

Målnummer: UM287-06**Avdelning:** 5**Avgörandedatum:** 2007-06-25

Rubrik: När den som ansöker om svenskt medborgarskap har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation beträffande vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar (fall I) respektive en grupp eller enhet som bedöms delta i terroristhandlingar (fall II) har kravet på hederligt levnadssätt inte uppfyllts förrän en viss karenstid förflutit. Vid beräkningen av karenstidens längd skall en helhetsbedömning av omständigheterna göras där riktmärket är en karenstid om 25 år. Vid prövningen av om sökanden varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation, grupp eller enhet av nu nämnt slag skall bedömningen göras utifrån de uppgifter sökanden lämnade när han eller hon ansökte om uppehållstillstånd om inte sökanden kan visa att dessa uppgifter är felaktiga.

Lagrum:

- 11 § 5 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap
- Artikel 1 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001
- Rådets gemensamma ståndpunkt 2006/380/GUSP av den 29 maj 2006 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2006/231/GUSP

Rättsfall:

- Förstainstansrättens dom i mål T-228/02
- Regeringens beslut den 2 september 2004 i ärende Ju 2003/262/IM

REFERAT**I**

När A ansökte om uppehållstillstånd lämnade han uppgifter om arbete i den afganska säkerhetstjänsten Khadimat-e Atal'-at-e Dowlati (KhAD) och i säkerhetsministeriet Wazarat-e Amani-at-e Dowlati (WAD). Ett antal år efter att han beviljats uppehållstillstånd ansökte han hos Migrationsverket om svenskt medborgarskap (naturalisation).

Migrationsverket avslog ansökan om naturalisation den 10 januari 2006 och yttrade. Enligt 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap kan en utlänning beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon uppfyller kraven i bestämmelsen. Ordalydelsen "kan beviljas" innebär att sökanden inte har någon absolut rätt att få svenskt medborgarskap även om kraven är uppfyllda. Staten har således en fri prövningsrätt. Av beslut från regeringen 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. Denna tid bör som regel vara 25 år. Regeringen har i sitt beslut ansett att KhAD/WAD är en sådan organisation. - Du har i utredning i samband med ansökan om uppehållstillstånd i Sverige uppgett att du bland annat blev medlem i partiet 1975/76, har varit yrkesmilitär i 25 år, chef vid statens säkerhetsministerium

och chef för den tekniska avdelningen på nationalgardet. - Du har fått tillfälle att yttra dig över detta och har då bland annat uppgett att du arbetade i KhAD/WAD med att reparera KhAD:s bilar. Du var chef över en person som också reparerade bilar. Du var ingen hög chef. Du har inte haft någon militärutbildning utan endast haft en militärkurs i 45 dagar. - Migrationsverket bedömer att det inte har förflutit tillräckligt lång tid sedan du var verksam i KhAD/WAD för att nu beviljas svenskt medborgarskap. Din ansökan avslås.

A överklagade Migrationsverkets beslut och yrkade att han skulle beviljas svenskt medborgarskap.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet. Länsrätten i Stockholms län, migrationsdomstolen (2006-07-12, Beck-Friis), gjorde inte någon annan bedömning än Migrationsverket och avslag överklagandet.

A överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och anförde bl.a. följande. De uppgifter som finns om honom i Migrationsverkets akt är inte riktiga eller bygger på missförstånd. Han har under asylutredningen förklarat att han inte tillhörde KhAD för att han saknade rätt utbildning. Han skickades från sjukvårdsministeriet till KhAD för att arbeta där. Detta skedde mot hans vilja. Hade han vägrat hade han inte levt i dag. I KhAD fick han arbeta med att reparera bilar och han var även chef över en person som var mekaniker. Han hade inte den utbildning som krävdes för att arbeta inom KhAD utan hans sysslor var utanför organisationens verksamhet. Det han arbetade med hade inget som helst att göra med det som KhAD stod för och han hade inte något att göra med KhAD:s verksamhet. Under sina elva år i Sverige är det inte någon som har påstått att han skulle ha begått något brott vare sig i Afghanistan eller i Sverige. Han uppfyller kraven för svenskt medborgarskap och har därför rätt att beviljas ett sådant. Migrationsverkets handläggning när det gäller hans ansökningar om medborgarskap har genom åren varit helt oacceptabel och strider mot både "FN:s flyktingpolicy" och regelverket om de mänskliga rättigheterna.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. A har i sitt överklagande lämnat en helt annan version av sitt arbete i den tidigare säkerhetstjänsten KhAD/WAD än den han lämnade i samband med sin asylansökan. Han försöker nu tona ner sitt arbete i organisationen och få det att låta helt betydelselöst. Detta vinner inte tilltro. Enligt tidigare regeringspraxis gällde i medborgarskapssammanhang en karenstid på 25 år för den som har varit verksam i en organisation för vilken det var känt att verksamheten innefattade systematiska omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. Någon individuell prövning av den enskildes deltagande i verksamheten behövde inte göras. Möjligen kan graden av deltagande ha betydelse för om en sökande skall kunna få svenskt medborgarskap efter något kortare tid än 25 år.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2007-06-25, Wahlqvist, Jonson, Wendleby, referent), yttrade:

Tillämplig bestämmelse, m.m.

