



# HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 5. oktober 2022

---

**Sag BS-16807/2022-HJR**  
(2. afdeling)

A  
(advokat Christian Dahlager, beskikket)

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
(advokat Søren Horsbøl Jensen)

Biintervenient til støtte for A:  
Institut for Menneskerettigheder  
(selv)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 6. afdeling den 11. april 2022 (BS-14103/2020-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Hanne Schmidt, Jan Schans Christensen, Kurt Rasmussen og Søren Højgaard Mørup.

## **Påstande**

Appellanten, A, har nedlagt påstand om, at Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 26. november 2019 om fratagelse af hendes danske statsborgerskab er ugyldig.

Indstævnte, Udlændinge- og Integrationsministeriet, har påstået stadfæstelse.

## **Supplerende sagsfremstilling**

Udlændinge- og Integrationsministeriet har under sagen fremlagt en oversættelse til dansk af artikel 19 i den marokkanske indfødsretslov. Artiklen reguler-

er, i hvilke situationer marokkansk statsborgerskab kan fortabes, og har følgende ordlyd:

”ARTIKEL 19: TAB AF STATSBOGERSKAB

Det marokkanske statsborgerskab fortabes for:

1° - den myndige marokkaner, der frivilligt har erhvervet et udenlandsk statsborgerskab i udlandet og ved dekret har fået lov til at give afkald på det marokkanske statsborgerskab;

2° - den marokkaner, der oprindeligt har et udenlandsk statsborgerskab og ved dekret har fået lov til at give afkald på det marokkanske statsborgerskab, også selvom han eller hun er umyndig;

3° - den marokkanske kvinde, der er gift med en udlænding og som følge af ægteskabet har erhvervet sin ægtemands statsborgerskab og ved dekret har fået lov inden indgåelse af ægteskabet at give afkald på det marokkanske statsborgerskab;

4° - den marokkaner, der erklærer at tilbagevise det marokkanske statsborgerskab i det i denne lovs artikel 18 anførte tilfælde;

5° - den marokkaner, der udfører en opgave eller der er ansat i en udenlandsk, offentlig administration eller i en udenlandsk hær, og som beholder denne stilling i mere end seks måneder efter at have få pålagt af den marokkanske regering, at han eller hun skal opsig stillingen, når denne opgave eller ansættelse er i modstrid med nationale interesser.

Et barn fra et blandet ægteskab og som betragtes som marokkansk, fordi barnet er født af en marokkansk kvinde, kan udtrykke ønske om kun at bibeholde statsborgerskabet fra den ene af forældrene ved en erklæring, som indgives til Justitsministeriet, når barnet er mellem 18 og 20 år gammel.

En marokkansk moder, der har et barn fra et blandet ægteskab og hvis barn betragtes som marokkansk som følge af, at moderen er marokkansk, kan ved en erklæring til Justitsministeriet udtrykke ønske om, at barnet bibeholder statsborgerskabet fra den ene af forældrene, inden barnet bliver myndig.

Det pågældende barn kan frasige sig moderens erklæring om, at barnet bibeholder statsborgerskabet fra den ene af forældrene, ved at indgive

en erklæring til Justitsministeriet, når han eller hun er mellem 18 og 20 år gammel.

Bevarelsen af statsborgerskabet får virkning fra den dag, hvor erklæringen indgives gyldigt af det pågældende barn eller dets moder.”

### **Supplerende retsgrundlag**

Ved lov nr. 1057 af 24. oktober 2019 om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven (Fratagelse af statsborgerskab fra fremmedkrigere m.v.) blev bestemmelsen i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, indført.

I bemærkningerne til lovforslaget er det om retsvirkningerne af en afgørelse om fratagelse af indfødsret anført bl.a.:

”Fratagelsen af dansk indfødsret har alene virkning for den person, som har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser. Eventuelle børn under 18 år, som har erhvervet dansk indfødsret gennem den pågældende vil således ikke være omfattet af fratagelsen, hvilket er i overensstemmelse med Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret.”

