

Beslut om att lägga ned en förundersökning och att avsluta JO:s ärende

Beslutet i korthet: JO beslutade den 14 juni 2017 att i ett särskilt ärende utreda Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolens handläggning i och bedömning av saken – uppehållstillstånd och utvisning – meddelad i en dom den 12 maj 2017 i mål UM 2281-17. Samma dag beslutade JO att inleda en förundersökning angående misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

I beslutet lägger JO ned förundersökningen och avslutar sin handläggning av ärendet. Med anledning av utformningen av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, den s.k. begränsningslagen, överlämnas ett exemplar av beslutet till Justitiedepartementet.

Domstolarna

Den 28 december 2016 beslutade Migrationsverket att avslå L.S:s och M.S:s ansökningar om uppehållstillstånd samt att utvisa dem. I sitt beslut prövade Migrationsverket frågor om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § första stycket 2 och tredje stycket 3 utlänningslagen (2015:716), om uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen samt om utvisning enligt 8 kap. 10 § utlänningslagen. När det gällde de frågor som Migrationsverket prövade fanns det alltså inga särskilda bestämmelser i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (begränsningslagen) utan alla bestämmelser som Migrationsverket tillämpade fanns i utlänningslagen.

L.S. och M.S. överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen. Domstolen fann att uppehållstillstånd skulle beviljas enligt en bestämmelse som Migrationsverket inte hade tillämpat, 5 kap. 6 § utlänningslagen. I 12 § begränsningslagen står att sådana uppehållstillstånd ska vara tidsbegränsade och gälla i 13 månader. I en dom den 12 maj 2017 (mål UM 2281-17) gav migrationsdomstolen (nämndemännen) L.S. och M.S. permanenta uppehållstillstånd.

Som skäl för att inte tidsbegränsa uppehållstillstånden åberopade domstolen följande:

Ett uppehållstillstånd som beviljas pga. synnerligen ömmande omständigheter enligt 12 § begränsningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader.

Att i förevarande situation följa lagtexten och enbart bevilja L.S. och M.S. ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bedöms som icke humanitärt. Som en fingervisning till lagstiftaren om att det i denna typ av fall snarare bör beviljas permanenta uppehållstillstånd finner migrationsdomstolen att L.S. och M.S., oaktat lagtextens ordalydelse, ska beviljas var sitt permanent uppehållstillstånd.

Migrationsdomstolens ordförande, rådmannen J.G., var skiljaktig och skrev följande:

Av 12 § begränsningslagen framgår att ett beviljat uppehållstillstånd till följd av synnerligen ömmande omständigheter ska vara tidsbegränsat och bestämmas till 13 månader. Detta borde enligt min mening uppenbarligen även ha utgjort migrationsdomstolens avgörande. Det nu meddelade avgörandet strider rent objektivt mot av Sveriges riksdag fastställd lag och utgör även ett tydligt avsteg från domareden i 4 kap. 11 rättegångsbalken.

Migrationsverket överklagade domen. I en dom den 4 september 2017 (mål UM 7312-17) upphävde Migrationsöverdomstolen domen och visade målet åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Migrationsdomstolen lade den 5 september 2017 upp ett nytt mål, UM 10590-17, med anledning av återförvisningen. Målet är alltjämt under handläggning.

JO:s handläggning

Jag beslutade den 14 juni 2017 att i ett särskilt ärende utreda Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolens handläggning i och bedömning av saken.

På grund av vad som hade kommit fram i domen fann jag samma dag anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts. Jag beslutade därför att inleda en förundersökning angående ett sådant brott och uppdrog åt överåklagaren Anders Jakobsson vid Åklagarmyndigheten, Särskilda åklagarkammaren – eller den åklagare som han utsåg – att verkställa utredningen.

Nämndemännen B.B., L.L. och C.W. tjänstgjorde som domare i migrationsdomstolen vid den muntliga förhandlingen i mål UM 2281-17. Vid förhör med dem under juli månad respektive september månad 2017 delgavs de misstanke om tjänstefel.

Under förundersökningen hölls även förhör med förvaltningsrättsnotarien E.J.H.

Punkten 4 i övergångsbestämmelserna till begränsningslagen

Fråga har nu uppkommit om tillämpligheten av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till begränsningslagen. Bestämmelsen har följande lydelse: ”Lagen ska inte tillämpas när en domstol prövar ett överklagande av ett beslut som har fattats endast med stöd av utlänningslagen (2005:716)”.

Av förarbetena till lagen (se prop. 2015/16:174 s. 66 f. och 83) framgår att lagstiftarens avsikt varit att införa en övergångsbestämmelse med den innebörden att den tillfälliga lagen inte ska tillämpas vid ett överklagande av ett beslut som Migrationsverket har fattat före den 20 juli 2016. Bestämmelsens ordalydelse har emellertid blivit en annan och bestämmelsen kan tolkas som att migrationsdomstolen i ett fall som det som JO:s ärende handlar om varit förhindrad

att tillämpa begränsningslagens bestämmelse om att ett uppehållstillstånd måste vara tidsbegränsat. Bestämmelsen har också tolkats på motsvarande sätt i några avgöranden vid landets migrationsdomstolar, se t.ex. Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolens, dom den 30 november 2016 i mål UM 5304-16, Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolens, dom den 13 januari 2017 i mål UM 11675-16 och Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolens, dom den 15 maj 2017 i mål UM 4284-17.

JO:s ställningstagande

Till följd av utformningen av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till begränsningslagen finner jag inte anledning att fullfölja förundersökningen. Jag beslutar därför att lägga ned den.

Jag finner heller inte tillräckliga skäl att nu fortsätta granskningen av handläggningen av mål UM 2281-17 vid Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen. Ärendet avslutas därför.

Det finns enligt min mening skäl för lagstiftaren att se över utformningen av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till begränsningslagen. Jag skickar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.