Enligt 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL) kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras) om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet

- a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och

5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Naturalisation innebär att en utlänning under vissa givna förutsättningar beviljas svenskt medborgarskap. Någon absolut rätt till medborgarskap föreligger inte, även om villkoren i och för sig är uppfyllda. I prövningen måste också vissa skötsamhetskrav kunna beaktas. Förhållandena kan vara sådana att det skulle framstå som stötande för rättskänslan att bevilja sökanden svenskt medborgarskap och det kan heller inte bortses ifrån fall där sökanden kan utgöra en säkerhetsrisk (prop. 1975/76:136 s. 34 f.). Prövning av medborgarskap innefattar således 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. Ett naturalisationsbeslut kan därför inte fullt ut jämföras med beslut om uppehållstillstånd (prop. 1997/98:178, s. 15).

Villkoret i 11 § 5 MedbL att utlänningen skall "ha haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt" överensstämmer i sak med begreppet "hederlig vandel" i äldre lagstiftning. Någon ytterligare precisering av kravet på hederligt levnadssätt finns inte i lagen utan denna fråga har överlämnats till rättspraxis (prop. 1999/2000:147, s. 47 f. och 77).

Regeringen har i beslut den 2 september 2004 (Ju 2003/262/IM) uttalat 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. Denna tid bör i regel vara 25 år sedan sökanden var verksam i eller hade bestämmande inflytande över organisationen. Beslutet gällde verksamhet under åren 1980-1992 i den afghanska säkerhetstjänsten KhAD och i säkerhetsministeriet WAD (KhAD omformades i januari 1986 till ett särskilt ministerium WAD).

Migrationsöverdomstolens bedömning

Vad Migrationsöverdomstolen har att ta ställning till i målet är - med hänsyn till det krav på hederligt levnadssätt som uppställts i lagen - om svenskt medborgarskap kan beviljas en person som tidigare varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation beträffande vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar (i fortsättningen används begreppet "organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp" för den typ av organisation som regeringens beslut avser).

I 11 § MedbL regleras under vilka förutsättningar svenskt medborgarskap kan beviljas. Att lagstiftaren valt rekvisitet "kan beviljas" i 11 § MedbL beror på att en enskild inte har någon absolut rätt att beviljas svenskt medborgarskap. Prövning av medborgarskap utgör istället 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. I den diskretionära prövningen av sökandens skötsamhet kan även vägas in om det skulle te sig stötande för rättskänslan att bevilja medborgarskap samt säkerhetsaspekter. Sett i detta ljus måste uttalanden i såväl propositioner som regeringsavgöranden från den tid regeringen hade beslutsbehörighet beträffande naturalisation ges stor tyngd

när de uppställda kraven i 11 § MedbL skall tolkas. Ett annat sätt att uttrycka detta är att regeringen genom sådana uttalanden har gett företrädarna för den svenska staten - i dagsläget Migrationsverket och migrationsdomstolarna - vägledning vad staten bör beakta i den diskretionära prövningen av medborgarskap.

Av äldre regeringspraxis följer att en person som varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp inte bör beviljas svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid förflutit sedan personen i fråga lämnade verksamheten eller verksamheten upphörde. 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 Migrationsöverdomstolens mening får tjäna som riktmärke i prövningen av om vandelsvillkoret uppfyllts.

I regeringens praxis uppställs inget krav på att den enskilde själv skall 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 han eller hon skall omfattas av den diskretionära prövning regeringen gett uttryck för i beslutet. Kravet att den enskilde skall 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 den kommer att omfattas av den riktlinje som uppställts i regeringens praxis.

Det är den enskilde i egenskap av sökande som har bevisbördan för att förutsättningarna för medborgarskap föreligger. Migrationsverket har vid sidan av detta visst ansvar att vägleda den enskilde vilken ytterligare utredning som kan behövas (jfr prop. 1975/76:136, s. 35).

