

Målnummer:	UM10595-23	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2024-07-04		
Rubrik:	En utlänning som har uppehållstillstånd i en annan EU-stat har bedömts utgöra ett hot mot allmän ordning eftersom han är misstänkt för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd. Han får därför avvisas utan en föregående uppmaning att självmant bege sig till den andra EU-staten.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• Artikel 6.2 i direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna• Artikel 6 i förordning 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer• 8 kap. 2 §, 8 kap. 6 a § och 10 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• EU-domstolens dom den 11 juni 2015 (Zh. och O, C-554/13, EU:C:2015:377)		

REFERAT

Efter att SS den 3 oktober 2023 påträffats vid en arbetsplatsinspektion, beslutade Polismyndigheten samma dag att ta honom i förvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Som skäl för sitt beslut angav Polismyndigheten följande. SS har uppehållstillstånd och skyddsstatus i Grekland. Det är sannolikt att han arbetar i Sverige utan arbetstillstånd. Polismyndigheten bedömer att syftet med hans vistelse i Sverige är att arbeta och att han inte uppfyller villkoren för inresa och vistelse i Sverige. Att arbeta här utan tillstånd är ett brott enligt utlänningslagen och SS utgör en risk för allmän ordning och säkerhet. På grund av det saknas det förutsättningar att enligt 8 kap. 6 a § utlänningslagen uppmana honom att självmant bege sig till Grekland. Det är därför sannolikt att han kommer att avvisas. Han har tidigare hållit sig undan genom att inte legalisera sin vistelse.

SS överklagade Polismyndighetens beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2023-10-11, ordförande Sigerud), som upphävde beslutet och försatte SS på fri fot. Domstolen förde fram följande. Det som hittills har kommit fram om SS:s beteende, det vill säga att det är sannolikt att han har arbetat i Sverige utan tillstånd, ger inte tillräckligt stöd för att hans beteende utgör en sådan verklig och aktuell risk för allmän ordning som avses i 8 kap. 6 a § andra stycket 4 utlänningslagen. Eventuella framtida beslut om att avvisa honom får därför fattas först efter att han fått en uppmaning att själv lämna landet inom skälig tid. Mot denna bakgrund och med beaktande av omständigheterna i målet är det för närvarande inte sannolikt att han kommer att avvisas. Förutsättningarna för att ta honom i förvar är därmed inte uppfyllda.

Polismyndigheten överklagade migrationsdomstolens dom och yrkade att den skulle upphävas.

SS ansåg att överklagandet skulle avslås och förde fram följande. Han har inte arbetat i Sverige. Han har rest in i Sverige med en grekisk resehandling och har därför haft rätt att vistas i landet en viss tid utan att ta kontakt med berörda myndigheter. Han befann sig på den aktuella arbetsplatsen för att besöka en vän.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2024-07-04, Liljeqvist, L Axelsson och Mattsson, referent / föredragande Mkrtychyan), yttrade:

1. Det målet gäller

Frågan i målet är om misstanken om att SS har arbetat i Sverige utan arbetstillstånd innebär att han utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.

2. Rättslig reglering m.m.

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna (förordning 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer). Det framgår av 8 kap. 2 § 6 utlänningslagen. Ett sådant krav är att tredjelandsmedborgaren kan styrka syftet med den avsedda vistelsen.

När en fråga uppkommer om avvisning enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen av en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan EU-stat, ska den beslutande myndigheten uppmana utlänningen att inom en skälig tid självmant bege sig till den andra EU-staten. Den beslutande myndigheten får avgöra frågan om avvisning först om utlänningen inte har följt en sådan uppmaning (8 kap. 6 a § första stycket utlänningslagen). Det gäller dock inte om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet (8 kap. 6 a § andra stycket 4 utlänningslagen).

Bestämmelsen i 8 kap. 6 a § utlänningslagen genomför artikel 6.2 i återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna). Med återvändande avses enligt direktivet en tredjelandsmedborgares återresa till sitt ursprungsland eller ett annat land utanför EU (artikel 3.3). Artikel 6.1 föreskriver att medlemsstaterna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. Vissa undantag från denna regel gäller enligt artikel 6.2–5.

Enligt artikel 6.2 ska en tredjelandsmedborgare, som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i en annan medlemsstat, ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om tredjelandsmedborgaren inte följer detta krav eller om dennes omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska artikel 6.1 tillämpas.

I förarbetena till 8 kap. 6 a § utlänningslagen (prop. 2016/17:61 s. 21) anges att en hänvisning till allmän ordning och nationell säkerhet även finns i artikel 7.4, som reglerar förutsättningarna för att inte besluta om någon tidsfrist för frivillig avresa. Ledning för under vilka förutsättningar undantaget ska tillämpas kan alltså sökas bland förutsättningarna att enligt 8 kap. 21 § andra stycket 2 utlänningslagen inte bevilja en tidsfrist för frivillig avresa.

