

Målnummer: UM3854-07**Avdelning:** 8**Avgörandedatum:** 2008-07-01

Rubrik: Möjligheten att erhålla ny prövning av frågan om uppehållstillstånd i verkställighetsärenden är ett extraordinärt rättsmedel som skall tillämpas restriktivt. När återopade skyddsskäl är hänförliga endast till en del av ursprungslandet, skall möjligheten till internflykt beaktas vid bedömning av om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd skall beviljas.

Lagrum:

- 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716)
- Artikel 8 i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet

Rättsfall:

- MIG 2007:33 II
- MIG 2007:55

REFERAT

Migrationsverket avlog genom beslut den 3 maj 2004 A:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. och beslöt att avvisa honom till Afghanistan. Sedan A överklagat beslutet, beslutade Utlänningsnämnden den 31 maj 2005 att avslå hans överklagande, varigenom avvisningsbeslutet vann laga kraft. Migrationsverket beviljade därefter A med stöd av 2 kap. 5 b § i den numera upphävda utlänningslagen (1989:529) i dess lydelse den 15 november 2005-den 30 mars 2006, uppehålls- och arbetstillstånd för tiden den 5 april 2006-den 5 april 2007. Beslutet om avvisning upphävdes inte. A ansökte om fortsatt uppehållstillstånd och anförde att han inte kunde återvända till hemlandet på grund av fara för livet.

Migrationsverket beslutade den 9 juli 2007 att inte bevilja A uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), att inte bevilja A ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § samma lag och att inte avbryta verkställigheten av avvisningsbeslutet. Verket anförde som skäl för sitt beslut följande. Den bestämmelse som medgav att A beviljades tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att det var "humanitärt angeläget" har numera upphävts. Den nya utlänningslagen innehåller inte begreppet "humanitärt angeläget". Det finns dock fortfarande möjlighet att på grund av nya omständigheter få ett avvisningsbeslut som vunnit laga kraft prövat på nytt och i vissa fall få uppehållstillstånd. Bestämmelserna om detta extraordinära prövningsförfarande finns i 12 kap. 18-20 §§ utlänningslagen. Eftersom A har ett gällande avvisningsbeslut som vunnit laga kraft skall hans nu aktuella ansökan prövas enligt dessa regler som avser verkställighetshinder. Enligt 18 § får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd om det har kommit fram nya omständigheter som innebär att det finns sådana hinder mot verkställigheten som nämns i bestämmelsen. Dessa hinder är politiska verkställighetshinder enligt 1, 2, eller 3 §, praktiska hinder som innebär att mottagarlandet inte kommer att ta emot utlännings, medicinska hinder och annan särskild anledning att beslutet inte bör verkställas. Enligt den tillfälliga lagregeln i 2 kap. 5 b § kunde lång vistelsetid i Sverige ha betydelse vid prövningen. Enligt de nya bestämmelserna om verkställighetshinder utgör emellertid lång vistelsetid i Sverige inte något skäl för att bevilja uppehållstillstånd. Enligt 19 § skall verket

ta upp frågan om uppehållstillstånd till förnyad prövning om utlännings-
åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra ett politiskt
verkställighetshinder enligt 1, 2 eller 3 § och dessa omständigheter inte kunnat
åberopas tidigare eller utlännings- visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat
dem tidigare. Är dessa förutsättningar inte uppfyllda skall verket inte bevilja ny
prövning. De skäl som A nu åberopar får anses vara den allmänna situationen i
Afghanistan och vad han tidigare åberopat. Säkerhetsläget i Afghanistan har
försämrats under det senaste året. I de södra delarna pågår öppna stridigheter
mellan talibanrörelsen och den internationella säkerhetsstyrkan, ISAF, som
under 2006 har utvidgat sitt ansvarsområde till hela Afghanistan. I andra delar
av landet har attentat blivit vanligare. Säkerhetsläget är stabilast i Kabul.
Uppbyggnaden av en nationell polis och armé har fortsatt med internationellt
stöd. Detta framgår av UD:s rapport om mänskliga rättigheter i Afghanistan år
2006, rapport från Home Office, Storbritannien, 16 oktober 2006 och rapport
från UNHCR om Afghanistan i juni 2005, uppdaterad 25 april 2007. Om det är
möjligt för en person att återvända till sitt hemland, eller till den del av ett land
dit verkställighet skall ske, skall prövas individuellt. Det förutsätts att den som
får ett beslut om avvisning eller utvisning självant lämnar Sverige, se MIG
2007:9. Enligt Migrationsverkets bedömning har det inte framkommit någon ny
omständighet som utgör ett politiskt verkställighetshinder. Säkerhetsläget i den
del av Afghanistan som A kommer ifrån, Ghazni, är inte tillfredställande men
kan inte heller anses så allvarligt att det föreligger verkställighetshinder enligt
12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen. A har som man i arbetsför ålder möjlighet att
resa fritt i Afghanistan och bosätta sig på en ort med någorlunda stabilt
säkerhetsläge. Han har också släkt kvar i Afghanistan. Det finns
reseförbindelser till Afghanistan och det är således praktiskt möjligt att
återvända. Mot bakgrund av detta och att det inte finns några andra
tillståndsgrundande skäl anser Migrationsverket att det saknas förutsättningar
att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. A har inte
heller i enlighet med 12 kap. 19 § åberopat någon ny omständighet som kan
antas utgöra ett politiskt verkställighetshinder.