Det är centralt för utlänningsrätten att enskild lämnar fullständiga och sanna uppgifter i sin asylansökning, vilket bl.a. understryks av det förhållande att oriktiga uppgifter i en ansökning kan leda till att uppehållstillstånd återkallas (se 7 kap. 1 § utlänningslagen). Det är därför naturligt att prövningen i medborgarskapsärenden sker mot bakgrund bl.a. av de uppgifter den enskilde lämnade när han eller hon ansökte om uppehållstillstånd. Sådana initialt lämnade uppgifter väger givetvis tungt bl.a. när prövning skall göras om sökanden varit verksam i eller haft betydande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp. De initialt lämnade uppgifterna får sedan ställas mot vad som uppgetts i ansökan om medborgarskap samt den bevisning sökanden i övrigt presterar. I fall de uppgifter som lämnades under asylutredningen inte överensstämmer med de uppgifter som senare har lämnats i ärendet om medborgarskap ankommer det på sökanden att visa att de uppgifter som lämnades under asylutredningen är felaktiga.

A uppgav vid den inledande asylutredningen att han var flykting eftersom han var general och högt uppsatt i armén. Som högt uppsatt representant för den gamla regimen svävade han i fara, eftersom fundamentalisterna avrättade alla sådana.

I den därpå följande utredningen uppgav A bl.a. att han hade varit yrkesmilitär i 25 år och under denna tid varit kapten, major, överstelöjtnant, överste och slutligen general. Först var han sekreterare till första biträdande chefen vid säkerhetsverket, därefter blev han chef för ett militärsjukhus som tillhörde säkerhetsdepartementet och senare chef för transportavdelningen vid säkerhetsministeriet. Därefter var han chef för tekniska avdelningen och biträdande teknisk chef för reparationer vid nationalgardet. Nationalgardet bildades 1985-1986 och var under säkerhetsdepartementets befäl. Nationalgardets uppgifter var afghansk säkerhet och nationalgardet ansvarade för säkerheten genom att bl.a. hjälpa myndigheter att ta kontroll över städer

där oroligheter utbrutit. Hans ansvar var transporter, förberedelser och reparationer av transportmedel i form av personbilar, jeepar, lastbilar, pansarfordon och tanks. Hans uppgifter bestod enbart i förberedelse och reparation av fordon. Han var medlem i partiet, eftersom han var militärofficer, och ansvarade vid möten bl.a. för ett informationsbord med propaganda. Han lämnade landet bl.a. för att det var allmänt känt att han varit gardesofficer och verkat i en organisation som hade mycket med säkerhet och information att göra. Han var när han lämnade landet i fara av politiska, militära och religiösa skäl.

Vid en kompletterande senare utredning uppgav han bl.a. följande. Mellan 1980 och 1981 var han sekreterare för förste biträdande chefen vid säkerhetsverket med uppgift att organisera och planera möten. Mellan 1981 och 1984 arbetade han på säkerhetsdepartementets sjukhus med leverans av läkemedel och löner till personal. Han var då chef för administrationen. Från 1983 till 1986 var han chef för avdelningen för transport vid säkerhetsministeriet. Hans arbetsuppgifter bestod av planering och organisering av verkstäder. Mellan 1986 och 1992 var han chef för verkstäder på tekniska avdelningen inom nationalgardet, som var en militär verksamhet. Ibland skickades han till fronten för att ta hand om skadade fordon och för att reparera vanliga bilar, inte tanks eller pansarvagnar. Han förde inte något befäl och deltog inte i väpnade aktioner. Han utnämndes till general 1992. Utnämningen föregicks av en tävling mellan olika verkstäder inom säkerhetsdepartementet som hans enhet vann. I Afghanistan innebär en högre grad endast en befattning eller titel.

Den 24 juli 1996 beviljades A uppehållstillstånd och flyktingförklaring på basis av de uppgifter han lämnat under utredningen.

I det nu aktuella målet om medborgarskap har A bl.a. framfört att han inte var militärutbildad och att hans befattning i KhAD/WAD bestod i att vara chef över en person som reparerade KhAD:s bilar. I en inlägga ställd till Utlänningsnämnden har han bl.a. uppgett att han under sina 25 yrkesverksamma år har haft andra arbeten än militära, bl.a. som bibliotekarie i 12 år.

De av A i ansökan om medborgarskap lämnade uppgifterna är enligt Migrationsöverdomstolens bedömning en nedtoning av de uppgifter som han lämnade i samband med att han ansökte om asyl i Sverige. Han har inte visat att tidigare lämnade uppgifter skulle vara oriktiga. Migrationsöverdomstolen finner därför att det är de uppgifter som A lämnade då han ansökte om asyl som skall ligga till grund för bedömningen om han skall beviljas svenskt medborgarskap.

I målet har inte framkommit annat än att A både har varit verksam i KhAD/WAD och haft ett bestämmande inflytande över vissa delar av organisationen. Han bör därför inte beviljas svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid har förflutit sedan han upphörde med sin verksamhet. Av regeringens praxis framgår att KhAD/WAD är en sådan organisation för vilken riktmärket är en karenstid om 25 år och några skäl att frångå detta har inte framkommit i målet.

