

2000-12-31

Region Stockholm  
Projekt Argus

# PROJEKT ARGUS

  

# SLUTRAPPORT

**Deltagare**

Anna Wessel  
Ola Andersson  
Benitha Weber  
Henrik Eliaeson  
Anders Nerf

# Innehåll

1 Sammanfattning.....	3
1.1 Regelverksförändringar.....	4
1.1.1 Förslag som bör utredas ytterligare:.....	5
1.1.2 Förändringar av vårt arbetssätt: .....	5
2 Inledning.....	6
2.1 Syfte och mål .....	6
2.2 Metod.....	7
3 Inkomna och avgjorda ärenden .....	9
4 Ärendekategorierna .....	10
4.1 Svartjobb och illegala vistelser.....	10
4.1.1 Om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetsstillstånd .....	12
4.1.2 Ekonomiska konsekvenser vid underlåtenhet att lämna uppgifter om inkomst.....	14
4.1.3 Projektets deltagande i den inre utlänningskontrollen.....	14
4.2 Om upphörd bosättning .....	15
4.2.1 Ekonomiskt bistånd under utlandsvistelsen .....	17
4.2.2 En undersökning av UAT-ärenden som inte har förlängts .....	19
4.3 Tillståndssökande i flera identiteter.....	21
4.3.1 Ekonomiska konsekvenser av dubbla identiteter .....	23
4.4 Skenäktenskap och andra oriktiga anknytningar.....	26
5 Samarbetet med andra myndigheter och övriga intressenter..	29
5.1 Passkontrollen på Arlanda flygplats .....	29
5.2 Polisens tre utlänningsrotlar i Stockholms Län och Rikskriminalpolisen..	30
5.3 Deltagande vid arbetsplatskontroller .....	30
5.4 Bedrägerikommissionen i Solna.....	30
5.5 Utlänningsnämnden.....	31
5.6 Migrationsverkets egna enheter.....	31
5.7 Socialförvaltningarna i Stockholms län.....	32
5.8 Allmänna försäkringskassan .....	33
5.9 Deltagande i konferenser.....	34

5.10 SAMEB.....	34
5.11 Centrala Studiestödsnämnden.....	34
5.12 Utländska besök .....	34
6 Uppföljning av fingeravtrycksjämförelse i de nordiska länderna..	36
7 Översyn av den information som ges till utländska medborgare om Migrationsverkets och vissa andra myndigheters bidragssystem.....	37
Sändlista.....	40
Bilaga 1 .....	41
Bilaga 2 .....	46
Bilaga 3 .....	48
Bilaga 4 .....	51
Bilaga 5 .....	52

## 1 Sammanfattning

Projekt Argus har bedrivits i drygt 2 år. Vårt uppdrag har varit att skaffa oss en uppfattning om på vilket sätt och i vilken omfattning utländska medborgare på ett oriktigt sätt får tillstånd och bidrag från myndigheter i Sverige. En i sig nästan omöjlig uppgift eftersom de personer som fuskar knappast frivilligt låter sig studeras och de som gör oavsiktliga misstag är omedvetna om det. I vårt uppdrag ingick att föreslå förändringar i regelverk och arbetssätt för att försvåra möjligheterna till fusk, felaktigheter och missförstånd.

Under projekttiden har mer än 1 500 ärenden handlagts. Vårt arbete har utgått ifrån de underhandsupplysningar som kommit in från allmänheten, våra egna enheter och andra myndigheter.

De vanligaste underhandsupplysningarna har gällt:

- Upphörd bosättning. Samarbetet med främst passkontrollen på Arlanda flygplats har resulterat i att vi upptäckt ett stort antal personer som inte längre är stadigvarande bosatta i landet. De bosättningsutredningar som genomförts visade att det förekommer ekonomiskt bistånd under utlandsvistelsen, till exempel socialbidrag, bostadsbidrag, barnbidrag och pension.
- Skenanknytningar. Vi har fått upplysningar som talar för att anknytningar köps och säljs på en öppen marknad eller ingås för att möjliggöra följdinvandring. Vi föreslår därför åtgärder så att de oseriösa förhållandena lättare kan avslöjas.
- Illegala vistelser och svartjobb. Antalet utlänningar som vistas illegalt i Stockholm kan vara stort, men hur stort har det varit svårt att få en uppfattning om. Av de ärenden vi kommit i kontakt med har personerna ofta arbetat svart. Projektet har haft ett samarbete med polisens tre utlänningsrotlar med anledning av alla de tips som kommit in. Vi har hittat personer som saknat uppehållstillstånd men som, genom att de en gång blivit folkbokförda, har kunnat fortsätta att bo och leva i Sverige. Genom att de inte har blivit avregistrerade från folkbokföringen har de kunnat utnyttja hela det sociala välfärdssystemet.
- Personer med två eller flera identiteter. De som ansöker om asyl i mer än en identitet upptäcks oftast genom att fingeravtryck tas på samtliga asylsökande sedan 1997. Däremot är det mycket svårt att upptäcka om de personer som redan har ett gällande uppehållstillstånd (till exempel genom en anknytning) ansöker om asyl i annan identitet. De främsta skälen till att skaffa sig uppehållstillstånd i flera identiteter är att förbättra ekonomin och att möjliggöra följdinvandring. Upplysningar som vi fått tyder på att den här typen av oegentligheter kan ha blivit vanligare.

Härutöver har projektet arbetat med ärenden om till exempel falska asylskäl, sökande som varit bosatta i ett tredje land före inresan i Sverige,

dokumentförfalskningar, flyktingsmuggling och utfärdande av falska intyg.

Vi har i projektet, utifrån våra erfarenheter från underhandsupplysningarna, tagit initiativ till egna undersökningar där vi hämtat information ur Migrationsverkets databas. Undersökningen om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd har visat på en rad brister i Migrationsverkets rutiner samt att det nuvarande regelverket inte efterlevs. Få av de asylsökande som får lön anmäler sina inkomster till Migrationsverket. Vi har sett att verket varje år felaktigt betalar ut bistånd och därför bör förändra rutinerna för att minska antalet felaktiga utbetalningar.

Att det är viktigt att Migrationsverket agerar i tid för att förhindra felaktiga bistånd visade vår undersökning om personer som inte hade förlängt sina uppehållstillstånd. Bland de ärenden vi arbetat med har det varit vanligt med falska anknytningar hos grupper som vid en ansökan om asyl i allmänhet beviljas permanent uppehållstillstånd. Om detta beror på att de är en totalt sett större grupp eller om skenanknytning kommit att bli ett säkrare sätt att ta sig till Sverige än att anlita flyktingsmugglare kan vi inte bedöma utifrån vårt underlag.

Vi ser det som ett problem att Migrationsverket har begränsade kontrollmöjligheter i dessa ärenden. Ett problem som sannolikt skulle bli mindre om verket fick ta fingeravtryck på tillståndssökande som inte kan styrka sin identitet.

För att åstadkomma en bättre myndighetsutövning anser vi att det är nödvändigt med god myndighetssamverkan. Projektet har samarbetat med polisens tre utlänningsrotlar, passkontrollen på Arlanda flygplats, försäkringskassan och socialförvaltningarna i Stockholms län. Detta arbete, liksom allt arbete inom projektet, har som mål att minska möjligheterna till missbruk och felaktigheter samt till att förbättra kvaliteten i arbetet hos Migrationsverkets mottagnings- och prövningsenheter.

För att underlätta arbetet med att motverka missbruk föreslår vi följande förändringar i regelverk och arbetsätt:

## 1.1 Regelverksförändringar

- 1 För att underlätta för Migrationsverket att återkalla uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (1989:529) kapitel 2 § 12 för personer som inte längre är bosatta i landet, föreslår vi att Migrationsverket förs upp på den lista av myndigheter som omfattas av förordning 1980:995 om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter.
- 2 För att förhindra att asylsökande antingen avsiktligt eller oavsiktligt får bidrag enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökanden med flera (lma) när de har någon annan inkomst föreslår vi att utlänningsförordningens (1989:547) 4 kap. § 3a ändras så att den asylsökande kan ges undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd under tiden hans eller hennes asylansökan prövas först efter att ha visat upp ett anställningserbjudande.

### **1.1.1 Förslag som bör utredas ytterligare:**

Vi bedömer att ett verkningfullt sätt att stävja missbruk av rätten till uppehållstillstånd för anhöriga är att begära fingeravtryck för personer som inte kan styrka sin identitet vid ansökan. Detta är ett förslag som kräver många övervägande. Vi har enbart övervägt denna lösning utifrån möjligheten att stävja missbruk. Något annat uppdrag har vi inte haft. Vi föreslår därför att förslaget utreds vidare för att få en mer heltäckande belysning av problemet.

### **1.1.2 Förändringar av vårt arbetssätt:**

- 1 Migrationsverkets arbete ska alltid hålla en hög kvalitet. Vi har funnit att det finns brister i den interna kvalitetskontrollen och föreslår därför att verket ser över sin interna kontroll. Vi tror att den interna kontrollfunktionen måste integreras mer i det dagliga operativa arbetet. Därför föreslår vi att huvudkontoret får i uppdrag att ta fram metoder för att förbättra internkontrollerna så att regionerna får vägledning i sitt arbete med interna kvalitetskontroller och de operativa enheterna upplever den som ett stöd i sin myndighetsutövning.
- 2 Vi föreslår att varje region inom ramen för sin verksamhetsplanering redovisar hur man tänker organisera arbetet med att motverka svartjobb och illegala vistelser.
- 3 I juli år 2000 infördes en högre grad av muntlighet i tillståndsutredningarna. Detta har förbättrat möjligheten att förhindra så kallade skenanknytningar. Trots detta får vi på Argus fortlöpande in ärenden som rör skenanknytningar. Vi tror att Migrationsverket kan utveckla metodiken ytterligare för att minska antalet skenanknytningar.
- 4 För att förhindra att personer avsiktligt eller oavsiktligt inte förlänger sina uppehållstillstånd utan att det uppmärksammas föreslår vi att det införs en bevakningsfunktion i verkets databas. På så sätt kan Migrationsverkets tillståndsenheter få en indikation en viss tid efter att en person inte förlängt sitt uppehållstillstånd.

## 2 Inledning

Projekt Argus startade i oktober 1998 med anslag från Finansdepartementets medel för utvecklande av statens kontrollfunktion. I genomsnitt har fyra handläggare under ledning av en enhetschef arbetat med projektet.

Statsmakten har under nittioalet haft fokus på kontrollfunktionen. Det har under nittioalet drivits flera projekt för att säkra att förmåner betalas ut till dem som de är avsedda för. I budgetpropositionen för 1998/99 skriver regeringen

För det offentliga är det av fundamental betydelse att skatter inbetalas och att bidrag av olika slag endast betalas ut till dem som är berättigade och då med rätt belopp. (Prop. 1998/99:1)

Migrationsverket beviljar både förmåner och bidrag till utländska medborgare och är ofta föremål för medias kritiska granskning. Verkets beslut måste, i likhet med beslut hos andra myndigheter, leva upp till lagens krav på likvärdighet och rättsäkerhet. På Migrationsverket har verksledningen slagit fast inriktningen för myndighetsutövningen i ”de tre v:na” visioner, värderingar och verksfilosofi. Där sägs, bland annat, att verket i sitt agerande gentemot andra ska:

- Tro på människors vilja och förmåga att ta ansvar.
- Ge likvärdig behandling och fatta förutsägbara beslut.

Fusk gentemot Migrationsverket som myndighet förekommer liksom det förekommer fusk gentemot andra myndigheter som beslutar om förmåner och bidrag till enskilda. När myndigheten inte reagerar på fusk, visar den inte tilltro till människors vilja och förmåga att ta ansvar. Det bidrar också till en rättsosäker myndighetsutövning. Därför är det viktigt att försöka få en bild av i vilken omfattning och på vilket sätt just Migrationsverkets förmåner missbrukas. Verket måste därefter förändra sitt arbetssätt så att förmånerna går till dem som de är avsedda för.

Migrationsverket är oftast den första svenska myndighet en utlänning kommer i kontakt med. Hur Migrationsverket förhåller sig och utför sitt arbete har därför stor betydelse för hur nyanlända ser på svenska myndigheter. Det påverkar också hur de som stannar i vårt land kan anpassa sig till det svenska samhället. Om verket är otydliga med vilka regler som gäller och vilka krav som ställs, ger man den enskilde en felaktig bild av det svenska samhället. I förlängningen finns det en risk att man bidrar till att förstärka utlänningsfientliga stämningar i samhället. När rykten sprids om att det för en del utländska medborgare går att fuska sig till bidrag och tillstånd kan reaktionen drabba andra personer av utländskt ursprung. Alltså inte bara den minoritet som faktiskt fuskar.

### 2.1 Syfte och mål

Syftet med projektet har varit att så långt möjligt kartlägga, uppdaga, beivra,

eliminera och försvåra förekomsten av fusk där utländska medborgare var part, oavsett om fusket riktade sig mot Migrationsverket eller mot andra myndigheter. Vi har även haft till uppgift att se över den information som Migrationsverket lämnar till utländska medborgare.

Våra förslag till förändringar av regelverk och arbetssätt skulle i första hand inrikta sig på att försvåra möjligheterna till fusk snarare än att i efterhand beivra förekomsten av fusk.

Vårt mål har varit att de rutinförändringar och regelverksförändringar vi föreslagit för att förebygga uppkomsten av fusk där utländska medborgare är part, ska vara dokumenterade och väl förankrade både inom den egna organisationen och hos våra samverkanspartner.

## **2.2 Metod**

Vi har i vårt arbete dels utgått från de underhandsupplysningar som kommit in till Migrationsverket i region Stockholm, dels tagit initiativ till ett antal egna undersökningar.

Underhandsupplysningar har i huvudsak kommit in från allmänheten, Migrationsverkets egna enheter, andra myndigheter och organisationer. För att få en bild av i hur stor omfattning privatpersoner och myndigheter informerar Migrationsverket i Stockholm om misstänkt fusk med bidrag eller uppehållstillstånd har de underhandsupplysningar som kommit in styrts till projektet via registrator eller växel.

Uppgifterna har dokumenterats, bearbetats och kompletterats genom våra egna utredningar. Innan vi har skickat ärendena vidare till berörda enheter eller andra myndigheter har vi skaffat ytterligare information samt i vissa fall hållit muntliga utredningar.

