

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1878-12

meddelad i Stockholm den 6 november 2012

KLAGANDE

Migrationsverket
Förvaltningsprocessenheten
Box 507
169 29 Solna

MOTPART

SAS AB, 556606-8499

Ombud:

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 19 mars 2012 i mål nr 5541-11, se bilaga

SAKEN

Särskild avgift enligt utlänningslagen

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar Migrationsverkets talan till den del verket som grund för yrkandet om särskild avgift åberopar bristande kontroll i fråga om utlännings medel för hemresa.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet i övrigt.

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

DOM

Mål nr
1878-12

YRKANDEN M.M.

Migrationsverket yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av kammarrättens dom fastställer verkets beslut i fråga om särskild avgift och anför bl.a. följande.

SAS AB har bevisbördan för att kontrollskyldigheten avseende passinnehav enligt 9 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716), UtL, är uppfylld. Den av SAS ingivna bevisningen avseende avtal med en s.k. handling agent på Istanbuls flygplats samt rutiner för kontroll av passagerares resehandlingar är inte tillräcklig för att uppfylla beviskravet. Den bevisning som bör krävas måste vara relaterad till kontrollen vid den aktuella flygningen, exempelvis i form av noteringar i en logg, kopior av passagerares resehandlingar från flygningen i fråga eller uppgifter från tjänstgörande personal. När det inte visats att kontroll har utförts saknar det betydelse om förfalskningen vid en sådan kontroll skulle ha upptäckts eller inte.

Som verket anför i kammarrätten är det vidare uppenbart att SAS i det aktuella fallet inte heller vidtagit någon kontroll enligt 9 kap. 3 § andra stycket UtL av att passageraren haft medel för sin hemresa. Även detta förhållande utgör skäl för påförande av särskild avgift enligt 19 kap. 5 § UtL.

SAS anser att Migrationsverkets överklagande ska avslås och anför bl.a. följande.

Det är orimligt att kräva att personal som fanns på plats vid den aktuella resan den 21 mars 2008 nu ska kunna erinra sig just den aktuella passageraren. Ett sådant krav skulle förutsätta att transportören förde någon form av loggbok eller register över namn och resehandlingar för samtliga passagerare och följaktligen även för de passagerare där transportören inte haft anledning misstänka att något var fel. Ett sådant synsätt saknar stöd i utlänningslagen och dess förarbeten samt strider mot gällande lagstiftning avseende behandling av personuppgifter.

DOM

Mål nr
1878-12

Migrationsverket har först i kammarrätten gjort gällande att även bristande kontroll av att den aktuella passageraren hade tillräckliga medel för hemresan utgör grund för påförande av särskild avgift enligt utlänningslagen. Frågan om ansvar i detta hänseende omfattas emellertid inte av prövningen i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 9 kap. 3 § första stycket UtlL ska en transportör kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet. Enligt paragrafens andra stycke ska transportören vidare, om det inte är obehövt på grund av resultatet av kontroll som utförs enligt första stycket, även kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

Av 19 kap. 5 § UtlL följer att en transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § ska betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft. Transportören ska dock inte betala någon särskild avgift, om transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

I Migrationsverkets nu överklagade beslut om påförande av särskild avgift åberopades som grund för beslutet endast att SAS brustit i sin kontrollskyldighet vad gäller en passagerares resehandlingar. I beslutet åberopades däremot inte bristande kontroll av att den aktuella passageraren hade tillräckliga medel för hemresa. Högsta förvaltningsdomstolen kan då inte i målet pröva om denna underlåtenhet skulle kunna utgöra grund för påförande av särskild avgift, och Migrationsverkets talan i den delen ska avvisas.

Beträffande kontrollen av resehandlingar beaktar Högsta förvaltningsdomstolen följande.

DOM

Mål nr
1878-12

Syftet med de aktuella bestämmelserna om transportörens kontrollansvar är enligt förarbetena (prop. 2003/04:50 s. 55–66) att se till att en grundläggande kontroll av resehandlingar görs. Vid denna kontroll ska uppenbart falska eller förfälskade handlingar kunna upptäckas. Någon mer ingående kontroll än så vore inte rimlig, eftersom det skulle ställa för höga krav på tid, resurser och ändrade rutiner. Om en utlänning innehar en resehandling som inte är en uppenbar förfälskning ska transportören inte påföras någon avgift. Transportören måste visa att kontrollskyldigheten är fullgjord, vilket kan ske genom att personal på plats redogör för rutiner och förhållanden i det enskilda fallet. Det får dock inte ställas alltför höga krav på transportören.

