foretager SIRI kontrol i forbindelse med de adviseringer, som Skatteforvaltningen sender til arbejdsgivernes e-mail og e-boks, om at et udstedt skattekort til en tredjelandstatsborger ikke er ensbetydende med en opholds- og arbejdstilladelse. SIRI modtager oplysninger fra Skatteforvaltningen om adviserede arbejdsgivere og berørte tredjelandstatsborgere med administrativt CPR-nummer udstedt af Skatteforvaltningen. Det fremgår af SIRI's kontrolresultater, at disse kontroller i 2016 førte til politianmeldelse i 19 sager med mistanke om ulovligt arbejde. Af tabel 2 fremgår også kontrolresultaterne fra tidligere år.

Tabel 2. SIRIs kontrolresultater

Årstal for modtagelse af advisering	2012	2013	2014	2015	2016
Indkomst uden ret til arbejde (politianmeldes)*	6	37	13	24	19

Anm.: Oplysninger modtaget i 2017 færdigbehandles i 2018 og opgøres med SIRI's kontrolresultater for 2018.

*) Her angives antallet af personer, der er anmeldt til politiet. Der kan således være flere arbejdsgivere, der er anmeldt.

For yderligere fakta om SIRI's kontrolindsats se bilag 4.

4.2 Eksisterende vejledning

Der eksisterer allerede i dag en række vejledningsmuligheder for arbejdsgiverne om reglerne for ansættelse af udenlandsk arbejdskraft:

- Generel vejledning (pjece, hjemmesider, myndighedsbesøg mv.).
- Opholdskort til den enkelte udlænding, hvoraf det fremgår, om vedkommende har arbejdstilladelse.

- Advisering af virksomheder om kravene til arbejdstilladelse, første gang de afgiver ansættelsesoplysninger til indkomstregistret på administrative personnumre (adviseringsordningen).

Herudover orienterer SIRI arbejdsgivere, hvortil en tilladelse er stedfæstet, i tilfælde af at tredjelandsstatsborgernes tilladelse inddrages, og tredjelandsstatsborgeren dermed mister retten til at arbejde i Danmark.

4.3 Planlagte initiativer

Der er politisk enighed om at iværksætte en række initiativer med henblik på at hjælpe arbejdsgiverne, så de ikke uforvarende overtræder udlændingeloven:

- **Styrkelse af den eksisterende adviseringsordning.** Adviseringsordningen udvides, så der udsendes en advisering i alle tilfælde, hvor en arbejdsgiver indberetter ansættelsesoplysninger vedrørende en tredjelandsstatsborger. Derudover vil teksten i adviseringsordningen blive skærpet, så den fremstår mere enkel og klar, herunder med tydeliggørelse af at det kan være strafbart at ansætte en udlænding ulovligt. Se den konkrete tekst i bilag 5. Styrkelse af den eksisterende adviseringsordning vil betyde, at der fremover vil blive sendt ca. 60.000 adviseringer årligt – og dermed til alle arbejdsgivere, der ansætter tredjelandsstatsborgere – mod 1.800 i dag. Opgaven vil kunne blive igangsat i Skatteforvaltningen i 3. kvartal 2019 og være implementeret ultimo 2019.¹
- **Øget og mere rettidig vejledning til arbejdsgivere.** Udlændingemyndighederne (Udlændingestyrelsen, SIRI og Statsforvaltningen) og Skatteforvaltningen forbedrer vejledningsindsatsen ved at styrke den generelle information til arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere, herunder målrettet vejledning til brancher.
- **Orientering af arbejdsgivere ved ændringer i arbejdstilladelse.** Udlændingemyndighederne vil fremadrettet i alle tilfælde orientere arbejdsgivere, når en tredjelandsstatsborger mister opholdsgrundlaget og retten til arbejde, dvs. også i de mange tilfælde, hvor opholds- og arbejdstilladelsen ikke er stedfæstet til en bestemt arbejdsgiver, fx familiesammenførte og studerende. I dag orienteres kun de arbejdsgivere, hvortil en tilladelse er stedfæstet ved ændring af en tredjelandsstatsborgers opholdsgrundlag. Denne ordning vil kræve lovændring, og lovforslag herom blev fremsat den 6. februar 2019.

Disse tiltag vil, når de er gennemført, kunne indgå i domstolenes vurdering af, om en arbejdsgiver har udvist den agtpågivenhed, som kan forventes af vedkommende, og dermed i domstolenes vurdering af, om en arbejdsgiver har handlet uagtsomt og kan straffes for forholdet.

¹ I 2019 vil indkomst (systemet for indkomstregistret) være i udbud. Dette vil sætte nogle begrænsninger for ændringer og udvikling i systemet, da der vil være en længere periode, hvor det ikke vil være muligt at foretage ændringer i systemet. De beskrevne estimater vedr. igangsættelse og implementeringstidspunkt tager udgangspunkt i, at kontrakten med den nuværende leverandør forlænges. Der skal derfor tages forbehold for, at udfaldet af udbuddet kan resultere i en ny leverandør, hvilket vil kunne udsætte opgaven.

5. Proces for udstedelser af opholds- og arbejdstilladelse samt skattekort

Med henblik på at vurdere, om det vil hjælpe arbejdsgiverne ikke at kunne trække et skattekort på tredjelandsstatsborgere uden opholds- og arbejdstilladelse, gennemgås nedenfor de procestrin, en tredjelandsstatsborger og en arbejdsgiver gennemgår i dag. Relationen mellem arbejdsgiver og arbejdstager og deres kontaktpunkter med hhv. udlændinge- og skattemyndighederne kan variere, hvilket beskrives i det følgende.

5.1 Opholds- og arbejdstilladelse

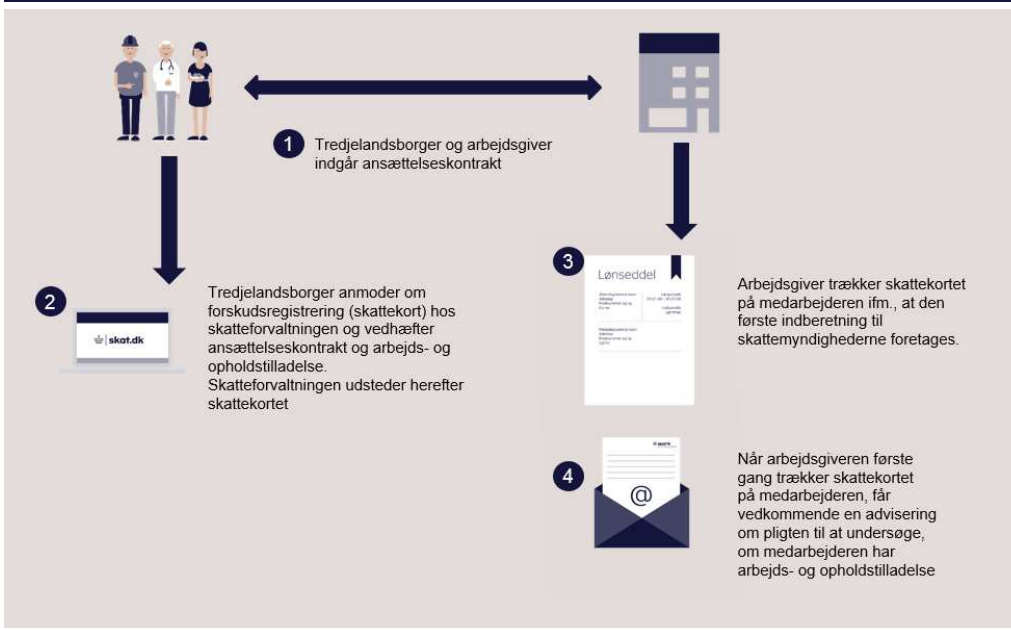
Hovedparten af ansættelser af udlændinge sker i tilfælde, hvor udlændingen allerede har opholdstilladelse og CPR-nummer med bopælsregistrering (eller et administrativt CPR-nummer udstedt af udlændingemyndighederne). Tredjelandsstatsborgere skal generelt indgive ansøgning om opholdstilladelse fra sit hjemland og kan først indrejse i Danmark efter at have fået opholdstilladelse. Der kan også være tilfælde, hvor ansøgning om opholdstilladelse indgives i Danmark, fx ved skift af opholdsgrundlag, eller hvor en tredjelandsstatsborger opholder sig på visum- eller visumfrit ophold.

Ansøgningsprocessen foregår typisk ved, at en tredjelandsstatsborger og en eventuel reference (fx ægtefælle, arbejdsgiver, uddannelsesinstitution mv.) udfylder det relevante ansøgningsskema. Sagsbehandlingen understøttes af forskellige fagsystemer, herunder i et klassisk dokument- og sagshåndteringssystem (EstherH). For yderligere vedrørende udlændingemyndighedernes brug af sagsbehandlingssystemer henvises til bilag 2.

5.2 Udstedelse af skattekort

Processen for udstedelse af skattekort samt arbejdstagers og arbejdsgivers kontaktpunkter med Skatteforvaltningen er gengivet i figur 2.

Figur 2. Processen for udstedelse af skattekort



Kilde: Skatteministeriet.

Anm: Fsva. figurens pkt. 4 bemærkes, at det i dag kun er en mindre del af arbejdsgiverne, som modtager adviseringer, nemlig dem, der har ansat tredjelandsskatsborgere med administrative cpr-numre. Adviseringsordningen vil fra ultimo 2019 blive udvidet, så alle arbejdsgivere med tredjelandsskatsborgere vil modtage adviseringer.

En tredjelandsskatsborger skal i dag udfylde en blanket i forbindelse med ansøgning om skattekort, hvor de skal medsende opholds- og arbejdstilladelse. Skatteforvaltningens håndtering af udstedelse af skattekort til udlændinge sker i dag manuelt.

Hvis der ikke er medsendt en opholds- og arbejdstilladelse, undersøger Skatteforvaltningen, om den pågældende er omfattet af den personkreds, som ifølge udlændingelovgivningen er fritaget for krav om arbejdstilladelse (i en begrænset periode), fx hvis vedkommende er forsker, diplomat el. lign. 1F1F² Hvis Skatteforvaltningen på baggrund heraf vurderer, at den pågældende er fritaget for krav om arbejdstilladelse, udstedes der et skattekort.