Allmänhetens vilja att avslöja personer som begår brott eller missbrukar olika bidragssystem är stor. De flesta uppgiftslämnare, uppskattningsvis 90 procent, är själva invandrare. Ofta anger de rättviseskäl till att de vill lämna information om misstänkta oegentligheter. Inte sällan har de god kännedom om, och någon slags relation till personerna de anmäler. Att de kontaktar Migrationsverket och inte polisen i första hand tror vi beror på att uppgifterna gäller utländska medborgare och att det är Migrationsverket som beslutar om uppehållstillstånd. Det kan även vara så att Migrationsverket är en myndighet de tidigare haft kontakt med och att det därför avgör deras val av myndighet.

För att upptäcka brister i kontrollsystem, brister i handläggningsrutiner och eventuella oegentligheter har vi tagit initiativ till ett antal egna undersökningar. Information om vissa ärendekategorier har tagits fram ur Migrationsverkets databas. Materialet har sedan bearbetats och analyserats. Vi har därefter kunnat ge förslag till förändringar i rutiner och regelverk.

För att få in information och sprida erfarenheter och kunskap om projektets

verksamhet har vi haft kontinuerliga informationsträffar. Särskilt med Migrationsverkets enheter men även med vissa externa samarbetspartner. Dessutom har vi kommit att få en stödjande roll inom verkets egen verksamhet när någon enskild handläggare stött på misstänkt fusk.

### **3 Inkomna och avgjorda ärenden**

För att ett ärende ska påbörjas och registreras som ett "argusärende" krävs att det har viss substans, det vill säga har ett sådant innehåll att uppgifterna kan påverka bidrag eller tillstånd för de berörda personerna. Under 1999 och 2000 har det kommit in drygt 1 500 ärenden till projektet. Av de öppna ärenden som återstod vid projekttidens utgång fanns 96 obearbetade upplysningar.

Allmänheten står för merparten av anmälningarna. Många hör av sig anonymt. Övriga ärenden som kommit in har initierats av verkets egna enheter eller andra myndigheter. Främst upplysningar från passkontrollen på Arlanda flygplats och Polismyndigheten i Stockholms län har genererat ett stort antal ärenden.

Idag kommer det in betydligt fler ärenden per månad än det gjorde för två år sedan när projektet var nytt. Antalet ärenden som kommit in har ökat konstant under projekttiden. Att projektets verksamhet nu är känd och etablerad såväl internt som externt samt att kontaktnäten kontinuerligt blivit större, torde vara huvudorsaken till det.

## 4 Ärendekategorierna

Under hela projekttiden har de vanligaste upplysningarna gällt upphörd bosättning, skenanknytningar, svartjobb, illegala vistelser, dubbla identiteter, personer med uppehållstillstånd i andra länder, falska asylskäl och bidragsbedrägerier. Mindre vanligt har varit upplysningar om till exempel flyktingsmuggling, dokumentförfalskningar och utfärdande av falska intyg. Gemensamt för de nämnda ärendekategorierna är att de direkt berör Migrationsverkets verksamhet. Därutöver har det kommit in en mängd tips som uppgiftslämnarna tror kan påverka möjligheterna för utlänningen att få stanna kvar i landet, exempelvis upplysningar om narkotikabrott och våldsbrott.

### 4.1 Svartjobb och illegala vistelser

En dag i början av februari 2000 ringde en person till projektet och sa att han ville lämna upplysningar om ett flertal personer med falska dokument som vistades illegalt i landet samt ägnade sig åt svartjobb och olika typer av tillgreppsbrott. Enligt uppgiftslämnaren arbetade de flesta inom städ- och restaurangbranschen. Förfarandet skulle vara satt i system och delvis organiserat från hemlandet. Några timmar senare fick projektet ett samtal från Stockholmspolisens Utlänningsrotel Syd som meddelade att de gripit en person vid en arbetsplatskontroll. Den gripne hade utfört städarbete på ett större dataföretag i centrala Stockholm och saknade arbets- och uppehållstillstånd. Arbetet utförde han i sin brors namn. För att ta sig in på företaget använde mannen sig av sin brors identitetshandlingar och koder. Det visade sig snart att den gripne var en av de personer som omfattades av tipset. Ärendet blev det första i en större härva av illegala vistelser och svartjobb som projektet arbetade med under 2000. Sammantaget var drygt 30 personer inblandade. Genom ett väl fungerande samarbete med uppgiftslämnaren och utlänningspolisen kunde ett flertal personer gripas och förpassas ut ur landet. Samtliga ärenden är nu åtgärdade.

De underhandupplysningar som kommit in om personer som arbetar svart och vistas illegalt i landet, tyder på att omfattningen kan vara tillräckligt stor för att utgöra ett problem. Genom det samarbete ekobrottsmyndigheten initierat har vi fått kontakt med fackföreningsrörelsen. Där har man börjat uppmärksamma problemet med illegal arbetskraft inom vissa branscher. Men en absolut uppfattning om **hur** stort problemet är går knappast att få. Det ligger i sakens natur att illegala invandrare inte ger sig till känna för att låta sig räknas. Arbetet att motverka illegal arbetskraft kräver myndighetssamverkan mellan Migrationsverket, polisen och skattemyndigheten samt i vissa fall med länsstyrelsen och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Upplysningar om svartjobb har främst gällt branscher som städ-, restaurang- och byggbranschen. Samtliga tips har dokumenterats och skickats vidare till

berörda myndigheter. Den återkoppling vi fått av polisens utlänningsrotlar visar att tipsen ofta överensstämmer med de faktiska förhållandena och att de varit användbara för polisen, länsstyrelsen och skattemyndigheten. Underhandsuppgifter om personer som vistas illegalt i Sverige har i huvudsak gällt:

- Tidigare tillståndssökande som stannat kvar i landet efter att ha fått avslag på sina ansökningar.
- Personer som tidigare haft ett tillfälligt uppehållstillstånd och blivit folkbokförda. När uppehållstillståndet löpt ut har de stannat kvar i landet.
- Viseringsfria personer eller personer som rest in på gällande visering och som sedan bosatt sig i landet utan att söka tillstånd. De är av naturliga skäl inte aktuella hos någon myndighet men arbetar däremot ofta svart.

Folkbokförda utlänningar som är stadigvarande bosatta i landet men som saknar uppehållstillstånd har varit den mest intressanta kategorin för projektet. Detta med anledning av de ekonomiska konsekvenser det kan leda till. Den som är folkbokförd kan, som följande exempel visar, utnyttja hela det sociala välfärdssystemet.

Under perioden 1976-82 hade den utländske medborgaren T uppehållstillstånd i Sverige. 1982 dömdes han av svensk domstol till utvisning med förbud att återvända till riket före 1987-04. Vid ett flertal tillfällen under åren 1987-1995 ansökte han vid en svensk beskickning i Frankrike på nytt om uppehållstillstånd i Sverige. Ansökningarna avslogs. Det har emellertid kommit fram att T under de här åren vistats illegalt i Sverige. Att han saknade uppehållstillstånd hindrade honom således inte att återvända till Sverige.

Under sin illegala vistelse i Sverige fick T en rad sociala förmåner, bland annat försörjningsstöd med 175 267 kr under perioden november 1997 till maj 1999. I februari 1999 beviljades T hel förtidspension från mars 1998. T har utnyttjat sjukvården sedan 1987. Han har varit inlagd på sjukhus där han genomgått operation, sjukgymnastik med mera. Vidare ordnade kommunen en bostad åt T. Trots att T utvisades ur riket på grund av brott och inte hade tillstånd att vistas här har han, genom att ingen ändring gjorts av folkbokföringen, fått ett stort antal sociala förmåner. Den totala kostnaden för samhället torde i detta fall vara avsevärd.

Enligt utlänningsförordningen ska Migrationsverket eller polisen meddela RSV, folkbokföringen, när ett beslut om utvisning är verkställt. Projektet har under det senaste året av tillfällighet upptäckt tre ärenden där Migrationsverket inte meddelat skattemyndigheten enligt gällande regel.

Personerna var därför fortfarande folkbokförda trots att utvisningsbesluten var verkställda. Vi ser därför att en kontroll görs av rutinerna om meddelande till folkbokföringen. Verket bör även gå igenom samtliga utvisningsärenden som verkställs av Migrationsverket för att försäkra sig om att meddelande skickats till RSV, folkbokföringen.

Ett problem vi stött på är de tillståndsärenden där den sökande inte förlängt sitt tillstånd, till exempel på grund av en brusten anknytning. Om inget sker kan utlänningen fortsätta vara bosatt i landet. Genom att personerna inte blir avregistrerade från folkbokföringen kan de, utan att ha rätt att vistas i landet, utnyttja olika sociala förmåner. Ett exempel:

I samband med en arbetsplatskontroll på en av Stockholms mest kända krogar visade det sig att entreprenören, som utförde städarbeten, hade en man anställd, som i början av 90-talet hade beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av universitetsstudier. Efter det att tillståndet upphörde, i början av 1993, hade mannen stannat kvar i Sverige. Vid kontroll med bland annat försäkringskassan och RSV visade det sig att han varit bosatt i landet under hela 90-talet och under tiden haft regelbundna inkomster. Ärendet visar på brister i kontrollsystemet.

#### *Åtgärder*

De kanske viktigaste förutsättningarna för att förhindra svartjobb och illegala vistelser i landet är väl fungerande rutiner och myndighetssamverkan där Migrationsverket ingår i de kontaktnät som idag redan finns. Vad gäller svartjobb tror vi att det är viktigt med information till berörda myndigheter.

För att myndighetssamarbetet ska kunna utvecklas krävs att Migrationsverket har kunnig personal som kan ta emot, analysera och skicka informationen vidare till berörda myndigheter. Vi tror att det arbetssätt som projekt Argus har, med en specialistfunktion som ansvarar för överblick och förankring både utåt mot andra myndigheter och internt, är bra för Migrationsverket i Stockholm. Vi föreslår att varje region inom ramen för sin verksamhetsplanering redovisar hur man tänker att organisera arbetet med att motverka svartjobb och illegala vistelser.

Vidare är det viktigt att de regler och förordningar som finns efterlevs samt att nuvarande rutiner som gäller informationsöverföring mellan enheter och myndigheter följs. Vi föreslår därför att regionerna inom ramen för sin verksamhetsplanering redovisar hur man kan förbättra sin interna kvalitetskontroll så att den blir ett bättre stöd för den enskilda medarbetaren.

#### **4.1.1 Om undantag för asylsökande från skyldigheten att ha arbetstillstånd**

En asylsökande kan, under den tid ärendet prövas, undantas från kravet på arbetstillstånd, så kallat AT-UND, under förutsättning att tiden från ansökan om asyl fram till lagakraftvunnet beslut i asylärendet beräknas ta mer än

4 månader.

Flertalet asylsökande får bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera och anslutande förordning (1994:361). I huvudsak betalas bistånd ut i form av dag- och boendeersättning. Till detta kommer särskilda bidrag för kläder, glasögon, färdbevis med mera. Migrationsverket informerar de asylsökande, som beviljas bistånd, om skyldigheten att anmäla eventuella inkomster och tillgångar eftersom dessa påverkar bidragets storlek. Den undersökning, som projektet gjort, visar emellertid att personer som beviljats AT-UND mycket sällan redovisar några inkomster, varken till Migrationsverket eller RSV.

Nedan angivet exempel har tagits upp i den utredning som projektet gjorde under våren 2000. Utredningen bifogas rapporten, se bilaga 1.

En man, M, reste tillsammans med sin maka och två barn, in i Sverige och ansökte om asyl i november 1997. Eftersom M och hans familj saknade såväl tillgångar som inkomster beviljades de fullt dag- och boendebidrag från Migrationsverket. Den 5 maj 1998 ansökte M om tillstånd att få arbeta under ansökningstiden vilket han omgående beviljades. Migrationsverket avslag asylansökningarna i augusti 1998. M med familj överklagade beslutet. Den 1 oktober 1998 påbörjade M en heltidsanställning. M fick en månadslön på 16 300 kr. Detta anmäldes dock inte till Migrationsverket. Ett år senare fick projektet, genom en underhandupplysning, vetskap om M:s arbete och inkomster. Vid kontroll med M:s arbetsgivare visade det sig att han det senaste året hade haft inkomster på närmare 200 000 kr. Av Migrationsverket hade familjen M samtidigt fått cirka 100 000 kr i bidrag. Hade inkomsten varit känd för verket hade inget bidrag betalats ut. Bidragsutbetalningarna stoppades omgående och saken har polisanmälts. Förundersökning har inletts och pågår fortfarande.

#### *Åtgärder*

För att minska möjligheterna för asylsökande att få bistånd samtidigt som de har inkomst, föreslår vi en rad åtgärder som utförligt redovisas i bilaga 1. Det kan noteras att vissa av de föreslagna åtgärderna redan har vidtagits.

Härutöver föreslår vi en ändring av utlänningsförordningen (1989:547) för att minska möjligheterna för att någon får bidrag samtidigt som han eller hon har inkomst. Idag utfärdar Migrationsverket enligt 4 kap 3 a § utlänningsförordningen ex officio bevis om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd, om Migrationsverket bedömer att verkets beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från den dag ansökan lämnades in. Vi föreslår istället att de asylsökande som önskar undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd, lämnar in en ansökan. För att verket ska pröva ansökan måste ett anställningsintyg bifogas, av vilket det ska framgå arbetsgivare, arbetsuppgifter, anställningstid och den lön som ska betalas ut.

Arbetsinsatsen för verkets del skulle motiveras av det minskade antalet felaktiga biståndsutbetalningar. Samtidigt borde vissa arbetsgivare bli mindre benägna att utnyttja svart arbetskraft. Det blir en handläggning som påminner mer om den som gäller för personer som ansöker om arbetstillstånd från utlandet.

#### **4.1.2 Ekonomiska konsekvenser vid underlåtenhet att lämna uppgifter om inkomst**

Idag har cirka 1 600 asylsökande i Sverige så kallat AT-UND, varav 967 är bosatta i stockholmsregionen. I våra beräkningar har vi utgått från att minst 20 procent av dessa arbetar utan att anmäla inkomsten till Migrationsverket. Exemplet nedan visar konsekvenserna av att asylsökande som får bidrag inte lämnar uppgifter om sin inkomst.