SAS har till styrkande av att kontrollskyldigheten har fullgjorts åberopat skriftliga avtal som reglerar hur kontrollerna ska utföras. Stationspersonal på aktuell plats ska utföra individuella kontroller av pass och andra resedokument vid två tillfällen före avresa. En minimibemanning vid kontrollstationerna anges om minst fyra personer i skilda positioner. Om resehandlingarna ifrågasätts på något sätt ska ytterligare kontroller göras och handlingarna ska kopieras. Viss teknisk apparatur ska finnas tillgänglig.

Den beskrivna kontrollproceduren får, i enlighet med vad som här återgetts av förarbetena till lagstiftningen, anses uppfylla utlänningslagens krav på transportören i fråga om grundläggande kontroll av resehandlingar. Därutöver ger lagstiftningen inte stöd för att kräva att transportören ska tillämpa sådana rutiner att det i efterhand alltid är möjligt att tillhandahålla en individualiserad dokumentation eller annan information relaterad till kontrollen av en enskild resenär, annat än om utredningen pekar på att misstankar borde ha uppstått när resehandlingarna granskats på plats.

Den resehandling som är aktuell i målet är ett pass, som vid inresekontrollen i Sverige visade sig vara förfälskat. Utredningen ger stöd för att förfälskningen var skickligt utförd. Passet utgjorde inte en sådan uppenbart oriktig handling som borde ha uppmärksamats eller väckt misstankar vid en grundläggande kontroll. Den kontrollskyldighet som åvilat SAS får därför anses vara uppfylld även i fråga

DOM

Mål nr
1878-12

om den aktuella resehandlingen. Förutsättningar för påförande av särskild avgift saknas och överklagandet ska avslås.

Föredragande justitiesekreterare

Avd. I

Föredraget 2012-10-17



**KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Avdelning 2

DOM

2012-03-19
Meddelad i Stockholm

Mål nr 5541-11

KLAGANDE

SAS AB, 556606-8499

Ombud:

MOTPART

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 6 september 2011 i mål
nr 12872-10, se bilaga A

SAKEN

Särskild avgift enligt 19 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten bifaller överklagandet och undanröjer underinstansernas
beslut.

YRKANDEN M.M.

SAS AB (bolaget) yrkar att kammarrätten ska ändra förvaltningsrättens dom och upphäva Migrationsverkets beslut om påförande av särskild avgift. Till stöd för sin talan anför bolaget bl.a. följande. Syftet med reglerna om transportöransvar är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av de resandes pass och andra resehandlingar att genomföra en grundläggande sådan. Transportören ska ha ett rimligt ansvar för denna grundläggande kontroll av resehandlingar. Det ska inte krävas några större utredningsinsatser för att fullgöra kontrollskyldigheten utan den ska anses uppfylld genom sådan kontroll av resehandlingar som ligger inom transportörens kompetens. Omfattningen av kontrollskyldigheten sträcker sig därför till att transportören bör kunna upptäcka avsaknad av eller uppenbart falska eller förfalskade handlingar. Det ska således inte vara fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Den passhandling som nu lett till att bolaget har påförts särskild avgift är en mycket bra förfalskning. Att bolaget inte upptäckte att handlingen var falsk medför inte att bolaget inte har fullgjort sin kontrollskyldighet. Bolaget har kontrollerat handlingen i enlighet med sina rutiner. I det aktuella fallet måste detta anses tillräckligt, varför någon särskild avgift inte ska påföras.

Migrationsverket bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Bevisbördan för att kontrollskyldigheten är fullgjord åvilar bolaget. Bolaget har inte presenterat någon bevisning rörande vilken kontroll som har utförts i det aktuella fallet, utan hänvisar till de kontrollrutiner som bolaget tillämpar. Rörande aktuell passhandling så visar polisens utlåtande den 21 mars 2008 att bolagets kontroll av handlingen borde ha väckt misstankar om att den var förfalskad, vilket i sin tur borde ha föranlett en mer utförlig kontroll. Vidare skulle bolaget även ha kontrollerat att utlänningen hade

medel för sin hemresa. Inte heller i denna del har bolaget fullgjort sin kontrollskyldighet eftersom utlänningen saknade sådana medel.

Upplysningar från polisen

Kammarrätten har inhämtat upplysningar från polisen rörande den aktuella passhandlingen. Polisen har uppgett bl.a. att förfalskningen är mycket bra och att den har behållits i utbildningssyfte samt att det krävs särskild kunskap och utrustning för att upptäcka att handlingen är förfalskad.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga bestämmelser framgår av förvaltningsrättens dom.