A beviljades permanent uppehållstillstånd 1996 och har alltså varit bosatt i Sverige i elva år. Annat har inte framkommit än att han deltog i KhAD/WAD:s verksamhet fram till 1992. Tillräckligt lång tid sedan han upphörde med verksamheten i KhAD/WAD har således inte förflutit, vilket innebär att beviljande av svenskt medborgarskap i nuläget inte kan komma ifråga. Överklagandet skall därför avslås.

Migrationsöverdomstolens domslut: Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

II

När B ansökte om uppehållstillstånd lämnade han uppgifter om att han varit verksam i Folkets Mujaheddin. Ett antal år efter att han beviljats uppehållstillstånd ansökte han hos Migrationsverket om svenskt medborgarskap (naturalisation).

Migrationsverket avslag ansökan den 31 oktober 2005 och yttrade. Enligt 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap kan en utlänning beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon uppfyller kraven i bestämmelsen. Ordalydelsen "kan beviljas" innebär att sökanden inte har någon absolut rätt att få svenskt medborgarskap även om kraven är uppfyllda. Staten har således en fri prövningsrätt. Av beslut från regeringen 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. Denna tid bör som regel vara 25 år. - Du har i utredningar i samband med ansökan om uppehållstillstånd i Sverige uppgett att du har varit politiskt aktiv i Folkets Mujaheddin i vart fall under åren 1982-1993. Du har bland annat delat ut tidningar, skrivit slagord, förstört Khomeniaffischer, samlat in pengar, delat ut videokassetter, transporterat manskaper till gränsområden m.m. Du har fått tillfälle att yttra dig över detta och har då bland annat uppgett att du aldrig varit medlem i Mujaheddin och inte heller organiserad sympatisör i organisationen. Du har, när du ansökte om asyl, förstorat din roll för att få asyl i Sverige. Du har inte haft något inflytande över organisationen och du var ung när du aktivt utförde handlingar för organisationen. - Migrationsverket anser att Folkets Mujaheddin är en sådan organisation som avses i regeringsbeslutet den 2 september 2004. - Du har varit verksam i Folkets Mujaheddin och det har inte förflutit tillräckligt lång tid sedan du var verksam för att nu beviljas svenskt medborgarskap. Din ansökan avslås.

B överklagade Migrationsverkets beslut och yrkade att han skulle beviljas svenskt medborgarskap. Till stöd för sin talan anförde han i huvudsak följande. Avgörande för att bedöma hans rätt att erhålla svenskt medborgarskap måste vara hur legitim den politiska aktivitet som organisationen Folkets Mujaheddin bedrivit har varit, hur aktiv han varit i denna organisation, vilken möjlighet han haft att påverka de beslut som fattats inom organisationen och vilken kunskap han haft om dessa beslut. Folkets Mujaheddin består av ett litet antal medlemmar som normalt befinner sig i Iran eller Irak med några få framträdande företrädare i Europa. De allra flesta med anknytning till organisationen är sympatisörer och i denna grupp finns det personer som ägnar en stor del av sin tid åt organisationen medan andra överhuvudtaget inte är aktiva men har varit det i ett tidigare skede. Ledarskapet i Iran begår mycket allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna och har så gjort under mer än 20 år. Det måste därför anses vara helt legitimt att vara aktiv för att göra motstånd mot denna regim utan att man därför automatiskt betraktas som terrorist. Även om organisationen är upptagen på EU:s förteckning över terrorgrupper är det inte klart att gruppen är en sådan som regeringen avsåg i sitt beslut den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM). Regeringens beslut måste förstås så att "haft ett bestämmande inflytande över" skall kvalificera gruppen som träffas av regeringens beslut till att avse en mindre skara mer inflytelserika personer. Det kan inte ha varit regeringens avsikt att dess beslut skulle träffa varje person som varit sympatisör till en organisation som regeringen avsåg med sitt beslut. Regeringens beslut är inte heller bindande för de domstolar som nu har att tolka medborgarskapslagen. B har aldrig varit verksam i Folkets Mujaheddin utan han har verkat mot regimen i Iran och Folkets Mujaheddin har då varit en organisation han sympatiserat med i detta

syfte. Han har varit sympatisör på mycket låg nivå och vare sig känt till eller kunnat påverka de beslut som tagits inom organisationen. När han ansökte om asyl överdrev han sina aktiviteter i organisationen för att minimera risken för att återsändas till hemlandet och utsättas för övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Han har inte haft någon som helst kontakt med organisationen under de senaste tolv åren och som framgår av hans iranska passhandling har han besökt Iran flera gånger, vilket hade varit helt omöjligt om han hade varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över Folkets Mujaheddin. Han känner inte ens någon person som är aktiv inom Folkets Mujaheddin.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet.

