



**KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM**
Migrationsöverdomstolen
Avdelning 1

DOM

2014-11-10
Meddelad i Stockholm

Mål nr UM 6850-13

KLAGANDE OCH MOTPART

Ombud och offentligt biträde:

MOTPART OCH KLAGANDE

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Stockholms, migrationsdomstolen, dom
den 20 september 2013 i mål nr UM 6876-13
(Migrationsverkets ärende nr 11-526201)

SAKEN

Uppehållstillstånd m.m. efter ny prövning enligt 12 kap. 19 §
utlänningslagen

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Migrationsöverdomstolen avslår överklagande.
2. Migrationsöverdomstolen bifaller Migrationsverkets överklagande och upphäver migrationsdomstolens dom i den del den avser upphävande av verkställighetsföreskriften i verkets beslut den 6 augusti 2013.
Migrationsöverdomstolen fastställer migrationsdomstolens dom i övrigt.
3. Migrationsöverdomstolen beslutar att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 9 301 kr, varav 6 380 kr för arbete,
1 061 kr för utlägg och 1 860 kr för mervärdesskatt.

Postadress
Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 5

Telefon
08-561 690 00
E-post: kammarrattenistockholm@dom.se
www.kammarrattenistockholm.domstol.se

Telefax
08-14 98 89

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

BAKGRUND

reste in i Sverige den 25 april 2010. Samma dag ansökte han hos Migrationsverket om uppehålls- och arbetstillstånd med skyddsbehov som grund. Han uppgav att han hette , att han var född 1985 och medborgare i Afghanistan samt att han riskerade att dödas av talibaner i hemlandet. Migrationsverket beslutade den 25 juli 2010 att avslå hans ansökan och att utvisa honom ur Sverige. I beslutet angavs att utvisningen skulle verkställas genom att han reste till Afghanistan om han inte visade att något annat land kunde ta emot honom. Beslutet överklagades till migrationsdomstolen som avslag överklagandet. Migrationsverkets beslut vann laga kraft när Migrationsöverdomstolen den 2 januari 2012 beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Ärendet överlämnades den 27 februari 2012 till polisen för verkställighet, eftersom han vid ett s.k. återvändandesamtal hos Migrationsverket deklarerat sin avsikt att aldrig återvända till Afghanistan.

Den 27 november 2012 uppsökte Migrationsverket och en ny ansökan om asyl registrerades i namnet . En fingeravtrycksundersökning ledde till slutsatsen att var identisk med en person som under namnet i mars 2010 beviljats visering vid Sveriges ambassad i Islamabad, Pakistan.

medgav nu att var en påhittad identitet och berättade att han i själva verket var född och medborgare i Pakistan. Han åberopade skyddsskäl i förhållande till Pakistan och hävdade att han där utsatts för en mångfald hotelser och ett flertal mordförsök av personer som motsatte sig att han inom ramen för sin verksamhet som bilförsäljare lånade ut pengar mot ränta. Under den följande utredningen gav han in ett antal handlingar, bl.a. ett pakistanskt id-kort, skolbetyg och hemortsbevis. Den 7 december 2012 beslutade Migrationsverket att avbryta verkställigheten av utvisningsbeslutet den 25 juli 2010 till dess de skyddsskäl åberopats i förhållande till Pakistan prövats.

Den 6 augusti 2013 beslutade Migrationsverket, i ett beslut med rubriken ”Fråga om verkställighetshinder; prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen”, att bl.a. avslå ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Migrationsverket beslutade även att utvisningsbeslutet den 25 juli 2010, dvs. det beslut verket fattat vid prövningen av den första asylansökan, skulle verkställas genom att reste till Pakistan om han inte visade att något annat land kunde ta emot honom. Av skälen för beslutet framgår att Migrationsverket inte ansåg att hade gjort sin identitet sannolik men att det bl.a. med beaktande av hans egna uppgifter, hans språkliga bakgrund och hans uttalade okunskap om Afghanistan ändå var sannolikt att han var medborgare i Pakistan. Därefter anges i beslutet följande. Ditt gällande utvisningsbeslut har en verkställighetsföreskrift endast mot Afghanistan. Du har i nu aktuellt ärende åberopat asylskäl endast mot Pakistan. Av avgörandet MIG 2013:4 framgår bl.a. att en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) av frågan om uppehållstillstånd kan omfatta skyddsskäl som hänför sig till annat land än det som omfattas av det lagakraftvunna beslutet. Migrationsverket prövar därför de asylskäl du uppgett mot Pakistan.