A överklagade beslutet och anförde bl.a. följande. Han är förföljd och
trakasserad i hela Afghanistan. Eftersom han och hans familj är shiamuslimer
och hazarer är de utsatta för förföljelser och trakasserier från sunnimuslimer
(pashtuner och tadjjiker). Han har inget socialt nätverk att återvända till. Han
har inte haft någon kontakt med sina släktingar sedan han kom till Sverige och
de kan ha flytt eller vara döda. Vidare har de ingen skyldighet att hjälpa
honom. Eftersom det är allmänt känt i hans hemby att han varit aktiv i
Wahdatpartiet spelar det ingen roll att det gått ett par år. Han kan aldrig
bosätta sig i Afghanistan utan att hans förflutna inom partiet och hans identitet
som hazar blir känd. Han kommer då att bli förföljd, straffad och troligtvis
dödad. Han har bott i Sverige sedan september 2003 och anpassat sig bra och
kämpat med att lära sig svenska. Både hans fysiska och psykiska hälsa har
blivit sämre under hans tid i Sverige. Han är i starkt behov av
traumabearbetning och det finns inte möjlighet att få denna vård i Afghanistan.
Han har haft svårt att berätta sin historia hos Migrationsverket eftersom
tolkarna inte förstått exakt vad han menat. Han har dessutom varit rädd för
tolkarna, eftersom de var pashtuner. Vid ett tillfälle sade tolken åt honom att
"det är jag som bestämmer vad som ska sägas till utredaren". Han blev nervös
och kunde inte beskriva hur hans liv som shiamuslim och hazar ser ut i
Afghanistan. Till överklagandet bifogade han ett antal tidningsartiklar,
pressmeddelanden och rapporter om den allmänna situationen i Afghanistan,
journalanteckningar från Landstinget Kronoberg och betygskopior.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande.
Verkets bedömning av den allmänna situationen i Afghanistan framgår av det
överklagade beslutet. I det åberopade uttalandet från UNHCR anges att
personer utan tillgång till sociala strukturer vilka inte kan klara sig utan sådana
strukturer, t.ex. ensamkommande barn, ensamma kvinnor och personer som
blivit offer för allvarliga kränkningar, inte bör tvingas återvända till Afghanistan.

A tillhör ingen av dessa kategorier. Avvisningsbeslutet gäller till hela Afghanistan. Situationen i Ghazni-provinsen utgör inte hinder mot verkställighet. Om A själv anser sig inte kunna bo i Ghazni finns det möjlighet för honom att bosätta sig i Kabul, där han inte har något att frukta som hazar. A:s etnicitet och den förföljelse han säger sig vara utsatt för har redan prövats. De utgör därför inte nya omständigheter. Vad gäller tolkningen under utredningen noterar Migrationsverket att A vid de muntliga utredningar som gjorts upplysts om tolkarnas opartiskhet. Han har fått utredningarna upplästa för sig och godkänt dem och han har haft offentligt biträde såväl inför Migrationsverkets som Utlänningsnämndens beslut. Verket konstaterar att han fått en rättssäker prövning som uppfyller Genèvekonventionens krav.