I bemærkningerne til lovforslaget er der om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 anført bl.a. (Folketingstidende 2019-20, tillæg A, lovforslag nr. L 38, s. 11):

”3.1.3.2 EMRK artikel 8

...

Det bemærkes i øvrigt, at den pågældende i forbindelse med en eventuel fratagelse af statsborgerskabet i helt ekstraordinære tilfælde vil kunne have ret til en opholdstilladelse i Danmark under henvisning til Menneskerettigheds-konventionens artikel 8.”

### *Menneskerettighedsdomstolens praksis*

Ved afgørelse af 7. februar 2017 i sagen K2 mod Det Forenede Kongedømme (sag nr. 42387/13) afviste Domstolen en klage over, at klageren havde fået frataget sit statsborgerskab som følge af sin deltagelse i terrorrelaterede aktiviteter i Somalia. I afgørelsen hedder det bl.a.:

”1. *Deprivation of citizenship*

49. The Court has accepted that an arbitrary denial of citizenship might, in certain circumstances, raise an issue under Article 8 of the Convention because of its impact on the private life of the individual (see

*Karassev v. Finland (dec.)*, no. 31414/96, ECHR 1999-11; *Slivenko v. Latvia (dec.)* [GC], no. 48321/99, § 77, ECHR 2002-11; *Savoia and Bounegru v. Italy (dec.)*, no. 8407/05, 11 July 2006; and *Genovese v. Malta*, no. 53124/09, § 30, 11 October 2011). Recently the Court has accepted that the same principles must apply to the revocation of citizenship already obtained, since this might lead to a similar - if not greater - interference with the individual's right to respect for family and private life (see *Ramadan v. Malta*, no. 76136/12, § 85, ECHR 2016 (extracts)). In determining whether a revocation of citizenship is in breach of Article 8, the Court has addressed two separate issues: whether the revocation was arbitrary; and what the consequences of revocation were for the applicant.

50. In determining arbitrariness, the Court has had regard to whether the revocation was in accordance with the law; whether it was accompanied by the necessary procedural safeguards, including whether the person deprived of citizenship was allowed the opportunity to challenge the decision before courts affording the relevant guarantees; and whether the authorities acted diligently and swiftly (see *Ramadan v. Malta*, cited above, §§ 86-89). In view of the relevance of procedural safeguards to the assessment of arbitrariness, the Court considers that in the present case it would be artificial to separate the applicant's substantive and procedural complaints. It will therefore address these complaints together.

51. Although the applicant does not appear to have invoked the guarantees under the procedural limb of Article 8 either in the judicial review proceedings or before SIAC, in view of the fact that the procedural and substantive complaints are not easily separated, and in light of its findings at paragraphs 52-67 below, the Court does not need to reach any firm conclusion on whether the applicant has exhausted domestic remedies in respect of his procedural complaint within the meaning of Article 35 § I of the Convention.

(a) Arbitrariness

*i. Was the deprivation in accordance with the law?*

52. It is not suggested that the decision to deprive the applicant of his citizenship was anything other than "in accordance with the law". Pursuant to section 40(2) of the 1981 Act the Secretary of State has a power to make an order depriving a person of his British citizenship on the ground that the deprivation is "conducive to the public good" (see paragraph 36 above). In addition, the Crown enjoys a common law prerogative power to exclude a person from the United Kingdom. Although in the judicial review proceedings the applicant argued that the statutory scheme impliedly precluded the exercise of the prerogative power to

exclude an individual on conducive grounds while an appeal against deprivation of citizenship was pending (see paragraphs 9 and 15 above), both the High Court and the Court of Appeal found that the relevant legislation could not be so construed (see paragraphs 12 and 15 above). The applicant does not repeat that complaint before this Court and, in any event, the Court has repeatedly stated that the interpretation of domestic legislation is primarily a matter for the national courts (see, among many examples, *Söderman v. Sweden* [GC], no. 5786/08, § 102, ECHR 2013 and *Nejdet Sahin and Perihan Sahin v. Turkey* [GC], no. 13279/05, § 49, 20 October 2011). Furthermore, the applicant did not contest the foreseeability or quality of the law either before the domestic courts or before this Court.