Vidare angav Migrationsverket i sitt beslut under rubriken ”Vart verkställigheten skall ske” följande. I ärendet finns ett gällande utvisningsbeslut med föreskrift om verkställighet till Afghanistan. Mot bakgrund av att det av utredningen har framgått att du inte är medborgare i Afghanistan och med hänsyn till att du får anses ha gjort sannolikt att du är medborgare i Pakistan, ska utvisningsbeslutet den 25 juli 2010 inte verkställas till Afghanistan. Utvisningsbeslutet ska i stället förenas med en verkställighetsföreskrift mot Pakistan.

överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen, som i den nu överklagade domen beslutade att inte ändra verkets beslut att avslå hans ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Migrationsdomstolen, som fäste vikt vid att i det tidigare grundärendet lämnat ett stort antal osanna uppgifter i väsentliga frågor till de svenska myndigheterna, menade att det också fanns allvarliga trovärdighetsbrister i den påstådda hotbilden mot honom i Pakistan. Särskilt ansåg migrationsdomstolen att uppgifterna om det stora antal hot och de fem mordförsök han påstods ha utsatts för var påfallande vaga och odetaljerade. Domstolen ifrågasatte att mordförsöken alls ägt rum och noterade att dessutom åberopat skriftlig bevisning som inte överensstämde med hans berättelse, eftersom det framgick av översatta polisanmälningar att han själv anklagats av borgenärer för att inte ha betalat tillbaka lånade pengar samt för att ha dödshotat en borgenär och beskjutit en annan. Enligt migrationsdomstolen kunde han inte anses ha gjort sannolikt att det fanns en individuell hotbild mot honom vid ett återvändande till hemlandet Pakistan. Migrationsdomstolen kom alltså till samma slutsats som Migrationsverket när det gällde själva sakfrågan om uppehållstillstånd.

Däremot ansåg migrationsdomstolen att Migrationsverkets verkställighetsföreskrift saknade laga verkan och upphävde den. Som skäl för upphävandet angav migrationsdomstolen bl.a. följande. Migrationsöverdomstolen tog i MIG 2013:4 inte ställning till frågan om det var möjligt att föreskriva att utvisningsbeslutet ska verkställas genom att utlänningen reser till ett annat land än det som angetts i beslutet i grundärendet. I MIG 2007 not. 2 har Migrationsöverdomstolen slagit fast att även om uttalandena i förarbetena (se prop. 2004/05:170 s. 301) ger vid handen att lagstiftarens avsikt varit att möjliggöra byte av land dit utvisningen ska ske så har detta inte kommit till uttryck i 12 kap. 19 § utlänningslagen (läst tillsammans med 12 kap. 4 § samma lag). Med hänsyn härtill och då det inte heller av ordalydelsen i 12 kap. 19 §

utlänningslagen framgår att Migrationsverket kan ändra utvisningsland efter att ha beviljat en ny prövning saknar verkställighetsföreskriften laga verkan och ska upphävas.

YRKANDEN M.M.

1.

yrkar att han ska beviljas permanent uppehållstillstånd och anser att Migrationsverkets överklagande ska avslås. Till stöd för detta framför han bl.a. följande. Migrationsdomstolen anför i sina domskäl att hans berättelse har allvarliga trovärdighetsbrister. Han har emellertid gett in identitetshandlingar och omfattande skriftlig bevisning som det inte finns anledning att betvivla riktigheten av. Domstolen har påverkats av hans misstag att till en början uppge felaktig identitet på det sättet att inget som han uppgett i underinstanserna nu kan hållas för visst. Hans trovärdighet kan dock inte ifrågasättas och de skyddsskäl han har åberopat är även tillräckliga för att han ska anses skyddsbehövande i utlänningslagens mening. Som framgår av migrationsdomstolens dom har den i målet aktuella verkställighetsföreskriften inte utfärdats med stöd av någon bestämmelse i utlänningslagen. Migrationsverket saknar därför stöd för att ändra utvisningsland på det sätt som har skett. Verksställighetsföreskriften saknar följaktligen laga verkan och måste därför upphävas.