##### **Räkneexempel 1:**

Bistånd för en ensamstående person:

<b>Bidrag kr/dag</b>	<b>kr/månad</b>	<b>kr/år</b>
Dagersättning	61	22 265
Eget boende*	500	6 000
Div. SÄB**		3 000
Summa		31 265

\* I region Stockholm bor samtliga asylsökande i eget boende. Vad gäller övriga landet så förekommer vissa variationer. Vi har räknat med att majoriteten av de som förvärvsarbetar bor i eget boende.

\*\* SÄB innebär särskilda bidrag till exempelvis månadskort, kläder, skor och glasögon.

Det finns i landet 1 600 personer som har AT-UND och om det utifrån vårt antagande om att 20 procent har inkomst utan att anmäla detta till Migrationsverket blir resultatet  $320 \times 31\,265$  kronor = **10 004 800 kronor**.

#### **4.1.3 Projektets deltagande i den inre utlänningskontrollen**

Vår medverkan i den inre utlänningskontrollen har i huvudsak inneburit ett nära samarbete med polisens utlänningsrotlar. Vi har endast haft en informativ och stödjande roll i verksamheten.

I brottsutredningar kommer det ibland fram uppgifter som kan vara av betydelse för utlänningsens uppehållstillstånd i landet eller rätt till bistånd här. Exempelvis kan det visa sig i en brottsutredning att en utländsk medborgare inte längre är stadigvarande bosatt i landet. Den utredning som polisen gjort påminner i mycket om skattemyndigheternas bosättningsutredningar och är ofta ett fullgott beslutsunderlag för Migrationsverket. Vidare kan till exempel uppgifter om identitets- och passhandlingar samt familjeförhållanden vara av stort intresse för Migrationsverket. Vi har därför uppmärksammat några av polisens brottsutredande enheter om detta. Inom kort kommer RPS att gå ut med en skrivelse där landets samtliga kriminalavdelningar informeras om projektets arbete och intresse av information.

Under hela projekttiden har vi haft ett nära samarbete med RPS, Kriminalunderrättelsetjänsten för illegal invandring. Ärendena har till exempel gällt människosmuggling, dokumentförfalskningar, illegala vistelser, svartjobb och prostitution.

Vi har under det senaste året deltagit vid arbetsplatskontroller som genomförts i länet inom ramen för ”Operation krogrensning”. Denna myndighetssamverkan med polisen, länsstyrelsen, socialtjänsten, miljöförvaltningen, och brandmyndigheterna har resulterat i att ett flertal fall av illegala vistelser, biståndsbedrägerier och svartjobb kunnat avslöjas och stoppas. Vid de tillfällen projektet inte deltagit vid arbetsplatskontrollerna har polisen eller länsstyrelsen låtit projektet få ta del av inspektionsrapporterna och därigenom kunnat åtgärda oegentligheter som berört Migrationsverket.

Argusmedarbetare kommer att delta i det så kallade PEK-projektet (Preventiv Ekonomisk Kontakt) som är en av regeringen påkallad myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. Det brottsförebyggande arbetet, som fortfarande befinner sig i sin linda, kommer att fokusera på oegentligheter som svartjobb inom i första hand byggsektorn. I samband med att Arlandapolisen rekryterade ett stort antal nya passkontrollanter deltog vi i den utbildning som anordnades för dessa. Vi berättade om utlänningslagens regelverk och Migrationsverkets verksamhet. Vid några tillfällen har en deltagare i projektet bistått passkontrollanterna vid inresekontroller. Syftet har dels varit att få en uppfattning om hur vanligt förekommande det är att personer med permanent uppehållstillstånd i Sverige vistas i sitt hemland större delen av året, dels att utveckla samarbetet med passkontrollanterna. Detta samarbete har bland annat resulterat i att fall av upphörd bosättning har avslöjats och felaktiga bistånd kunnat stoppas.

## **4.2 Om upphörd bosättning**

Enligt huvudregeln i 2 kap 12 § utlänningslagen ska ett permanent uppehållstillstånd återkallas om utlänningsens bosättning i Sverige upphör. Om det finns anledning att ifrågasätta utlänningsens bosättningen i Sverige har Migrationsverket en skyldighet att utreda frågan om upphörd bosättning.

I samband med att en utlänning reser in i landet eller ska förnya sitt uppehållstillstånd kan det komma fram omständigheter som tyder på att han eller hon inte längre är stadigvarande bosatt här. Uppgifterna i arbetsanteckningar, tillsammans med fotostatkopior av utlänningsens passhandling, har kontinuerligt skickats till projektet för eventuell åtgärd. Förutom passkontrollen på Arlanda flygplats och Migrationsverkets egna tillståndsenheter har allmänheten, polisen, försäkringskassan och utlandsbeskickningarna lämnat uppgifter. Sammantaget har det inneburit att vi under projekttiden kallat närmare 200 personer till bosättningsutredning. Av dessa inställde sig drygt hälften.

De muntliga utredningar som projektet genomförde visade bland annat följande. Ofta var det ensamstående, äldre personer som haft uppehållstillstånd under mer än fem år. Vanliga anledningar till att de bodde stora delar av året i sitt hemland var bättre klimat, rehabilitering, ta hand om anhöriga och besöka sin bostad i hemlandet. Nästan samtliga intervjuade uppgav att de ville behålla sitt uppehållstillstånd i Sverige. Även om de inte var stadigvarande bosatta i Sverige ville de kunna besöka sina anhöriga och angav som skäl praktiska svårigheter med att skaffa inresevisering. Vidare angavs ekonomiska fördelar med att vara folkbokförd i Sverige eftersom de ofta saknade inkomst i hemlandet.

Förutom ett samtal med de aktuella personerna har utredningarna omfattat kontroller med andra myndigheter, till exempel skattemyndighetens folkbokföringskontor. Migrationsverket skickar i normalfallet en så kallad begäran om bosättningsutredning till RSV, Folkbokföringen. Dessa utredningar är ofta nödvändiga för att få ett fullgott beslutsunderlag och för att få vetskap om eventuella bidrag. Problemet har varit att många folkbokföringskontor i Stockholm har bristande utredningsresurser. En bosättningsutredning kan därför ta upp till 2 år. Under hösten 2000 hölls ett möte med cheferna för folkbokföringskontoren i Stockholms län där vi bland annat tog upp problemet med de långa handläggningstiderna för bosättningsutredningar. Enligt uppgift har några kontor satt in nya resurser och andra givit ärendena en högre prioritet.

Av folkbokföringslagen (1991:481) framgår att en person som inte längre är bosatt i landet ska anmäla detta och avregistreras från folkbokföringen. Varje månad avregistreras cirka 150 personer med permanent uppehållstillstånd men långt ifrån alla anmäler att de flyttat utomlands. De personer projektet kallade till utredning hade av olika skäl inte anmält sin flytt.

Totalt har cirka 50 uppehållstillstånd återkallats till följd av att vi fått in upplysningar om att bosättningen i Sverige upphört. En del beslut har ännu inte vunnit laga kraft på grund av att utlänningen inte kunnat nås för delgivning.

#### *Åtgärder*

För att underlätta för Migrationsverket vid till exempel bosättningsutredningar föreslår projektet att Migrationsverket ska omfattas av förordning 1980:995 om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Vi föreslår att RSV, folkbokföringen, genom automatisk dataöverföring, meddelas 3 månader efter det att ett uppehållstillstånd upphör att gälla om ingen ny ansökan har lämnats in. Samtidigt bör folkbokföringen skicka en kopia av beslutsunderlaget i samband med att de avregistrerar en utlänning från folkbokföringen. Såvitt känt kommer RSV under året att installera ett nytt datasystem som ska göra detta möjligt. Ett samarbete med RSV pågår i de här frågorna.

Det nära samarbetet med passkontrollen bör fortsätta på samma sätt som idag. Arbetsmetoden bör kunna praktiseras även vid andra gränskontroller i landet. Migrationsverket bör fortsätta att lämna information till passkontrollanterna om vår verksamhet och utlänningslagens regelverk. Vidare föreslår vi regelbundna möten, så som sker idag, mellan Migrationsverket och folkbokföringskontorens chefer för att diskutera gemensamma frågor och hur samarbetet kan utvecklas. Vid dessa tillfällen bör representanter från olika prövningsenheter bjudas in och få möjlighet att ta upp för dem specifika frågor.

#### **4.2.1 Ekonomiskt bistånd under utlandsvistelsen**

Inom ramen för projektets arbete har det inte bara funnits anledning att utreda bosättningen i landet utan även om det förekommit ett otillbörligt utnyttjande av bidrag under utlandsvistelser.

Utredningarna visade att det förekommer att personerna får någon form av ekonomiskt bistånd från Sverige under sina hemlandsvistelser. Inte sällan berättade de spontant för utredaren om sina ekonomiska förhållanden. Vanligast var ålderspension, socialbidrag och bostadsbidrag samt barnbidrag för barnfamiljer. Vid intervjuerna kunde vistelserna i hemlandet tidsmässigt bestämmas genom att vi kontrollerade passhandlingarna.

I det följande redovisas några exempel på hur olika former av bidrag otillbörligt utnyttjats under utlandsvistelserna.

##### *Barnbidrag*

Kvinnan K kom till Sverige 1989 och beviljades, tillsammans med sina föräldrar, permanent uppehållstillstånd. 1991 gifte hon sig med en amerikansk medborgare i USA. 1992 föder K en son som är amerikansk medborgare och uppger för svenska myndigheter att barnet är fött i Sverige. Hon söker och beviljas barnbidrag för sonen i Sverige. 1995 föder K ytterligare en son och beviljas på samma sätt barnbidrag även för den sonen. I december 1997 reser kvinnan in i Sverige från USA och det kommer fram att hon varit bosatt i San Fransisco de senaste två åren. När Migrationsverket utreder ärendet och samtalar med K visar det sig att maken och barnen är bosatta i USA och att äldsta barnet går i skola där. Vid kontroll med försäkringskassan visar det sig emellertid att kvinnan får barnbidrag för de båda barnen med 1 500 kronor per månad. Migrationsverket har återkallat kvinnans och barnens permanenta uppehållstillstånd. Beslutet har vunnit laga kraft. Försäkringskassan har, såvitt är känt, stoppat utbetalningarna.

##### *Socialbidrag*

I samband med att en äldre kvinna, B, skulle förlänga sitt främlingspass kom det fram att hon hade vistats de senaste 10

månaderna i sitt hemland. B uppgav, genom sin son, att hon på grund av sjukdom inte hade kunnat återvända tidigare samt att B under utlandsvistelsen inte fått några bidrag. Vid kontroll visade det sig att B varit folkbokförd i en annan del av Sverige under den tid hon vistats utomlands. Vidare att B varit aktuell vid kommunens socialkontor där hon hade fått ekonomiskt bistånd under hela utlandsvistelsen. Ansökan om ekonomiskt bistånd hade varje månad lämnats in av B:s dotter som sedan med stöd av fullmakt hade kunnat kvittera ut beloppen. Totalt hade 39 000 kronor felaktigt betalats ut. Kommunen gjorde en överenskommelse med B där B ska återbetala beloppet enligt en bestämd avbetalningsplan.

#### *Upphörd bosättning, ålderspension och bostadstillägg.*

En äldre kvinna uppsöker Migrationsverket för att få bevis om permanent uppehållstillstånd insatt i sitt hemlandspass. Hon uppger att hon varit utrest ur Sverige under en period på 14 månader och under denna period vistats i sitt hemland. Kvinnan har haft permanent uppehållstillstånd i Sverige sedan 1982. Kvinnan uppger under utredningen att hon har sin försörjning genom ålderspension på 4 600 kronor per månad samt bostadstillägg på 2 800 kronor per månad. Denna ekonomiska ersättning är knuten till att man bor och vistas i Sverige. Projektet tog därför kontakt med försäkringskassan vilket medförde att utbetalningarna stoppades. Efter utredningen beslutade Migrationsverket att inte återkalla kvinnans permanenta uppehållstillstånd. Ärendet är fortfarande under utredning hos försäkringskassan.

Genom projektets samarbete med passkontrollen på Arlanda flygplats och med ett flertal biståndsgivande myndigheter har felaktiga bidrag kunnat stoppas.

#### *Åtgärder*

Projektet föreslår att Migrationsverket vid misstankar om felaktiga bidragsutbetalningar under vistelser i utlandet informerar berörda myndigheter

Vi har i samband med kontakterna med andra myndigheter informerat om hur kontroller kan göras av exempelvis den bidragssökandes passhandling. Enligt uppgift har detta resulterat i att nya rutiner införts för att söka förhindra oriktiga utbetalningar i framtiden.

En biståndsgivande myndighet, oavsett vilken, bör kunna kontrollera att bidragstagaren är bosatt i landet, särskilt när bidrag betalas ut till utländska medborgare under långa perioder (till exempel barnbidrag). Vi är helt övertygade om att bättre information myndigheter emellan och ett ökat samarbete vid bland annat kontroller skulle öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar.

## 4.2.2 En undersökning av UAT -ärenden som inte har förlängts

I samband med att projektet utredde ett antal ärenden där de asylsökande först hade beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning och därefter ansökt om asyl i annan identitet, bestämdes att projektet skulle undersöka omfattningen av anknytningsärenden där uppehållstillstånd inte har förlängts.

Projektet valde att i första hand undersöka en särskild kategori utlänningar, de som enligt gällande asylpraxis beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Skälet är att denna kategori i normalfallet inte riskerar att av- eller utvisas.

Under 1997 och 1998 ansökte och beviljades cirka 5 500 personer av denna kategori uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Av dessa hade, per den 31 oktober 1999, 461 personer ännu inte fått sina tillstånd förlängda. Den genomgång som gjordes av de 461 ärendena visade att 52 procent hade ansökt om förlängning men ännu inte fått något beslut. Samtidigt visade undersökningen att 48 procent (222 personer) inte hade ansökt om förlängning av sina uppehållstillstånd. Av dessa 222 personer hade 120 blivit folkbokförda. Bland de som var folkbokförda fanns 37 barn för vilka vårdnadshavaren fick barnbidrag.

Under 1999 beviljades 3 977 personer av denna kategori uppehållstillstånd på anknytning vilket innebär en kraftig ökning jämfört med tidigare år. Vår undersökningen omfattade emellertid inte dessa ärenden eftersom endast ett fåtal hade hunnit bli aktuella för förlängning.

Att 222 personer ”försvinner” utan att låta meddela sig efter inresa i Sverige är av flera skäl alarmerande. Mot bakgrund av de erfarenheter vi har av arbetet med asylsökande med dubbla identiteter frågade vi oss följande.