Er der tale om en person, som på baggrund af de foreliggende oplysninger ikke vurderes at være fritaget for kravet om arbejdstilladelse, undersøger Skatteforvaltningen via adgang til opslag i Udlændinge Informations Systemet (UIS), om der foreligger en opholds- og arbejdstilladelse. Foreligger en opholds- og arbejdstilladelse, udstedes et skattekort.

Hvis der derimod ikke foreligger en opholds- og arbejdstilladelse, returnerer Skatteforvaltningen ansøgningen om et skattekort til ansøgeren og beder om, at ansøgningen genfremsendes med en opholds- og arbejdstilladelse. Hvis der fortsat ikke vedlægges en opholds- og arbejdstilladelse, kan Skatteforvaltningen dog ikke efter gældende regler nægte at udstede skattekortet.

Skatteforvaltningen har ingen statistiske oplysninger, der kan belyse, i hvor mange tilfælde der udstedes skattekort, uden at der foreligger en gyldig opholds- og arbejdstilladelse. Det er Skatteforvaltningens vurdering, at der er under 50 sager om året, hvor der ikke er vedlagt en opholds- og arbejdstilladelse, hvor det burde være tilfældet.^{2F2F³}

² Se udlændingebekendtgørelsens § 24 samt bilag 2 for yderligere om de grupper, der er fritaget for krav om opholds- og arbejdstilladelse.

³ I skønnet på de 50 personer årligt indgår ikke de personer, der er fritaget fra krav om arbejdstilladelse, da de netop ikke har pligt til at vedlægge dokumentation.

Der bliver fremsendt et brev til arbejdsgiveren, når forskudsopgørelsen og skattekortet er dannet. Brevet indeholder oplysning om den udenlandske medarbejders (administrative) personnummer og en meddelelse om, at arbejdsgiveren kan rekvirere skattekortet digitalt via elndkomst. Selve forskudsopgørelsen sendes til den udenlandske medarbejders oplyste kontaktadresse i Danmark eller alternativt til den oplyste adresse i hjemlandet, såfremt der ikke er oplyst en adresse i Danmark (eller udleveres i forbindelse med fysisk fremmøde). Herudover vil udlændingen kunne tilgå forskudsopgørelsen digitalt i TastSelv.

Skatteforvaltningen udsteder i dag, når det er muligt, tidsbegrænsede skattekort i de tilfælde, hvor en opholds- og arbejdstilladelse er gyldig i op til to år.

5.3 Advisering til arbejdsgiver ved første indberetning

Arbejdsgivere modtager på nuværende tidspunkt en advisering (automatisk mail) fra Skatteforvaltningen, når de første gang registrerer en ansættelse af en tredjelandsstatsborger med et administrativt personnummer i elndkomst med henblik på at foretage en lønindberetning, jf. pkt. 4 og 5 i figur 2. Arbejdsgiveren bliver gjort opmærksom på, at skattekortet ikke er ensbetydende med, at den pågældende tredjelandsstatsborger har en gyldig opholds- og arbejdstilladelse, og at arbejdsgiveren aktivt bør undersøge, om den pågældende er i besiddelse af en sådan tilladelse.

For nuværende adviseres kun en mindre andel af arbejdsgiverne, når de trækker skattekort på en begrænset gruppe af tredjelandsstatsborgere, som har et administrativt personnummer, men fra slutningen af 2019 udvides ordningen til at omfatte alle tilfælde, hvor en arbejdsgiver trækker skattekort i forbindelse med ansættelse af en tredjelandsstatsborger.

6. Løsning – muligheder for at betinge udstedelse af skattekort af gyldig opholds- og arbejdstilladelse

Med henblik på at håndtere de ovennævnte begrænsede tilfælde, hvor Skatteforvaltningen i dag udstedes et skattekort, uden at der er dokumenteret opholds- og arbejdstilladelse, ses der i det følgende på mulige løsninger, der kan sikre, at grundlaget for ophold og arbejde altid er til stede inden udstedelse af et skattekort.

6.1. Overordnet løsningsmodel

Når en tredjelandstatsborger kontakter Skatteforvaltningen for at få dannet et skattekort, skal anmodningen kun imødekommes, hvis Skatteforvaltningen kan konstatere, at tredjelandstatsborgeren har en gyldig opholds- og arbejdstilladelse. Det vil sige, at der modsat reglerne i dag, ikke udstedes et skattekort, før end der foreligger dokumentation. Hvis anmodningen afslås, skal tredjelandstatsborgeren først søge om at få tildelt en gyldig opholds- og arbejdstilladelse hos den relevante myndighed, før vedkommende igen kan anmode Skattestyrelsen om at få foretaget en forskudsregistrering og dannet et skattekort, herunder eventuelt at få tildelt et skattepersonnummer.

Det er en forudsætning, at Skattestyrelsen har adgang til oplysninger om, hvorvidt tredjelandstatsborgeren har den fornødne ret til at arbejde. Dette kan ske på forskellig vis, og der kan derfor skelnes mellem en manuel og en automatisk løsning.

6.2. Manuel løsning

6.2.1 Opslag i Udlændinge Informations System (UIS)

Skattestyrelsen har efter udlændingelovens § 44 a, stk. 2, adgang til opslag i UIS, hvor Skattestyrelsen kan foretage opslag på konkrete personer og se oplysninger om disse personers sager hos udlændingemyndighederne. UIS indeholder ikke selvstændig oplysning om aktuelt gældende opholdsgrundlag og ret til at arbejde, men viser oplysninger fra udlændingemyndighedernes registre og systemer om meddelelse af opholdstilladelse, afslag på opholdstilladelse og inddragelse og konstatering af bortfald af opholdstilladelse mv. Herudover er der oplysninger om bl.a. indgivne ansøgninger og klager over afgørelser og oplysninger om, hvorvidt en klage er tillagt opsættende virkning eller ej.

Medarbejdere i Skattestyrelsen kan således på baggrund af en konkret vurdering af de tilgængelige oplysninger – og udlændingemyndighedernes anvisninger – vurdere, om tredjelandstatsborgere har de nødvendige tilladelser og manuelt registrere i sine systemer, om tredjelandstatsborgeren

kan forskudsregistreres, hvorefter der kan udstedes skattekort. Vurderingen heraf kræver kendskab til de forskellige typer opholdstilladelser og eventuelle andre forhold. Indtil videre har enkelte medarbejdere i Skattestyrelsen kompetencer i forhold til systemet og reglerne på området. Skal modellen indføres, vil det kræve, at alle relevante skattemedarbejdere får de nødvendige kompetencer.

Tredjelandssstatsborgere, der er fritaget fra kravet om arbejdstilladelse i en begrænset periode, vil ikke være registreret hos udlændingemyndighederne og kan dermed ikke slås op i UIS. Det er i nogle tilfælde meget vanskeligt at vurdere, hvorvidt bestemte tredjelandssstatsborgere er fritaget for krav om arbejdstilladelse, og Skattestyrelsen vil ikke nødvendigvis i alle tilfælde kunne vurdere, hvorvidt det er tilfældet. Det kan medføre risiko for fejlagtig udstedelse af skattekort til en udlænding, der ikke har ret til at arbejde i Danmark. I de tilfælde, hvor Skattestyrelsen er i tvivl, vil der være behov for at indhente en vurdering fra udlændingemyndighederne.

6.2.2. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Løsningen forudsætter ændring af kildeskatteloven, som i dag er baseret på, at alle skattepligtige borgere skal have udstedt et skattekort uafhængigt af grundlaget for at opholde sig og arbejde i Danmark.

Kildeskattelovens § 2, stk. 1, nr. 1, fastslår, at personer, der erhverver A-indkomst her i landet, er forpligtet til at betale indkomstskat til staten. Endvidere er Skatteforvaltningen efter kildeskattelovens § 48 forpligtet til at danne skattekort til skattepligtige, som forventes at modtage A-indkomst. Det betyder, at Skattestyrelsen lovgivningsmæssigt er forpligtet til at udstede skattekort, uanset om ansøgeren har ret til at arbejde i Danmark og fx kan vise en gyldig opholds- og arbejdstilladelse. Som reglerne er i dag, skal der indeholdes 55 pct. af den udbetalte eller godskrevne A-indkomst uden fradrag, hvis den indeholdelsespligtige ikke har modtaget oplysninger om skattekort, jf. Kildeskatteloven § 48, stk. 7.

En model, hvorefter der ikke dannes skattekort til tredjelandssstatsborgere uden opholds- og arbejdstilladelse, vil derfor kræve ændring af kildeskattelovens bestemmelse om dannelse af skattekort, således at Skattestyrelsen ikke kan danne skattekort til tredjelandssstatsborgere, hvor det kan konstateres, at de pågældende mangler en gyldig opholds- og arbejdstilladelse. For at sikre, at de grupper, der er i dag er fritaget for krav om arbejdstilladelse, fortsat kan være fritaget og fortsat få udstedt et skattekort, vurderes det nødvendigt at undtage disse grupper i lovgivningen.

6.2.3. Økonomiske konsekvenser

Udover oplæring af Skattestyrelsens medarbejdere i anvendelsen af UIS og relevant lovgivning vurderer Skattestyrelsen, at der alt andet lige vil være merudgifter ved løsningsmodellen. Der foretages i dag en manuel behandling af ansøgninger om skattekort til tredjelandssstatsborgere. I de tilfælde, hvor en anmodning om skattekort ikke kan imødekommes på baggrund af manglende opholds- og arbejdstilladelse, vil anmodningen blive afvist med en afgørelse og klagevejledning fra Skattestyrelsen. Da omfanget vurderes at være meget begrænset, vurderer Skattestyrelsen, at en yderligere arbejdsgang med afgørelse og klagevejledning ikke vil betyde en væsentlig forøgelse af sagsbehandlingstiden.

SIRI og Udlændingestyrelsen vil skulle bruge ressourcer på at oplære Skattestyrelsens medarbejdere i brugen af systemet samt bidrage med vejledning til vurdering af retten til arbejde.