Länsrättens i Stockholms län, migrationsdomstolen (2006-10-24, ordförande Åberg jämte nämndemännen Larsson, Malmsten och Öngurur), avlog överklagandet och yttrade: I Europeiska unionens råds gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001, om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, definieras terroristhandlingar på följande vis. Med terroristhandlingar menas avsiktliga handlingar som allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation genom att injaga fruktan hos befolkningen, ålägga den tvång av olika slag, destabilisera eller förstöra dess grundläggande konstitutionella, sociala och ekonomiska strukturer. Följande handlingar omfattas: Angrepp mot en persons liv eller fysiska integritet, människorov eller tagande av gisslan, omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning inklusive datasystem, kapning av kollektiva transportmedel (flygplan och fartyg), tillverkning, innehav, förvärv, transport och användning av skjutvapen, sprängämnen, kärnvapen, biologiska eller kemiska vapen, utsläpp av farliga ämnen, orsakande av översvämning, explosion eller brand, att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, att leda en terroristgrupp eller delta i dess verksamhet, inklusive finansiering eller hjälp med logistik. Även hot om att begå något av ovanstående brott ska anses utgöra en terroristhandling.

Med terroristgrupp menas i den gemensamma ståndpunkten en strukturerad grupp av personer som handlar i samförstånd för att begå terroristhandlingar. Ingen hänsyn tas till hur gruppen är sammansatt eller hur välorganiserad den är. Som bilaga till den gemensamma ståndpunkten finns en förteckning över sådana grupper. Förteckningen har upprättats på grundval av undersökningar gjorda av rättsliga eller polisiära myndigheter i medlemsländerna. Den kompletteras eller revideras halvårsvis för att hållas aktuell. Förteckningen innehåller namn på enheter som ETA (Baskiska fosterlandet och friheten), IRA (Irländska republikanska armén), GRAPO (antifascistiska motståndgruppen Första oktober), Hamas terroristflygel, palestinska islamiska Jihad och andra aktivistiska revolutionära grupper.

Migrationsdomstolen anser att den omständigheten att en person varit verksam i en grupp som upptas på den ovannämnda förteckningen över terroristgrupper skall ges stor vikt vid den vandelsbedömning som enligt 11 § lagen om svenskt medborgarskap skall göras i samband med ansökan om svenskt medborgarskap. Verksamhet i någon av dessa terroristgrupper bör enligt migrationsdomstolens mening kunna jämföras med verksamhet i sådana grupper som avses i det regeringsbeslut som Migrationsverket har hänvisat till i sitt beslut. Följaktligen bör verksamhet i en grupp som finns upptagen på EU:s förteckning leda till att svenskt medborgarskap inte beviljas förrän en avsevärd tid har förflutit sedan personen ifråga lämnat verksamheten eller sedan den upphört. Regeringens riktlinje om en tid på 25 år kan härvid ses som vägledande.

Folkets Mujaheddin återfinns på den ovannämnda förteckningen över terroristgrupper. Migrationsdomstolen har därför att göra en bedömning över vilken betydelse B:s verksamhet i Folkets Mujaheddin har för frågan om han

skall beviljas svenskt medborgarskap.

Av handlingarna i målet framgår att B ansökte om asyl i Sverige 1994 och då anförde bland annat följande till stöd för sin talan. Han har varit politiskt aktiv i Folkets Mujaheddin. Hans aktivitet bestod i att han delade ut organisationens tidningar, skrev slagord, förstörde Khomenis affischer, samlade in pengar, tog kontakt med politiska fångars och avrättades familjer, delade ut organisationens videokassetter, kassetter om tal och anföranden samt bilder på befrielsens marscher, framställde rapporter om arbetsmiljö och boende för tidningen Mujahed och transporterade manskap till gränsområden för att de skulle anslutas till befrielsearmén. Han kom i kontakt med verksamheten 1979/80 och verkade fram till i alla fall 1993.

B har då han nu ansökte om svenskt medborgarskap uppgivit att de ovan refererade uppgifterna varit åtminstone till viss del oriktiga. Migrationsdomstolen finner det i hög grad anmärkningsvärt att han i samband med ansökan om medborgarskap avser att lägga tillrätta de uppgifter som talade för honom när han beviljades asyl då de nu talar emot honom då medborgarskapsfrågan skall bedömas. Detta förhållande påverkar B:s trovärdighet. Enligt migrationsdomstolens uppfattning kan det erfarenhetsmässigt sägas att det i allmänhet är den utsaga som först lämnas i ett ärende som är den med sanningen närmast överensstämmande. Migrationsdomstolen anser därmed att det är de uppgifter B lämnade när han ansökte om asyl som skall läggas till grund för bedömningen av hans verksamhet inom Folkets Mujaheddin.