Begreppet allmän ordning och säkerhet förekommer i flera EU-rättsakter och har tolkats av EU-domstolen i flera avgöranden. Av domstolens praxis framgår att begreppet ska ges den innebörd som följer av unionsrätten.

EU-domstolen har i en dom från den 11 juni 2015, som rörde tillämpningen av artikel 7.4 i återvändandedirektivet, uttalat bland annat följande (Zh. och O, C-554/13, EU:C:2015:377, punkterna 48–50, 52, 58 och 60). Vid bedömningen av om en tredjelandsmedborgare utgör ett hot (ord som "fara" eller "risk" ska uppfattas i betydelsen "hot") mot allmän ordning ska en medlemsstat undersöka om hans eller hennes personliga beteende utgör en verklig och aktuell risk för den allmänna ordningen. En misstanke om att en tredjelandsmedborgare har begått en straffbar gärning som utgör brott enligt nationell rätt, sammantagen med andra omständigheter i det särskilda fallet, kan utgöra grund för att fastställa att det finns ett hot mot allmän ordning i den mening som avses i artikel 7.4. Medlemsstaterna är i princip fortfarande fria att utifrån nationella behov, som kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning kräver. Det måste säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas under alla steg i återvändandeförfarandet. Begreppet hot mot allmän ordning förutsätter att det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, finns ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

SS är tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i en annan EU-stat, Grekland. Han har då rätt att röra sig fritt i högst tre månader under en sexmånadersperiod inom medlemsstaternas territorium, förutsatt att han uppfyller de inresevillkor som anges i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna. SS har inte styrkt att han har ett legitimt syfte med att vistas här. Han uppfyller därför inte kraven i artikel 6 i kodexen och det finns följaktligen grund för att avvisa honom. Om han bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet får han avvisas utan någon föregående uppmaning att självständigt inom en skälig tid bege sig till Grekland, där han har tillstånd att vistas.

Den aktuella situationen gäller en avvisning till Grekland, det vill säga inte till SS:s ursprungsland eller något annat land utanför EU. Situationen är därför inte en sådan som beskrivs i artikel 6.2 i återvändandedirektivet, som föreskriver ett avlägsnande ut ur unionen om en uppmaning inte följs (artikel 6.1). Någon skillnad mellan de båda situationerna görs dock inte i 8 kap. 6 a § utlänningslagen. Begreppet allmän ordning och säkerhet i bestämmelsen ska därmed tolkas utifrån unionsrätten och ges samma innebörd oavsett om en utlännings ska avvisas eller utvisas inom eller ut ur unionen.

SS är misstänkt för att ha arbetat i Sverige utan arbetstillstånd, vilket är ett brott enligt 20 kap. 3 § utlänningslagen. Frågan är om det kan utgöra ett hot mot allmän ordning. Det krävs då att SS:s beteende innebär ett hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

Det får anses vara allmänt accepterat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och även för med sig många andra problem för det svenska samhället. En utlännings som arbetar utan att ha tillstånd till det bidrar till dessa problem. Sådana anställningar innebär generellt sett ett hot mot grundläggande samhällsintressen såsom en reglerad arbetsmarknad, en reglerad invandring och ett välfungerande välfärdssystem. Mot den bakgrunden kan en utlännings som tar en anställning och arbetar utan att ha tillstånd till det anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället. En bedömning måste dock göras av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att det finns ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.

SS har påträffats i arbetskläder i en bilverkstad. Han har inte kunnat visa när han reste in i och inte heller när han skulle lämna Sverige. Han har lämnat motstridiga uppgifter om syftet med sin vistelse. Det är sannolikt att han har arbetat här utan tillstånd och att han inte har haft för avsikt att legalisera sin vistelse här. Sammantaget har hans beteende bidragit till ett hot mot grundläggande samhällsintressen och är tillräckligt för att han ska anses utgöra ett verkligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen.

När det gäller bedömningen av om det är proportionerligt att avvisa SS utan en föregående uppmaning att självmant bege sig till Grekland, är det uppenbart att intresset av att skydda den allmänna ordningen väger tyngre än hans intresse av att självmant få möjlighet att resa till Grekland. Åtgärden måste därför anses proportionerlig och det har därmed varit sannolikt att SS ska avvisas.

Även övriga förutsättningar för s.k. sannolikhetsförvar med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen har varit uppfyllda och det var riktigt av Polismyndigheten att ta honom i förvar. Migrationsdomstolen borde därför inte ha upphävt beslutet. Eftersom SS inte längre hålls i förvar ska målet skrivas av från vidare handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen skriver av målet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2016/17:61 s. 21