I förarbetena till aktuella bestämmelser, prop. 2003/04:50, anges bl.a. följande (s. 58 och 66).

Syftet med kontrollskyldigheten är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av sina resandes handlingar att genomföra en grundläggande sådan. /.../ Vad transportörerna vid sin kontroll bör kunna upptäcka är avsaknad av eller uppenbart falska eller förfalskade handlingar. Det ska däremot inte vara fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Reglerna ska bara träffa transportörer som åsidosätter denna grundläggande kontrollskyldighet. Tillämpad på ett riktigt sätt kan en sådan kontrollskyldighet inte anses orimlig. Denna kontroll motsvarar den grundläggande kontroll av resedokument som transportörerna redan i dag måste göra för att undgå kostnadsansvar för återförande.

Det är transportörens ansvar att visa att han har fullgjort sin kontrollskyldighet eller haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. /.../ Det får dock inte ställas alltför höga krav på transportören. Sätten för transportörerna att visa detta är, bortsett från att åberopa eventuell dokumentation, att med hjälp av sin personal på plats redogöra för rutiner och förhållanden i det enskilda fallet./.../ Enligt regeringens mening bör det dock överlåtas till transportörerna att bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas. Transportören bör dock kunna undgå ansvar om resehandlingarna dokumenterats, såvida inte myndigheterna kan visa att resehandlingarna var uppenbart falska eller tillhörde någon annan och att detta var uppenbart. Om transportörerna visar att de har gjort vad som

varit möjligt för att kontrollera att erforderliga resehandlingar fanns, ska avgift således inte påföras.

Kammarrätten gör följande bedömning.

Kammarrätten konstaterar inledningsvis att bolaget har påförts särskild avgift med anledning av att en av bolagets passagerare har kommit till Sverige med förfalskat pass.

Mot bakgrund av de ovan redovisade förarbetsuttalandena samt vad som har framkommit rörande den aktuella passhandlingen och bolagets kontrollrutiner kan bolaget inte anses ha brustit i sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § första stycket utlänningslagen. Särskild avgift enligt 19 kap. 5 § samma lag ska därför inte påföras och överklagandet ska bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

f.d. kammarrättsråd
ordförande

kammarrättsråd
referent

tf assessor

föredragande



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Allmänna avdelningen

DOM
2011-09-06
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
12872-10
Enhet 11

KLAGANDE
SAS AB, 556606-8499

Ombud:

MOTPART
Migrationsverket
Förvaltningsprocessenheten i Solna
Box 507
169 29 Solna

ÖVERKLAGAT BESLUT
Migrationsverkets beslut 2009-04-28
Dnr STO-162-2008-12929

SAKEN
Särskild avgift enligt 19 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) –UtlL

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: forvaltningsrattenistockholm@dom.se	08-561 680 01	måndag – fredag 09:00-15:00

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Migrationsverket beslutade den 28 april 2009 att Scandinavian Airlines System (SAS) skulle erlägga en särskild avgift på 40 000 kr till staten. Som skäl för beslutet angavs att SAS hade brustit i sin kontrollskyldighet i och med att en av bolagets passagerare hade kommit till Sverige den 21 mars 2008 med ett förfalskat pass.

SAS yrkar att det inte ska påföras särskild avgift och anför bland annat följande. Bolaget har inte brustit i sin kontrollskyldighet. Bolaget har med hjälp av så kallad handling agent i Istanbul noggrant kontrollerat passage-rarens resedokument och pass inför avresan, vilket inte föranlett någon misstanke om bristfälliga eller förfalskade dokument vid incheckningen. Eftersom någon misstanke om passets äkthet inte förelåg dokumenterades inte kontrollen särskilt. Att dokumentera samtliga handlingar, även sådana där ingen misstanke om förfalskning föreligger, vore orimligt och dessutom i strid med utlänningslagens krav om kontrollskyldighetens omfattning. Av de aktuella bestämmelserna framgår att kontrollskyldigheten sträcker sig till om passet har framstått som uppenbart förfalskat. Det har inte framkommit någon argumentation eller bevisning till stöd för att det aktuella passet skulle anses som ”uppenbart” falskt. Av polisens passutlåtande den 21 mars 2008 framgår att polisen använt specialutrustning för att kontrollera handlingens äkthet. Det är inte möjligt för transportörerna att företa en sådan undersökning motsvarande den som poliserna har gjort i ärendet. Transportörerna saknar kompetens och behörighet och en sådan undersökning går utöver kontrollskyldighetens omfattning samt står i strid mot syftet med lagen. Det saknas dessutom helt instruktioner från relevanta myndigheter hur en sådan kontroll ska göras. SAS ställer sig frågande till Migrationsverkets yttrande att bolaget inte har visat att kontroll har förekommit i det enskilda fallet. Migrationsverket synes hävda att transportören ska föra någon form av ”loggbok” eller register över namn och resehandlingar