Länsrätten i Skåne län, migrationsdomstolen (2007-09-18, Westberg), avslog överklagandet. Domstolen anförde som skäl för sin dom följande. 12 kap. 19 § utlänningslagen är endast tillämplig om en utlänning åberopar nya omständigheter och dessa, dels kan antas utgöra sådant bestående hinder mot verkställighet som anges i 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen, dels är omständigheter som utlänningen inte har kunnat åberopa tidigare eller har giltig ursäkt för att inte ha gjort så. En ny prövning är endast möjlig när det hänför sig till utlänningens behov av skydd. Praktiska verkställighetshinder, anknytnings-skäl eller skäl av humanitär art kan inte prövas i målet. Vad A har åberopat angående risk för förföljelse i hemlandet på grund av sin religionstillhörighet och att han är hazar har prövats genom ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Detta utgör således inte nya omständigheter. Vad han anført om förhållandena med tolkarna vid de muntliga utredningarna hos Migrationsverket, är i och för sig nya omständigheter. A har dock inte visat att han inte kunnat åberopa detta tidigare eller haft giltig ursäkt för att inte göra så. Vad A anført till stöd för överklagandet om sin anpassning till Sverige och sitt hälsotillstånd är inte skäl som kan prövas inom ramen för 12 kap. 19 § utlänningslagen. Beträffande den allmänna situationen i Afghanistan ansluter sig migrationsdomstolen till Migrationsverkets bedömning att den inte kan antas medföra bestående verkställighetshinder enligt 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen för A. Som vuxen man har han även möjlighet att bosätta sig i någon annan del av landet där säkerhetsläget är stabilare. Överklagandet skall därmed avslås.

A överklagade domen till Migrationsöverdomstolen. Han vidhöll vad han anført hos Migrationsverket och migrationsdomstolen samt anförde därutöver i huvudsak följande till stöd för sin talan. Sedan migrationsdomstolens dom har Migrationsverket den 22 november 2007 fattat ett vägledande beslut gällande verkets syn på säkerhetsläget i Afghanistan och internflyktsalternativet. I beslutet konstateras att säkerhetsläget i Afghanistan generellt sett har försämrats under det senaste året, men att verkets bedömning utifrån den tillgängliga landinformationen är att våldsamheterna främst avser provinser i de södra och sydöstra delarna av landet, dit det därför för närvarande framstår som otänkbart att återsända en person. Migrationsverket fastslår i beslutet att den sökande i stället kan söka skydd i t.ex. Kabul trots att situationen i staden när det gäller försörjning och tillgången på bostäder är besvärlig. En kort tid efter detta vägledande beslut har Migrationsverkets rättschef den 14 december 2007 lämnat en kommentar till säkerhetssituationen i södra och sydöstra Afghanistan. Rättschefen konstaterade inledningsvis att säkerhetssituationen i Afghanistan är föränderlig och att den landinformation som verket hade vid den tidpunkten inte gav en fullständig bild. Sammanfattningsvis bedömde rättschefen att situationen även i provinserna Ghazni, Zabul och Praktika borde bedömas som en inre väpnad konflikt i utlänningslagens mening. Som stöd för sitt ställningstagande i det ovan nämnda vägledande beslutet hänvisade Migrationsverket till tillgänglig landinformation och nämnde därvid bl.a. Utrikesdepartementets (UD:s) rapport om mänskliga rättigheter i Afghanistan 2006. Inledningsvis skall poängteras att denna rapport redogör för förhållandena i landet som de såg ut år 2006. Samma gäller för rapporten Operational Guidance Note Afghanistan, april 2007 från British Home Office,