Migrationsdomstolen finner att framförallt den verksamhet som innebär insamlande av medel för finansiering av terroristverksamhet samt transport av manskap som skulle ansluta sig till befrielsearmén är särskilt allvarlig. B får mot bakgrund av dessa handlingar bedömas ha bedrivit sådan verksamhet för Folkets Mujaheddin att han inte skall beviljas medborgarskap förrän ytterligare ett antal år har förflutit sedan han lämnade denna verksamhet. Överklagandet skall således avslås.

B överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och anförde bl.a. följande. Han uppfyller samtliga formella krav för att beviljas svenskt medborgarskap. För det fall det legat i hans intresse att överdriva sin inblandning i Mujaheddins verksamhet då han ansökte om asyl är det svårt att förstå att hans då lämnade berättelse skulle vara mer sanningsenlig än den han nu lämnar. Det finns omfattande forskning som talar för att vissa uppgifter om vad en person varit med om under svåra förhållanden lämnas först senare under ärendets handläggning. Regeringsbeslutet i ärende Ju 2003/262/IM är mycket vagt när det gäller vilka personer som skall omfattas av beslutet. Formuleringen "varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över" lämnar utrymme för en tolkning som endera kan vara mycket vid eller begränsas till en mindre grupp. Skrivningen är dessutom motsägelsefull. Mujaheddin finns sedan den 12 december 2006 inte längre med på Europeiska unionens lista över påstådda terroristorganisationer sedan EG-domstolen funnit att beslutet att föra upp organisationen på listan fattats på ett felaktigt sätt.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Av vad som framkommit i B:s ansökan om uppehållstillstånd har han varit verksam för Folkets Mujaheddin i drygt tio år. Det finns ingen anledning att i detta fall frångå den karenstid på 25 år som regeringen satt upp i sitt beslut Ju 2003/262/IM. Det har inte kommit till Migrationsverkets kännedom att Mujaheddin inte längre skall betraktas som en terroristorganisation. Det har inte gjorts någon ändring av Rådets gemensamma ståndpunkt av den 29 maj 2006. Oavsett detta förhållande är Mujaheddin en sådan organisation som faller in under regeringens beslut. Regeringens beslut kan inte tolkas på annat sätt än att regeringen betraktar verksamhet i sådan organisation som mycket allvarlig oavsett vilken funktion vederbörande sagt sig ha haft i organisationen.

En annan tolkning skulle kunna leda till mycket stora bevissvårigheter då verksamheten oftast ligger många år bakåt i tiden och som regel bedrivits i länder där möjligheten att utreda det rätta förhållandet saknas.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2007-06-25, Wahlqvist, Jonson, Wendleby, referent), yttrade:

Tillämplig bestämmelse, m.m.

Enligt 11 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL) kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras) om han eller hon har

- 1 styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),
 - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Naturalisation innebär att en utlänning under vissa givna förutsättningar beviljas svenskt medborgarskap. Någon absolut rätt till medborgarskap föreligger inte, även om villkoren i och för sig är uppfyllda. I prövningen måste också vissa skötsamhetskrav kunna beaktas. Förhållandena kan vara sådana att det skulle framstå som stötande för rättskänslan att bevilja sökanden svenskt medborgarskap och det kan heller inte bortses ifrån fall där sökanden kan utgöra en säkerhetsrisk (prop. 1975/76:136, s. 34 f.). Prövning av medborgarskap innefattar således 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. Ett naturalisationsbeslut kan därför inte fullt ut jämföras med beslut om uppehållstillstånd (prop. 1997/98:178, s. 15).

Villkoret i 11 § 5 MedbL att utlänningen skall "ha haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt" överensstämmer i sak med begreppet "hederlig vandel" i äldre lagstiftning. Någon ytterligare precisering av kravet på hederligt levnadssätt finns inte i lagen utan denna fråga har överlämnats till rättspraxis (prop. 1999/2000:147, s. 47 f. och 77).

Regeringen har i beslut den 2 september 2004 (Ju 2003/262/IM) uttalat 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. Denna tid bör i regel vara 25 år sedan sökanden var verksam i eller hade bestämmande inflytande över organisationen.

Europeiska unionens råd har antagit en gemensam ståndpunkt om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (Rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001). Med terroristhandling avses i ståndpunkten en avsiktlig handling som på grund av sin art eller

sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som brott enligt nationell lagstiftning om handlingen begås i något av vissa uppräknade syften (se artikel 1 punkt 3 i ståndpunkten). De angivna syftena är att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen, att otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå att utföra en viss handling samt att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en internationell organisation. I det sista syftet ingår som undergrupper bl.a. angrepp mot persons liv som kan leda till döden, allvarliga angrepp på persons fysiska integritet, människorov eller tagande av gisslan, förorsakande av allvarlig förstörelse av regeringsanläggning, transportsystem, infrastruktur etc., kapning av luftfartyg etc., olika befattningar med skjutvapen, sprängämnen, kärnvapen, biologiska och kemiska vapen, utsläpp av farliga ämnen eller förorsakande av brand, explosioner eller översvämningar samt att störa eller avbryta försörjning av vatten, elkraft m.m. Vidare ingår i det sista syftet att delta i en terroristgruppsverksamhet, vari inbegrips att förse den med upplysningar eller ge den materiellt stöd eller bidra med vilken form av finansiering som helst med kännedom om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet (se artikel 1 punkt 3 iii k i ståndpunkten). I bilaga till ståndpunkten finns en förteckning över personer, grupper och enheter som bedöms delta i terroristhandlingar. I senare ståndpunkter antagna av rådet har förteckningen över organisationer och grupper uppdaterats. "People's Mujahedin of Iran" finns upptagen i avsnitt 2 avseende "Grupper och enheter" (se punkt 27 i detta avsnitt) i en förteckning fogad till Rådets gemensamma ståndpunkt 2006/380/GUSP av den 29 maj 2006 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2006/231/GUSP.

Förstainstansrätten har i mål T-228/02 konstaterat att ett beslut om frysning av medel skall ogiltigförklaras vad avser organisationen "Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran". Förstainstansrätten har i samma beslut på talan om ogiltigförklaring av rådets ståndpunkt 2005/936/GUSP och upphävande av ståndpunkt 2005/847/GUSP avvisat den del av talan som inte kunnat tas upp till prövning och ogillat talan i övrigt.

Migrationsöverdomstolens bedömning

Vad Migrationsöverdomstolen har att ta ställning till i målet är - med hänsyn till det krav på hederligt levnadssätt som uppställts i lagen - om svenskt medborgarskap kan beviljas en person som varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en grupp eller enhet som bedöms delta i terroristhandlingar.

I 11 § MedbL regleras under vilka förutsättningar svenskt medborgarskap kan beviljas. Att lagstiftaren valt rekvisitet "kan beviljas" i 11 § MedbL beror på att en enskild inte har någon absolut rätt att beviljas svenskt medborgarskap. Prövning av medborgarskap utgör istället 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. I den diskretionära prövningen av sökandens skötsamhet kan även vägas in om det skulle te sig stötande för rättskänslan att bevilja medborgarskap samt säkerhetsaspekter. Sett i detta ljus måste gemensamma ståndpunkter avseende terrorism som medlemsstaterna i Europeiska unionen står bakom ha stor vikt i den diskretionära bedömningen, eftersom dessa speglar en för Europeiska unionen gemensam säkerhetsbedömning av allvarliga hot riktade mot medlemsstaterna och internationella organisationer. Enheter och grupper som finns upptagna på en lista som utgör en bilaga till en gemensam ståndpunkt skall därför vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt likställas med den organisation som finns omnämnd i regeringens praxisbeslut. En karenstid på 25 år får därför

även i dessa fall tjäna som riktmärke i prövningen av om vandelsvillkoret har uppfyllts. Mot bakgrund av att regeringen i sitt praxisbeslut även beaktat hur en organisation arbetat i förfluten tid kan även enheter eller grupper som tidigare funnits på en gemensam ståndpunkt behöva beaktas.

I regeringens praxisbeslut uppställs inget krav på att den enskilde själv skall ha varit direkt eller indirekt delaktig i övergreppen som organisationen 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 han eller hon skall omfattas av den diskretionära prövning regeringen gett uttryck för i beslutet. Migrationsöverdomstolen finner att den avvägning som gjorts i regeringens beslut även kan tillämpas beträffande enheter och grupper som upptagits i en förteckning över personer, grupper och enheter som bedöms delta i terroristhandlingar upprättad av Europeiska unionen. Kravet att den enskilde skall ha varit verksam i enheten eller gruppen eller haft ett bestämmande inflytande över den utesluter att personer med vag koppling till enheten/gruppen eller personer som enbart hyst sympatier för den utan något eget agerande för den kommer att omfattas av den riktlinje som här uppställs. Ledning i denna del kan också hämtas från vad som stadgas i artikel 1 punkt 3 iii k) i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP.

