

Målnummer:	UM10872-18	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2019-06-19		
Rubrik:	Fråga om karenstid för svenskt medborgarskap för en person som varit verksam i en organisation som gjort sig skyldig till grova övergrepp		
Lagrum:	• 11 § 5 och 12 § första stycket 3 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap		
Rättsfall:	• MIG 2007:39 • MIG 2007:40		

REFERAT

SN, som är medborgare i Kenya, ansökte i juni 2016 om svenskt medborgarskap. Migrationsverket beslutade den 8 mars 2018 att avslå ansökan. Som skäl för beslutet förde Migrationsverket bl.a. fram följande. Av ett regeringsbeslut den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM) framgår att en sökande som har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar inte bör beviljas svenskt medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit sedan sökanden lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde. Den tiden bör enligt regeringsbeslutet som regel vara 25 år. SN har arbetat som ordningsvakt vid busshållplatser för organisationen Mungiki under 1995-2004. Mungiki är en sådan organisation som avses i regeringens beslut. Det krävs inte att den enskilde har varit direkt eller indirekt delaktig i de övergrepp som organisationen har gjort sig skyldig till enligt regeringens praxis. Det är tillräckligt att personen har varit verksam i organisationen eller haft ett bestämmande inflytande över den. SN har varit verksam i Mungiki. Det har inte förflutit tillräckligt lång tid sedan han var verksam i organisationen för att beviljas svenskt medborgarskap.

SN överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen och yrkade att han skulle beviljas svenskt medborgarskap. Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (2018-05-31, ordförande Lundgren), avslog överklagandet. Som skäl för sitt avgörande angav domstolen bl.a. följande. Migrationsdomstolen anser i likhet med Migrationsverket att Mungiki är en sådan organisation som avses i regeringens beslut. Även om SN inte har deltagit direkt i de övergrepp som Mungiki har begått ska han anses ha varit verksam i organisationen. Det han har fört fram om att han har besökt Kenya efter att ha lämnat organisationen och att den kenyanska staten har förlåtit tidigare medlemmar i Mungiki saknar betydelse vid den bedömningen. Med hänsyn till regeringens riktmärke om 25 års karenstid gör migrationsdomstolen bedömningen att det inte har förflutit tillräckligt lång tid för att SN ska anses uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. Det har inte framkommit några särskilda skäl att göra undantag från detta krav.

SN överklagade domen och yrkade att han skulle beviljas svenskt medborgarskap samt förde bl.a. fram följande.

Han gick med i Mungiki eftersom han behövde ett arbete. Han har aldrig deltagit i övergrepp eller haft ett bestämmande inflytande över organisationen. Mungiki var inte någon terrororganisation eller kriminell organisation när han blev medlem. Han kunde inte förutse att Mungiki skulle förändras i negativ riktning. Mungiki förbjöds 2004 och han beslöt sig då för att lämna organisationen. Den kenyanska staten har därefter gett amnesti till och förlåtit tidigare medlemmar. Det har nu gått cirka 14 år sedan han lämnade Mungiki. Den generella regeln om 25 års karenstid bör inte tillämpas strikt utan en individuell bedömning bör göras. Vid den bedömningen bör det göras skillnad på om en person har varit verksam i eller har haft ett bestämmande inflytande över organisationen. Det bör också beaktas bl.a. hur aktiv en person har varit, vilka aktiviteter personen har utfört, vilken påverkan dessa aktiviteter har haft för organisationen och vilken möjlighet att fatta beslut som personen har haft. Mot bakgrund av vad som är utrett om hans roll, den begränsade omfattning han har arbetat i Mungiki och hans knappa möjligheter att fatta beslut i organisationen bör karenstiden sättas ned.

Migrationsverket ansåg att överklagandet ska avslås och förde bl.a. fram följande.

Av landinformationen framgår att en stor del av Mungikis verksamhet har bestått i att på ett maffialiknande sätt kräva pengar från den offentliga transportsektorn i Nairobi, bl.a. i utbyte mot beskydd. De som inte betalat har bestraffats. SN har arbetat inom den delen av Mungikis verksamhet under flera års tid. Han kan därmed inte anses ha haft en vag koppling till organisationen. Det är inte trovärdigt att SN inte skulle ha känt till Mungikis metoder. Organisationen blev olaglig i Kenya redan 2002. SN fortsatte trots detta att arbeta för organisationen i ytterligare två år. Han har genom sitt arbete haft en central roll i intjänandet av organisationens inkomster. Det förhållandet att han lämnade organisationen först när han uppfattade att den blev olaglig bör beaktas. Mot bakgrund av vad som har framkommit om Mungikis verksamhet och SN:s medverkan i organisationen bör han inte beviljas svenskt medborgarskap innan 25 år har förflutit från att han lämnade Mungiki.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2019-06-19, Fridström, Eriksson och Kristiansson, referent / föredragande Nolkrantz), yttrade:

1. Vad målet gäller

Frågan i målet är om SN kan beviljas svenskt medborgarskap. Migrationsöverdomstolen kommer vid bedömningen av den frågan att ta ställning till om SN har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

2. Gällande rätt m.m.

I 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap anges under vilka förutsättningar en utlänning efter ansökan kan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras). En av dessa förutsättningar är att utlänningen har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt, vilket framgår av 11 § 5 samma lag. Om kraven i 11 § inte är uppfyllda kan sökanden enligt 12 § första stycket 3 ändå naturaliseras bl.a. om det finns särskilda skäl för det.

Bestämmelsen i 11 § 5 lagen om svenskt medborgarskap har till ordalydelsen ändrats i förhållande till sin motsvarighet i 1950 års lag om svenskt medborgarskap. Det rör sig dock endast om en ändring av redaktionell natur och inte någon ändring i sak (prop. 1999/2000:147 s. 78).

Av förarbetena till 1950 års lag om svenskt medborgarskap och de ändringar som gjorts i den framgår bl.a. följande. Naturalisation innebär att en utlänning under vissa givna förutsättningar kan beviljas svenskt medborgarskap. Någon absolut rätt till det föreligger inte, även om villkoren i och för sig är uppfyllda (prop. 1975/76:136 s. 34). Det är i stället fråga om en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte (prop. 1997/98:178 s. 15). Som förutsättning för naturalisation kan uppställas vissa skötsamhetskrav. Förhållandena kan bl.a. vara sådana att det skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja sökanden svenskt medborgarskap. Man kan heller inte bortse från fall då sökanden utgör en säkerhetsrisk (prop. 1975/76:136 s. 34-35).

Av förarbetena till lagen om svenskt medborgarskap kan vidare utläsas att det inte har ansetts finnas skäl att i lagtexten uttryckligen ange vilken typ av misskötsamhet som kan läggas till grund för avslagsbeslut. Detta bör i stället avgöras genom praxis (prop. 1999/2000:147 s. 47). Tyngdpunkten i prövningen av utlänningens levnadssätt ska ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt. Den bedömningen ska göras mot bakgrund av sökandens tidigare levnadssätt (prop. 1994/95:179 s. 57 och 79). Det är den enskilde i egenskap av sökande som har bevisbördan för att förutsättningarna för medborgarskap föreligger. Migrationsverket har vid sidan av detta ett visst ansvar att vägleda den enskilde avseende vilken ytterligare utredning som kan behövas (MIG 2007:39 och MIG 2007:40).

Regeringen har i det beslut från den 2 september 2004 som Migrationsverket hänvisar till (Ju2003/262/IM) uttalat att en person som har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar inte bör beviljas svenskt medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit sedan han eller hon lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde. Denna tid bör som regel vara 25 år räknat från det att den sökande var verksam i eller hade bestämmande inflytande över organisationen.

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:40 bl.a. uttalat följande. Uttalanden i såväl propositioner som regeringsavgöranden från den tid regeringen beslutade om naturalisation måste ges stor tyngd när de uppställda kraven i 11 § lagen om svenskt medborgarskap ska tolkas. Regeringen har i sin praxis rörande organisationer med verksamhet innefattande grova övergrepp fastställt att medborgarskap inte bör beviljas under en karenstid om 25 år, vilket enligt domstolens mening får tjäna som riktmärke i prövningen av om vandelsvillkoret har uppfyllts. I regeringens praxis uppställs inget krav på att den enskilde själv ska ha varit direkt eller indirekt delaktig i övergrepp som en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp har gjort sig skyldig till. Det är i stället tillräckligt att han eller hon "varit verksam" i organisationen eller "haft ett bestämmande inflytande" över den för att omfattas av den diskretionära prövning som regeringen gett uttryck för. Kravet att den enskilde ska ha varit verksam i organisationen eller haft ett bestämmande inflytande över den utesluter dock att personer med vag koppling till organisationen eller personer som enbart hyst sympatier för den utan något eget agerande för organisationen kommer att omfattas av den riktlinje som uppställts i regeringens praxis.

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

3.1 Utgångspunkter för bedömningen

En person som har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilket det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar under en tid då organisationen har gjort sig skyldig till den typen av övergrepp bör inte komma i fråga för att beviljas svenskt medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit sedan han eller hon lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde.