som lutar sig mot rapporter som publicerades år 2006. Av annan tillgänglig information om förhållandena i landet framgår däremot att situationen inte nämnvärt har utvecklats till det bättre utan tvärtom försämrats väsentligt. Klart är att UD:s rapport inte ger något stöd för att påstå att säkerhetsläget i Afghanistan i allmänhet och Kabul i synnerhet skulle vara gott. Tvärtom sägs att den försämrade säkerhetssituationen har lett till att arbetet med att avvärja de ca 130 000 personer som ingår i illegala beväpnade grupper utanför regeringens kontroll i praktiken har avstannat. Av vad som sägs i övrigt i UD:s rapport framkommer en bild av Afghanistan som ett laglöst land i avsaknad av rättssäkerhet för den enskilde med tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar som även begås av personer i officiell ställning. UD framhåller explicit hazarernas utsatta ställning, men detta till trots anser Migrationsverket i sitt vägledande beslut att en hazar inte behöver frukta övergrepp eller diskriminering i Kabul. I beslutet hänvisas som källa även till regeringens proposition 2006/07:83. Propositionen behandlar Sveriges fortsatta deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan. I propositionen anges att situationen försämrats även i Kabul samt i landets östra och västra delar. Det anges även att det regeringsfientliga våldet inte har varit lika omfattande där som i landets södra delar, men att utvecklingen likväl varit bekymmersam. Vidare anges i propositionen att landets östra och västra delar, liksom Kabul, är utsatta för omfattande terrorism och oroligheter, medan det i landets centrala och norra delar råder ett instabilt postkonflikttillstånd. Här bör åter påpekas att propositionen redovisar förhållanden före år 2007 samt att bl.a. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) rapporterar att säkerhetsläget i landet försämrats väsentligt under det senaste året. Redan denna tämligen översiktliga granskning av de källor som Migrationsverket hänvisat till som stöd för sitt ställningstagande i det vägledande beslutet, visar med all önskvärd tydlighet att det i dem är svårt att finna något som talar för de slutsatser som redovisas däri. Däremot är det möjligt att utan större svårighet peka på uppgifter i källorna som visar på motsatsen. UNHCR har i december månad 2007, d.v.s. efter Migrationsverkets ovan nämnda vägledande beslut, färdigställt rapporten "UNHCR's Eligibility Guidelines For Assessing The International Protection Needs Of Afghanistan Asylum-Seekers". Rapporten visar att ett internt flyktalternativ inte är generellt gångbart för personer som flyr från våld och förföljelse inom landet. Rapporten tar även upp problemen för personer som söker sig till de större städerna i landet, inklusive Kabul, och vikten av ett fungerande socialt nätverk för att minska den ekonomiska sårbarheten för individen. UNHCR avråder därför från att återsända personer till orter där de inte har sina ursprungliga rötter. Även Svenska Afghanistankommittén avråder från att återsända afghanska flyktingar till hemlandet. Vid bedömningen av internflyktalternativet bör i allmänhet vägas in, inte bara sökandens möjligheter att få arbete och bostad på en ny ort, utan även andra omständigheter som hänför sig till individen som sådan respektive landets särskilda samhällsstruktur. Sistnämnda omständigheter har stor betydelse särskilt i frågan om internflykt inom Afghanistan, för att inte säga avgörande sådan. I avsaknad av fungerande rättssystem och rättsvårdande myndigheter i Afghanistan utgörs den enskildes enda trygghet, säkerhetsmässigt, ekonomiskt m.m. av dennes sociala nätverk i form av den egna familjen, klanen och liknande. Denna finns vanligen i första hand på individens hemort. Trots den formella möjligheten att resa och bosätta sig på valfri ort i landet, är detta därför förenat med stora risker i praktiken och inte något reellt eller rimligt alternativ. De sociala och kulturella hindren är närmast oöverstigliga. Det egentliga rättssystemet som styr de sociala relationerna mellan människor i Afghanistan är i allt väsentligt uppbyggt på stam- och klanstrukturer. Utan klan- eller stamtillhörighet kan därför inte en ensam person hävda sin rätt i den dagliga samvaron med den övriga befolkningen på bostadsorten. - Han är hazar från Ghazniprovinnsen och har vistats i Sverige sedan september månad 2003. Han var endast 23 år när han kom till Sverige och kände sig inte trygg under de muntliga utredningarna hos Migrationsverket. En av tolkarna var pashtun och lät honom inte säga vad han ville. Han har inte någon kontakt med sina släktingar i hembygden och saknar varje som helst