*ii. Did the authorities act diligently and swiftly?*

53. Furthermore, there is no evidence of any failure on the part of the Secretary of State to act diligently and swiftly in deciding to deprive the applicant of his citizenship. While it is not known exactly when the United Kingdom authorities became aware of his activities, the open evidence before SIAC indicated that he left the United Kingdom in October 2009 and engaged in terrorist-related activities in Somalia from that date until April or May 2010, when he went to Sudan (see paragraph 22 above). The Secretary of State notified him of her intention to make an order depriving him of his citizenship by letter dated 11 June 2010 and on 14 June 2010 she signed the order (see paragraph 6 above).

*iii. Procedural safeguards*

54. Therefore, the principal issue for the Court to address in the present case is whether the applicant was afforded the procedural safeguards required by Article 8 of the Convention.

55. In this regard, the Court notes that the applicant had a statutory right of appeal to SIAC against the decision to deprive him of citizenship (see paragraph 37 above). Although he contends that there was very limited disclosure of the nature of the national security case against him, the Court notes that in advance of the substantive hearing he was provided with a National Security Statement setting out clearly – in open evidence – details of the Secretary of State's national security case against him (see paragraph 22 above). As a consequence, SIAC was in no doubt that "the nature of the case was broadly known to the applicant" (see paragraph 30 above). Furthermore, he was represented in this appeal by counsel and Special Advocates were appointed in order to address the evidence contained in the closed material. Indeed, the Court recalls that in *I.R. and*

*G. T.* (cited above, §§ 63-65), a case which concerned the revocation of the applicants' leave to remain and their exclusion from the United Kingdom, the Court was satisfied that there were sufficient guarantees in the SIAC proceedings as required by Article 8 (see also *Abdul Wahab Khan v. the United Kingdom (dec.)*, no. 11987/ 11, § 33, 28 January 2014).

56. Nevertheless, the applicant contends that on the facts of the present case his exclusion from the United Kingdom prevented him from participating effectively in his appeal against the decision to deprive him of citizenship, because the very act of communicating with his lawyers from Sudan would have put him at risk of great harm from the Sudanese authorities. However, for the reasons set out below the Court does not consider that the applicant's exclusion from the United Kingdom rendered nugatory his procedural safeguards.

57. First of all, the Court does not accept that an out-of-country appeal necessarily renders a decision to revoke citizenship "arbitrary" within the meaning of Article 8 of the Convention. It would not exclude the possibility that an Article 8 issue might arise where there exists clear and objective evidence that the person was unable to instruct lawyers or give evidence while outside the jurisdiction; however, Article 8 cannot be interpreted so as to impose a positive obligation on Contracting States to facilitate the return of every person deprived of citizenship while outside the jurisdiction in order to pursue an appeal against that decision.

58. Secondly, the Court notes that in the present case the applicant was able to judicially review the decision to exclude him from the United Kingdom and in those proceedings one of his main arguments was that his exclusion would prevent him from participating effectively in the appeal against deprivation of citizenship. He was also permitted to raise this argument as a preliminary issue before SIAC. SIAC, having carefully considered the open and closed material before it, concluded that there were a number of means by which the applicant could safely communicate with his lawyers, and that his fears relating to the interception of these communications were, in any case, unfounded (see paragraphs 28-29 above). This conclusion was not inconsistent with the findings of the High Court and the Court of Appeal in the judicial review proceedings. The High Court did not reach any conclusion on the applicant's ability to communicate with his lawyers from Sudan, since it found that he could travel to a safe third country (see paragraph 13 above). Insofar as the Court of Appeal considered this point, it noted that the Secretary of State had put forward "a substantial case to the effect that the applicant would be perfectly able to pursue his appeal from

Sudan" (see paragraph 16 above). In light of the national courts' comprehensive and thorough examination of the applicant's submissions on this factual issue, the Court does not consider itself in a position to call into question their findings that there did not exist any clear, objective evidence that the applicant in this case was unable to instruct lawyers while outside the jurisdiction.

59. Thirdly, it is apparent from SIAC's judgment of 22 December 2015 on the substance of the applicant's case that despite it having found "no good reason why he could not engage in the appeal and fully instruct his lawyers" (see paragraph 31 above), in view of the fact that the Special Advocates were not engaging with the closed national security case, it sought out the most independent and objective evidence in the closed case and adopted particular caution in drawing inferences adverse to the applicant (see paragraph 32 above). However, even following this cautious approach, it found that the closed evidence was "conclusive" (reaching the criminal standard of proof) that the applicant was in Somalia at the relevant time and that he had travelled there in the company of extremists to engage in terrorism-related activities; that from the closed evidence it was "probable" that he fought against AMISOM forces; that it was "highly probable" (also reaching the criminal standard of proof) that his terrorism-related activities were, at least in part, directly involved with Al Shabaab; and that there was conclusive closed evidence (again reaching the criminal standard) that he had established associations with known extremists in the United Kingdom and overseas (see paragraph 32 above).

60. Finally, the Court cannot ignore the fact that the procedural difficulties the applicant complains of were not a natural consequence flowing from the simultaneous decision to deprive him of his citizenship and exclude him from the United Kingdom. As the Court of Appeal noted in the judicial review proceedings, the reason why the applicant had to conduct his appeal from outside the United Kingdom was not the Secretary of State's decision to exclude him, but rather his decision to flee the country before he was required to surrender to his bail (see paragraph 15 above).

61. The Court recalls that in assessing the decision to deprive the applicant of his British citizenship, it must apply a standard of "arbitrariness" (see paragraph 49 above), which is a stricter standard than that of proportionality. Bearing this in mind, and having regard to the above considerations, it concludes that the decision was not "arbitrary".

(b) Consequences of revocation

62. The applicant was not rendered stateless by the decision to deprive him of his British citizenship, as he was entitled to - and has since obtained - a Sudanese passport. Furthermore, the Court cannot but have regard to the findings of SIAC in its judgment of 22 December 2005; namely, that the applicant had left the United Kingdom voluntarily prior to the decision to deprive him of his citizenship; his wife and child were no longer living in the United Kingdom and could freely visit Sudan and even live there if they wished; and the applicant's own natal family could – and did - visit him "reasonably often" (see paragraph 33 above). Although in his most recent correspondence the applicant contends that his wife and child are resident in the United Kingdom, he has not substantiated that claim. In any case, the fact remains that they are free to visit him in Sudan or even to relocate there.

63. The applicant does not appear to have complained in the domestic proceedings about the adverse impact of the impugned measures on his reputation. Before this Court he asserts that he has been placed on a list of persons prohibited from air travel, but he has advanced no evidence to substantiate that claim.

(c) Conclusion

64. In view of the above considerations, the Court considers that insofar as the applicant's Article 8 complaint concerns the decision to deprive him of his citizenship, it is manifestly ill-founded and, as such, must be rejected pursuant to Article 35 § 3(a) of the Convention."

I Menneskerettighedsdomstolens dom af 25. juni 2020 i sagen Ghoumid and Others mod Frankrig (sag nr. 52273/16 m.fl.) fandt Domstolen, at der ikke var sket en krænkelse af retten til privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, i en sag, der angik fratagelse af statsborgerskab for fem personer, der var dømt for at have støttet en terrororganisation. I dommen hedder det bl.a.:

"41. The applicants argued in their applications that the measure depriving them of nationality had constituted a violation not only of their right to respect for their private life but also their right to respect for their family life. This latter complaint was, however, declared inadmissible by the Section President, sitting in a single judge formation, at the time when notice of the application was given to the respondent State pursuant to Rule 54 § 2 of the Rules of Court, in so far as it concerned the applicants' right to respect for their family life.

42. While the removal of an alien from a country where he or she has close relatives may breach that person's right to respect for his or her



family (see, for example, *Moustaquim v. Belgium*, 18 February 1991, § 36, Series A no. I 93), as stated by the *Conseil d'Etat*, an order made to deprive a person of French nationality will have no effect on that person's presence in France. Moreover, the applicants, who had applied for "private and family life" residence permits, thus had certificates of application allowing them to reside in France. If such permits are denied, followed by removal measures against them, they would be able to lodge an appeal with the Administrative Court on the basis, in particular, of their right to respect for their family life. Consequently, the orders depriving the applicants of nationality did not constitute interference with their right to respect for their family life.

43. Nevertheless, even though the Convention and the Protocols thereto do not guarantee a right to a given nationality as such, any arbitrary deprivation of nationality might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of its impact on the private life of the individual (see *Ramadan v. Malta*, no. 76136/12, § 85, 21 June 2016, see also *K2 v. the United Kingdom* (dec.), no. 42387/13, § 45, 7 February 2017). In this connection the Court reiterates that nationality is an element of personal identity (see, among other authorities, *Menesson v. France*, no. 65192/11, § 97, ECHR 2014 (extracts)).

44. The Court will therefore examine the measures taken against the applicants in the light of their right to respect for their private life. Its supervision will concern two points (see *Ramadan*, §§ 86-93, cited above, and *K2*, §§ 50-63, decision cited above). Firstly, it will ascertain whether the measures were arbitrary; it will thus establish whether they were lawful, whether the applicants enjoyed procedural safeguards, and in particular whether they had access to appropriate judicial review, and whether the authorities acted diligently and promptly. Secondly, it will consider the impact of the deprivation of nationality on the applicants' private life.

45. The Court notes, firstly, that the administrative authorities did not immediately initiate proceedings for deprivation of nationality following the applicants' convictions. They informed the applicants of their intention to deprive them of French nationality in April 2015, more than ten years after the acts that led to their conviction for participation in a criminal conspiracy to commit an act of terrorism, almost eight years after the first-instance judgment (judgment of the Paris Criminal Court of 11 July 2007) and almost seven years after the judgment on appeal (judgment of the Paris Court of Appeal of 1 July 2008; only the third and fourth applicants had lodged an appeal). The Court takes note of the Government's explanation that the fact that France waited until 2015 to

deprive the applicants of French nationality stemmed from the fact that it had been affected by a series of major attacks that year. It also notes the applicants' argument that this timing had given a political connotation to the measure taken against them. The Court is able to accept, however, that in the presence of events of this nature, a State may reinforce its assessment of the bond of loyalty and solidarity existing between itself and persons previously convicted of a serious offence constituting an act of terrorism (see, for example, *Othman (Abu Qatada) v. the United Kingdom*, no. 8139/09, § 183, ECHR 2012 (extracts), and *Trabelsi v. Belgium*, no. 140/10, § 117, ECHR 2014 (extracts)), and that it may therefore, subject to a strict proportionality review, decide to take measures against them with which it had not initially proceeded. The Court accordingly considers that, in the particular circumstances of the present case, the time that elapsed between the applicants' convictions, which under French law allowed proceedings to be brought for deprivation of nationality, and the date on which those proceedings were actually initiated, is not sufficient in itself to render arbitrary the decision to deprive them of French nationality.

46. As regards the lawfulness of the measure, the Court observes that, at the time of the events in the present case, Article 25-1 of the Civil Code provided that deprivation of nationality could be ordered only within ten years from the time of the commission of the offences on which the criminal conviction was based. In the present case, however, the decisions to deprive the applicants of their French nationality were taken in 2015, even though the most recent offences dated from 2004. The Court notes, however, that the legislature had extended the time-limit to fifteen years in January 2006 (see paragraph 19 above) and that the *Conseil d'Etat* had considered in the present case, in accordance with its case-law (see paragraph 20 above), that in respect of administrative sanctions, the administrative and regulatory provisions laying down the conditions for bringing proceedings and the forms of procedure applied immediately on their entry into force (see paragraph 17 above). The Court concludes that the measures taken against the applicants were lawful. It notes, as an additional consideration, that the approach of the *Conseil d'Etat* is compatible with the Court's case-law in respect of Article 7 of the Convention (see, in particular, *Coëme and Others v. Belgium*, nos. 32492/96 and 4 others, §§ 147-149, ECHR 2000-VII, and *Scoppola v. Italy (no. 2)* [GC], no. 10249/03, § 110, 17 September 2009).

47. The Court further notes that the applicants were afforded substantial procedural safeguards. In accordance with Article 61 of Decree no. 93-1362 of 30 December 1993 (see paragraph 21 above), the authorities notified them in advance of their intention to deprive them of French

nationality and informed them of the legal and factual grounds for that measure. The applicants were then given one month to submit observations in their defence, which they did. The *Conseil d'Etat* was then asked for its opinion, as deprivation of nationality could be decided only after obtaining its assent. The relevant orders, adopted in the light of that assent, contained reasoning in fact and in law, and the applicants had the possibility - of which they availed themselves - of referring the matter to the urgent applications judge on the basis of Article L. 521-1 of the Code of Administrative Justice (see paragraph 22 above) and of seeking judicial review by the *Conseil d'Etat*. In particular, they were able to assert their rights under the Convention and, in the context of the action for judicial review, the *Conseil d'Etat* carried out a proportionality review and gave a reasoned decision after proceedings whose fully adversarial nature has not been called into question by the applicants, who were represented by lawyers in those proceedings (see paragraphs 11-17 above).

48. The examination of these various factors does not therefore lead to the conclusion that the decisions to deprive the applicants of their French nationality were arbitrary.

49. As to the consequences of these decisions for the applicants' private life, it is true that their ability to remain in France was thereby undermined. The Court notes in this connection that adversarial proceedings with a view to deportation were initiated against the fourth and fifth applicants. They were summoned on 8 September 2016 by the Yvelines Deportation Board, which gave an opinion in favour of their expulsion. Although no decision was taken at the end of that procedure (see paragraph 18 above), it can be seen that, as aliens on French soil, the applicants may now have to face deportation. A measure of this kind would be likely to have an impact on their private life, in that it could result in a loss of employment, separation from their families and a breakdown in the social ties they have developed in France. However, as the case stands, since no deportation order has been issued, the consequence of the deprivation of nationality for the applicants' private life is confined to the loss of an element of their identity.

50. That being so, the Court is able to accept the Government's arguments. As it has repeatedly emphasised, terrorist violence is in itself a grave threat to human rights (see *Othman (Abu Qatada)*, cited above, § 183; *Trabelsi*, cited above, § 117; *Ouabour v. Belgium*, no. 26417 /1 0, § 63, 2 June 2015; and *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, nos. 58170/13 and 2 others, § 445, 13 September 2018). The Court therefore

understands, as it has previously stated, the decision of the French authorities, following the attacks in France in 2015, to take a firmer stand against individuals who had been convicted of a serious offence constituting an act of terrorism. It also notes the Government's position to the effect that, as a result of their actions, such individuals may no longer enjoy the specific bond conferred on them by the nationality of the country in which they reside. It has also taken note of the view of the public rapporteur before the Conseil d'Etat that the actions leading to their criminal convictions reveal certain allegiances which show that their attachment to France and its values is of little importance for them in the construction of their personal identity (see paragraph 15 above). It further notes that the participation in a criminal conspiracy to prepare a terrorist act, of which all five applicants were found guilty, continued for ten consecutive years (see paragraph 9 above). Some of the applicants had just acquired French nationality when they committed the offences and the others acquired it while they were in the process of committing them (see paragraphs 4-9 above). The Court also notes that the applicants all have another nationality, a fact to which it attaches some importance. The decision to deprive them of their French nationality did not therefore have the effect of rendering them stateless, which is indeed a prerequisite for the application of Article 25 of the Civil Code. Moreover, as the Court has already noted and as the applicants' situation illustrates, the loss of French nationality does not automatically entail deportation and if such a decision came to be taken in their cases, remedies would be available to them through which they could assert their rights.

51. In the light of the foregoing, the Court finds that the decision to deprive the applicants of their French nationality did not have any disproportionate consequences for their private life.

52. Accordingly, there has been no violation of Article 8 of the Convention."

I Menneskerettighedsdomstolens dom af 22. december 2020 i sagen Usmanov mod Rusland (sag nr. 43936/18) fandt Domstolen, at der var sket en krænkelse af retten til privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, i en sag, der angik fratagelse af statsborgerskab for en person, der havde afgivet urigtige oplysninger, da han søgte om indfødsret. I dommen hedder det bl.a.:

*" 1. General principles*

52. The Court reiterates that the notion of "private life" within the meaning of Article 8 of the Convention is a broad concept which encompasses, *inter alia*, the right to establish and develop relationships with other human beings (see *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § 29, Series A no. 251-B), the right to "personal development" (see *Bensaid v. the United Kingdom*, no. 44599/98, § 47, ECHR 2001-1) and the right to self-determination (see *Pretty v. the United Kingdom*, no. 2346/02, § 61, ECHR 2002-III).

53. In the case of *Ramadan v. Malta*, (no. 76136/12, § 84, 21 June 2016) the Court held that although the right to citizenship is not as such guaranteed by the Convention or its Protocols, it cannot be ruled out that an arbitrary denial of citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual. To establish whether "an issue" arose under Article 8 of the Convention the Court assessed whether the revocation of the citizenship was "arbitrary" and the "consequences" of revocation for the applicant (see §§ 85, 90 and 91 *ibid*). In the case of *K2 v. the United Kingdom* ((dec.), no. 42387/ 13, §§ 52-64 7 February 2017), which followed, the Court accepted that the revocation of citizenship amounted to an interference and applied the two-steps test to determine whether there has been a breach of Article 8 of the Convention. Subsequently, in the case of *Alpeyeva and Dzhalagoniya* (cited above, §§ 110-27) the Court firstly applied the "consequences" criteria to determine if there had been an interference with the applicant's rights and then used the "arbitrariness" test to determine if there had been a breach of Article 8 of the Convention. That approach was confirmed in the case of *Ahmadov v. Azerbaijan* (no. 32538/ 10, §§ 46-55, 30 January 2020). In the case of *Ghoumid and Others v. France* (no. 52273/ 16 and 4 others, §§ 43-44, 25 June 2020) the Court held that nationality is an element of a person's identity. To establish whether there had been a violation of Article 8 of the Convention the Court examined as to whether the revocation of the applicant's nationality had been arbitrary. Then, it assessed the consequences of that measure for the applicant.

54. In determining arbitrariness, the Court should examine whether the impugned measure was in accordance with the law; whether it was accompanied by the necessary procedural safeguards, including whether the person deprived of citizenship was allowed the opportunity to challenge the decision before courts affording the relevant guarantees; and whether the authorities acted diligently and swiftly (see *Ramadan*, cited above, §§ 86-89; *K2*, cited above, § 50; *Alpeyeva and Dzhalagoniya*, cited above, § 109; and *Ahmadov*, cited above, § 44).