- Finns det bland de här personerna några som, efter inresan i Sverige, ansökt om asyl i annan identitet för att få dubbla bidrag och möjliggöra följdinvandring? Ett sådant förfarande skulle innebära såväl ett otillbörligt utnyttjande av det svenska bidragssystemet som brott mot utlänningslagen.
- Har de rest vidare till annat land och där ansökt om asyl eller har de återvänt till hemlandet? Vi vet att våra nordiska grannländer misstänker att asylsökande från denna kategori kommer via Sverige.
- Kan Migrationsverket genom att skapa nya och bättre rutiner undvika felaktigheter och oegentligheter i framtiden? Hur omfattande är problemet?

Inledningsvis valde vi att undersöka 105 personer ur den grupp som blivit folkbokförda (totalt 120 personer). En förfrågan ställdes till Försäkringskassan Stockholms län om hur många av personerna som erhöll någon form av bistånd, vilken sorts bidrag det rörde sig om samt vilka belopp som hade betalats ut under den period de saknade tillstånd. Samtidigt kallades de 14 personer som var folkbokförda i Stockholms län till Migrationsverket för utredning. Endast 6 personer inställde sig.

Vid en genomgång av de 105 ärendena i Migrationsverkets databas kom följande fram per den 31 mars 2000.

- 63 personer saknade fortfarande uppehållstillstånd. Ansökan om förlängning hade inte lämnats in.
- 21 personer hade ingivit en ansökan om förlängning.
- 15 personer hade beviljats permanenta uppehållstillstånd och fyra stycken hade ansökt om asyl.

Två personer hade sökt förlängning av sina främlingspass utan att söka förlängt uppehållstillstånd. En person hade ansökt om förlängning av sitt uppehållstillstånd men fått avslag. I ett ärende pågick en identitetsutredning. Vidare hade en person lämnat in en förlängningsansökan från ambassad och en annan hade fått sitt ärende avskrivet. Det fanns även en person som hade ansökt om svenskt medborgarskap.

Vid ytterligare en kontroll den 12 december saknade 48 personer fortfarande uppehållstillstånd. Av dessa var 26 fortfarande folkbokförda medan 22 hade avregistrerats. 47 personer hade beviljats tillstånd och 10 personer hade fortfarande öppna ansökningar.

#### *Bedömning*

De som omfattades av undersökningen var folkbokförda på olika orter i landet vilket innebar att vi inte kunde genomföra en muntligt utredning med samtliga. Det innebar även att våra frågor skickats till ett stort antal försäkringskassor i landet. Vad gäller förfrågningarna om de 37 personerna som var barnbidragsberättigade har svar från försäkringskassorna kommit in i 27 fall. Tillsammans med vårdnadshavare har de fått barnbidrag, flerbarnstillägg, föräldrapenning och bostadsbidrag med 544 000 kronor under de perioder de saknade uppehållstillstånd i Sverige. Hur mycket de felaktigt fått i form av andra bidrag, exempelvis socialbidrag, går på grund av sekretess inte att få reda på.

Socialbidragsnormen för en ensamstående är 2 400 kronor i försörjningsbistånd. Därtill kommer bistånd för hyra och särskilda bidrag, exempelvis resebidrag. Normen för en familj med två vuxna och två barn under 10 år är 7 390 kronor exklusive eventuella bistånd för hyra och andra bidrag. Efter att försäkringskassan stoppade utbetalningarna till de 27 ovan nämnda individerna har 11 ansökt om förlängt uppehållstillstånd.

Av de 6 personer som inställde sig till muntlig utredning hos Migrationsverket i Stockholm hade 5 stycken glömt eller inte förstått att de på eget initiativ skulle förlänga sina tillstånd. En referens inställde sig och uppgav att hans fru återvänt till hemlandet. Detta gick att styrka. Maken hade dock inte anmält utflyttningen enligt folkbokföringslagen. Några felaktiga utbetalningar av bidrag hade inte förekommit i detta fall.

Resultatet av ovan redovisad grupp fick oss att granska ytterligare en

kategori utlänningar (liknande kategori). Utredningen visade på vissa skillnader. Andelen som inte förlängt sina tillstånd var något större i den här gruppen. De fick däremot inte lika omfattande ekonomiskt stöd från samhället.

#### *Åtgärder*

Vi föreslår att det införs en bevakningsfunktion i verkets databas så att Migrationsverkets tillståndsenheter får en signal viss tid efter att en person inte förlängt sitt uppehållstillstånd. Migrationsverket bör meddela RSV, folkbokföringen, när ansökan om förlängning inte skett. Detta bör kunna ske med automatisk dataöverföring.

Vidare skulle Migrationsverket kunna meddela de allmänna försäkringskassorna när en person inte förlänger sitt uppehållstillstånd. Samtidigt borde Migrationsverket få information direkt av den försäkringskassa som fått information om att en utlänning flyttat från landet.

Genom att försäkringskassorna fick vetskap om att de ovan angivna personerna saknade giltiga uppehållstillstånd inleddes utredningar och biståndsutbetalningarna stoppades. De som inte gav sig till känna har försäkringskassorna anmält till folkbokföringen som sannolikt utflyttade. Folkbokföringen har sedan kunnat avregistrera dem som utflyttade.

### **4.3 Tillståndssökande i flera identiteter**

En utlänning som ansöker om asyl i flera identiteter i Sverige upptäcks genom att fingeravtryck tas på samtliga asylsökande över 14 år sedan den 1 januari 1997. Även utlänningar som ansökt om asyl i vissa andra länder upptäcks relativt snabbt eftersom Migrationsverket genom Dublinkonventionen har möjlighet att ställa förfrågan om de aktuella fingeravtrycken förekommer hos respektive land inom EU. Migrationsverket har idag inte möjlighet att ta fingeravtryck på andra än de som söker asyl.

Risken att upptäckas för den som ansöker om asyl i Sverige i flera identiteter är i princip hundraprocentig under förutsättning att vi har fingeravtrycken på den sökande. När Migrationsverket kontrollerade personer som sökt asyl under perioden oktober 1999 till och med april 2000 visade det sig att 11 procent tidigare ansökt om asyl i Norden.

Kontrollerna av de asylsökande innebär att Migrationsverket undviker felaktiga utbetalningar av bidrag. Det kan dock förekomma att dubbla bidrag betalas ut under kortare perioder. De som ansöker om asyl i två eller flera identiteter anmäls av Migrationsverket för brott mot utlänningslagen. Har samtidigt dubbla bidrag betalats ut, anmäls även vederbörande för bedrägeri.

Genom underhandsupplysningar från allmänhet och polis har vi upptäckt personer som har giltigt uppehållstillstånd, men som ansökt om asyl i annan identitet. Vi har stött på svenska medborgare med utländskt ursprung som

ansökt om asyl. Det finns personer som har beviljats uppehållstillstånd av anknytningsskäl (och därmed kunnat resa in legalt i landet) för att därefter söka asyl i annan identitet. Det fanns personer som ansökt om asyl före 1997 och därför inte hade fått lämna sina fingeravtryck vid den första ansökan för att senare lämna in en andra ansökan om asyl i annan identitet.

Ett tillvägagångssätt är som följer: En person skaffar sig ett uppehållstillstånd genom en skenanknytning. Efter inresan i Sverige lämnas en ansökan om asyl in i annan identitet. I samband därmed uppges att maka eller make samt barn finns i hemlandet. Så snart asylansökan beviljats har de angivna personerna, det vill säga den övriga familjen, möjlighet att få uppehållstillstånd. Skenäktenskapet upplöses som regel i samband med att ett permanent uppehållstillstånd beviljats i den sökandes första identitet.

Vi har fått tips om utlänningar som har, har haft eller ansökt om uppehållstillstånd i något annat västeuropeiskt land. Ett problem är att länder, exempelvis Tyskland, efter viss tid raderar fingeravtrycken på de personer som beviljats uppehållstillstånd. Samtidigt innebär deras restriktiva anhöriginvandringspolitik att personer med uppehållstillstånd i Tyskland söker sig vidare till Sverige.

Nedanstående redovisade exempel visar ett ärende där syftet var att möjliggöra följdinvandring men som samtidigt innebar en förbättrad ekonomi.

En person, A, ansöker om och beviljas svenskt medborgarskap 1994. Han ansöker därefter om asyl i annan identitet och beviljas permanent uppehållstillstånd 1996. (A har nu två identiteter i Sverige) I samband med ansökan om asyl uppger A att han i hemlandet har hustru, deras gemensamma fyra flickor samt A:s fyra söner i ett tidigare äktenskap. Ansökan ges in för samtliga dessa personer samt för A:s mor. A:s hustru, mor och de åtta barnen beviljas 1998 uppehållstillstånd på anknytning (tolv månader) till make och far i Sverige samt tilldelas svenska provisoriska främlingspass. A:s hustru, mor och barnen reser därefter in i Sverige.

A:s hustru, mor och barn besöker Migrationsverket en kort tid efter inresan. Samtliga inger ansökningar om förlängning av uppehållstillstånden på anknytning. Fyra dagar därefter ansöker A:s hustru, mor och de åtta barnen om asyl i annan identitet. I sin nya identitet anger A:s hustru en helt annan familjebildning, bland annat uppger hon att maken befinner sig i hemlandet. Samtliga beviljas dag- och boendebidrag av Migrationsverket.

*Vår utredning har visat följande.*

Den person som A uppgav vara hans hustru är hans syster. A och B är inte föräldrar till barnen. Två av barnen är barn till A:s bror. Ytterligare två barn är bröder till A och har dessutom

uppnått myndig ålder. Det är fortfarande oklart vilka föräldrarna till de övriga fyra barnen är. Utredningen visar även att barnen idag mår mycket dåligt av situationen. Vidare visar det sig av utredningen att den numera svenska medborgaren A, varit bosatt i Göteborg. A har aldrig haft någon inkomst utan fått ekonomiskt bistånd från stat och kommun. I sin andra identitet, som asylsökande, har A även fått bidrag av Migrationsverket. När den asylsökande A fick sitt beslut om permanent uppehållstillstånd fick han även ett nytt personnummer. Han kommunplacerades i Stockholm där han bor idag. Ärendet har polisanmälts.

### *Bedömning*

Vi har sett som en viktig uppgift att försöka kartlägga omfattningen av problemet, samt noga följa utvecklingen av antalet upptäckta fall. Förutom att hitta fungerande rutiner för att undvika den här typen av oegentligheter är det viktigt av flera skäl, inte minst ekonomiska, att snabbt och kraftfullt beivra de fall som upptäcks.

Oegentligheter av det här slaget är mycket svåra att upptäcka eftersom fingeravtryck inte tas på andra än asylsökande. Enligt projektets erfarenheter finns det ofta två huvudsakliga skäl till att skaffa sig två eller flera identiteter. Dels är det vinstsyftet, det vill säga möjligheten att få bistånd i olika identiteter. Dels öppnas möjligheter till följdivandring på oriktig grund.

Erfarenheterna från Finland visar att denna ärendetyp helt har upphört sedan man ändrade den finska utlänningslagen så att myndigheterna har möjlighet att ta fingeravtryck även på tillståndssökande.

### *Åtgärder*

Den nuvarande lagstiftningen och de resurser som Migrationsverket har gör det omöjligt att upptäcka personer som, utan att ha ansökt om asyl, beviljats uppehållstillstånd i en identitet och som samtidigt ansöker om asyl i en annan identitet. Vi ser det som ett möjligt hjälpmedel att försvåra denna typ av fusk om utlänningslagstiftningen ändrades så att Migrationsverket även får ta fingeravtryck på personer som ansöker om uppehållstillstånd genom anknytning och som inte kan styrka sin identitet vid ansökningstillfället.

Erfarenheterna från Finland visar att identitetsbedrägerierna nästan helt har upphört sedan den finländska utlänningslagen ändrades så att myndigheterna har möjlighet att ta fingeravtryck även på tillståndssökande.

Som komplement till möjligheten att ta fingeravtryck anser projektet att det är angeläget att vidareutveckla ett system för ansiktsidentifiering. Idag finns det avancerade datorprogram som kan jämföra fotografier av ansikten lagrade i en databas för att identifiera personer.

### **4.3.1 Ekonomiska konsekvenser av dubbla identiteter**

Bland de ärenden vi arbetat med har det varit vanligare med falska

anknytningar hos grupper som vid en ansökan om asyl generellt beviljas permanent uppehållstillstånd. Om detta beror på att de är en, totalt större grupp eller om detta kommit att bli ett säkrare sätt att ta sig till Sverige än att anlita flyktingsmugglare kan vi inte, utifrån vårt underlag, bedöma. Under 1999 beviljades cirka 4 000 personer uppehållstillstånd på anknytning till personer från denna grupp.

Det kan gå till så att en vuxen och eventuellt några barn kommer till Sverige på anknytning till en person som uppges vara make eller maka och eventuellt mamma eller pappa till vederbörande. I själva verket är det en bror eller syster. Ibland kan det vara någon släkting eller annan person som mot ersättning eller av andra skäl uppges vara anhörig.

De personer vi stött på och som kommer till Sverige med ett anknytningstillstånd har relativt omgående efter ankomsten till Sverige ansökt om asyl i sin riktiga identitet. När personen beviljats asyl kan den verkliga familjen beviljas uppehållstillstånd genom anknytning. Vi har sett personer som tar hit en ny falsk anknytning som även de ansöker om asyl. Det har visat sig att de flesta inte använder sig av dubbla identiteter under någon längre tid.

Genom ett anonymt tips fick projektet vetskap om en man, X, som beviljades uppehållstillstånd i två olika identiteter. X lämnade in en ansökan om UAT vid den svenska ambassaden i sitt hemland och åberopade som skäl anknytning till sin i Sverige boende far. En kort tid därefter tog sig X på egen hand till Sverige där han ansökte om asyl i en annan identitet. X beviljades samtidigt dag- och boendebidrag. Under handläggningen av asylärendet beviljades X tillstånd på anknytning till sin far. En tid senare beviljades han även uppehållstillstånd på sin asylansökan. Under tiden X hade uppehållstillstånd i den första identiteten (den rätta) fick han oriktigt 17 514 kr i bistånd av Migrationsverket.

I följande fall fick en kvinna ut dubbla bidrag.