anknytning till Kabul. Han har det för hazarer karaktäristiska utseende som gör att hans etnicitet och därmed också hans religiösa tillhörighet (shiamuslim) avslöjas varhelst han befinner sig i landet, även i Kabul. Som hazar och shiamuslim är han diskriminerad och påpassad av den sunnimuslimska majoriteten och har därför svårt att etablera sig på en ny ort. Hazarernas situation i Afghanistan har förbättrats något efter talibanregimens fall. Detta innebär emellertid inte att hazarerna numera till fullo är accepterade som likvärdiga medborgare i landet oaktat att några av dem har lyckats uppnå offentliga poster inom landets administration. UD har sammanställt en nyligen utgiven rapport över mänskliga rättigheter i Afghanistan 2007. Även i denna nya utgåva sägs att det generellt kan fastslås att hazarbefolkningen diskrimineras. Av åberopade rapporter framgår att det inte är ovanligt att personer som sökt sig till t.ex. Kabul slutligen tvingas att återvända till sina hemorter. Detta kan drabba även honom. Han skulle då tvingas till Ghazni, där det nu råder väpnad konflikt. Han är dessutom eftersökt av en kriminell person med goda kontakter över hela landet, vilket gör det omöjligt för honom att bosätta sig på annan ort utan att vederbörande får kännedom om att han har återvänt till Afghanistan. Mot bakgrund av dessa förhållanden är det inte rimligt att kräva att han skall bosätta sig på annan ort i Afghanistan än Ghazni. Det förändrade säkerhetsläget inom Ghazniprovinsen, Kabul och en mängd andra orter i Afghanistan är sådana nya omständigheter som utgör grund för verkställighetshinder enligt 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen. Omständigheterna har inte kunnat åberopas tidigare. Han är därför berättigad till en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Till stöd för sin talan åberopade A även ett läkarintyg utfärdat av en överläkare och ett intyg utfärdat av en psykolog vid Flykting Psykiatri Kronoberg. Enligt intygen, som hade utfärdats i oktober 2007, lider A av posttraumatiskt stressyndrom.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Vad som åberopas om A:s hälsotillstånd och personliga situation bedöms inte kunna utgöra verkställighetshinder enligt 12 kap. 1-3 §§ utlänningslagen och kan därför inte prövas i nu aktuellt mål. Situationen för hazarer har drastiskt förändrats efter den 11 september 2001 och mycket har förbättrats på en mycket kort tid. I dag åtnjuter, tack vare NATO:s (North Atlantic Treaty Organization) inblandning, hazarerna mycket mer frihet och jämlikhet än tidigare. Hazarer kan få högre utbildning, rekryteras till armén och ha statliga toppbefattningar. Viss diskriminering kvarstår dock. Av den tyska rapport (Texthandbuch Afghanistan utfärdad av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) som verket åberopade under migrationsdomstolens handläggning framgår emellertid bl.a. att det inte förekommer någon etnisk diskriminering av hazarer i Kabul. Det finns inte anledning att tro att situationen för hazarer blivit värre efter Utlänningsnämndens lagakraftvunna beslut den 31 maj 2005. Därmed har det inte heller i övrigt åberopats någon ny omständighet gällande A:s personliga situation som kan antas medföra verkställighetshinder. A:s lagakraftvunna avvisningsbeslut gäller till hela Afghanistan och inte specifikt till provinsen Ghazni. Därvid skall också beaktas att A aldrig inlämnat någon handling utfärdad i Afghanistan för att styrka sin identitet och sin senaste hemvist. Han har således inte gjort sannolikt under asylutredningen vem han är och var han haft sin hemvist. Hans identitet är således fortfarande oklar och det är lika oklart var han varit bosatt i Afghanistan. Redan på grund av A:s oklara identitet och hemvist finns det anledning att pröva hans skäl mot hela landet. Verket åberopar bl.a. följande rapporter. United Nations General Assembly Security Councils rapport från den 6 mars 2008, UNHCR:s senaste Afghanistan Security Update Relating to Complementary Forms of Protection den 25 februari 2008 som visar att förutom alla distrikt i söder bedöms endast Ghazni och Paktika i sin helhet som osäkra samt U.S. (United States of America) Department of State, Country reports on Human Rights Practices 2007. Eftersom försämringen av säkerhetsläget inte rör hela Afghanistan och det inte gjorts sannolikt var A har haft sin egentliga hemvist utgör det ändrade säkerhetsläget i vissa delar av landet inte en sådan omständighet som skall medföra en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. A har påstått att