2. Migrationsverket

Migrationsverket yrkar att dess beslut den 6 augusti 2013 ska fastställas med innebörden att utvisningen av ska ske till Pakistan. Till stöd för detta framför Migrationsverket bl.a. följande.

Ända sedan det blev lagstadgat att det i ett beslut om utvisning eller avvisning måste anges till vilket land verkställighet ska ske har det uppstått särskilda problem som ännu inte blivit tillfredsställande lösta. Det handlar här om hur man ska handlägga en ansökan om uppehållstillstånd eller anmälan om verkställighetshinder när det föreligger ett lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut och det kommer fram att utlänningen är hemmahörande i ett annat land än det som anges i verkställighetsföreskriften. Det aktuella problemet uppmärksammades redan av Utlänningsnämnden vid tillämpningen av 1989 års utlänningslag. Nämnden menade att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut som angav fel identitet, medborgarskap och mottagarland var ett beslut byggt på felaktiga premisser, innehållande imperativ som inte kunde genomföras. Då det överhuvudtaget inte fanns någon laglig möjlighet att verkställa ett sådant beslut menade Utlänningsnämnden att det i praktiken saknade rättskraft och att det fanns skäl att betrakta ett sådant avgörande som en nullitet. Detta gällde oavsett om utlänningen efter laga kraft kommit in med nya uppgifter om sitt ursprung eller om prövningsmyndigheten tidigare beslutat att utvisa eller avvisa utlänningen till ett visst land och det visats att han eller hon inte var hemmahörande där.

I förarbetena till 2005 års utlänningslag tycktes en annan ordning vara föreslagen när det uttalades (prop. 2004/05:170 s. 301) att en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen skulle beviljas i dessa situationer. Migrationsverket beviljade inledningsvis, efter den nya lagens ikraftträdande, nya prövningar med stöd av detta uttalande. Migrationsöverdomstolen fann emellertid i MIG 2007 not. 2 att denna avsikt inte kommit till uttryck i lagtexten och därför inte kunde beaktas. Migrationsöverdomstolen menade att det inte var möjligt att ändra verkställighetsföreskriften genom en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen och gav följande anvisning till Migrationsverket. I en situation som den i målet uppkomna har Migrationsverket i stället, såsom

utlänningslagen är utformad, att inleda en ny utredning om uppehållstillstånd och prövningen får då göras mot det land som numera utpekas som utlänningens hemland.

I ett senare avgörande, MIG 2007 not. 19, fann Migrationsöverdomstolen, utan att i övrigt frånga den tidigare slutsatsen, att det inte är möjligt att pröva asylskäl mot ett annat land än det som omfattas av det lagakraftvunna beslutet. Migrationsverket kunde inte tolka detta uttalande på annat sätt än att Migrationsöverdomstolen menat att verket har att initiera ett nytt grundärende enligt 5 kap. utlänningslagen och i övrigt betrakta det tidigare beslutet som en nullitet.

Migrationsdomstolarna har emellertid i hög utsträckning kommit att återförvisa mål till Migrationsverket då domstolarna menat att det saknas stöd i lag för en sådan förnyad grundprövning. Migrationsverket hade därför stora förhoppningar när prövningstillstånd beviljades i MIG 2013:4. Det avgörandet är dock svårtolkat och ger ingen vägledning i frågan om Migrationsverket, sedan verket beviljat en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen och funnit att det saknas grund för uppehållstillstånd, kan ändra den lagakraftvunna verkställighetsföreskriften. Migrationsverket är av uppfattningen att MIG 2013:4 innebär att en verkställighetsföreskrift kan ändras. I annat fall är det svårt att se det meningsfulla med att bevilja en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen mot ett annat land. Effekten av migrationsdomstolens dom i det nu aktuella målet är att blir tvungen att vistas i Sverige utan något gällande tillstånd under en lång tid. Detta får anses påfrestande för individen och stå i strid mot utlänningslagens huvudprinciper.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1. Tillämpliga bestämmelser m.m.