6.2.4 Fordele ved en manuel løsning

Modellen vil medføre, at arbejdsgiveren ikke vil kunne rekvirere skattekort på en tredjelandssborger, der ikke har gyldig opholds- og arbejdstilladelse, medmindre den pågældende er vurderet fritaget

for krav om arbejdstilladelse. Arbejdsgiveren vil dermed ikke kunne foranlediges til at tro, at et skattekort er ensbetydende med ret til at arbejde i Danmark. Såfremt arbejdsgiveren alligevel benytter sig af arbejdstagerens ulovlige arbejdskraft, vil denne skulle indeholde 55 pct. i skat, jf. kildeskattelovens § 48, stk. 7.

Skatteforvaltningen har desuden mulighed for, når der foreligger en opholds- og arbejdstilladelse i form af opholdstilladelse (brev), opholdskort eller opslag i UIS, at fastsætte en tidsbegrænset gyldighed af skattekortet i de tilfælde, hvor en opholds- og arbejdstilladelse er gyldig i op til to år.

6.2.5 Ulemper ved en manuel løsning

Løsningen tager ikke højde for, at tredjelandstatsborgerens opholds- og arbejdstilladelse siden hen kan ophøre ved udløb, inddrages o. lign., og at en opholds- og arbejdstilladelse kan være begrænset til en bestemt arbejdsgiver og/eller et begrænset timeantal. Dette vil fortsat være henlagt til virksomhedernes egenkontrol og myndighedernes løbende kontrol. Løsningen kan derfor give en falsk tryghed.

Det problem søges dog – for så vidt angår tilfælde, hvor en udlænding er meddelt afslag på opholdstilladelse, eller udlændingens opholdstilladelse, opholds- og arbejdstilladelse eller opholdskort er nægtet forlænget, er konstateret bortfaldet eller er inddraget – løst i det lovforslag, udlændinge- og integrationsministeren har fremsat den 6. februar 2019. Heri vil indgå, at Udlændingemyndighederne i disse tilfælde fremover orienterer arbejdsgivere ved ovennævnte ændringer – både ved stedfæstede og ikke-stedfæstede tilladelser. I dag orienteres arbejdsgivere alene ved stedfæstede arbejdstilladelser. I tilfælde af udløb af opholdsgrundlag orienteres arbejdsgivere fortsat ikke.

Ligeledes kan en sådan løsningsmodel i visse situationer medføre gener for arbejdstager, der kan ende i en situation, hvor vedkommende er nødt til at rette henvendelse til myndighederne, hvis der fx er fejl eller forsinkelser i de data om opholds- og arbejdstilladelse, der skal tilgås i UIS.

6.3. Automatiseret løsning baseret på registersamkøring

En løsning baseret på registersamkøring, hvor medarbejdere i Skattestyrelsen ved sagsbehandling i forbindelse med udstedelse af skattekort i egne systemer digitalt kan indhente oplysninger om en konkret udlændings aktuelle opholdsgrundlag og ret til at arbejde, vil mindske ressourcetrækket på sagsbehandlingen i Skattestyrelsen. Dels fordi løsningen vil medføre, at medarbejdere i Skattestyrelsen ikke skal foretage den konkrete vurdering af aktuelt gældende opholdsgrundlag og ret til arbejde på baggrund af oplysninger fra udlændingemyndighedernes systemer og registre, der indgår i den manuelle løsning under 6.2. Dels fordi medarbejderne i Skattestyrelsen ikke som i dag skal foretage manuelle opdateringer i egne systemer. Løsningen understøtter samme administrative praksis som den manuelle løsning beskrevet under 6.2.

Denne løsning forudsætter, at der i udlændingemyndighedernes systemer og registre forefindes entydige oplysninger om en konkret tredjelandstatsborgers aktuelle opholdsgrundlag og ret til at arbejde. Denne type af oplysninger forefindes i dag ikke i udlændingemyndighedernes systemer og registre.

Endvidere forudsætter løsningen, at der kan etableres en it-løsning til registersamkøring eller en anden digital form for videregivelse eller indhentelse af oplysningerne mellem udlændingemyndighedernes og skattemyndighedernes systemer.

6.3.1. Tilvejebringelse af entydige oplysninger om aktuelt opholdsgrundlag og ret til at arbejde

6.3.1.1. Eksisterende datagrundlag

Entydige oplysninger om aktuelt gældende opholdsgrundlag for tredjelandsstatsborgere findes i dag ikke som en selvstændig oplysning eller oplysningskategori i udlændingemyndighedernes systemer og registre som tidligere nævnt. Udredningen af aktuelt opholdsgrundlag og ret til at arbejde for en konkret udlænding vil skulle ske som en konkret vurdering på baggrund af de sager og oplysninger, der er knyttet til personen i udlændingemyndighedernes systemer og registre.

Der eksisterer derfor ikke i dag det relevante datagrundlag for at etablere en digital løsning til registersamkøring, så Skattestyrelsen automatisk får svar i egne systemer, når en ansøgning om skattekort for en udlænding behandles.

6.3.1.2. Tilvejebringelse af datagrundlag for en fremtidig løsning

Inden for eksisterende lovgivningsmæssige, forvaltningsmæssige og systemmæssige rammer (begrænset automatiseret løsning)

Det er vurderingen, at der inden for de eksisterende lovgivningsmæssige, forvaltningsmæssige og systemmæssige rammer alene vil kunne udvikles en it-løsning, der automatisk på baggrund af eksisterende data i udlændingemyndighedernes systemer og registre kan tilvejebringe entydigt oplysning om aktuel gældende opholds- og arbejdstilladelse for en yderst begrænset gruppe af tredjelandsstatsborgere. Det drejer sig om den meget lille gruppe af personer, der kun har én sag i udlændingemyndighedernes systemer og registre. Dvs. personer, der kun har tilknyttet én ansøgning og én afgørelse, og som heller ikke har sager vedrørende fx udstedelse af erstatningsopholdskort, inddragelse af opholdstilladelse eller kontrol af opholdsgrundlag. Denne løsning vil derfor have en meget begrænset merværdi, hvilket bl.a. også skal ses i lyset af vurderingen af, at der er under 50 tilfælde årligt, hvor der udstedes skattekort til personer uden ret til at arbejde i Danmark, jf. ovenfor. Der gælder i øvrigt de samme begrænsninger og ulemper, som er beskrevet ovenfor under den manuelle løsning.

Ved tilpasning af de lovgivningsmæssige, forvaltningsmæssige og systemmæssige rammer (fuldt automatiseret løsning)

Ud fra de foretagne analyser vurderes det at være usikkert, om det er muligt inden for de lovgivnings- og systemmæssige rammer at etablere en digital løsning, der kan tilvejebringe sådanne entydige og aktuelle oplysninger om opholdsgrundlag på en digital og automatiseret måde, så der kan være grundlag for at etablere en registersamkøringsløsning i større omfang. Det er herved også en udfordring, at udlændingelovens opholdsregler ændres hyppigt, og at afgørelser vedrørende opholdsgrundlaget i vidt omfang beror på konkrete skøn, fx i forhold til om en klage over en inddragelse af en opholdstilladelse kan tillægges opsættende virkning.

Der pågår imidlertid en række udviklinger på det systemmæssige område, der evt. vil kunne ændre på forudsætningerne for en vurdering af mulighederne for i fremtiden at udvikle en digital løsning, hvor der på baggrund af oplysninger i udlændingemyndighedernes systemer og registre kan tilvejebringes entydige oplysninger om aktuelt gældende opholds- og arbejdstilladelse.

Et af de forhold, der hidtil har været vurderet at udgøre en barriere i forhold til en digital løsning til entydig vurdering af aktuelt opholdsgrundlag, er kvaliteten af personregistreringerne i udlændingemyndighedernes register (Carl2). Forekomsten af dubletter vurderes at udgøre en stor risiko for, at automatiske opslag kan indeholde oplysninger om en forkert person. Udlændingemyndighederne er i gang med at implementere en digital løsning til anvendelse af biometriske oplysninger til identitetsfastlæggelse og identitetskontrol af udlændinge i udlændingemyndighedernes systemer og re-

gistre. Løsningen forventes i drift i løbet af 2020 og forventes at kunne bidrage til at reducere udfordringerne med dubletter og forvekslinger betydeligt og dermed forbedre grundlaget for en digital løsning til entydig vurdering af aktuel ret til ophold og arbejde.

Et andet grundlag under forandring er implementeringen af et nyt sagsbehandlingssystem (Public360) hos udlændingemyndighedernes. Med den kommende implementering af det nye system kan der ses på eventuelle muligheder for at indarbejde nye arbejdsprocesser, der kan understøtte tilvejebringelsen af datagrundlaget for en digital løsning til entydig vurdering af aktuel ret til ophold og arbejde.

Det vurderes på den baggrund umiddelbart, at der fremadrettet vil være potentiale for en mere omfattende og dybdegående analyse af mulighederne for at etablere en digital løsning, der kan danne grundlag for tilvejebringelse af entydige oplysninger om aktuel ret til ophold og arbejde i større omfang og dermed give mulighed for registersamkøring for alle tredjelandstatsborgere. Denne type oplysninger efterspørges bl.a. fra kommunerne og fra Udbetaling Danmark, og en sådan løsning vil derfor kunne medføre en gevinst ud over ved udstedelse af skattekort.

En analyse af en mulig fremtidig løsning vil skulle bl.a. se nærmere på følgende forhold:

- Eksisterende datagrundlag og data- og begrebsmodel.
- Muligheden for at udvikle forretningslogikker og datamodellering, der kan danne grundlag for en digital mekanisme til udredning af aktuelt opholdsgrundlag i det eksisterende miljø.
- Mulighed for at understøtte en løsning ved tilpasninger i data- og begrebsmodel og eventuel ændring i sagsbehandlingssystemerne og registrene.
- Mulighed for at understøtte en løsning ved ændring i sagsgange, så medarbejdere i udlændingemyndighederne registrerer opholdsstatus i systemerne.
- Mulighed for at understøtte en løsning ved ændringer i lovgivningen.

6.3.2. Lovgivning

Som det er tilfældet for den manuelle model, kræver denne løsning en ændring af kildeskattelovens bestemmelse om dannelse af skattekort, jf. beskrivelsen under afsnit 6.2.2.

Det vil desuden i forbindelse med en eventuel analyse skulle afklares, om der er behov for ændring af lovgivning på Udlændinge- og Integrationsministeriets område. Såfremt der er behov for dette, vil der skulle træffes en række politiske valg.