han härstammar från Jaghori i Ghazni-provinsen. Jaghori är hazarernas hem. Läskunnigheten är den högsta i landet och Jaghori har de senaste åren producerat det största antalet studenter som kvalificerat sig till en plats i Kabul eller på andra universitet i Afghanistan. I motsats till resten av landet har väldigt lite av Jaghori förstörts, fastän lokal milis och trupper som är lojala med krigsherrarna har förstört den lilla infrastruktur som existerade. År 2007 har oroligheterna i övriga Afghanistan drabbat Jaghori genom två attacker, en mot distriktets polis och en mot den lokala polischefens familj. Talibanerna har också utfärdat varningar genom nattliga brev till de boende i distriktet. För det fall Migrationsöverdomstolen anser att frågan om verkställighet av A i första hand skall prövas mot Ghazni anser verket mot bakgrund av ovan nämnda rapporter att det blivit en försämrad säkerhetssituation i denna provins jämfört med när det lagakraftvunna beslutet fattades. Detta får därmed anses vara en ny omständighet. Frågan är då om denna nya omständighet skall medföra att A kan jämföras med en person som skall bedömas vara skyddsbehövande i övrigt och därmed berättiga honom till en ny prövning alternativt ett uppehållstillstånd. För att kunna fastställa detta måste frågan om internflykt beröras. UNHCR anser i sina "Guidelines för Afghanistan" att det krävs ett socialt nätverk för att en afghan skall kunna återvända, men anger samtidigt att ungefär 30 procent av den totala populationen är koncentrerad till städer som Kabul, Herat och Jalalabad. De flesta städer upplever för närvarande en ständig inflyttning från landsbygden. Kabuls befolkning har ökat från 1,5 miljoner under talibantiden till dagens 4-4,5 miljoner och staden har blivit multietnisk. Samtliga större städer i Afghanistan har en bättre säkerhetssituation än landsbygden. Det finns viktiga skillnader mellan situationen för afghaner i städerna och på landsbygden. En av dessa skillnader verkar vara avsaknaden av socialt nätverk i städerna, vilket förekommer på landsbygden. Detta påverkar framför allt fattiga i storstäderna. En nyligen publicerad studie fann inte någon indikation på att det tidigare existerande traditionella systemet inom nätverket fanns för den familj som bodde i städerna. Den afghanska lagen ger möjlighet till fri rörlighet inom landet, för resor till utlandet, för emigration och för återvändande. Det kan finnas vissa lagar som begränsar medborgarnas rörlighet och staten begränsar också medborgarnas rörlighet på grund av säkerhetsskäl. Den afghanska staten samarbetar med UNHCR och andra humanitära organisationer för att ge skydd och assistans till internflyktingar, återvändande flyktingar, asylsökande, statslösa personer och andra personer som behöver skydd. Det finns inga rapporter om att internflyktingar skulle ha nekats hjälp av inhemska eller internationella humanitära organisationer. En del av internflyktingarna har hjälpts att återvända och en del har återvänt på egen hand. Det finns inga rapporter om att folk svälter ihjäl i Kabul eller i några av de andra större städerna. Det finns inte heller några rapporter om etnisk diskriminering trots att städerna i dag får bedömas vara multietniska. Byggnationen av bostäder, affärscentra, banker och industrikomplex samt restaureringen av gamla byggnader är omfattande. Det finns både bostäder och arbete. Naturligtvis är situationen svår för en del, framför allt för de som flyttat in från landsbygden och grannländer. Enligt ett avtal om återvändande som har slutits mellan Afghanistans regering, Sveriges regering och UNHCR, erhåller den som återvänder frivilligt från Sverige 20 000 kr vid ankomsten till Kabul. Den som återvänder garanteras således ett startkapital och hjälp vid ankomsten. Migrationsverket anser mot bakgrund av vad som anförts att verket har styrkt att det finns internflyktsmöjligheter i Afghanistan, både till Kabul och andra större städer i de stabila områdena. A:s situation kan inte jämföras med en som är skyddsbehövande. Han kan därför inte beviljas en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2008-07-01, Wahlqvist, Olsson och Gylling Lindkvist, referent), antecknade att domstolen genom beslut den 25 januari 2008 förordnat att beslutet att avvisa A inte fick verkställas tills vidare eller tills Migrationsöverdomstolen beslutade annat.

Migrationsöverdomstolen yttrade:

Om Migrationsverket i ett verkställighetsärende inte kan besluta om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen skall verket med tillämpning av 19 § samma kapitel ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning och besluta om inhibition, om det föreligger vissa i paragrafen uppställda förutsättningar. Dessa förutsättningar är att utlänningen i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft åberopar nya omständigheter som kan antas utgöra sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningen tidigare, eller utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare. Är dessa förutsättningar inte uppfyllda skall verket besluta att inte bevilja ny prövning (12 kap. 19 § andra stycket).

Bestämmelserna i 12 kap. 19 § utlänningslagen är tillämpliga endast i de fall de nya omständigheterna hänför sig till utlänningens behov av skydd från förhållandena på den plats dit han eller hon skall återvända. Möjligheten att på grund av nya omständigheter få ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning prövat på nytt är ett extraordinärt rättsmedel som skall tillämpas restriktivt.

En av de situationer där det kan bli aktuellt med en ny prövning är om utlänningen i ärendet rörande verkställighet av det lagakraftvunna beslutet om avvisning eller utvisning åberopar en helt ny omständighet för sitt behov av skydd i Sverige, exempelvis att de politiska förhållandena i hemlandet helt ändrats sedan ärendet prövats. Om de nya omständigheter eller bevis som åberopas i ett ärende om verkställighet endast avser att styrka redan tidigare åberopade omständigheter som hänför sig till utlänningens skyddsbehov, finns det normalt inte skäl att pröva hela ärendet på nytt. Om det som åberopas avser praktiska verkställighetshinder, anknytningsskäl eller skäl hänförliga till utlänningens hälsotillstånd, finns inte heller anledning att medge en ny prövning. I en sådan situation skall Migrationsverket självmant pröva om de åberopade omständigheterna är sådana att beslutet om avvisning eller utvisning inte bör verkställas. De nya omständigheter som åberopas skall vara av sådan beskaffenhet att de kan antas utgöra ett bestående politiskt verkställighetshinder. Det skall inte vara fråga om en mer eller mindre avlägsen möjlighet att de åberopade omständigheterna utgör verkställighetshinder. Det som avses är att verkställighetshindret skall kunna bedömas föreligga i det enskilda fallet (jfr prop. 2004/05:170 s. 227 f. och 300 f.).