Den huvudsakliga frågan i målet är om Migrationsverket, efter att ha beviljat en ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen och därefter kommit fram till att uppehålls- och arbetstillstånd inte ska meddelas, kan föreskriva att ett sedan tidigare befintligt och lagakraftvunnet beslut om utvisning ska verkställas till ett annat land än vad som framgår av det beslutet.

Att ett beslut om utvisning ska innehålla ett besked om till vilket land eller, undantagsvis, vilka länder verkställigheten av beslutet ska ske framgår numera av 8 kap. 20 § utlänningslagen. Verkställigheten ska följaktligen ske till det land eller något av de länder som anges i beslutet (12 kap. 4 § första stycket samma lag). Utvisningsbeslutet upphör att gälla fyra år från det att beslutet vann laga kraft (12 kap. 22 § första stycket utlänningslagen).

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser som handlar om åtgärder vid hinder mot verkställighet. Av 12 kap. 19 § utlänningslagen följer att om en utlänning, i ett ärende om verkställighet av ett beslut om utvisning som vunnit laga kraft, åberopar nya omständigheter ska Migrationsverket under vissa förutsättningar ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning. En positiv utgång för utlänningen av en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen är en utgång som resulterar i att frågan om uppehållstillstånd tas upp på nytt. Om uppehållstillstånd beviljas eller inte är en senare fråga och beror på den bedömning som görs inom ramen för den nya prövningen. Det finns vidare flera avgöranden där Migrationsöverdomstolen redan tagit ställning i närliggande frågor.

I ett fall, MIG 2007 not. 2, hade Migrationsverket avslagit en utlänningsansökan om uppehållstillstånd och beslutat att hon skulle avvisas till f.d. statsförbundet Serbien och Montenegro. Migrationsverket beslutade därefter, med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen, att inte bevilja en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd men att beslutet om avvisning i stället skulle verkställas till Bosnien-Hercegovina. Migrationsöverdomstolen konstaterade att uttalandena i lagens förarbeten i och för sig gav vid handen att lagstiftarens avsikt varit att en ny asylprövning i förhållande till ett annat land skulle vara möjlig när det land dit verkställighet skulle ske enligt det lagakraftvunna beslutet vägrade att ta emot utlänningen, men att denna avsikt emellertid inte kommit till uttryck i lagtexten. Migrationsöverdomstolen fann mot den bakgrunden att Migrationsverkets beslut att inom ramen för en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen ändra det lagakraftvunna beslutet på det sättet att verkställighet skulle ske till ett annat land inte var förenligt med den lydelse som bestämmelserna i 12 kap. 4 och 19 §§ utlänningslagen erhållit. I en sådan situation ansåg Migrationsöverdomstolen att Migrationsverket i stället hade att inleda en ny utredning om uppehållstillstånd och att prövningen då fick göras mot det land som i efterhand utpekats som utlänningens hemland.

Migrationsöverdomstolen kom till en liknande slutsats i MIG 2007 not. 19. Målet gällde en utlänning som hade meddelats ett avvisningsbeslut för verkställighet till Iran. Sedan Utlänningsnämnden avslagit hans överklagande lämnade han in ett irakiskt hemlandspass till Migrationsverket och begärde att han skulle betraktas som irakisk medborgare. Migrationsverket beslutade, med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen, att inte bevilja någon ny prövning av frågan om uppehållstillstånd. Beslutet överklagades och migrationsdomstolen återförvisade målet till Migrationsverket för en ny bedömning av om det fanns förutsättningar att bevilja en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen av tillståndsfrågan. Enligt migrationsdomstolen hade verket inte beaktat vad

klaganden hade anfört om sitt skyddsbehov gentemot Irak. Migrationsverket överklagade återförvisningsbeslutet till Migrationsöverdomstolen, som bl.a. uttalade att det följde av bestämmelsen i 12 kap. 4 § utlänningslagen att verkställande myndighet i ett ärende om verkställighet var förhindrad att pröva frågan om avvisning till ett land som inte omfattades av det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet. Till stöd för detta ställningstagande hänvisade Migrationsöverdomstolen bl.a. till ett uttalande i utlänningslagens förarbeten (prop. 2003/04:50 s. 29 f.) där det angavs att myndigheten aldrig skulle kunna fatta beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings behov av skydd inte hade prövats.

I Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2013:4 var frågan om det, sedan en ny prövning beviljats i enlighet med 12 kap. 19 § utlänningslagen, var möjligt att pröva skyddsskäl som åberopades i förhållande till ett annat land än det som det befintliga avlägsnandebeslutet rörde. Migrationsöverdomstolen konstaterade att det, efter ansökan, gick att bevilja en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd och att inom ramen för det förfarandet bedöma skyddsskäl mot ett annat land än det som varit aktuellt i grundärendet. Enligt Migrationsöverdomstolen fanns det inte heller någon annan bestämmelse i utlänningslagen än 12 kap. 19 § som gjorde det möjligt att ta upp nya skyddsskäl till bedömning. Migrationsöverdomstolen slog också fast att det saknades bestämmelser i utlänningslagen som medgav att det, sedan den nya prövningen av frågan om uppehållstillstånd gjorts, fattades ett nytt beslut om att avvisa eller utvisa utlänningen under den tid som det befintliga lagakraftvunna avlägsnandebeslutet gällde.

Vad Migrationsöverdomstolen däremot inte hade anledning att ta ställning till i MIG 2013:4 var om Migrationsverket, inom ramen för det förfarande som en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd utgör, även kan föreskriva att ett redan befintligt avlägsnandebeslut ska

verkställas genom att utlänningen reser till ett annat land än det som angetts i beslutet i grundärendet. Denna frågeställning behandlas i det följande (se avsnitt 2.3. nedan).

2. Migrationsöverdomstolens bedömning

2.1. Migrationsverkets handläggning

På samma sätt som det förhåller sig i dag var ett beslut fattat med stöd av 1989 års utlänningslag om att avlägsna en utländsk person från Sverige giltigt under fyra år. Om beslutet verkställdes förlorade det emellertid i normalfallet sin rättskraft. Till skillnad mot vad som gällde enligt den tidigare utlänningslagen är ett avlägsnandebeslut enligt 2005 års utlänningslag giltigt under fyra år oavsett om det verkställs eller inte. Ett beslut som fattats med stöd av den nu gällande lagen kan alltså verkställas flera gånger under en fyraårsperiod. Med hänsyn till utlänningslagens nuvarande utformning i detta avseende finns det inte utrymme för att se ett befintligt lagakraftvunnet utvisningsbeslut som en nullitet och påbörja ett nytt grundärende beträffande samma person, så länge som det befintliga avlägsnandebeslutet fortfarande gäller. För att få till stånd en ny prövning av en utländsk medborgares skyddsbehov ska i en sådan situation i stället de regler som införts genom bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen användas.

I det nu aktuella fallet har Migrationsverket beviljat en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd och kommit fram till att uppehållstillstånd inte kan beviljas. I sitt beslut har verket hänvisat till MIG 2013:4 och angett att det av det avgörandet framgår att en prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen av frågan om uppehållstillstånd kan omfatta skyddsskäl som hänför sig till ett annat land än det som förekommer i det lagakraftvunna utvisningsbeslutet. Mot bakgrund av Migrationsverkets hänvisning – och vad som också uttalas i MIG 2013:4 om att det inte finns någon annan bestämmelse än den i 12 kap. 19 §

utlänningslagen som ger möjlighet att ta upp nya skyddsskäl till prövning – drar Migrationsöverdomstolen slutsatsen att Migrationsverket har fattat ett beslut om ny prövning med stöd av den bestämmelsen, och detta trots att verket inte meddelat något formellt beslut med den innebörden. Det är emellertid inte beslutet att bevilja en ny prövning utan resultatet av själva den nya prövningen när det gäller bl.a. frågan om uppehållstillstånd som nu är föremål för Migrationsöverdomstolens egen prövning.