En kvinna, A, beviljades tillsammans med sina två barn uppehållstillstånd i Sverige 1998 genom anknytning till en i Sverige bosatt anhörig. I samband med att polisen gjorde en husrannsakan hos A:s pojkvän hittades handlingar som visade att A förekom hos Migrationsverket i två identiteter. Förutom den identitet som A hade beviljats uppehållstillstånd i förekom hon i en annan identitet som asylsökande. Av kommunen har hon och barnen fått socialbidrag och vissa andra bidrag med cirka 35 000 kronor. Som asylsökande beviljades kvinnan dagbidrag med 61 kronor per dag och boendebidrag med 500 kronor per månad.

Om vi antar att 5 procent av de cirka 4 000 som beviljades uppehållstillstånd på anknytning 1999 ansöker om asyl i annan identitet så innebär det 200 personer. Dyrnsmedelkostnaden för en asylsökande är cirka

200 kronor per dygn. Kostnaden skulle därmed bli 14,6 miljoner vid en genomsnittlig handläggningstid av ett år (se räkneexempel 2).

Under 1999 beviljades cirka 2 400 personer ur denna grupp permanent uppehållstillstånd efter att ha ansökt om asyl och cirka 4 000 personer beviljades uppehållstillstånd på anknytningsskäl. Varje person som beviljats asyl genererar således i medeltal en följdivandring av 1,67 personer. Detta innebär att de ovan nämnda 200 personerna genererar en följdivandring av 334 personer. Sammantaget blir det 534 personer av denna grupp som under en ettårsperiod genom oriktiga uppgifter beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Den kommunala flyktingmottagningen får ett schablonbelopp av staten som ska täcka alla kostnader för de asylsökande som beviljats permanent uppehållstillstånd. Schablonbeloppet ska räcka i två år för varje flykting som kommunen tar emot. Om flyktingen blir självförsörjande inom två år behåller kommunen schablonersättningen

Om vi i detta exempel förutsätter att hälften av dessa personer är barn så skulle kostnaden för staten under en tvåårsperiod bli cirka **65,4 miljoner kronor** (se exempel 3).

**Räkneexempel 2:**

5 procent av 4 000 personer = 200 personer (asylsökande) x 200 kr (dygnsmedelkostnad) x 365 (dagar per år) = 14, 6 miljoner kronor per år\*

\* Summan förutsätter att personerna är asylsökande i genomsnitt ett år.

### Räkneexempel 3:

200 personer + 334 personer = 534 personer.

267 vuxna x 151 900 kronor per vuxen per två år = 40 557 300 kronor.

267 barn x 93 200 kronor per barn per två år = 24 884 400 kronor.

40 570 300 kronor + 24 884 400 = **65 441 700 kronor per två år\***

\* Till denna summa kommer ett särskilt belopp, den så kallade grundersättningen, som varje kommun får som tecknar avtal med staten om att ta emot flyktingar. Grundersättningen för 1999 uppgick till **455 700 kronor per år**.

## 4.4 Skenäktenskap och andra oriktiga anknytningar

Att fingera en anknytning för att beviljas UAT i Sverige är inget nytt fenomen. Vi har under projektiden sett en tydlig ökning av antalet, till oss på Argusprojektet, anmälda skenanknytningar. Exempel på faktorer som talar för att skenanknytningarna blir fler är minskade möjligheter att kontrollera om förhållandena är seriösa, ett ökat antal ansökningar att handlägga per anställd och en generösare praxis där myndigheten fått en större bevisbörda. Dessutom undviker en person som beviljats uppehållstillstånd genom anknytning alla de risker och kostnader som det kan innebära att ta sig illegalt till Sverige.

Uppgiftslämnare har berättat om hur fingerade anknytningar bjuds ut på en öppen marknad där skenäktenskap som leder till permanent uppehållstillstånd ingås med högstbjudande eller mot ett fast pris. Det är nästan lika vanligt, i de ärenden som vi handlagt, att män utnyttjas som att kvinnor gör det. Att barn drabbas är inte heller ovanligt. Vissa anknytningar framstår till en början som seriösa men så snart den tillståndssökande fått ett tillstånd och rest in i Sverige lämnas referenten som då känner sig lurad och besviken.

Vi har sett att man anger syskon som maka eller make för att möjliggöra följdivandring. Mest oroväckande är dock de uppgifter som kommit in om att tvång och hot om våld används för att driva igenom en skenanknytning. I det följande ges några exempel på hur olika typer av skenanknytningar kan se ut. Samtliga exempel är ärenden som handlagts av projektet.

#### *Anknytning mot betalning till högstbjudande*

En man och en kvinna, X och Y, ägnade sig båda åt att mot betalning ingå skenäktenskap. X och Y var sammanboende. De hade två barn tillsammans. Till svenska myndigheter hade de emellertid uppgivit att de var skilda och var således folkbokförda på olika adresser. Härigenom kunde de få ut bidragsförskott samtidigt som de hyrde ut en av lägenheterna i andra hand (lägenheten hade kommunen ordnat åt mannen). För att dryga ut sitt bistånd reste de till sitt gamla hemland där de erbjöd äktenskap mot betalning till landsmän som ville komma till Sverige. X hade ingått ett avtal med en kvinna som, om hon beviljades permanent uppehållstillstånd, skulle få betala 50 000 kronor. Y hade träffat en man som erbjöd sig att betala 35 000

kronor. X hade tidigare genomfört två skenanknytningar men för Y var det första gången. Ärendena är spärrade och så vitt känt har X och Y ännu inte lyckats genomföra ytterligare skenanknytningar. Det ska nämnas att upplysningar av den här typen är mycket vanliga.

#### *Oriktig familjeanknytning med drabbat barn*

Nedanstående berättelse är tänkt att belysa de problem som kan uppstå när en person kommer till Sverige och får uppehållstillstånd på felaktiga grunder.

En kvinna kom 1998 till Sverige med sju barn för att återförenas med sin make som har varit bosatt i Sverige en tid. Ett av barnen, A, var fjorton år vid den tidpunkten. Ganska snart började A få problem. Han började begå brott och struntade i skolan. A:s vårdnadshavare verkade inte intresserade av honom och tog ganska snart avstånd från honom. Både polis och sociala myndigheter i den stad A bor är av den uppfattningen att föräldrarna saknade engagemang. A dömdes för ett flertal brott till slutet ungdomsvård enligt LVU § 12. När han avtjänat det straffet begick han ett grövre brott och dömdes återigen till vård enligt LVU och avtjänar för närvarande detta straff.

Vid förhör och samtal som A har haft med polisen och de sociala myndigheterna under 2000 har han berättat att han har fått tillstånd i Sverige på falska grunder. Hans "föräldrar" i Sverige är inte hans riktiga föräldrar utan de finns kvar i hemlandet. A berättar att han känt sig ensam och inte haft något stöd från någon nära vuxen. Han har också "tvingats spela en roll" och hålla inne med sanningen.

Denna berättelse belyser hur viktigt det är för en ung person att ha ett stöd från sina föräldrar när man befinner sig i en känslig och påverkbar ålder och dessutom i ett nytt land med ett främmande språk och kultur. När en ung person dessutom tvingas att leva med en lögn som han eller hon själv inte har valt kan detta bli en extra börda och skapa frustration och förvirring.

#### *Anknytning genom tvång och hot om våld*

En kvinna i 20-års åldern, Q, kontaktade projektet och uppgav att hon tvingats in i ett skenäktenskap. Kvinnans kusin hade barn ihop med mannens bror så flera av Q:s släktingar ansåg att hon skulle hjälpa mannen att få uppehållstillstånd i Sverige. Q gick med på detta, om än motvilligt. Q och mannen gifte sig borgligt i ett främmande land. Enligt Q hade hon bara behövt signera en handling. Migrationsverket beviljade omgående mannen uppehållstillstånd på ett år. Mannen folkbokförde sig på kvinnans hemadress samtidigt som han genom sin bror skaffade sig en egen lägenhet. För att försäkra sig om att Q fullföljde

skenanknytningen gjorde mannen regelbundna besök i kvinnans bostad. Vid minst två tillfällen våldförde han sig på Q som inte ville fullfölja skenförhållandet. Q vågade inte polisanmäla mannen men hon kontaktade Migrationsverket och berättade sin historia. Q uppgav att hon mådde mycket dåligt och att hon inte orkade längre. Hon hade tvingats lämna sin bostad av rädsla för nya våldtäkter och misshandel. Ärendet är under handläggning hos Migrationsverket.

#### *Åtgärd*

Vi vill föreslå följande:

- Bättre utredningsmetodik så att de oseriösa förhållandena lättare kan avslöjas. För att åstadkomma detta behövs bättre utredningsmetoder och kontrollmöjligheter vilket delvis ställer krav på utökade personalresurser.
- Större möjligheter att återkalla ettåriga uppehållstillstånd och EU-tillstånd.
- Utökad samarbete med utlandsbeskickningarna, bland annat för kontroll av äktenskapsbevis och andra handlingar.
- Högre beviskrav på de sökande vad gäller seriositeten av ett förhållande.
- Förbättrat samarbetet med RSV, folkbokföringsmyndigheten.

## 5 Samarbetet med andra myndigheter och övriga intressenter

Ett intensifierat och förbättrat samarbete med andra myndigheter och regionens egna enheter har inneburit att fler ärenden kunnat åtgärdas. Myndighetssamverkan är ofta den bästa metoden för att åtgärda oegentligheter och bristande rutiner. Projektet har därför initierat nya samarbetsformer som resulterat i enklare och snabbare handläggning av vissa ärendekategorier. Internt har projektet bedrivit informationsarbete för att sprida erfarenheter och nya kunskaper ut i organisationen. Samarbetet har utmynnat i bättre relationer mellan Migrationsverket och andra myndigheter vilket påverkat ärendehanteringens positivt.

På de flesta av de myndigheter som projektet samarbetat med finns utsedda kontaktpersoner. Exempelvis finns hos försäkringskassan, socialförvaltningen och RSV särskilda så kallade bedrägerihandläggare som tar emot och utreder oegentligheter riktade mot myndigheten. Deltagarna i projekt Argus har som en del i sitt arbete fått en liknande roll för Migrationsverket i region Stockholm. Under projektiden har ett flertal sammankomster ägt rum för att utbyta information om och erfarenheter av varandras arbete. Vi anser att det är nödvändigt att kontinuerligt sprida kunskap om utlänningslagen till andra myndigheter.

I det följande ges en kort beskrivning av våra samarbetspartner. För att belysa i vilka sammanhang samarbetet har skett ger vi några exempel på gemensamma ärenden. I flera fall är mer än två myndigheter involverade.

### 5.1 Passkontrollen på Arlanda flygplats

Den av de externa samarbetspartner som lämnat flest underhandsupplysningar till projektet är passkontrollen på Arlanda flygplats. I samband med inresekontroll kan uppgifter komma fram som tyder på att utlänningen inte längre är stadigvarande bosatt i Sverige. Sådana uppgifter i form av arbetsanteckningar, tillsammans med fotostatkopior av utlänningens passhandling, har kontinuerligt skickats till projektet för vidare åtgärd.

Samarbetet med passkontrollen har varit omfattande och bland annat resulterat i att fall av upphörd bosättning kunnat upptäckas och felaktiga bistånd kunnat stoppas.

För en tid sedan kom uppgifter in från en passkontrollant. Det gällde en äldre kvinna, B, med en dotter bosatt i Sverige. I samband med inresan i Sverige visade det sig att B, som inte talade svenska, vistats långa perioder i sitt hemland. Med anledning därav beslutades att projektet skulle utreda kvinnans hemvist. Samtidigt skickades en begäran om bosättningskontroll till RSV, folkbokföringen. B meddelade skriftligt folkbokföringen att hon var stadigvarande bosatt i Sverige. Vid den muntliga utredningen, som projektet gjorde en vecka senare,

visade det sig emellertid att hon hade haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i 9 år men **aldrig** varit bosatt i landet. Inte heller hade B för avsikt att i framtiden bo här. Tillståndet återkallades och kvinnan har nöjdförklarat sig.

## **5.2 Polisens tre utlänningsrotlar i Stockholms Län och Rikskriminalpolisen**

Samarbetet med polismyndigheterna är väsentligt utifrån vårt gemensamma myndighetsansvar enligt utlänningslagen. Många av de underhandsupplysningar som kommer in till projektet riktar sig både till polisen och vår egen myndighet. I Stockholms län har polisen tre utlänningsrotlar, Syd, City och Nord.

Projektets samarbete med de tre utlänningsrotlarna har varit omfattande. Vi har genom samarbetet kunnat upptäcka, förhindra och beivra oegentligheter. Samarbetet har fungerat mycket väl och vi anser det viktigt att behålla de upparbetade kontakterna.

När projekt Argus startade inleddes ett samarbete med Rikskriminalpolisens rotel för illegal invandring. Underhandsupplysningar som har skickats vidare till Rikskriminalpolisen har exempelvis gällt prostitution, falska pass och andra dokumentförfalskningar, grövre narkotikabrottslighet och människosmuggling. Vidare lämnas i vissa fall upplysningar om oegentligheter som berör polisdistrikt utanför Stockholms län till Rikskriminalpolisen.

## **5.3 Deltagande vid arbetsplatskontroller**

En medarbetare i projektet har deltagit vid de arbetsplatskontroller som genomförts i länet under inom ramen för "Operation krogrensning". Tillsammans med polis, länsstyrelse, socialtjänst, miljöförvaltning, och brandmyndighet har denna myndighetssamverkan resulterat i att fall av illegala vistelser, biståndsbedrägerier och svartjobb kunnat upptäckas och stoppas. Vid de tillfällen endast polismyndighet utfört arbetsplatskontroller har vi i efterhand tagit del av inspektionsrapporterna och därigenom kunnat åtgärda oegentligheter som berört Migrationsverket.

## **5.4 Bedrägerikommissionen i Solna**

Under sommaren 2000 inleddes ett samarbete med en bedrägerikommission vid Västerortspolisens kriminalavdelning. Kommissionen består av en grupp poliser som utreder bedrägeriärenden, mestadels bidragsbedrägerier. Under en brottsutredning upptäcks inte sällan att de eftersökta personerna inte längre är bosatta i Sverige. Vi har sett att tillståndssökande landsmän, anhöriga eller bekanta, använt sig av de "utvandrade" personernas identiteter. Information som tyder på att en utländsk medborgare inte längre är bosatt i landet eller andra för verket intressanta uppgifter har då överlämnats till projektet.