Det måste alltså normalt ha förflutit viss tid (karenstid) innan en utlänning som varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande i denna typ av organisation kan beviljas svenskt medborgarskap. Migrationsöverdomstolen konstaterar att den karenstid om 25 år som tidigare har slagits fast i rättspraxis bör uppfattas som ett riktmärke i prövningen av om en sökande har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Karenstiden kan därför såväl överstiga som understiga 25 år. Om tillräckligt lång tid har passerat sedan den sökande lämnade verksamheten kan avgöras först efter en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Tyngdpunkten i den prövningen ska ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt, men det ligger i sakens natur att frågan om sökanden tidigare har haft ett hederligt levnadssätt också måste ges stor betydelse i den här typen av ärenden. Att karenstiden bör vara avsevärd innebär enligt Migrationsöverdomstolen att den mycket sällan kan understiga 15 år. Omständigheterna kan å andra sidan i vissa fall vara sådana att en karenstid som är betydligt längre än 25 år kan bli aktuell liksom att en person över huvud taget inte bör beviljas svenskt medborgarskap.

Faktorer som bör beaktas vid bedömningen av om sökanden har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt är enligt Migrationsöverdomstolens mening exempelvis sökandens kännedom om och delaktighet i de övergrepp som organisationen har gjort sig skyldig till. Vidare bör beaktas om han eller hon har haft ett bestämmande inflytande över övergreppen eller en framträdande position i organisationen. Även hur aktiv sökanden har varit i organisationen och karaktären på de aktiviteter han eller hon har deltagit i bör vägas in i bedömningen. Andra faktorer som kan beaktas är om sökanden har varit verksam i organisationen när han eller hon var ett barn och om sökanden har varit verksam i organisationen frivilligt eller under tvång. Omständigheter som tyder på att sökanden skulle kunna utgöra en säkerhetsrisk bör tillmätas särskild betydelse.

3.2 Kan SN beviljas svenskt medborgarskap?

SN har uppgett att han under 1995-2004 var medlem i Mungiki och arbetade för organisationen som ordningsvakt vid busshållplatser. Arbetet innebar enligt SN att han såg till att fordon kom och lämnade busshållplatserna på ett ordnat sätt. Han såg också till att en avgift betalades. Han blev därutöver inhyrd av det politiska partiet KANU, på uppdrag av Mungiki, för att propagera för presidenten.

Utredningen visar att Mungiki är en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. En person som har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över Mungiki under en tid då organisationen har gjort sig skyldig till den typen av övergrepp bör därför inte beviljas svenskt medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit sedan han eller hon lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde.

Enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning har SN utfört aktiviteter för Mungiki i en sådan omfattning att han måste anses ha varit verksam i organisationen. Han har varit verksam i Mungiki under en tid då organisationens aktiviteter har innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp. SN bör därför inte komma i fråga för att beviljas svenskt medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit sedan han lämnade verksamheten. Det har för närvarande gått cirka 15 år sedan han slutade arbeta för Mungiki och frågan är om det är en tillräckligt lång tid för att han ska kunna beviljas svenskt medborgarskap. Som redan nämnts ska en bedömning göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

SN har arbetat för Mungiki under flera års tid. Han blev medlem frivilligt och det har inte framkommit att han har utfört någon form av aktivitet för organisationen under tvång. Av landinformationen framgår att Mungiki blev olaglig i Kenya 2002 men SN fortsatte att arbeta för organisationen fram till 2004. Mot bakgrund av landinformationen och med särskilt beaktande av vilken del av Mungikis verksamhet som SN varit verksam i är det inte troligt att han saknat kännedom om organisationens övergrepp. Han säger sig dock inte ha deltagit i övergreppen, vilket inte har ifrågasatts av Migrationsverket. Det har enligt Migrationsöverdomstolen inte framkommit skäl att betvivla den uppgiften. SN har inte heller haft ett bestämmande inflytande över Mungikis övergrepp eller en framträdande position i organisationen. Det har inte framkommit att han skulle utgöra någon form av säkerhetsrisk. Han har dock varit verksam inom den del av Mungiki där verksamheten har bestått i att kräva pengar från människor med hot om bestraffning. SN:s deltagande i den verksamheten liksom att det inte är troligt att han saknat kännedom om de övergrepp som Mungiki har begått, är omständigheter som måste ges särskild tyngd vid bedömningen av hans levnadssätt.

Mot bakgrund av de uppgifter som är kända vid tidpunkten för den här prövningen anser Migrationsöverdomstolen att det inte har förflutit tillräckligt lång tid efter att SN lämnade Mungiki för att kravet på att han ska ha haft och kunna förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt ska anses vara uppfyllt. Det finns inte särskilda skäl att ändå bevilja honom svenskt medborgarskap. Överklagandet ska därför avslås.

Migrationsöverdomstolens avgörande: Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 1975/76:136 s. 34 och 35; prop. 1994/95:179 s. 57 och 79, prop. 1997/98:178 s. 15; prop. 1999/2000:147 s. 47 och 78