6.3.3. Økonomiske konsekvenser

En it-løsning med begrænset anvendelse, der kun kan levere entydige oplysninger om aktuelt ret til ophold og arbejde for personer med kun én ansøgning og én tilladelse i systemerne, vurderes at ville medføre en række omkostninger under Udlændinge- og Integrationsministeriet til tilretning og drift af den nødvendige it-løsning.

En analyse med henblik på at tilvejebringe datagrundlaget for en fremtidig løsning bør afvente idriftsættelsen af udlændingemyndighedernes nye sagsbehandlingssystem *Public360*, som pt. er planlagt idriftsat i løbet af efteråret 2019. Udgifterne forbundet med analysen vurderes at ville udgøre ca. 2 mio. kr. Eventuelle tilretninger på baggrund af analysen i forbindelse med en fremtidig løsning kan medføre væsentlige merudgifter.

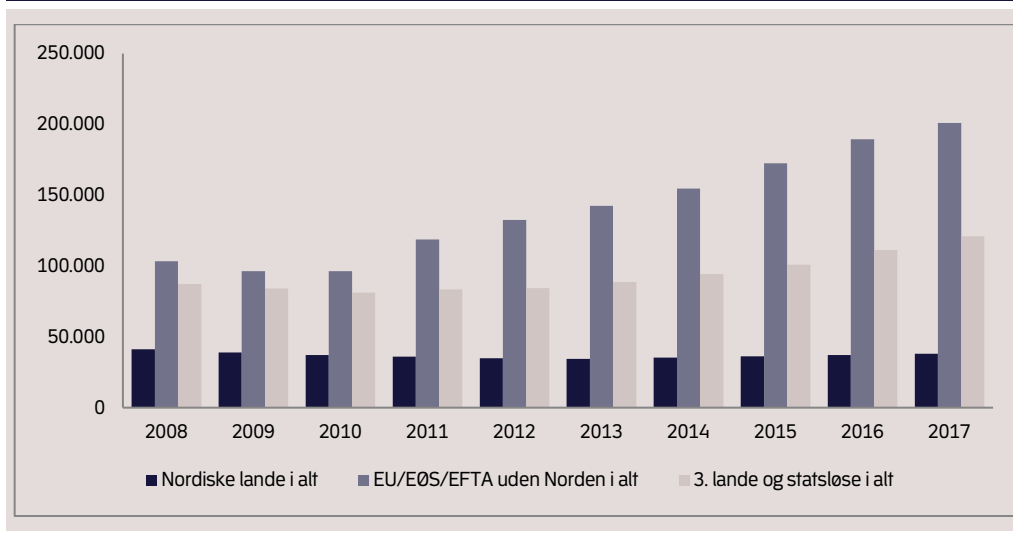
Bilag 1 – Fakta om beskæftigede tredjelandsstatsborgere

Dette bilag belyser beskæftigelsen af udenlandske statsborgere i Danmark med dansk lønindkomst. For at give et overblik over, hvor mange tredjelandsstatsborgere der er beskæftiget i Danmark og i hvilke brancher, beskrives nedenfor udviklingen i antallet af udenlandske statsborgere med lønindkomst indberettet til elndkomst⁴ samt fordeling på brancher.

1. Udviklingen i udenlandsk arbejdskraft med lønindkomst i Danmark

Det samlede antal udenlandske statsborgere med dansk lønindkomst indberettet til elndkomst er i perioden 2008-2017 steget fra ca. 232.000 til ca. 360.000, jf. figur 3.

Figur 3. Beskæftigede udenlandske statsborgere med dansk lønindkomst fordelt på lande, 2008 – 2017



Kilde: jobindsats.dk. Udtrukket 18.12.2018

For tredjelandsstatsborgere er der tale om et fald i perioden 2008-2010, mens der har været en stigning i perioden 2010-2017 (fra ca. 81.000 i 2010 til knap 121.000 i 2017).

⁴ Talmaterialet stammer fra jobindsats.dk, der har følgende datakilder: CPR-registret, elndkomst, udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystemer mv. Lønindkomst indberettet til arbejdsudlejeregistret indgår dog ikke.

2. Beskæftigede tredjelandstatsborgere fordelt på branche

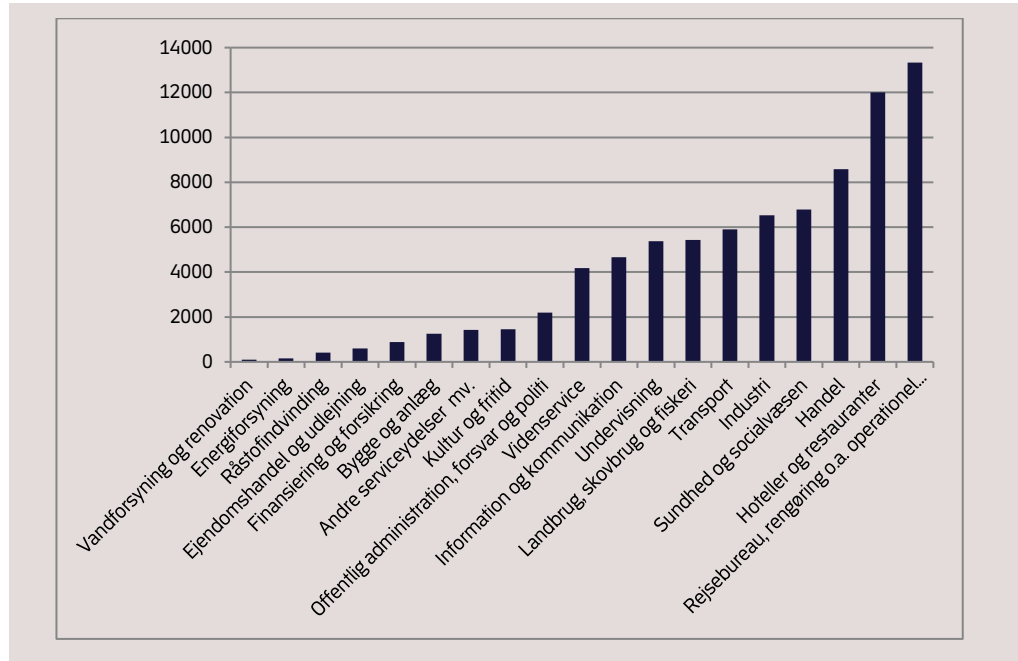
Som det fremgår af figur 4, er der stor forskel på, i hvor høj grad de forskellige brancher benytter udenlandsk arbejdskraft fra tredjelande.

De brancher, der beskæftigede flest tredjelandstatsborgere i 2017 var:

- "Rejsebureau, rengøring o.a. operationel service" med ca. 25.500 beskæftigede tredjelandstatsborgere.
- "Hoteller og restauranter" med ca. 23.000 beskæftigede tredjelandstatsborgere.
- "Handel" med ca. 17.000 beskæftigede tredjelandstatsborgere.

Samlet set beskæftigede de tre brancher knap 42 pct. af alle beskæftigede tredjelandstatsborgere i 2017.

Figur 4. Antal beskæftigede udenlandske statsborgere fra tredjelande med dansk lønindkomst fordelt på branche, 2017.



Kilde: Jobindsats.dk. Udtrykket 30.07.18

3. Beskæftigede tredjelandstatsborgere fordelt på opholdsgrundlag

Af tabel 3 fremgår antallet af beskæftigede tredjelandstatsborgere fordelt på opholdsgrundlagene erhverv, studie og øvrige typer af ophold.

Omkring 30.000 af de beskæftigede tredjelandstatsborgere indgår i kategorien "Øvrige med lønindkomst". Denne kategori dækker over tredjelandstatsborgere, som har haft lønindkomst i Danmark, men som ikke har fået udstedt en opholds- og arbejdstilladelse på baggrund af erhverv, studie, asyl, familiesammenføring, eller permanent opholdstilladelse i perioden fra januar 2004 og

frem. Omkring 30.000 af de beskæftigede tredjelandsstatsborgere i 2017 havde en opholdstilladelse på baggrund af erhverv eller studie. Heraf havde ca. 21.000 opholdstilladelse på baggrund af erhverv og ca. 9.000 opholdstilladelse på baggrund af studie.

Blandt tredjelandsstatsborgere med opholdstilladelse på baggrund af erhverv og studie havde ca. 7.000 beskæftigede tredjelandsstatsborgere i 2017 opholdstilladelse efter "beløbsordningen".⁵ Den næstmest anvendte opholdsordning var "medfølgende familie til erhverv" med ca. 4.000 beskæftigede i 2017.

Tabel 3. Antal beskæftigede tredjelandsstatsborgere med dansk lønindkomst fordelt på opholdsgrundlag, 2017

Tredjelandsstatsborgere i alt	68.726
Tredjelandsstatsborgere med opholdstilladelse på baggrund af erhverv	21.466
Beløbsordningen	6.987
Medfølgende familie til erhverv	4.034
Greencard	3.647
Fast track-ordningen	2.826
Landbrug	2.077
Forskere (ej Ph.d)	805
Etableringskort	591
Positivlisten	339
Trainee	60
Start-up Denmark	8
Koncernordningen	6
Øvrigt lønarbejde	774
Tredjelandsstatsborgere med opholdstilladelse på baggrund af studie	8.987
Uddannelse	3.122
Praktikanter	2.160
Medfølgende familie til studie	1.230
Ph.d.	1.098
Øvrige ophold til studier	1.433
EU-opholdsbek.	
Ophold til erhverv	2.351
Ophold til studie	27
Permanente opholdstilladelser	25.327
Permanent oph. (erhverv og studie)	4.804
Permanent oph. (EU-opholdsbek.)	1.034
Permanent oph. (asyl og familiesammenføring)	19.489
Familiesammenføring	18.495
Øvrige tredjelandsstatsborgere med lønindkomst	30.074

Kilde: Jobindsats.dk. Udtrukket 18.12.18

⁵ En udlænding, som er tilbudt arbejde til en årlig løn på minimum 426.985,06 kr. (2019-niveau), kan få opholdstilladelse efter beløbsordningen.

Bilag 2 – Oversigt over opholds- og arbejdstilladelser

I dette bilag gennemgås forskellige typer af opholds- og arbejdstilladelser. Derudover gennemgås, hvordan udlændinge registreres, udlændingemyndighedernes brug af sagsbehandlingssystemer, samt hvordan tildeling af CPR-nr. og skattekort finder sted.