Samarbetet har för Migrationsverkets del resulterat i att ett tjugotal personers uppehållstillstånd har återkallats på grund av upphörd bosättning. Att polisen meddelar Migrationsverket när de får kännedom om att en viss person inte längre är bosatt i landet är en rutin som förslagsvis kan permanentas.

## 5.5 Utlänningsnämnden

Den 8 september 2000 ägde ett möte rum mellan deltagare i projektet och representanter från Utlänningsnämnden. Förutom att informera om projektets arbete diskuterade vi vissa rutiner för informationsöverföring mellan myndigheterna för att undvika felaktiga utbetalningar av statliga biståndsmedel.

Projektet föreslog att Utlänningsnämnden så snart möjligt bör informera Migrationsverket när de får kännedom om att en asylsökande:

- har anställning och inkomst,
- blivit frihetsberövad eller har lämnat landet,
- blivit sammanboende,

eftersom dessa omständigheter påverkar storleken av biståndet till de asylsökande. Utlänningsnämnden mottog synpunkterna positivt.

## 5.6 Migrationsverkets egna enheter

Genom att förbättra kvaliteten i arbetet hos Migrationsverkets egna mottagnings- och prövningsenheter kan man undvika att felaktigheter uppstår. Detta gör man bland annat genom att följa befintliga rutiner och hela tiden tänka processorienterat. Om det inte finns tillräckliga bevakningsfunktioner i verkets databas måste man skapa rutiner så att felaktigheter upptäcks.

I mitten av 80-talet beviljades en man, B, uppehållstillstånd i Sverige. Fingeravtryck togs på B 1986. I början av 1992 beviljades B svenskt medborgarskap. Den 30 november 1998 ansökte B, i annan identitet, om asyl i Sverige. Han beviljades samtidigt dag- och boendebidrag och hans fingeravtryck skickades för kontroll. B uppgav att han var inneboende hos en man, C, vars adress fördes in i Migrationsverkets databas. I början av april 1999 kom ett sakkunnigutlåtande in till Migrationsverket från Rikskriminalpolisen. Av detta framgick att B var identisk med C. En spärr lades in som visade att B och C var identiska. Ärendet handlades sen inte vidare av asylenheten.

När projektet i början av 2001 fick kännedom om ärendet fick mannen fortfarande bistånd enligt lma. Genom att inte stoppa utbetalningarna i samband med att verket fick vetskap om att B var svensk medborgare betalade man felaktigt ut 56 000 kr till B. En kontroll med socialförvaltningen visade att han dessutom fick socialbidrag och andra bidrag. Kommunen kommer att polisanmäla mannen. Den 18 januari 2001 avregistreras ärendet

på den aktuella asylenheten.

Att Migrationsverket inte omgående reagerar när man får kännedom om att en svensk medborgare ansökt om asyl är minst sagt betänkligt. Detta ärende är tyvärr inte unikt. Under projekttiden har vi stött på ärenden där information kommit in, ibland till och med från sökanden själv, om att bistånd felaktigt betalats ut. Ändå har Migrationsverket fortsatt att betala ut bistånd till den sökande. Här har vi sett att det behövs tydliga rutiner och mer kunskap om hur man ska agera. Att det ibland ändå blir fel tror vi kan bero på stress och stor arbetsbörda.

Genom att följa de regler och rutiner som finns kan man förhindra och försvåra en stor del av oegentligheterna. Verket behöver också kontinuerligt utvärdera kvaliteten på sitt arbete. I detta sammanhang är det väsentligt att man har god kännedom om hur fusket går till.

Vi tror att Migrationsverket behöver utveckla sin interna kontroll så att den blir ett bättre stöd för personalen i deras arbete. Vi föreslår därför att huvudkontoret får i uppgift att se över formerna för intern kvalitetskontroll inom verkets myndighetsutövning och att regionerna själva tar ett större ansvar för att följa kvaliteten i myndighetsutövningen.

Projekt Argus har sett det som väsentligt att sprida kunskaper och erfarenheter till hela Migrationsverket. Vår målsättningen har varit att även informera andra regioner om projektets arbete. Vi har under hela projekttiden haft ett nära och givande samarbete med projekt 2:12 i region mitt. Informationsträffar har också ägt rum med huvudkontoret och dess praxisenhet i Norrköping.

I samband med att två deltagare i projektet genomförde ett antal utredningar i Göteborg presenterades projektets arbete för medarbetarna i region väst. Vi har även besökt tillstånds- och mottagningsenheten i Uppsala, region nord. Vi har inte haft möjlighet att träffa region syd. Däremot har vi haft ett omfattande informationsutbyte med samtliga enheter inom region Stockholm.

## **5.7 Socialförvaltningarna i Stockholms län**

I ärenden om upphörd bosättning visar det sig inte sällan att utlänningen har vistats långa perioder i sitt hemland och samtidigt fått någon form av ekonomiskt bistånd från Sverige. Om vi har misstänkt att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen felaktigt betalats ut, har socialförvaltningen i den kommun där utlänningen är folkbokförd meddelats.

Ett ärende som kom in till projektet från passkontrollen på Arlanda flyplats gällde en man som under ett år gjort drygt 50 resor till Asien. I samband med en inresa i landet lämnade mannen sådana uppgifter som tydde på att han och hans maka fick löpande ekonomiskt bistånd från sin hemkommun. Med

anledning av det flitiga och kostsamma resandet meddelades den socialförvaltning där de var aktuella. Efter det att mannen och hans maka hade besökt sin socialsekreterare fick projektet veta att mannen hade ytterligare ett pass med minst lika många in- och utresor till länder i Asien. Uppgifterna var så anmärkningsvärda (det fanns bland annat misstanke om smuggelverksamhet) att Rikskriminalpolisen informerades. Familjens ekonomiska bistånd stoppades omgående och socialförvaltningen har polisanmält mannen.

Äldre eller sjuka personer får av vissa kommuner ekonomiskt bistånd med så kallade löpande utbetalningar. Detta innebär att de varje månad måste ansöka om biståndet men de behöver inte inställa sig personligen vid socialkontoret varje månad. Den här typen av utbetalningsrutiner ger möjligheter till missbruk och detta har blivit ett problem för flera kommuner. Tillvägagångssättet är ofta följande. För att få ut biståndet under perioder biståndstagaren vistas i utlandet lämnas ansökningarna in till socialkontoret av anhörig. Om biståndet inte direkt sätts in på biståndstagarens konto kan en anhörig, med stöd av fullmakt hämta ut pengarna på närmaste postkontor.

Projektets erfarenhetsutbyte med socialförvaltningarna har inneburit att vissa socialkontor skärpt rutinerna, bland annat när det gäller kontroll av passhandlingar som biståndstagarna med jämna mellanrum nu får visa upp i samband med ansökan.

Projektet har träffat representanter för olika socialkontor vid fem tillfällen. Förutom att informera om projektets arbete och erfarenheter har vi fått möjlighet att kort presentera Migrationsverkets verksamhet. Vi har i detta sammanhang blivit informerade om oegentligheter som upptäckts av socialförvaltningarna och som berör vår verksamhet.

## **5.8 Allmänna försäkringskassan**

Samarbetet med försäkringskassorna i Stockholms län har under hela projektperioden varit omfattande och fungerat väl. Försäkringskassan har särskilda handläggare för bedrägeriärenden, så kallade bedrägerihandläggare, som vi har haft mycket kontakter med.

I samband med utredningar om upphörd bosättning har projektet sett ett behov av att få tillgång till information som finns hos kassorna. På grund av reglerna om sekretess har detta inte varit möjligt. Genom att Migrationsverket inte själva har tillgång till nödvändig information innebär den nuvarande situationen att man tvingas hemställa hos skattemyndigheten att göra så kallade hemvistutredningar. Arbetsuppgiften flyttas därigenom från en myndighet till en annan och handläggningstiderna ökar avsevärt. Projekt Argus vill därför framföra vikten av att Migrationsverket blir en av de myndigheter till vilken den allmänna försäkringskassan på begäran ska få lämna upplysningar. Projektet föreslår därför att det görs ett tillägg i 3 § i

förordning (1980:995) om skyldighet för de allmänna försäkringskassorna att lämna uppgifter till andra myndigheter så att försäkringskassan kan lämna ut uppgifter till Migrationsverket.

## **5.9 Deltagande i konferenser**

Medarbetare i projektet har deltagit vid ett antal konferenser, om bland annat illegal invandring, där frågor om till exempel människosmuggling, res- och smugglingsvägar, prostitution och narkotikabrott diskuterades.

## **5.10 SAMEB**

Under perioden har projektet haft en representant i SAMEB (Samordningsgruppen inom Stockholms län mot ekonomisk brottslighet) som leds av landshövding Ulf Adelsohn. Vi har i detta forum informerat om projektets arbete och bland annat påpekat svårigheterna för Migrationsverket att få bosättningsutredningar utförda av vissa folkbokföringskontor.

## **5.11 Centrala Studiestödsnämnden**

I samband med att vi fick in tips om ett tiotal personer som uppgavs leva med två eller flera identiteter fick vi även information om att de ägnade sig åt olika slag av bedrägerier. Fyra av de angivna personerna skulle, enligt uppgiftslämnaren, få studiemedel och bidrag i annan persons identitet. Personerna, vars identitet de använt, hade samtliga permanenta uppehållstillstånd men var bosatta i Norge eller England (där de levde i annan identitet).

När vi informerade CSN om uppgifterna som kommit in stoppades utbetalningarna och personerna ombads att kontakta nämnden. Endast en person hörde av sig och blev då ombedd att inställa sig hos nämnden samt ta med sig id-kort. Vid besöket visade det sig att fotografiet på id-kortet överensstämde med mannens utseende. Däremot tillhörde personuppgifterna en släkting, helt enligt de uppgifter som vi fått in till projektet. De övriga tre personerna har ännu inte hört av sig till CSN. Mannen som använde den falska legitimationen är asylsökande. Migrationsverkets avslagsbeslut har överklagats till Utlänningsnämnden. Polisen har nu inlett en förundersökning och personerna är misstänkta för ett flertal brott.

## **5.12 Utländska besök**

Projektet har vid ett flertal tillfällen deltagit vid informationsträffar i samband med att Migrationsverket, region Stockholm, fått utländska besök. I det följande ges några exempel på delegationer som besökte oss under 2000.

Haan Overbeck, holländska justitiedepartementet, besökte projektet i samband med ett Sverigebesök den 15 juni. Efter att projektet presenterats redogjorde Overbeck för sitt arbete bland annat med DNA-tester och identitetsutredningar.

Projektet presenterades även i samband med att en delegation från lettiska inrikesdepartementets migrations- och medborgarskapsenhet besökte region Stockholm vecka 24-25. Vid besöket gavs tid till ett intressant erfarenhetstutbyte.

Vid liknande tillfällen under 2000 gästades projektet av Karl-Erik Laantee-Reintamm från estniska UD, Laurie Hacker från Migrationsverkets motsvarighet i England samt Agnes Garamvölgyi från Migrationsverkets motsvarighet i Ungern.

I januari 2000 arrangerade den finska Rikskriminalpolisen en konferens ombord på fartyget Mariella. Två medarbetare från projektet deltog och informerade om projektets arbete.

Medarbetare i projektet har även vid några tillfällen gjort utlandsbesök. Under 1999 besökte två projektdeltagare polis och utlänningsmyndigheter i Finland. Syftet var att fånga upp nya idéer och förbättra våra kunskaper om de finländska myndigheternas erfarenheter på området. Vi var särskilt intresserade av deras utredningsmetoder och av identitetsfrågor. Vi kunde konstatera att finländska myndigheter har bättre möjligheter till kontroll i form av fingeravtryck, ansiktsidentifiering och DNA-analyser av tillståndssökande utlänningar. Finland har därför inte de problem med exempelvis dubbla identiteter som Sverige har.

För att fånga upp nya idéer och förbättra våra kunskaper på området har vi haft vissa kontakter med polismyndigheterna i våra grannländer. De etablerade kontakterna med Utlänningspolisen i Norge och Finland samt med rikskriminal- och säkerhetspolisen i Sverige har utvecklats. Dessutom har en ny kontakt etablerats med Centrala polisen, Kontrollavdelningen i Köpenhamn. Denna enhet inom den danska polisen har bland annat till uppgift att undersöka ärenden där det förekommer utlänningar med två eller flera identiteter.

## **6 Uppföljning av fingeravtrycksjämförelse i de nordiska länderna**

Projektet gjorde under sommaren 2000 en uppföljning av fingeravtrycksjämförelser i de nordiska länderna. Undersökningen visade bland annat följande. Av 5 500 asylsökande hade cirka 11 procent även ansökt om asyl i annat nordiskt land. Vid kontroll i Migrationsverkets databas av 100 sådana ärenden hittade vi både personer med svenskt medborgarskap och personer med permanent uppehållstillstånd i Sverige som hade ansökt om asyl i Danmark och Norge.

80 procent hade fått bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera efter det att de sökt i annat nordiskt land.

## 7 Översyn av den information som ges till utländska medborgare om Migrationsverkets och vissa andra myndigheters bidragssystem

Ett mål för projektet var att kartlägga den information som ges till utländska medborgare om Migrationsverkets och andra myndigheters bidragssystem. I det följande redovisas de tillfällen information lämnas samt vilken slag av information som lämnas.

### *Vid asylansökan*

I samband med att en utlänning besöker Migrationsverket och ansöker om asyl görs en ekonomisk utredning. Den asylsökande får redovisa eventuella inkomster, tillgångar och skulder för Migrationsverket. Den ekonomiska utredningen utgör sedan en del av asylärendet. Den sökande får vid ansökningsstillfället även en broschyr *Till dig som söker asyl i Sverige* som beskriver flyktningbegreppet, asylprocessen och de sociala och ekonomiska villkor som gäller för en asylsökande. Vidare lämnas viss information om villkoren för eget boende respektive förlägningsboende samt till vilken mottagningsenhet han eller hon ska vända sig.

### *Vid besök hos mottagningsenheten*

Kort efter att en person ansökt om asyl kallas vederbörande till en social handläggare vid en mottagningsenhet. Vid detta nybesök, som varar i cirka 60 minuter, lämnar handläggaren en mängd information till den sökande. Det är information om vilka olika bidrag som finns att söka, om lma-kort (en form av id-kort), utbetalningsrutiner för bidrag, vad som gäller för sjuk- och tandvård, om skyldigheten att meddela ändrade ekonomiska förhållanden, om skolgång, om villkoren för deltagande i organiserad verksamhet och om vad de olika boendeformerna innebär. Sökandena erinras samtidigt om straffansvaret för felaktigt lämnade uppgifter om de ekonomiska förhållandena. Informationsblanketter finns översatta till flertalet aktuella språk.