Migrationsöverdomstolen gör följande bedömning.

Migrationsöverdomstolen finner i likhet med migrationsdomstolen att A inte med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen kan beviljas en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enbart med hänvisning till sitt hälsotillstånd och sin situation i Sverige. Detsamma gäller på av migrationsdomstolen anförda skäl frågorna om hans religionstillhörighet, det förhållandet att han är hazar och tolkarnas sätt att arbeta vid de muntliga utredningarna hos Migrationsverket.

Migrationsverket har hos Migrationsöverdomstolen gjort gällande att A inte har styrkt sin identitet eller att han skulle ha sin afghanska hemvist i Ghazniprovinsen. Det bör dock noteras att A redan på ett tidigt stadium efter ankomsten till Sverige under den inledande asylutredningen förklarat att han är hazar och att han kommer från Jaghoriområdet i provinsen Ghazni. Dessa uppgifter har han vidhållit. Ingenting i målet har kommit fram som ger anledning att nu ifrågasätta uppgifterna.

Migrationsöverdomstolen har således vid sin prövning att utgå från att A kommer från Ghazniprovinsen.

A har anförut att det förändrade säkerhetsläget inom Ghazniprovinsen, Kabul och andra orter i Afghanistan är sådana nya omständigheter som utgör grund för verkställighetshinder enligt 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen och att dessa omständigheter inte har kunnat åberopas tidigare. Han har härvid åberopat bl.a. Migrationsverkets vägledande beslut från den 22 november 2007 samt Migrationsverkets kommentar till säkerhetssituationen i södra och sydöstra Afghanistan den 14 december 2007. A har således i huvudsak hänvisat till den allmänna situationen i Afghanistan och inte till några nya individuella skyddsskäl. Han har dock förklarat att förhållandena i Afghanistan är sådana att han inte kan bosätta sig på någon annan ort än i hemprovinen Ghazni. Han uppger sig inte ha någon anknytning till Kabul och helt sakna nätverk där.

Migrationsverket har anförut att för det fall Migrationsöverdomstolen anser att frågan om verkställighet av A i första hand skall prövas mot Ghazni, anser verket att det har blivit en försämrade säkerhetssituation i denna provins jämfört med när det lagakraftvunna avvisningsbeslutet beträffande A fattades. Migrationsöverdomstolen instämmer i denna bedömning och finner att vad som framkommit om den försämrade säkerhetssituationen i Ghazniprovinsen är en ny omständighet i den mening som avses i 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Frågan är då om denna nya omständighet också kan antas utgöra ett sådant bestående hinder mot verkställighet som avses i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen. Eftersom det i detta fall är fråga om att bedöma nya skyddsskäl hänförliga till den allmänna säkerhetssituationen, blir det aktuellt att tillämpa 12 kap. 3 § utlänningslagen. Enligt detta lagrum får avvisning och utvisning av en utlänning som avses i bl.a. 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen, d.v.s. är skyddsbehövande i övrigt, inte verkställas till utlänningens hemland, om det inte finns synnerliga skäl för detta. Enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 avses med skyddsbehövande i övrigt en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

Av utredningen i målet får anses framgå att säkerhetsläget i Afghanistan inte är lika allvarligt i hela landet. Frågan är då om ett internt flyktalternativ över huvud taget skall beaktas vid bedömning av om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen skall beviljas eller om ny prövning först måste beviljas för att internt flyktalternativ över huvud taget skall kunna prövas. Denna fråga har inte berörts i förarbetena till utlänningslagen. Som tidigare nämnts innehåller 12 kap. 3 § utlänningslagen dock en direkt hänvisning till 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Möjligheten till internflykt utgör en integrerad del av skyddsbedömningen i grundärenden (jfr MIG 2007:33 II). Det ter sig därför naturligt att det inte kan antas föreligga verkställighetshinder av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning om såsom i förevarande fall säkerhetssituationen allvarligt försämrats i en del av landet, men det är rimligt att hänvisa utlänningen till internt flyktalternativ i en annan del av landet. När åberopade skyddsskäl således är hänförliga endast till en del av ursprungslandet, blir det nödvändigt att även beakta möjligheten till internflykt vid bedömning av om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen skall beviljas. Detta synsätt ligger också i linje med Migrationsöverdomstolens avgörande i ett annat mål om ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, där domstolen uttalade att det ligger i sakens natur att Migrationsverket, inom ramen för bedömningen av om det föreligger förutsättningar för en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd, har relativt stor frihet att utreda ärendet, innan man kan anses ha övergått till att göra en ny prövning (jfr MIG 2007:55).