1. Ret til ophold og arbejde i Danmark

En tredjelandstatsborger, der ønsker at opholde sig og arbejde i Danmark, skal som udgangspunkt have en opholds- og arbejdstilladelse. Tredjelandstatsborgeres opholds- og arbejdstilladelser er overordnet bestemt ved udlændingens formål med at opholde sig i landet. Afhængig af, hvilken type opholds- og arbejdstilladelse tredjelandstatsborgeren har, kan der følge begrænsninger i retten til at arbejde i forhold til arbejdstid og -sted.

Kompetencen til at meddele en opholds- og arbejdstilladelse ligger hos flere forskellige myndigheder alt afhængig af formålet med opholdet i Danmark. Hovedparten af ansøgningerne om opholds- og arbejdstilladelse behandles af Udlændingestyrelsen eller Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) i førsteinstans og med Udlændingenævnet som klageinstans (Flygtningenævnet er dog klageinstans i asylsager). Statsforvaltningen behandler ansøgninger fra EU-borgere og tredjelandstatsborgere, der er omfattet af EU-reglerne (fx familiemedlemmer til EU-borgere) med Udlændingestyrelsen som klageinstans.⁶ Udenrigsministeriet giver tilladelser til diplomater, andet personale på ambassader og i internationale organisationer samt deres familiemedlemmer.

En udlænding, der er fyldt 18 år, og som ikke er statsborger i et andet nordisk land, et EU- eller EØS-land eller Schweiz, skal som udgangspunkt være i besiddelse af dokumentation for opholdstilladelse under sit ophold her i landet.

I forbindelse med nogle typer af opholdstilladelser kan udlændingen frit tage arbejde. I andre tilfælde skal udlændingen have en arbejdstilladelse, som kan være begrænset mht. sted (dvs. stædfæstet til en bestemt arbejdsgiver) eller timer (maksimum ugentligt antal). Ved enkelte andre typer af ophold har udlændingen ikke ret til at arbejde.

En opholds- og arbejdstilladelse gives for en bestemt varighed og i de fleste tilfælde med mulighed for forlængelse. Under gyldighedsperioden kan opholdstilladelsen bortfalde, fx hvis udlændingen opgiver sin bopæl i landet, eller den kan inddrages, hvis betingelserne for tilladelsen ikke overholdes. Hvis en udlænding klager over en afgørelse om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt

⁶ I forbindelse med nedlæggelse af Statsforvaltningen den 31. marts 2019 er der fremsat lovforslag om, at Udlændinge- og Integrationsministeriet fra 1. april 2019 overtager myndighedsansvaret for EU-opholdsdokumenter, jf. forslag til lov om familieretshuset (L90).

med mulighed for varigt ophold inden 7 dage, vil klagen blive tillagt opsættende virkning. Det betyder, at udlændingen – under klagesagens behandling – fortsat har ret til at opholde sig og arbejde i Danmark i overensstemmelse med de hidtil gældende betingelser. En udlænding, der rettidigt indgiver ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen, har under udlændingemyndighedernes sagsbehandling ligeledes fortsat ret til at opholde sig og arbejde i Danmark i overensstemmelse med de hidtil gældende betingelser.

Når en udlænding har opnået tidsubegrænset opholdstilladelse, har den pågældende ret til at arbejde i Danmark uden begrænsninger. Der gælder en række betingelser for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. En tidsubegrænset opholdstilladelse, og dermed også arbejdstilladelsen, kan bortfalde, hvis udlændingen opgiver sin bopæl i Danmark mv. En opholdstilladelse opnået ved svig m.v. kan herudover altid inddrages.

Nedenfor følger en kort gennemgang af de forskellige muligheder for tidsbegrænsede ophold i Danmark.

1.1. Asyl og familiesammenføring

Udlændingestyrelsen behandler bl.a. sager om opholdstilladelse i Danmark på baggrund af asyl og familiesammenføring efter udlændingelovens §§ 7-9 og 9 c.

En udlænding, der har opholdstilladelse på baggrund af asyl eller familiesammenføring, har ret til at arbejde uden begrænsninger.

Udlændingestyrelsen administrerer desuden andre ordninger, under hvilke der kan udstedes opholdstilladelse til udlændinge (fx religiøse forkyndere, friby-ordningen, associeringsaftalen mellem Tyrkiet og EU mv.).

Det fremgår af udlændingens opholdskort, om udlændingen har ret til at tage arbejde, samt om denne ret er begrænset mht. sted.

1.2. Erhverv og studie

SIRI administrerer opholdsordningerne på erhvervs- og studieområdet efter udlændingelovens §§ 9 a, 9 i-n og 9 p, der giver udlændinge forskellige rettigheder i forhold til arbejde, fx:

- En udlænding, der har opholdstilladelse i forbindelse med beskæftigelse hos en bestemt arbejdsgiver (fx efter beløbsordningen⁷), får en arbejdstilladelse, der er begrænset til dette arbejde (dvs. stedefæstet til denne arbejdsgiver).
- En udlænding, der har opholdstilladelse i forbindelse med beskæftigelse, kan dog efter ansøgning gives tilladelse til bibeskæftigelse, såfremt bibeskæftigelsen har en naturlig sammenhæng med hovedgrundlaget for udlændingens arbejdstilladelse. En udlænding med opholdstilladelse som forsker, på fast track-ordningens forskerspor, som gæsteforsker eller ph.d.-studerende har dog ret til bibeskæftigelse uden særskilt ansøgning.
- En udlænding med opholdstilladelse i forbindelse med beskæftigelse har automatisk ret til at tage frivilligt ulønnet arbejde og skal ikke søge om en særskilt tilladelse hertil.
- En iværksætter med en innovativ forretningsidé kan få opholdstilladelse til at drive selvstændig erhvervsvirksomhed i Danmark og får en arbejdstilladelse, der er begrænset til denne virksomhed.

⁷ En udlænding, som er tilbudt arbejde til en årlig løn på minimum 426.985,06 kr. (2019-niveau), kan få opholdstilladelse efter beløbsordningen.

- En studerende på en videregående uddannelse får en arbejdstilladelse, der er begrænset på timeantal (20 timers arbejde pr. uge, dog med ret til arbejde på fuld tid i juni-august).
- Medfølgende familie til arbejdstagere og studerende samt udlændinge med greencard⁸ eller etableringskort kan tage arbejde uden begrænsninger.
- Au pairs og studerende på fx højskoler kan ikke få arbejdstilladelse. En au pair kan dog udføre ulønnet frivilligt arbejde.

Det fremgår af udlændingens opholdskort, om udlændingen har ret til at tage arbejde, samt om denne ret er begrænset mht. sted eller timeantal.

1.3. EU-reglerne

Statsforvaltningen administrerer sager efter EU-reglerne.⁹ Statsforvaltningen har således kompetencen til at udstede registreringsbeviser til EU-borgere og opholdskort til tredjelandstatsborgere, der er omfattet af EU-reglerne (fx familiemedlemmer til EU-borgere, der har benyttet deres ret til fri bevægelighed). Som bevis på opholdsretten får tredjelandstatsborgeren udstedt et opholdskort af Statsforvaltningen.

Det fremgår af tredjelandstatsborgerens opholdskort, at pågældende har ret til at tage arbejde. Det fremgår ligeledes af opholdskortet, at pågældende fx er familiemedlem til en EU-borger.

Tredjelandstatsborgere, der er omfattet af EU-reglerne, har en umiddelbar adgang til at tage arbejde efter indreisen i Danmark. Det kan således ikke kræves, at tredjelandstatsborgeren først påbegynder arbejdet, når Statsforvaltningen har konstateret (ved udstedelse af opholdskort), at pågældende er omfattet af EU-reglerne. Det er dog en betingelse, at pågældende er omfattet af EU-reglerne, da det ellers vil være ulovligt arbejde.

1.4. Fritagelse for krav om arbejdstilladelse

I en række tilfælde er tredjelandstatsborgere helt fritaget for krav om arbejdstilladelse (i en begrænset periode). Grupperne er opregnet i § 24 i udlændingebekendtgørelsen¹⁰ og omfatter eksempelvis:

- Personale i udenlandske tog og biler i international trafik.
- Personale på danske lastskibe i international trafik, der maksimalt anløber dansk havn/værft et nærmere bestemt antal gange om året.
- Turistførere, der ledsager turister i Danmark i op til 72 timer efter indrejse.
- Professionelle bestyrelsesmedlemmer i højst 40 dage om året.
- Udlændinge, der skal arbejde som forskere eller gæsteforskere i tilknytning til et universitet eller en virksomhed i Danmark.
- Kunstnere og tilknyttet personale, når de har større betydning for en væsentlig kunstnerisk begivenhed.

⁸ Greencard-ordningen er ophævet per 10. juni 2016. Der kan således ikke længere ansøges om førstegangstilladelser efter ordningen, hvorimod tidligere meddelte opholdstilladelser efter greencard-ordningen fortsat kan forlænges.

⁹ Se bekendtgørelse nr. 474 af 12. maj 2011 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler.

¹⁰ Se bekendtgørelse nr. 330 af 24. april 2018 med senere ændringer om udlændinges adgang her til landet.

1.5. Andre typer ophold med/uden ret til arbejde

Udenrigsministeriet giver tilladelser til diplomater, andet personale på ambassader og i internationale organisationer samt deres familiemedlemmer.

Tredjelandssstatsborgere, der har en gyldig opholdstilladelse i et andet Schengen-land, har ret til at indrejse og opholde sig i Danmark i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. De pågældende har ikke ret til at arbejde i Danmark.

Tredjelandssstatsborgere, der opholder sig i Danmark på visum, har som altovervejende hovedregel ikke ret til at arbejde. Tredjelandssstatsborgere, der er visumfritaget, kan frit indrejse og opholde sig i Danmark i op til 90 dage fra indreisen og har normalt ikke ret til at arbejde.

1.6. Registrering af udlændinge i forbindelse med opholdsgrundlag

Udlændingestyrelsen, SIRI og Statsforvaltningen behandler sager vedrørende tredjelandssstatsborgere i et fælles sagsbehandlingssystem (EstherH).¹¹ Tidligere blev sagsbehandling og afgørelser registreret i Udlændingeregisteret.