### *I samband med det så kallade PUT-samtalet*

Om en asylsökande beviljas permanent uppehållstillstånd kallas han eller hon till ett samtal där handläggaren informerar om folkbokföring, försäkringskassan, ID-handlingar, adress och telefonnummer till flyktningmottagningen i aktuell kommun, samt att Integrationsverket kan hjälpa utlänningen med kommunplacering.

### *Flyktningmottagningen*

I Stockholms stad sker första informationen på Arbetsmarknadsavdelningen (AMA) där utlänningen får en kort beskrivning av det svenska samhället, vilka myndigheter som han eller hon kommer att komma i kontakt med och vilket ekonomiskt stöd som kan sökas, till exempel bostadsbidrag, barnbidrag och studielån.

AMA ansvarar för att en introduktionsplan upprättas tillsammans med

utlänningen och andra berörda parter som till exempel SFI (Svenska för invandrare), vårdcentralen, arbetsförmedlingen, kommunernas barnomsorg, skolan med flera. Planen ska vara individanpassad och kan därför se olika ut för varje person. Målet är att alla ska erbjudas praktikplats eller studier på heltid. Under introduktionsperioden betalas en introduktionsersättning ut under maximalt två år. Ersättningen upphör om sökanden får lön eller studiestöd. Detsamma gäller för anknytningar där referenten har varit i Sverige kortare tid än två år. Flyktingmottagningen har också ansvar för att utlänningen vid ankomsten till kommunen, ansöker om de bidrag han eller hon har rätt till.

#### *Vid kommunernas socialkontor*

Vid det första besöket på socialkontoret för ansökan om försörjningsstöd går socialsekreterare igenom regler, normer, lagar, rättighet till tolk, besvär med mera. Grunderna för försörjningsstödet förklaras, det vill säga vad det är avsett att täcka i en hushållsbudget och vilka utgifter utöver normen (till exempel läkarvård, hemförsäkring med mera) som är godtagbara. För att vara berättigad till försörjningsstöd ska introduktionsplanen som är uppgjord tillsammans med flyktingmottagningen följas. Planen revideras efter hand och självförsörjning, främst genom arbete är, alltid målsättningen. Om den enskilde efter introduktionsperioden ansöker för sent om till exempel bostadsbidrag och därmed mister rätten till bidraget, åligger det inte socialtjänsten att kompensera den enskilde för de ekonomiska förluster som kan drabba honom eller henne.

#### *Allmänna försäkringskassan*

Försäkringskassan lämnar inte rutinmässigt information till nyinskrivna kommunmedborgare utan först när behovet uppstår. Inte sällan ordnar försäkringskassan informationsträffar på begäran av till exempel invandrarföreningar.

#### *Övrig information*

En asylsökande får utöver vad som ovan nämnts även information från till exempel frivilligorganisationer och ombud samt anhöriga med flera.

#### *Iakttagelser och slutsatser om informationsutbudet*

Förutom ett antal samtal med handläggare vid verkets mottagningsenheter i Stockholm och anställda vid försäkringskassan, flyktingmottagningen och socialförvaltningen har vi under hand samlat in skriftligt material. Vår sammanställning visar att utbudet är förhållandevis rikligt och att informationen lämnas på relativt kort tid.

Det har visat sig att handläggarna, särskild de vid Migrationsverket, ofta har tidsbrist. Möjligheterna till dialog vid informationslämnandet är därför små. Det rika informationsflödet och den mängd av olika bidrag och regler som finns kan vara svårt att ta till sig. Många av våra asylsökande kommer från länder med annan kultur, där myndigheter är någonting som ofta innebär problem. Det finns också en risk att det uppstår missförstånd och

ryktesspridning angående de olika reglerna och bidragen.

## **Sändlista**

Den här rapporten har distribuerats till:

Finansdepartementet, Lars Olof Mikaelsson  
Utrikesdepartementet, Peter Springfieldt

## **Bilaga 1**

2000-05-26  
(Reviderad 001231)

Region Stockholm  
Projekt Argus  
Ola Andersson

### **OM UNDANTAG FÖR ASYLSÖKANDE FRÅN SKYLDIGHETEN ATT HA ARBETSTILLSTÅND**

#### **Bakgrund**

Genom ändring (1992:581) av utlänningsförordningen (1989:547 UtIF) har regeringen beslutat att asylsökande i vissa fall skall undantas från kravet på arbetstillstånd, AT, under väntetiden. Beträffande den som söker asyl skall Migrationsverket enligt 4 kap 3 a § utlänningsförordningen ex officio utfärda särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha AT, om Migrationsverket bedömer att verkets beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från den dag då ansökan om asyl gavs in. Inget arbetserbjudande behövs.

Flertalet asylsökande uppstår bistånd enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och anslutande förordning (1994:361). I huvudsak utgår s.k. dag- och boendeersättning. Till detta kommer särskilda bidrag för kläder, glasögon, SL-kort mm. Den asylsökande biståndstagaren är emellertid skyldig att anmäla till Migrationsverket om han eller hon får en inkomst eftersom inkomsten påverkar bidragets storlek.

Inom ramen för Projekt Argus arbete har en undersökning gjorts beträffande asylsökande som undantagits från kravet på arbetstillstånd, s.k. AT-UND. Syftet var att kartlägga hur tillstånden användes, om beviljande av AT-UND påverkade biståndet till de asylsökande i region Stockholm samt om det fanns anledning att ändra några handläggningsrutiner vid utfärdande av tillstånden i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

#### **Information till den sökande**

I samband med asylutredningen görs en utredning om den sökandes ekonomiska förhållanden. Samtidigt får sökanden underteckna en förbindelse att anmäla eventuella inkomstförändringar till Migrationsverket. I skriften "Till dig som söker asyl i Sverige" under rubriken Arbete (sid. 10) ges en kortare förklaring till hur AT-UND fungerar. Att en arbetsinkomst påverkar eventuellt bistånd anges dock inte i skriften.

Den ekonomiska deklARATIONEN som upprättas i samband med asylansökan kopieras och tillställs handläggande mottagningsenhet. Vid det s.k. inskrivningssamtalet hos mottagningsenhet informeras de som söker bistånd på nytt om att samtliga inkomster och tillgångar skall anmälas till Migrationsverket. Informationen översätts genom tolk till sökandens språk och dokumenteras enligt särskild ordning i verkets databas (Mi39). Såvitt framkommit gör de flesta handläggare oftast bara en anteckning om att information lämnats om dag- och boendebidrag.

En asylsökande som beviljas ett undantag från kravet om arbetstillstånd informeras om att han eller hon hos lokala skattemyndigheten kan erhålla ett tillfälligt personnummer, ett s.k. samordningsnummer, och skattsedel. Möjlighet finns sedan att arbeta legalt. Information lämnas av mottagningsenheten i samband med att sökanden delges beslutet.

I beviset om AT-UND ingår sedan hösten 2000 information om att en asylsökande som uppbär bistånd alltid är skyldig att anmäla inkomster till Migrationsverket.

### **Arbetsgivarens skyldigheter**

På arbetsgivarens ansvar ligger att redovisa löneutbetalningar till skattemyndigheten, samt att kontrollera att den utländska arbetstagaren har arbetstillstånd. För varje utlänning som saknar arbetstillstånd skall en avgift utkrävas av arbetsgivaren, utlänningsförordningen 10 kap 7 §. Avgiften utgör hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Om överträdelsen pågått mer än tre månader utgör avgiften ett helt basbelopp.

Av beviset om AT-UND framgår att det gäller till dess lagakraftvunnet beslut föreligger i ärendet om uppehållstillstånd. Det framgår dock inte att arbetsgivaren bör kontakta Migrationsverket för att få besked om när lagakraftvunnet beslut föreligger.

### **Skattemyndighetens handläggning**

En asylsökande som har fått en anställning kan vid den lokala skattemyndigheten, mot uppvisande av ett anställningsavtal, beviljas ett s.k. samordningsnummer. Detta nummer är ett slags provisoriskt personnummer och anges högs upp till höger på den skattsedel som skall uppvisas för arbetsgivaren. Det som utmärker numret och skiljer det från ett vanligt personnummer är att siffran 60 adderas till den sökandes födelsedag. En person som exempelvis är född den 25 april 1961 får födelsedatum 610485. Därefter anges ett tresiffrigt individnummer, som är udda för män och jämt för kvinnor, samt en kontrollsiffra, folkbokföringslagen (1991:481) 18a §.

Tidigare begärdes att den asylsökande skulle uppvisa ett bevis om AT-UND för att beviljas samordningsnummer och skattsedel. Sedan årskiftet krävs endast ett anställningsbevis vilket innebär att skattemyndigheten inte vet om den sökande har tillstånd att arbeta i landet.

## **Svårigheter att kontrollera inkomstuppgifter**

De inkomstuppgifter som finns hos skattemyndigheten är belagda med sekretess fram till att taxering är klar. Föregående års inkomst blir tidigast offentlig i mitten av innevarande år. Ofta dröjer det dock fram till i mitten av december innan taxeringen är färdig. Även med samtycke är det således inte möjligt att få fram några inkomstuppgifter under innevarande år. En liten tidsvinst kan möjligen uppnås om ett samtycke finns.

## **Informationen mellan enheter och myndighetssamverkan**

I region Stockholm finns idag ingen särskild rutin om att prövningsenheterna till handläggande mottagningsenhet skall överlämna information som tyder på att den asylsökande uppbär inkomst. Det har framkommit olika åsikter om huruvida en sådan rutin är nödvändig för att förbättra informationsöverföringen mellan våra enheter. Vid förfrågan framkom att inte samtliga prövningsenheter informerade handläggande mottagningsenhet att AT-UND utfärdats.

Det har i några ärenden framkommit att biståndstagande asylsökande ingivit arbetsgivarintyg eller andra anställningsuppgifter till Utlänningsnämnden. Syftet har varit att visa att anknytningen till Sverige är stark. Utlänningsnämnden har såvitt känt ingen rutin att meddela Migrationsverket och har inte heller gjort så i de ärenden som uppdragats av undertecknad (se exemplet nedan).

Vid samtal med representanter från skattemyndigheten i Stockholm framkom att de inte hade kännedom om att de utfärdade provisoriska personnummer till personer som saknade arbetstillstånd samt i vissa fall även till personer som inte har rätt att vistas i landet.

## **En undersökningen av 60 ärenden**

Under perioden 1 juli till 31 december 1998 hade totalt 124 asylsökande i region Stockholm undantagits från kravet om arbetstillstånd. (Antalet har stigit till knappt 1 000 personer 2000.) Av dessa undersöktes 60 slumpvis utvalda ärenden. En majoritet, 35 personer, hade begärt och beviljats ett provisoriskt personnummer av skattemyndigheten. Vid kontroll med skattemyndigheten visade det sig dock att bara fyra av de 35 personerna hade haft en taxerad inkomst under perioden. Av dessa fyra hade två anmält inkomst till Migrationsverket. De två övriga hade således inkomst samtidigt som de felaktigt uppbar bistånd. Undersökningen genomfördes i samarbete med beslutsfattare och handläggare vid mottagningsenheterna i region Stockholm.

## **Underhandsupplysningar om oegentligheter och samarbetet med polisens utlänningsrotlar**

Förutom de slumpvis utvalda ärendena som undersöktes har ett flertal ärenden kontrollerats efter upplysningar från allmänhet och polismyndighet. Inte sällan påträffas asylsökande som arbetstagare vid de restaurangkontroller som polis tillsammans med andra myndigheter genomför i

Stockholms län. Påträffas utländsk arbetstagare kontaktas Migrationsverket för kontroll om personen innehar erforderliga uppehålls- och arbetstillstånd i landet. Samtidigt kontrolleras om bistånd från Migrationsverket utgår för det fall arbetstagaren är asylsökande. Vid varje arbetsplatskontroll upprättas en rapport över vad som framkommit. Migrationsverket får ta del av samtliga rapporter. Till projekt Argus har även inkommit ett flertal anonyma underhandupplysningar om asylsökande med inkomst som samtidigt uppbär bistånd.

Följande exempel belyser konsekvenserna av ett otillbörligt utnyttjande av bidragssystemet där en asylsökande beviljats AT-UND.

En man, i fortsättningen kallad M, reste tillsammans med sin maka och två barn, in i Sverige och ansökte om asyl i november 1997. Eftersom M och hans familj saknade såväl tillgångar som inkomster beviljades fullt dag- och boendebidrag från Migrationsverket. Den 5 maj 1998 ansökte M om tillstånd att få arbeta under ansökningstiden vilket han omgående beviljades. Migrationsverket avslog asylansökningarna i augusti 1998. M med familj överklagade beslutet. Den 1 oktober 1998 påbörjade M en heltidsanställning. Detta åberopades i överklagandet till Utlänningsnämnden. M fick en månadslön på 16 300 kr. Inkomsten anmäldes dock inte till Migrationsverket. Ett år senare fick Migrationsverket, genom en underhandupplysning, vetskap om Ms arbete och inkomster. Vid kontroll med Ms arbetsgivare framkom att M det senaste året hade haft inkomster på närmare 200 000 kr. Av Migrationsverket hade familjen M samtidigt uppburit ca 100 000 kr i bidrag. Hade inkomsten varit känd för verket hade bidraget satts ned till 0 kr. Bidragsutbetalningarna stoppades omgående och saken har polisanmälts.

### **Bedömning av undersökningen**

Endast en liten andel av de som ansökte om asyl i region Stockholm 1998 undantogs från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Den undersökning som gjorts och det som framkommit i övrigt visar att personer som beviljats s.k. AT-UND mycket sällan redovisar några inkomster till skattemyndigheten. Lika ovanligt är att de anmäler inkomst till Migrationsverket. Genom att inte redovisa inkomster förlorar staten skattintäkter. Att inte anmäla inkomst till Migrationsverket innebär att stora summor bistånd felaktigt utbetalas. Av vad som kommit fram av polisens rapporter finns det anledning att anta att bevisen om AT-UND inte sällan används för att arbetsgivaren skall "ha ryggen fri" vid en eventuell arbetsplatskontroll. Bevisen möjliggör således för en oseriös arbetsgivare att utnyttja asylsökande som svart arbetskraft.