Frågan är då om det finns ett internt flyktalternativ för A trots att han inte har

någon särskild anknytning till någon annan del än Ghazni-provinsen.

En utlännings är inte i behov av internationellt skydd om det beträffande en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller någon verklig risk för att lida allvarlig skada, och utlänningsen rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet. Under sådana förhållanden har utlänningsen ett internt flyktalternativ (jfr artikel 91 i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning samt artikel 8 i Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, skyddsgrundsdirektivet). Migrationsverket och domstolarna har således att pröva om det är rimligt att tillämpa ett internflyktsalternativ. För att ett internflyktsalternativ skall kunna användas krävs t.ex. inte att det finns arbete för alla som återvänder. Däremot skall rätten att skaffa sig ett arbete finnas genom att man kan registrera sig och mottas i landet (jfr MIG 2007:33 II). Skulle den som återvänder mötas av otillbörliga umbäranden ur humanitär synvinkel är det dock inte rimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ.

Som tidigare nämnts måste en individuell bedömning av om ett internt flyktalternativ är rimligt göras i varje enskilt fall. Det innebär att inte endast de allmänna förhållandena i ursprungslandet skall beaktas utan även den enskilda utlänningsens möjligheter att bosätta sig på en ny ort, där han eller hon helt saknar socialt nätverk. Härvid kan - såsom situationen i dag ser ut i Afghanistan - sådana omständigheter som kön, ålder och hälsa vara av betydelse.

Av vad som åberopats i målet - t.ex. i UNHCR:s Eligibility Guidelines For Assessing The International Protection Needs Of Afghanistan Asylum-Seekers från December 2007, brittiska Home Office Country of Origin Information Report Afghanistan den 2 april 2008 och UNHCR:s Afghanistan Security Update Relating to Complementary Forms of Protection den 25 februari 2008 - framgår bl.a. att säkerhetssituationen har försämrats i stora delar av Afghanistan men inte kan anses vara så osäker i hela landet att effektivt skydd inte kan ges i någon del av landet.

A är född 1980 och har gått i skola i tio år. Han har inte åberopat sådana nya individuella skyddsskäl som kan medföra en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. Hans skyddsskäl är att hänföra till den allmänna situationen i Afghanistan. De intyg om sin hälsa som han givit in har utfärdats i oktober 2007 och kan inte anses visa att han lider av så svår psykisk ohälsa att det är orimligt i hans fall att hänvisa till internt flyktalternativ. Inte heller med beaktande av vad A har anfört om sin hazariska etnicitet och personliga förhållanden i övrigt är det orimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ. Förhållandena kan inte anses vara sådana att A i t.ex. Kabul riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp på grund av inre väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar. I Kabul förekommer terroristattacker i viss utsträckning och andra oroligheter, men säkerhetssituationen är bättre där än på landsbygden. Detta beror framför allt på ISAF-styrkornas (International Security Assistance Force) närvaro. Kabul är samtidigt under uppbyggnad. Inhemska och internationella humanitära organisationer finns på plats. Polisen strävar efter att upprätthålla lag och ordning. A har som ensam man fri rörlighet inom landet och kan bosätta sig på annan ort än i Ghazni-provinsen.

Migrationsöverdomstolen finner vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet att - även om situationen i Afghanistan är svår för återvändande afghaner - det får anses vara fullt möjligt, relevant och rimligt för A att använda ett internt flyktalternativ till t.ex. Kabul. Han har därmed inte åberopat

sådana nya omständigheter som kan antas utgöra bestående hinder mot verkställigheten av det lagakraftvunna avvisningsbeslutet.

Mot denna bakgrund skall A:s överklagande avslås och Migrationsöverdomstolens beslut den 25 januari 2008 att ställa in verkställigheten av avvisningsbeslutet upphöra att gälla.

Migrationsöverdomstolens domslut. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet och förordnar att Migrationsöverdomstolens beslut den 25 januari 2008 att ställa in verkställigheten av avvisningsbeslutet upphör att gälla.

Sökord: Ny prövning; Internt flyktalternativ; Internflyktsalternativ; Verkställighetshinder; Verkställighetsärende; Afghanistan; Hazar

Litteratur: Prop. 2004/05:170 s. 227 f., 300 f.; Artikel 91 i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning
