

Karenstid i ärenden om svenskt medborgarskap
för en person som varit verksam i en organisation
som gjort sig skyldig till grova övergrepp

RS/008/2023



Fastställelsebeslut: RA/088/2023			Version 1.0
Beslutsdatum: 2023-12-08			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2023-12-08			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund, syfte och avgränsning.....	3
2	Praxis	3
3	Utredning och bedömning.....	4
3.1	Bevisbörda och utredningsskyldighet.....	4
3.2	Bedömning av organisationer	5
3.2.1	Terroristhandlingar	6
3.2.2	Systematiska, omfattande och grova övergrepp	6
3.3	En persons eget agerande	7
3.4	Individuell bedömning av karenstid	7
3.5	Underrättelseskyldighet till utrikesdepartementet	9

1 Bakgrund, syfte och avgränsning

Migrationsverket *kan* efter ansökan bevilja en utlänning svenskt medborgarskap om hon eller han bland annat *har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt*, vilket följer av 11 § 5 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen).

Regeringen har i ett beslut från den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM), nedan kallat regeringsbeslutet, slagit fast att kravet på ett hederligt levnadssätt inte är uppfyllt om den sökande har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. Detsamma gäller den som varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över en grupp eller enhet som bedöms ha deltagit i terroristhandlingar. En sådan person ska inte beviljas svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid har förflutit sedan sökanden lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde.¹

Syftet med det rättsliga ställningstagandet är att ge vägledning kring hur ovanstående bedömning ska gå till i ärenden om svenskt medborgarskap, både när det gäller bedömningen av organisationer, men även hur lång en persons individuella karenstid bör bli när hon eller han har varit verksam i en organisation enligt ovan.

Det rättsliga ställningstagandet innehåller ingen förteckning över organisationer som träffas av regeringsbeslutet.

2 Praxis

Det har i praxis inte uppställts något 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 tillräckligt att personen har ”varit verksam” i organisationen eller ”haft ett bestämmande inflytande” över den för att hon eller han ska omfattas av regeringsbeslutet. Personer med vag koppling till en organisation, eller personer som enbart hyst sympatier för organisationen utan eget agerande, omfattas inte av riktlinjen i regeringens praxis.²

¹ Regeringens beslut den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM). Se också [MIG 2007:40](#).

² Se [MIG 2007:40 I](#).

I MIG 2007:40 II slog Migrationsöverdomstolen fast att en organisation som en person varit verksam i och som ägnat sig åt handlingar av samma karaktär som de som Europeiska unionens råd sammanställt i en bilaga till *den gemensamma ståndpunkten om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism*³ (nedan kallad EU:s förteckning över terroristgrupper), vid prövningen av kravet på ett hederligt levnadssätt, ska likställas med den organisation som finns omnämnd i regeringsbeslutet.

I regeringsbeslutet slogs fast att en person inte ska beviljas svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid har förflutit, i regel 25 år, sedan sökanden lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde. Migrationsöverdomstolen har dock i ett senare avgörande, MIG 2019:11, konstaterat att karenstiden om 25 år 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.⁴ Mer om den bedömningen i avsnitt 3.3 nedan.

Av MIG 2023:8 framgår att ett lands reguljära väpnade styrkor kan vara en sådan organisation som avses i regeringsbeslutet, under förutsättning att organisationens verksamhet har innefattat sådana slag av övergrepp som anges i regeringsbeslutet. Av avgörandet framgår också att en person som genomfört vapenfri tjänst som värnpliktig i ett lands armé kan anses ha varit verksam i organisationen på ett sådant sätt och i en sådan grad att en karenstid blir aktuell.⁵

3 Utredning och bedömning

3.1 Bevisbörda och utredningsskyldighet

Det är den som ansöker om svenskt medborgarskap som har bevisbördan för att samtliga förutsättningar för medborgarskap föreligger, även om Migrationsverket har ett visst ansvar att vägleda den enskilde kring vilken ytterligare utredning som kan behövas.⁶

När Migrationsverket tar ställning till om den sökande har varit verksam inom en organisation som har begått grova övergrepp ska Migrationsverket utgå från de uppgifter som den sökande eller någon anhörig⁷ till sökanden har lämnat i sina tidigare ärenden hos Migrationsverket. Uppgifter som kommit in från annat håll, till exempel genom tips eller uppgifter från andra myndigheter kan också vara relevanta.

³ [Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism](#) (2001/931/GUSP), L 344/93, 28.12.2001.

⁴ Se MIG 2019:11.

⁵ I avgörandet hade den sökande tjänstgjort som värnpliktig inom den syriska armén från 2011 till mars 2013. Se MIG 2023:8.

⁶ Jfr bland annat MIG 2007:40 I och 23 § förvaltningslagen (2017:900).

⁷ För sekretessaspekter jfr artikeln "[Sekretess vid Migrationsverket](#)" område "Förvaltningsrätt – offentlighet, allmänhandling och sekretess" i Kunskapsstöd.

Finns det inga uppgifter som kan ligga till grund för en eventuell karenstid, eller indikatorer på att personen har varit involverad i en sådan verksamhet, ska ärendet inte utredas vidare i den delen. Att en person har ett visst kön, ålder och kommer från ett visst land är som huvudregel inte *ensamt* tillräckliga⁸ indikationer på att hon eller han kan ha varit verksam i en organisation likställd med den i regeringsbeslutet.

Migrationsverket ska alltså som huvudregel inte, först i ärendet om svenskt medborgarskap, efterfråga uppgifter som kan medföra karenstid för den sökande. En myndighet ska nämligen se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och denna utredningsskyldighet⁹ sträcker sig inte så långt att Migrationsverket i ett ärende om medborgarskap ska efterfråga omständigheter när en första utredning av ärendet inte har några indikationer på att den sökande har varit verksam i en organisation, grupp eller enhet som har begått grova övergrepp.

Migrationsöverdomstolen har i sammanhanget uttalat att det är centralt för utlänningsrätten att en person lämnar fullständiga och sanna uppgifter i sina ärenden om uppehållstillstånd och att det därför är naturligt att prövningen i medborgarskapsärenden sker mot bland annat de uppgifter som den enskilde tidigare har lämnat till Migrationsverket. Sådana initialt lämnade uppgifter väger tungt när det ska avgöras om sökanden varit verksam i, eller haft betydande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp. Om den sökande i sitt ärende om svenskt medborgarskap lämnar andra uppgifter än dem hon eller han tidigare har lämnat under till exempel en asylutredning, ankommer det på den sökande att visa att de tidigare uppgifterna är felaktiga.¹⁰

3.2 Bedömning av organisationer

För att en organisation ska likställas med den organisation som finns omnämnd i regeringsbeslutet måste verksamheten ha innefattat *systematiska, omfattande och grova övergrepp* som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. En grupp eller enhet som har deltagit i terroristhandlingar faller också inom ramen för regeringens praxis. De organisationer som finns upptagna på EU:s förteckning över terroristgrupper¹¹ är alla exempel på sådana grupper och enheter. Vissa grenar eller falanger inom länders reguljära väpnade styrkor är andra exempel, många av dessa är särskilt kända för sina grova övergrepp, ofta underrättelse- och säkerhetstjänster, miliser samt olika specialförband. Även ett lands väpnade reguljära styrka kan vara ett exempel.¹²

⁸ Uppgifter om kön, ålder och land tillsammans med relevant landinformation eller praxis, jfr till exempel MIG 2023:8, kan vara tillräckliga för att det i ärendet om svenskt medborgarskap ska utredas vidare om den sökande har varit verksam i, eller haft betydande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp.

⁹ Jfr 23 § förvaltningslagen.

¹⁰ Jfr MIG 2007:40 I.

¹¹ [Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism](#) (2001/931/GUSP), L 344/93, 28.12.2001.

¹² Jfr MIG 2023:8.

Hur en organisation har arbetat i förfluten tid kan också få betydelse och enheter eller grupper som tidigare har funnits med på en EU-förteckning över terrorgrupper kan därför behöva beaktas.¹³ Migrationsverket ska dock alltid göra en egen bedömning av om organisationer som förekommer i ärendehandläggningen faller inom regeringens beslut och det är inte bara de enheter och grupper på EU:s förteckning som kan medföra karenstid.¹⁴ En persons engagemang i en organisation som inte finns med och som aldrig har funnits med i EU:s förteckning kan alltså också innebära att personen åläggs karenstid innan hon eller han kan bli svensk medborgare.

3.2.1 Terroristhandlingar

Av EU:s förteckning över terrorgrupper framgår att med en *terroristhandling* avses 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.¹⁵ 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.¹⁶ I det sista syftet ingår bland annat angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, allvarliga angrepp på en 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.¹⁷

3.2.2 Systematiska, omfattande och grova övergrepp

Om en organisation inte finns upptagen på EU:s förteckning över terroristgrupper måste Migrationsverket själv göra en bedömning av om organisationen träffas av regeringsbeslutet. Vid en sådan bedömning måste avgöras om organisationens verksamhet har innefattat *systematiska, omfattande och grova övergrepp*.

¹³ Se MIG 2007:40 II.

¹⁴ I en sådan bedömning kan stöd i handläggningen hämtas från särskilt utbildad regional specialist. Det finns också en nationell samordning hos nationella operativa avdelningen som ska stödja specialister vad avser expertstöd i enskilda ärenden och, i undantagsfall, hantera ärenden av principiell eller särskild karaktär. Se mer om detta i Migrationsverkets processtyrande dokument [Migrationsverkets specialistfunktion för ärenden om uteslutande och hot mot allmän ordning och säkerhet](#) (PR/025/2021).

¹⁵ Artikel 1 p. 3 i EU:s förteckning över terroristgrupper.

¹⁶ Artikel 1 p. 3 i-iii i EU:s förteckning över terroristgrupper.

¹⁷ Artikel 1 p. 3 iii a-k i EU:s förteckning över terroristgrupper.

Att en organisation *systematiskt* har begått övergrepp innebär att övergreppen utförs metodiskt och bygger på ett system som organisationen har byggt upp, övergreppen är i regel väl genomtänkta och sker enligt organisationens plan. Att övergreppen utförs systematiskt innebär som utgångspunkt att organisationen har begått *flera* övergrepp.

Att övergreppen ska vara *omfattande* innebär som huvudregel att organisationer som begått enstaka övergrepp normalt faller utanför den praxis som har utarbetats sedan regeringsbeslutet. I bedömningen av om övergreppen är omfattande måste dock även övergreppens allvarlighet utredas. Ett fåtal eller ett enskilt grovt övergrepp skulle kunna falla inom ramen för att vara omfattande om det är särskilt allvarligt.

Ett *grovt övergrepp* bedöms ofta som allvarligt kränkande och i kategorin grova övergrepp inryms bland annat mord, tortyr och utomrättsliga avrättningar. De handlingar som nämns under avsnitt 3.2.1 bedöms också falla inom ramen för grova övergrepp.

När Migrationsverket gör bedömningar av organisationer är det viktigt att relevanta och tillförlitliga källor används.

3.3 En persons eget agerande

Även en persons eget agerande i till exempel en organisation, som i sig inte är en sådan organisation som avses i regeringsbeslutet, kan leda till karenstid i ett ärende om svenskt medborgarskap. Om personen uppger att hon eller han själv begått sådana grova övergrepp som avses i regeringsbeslutet får en bedömning av karenstiden göras utifrån personens eget agerande. I en sådan situation är det inte engagemang i själva organisationen som har betydelse, utan det är den sökandes personliga handlingar som är avgörande och som medför karenstid.

3.4 Individuell bedömning av karenstid

Om en person som ansöker om svenskt medborgarskap har varit verksam inom en organisation, terrorgrupp eller enhet som systematiskt och omfattande har begått grova övergrepp ska det gå en avsevärd tid sedan hon eller han lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde, en så kallad karenstid, innan personen kan beviljas svenskt medborgarskap. Personen måste ha varit verksam i, eller haft ett bestämmande inflytande över organisationen under en tid då organisationen har gjort sig skyldig till den typen av övergrepp.¹⁸ Det är därför särskilt viktigt att utreda om organisationen faller inom ramen för regeringsbeslutet under den period som den sökande uppger att hon eller han har varit verksam. Karens ska alltså bara tillämpas om sökanden har varit med i organisationen en tid när grova övergrepp har begåtts.

¹⁸ Jfr MIG 2019:11.

Som tidigare har nämnts har Migrationsöverdomstolen i MIG 2019:11 konstaterat att karenstiden om 25 år som slagits fast i tidigare rättspraxis¹⁹ bör uppfattas som ett riktmärke. Karenstiden kan därför såväl överstiga som understiga 25 år. Överdomstolen har vidare anfört att samtliga omständigheter i det enskilda ärendet måste bedömas för att avgöra om tillräckligt lång tid har passerat sedan den sökande lämnade verksamheten. Tyngdpunkten i en sådan prövning ska ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt, vari personens tidigare levnadssätt har en naturlig del som bör ges stor betydelse. 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.