2.2. Upphållstillstånd m.m.

När det gäller själva sakfrågan, nämligen behov av internationellt skydd, delar Migrationsöverdomstolen migrationsdomstolens uppfattning att inte gjort sannolikt att han är skyddsbehövande i förhållande till Pakistan. Vad denne framfört i Migrationsöverdomstolen medför alltså inte att det finns skäl att göra någon annan bedömning. Migrationsdomstolens beslut att inte ändra Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd är därför riktigt. Hans överklagande till Migrationsöverdomstolen ska följaktligen avslås.

2.3. Ny verkställighetsföreskrift

Migrationsöverdomstolen har slutligen att ta ställning till om Migrationsverket under de nu aktuella förhållandena kan föreskriva att utvisningen av ska ske till Pakistan, trots att detta land inte omfattas av det lagakraftvunna beslutet från den 25 juli 2010.

Av förarbetena till den bestämmelse som numera återfinns i 8 kap. 20 § utlänningslagen, vilken innebär att det vid beslut om avvisning eller utvisning måste klargöras till vilket eller vilka länder verkställigheten av beslutet ska ske, framgår att de tidigare gällande reglerna gav upphov till tillämpningssvårigheter för migrationsmyndigheterna. Svårigheterna aktualiserades bl.a. i situationer när det under verkställighetsarbetets gång

kommit fram att det land eller de länder som den beslutande myndighetens prövning skett gentemot visat sig vara fel. Regeringen uttalade i propositionen bl.a. följande (prop. 2003/04:50 s. 29 f.). Svårigheterna har främst uppkommit när utlänningens identitet inte har kunnat klarläggas vid prövningen av asylansökan. Om utlänningens identitet har varit oklar eller om utlänningen har haft alternativa identiteter samt falska passhandlingar har den beslutande myndigheten efter utredning beslutat om avvisning till det land som utlänningen sannolikt kommer ifrån. I beslutet har därvid regelmässigt angetts att verkställighet ska ske till hemlandet, om inte utlänningen visar att mottagande kan ske i annat land. Begreppet hemland kan uppfattas som det land som är utlänningens egentliga hemland och detta land skulle i så fall kunna komma att ändras i samband med att nya uppgifter om utlänningens identitet kommer fram under verkställighetsstadiet. Enligt regeringens uppfattning bör den verkställande myndigheten aldrig kunna fatta egna beslut om verkställighet till annat land än vad som anges i exempelvis Utlänningsnämndens och Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning. Den verkställande myndigheten ska nämligen aldrig kunna fatta ett beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats.

I en senare proposition, som bl.a. innehåller förarbetena till 12 kap. 19 § utlänningslagen, anges vidare ett flertal situationer då en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd kan aktualiseras (prop. 2004/05:170 s. 227 f.). Som exempel anges bl.a. situationen när utlänningen i verkställighetsärendet presenterar nya dokument eller liknande som visar att han eller hon kommer från ett annat land än han eller hon tidigare uppgett och att det av den anledningen blir aktuellt att pröva skyddsbehovet i förhållande till ett annat land än vad som skett i ärendet om avvisning eller utvisning.

Av de nu redovisade förarbetena drar Migrationsöverdomstolen slutsatsen att det varit lagstiftarens avsikt, genom införandet i 1989 års utlänningslag av en skyldighet att i avlägsnandebeslut ange till vilket specifikt land ett sådant beslut ska genomföras, att förhindra att en utlänningsbeslut avvisas eller utvisas till ett land utan att han eller hon fått någon egentlig prövning av sitt skyddsbehov i förhållande till det landet. En annan konklusion är att, genom införandet av det extraordinära prövningsförfarandet i 12 kap. 19 § utlänningslagen, har lagstiftaren tillhandahållit en möjlighet att få till stånd en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd, även i ett fall där skyddsbehovet gäller ett annat land än det som angetts i det beslut som prövningen i grundärendet resulterat i. Att en ny prövning av det slaget är möjlig har också slagits fast i MIG 2013:4.