för samtliga passagerare som flygbolaget hanterar. Ett sådant krav på registrering och dokumentation går långt utöver kontrollskyldigheten som följer av utlänningslagen och skulle strida mot personuppgiftslagen. Migrationsverket har därtill i ett tidigare yttrande uppgett att det är transportören själv som ska bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de handlingar som har förevisats.

SAS har åberopat ett utdrag ur SAS Station Passenger Manual och ett passutlåtande utfärdat av polisen den 21 mars 2008.

Migrationsverket vidhåller sin talan och anför bl.a. följande. SAS har inte visat att de haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att inresa i landet. Bolaget har inte uppfyllt bevisbördan avseende kontrollskyldigheten då det inte har presenterat någon dokumentation avseende hur kontrollen av den i målet aktuella passageraren har gått till. Vid ett sådant förhållande saknas anledning att gå vidare och pröva huruvida handlingarna har varit uppenbart falska eller inte. Verket anser att transportörens kontrollskyldighet är densamma oavsett handlingens kvalitet.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I 9 kap. 3 § första stycket UtL anges att en transportör ska kontrollera att en utlänning, som transportören transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för resa in i landet.

I 19 kap. 5 § UtL anges följande. En transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § ska betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

Transportören ska dock inte betala någon särskild avgift, om

1. transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Enligt 19 kap. 6 § UtlL ska den särskilda avgiften enligt 5 § för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor.

Förvaltningsrättens bedömning

I förarbetena till aktuella bestämmelser anges bland annat följande. Syftet med kontrollskyldigheten är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av sina resandes handlingar att genomföra en grundläggande sådan. Vad transportörerna vid sin kontroll bör kunna upptäcka är avsaknad av eller uppenbart falska eller förfalskade handlingar. Det ska däremot inte vara fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Reglerna ska bara träffa transportörer som åsidosätter denna grundläggande kontrollskyldighet. Tillämpad på ett riktigt sätt kan en sådan kontrollskyldighet inte anses orimlig. Denna kontroll motsvarar den grundläggande kontroll av resedokument som transportörerna redan i dag måste göra för att undgå kostnadsansvar för återförande. (Prop. 2003/04:50 s. 58).

Det är transportörens ansvar att visa att han har fullgjort sin kontrollskyldighet eller haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Det får dock inte ställas alltför höga krav på transportören. Sätten för transportörerna att visa detta är, bortsett från att åberopa eventuell dokumentation, att med hjälp av sin personal på plats redogöra för rutiner och förhållanden i det enskilda fallet. Om samråd har förekommit med till exempel myndighetspersonal eller UNHCR, bör även detta anges. Enligt regeringens mening bör det dock överlåtas till transportörerna att bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas. Transportören bör dock kunna undgå ansvar om resehandlingarna dokumenterats, såvida inte myndigheterna kan visa att resehandlingarna var uppenbart falska eller tillhörde någon

annan och att detta var uppenbart. Om transportörerna visar att de har gjort vad som varit möjligt för att kontrollera att erforderliga resehandlingar fanns, ska avgift således inte påföras (a. prop. s. 66).

Av vad som framgår av ovan redovisade förarbeten är det bolagets ansvar att visa att det har fullgjort sin kontrollskyldighet. SAS har åberopat utdrag ur bolagets rutiner för kontroll av resedokument. Däremot har SAS inte företett någon redogörelse av personalen på plats om förhållandena i det enskilda fallet. SAS kan därmed inte anses ha visat att bolaget har gjort vad som är möjligt för att kontrollera att erforderliga resehandlingar fanns. Mot bakgrund av ovanstående samt då det inte framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften finner förvaltningsrätten att Migrationsverket haft fog för sitt beslut. Även avgiftens storlek om 40 000 kr får anses som rimlig eftersom beloppet enligt förarbetena bör vara kännbart. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1a)

rådman

I avgörandet har även deltagit nämndemännen

Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien