

Indfødsretsudvalget  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K



**Udlændinge- og  
Integrationsministeriet**

## Orientering om dom afsagt af Højesteret vedrørende administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab

1. Højesteret har den 5. oktober 2022 afsagt dom i den første sag om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab i medfør af indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Sagen angik, om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse om administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab i medfør af indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, var gyldig.

Østre Landsret frifandt ved dom af 11. april 2022 Udlændinge- og Integrationsministeriet for påstanden om, at afgørelsen var ugyldig. Højesteret har i dom af 5. oktober 2022 stadfæstet Østre Landsrets dom.

2. Sagen vedrører en kvinde, A, der indrejste frivilligt i Syrien i december 2014 sammen med sin nu afdøde ægtefælle for at tilslutte sig Islamisk Stat. Ægtefællen deltog i kamphandlinger, indtil han blev dræbt i december 2015. Efter mandens død blev hun gift med en afghansk Islamisk Stat-kriger, med hvem hun har to børn. A blev i efteråret 2018 taget til fange af de kurdiske selvstyremyndigheder og har siden opholdt sig i Roj-lejren sammen med børnene.

Ved lov nr. 1057 af 24. oktober 2019 om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven blev der indført en bestemmelse i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, hvorefter den, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, af udlændinge- og integrationsministeren kan fratages sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Det er forudsat i forarbejderne, at der skal foretages en konkret proportionalitetsafvejning af fratagelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed. Proportionalitetsvurderingen er på linje med den proportionalitetsafvejning, der skal foretages ved domstolene i forbindelse med frakendelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1.

A – der tillige var marokkansk statsborger – fik den 26. november 2019 administrativt frataget sit danske statsborgerskab i medfør af indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Det blev ved afgørelsen lagt til grund, at A har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, at A indrejste i Syrien i 2014 sammen med sin nu afdøde ægtefælle, hvor de sammen tilsluttede sig Islamisk Stat, at A ikke

5. januar 2023

Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Indfødsret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail uim@uim.dk  
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler  
Jakob Olufsen

har bidraget med kamphandlinger i kalifatet, men *at* hun har udøvet aktiviteter, som har bidraget med at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området, og *at* A i offentlige medier har udtrykt opbakning til kalifatet. Derudover bemærkede Udlændinge- og Integrationsministeriet i sin afgørelse, at Statsadvokaten havde vurderet, at A kunne sigtes for overtrædelse af straffelovens § 114 e (støtte til en terrorgruppe) og § 114 j, stk. 1 (indrejse eller ophold i et område med indrejse og opholdsforbud).

A indbragte Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse for retten med påstand om, at afgørelsen var ugyldig.

Østre Landsret frifandt ved dom af 11. april 2022 ministeriet.

Højesteret har ved dom af 5. oktober 2022 stadfæstet Østre Landsrets dom.

**3.** Højesteret har i den forbindelse taget stilling til, om Udlændinge- og Integrationsministeriet havde begået sagsbehandlingsfejl, om betingelserne for administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, var opfyldt, og om ministeriets afgørelse var i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens praksis om Menneskerettighedskonventionens artikel 8 i sager om fratagelse af indfødsret, EU-retten og grundloven.

**3.1.** Højesteret fandt indledningsvis, at der ikke var grundlag for at fastslå, at ministeriet havde begået sagsbehandlingsfejl i forbindelse med afgørelsen om fratagelse af A's statsborgerskab, henset til *at* ministeriet havde opfyldt partshøringspligten, *at* sagens oplysninger var tilstrækkelige til, at ministeriet kunne træffe afgørelse, *at* der ikke var usikkerhed om oplysningernes pålidelighed, og *at* ministeriets begrundelse var i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.

Højesteret har herved vurderet, at ministeriet kunne opfylde partshøringspligten ved at sende partshøringsbrevet digitalt til A's e-Boks, og at ministeriet ikke havde pligt til at rette henvendelse til de kurdiske selvstyremyndigheder i Roj-lejren med henblik på at gennemføre partshøring på anden vis, idet det ikke kunne antages at have været enkelt og ukompliceret at etablere kontakt til A, og at det under alle omstændigheder kunne være problematisk, hvis de kurdiske myndigheder eller andre i lejren fik kendskab til følsomme oplysninger om A, herunder om A's tilknytning til Islamisk Stat. Højesteret bemærkede desuden, at A under sagens behandling for landsretten gav udtryk for, at hun på grund af risikoen for repressalier i første omgang ikke ønskede sit navn eller andre oplysninger udleveret til de kurdiske myndigheder.

**3.2.** Højesteret har derefter vurderet betingelserne for administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. For det første måtte afgørelsen ikke føre til statsløshed. For det andet skulle A have udvist en handle måde, som var til alvorlig skade for landets vitale interesser. For det tredje skulle afgørelsen være i overensstemmelse med kravet om proportionalitet, som følger af forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3.

3.2.1. Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen ville føre til, at A ville blive statsløs, fandt Højesteret, at ministeriet med rette lagde til grund, at A havde marokkansk statsborgerskab på afgørelsestidspunktet. Indfødsretslovens betingelse om, at A ikke måtte blive statsløs som følge af afgørelsen om fratagelse af hendes danske statsborgerskab, var herefter opfyldt.

3.2.2. Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt A havde udvist en handlemåde, som var til alvorlig skade for landets vitale interesser, kunne det lægges til grund, at A sammen med sin nu afdøde ægtefælle frivilligt indrejste i Syrien i december 2014 for at tilslutte sig Islamisk Stat og tage ophold i Raqqa, der var kontrolleret af Islamisk Stat, hvorefter de boede i en lejlighed, der var stillet til rådighed af kalifatet, og at A's daværende mand deltog i kamphandlinger, indtil han blev dræbt i december 2015. Højesteret fandt på den baggrund, at A ved under disse omstændigheder at tage ophold i kalifatet og ved samlivet med manden og støtten til ham havde bidraget til at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området, og at disse handlinger måtte anses for omfattet af straffelovens § 114 e, 1. pkt., der omfatter fremme af virksomheden for grupper eller sammenslutninger, der begår terrorhandlinger.

Betingelsen om, at A skulle have udvist en handlemåde, som var til alvorlig skade for landets vitale interesser, var herefter opfyldt.

For så vidt angår det i ministeriets afgørelse anførte om, at Statsadvokaten havde vurderet, at A tillige kunne sigtes for overtrædelse af § 114 j, stk. 1 (indrejse eller ophold i et område med indrejse og opholdsforbud), fandt Højesteret dog, at der er en sådan usikkerhed om A's mulighed for at udrejse af Syrien, at det ikke kan antages, at A har overtrådt bestemmelsen i straffelovens § 114 j, stk. 1, jf. stk. 3, om forbud mod indrejse eller ophold i et område, hvor en gruppe eller sammenslutning, der begår terrorhandlinger, er part i en væbnet konflikt.

3.2.3. Vedrørende kravet om proportionalitet fandt Højesteret, at den handlemåde, som A havde udvist ved at rejse til Syrien og tilslutte sig terrororganisationen Islamisk Stat, var af en sådan alvor, at hun som udgangspunkt kunne fratages sin danske indfødsret, medmindre dette udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb over for hende.

A havde ikke på tidspunktet for ministeriets afgørelse en væsentlig tilknytning til Marokko, men hun var dog ikke helt uden tilknytning, da hun boede der de første fire år af sit liv. Højesteret lagde i den forbindelse til grund, at hun i kraft af sin opvækst i en familie, hvor begge forældre stammede fra Marokko, har et vist kendskab til marokkansk skik, kultur og levevis og til det marokkanske sprog.

Indtil A udrejste af Danmark i december 2014, havde hun en stærk tilknytning her til landet. Hun var på udrejsetidspunktet 25 år og havde frivilligt truffet beslutning om at lægge sit liv i Danmark bag sig, fordi hun ville leve i Islamisk Stats kalifat, og hun tilsluttede sig dermed en terrororganisation og støttede sin mand i kampen for

Islamisk Stat. Hun brød alle bånd til Danmark, herunder til sin herboende familie, indtil 2019, hvor hun befandt sig i Roj-lejren. På tidspunktet for ministeriets afgørelse havde hun som følge heraf ikke længere en stærk tilknytning til Danmark. På tidspunktet for Udlændinge- og integrationsministeriets afgørelse opholdt A sig i Roj-lejren sammen med sine to børn, der aldrig har været i Danmark, og afgørelsen om fratagelse af A's danske statsborgerskab medførte ikke en ændring i A's og børnenes privat- og familieliv. Højesteret fandt derfor efter en samlet vurdering, at Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse om fratagelse af dansk statsborgerskab er i overensstemmelse med kravet om proportionalitet.

**4. Højesteret foretog desuden en vurdering af, hvorvidt den administrative fratagelse af statsborgerskabet var i strid med Danmarks internationale forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 8.**

**4.1. Højesteret tog udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis, hvoraf det følger, at EMRK ikke sikrer retten til et bestemt statsborgerskab, men at vilkårlig fratagelse af statsborgerskab kan rejse spørgsmål i forhold til konventionens artikel 8 på grund af følgerne for den pågældendes privatliv. Det følger således, at en afgørelse om fratagelse af statsborgerskab ikke må være vilkårlig, ligesom der skal foretages en vurdering af konsekvenserne af en afgørelse om tab af statsborgerskab for den pågældendes privatliv.**

Ved vurderingen af, om fratagelsen er vilkårlig, skal det indgå, om afgørelsen om at fratage statsborgerskab er i overensstemmelse med loven (krav om hjemmel), om afgørelsen er ledsaget af de nødvendige processuelle garantier, herunder om der er adgang til domstolsprøvelse, og om myndighederne har behandlet sagen med den fornødne grundighed og hurtighed.

Højesteret vurderede, at afgørelsen ikke var i strid med forbuddet mod vilkårlighed, idet den administrative fratagelse af A's danske statsborgerskab ikke var i strid med kravet om hjemmel, samt idet afgørelsen ikke var i strid med kravet om processuelle garantier, bl.a. henset til at A kunne få prøvet sagen ved domstolene.

**4.2. Ved vurderingen af konsekvenserne af en fratagelse af statsborgerskab skal der endvidere foretages en proportionalitetsvurdering, hvori det skal indgå bl.a., om afgørelsen indebærer, at den pågældende bliver statsløs, om vedkommende vil blive udvist af landet, og hvilke følger afgørelsen får for den pågældendes daglige liv og for vedkommendes ægtefælle og børn.**

Højesteret vurderede, at afgørelsen var i overensstemmelse med kravet om proportionalitet efter EMRK artikel 8 og henviste herved til den proportionalitetsvurdering, der var foretaget i henhold til forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3.

Højesteret fandt på den baggrund sammenfattende, at den administrative fratagelse af statsborgerskab ikke var i strid med Danmarks internationale forpligtelser efter EMRK artikel 8.

5. Højesteret fandt desuden at afgørelsen ikke var i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip og henviste herved til den proportionalitetsvurdering, der var foretaget i henhold til forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3.

6. Endeligt afviste Højesteret, at den administrative fratagelse skulle være i strid med grundloven, idet grundloven ikke indeholder regler om fratagelse af dansk statsborgerskab, og grundloven er dermed ikke til hinder for, at fratagelse af statsborgerskab kan ske administrativt.

Kaare Dybvad Bek

/

Christina Fløystруп