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

I MIG 2019:11 hade det gått 15 år sedan den sökande lämnade organisationen, en tid som inte ansågs tillräckligt lång av domstolen. Domstolen tog särskilt fasta vid att den sökande frivilligt hade blivit medlem i organisationen samt att han inte, såvitt framkommit, utfört någon form av aktivitet under tvång. Organisationens hade dessutom förbjudits i det aktuella landet redan 2002, men den sökande hade trots detta fortsatt sitt arbete inom organisationen fram till 2004. Mot bakgrund av att den sökande hade arbetat inom en viss del av organisationen samt aktuell landinformation i ärendet, bedömde domstolen att det inte var troligt att den sökande skulle ha saknat kännedom om organisationens övergrepp.

Avgörandet tar även upp omständigheter som talar för att karenstiden inte ska sättas allt för lång, nämligen att sökanden inte själv deltagit i, eller haft ett bestämmande inflytande över övergreppen. Han hade heller inte någon framträdande position i organisationen och han ansågs dessutom inte utgöra någon form av säkerhetsrisk för Sverige.

¹⁹ Regeringens beslut den 2 september 2004 (Ju 2003/262/IM) samt MIG 2007:40.

Att sökanden hade varit verksam inom en del av organisationen som bestått i att kräva pengar från människor med hot om bestraffning, samt att det inte bedömdes som troligt att han saknat kännedom om de övergrepp som organisationen begått, gavs särskild tyngd av Migrationsöverdomstolen vid bedömningen av hans levnadssätt. 15 års karenstid ansågs därför inte tillräcklig.

I MIG 2023:8 hade den sökande tjänstgjort som värnpliktig inom ett lands reguljära väpnade styrka under en period som armén gjort sig skyldig till systematiska, omfattande och grova övergrepp. Den sökande hade haft vapenfri tjänst och hans arbete hade bestått av administrativa uppgifter vid ett luftvärn.

Migrationsöverdomstolen uttalade att landets väpnade styrka är en sådan organisation som träffas av regeringsbeslutet och att den sökande som värnpliktig hade varit verksam i organisationen på ett sådant sätt och i sådan grad att han bidragit till organisationens verksamhet, trots att han inte hade deltagit i strider. Att den sökande anfört att tjänstgöringen var obligatorisk och att den skett under tvång föranledde ingen annan bedömning. Den sökande hade lämnat armén i mars 2013. Vid tiden för Migrationsöverdomstolens avgörande hade det alltså gått drygt 10 år sedan den sökande lämnade sin militärtjänstgöring.

När det görs en bedömning av hur lång karenstiden ska bli för en person som har tjänstgjort som värnpliktig i ett lands reguljära styrka, en styrka som faller inom ramen för regeringsbeslutet, kan flera omständigheter beaktas. Var, både placeringsmässigt och geografiskt, som den sökande har varit stationerad, men också personens befattning och hur lång tid personen har tjänstgjort är exempel på omständigheter som kan få betydelse i en karensbedömning.

Det ska alltid göras en individuell bedömning av karenstiden, oavsett om aktuell organisation, grupp eller enhet finns upptagen på EU:s förteckning över terrorgrupper eller om det är Migrationsverket självt som bedömt att organisationen träffas av regeringsbeslutet.

3.5 Underrättelseskyldighet till utrikesdepartementet

Migrationsverket har en skyldighet att underrätta chefen för utrikesdepartementet när en fråga av utrikespolitisk betydelse uppkommer.²⁰ Departementet ska underrättas när ett ärende kan ha betydelse för Sveriges relationer till en annan stat eller till en mellanstatlig organisation. Det kan vara fråga om en mängd olika situationer och kan bli aktuellt i ett ärende om svenskt medborgarskap när en person har varit verksam inom en organisation, terrorgrupp eller enhet som systematiskt och omfattande har begått grova övergrepp. Underrättelsen ska ske innan beslut fattas i ärendet. I *rutinen för hantering av underrättelser till Utrikesdepartementet*²¹ finns mer vägledning kring detta.

²⁰ 10 kap. 13 § regeringsformen.

²¹ Se [Rutin: Underrättelse till UD enligt 10 kap. 13 § regeringsformen](#).