Sagsbehandling og afgørelser vedrørende udlændinge, der får opholds- og arbejdstilladelse fra Udenrigsministeriet, registreres i Udenrigsministeriets eget it-system. Ansøgninger og afgørelser om visum (fra visumpligtige) registreres i et særskilt register (IVR-VIS). Et visum udstedes ikke med arbejdstilladelse. Det følger af udlændingebekendtgørelsens § 24, at man i visse tilfælde har lov til at arbejde under sit visumophold.

Udlændingemyndighederne registrer ikke tredjelandssstatsborgere, der opholder sig visumfrit i Danmark, eller som har en gyldig opholdstilladelse i andre Schengen-lande. Det samme gælder udlændinge, der er fritaget for krav om arbejdstilladelse (i en begrænset periode). I visse tilfælde registreres sådanne udlændinge dog af Skatteforvaltningen.

2. Udlændingemyndighedernes brug af sagsbehandlingssystemer

Myndighedssagsbehandlingen på udlændingeområdet tager udgangspunkt i kerneopgaven vedrørende stillingtagen til, hvorvidt en udlænding har ret til lovligt ophold og arbejde i Danmark.

Sagsbehandlingen understøttes af forskellige fagsystemer, som understøtter denne kerneopgave, bl.a. EstherH. EstherH er et klassisk dokument- og sagshåndteringssystem (det kommende system er Public360), hvor der foretages arkivering af sager og dokumenter fra sagsbehandlingen samt foretages metadataregistrering af elementerne i sagsbehandlingen.

Sagsbehandlingen – og registrering af metadata herom i fagsystemerne – består af en lang række forskellige elementer (registreringer), som understøtter sagsbehandlerens opgave med at tage stilling til en udlændings konkrete ansøgning om ophold og arbejde i landet. Sagsbehandlingen har således fokus på at håndtere (svare på) den konkrete ansøgning, og registreringerne af metadata i fagsystemerne afspejler dette fokus for sagsbehandlingen. Spørgsmålet om, hvorvidt en ansøger på ethvert givent tidspunkt i sagsbehandlingen (fx i perioden hvor ansøgerens opholdstilladelse er udløbet, men der er rettidigt søgt om forlængelse af opholdstilladelsen, eller perioden hvor ansøgerens opholdstilladelse er blevet inddraget af 1. instans, men hvor klagen over afgørelsen behandles

¹¹ EstherH blev taget i brug af Udlændingestyrelsen og SIRI i 2010/2011 og af Statsforvaltningen i 2015.

i 2. instans) er ikke genstand for selvstændig sagsbehandling/juridisk vurdering hos udlændingemyndighederne, og bliver derfor ikke registreret selvstændigt i fagsystemerne. Det er heller ikke muligt entydigt at udlede oplysninger herom fra de øvrige registreringer i fagsystemerne. Fx kan en registrering i fagsystemet af, at der er indgivet en klage til 2. instans over en afgørelse truffet i 1. instans ikke entydigt sige noget om, hvorvidt ansøgeren pt. har lovligt ophold i landet. Dette beror på en række elementer, der ikke tages selvstændigt stilling til i forbindelse med modtagelsen (og registrering) af klagen i 2. instans.

Registreringerne i udlændingemyndighedernes fagsystemer sker på baggrund af en data- og begrebsmodel, hvoraf det bl.a. fremgår, at registreringen sker ud fra et enkeltsagsprincip, som betyder, at hver gang en udlænding indgiver en ny ansøgning (om opholdstilladelse, om pas, om tilbagerejsetilladelse, om navneændring etc.) registreres al sagsbehandling vedrørende ansøgningen (ansøgning, meddelte afgørelser, herunder opholdsgrundlag etc.) på en selvstændig sag. Tilsvarende gælder for sager, der oprettes med henblik på fx at vurdere, om en opholdstilladelse skal inddrages eller for at foretage kontrol af et opholdsgrundlag. Sagerne registreres i udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem, EstherH, der i fremtiden afløses af Public360. Alle sagerne er derefter knyttet til en person, hvis stamoplysninger registreres i stamregisteret CARL2. Der findes således ikke oplysninger om ansøgninger og opholdsgrundlag i CARL2.

Det er dermed ikke muligt – på baggrund af den eksisterende sagsbehandling på udlændingeområdet – og den dertil hørende metadataregistrering i fagsystemerne, herunder den eksisterende data- og begrebsmodel der ligger til grund for registreringerne – på et givent tidspunkt at give en entydigt status på en persons opholdsgrundlag. En vurdering af opholdsgrundlag vil derfor skulle vurderes i forhold til hver verserende eller afgjorte sag. Oplysninger herom kan i dag tilgås via opslag i UIS. Hvis det ikke umiddelbart kan aflæses fra UIS, skal den relevante myndighed i UIM kontaktes med henblik på en konkret vurdering.

Bilag 3 – Personregistrering og tilde- ling af skattekort

1. Skattestyrelsen skal udstede skattekort

Kildeskattelovens § 2, stk. 1, nr. 1, fastslår, at personer, der erhverver A-indkomst her i landet, er forpligtet til at betale indkomstskat til staten. Bestemmelserne om skattepligt skelner ikke mellem personer, der opholder sig lovligt eller ulovligt her i landet, men forholder sig alene til, om der fx er tale om A-indkomst eller B-indkomst. Det betyder, at udlændinge uden ret til at arbejde i Danmark er skattepligtige af den indkomst, de måtte erhverve for personligt arbejde i et tjenesteforhold under deres ophold her i landet.

I tilfælde, hvor en skattepligtig forventes at modtage A-indkomst, er Skattestyrelsen forpligtet til at udstede skattekort jf. kildeskattelovens § 48, stk. 1. Det gælder, uanset om den pågældende har ret til ophold og arbejde eller ej. Skattestyrelsen kan derfor ikke nægte at udstede et skattekort, selvom der ikke fremvises en gyldig opholds- og arbejdsstilladelse. Det kan ses i sammenhæng med arbejdsgiverens pligt til at indeholde A-skat og AM-bidrag, hvor arbejdsgivers indeholdelsespligt heller ikke afhænger af, om en person opholder sig lovligt eller ulovligt i Danmark.

2. "Almindeligt" personnummer ved bopælsregistrering

Efter CPR-loven har en ikke-nordisk statsborger ret og pligt til at blive registreret som indrejst, når følgende tre betingelser er opfyldt:

- vedkommende ved, at opholdet her i landet skal vare over 3 måneder (dog indtræder pligten først ved ophold over 6 måneder, hvis tilflytningen sker fra et nordisk land, eller pågældende er EU-statsborger eller familiemedlem hertil),
- vedkommende har erhvervet en bopæl eller et fast opholdssted, og
- vedkommende har fået meddelt opholdstilladelse/-bevis eller har fået besked fra udlændingemyndighederne om fritagelse fra dette.

Registrering skal ske ved henvendelse til bopælskommunen senest 5 dage efter, at pågældende har taget bopæl, dvs. har en bolig eller et fast opholdssted.

Hvis udlændingen ikke allerede har et personnummer fra en tidligere bopælsregistrering her i landet eller et såkaldt administrativt personnummer, tildeles udlændingen et personnummer af bopælskommunen ved bopælsregistreringen i Det Centrale Personregister (CPR).

Visse offentlige myndigheder har som led i deres sagsbehandling adgang til at tildele administrative personnumre. En tildeling af et administrativt personnummer fritager ikke en person fra pligten til at lade sig bopælsregistrere, hvis betingelserne som ovenfor anført er til stede.

Fælles for myndighedernes udstedelse af administrative personnumre er, at hvis tredjelandsborgeren efterfølgende opfylder kravene i CPR-loven for at blive bopælsregistreret i CPR, bliver vedkommende af bopælskommunen registreret som indrejst i CPR under det tidligere tildelte administrative personnummer.

Når en person er registreret med bopæl i Danmark og har fået udstedt et sundhedskort, herunder fået tildelt et personnummer, vil personen ved henvendelse til Skattestyrelsen umiddelbart få udstedt et skattekort.

3. Administrativt personnummer udstedt af udlændingemyndighederne

SIRI har adgang til at udstede administrative personnumre, når der gives opholdstilladelse efter beløbsordningen, positivlisten, fast track-ordningen, forskere, gæsteforskere, trainees og selvstændige samt visse personer med særlige kvalifikationer (fx idrætsudøvere og -trænere samt artister) og medfølgende familie.

Desuden kan Udlændingestyrelsen tildele administrative personnumre i forbindelse med meddelelse af førstegangstilladelser på familiesammenførings- og asylområdet.

Når udlændingemyndighederne har udstedt et administrativt personnummer i forbindelse med meddelelse af opholdstilladelse, kan Skatteforvaltningen på den baggrund udstede et skattekort til udlændingen.

4. Administrativt personnummer udstedt af Skattestyrelsen

Personer, der ikke har et personnummer, kan henvende sig til Skattestyrelsen for at blive forskudsregistreret samt for at få udstedt et skattekort. I den forbindelse vil Skattestyrelsen også tildele et administrativt personnummer. Skattestyrelsen udsteder dog ikke administrative personnumre til den lille gruppe af asylansøgere, som af Udlændingestyrelsen har fået ret til at arbejde efter udlændingelovens § 14 a (asylansøgere med mindst seks måneders ophold), og disse bliver derfor heller ikke forskudsregistreret. Denne gruppe bliver identificeret via det PersonID, der udstedes af Udlændingestyrelsen.

Når en udlænding henvender sig til Skattestyrelsen for at blive forskudsregistreret, få tildelt et administrativt personnummer og få dannet skattekort, anmoder Skattestyrelsen om forevisning af en opholdstilladelse. Udover at bede udlændingen om dokumentation, har Skattestyrelsen også adgang til Udlændinge Informations Systemet (UIS), hvor der kan foretages opslag om konkrete personers opholds- og arbejdstilladelse. Udgangspunktet er, at der ikke udstedes skattekort, før der kan fremvises dokumentation for, at udlændingen opholder sig lovligt i landet. Skattestyrelsen kan dog ikke nægte at udstede skattekort, selvom udlændingen ikke kan fremvise en opholdstilladelse jf. nedenfor.