Det är den enskilde i egenskap av sökande som har bevisbördan för att förutsättningarna för medborgarskap föreligger. Migrationsverket har vid sidan av detta visst ansvar att vägleda den enskilde vilken ytterligare utredning som kan behövas (jfr prop. 1975/76:136, s. 35).

Det är centralt för utlänningsrätten att enskild lämnar fullständiga och sanna uppgifter i sin asylansökning, vilket bl.a. understryks av det förhållandet att oriktiga uppgifter i en ansökning kan leda till att uppehållstillstånd återkallas (se 7 kap. 1 § utlänningslagen). Det är därför naturligt att prövningen i medborgarskapsärenden sker mot bakgrund bl.a. av de uppgifter den enskilde lämnade när han eller hon ansökte om uppehållstillstånd. Sådana initialt lämnade uppgifter väger givetvis tungt bl.a. när prövning skall göras om sökanden varit verksam i eller haft betydande inflytande över grupper eller enheter som bedöms delta i terroristhandlingar. De initialt lämnade uppgifterna får sedan ställas mot vad som uppgetts i ansökan om medborgarskap samt den bevisning sökanden i övrigt presterar. I fall de uppgifter som lämnades under asylutredningen inte överensstämmer med de uppgifter som senare har lämnats i ärendet om medborgarskap ankommer det på sökanden att visa att de uppgifter som lämnades under asylutredningen är felaktiga.

B uppgav då han ansökte om asyl i Sverige bl.a. följande. Han har varit politiskt aktiv inom och sympatisör med Folkets Mujaheddin som han kom i kontakt med år 1979/80. År 1982/83 utökade han sina aktiviteter. Hans uppgifter var då att dela ut organisationens tidningar, skriva slagord, förstöra Khomenis affischer, samla in pengar samt ta kontakt med politiska fångars och avrättades familjer. Efter 1989, då han återupptog sin verksamhet efter avslutad militärtjänstgöring, delade han ut bilder på befrielsearméns marscher, samlade in ekonomiska bidrag, framställde rapporter om arbetsmiljö och boende, delade ut kassetter med tal och anföranden samt transporterade manskap till gränsområden för att de skulle anslutas till befrielsearmén. Han förföljdes i Iran på grund av sin politiska aktivitet.

Till styrkande av sina uppgifter ingav B ett intyg daterat den 8 april 1994 utfärdat av Mujaheddins sympatisörförening i Sverige. I intyget angavs att han varit anhängare till Folkets Mujaheddin och att han vid ett återvändande till hemlandet riskerade att utsättas för tortyr, arrestering och avrättning.

Den 25 februari 1994 beviljades B uppehållstillstånd som de facto-flykting.

I det nu aktuella målet om svenskt medborgarskap har B uppgett att han aldrig

varit verksam i Folkets Mujaheddin utan endast sympatisör på mycket låg nivå samt att han tidigare överdrev sina aktiviteter inom organisationen för att vara garanterad att beviljas politisk asyl.

Migrationsöverdomstolen finner i likhet med migrationsdomstolen det anmärkningsvärt att B nu lämnade uppgifter strider mot de uppgifter som han lämnade i samband med att han ansökte om asyl i Sverige. B har inte visat att tidigare lämnade uppgifter skulle vara oriktiga. Migrationsöverdomstolen finner därför att det är de uppgifter som B lämnade då han ansökte om asyl i Sverige som skall ligga till grund för bedömningen om han skall beviljas svenskt medborgarskap.

Eftersom B utfört aktiviteter för Folkets Mujaheddin får han också anses ha varit verksam i en grupp som finns upptagen på Europeiska rådets förteckning över terroristgrupper. Av detta skäl bör han inte beviljas svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid har förflutit sedan han upphörde med sin verksamhet. Som framgår av det ovan anförda bör denna tid vara 25 år.

B upphörde enligt uppgift med sin verksamhet i Folkets Mujaheddin år 1993. Till detta skall dock läggas att han under den tid hans asylansökning prövades alltjämt upprätthöll kontakter med Folkets Mujaheddin, vilket framgår av det intyg han ingav under den perioden. Det har i dagsläget inte förflutit tillräckligt lång tid sedan han upphörde med verksamheten för Folkets Mujaheddin, varför beviljande av svenskt medborgarskap i nuläget inte kan komma ifråga. Överklagandet skall därför avslås.

Migrationsöverdomstolens domslut: Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Sökord: Diskretionär prövning; En grupp eller enhet som bedöms delta i terroristhandlingar; En organisation beträffande vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar; Hederligt levnadssätt; Karenstid; Medborgarskap; Naturalisation

Litteratur: Prop. 1950:217, s. 42; Prop. 1975/76:136, s. 35 och 34 f.; Prop. 1997/98:178, s. 15; Prop. 1999/2000:147 s. 47 f. och 77