I grundärendet fick sina då uppgivna skyddsskäl mot Afghanistan prövade. Genom den nya prövningen har han nu fått sitt påstådda skyddsbehov prövat mot Pakistan, det land han numera säger sig komma från. En i förhållande till beslutet i grundärendet ny verkställighetsföreskrift av det innehåll Migrationsverket förordnat om i sitt beslut den 6 augusti 2013 skulle följaktligen inte stå i strid mot tankarna bakom införandet i 1989 års utlänningslag av skyldigheten att ange verkställighetsland. Genom det extraordinära prövningsförfarande som bestämmelsen i 12 kap. 19 § utlänningslagen innefattar har lagstiftaren tvärtom öppnat en möjlighet för den enskilde att få till stånd en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd när han eller hon gör gällande att det finns ett skyddsbehov mot ett annat land.

Den nya prövningen av frågan om uppehållstillstånd har för del utfallit negativt på det viset att han inte heller anses ha skyddsbehov i förhållande till Pakistan. Det framgår inte av lagtextens ordalydelse att Migrationsverket kan ändra verkställighetsland efter att ha vidtagit en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen med ett negativt resultat för

den enskilde. Inte heller kan det ur utlänningslagen utläsas något förbud mot att ändra verkställighetsland i den här situationen.

Det kan i det här sammanhanget konstateras att det är avlägsnandebeslutet, dvs. beslutet att avvisa eller utvisa en person ur Sverige, som i normalfallet har en giltighetstid på fyra år. Avlägsnandebeslutets verkställighetsföreskrift, som är sekundär och förutsätter att det finns ett gällande avlägsnandebeslut, har inte en lagstadgad livslängd på motsvarande sätt. Det följer emellertid av de ovan redovisade bestämmelserna (8 kap. 20 § och 12 kap. 4 § första stycket utlänningslagen) att ett avlägsnandebeslut ska åtföljas av ett besked om till vilket land eller vilka länder verkställighet ska ske och att verkställigheten också rent faktiskt ska ske dit. Att tolka detta som att verkställighetsföreskriften inte skulle kunna justeras under den tid som avlägsnandebeslutet gäller leder, enligt Migrationsöverdomstolen, för långt. En sådan tolkning skulle medföra att utländska medborgare i praktiken fick uppehålla sig i Sverige utan tillstånd att bo och arbeta här och utan att myndigheterna hade möjlighet att, vid behov, tvångvis avlägsna dem från landet.

Som framgår av den praxis som redovisats ovan har Migrationsöverdomstolen i avgörandena MIG 2007 not. 2 och MIG 2007 not. 19 ansett att meddelandet av en ny verkställighetsföreskrift inte är förenligt med utlänningslagens lydelse, när det varit fråga om verkställighet till ett land som inte omfattats av det lagakraftvunna utvisningsbeslutet. Båda dessa avgöranden avser emellertid situationer där Migrationsverket beslutat att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen. I ett sådant fall ska det givetvis inte ske någon ändring av verkställighetsland, eftersom utlänningsbeslutet då inte fått sina skyddsskäl prövade i förhållande till det nya landet. Som framgått tidigare har Migrationsverket i fall vidtagit en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd och först därefter beslutat att utvisningen av honom

ska ske till Pakistan. Det har alltså inte beslutats om verkställighet till ett land gentemot vilket behov av skydd inte har prövats. Något hinder för att i denna situation besluta om nytt verkställighetsland kan följaktligen inte heller utläsas av praxis.

Mot denna bakgrund gör Migrationsöverdomstolen bedömningen att det går att besluta om en ny verkställighetsföreskrift, som avspeglar resultatet av en ny prövning av frågan om uppehållstillstånd i enlighet med 12 kap. 19 § utlänningslagen. Migrationsverket har alltså haft fog för sitt beslut att utvisningsbeslutet den 25 juli 2010 ska verkställas till Pakistan i stället för till Afghanistan. Migrationsverkets överklagande ska därför bifallas.

Domen får inte överklagas (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen).

kammarrättsråd
ordförande

kammarrättsråd

kammarrättsråd
referent