Hvis anmodningen om forskudsregistrering og udstedelse af administrativt personnummer er modtaget fra den kommende arbejdsgiver, sender Skattestyrelsen et brev til arbejdsgiveren, når forskudsopgørelsen og skattekortet er dannet. Brevet indeholder oplysning om den udenlandske medarbejders administrative personnummer og en meddelelse om, at arbejdsgiveren kan rekvirere skattekortet digitalt via elndkomst. Selve forskudsopgørelsen sendes til den udenlandske medarbejders oplyste hjemadresse i Danmark (eller udleveres i forbindelse med fysisk fremmøde). Herudover vil udlændingen kunne tilgå forskudsopgørelsen digitalt i TastSelv.

5. Skattekort ved tidsbegrænsede ansættelser

Skatteforvaltningen kan udstede skattekort for en bestemt periode i de tilfælde, hvor en opholds- og arbejdstilladelse er gyldig i op til to år. Første gang et skattekort udstedes til en person fra et tredjeland, vil skattekortet kunne tidsbegrænses til den periode, opholds- og arbejdstilladelsen er gældende.

Ved oprettelsen af skattekortet indsættes såvel tidspunktet for skattepligtens indtræden som tidspunktet for skattepligtens ophør. Skattekortet er således alene gældende i denne periode.

Er skattekortet oprettet med et tidspunkt for skattepligtens ophør "låses" skattekortet en måned efter tidspunktet for skattepligtens ophør. At skattekostet "låses" betyder, at arbejdsgiveren ikke længere vil kunne trække skattekortoplysninger på den pågældende person. Når skattekortet først "låses" en måned efter skattepligtens ophør hænger sammen med arbejdsgiverens indberetningsfrister vedrørende løn med mv.

Modtager Skatteforvaltningen en anmodning om forskudsregistrering vedrørende en tredjelandsborger, skal der være givet en ny opholds- og arbejdstilladelse for den nye ansættelsesperiode. Skattekortets gyldighedsperiode vil herefter kunne forlænges i overensstemmelse med de tidsmæssige begrænsninger i den nye opholds- og arbejdstilladelse.

Bilag 4 – Afdækning af ulovligt arbejde

I dette bilag beskrives Rigsadvokatens, politiets og SIRI's erfaringer i forhold til ulovlig beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft. Der sættes fokus på antallet af lovovertrædelser, og hvilke brancher der oftest beskæftiger ulovlig arbejdskraft.

1. Uagtsomhedsvurderingen efter udlændingelovens § 59, stk. 5

Ved ansættelse af en udenlandsk statsborger er det arbejdsgiverens ansvar at sikre sig, at udlændingen har ret til at arbejde i Danmark. Det følger af udlændingelovens § 59, stk. 5, at den som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse eller i strid med de for en arbejdstilladelse fastsatte betingelser straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved udmåling af straffen skal det desuden betragtes som en skærpende omstændighed, at overtrædelser er begået forsætligt, at der ved overtrædelser 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, jf. udlændingelovens § 59, stk. 6.

En arbejdsgiver kan, jf. straffelovens § 19, straffes for at beskæftige en udlænding uden ret til at arbejde i Danmark, hvis arbejdsgiveren har tilsidesat den agtpågivenhed, som kan kræves af den pågældende under hensyn til arbejdsgiverens individuelle evner. Arbejdsgiveren kan fx udvise agtpågivenhed ved at anmode udlændingen om at forevise sit opholdskort, hvorved arbejdsgiveren i vidt omfang kan sikre sig, at udlændingen har ret til at arbejde her i landet. En tredjelandsstatsborger, der har opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, har et opholdskort som bevis (plastickort i kreditkortformat). Udover bl.a. foto, navn, fødselsdato og gyldighed af tilladelsen fremgår det af kortets bagside, om udlændingen har ret til at arbejde, og om denne ret er begrænset (på timer eller til en bestemt arbejdsgiver).

Det vil bero på en konkret vurdering i den enkelte sag, om arbejdsgiveren har udvist tilstrækkelig agtpågivenhed ved ansættelsen af en udlænding, som skal have arbejdstilladelse for at arbejde i Danmark. Har en arbejdsgiver gjort, hvad der har været muligt for at sikre, at udlændingen har ret til at arbejde, vil dette indgå i uagtsomhedsvurderingen.

2. Bøder mv. til arbejdsgivere for ulovlig beskæftigelse af udlændinge

I det følgende afsnit gennemgås udviklingen i antallet af overtrædelser i forbindelse med beskæftigelse af udenlandsk arbejdskraft.

Et udtræk fra Politiets Sagsstyringssystem (POLSAS) over antallet af fældende afgørelser for overtrædelse af udlændingelovens § 59, stk. 5, for perioden fra 2010 til august 2018 viser, at der siden 2015 har været et fald i antallet af fældende afgørelser på landsplan fra 411 fældende afgørelser til

284 i 2016. Herefter er antallet steget igen til 373 fældende afgørelser i 2017 og 298 fældende afgørelser i 2018, jf. tabel 4 (opgjort pr. 27. august).

Tabel 4. Antallet af fældende afgørelser for overtrædelse af udlændingelovens udlændingelovens § 59, stk. 5

Afgørelsestype	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dom	7	1	15	4	3	1	1	3	
Idømt bøde	24	36	29	32	65	72	45	56	22
Betinget dom	1	1	12	1					
Betinget dom og bøde	1	2	2	3	1	1			
Delvis betinget dom				6					
Udeblivelsesdom	8	17	47	32	48	102	51	41	6
Bødevedtagelse i retten	8	3	7	5	8	5	12	3	4
Advarsel i retten		1		1		1	4		
Afgjort med bødeforelæg	139	96	205	192	269	225	166	264	260
Andet	1					2			
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722, stk. 1, nr. 4)	1								
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722, stk. 2, jf. stk. 3)								2	
Tiltalefrafald uden vilkår (Rpl. § 722, stk. 1, nr. 5)		2							1
Tiltale undladt med advarsel – straf. (Rpl. § 722, stk. 1, nr. 1)		2			1	1		2	2
Tiltale undladt med advarsel - særlovg. (Rpl. § 722, stk. 1, nr. 1 eller nr. 7)	7	3	3	5	2	1	2	2	3
Tiltale undladt - særlovgivningen (Rpl. § 722, stk. 1, nr. 1)				2			3		
Total	197	164	320	283	397	411	284	373	298

Anm: Der er et efterslæb i opdatering af afgørelser på alle sagsområder i POLSAS, hvorfor data for tidligere år først anses for at være pålidelige 2 måneder efter årets udgang. Data er analyseret på baggrund af POLSAS og bearbejdet i QlikView til brug for anklagemyndighedens ledelsesinformationssystem. Der tages forbehold for indtastningsfejl. Data er dynamisk, idet der tages hensyn til rettelser af indtastningsfejl, forsinkede opdateringer, nye afgørelser mv. Afgørelser er opgjort efter antal forhold. Data er opdateret den 27. august 2018.

Det bemærkes, at der er forskelle i udviklingen i antallet af fældende afgørelser i de enkelte kredse. Det er således ikke i alle politikredse, der har været et fald i antallet af fældende afgørelser fra 2015 til 2016. De kredse, hvor der i 2016 har været et lavere antal fældende afgørelser, har navnlig peget på, at der i den omhandlede periode blev afgivet personale til bevogtningssopgaver efter terrorangrebet i København i februar 2015 samt til grænsekontrol.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke brancher der bliver dømt efter udlændingelovens § 59, stk. 5, har Københavns Politi - som har haft en stor andel af sagerne - navnlig peget på rengørings- og restaurationsbranchen, transport- og distributionsbranchen samt detailhandlen (fx frisører og slikbutikker). Københavns Politi har endvidere oplyst, at der derudover kan nævnes sager vedrørende

ulovlig beskæftigelse af arbejdstagere, der udfører mere administrativt arbejde eller arbejder som specialister.

3. SIRI's kendskab til ulovlig beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere fra kontrolarbejde mv.

SIRI får via sagsbehandling og kontrolarbejde samt henvendelser fra andre myndigheder (fx politiet og Skatteforvaltningen), fagforeninger, medier m.fl. kendskab til tredjelandsstatsborgere, der er eller har været beskæftiget ulovligt.

SIRI har ikke tidligere foretaget en systematisk registrering af tilfælde af anmeldelser til politiet, men opsamler nu informationer i forbindelse med politianmeldelser. Resultaterne af og erfaringerne fra SIRI's kontrolarbejde mv. kan dog bidrage til at belyse ulovlig beskæftigelse af udlændinge.

3.1. Erfaringer fra SIRI's kontrolarbejde

Som led i administrationen af opholdsordningerne på erhvervs- og studieområdet gennemfører SIRI løbende forskellige kontrolindsatser, bl.a. for at sikre at betingelser for opholdstilladelser overholdes, og at ulovligt ophold/arbejde bekæmpes. Kontrollerne er rettet mod både udenlandske arbejdstagere, studerende mv. og personer med tilknytning til deres ophold (fx arbejdsgivere).

Et centralt redskab i kontrolarbejdet er registersamkøring, hvor oplysninger fra udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem samkøres med oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR), Det Centrale Personregister (CPR) samt Indkomstregistret (eIndkomst).

Registersamkøring giver mulighed for mere effektiv og systematisk kontrol, dels i forhold til om betingelserne for gyldige opholdstilladelser overholdes af udlænding og arbejdsgiver, dels i forhold til om udlændinge, der har mistet deres opholdsgrundlag, fortsat arbejder og har indkomst ifølge eIndkomst. Generelt viser resultaterne, at der er en høj grad af regelefterlevelse på SIRI's område, men også at der sker overtrædelser. SIRI finder med registersamkøring tilfælde af overtrædelser, der skal politianmeldes, som SIRI ellers ikke ville have fået kendskab til.

Registersamkøringsløsningen er en IT-løsning, som på baggrund af kriterier og filtre først udtrækker sager fra udlændingemyndighedernes sagsbehandlingssystem og derefter indhenter udvalgte oplysninger i CPR, BBR og eIndkomst, alt efter hvad der kontrolleres. Oplysningerne sammenholdes, og IT-løsningen udleverer på den baggrund en liste med sager, som SIRI skal undersøge nærmere. Herefter er der tale om en manuel screening og sagsbehandling af de sager, som kommer ud på listerne. En sagsbehandler vurderer, om betingelser for opholds- og arbejdstilladelsen er overtrådt, hhv. om der kan være tale om ulovligt ophold og/eller arbejde, og foretager på den baggrund yderligere sagsskridt, hvis det er relevant. Registersamkøringsløsningen kan ikke stå alene uden manuel sagsbehandling, og det vil derfor ikke være muligt at anvende den som udgangspunkt til at vejlede Skatteforvaltningen eller arbejdsgivere om udlændinges ret til arbejde.