### **Förslag till åtgärder**

För att minska möjligheterna för asylsökande att samtidigt uppbära bistånd och legal inkomst, föreslås följande åtgärder.

I samband med att en prövningsenhet beviljar en asylsökande AT-UND bör handläggande mottagningsenhet delges en kopia av beslutet. Har handlingar ingivits till prövningsenheten som tyder på att sökanden uppbär inkomst kopieras handlingarna och inges till mottagningsenheten. För att uppnå enhetlighet vid handläggningen av ärendena bör en regional rutin skapas. Av denna skall även framgå kravet på att väl dokumentera den information som ges till de sökande. Det är Migrationsverket som i en process har att visa att den som uppbär bistånd har informerats om skyldigheten att anmäla inkomster.

I skriften ”Till dig som söker asyl” , sid. 10, under rubriken Arbete görs ett tillägg enligt följande. ”Den som uppbär bistånd är alltid skyldig att anmäla inkomst till Migrationsverket”.

Bättre samverkan mellan myndigheter skulle innebära färre felaktiga utbetalningar av bistånd. Det vore därför önskvärt att Utlänningsnämnden inför en rutin som innebär att de meddelar Migrationsverket om de inkommer handlingar som visar att en asylsökande uppbär inkomst.

Vidare bör utredas möjligheterna för Migrationsverket att i vissa situationer inhämta information av skattemyndigheten.

I beviset om undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd infogas följande textsträngar.

- a) ”En asylsökande som uppbär bistånd från Migrationsverket är alltid skyldig att anmäla samtliga inkomster till Migrationsverket”.
- b) ”För att Migrationsverket skall kunna meddela en arbetsgivare när detta bevis upphör att gälla bör arbetsgivaren omgående meddela Migrationsverket om anställningen”.

## **Förslag till regeländring och övriga synpunkter**

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan finns det anledning att fundera över om inte nuvarande regelverk borde ändras för att minska möjligheterna att utnyttja bidragssystemet på ett otillbörligt sätt.

Vi föreslår därför att 4 kap. § 3a utlänningsförordningen (1989:547) ändras så att den asylsökande kan beviljas tillstånd att arbeta under tiden hans asylansökan prövas först efter uppvisande av anställningserbjudande med särskilt innehåll. Arbetsinsatsen för verkets del skulle väl motiveras av det minskade antalet felaktiga biståndsutbetalningar. Samtidigt borde vissa arbetsgivare bli mindre benägna att utnyttja svart arbetskraft.

## Bilaga 2

Region Stockholm  
Projekt Argus

### En uppföljning av 80 till projektet inkomna ärenden

För att få veta om några åtgärder vidtagits efter det att projektet bearbetat och vidarelämnat de underhandsupplysningar som kommit in till oss, följde vi upp 80 slumpmässigt utvalda ärenden (cirka 5 procent av det totala antalet avslutade ärenden). Samtliga ärenden baserades på uppgifter från allmänheten och kom in till projektet under perioden oktober 1998 till och med april 2000.

Ärendena delades in i tre olika kategorier för att underlätta handläggning och uppföljning. En kategori utgjordes av ärenden där misstanke fanns om att en persons bosättning i Sverige hade upphört. Den andra kategorien gällde personer som misstänktes ha ansökt om asyl i flera identiteter och ibland i flera länder. I den tredje kategorin sorterade vi in övriga ärenden. Detta för att begränsa antalet ärendekategorier. Ärenden som betecknades som "övriga" var till exempel skenanknytningar, svartarbete, illegala vistelser i landet och människosmuggling.

Det var vanligt att uppgifter som inkom i ett ärende gav till resultat att ytterligare oegentligheter upptäcktes. En underhandsupplysning om att en person arbetade svart kunde till exempel leda till upptäckten att personen vistades illegalt i landet. Vidare kunde information om att en utländsk medborgare inte längre var stadigvarande bosatt i Sverige leda till upptäckten att han eller hon oriktigt uppbar ekonomiskt bistånd från försäkringskassan eller socialförvaltningen.

Undersökningen visade att 58 av de 80 ärendena efter viss bearbetning hade överlämnats till andra enheter inom Migrationsverket för åtgärd. I 14 ärenden hade projektet själv tagit beslut. 16 ärenden hade skickats vidare till annan myndighet. 8 ärenden hade vidarelämnats både internt och externt. Följande exempel belyser hur ett normalärende kan se ut som överlämnats såväl internt som externt.

En uppgiftslämnare berättade om två män, de var bröder, och arbetade båda svart på två olika restauranger. Bröderna hade praktikarbete fyra timmar per dag men arbetade i realiteten tio timmar per dag. Någon lön redovisades inte. Vidare uppgavs att

den ena brodern hade ingått två äktenskap. Ett i sitt hemland och ett i Sverige. Båda makarna fanns i Sverige men den ena hade han separerat ifrån. Den andra kvinnan, som han bodde ihop med, hade för avsikt att ingå ett skenäktenskap med brödernas kusin i hemlandet. Detta skulle vara möjligt genom att äktenskapet mellan makarna var registrerat i hemlandet men inte i Sverige.

Uppgiftslämnaren berättade även att bröderna hade långtgående planer på att genom oriktiga uppgifter utnyttja bidragssystemet. I det hyreshus de bodde, hade de hyrt ytterligare en lägenhet enbart av ekonomiska skäl. Myndigheterna skulle vilseledas genom att hustrun och kusinen skulle folkbokföras på den nya adressen och bröderna på den gamla adressen. I verkligheten skulle dock samtliga bo i samma lägenhet och få bostadsbidrag för två lägenheter samtidigt som de hyrde ut den ena lägenheten.

Polisens utlänningsrotel informerades om den del av ärendet som gällde svartarbete. Upplysningen om skenäktenskapet och bigami meddelades handläggande tillståndsenhet som kunde stoppa skenäktenskapet. Vidare meddelade polisen bröderna sedan tidigare var kända för brottslighet. De arbetade inte längre på de restauranger som hade nämnts i tipset. Istället drev de restaurang i egen regi. Då polisen hade kontrollerat restaurangen uppdagades inte bara personer som arbetade svart utan även flera personer som vistades illegalt i Sverige.

Av de 58 ärenden som hade skickats vidare till våra egna enheter hade 52 åtgärdats eller var under handläggning. I 4 av dessa hade upplysningarna gällt personer som ännu inte kommit till Sverige men som enligt uppgift beslutat sig för att ingå skenäktenskap i syfte att beviljas uppehållstillstånd i landet. Informationen hade tillförts ärendet och berörd enhet hade kontaktats. Om det behövs kommer åtgärder att vidtagas. Av de 16 ärenden som vidarelämnats externt har 12 åtgärdats. Övriga var under handläggning.

Uppföljningen visade att de flesta tips om oegentligheter som kom in till projektet berörde våra egna mottagnings- och provningsenheter och att dessa vidtagit adekvata åtgärder.

Av de upplysningar som skickades vidare till andra myndigheter, till exempel polismyndigheten, försäkringskassan och socialförvaltningarna, så fick vi besked om att någon form av åtgärd hade vidtagits. Däremot var det oklart vad som hade hänt med några av de polisanmälningar som projektet lämnat in. Vi kommer därför se över rutinerna vad gäller upprättande av polisanmälningar. Dessutom har vi skapat tre mallar för att underlätta för våra enheter när de ska göra en anmälan.

### Bilaga 3

Region Stockholm

ANMÄLAN

Diarienummer

Enhet

Datum

Till  
Polismyndigheten i Stockholms län  
City Polismästardistrikt 1OKUR  
106 75 Stockholm

#### Anmälan om misstanke om brott

Gällande: \_\_\_\_\_

Ärende: \_\_\_\_\_

Födelseid: \_\_\_\_\_

Medborgarskap: \_\_\_\_\_

Adress: \_\_\_\_\_

Nuvarande status: Asylsökande.

XX är sedan den \_\_\_\_\_ undantagen skyldigheten att inneha  
arbetstillstånd.

XX är enligt uppgift anställd hos:

\_\_\_\_\_  
XX saknar tillstånd att arbeta i Sverige.

#### Tillvägagångssätt

XX har under perioden \_\_\_\_\_ haft en anställning hos  
\_\_\_\_\_. Inkomsten för perioden har varit \_\_\_\_\_ kr.

XX har under samma period uppburit \_\_\_\_\_ kr i bistånd enligt lag  
(1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och anslutande förordning  
(1994:361). Migrationsverket fick kännedom om förhållandet den \_\_\_\_\_  
genom att \_\_\_\_\_.

Genom att underlåta att meddela Migrationsverket sina inkomster har XX  
vilselett Migrationsverket att utbetala \_\_\_\_\_ kr för mycket i  
bistånd. Om XXs inkomster varit kända för Migrationsverket hade en  
nedsättning av biståndet gjorts till \_\_\_\_\_ kr.

#### Ersättningskrav

Migrationsverket har ett krav på återbetalning motsvarande \_\_\_\_\_ kr som  
Migrationsverket på felaktiga grunder utbetalat till XX.

## Övrigt

Migrationsverket vill erinra om bestämmelserna i 10 kap 7-8 § utlänningslagen angående arbetsgivares ansvar vid anställning av person som saknar tillstånd att arbeta i Sverige.

### **Bilagor (till exempel)**

- 1) Anställningsintyg
- 2) Lönebesked
- 3) Ekonomisk deklARATION
- 4) Registerutdrag av bidragshistorik
- 5) Tjänsteanteckningar

Kopia till Migrationsverkets huvudkontor, verkssekretariatet, i Norrköping.  
Stockholm den

---

Namnteckning, namnförtydligande

### **Om rätt till bistånd och förmåner för asylsökande**

Rätt till bistånd och förmåner för asylsökande regleras i lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och anslutande förordning (1994:361). En asylsökande som uppbär bistånd är skyldig att meddela eventuella inkomster och tillgångar till Migrationsverket eftersom bistånden baseras på den asylsökandes inkomster och tillgångar (egna medel).

I samband med asylutredningen görs en utredning om den sökandes ekonomiska förhållanden som dokumenteras i en ekonomisk deklARATION. Samtidigt får sökanden underteckna en förbindelse att anmäla eventuella inkomstförändringar till Migrationsverket.

Den ekonomiska deklARATIONen som upprättas i samband med asylansökan kopieras och tillställs handläggande mottagningsenhet. Vid det s.k. inskrivningssamtalet hos mottagningsenhet informeras de som söker bistånd på nytt om att samtliga inkomster och tillgångar skall anmälas till Migrationsverket. Informationen översätts genom tolk till sökandens språk och dokumenteras enligt särskild ordning i verkets databas.

### **Om tillstånd att arbeta för asylsökande i Sverige**

En utlännning skall ha tillstånd för att arbeta här om inte utlännningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Genom ändring (1992:581) av utlänningsförordningen (1989:547 UtlF) har regeringen beslutat att asylsökande i vissa fall skall undantas från kravet på arbetstillstånd under väntetiden.

Beträffande den som ansöker om asyl skall Migrationsverket enligt 4 kap 3 a § utlänningsförordningen ex officio utfärda särskilt bevis om undantag från skyldigheten att ha AT, om Migrationsverket bedömer att verkets beslut

i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från den dag då ansökan om asyl gavs in. Inget arbetserbjudande behövs.

## Bilaga 4

Region Stockholm

Diarienummer

Enhet

Datum

Polismyndigheten i Stockholms Län  
City Polismästardistrikt 1OKUR  
106 75 Stockholm

### Underrättelse om misstanke om brott enligt utlänningslagen

Migrationsverkets ärende: \_\_\_\_\_.

Medborgaren i ,

, med personnummer och angiven adress

\_\_\_\_\_,  
\_\_\_\_\_ har

ansökt om uppehållstillstånd i Sverige.

o Upphållstillståndet löpte ut \_\_\_\_\_ och först

\_\_\_\_\_ har ansökan om förlängning lämnats in.

o Viseringen löpte ut \_\_\_\_\_ först \_\_\_\_\_

ansökan om förlängning lämnats in.

o Den tillståndsfria tiden löpte ut \_\_\_\_\_ först

\_\_\_\_\_ har ansökan om uppehållstillstånd gjorts.

o Den sökande reste in i Sverige \_\_\_\_\_ lämnade in en ansökan

om uppehållstillstånd \_\_\_\_\_. Sökanden har dessförinnan vistats i

Sverige utan erforderligt tillstånd.

Eftersom det finns misstanke om brott enligt 10 kap 1 § första stycket 1

utlänningslagen (1989:529) har Migrationsverket funnit anledning att

underrätta polismyndigheten om detta förhållande för eventuell åtgärd.

\_\_\_\_\_  
Stockholm den

\_\_\_\_\_  
Namnteckning, namnförtydligande

## Bilaga 5

Region Stockholm

ANMÄLAN

Diarienummer

Enhet

Datum

Till  
Polismyndigheten i Stockholms län  
City Polismästardistrikt 1OKUR  
106 75 Stockholm

### Anmälan om misstanke om brott

Gällande: född den

Ärende:

Adress:

**alias**

Namn: född den

Ärende:

Adress:

### Tillvägagångssätt

Migrationsverket har funnit anledning att misstänka att ovan angiven person, genom att till Migrationsverket lämna oriktiga uppgifter om sin identitet och andra förhållanden, gjort sig skyldig till brott. Enligt verkets bedömning är det brott enligt Brottsbalken och utlänningslagen.

Migrationsverkets misstanke grundas på den fingeravtrycksjämförelse (se sakkunnigutlåtande bil. 1) som utfördes den \_\_\_\_\_ och som inkom till Migrationsverket den \_\_\_\_\_

I ärendet har även framkommit följande

---

---

### Ersättningsanspråk

Genom förfarandet har X alias Y vilselett Migrationsverket att utbetala \_\_\_\_\_ kr för mycket i ekonomiskt bistånd under perioden \_\_\_\_\_ till och med \_\_\_\_\_ .

Migrationsverket önskar att ovan angivet belopp återbetalas till Statsverket och att åklagare för verkets talan i ersättningsdelen samt att Migrationsverket erhåller information om ärendets handläggning.

**Bilagor (till exempel)**

- 1) Sakkunnigutlåtande
- 2) Registerutdrag av bidragshistorik
- 3) Fotografier

Stockholm den

---

Namnteckning, namnförtydligande

**Kopia till**

Migrationsverkets huvudkontor, verkssekretariatet, i Norrköping.