Sagsbehandlingen i SIRI som opfølgning på registersamkøring fører til en vurdering af, om en opholdstilladelse skal inddrages, og/eller om der skal sendes en anmodning til politiet om at foretage nærmere undersøgelse af, om der er grundlag for strafforfølgning af udlænding og/eller arbejdsgiver for ulovligt arbejde.

Tabel 5 nedenfor viser et uddrag af SIRI's resultater af registersamkøringer i 2017 til kontrol af opholds- og arbejdstilladelser. Uddraget omfatter de af kontrollerne, der kan have ført til politianmeldelse for ulovligt arbejde. Som det fremgår af tabellen, kontrolleres et højt antal sager ved registersamkøring, og herved findes et mindre antal sager, hvor betingelserne for opholdstilladelsen vurderes ikke at have været overholdt. I disse tilfælde har SIRI som udgangspunkt inddraget opholdstilladelsen, hvis den fortsat var gyldig, og/eller politiet er anmodet om at foretage en nærmere undersøgelse af muligt ulovligt arbejde.

Tabel 5. Uddrag af SIRI's resultater af registersamkøringer i 2017 til kontrol af opholds- og arbejdstilladelser

Kørselstyper*	2017		
	Antal sager kontrolleret**	Betingelser vurderes ikke overholdt	Verserende sager pr. 10/09-2018
Studerendes arbejde	5.722	51	1
Lønkrav på beløbsordningen, positivlisten, særlige individuelle kvalifikationer og øvrigt lønarbejde***	6.636	107	89
Studerende og au pair personer uden arbejdstilladelse med lønindkomst	2.555	1	0
Lønindkomst fra andre end stedfæstet arbejdsgiver****	12.309	22	40
I alt	27.222	181	130

Kilde: Styrelsen for International Rekruttering og Integration

Anm: *) I forbindelse med kørselstyperne vil der typisk være tale om flere kørsler, som er grupperet, da de vedrører samme type kontrol. Oftest er der tale om nøjagtig samme kørsel, som er kørt flere gange i løbet af året.

***) Antallet af sager kontrolleret udgør det typiske antal af sager, der kommer ud på de forskellige typer af registersamkøringer, som SIRI har kørt i det pågældende år.

****) Lønkrav indebærer krav om, at udlændingen mindst modtager den kontraktmæssige løn, der er lagt til grund for opholds- og arbejdstilladelsen.

*****) Denne type registersamkøring kontrollerer, om en arbejdstager arbejder ulovligt ved en anden arbejdsgiver end den, som vedkommendes opholds- og arbejdstilladelse er stedfæstet til. Eventuelt ulovligt arbejde kan i disse tilfælde ikke føre til inddragelse af opholdstilladelsen. Der kan dog være sager, hvor personen både arbejder ved en anden arbejdsgiver, og hvor andre betingelser for tilladelsen (fx løn) heller ikke overholdes ved den stedfæstede arbejdsgiver. I sådanne sager er der både grundlag for en vurdering af inddragelse af tilladelsen samt mistanke om ulovligt arbejde.

SIRI's registersamkøring vedrørende ulovligt ophold og arbejde omfatter alle ophørte opholdsgrundlag på erhvervs- og studieområdet, siden adgangen til registersamkøring blev etableret. SIRI's kontrolresultater for 2017 viser, at SIRI på baggrund af registersamkøring af sager vedrørende ulovligt ophold og arbejde har anmodet politiet om en nærmere undersøgelse i 53 sager.¹²

Registersamkøring giver mulighed for at kontrollere en stor volumen af sager. Som supplement her til sætter SIRI ind med særlige kontrolindsatser, hvor der anvendes kombinationer af kontrolmetoder, fx myndighedssamarbejde, kontrolaktioner, analyse og sagsbehandling for at håndtere systematiske og bevidste omgåelser af opholdsordningerne.

SIRI deltager også i udgående kontrol ved virksomhedsbesøg i samarbejde med andre myndigheder i regi af Social Dumping hhv. Fælles Myndighedsindsats. SIRI bistår politiet ved kontrol af antrufne udlændinges grundlag for ophold og arbejde og vejleder arbejdsgivere om reglerne herom. Det er politiet, der har kompetencen til udgående udlændingekontrol, og styrelsen deltager derfor

¹² Sagerne vedrører tilfælde, hvor opholdstilladelsen er udløbet, eller hvor SIRI har truffet afgørelse om inddragelse, konstatering af bortfald eller afslag på forlængelse af en opholdstilladelse eller afvisning af en ansøgning om opholdstilladelse. Det bemærkes, at der i nogle sager kan have været tale om overtrædelser i forbindelse med arbejde i jobsøgningsperioden. En jobsøgningsperiode giver en udlænding ret til at opholde sig i Danmark i seks måneder efter udløb af en ansættelseskontrakt med henblik på at søge job. Men det er ikke tilladt at arbejde i jobsøgningsperioden.

kun i aktioner, hvor politiet deltager. SIRI deltager i aktioner rettet mod brancher, hvor der erfaringsmæssigt træffes tredjelandstatsborgere (fx bygge og anlæg, restauration samt autoophug og autoværksteder), og aktioner på baggrund af konkrete anmeldelser.

Ved de aktioner SIRI har deltaget i, er det erfaringen, at der meget ofte findes tilfælde af ulovlig beskæftigelse af tredjelandstatsborgere. Der ses forskellige tilfælde af ulovlig beskæftigelse af tredjelandstatsborgere:

- Personer uden grundlag for ophold og arbejde, herunder afviste asylansøgere og tilfælde af personelfalsk (misbrug af anden persons ID, fx opholdskort).
- Personer med opholdstilladelse i andre EU-lande (og dermed som udgangspunkt lovligt ophold, men ikke ret til at arbejde), eller personer som angiver at være udstationeret efter EU-reglerne, men som ikke har ladet sig registrere hos Statsforvaltningen, og hvor det efterfølgende viser sig, at der ikke var tale om reel udstationering.
- Personer med opholds- og arbejdstilladelser, som beskæftiges i strid hermed (fx studerende, der arbejder for mange timer, samt arbejdstagere, der arbejder i strid med en stedfæstet arbejdstilladelse).

SIRI har siden efteråret 2012 desuden gennemført såkaldte skattekortkontroller med det formål at kontrollere for ulovlig beskæftigelse af tredjelandstatsborgere. Skattekontrollerne finder sted på baggrund af de oplysninger, som SIRI modtager fra Skattestyrelsen om virksomheder, der har modtaget Skattestyrelsens advisering om, at et skattekort ikke er ensbetydende med gyldig opholds- og arbejdstilladelse samt oplysninger om de berørte borgere. Såfremt det vurderes, at en tredjelandstatsborger er eller har været beskæftiget uden ret til arbejde, anmelder SIRI arbejdstager og arbejdsgiver til politiet.

Resultaterne af SIRI's skattekortkontroller fremgår af tabel 6. Tabel 6 er opgjort i forhold til året for modtagelse af oplysninger fra Skattestyrelsen i fm. advisering i indkomst af arbejdsgivere. Oplysninger modtaget i 2017 færdigbehandles i 2018 og opgøres med SIRI's kontrolresultater for 2018. Resultaterne af SIRI's kontrolarbejde kan findes på uim.dk.

Tabel 6. SIRI's kontrolresultater

Årstal for modtagelse af advisering	2012	2013	2014	2015	2016
Indkomst uden ret til arbejde (politianmeldes)*	6	37	13	24	19

*) Her angives antallet af personer, der er anmeldt til politiet. Der kan således være flere arbejdsgivere, der er anmeldt.

Heraf fremgår bl.a. branchefordeling af de arbejdsgivere, der har været involveret i en sag, hvor SIRI har vurderet, at betingelserne ikke har været overholdt, eller hvor der har været mistanke om ulovligt ophold/arbejde. Der har især været tilfælde i følgende brancher: hotel og restauration, vikarbu-reauer og rekruttering, rengøring samt catering og kantine.

3.2. Erfaringer i tilknytning til opholdsordningerne på erhvervs- og studieområdet

I det følgende redegøres for typiske eksempler i forhold til ulovlig beskæftigelse i forbindelse med lovligt ophold inden for opholdsordningerne på erhvervs- og studieområdet:

Arbejdstagere: For arbejdstagere er der typisk tale om, at den reelle løn eller arbejdstid (evt. en kombination heraf) afviger fra det angivne i den kontrakt, som opholdstilladelsen er givet på baggrund af. Der kan endvidere være tilfælde, hvor arbejdstager er beskæftiget hos en anden arbejdsgiver, end tilladelsen er stedfæstet til, eller hvor arbejdstager begynder at arbejde, før der er givet tilladelse, evt. mens pågældende er i Danmark på forretningsvisum eller i en jobsøgningsperiode i forlængelse af en opholdstilladelse fx på beløbsordningen.

Studerende: Der er typisk tale om, at studerende med arbejdstilladelse er beskæftiget mere end de maksimalt 20 ugentlige timer, de har tilladelse til (studerende med arbejdstilladelse har dog tilladelse til at arbejde fuld tid i sommerperioden). SIRI's kontrolresultater viser, at det særligt er studerende på enkelte uddannelsesinstitutioner, der arbejder ulovligt.

Praktikanter: For praktikanter under praktikantordningen ses typisk tilfælde af for lidt udbetaling af løn, eller hvor praktikanten påbegynder arbejdet, før end den nødvendige tilladelse foreligger.

Au pair: Erfaringerne viser, at der er tilfælde, hvor en au pair beskæftiges ulovligt med rengøring ved siden af de huslige pligter, som må udgøre op til 30 timer ugentligt. Det kan være enten værtsfamilien eller andre familier, der ulovligt beskæftiger au pairen. Det er dog vanskeligt at kontrollere og dokumentere det ulovlige arbejde, da det typisk foregår i private hjem og ikke indberettes til elndkomst.