55. The Court also reiterates that the States are entitled to control the entry and residence of aliens on their territories (see, among many other authorities, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, § 67, 28 May 1985, Series A no. 94, and *Boujlifa v. France*, 21 October 1997, § 42, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI). The Convention does not guarantee the right of an alien to enter or to reside in a particular country and, in pursuance of their task of maintaining public order, Contracting States have the power to expel, for example, an alien convicted of criminal offences. However, their decisions in this field must, in so far as they may interfere with a right protected under paragraph 1 of Article 8, be in accordance with the law, pursue the legitimate aim and be necessary in a democratic society (see *Slivenko v. Latvia* [GC], no. 48321/99, § 113, ECHR 2003-X; *Uner v. the Netherlands* [GC], no. 46410/99, § 54, ECHR 2006-XII; *De Souza Ribeiro v. France* [GC], no. 22689/07, § 77, ECHR 2012; *Mehemi v. France*, 26 September 1997, § 34, Reports 1997-VI; *Dalia v. France*, 19 February 1998, § 52, Reports 1998-1; and *Boultif v. Switzerland*, no. 54273/00, § 46, ECHR 2001-IX).

56. Where immigration is concerned, Article 8 cannot be considered as imposing a general obligation on a State to respect the choice of married couples of the country of their matrimonial residence and to authorize family reunion on its territory (see *Gül v. Switzerland*, 19 February 1996, § 38, Reports 1996-1). However, the removal of a person from a country where close family members are living may amount to an infringement of the right to respect for family life, as guaranteed by Article 8 § 1 of the Convention (see *Boultif*, cited above, § 39). Where children are involved, their best interests must be taken into account and national decision-making bodies have a duty to assess evidence in respect of the practicality, feasibility and proportionality of any removal of a non-national parent in order to give effective protection and sufficient weight to the best interests of the children directly affected by it (see *Jeunesse v. the Netherlands* [GC], no. 12738/10, § 109, 3 October 2014, and *Zezev v. Russia*, no. 47781/10, § 34, 12 June 2018)."

Ved afgørelse af 3. marts 2022 i sagen Johansen mod Danmark (sag 27801/19) afviste Domstolen en klage over, at klageren havde fået frataget sit danske statsborgerskab i forbindelse med, at han var blevet dømt for overtrædelse af straffelovens § 114 c, stk. 3, og § 114 d, stk. 3, jf. Højesterets dom af 19. november 2018 (UfR 2019.736 H). I afgørelsen hedder det bl.a.:

*"1. Deprivation of citizenship*

44. The Court reiterates that although the right to citizenship is not as such guaranteed by the Convention or its Protocols, it cannot be ruled

out that an arbitrary denial of citizenship might in certain circumstances raise an issue under Article 8 of the Convention because of the impact of such a denial on the private life of the individual (see, for example, *Ramadan v. Malta*, no. 76136/12, § 62, 21 June 2016, and *Genovese v. Malta*, no. 53124/09, § 30, 11 October 2011).

45. The Court has considered that the same principles must apply to the revocation of citizenship that has already been obtained. Moreover, it has confirmed that nationality is an element of a person's identity (see, *inter alia*, *Usmanov v. Russia*, no. 43936/18, § 53, 22 December 2020 and *Ghoumid and Others v. France*, no. 52273/16 and 4 others, §§ 43-44, 25 June 2020). In determining whether a revocation of citizenship is in breach of Article 8, the Court addresses two separate issues: whether the revocation was arbitrary, and what the consequences of revocation were for the applicant (see, for example, *Ahmadov v. Azerbaijan*, no. 32538/10, § 43, 30 January 2020; *Alpeyeva and Dzhalagoniya v. Russia*, nos. 7549/09 and 33330/11, § 108, 12 June 2018; *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* (dec.), no. 74411/16, § 62, 22 January 2019; and *K2 v. the United Kingdom* (dec.), no. 42387/13, § 49, 7 February 2017).

(a) Arbitrariness

46. In determining arbitrariness, the Court should examine whether the impugned measure was in accordance with the law; whether it was accompanied by the necessary procedural safeguards, including whether the person deprived of citizenship was allowed the opportunity to challenge the decision before courts affording the relevant guarantees; and whether the authorities acted diligently and swiftly (see, among others, *Usmanov v. Russia*, cited above, § 54).

47. The decision to deprive the applicant of his Danish citizenship was based on section 8b of the Act on Danish Nationality (see paragraph 20 above). The Court notes that the applicant has called into question whether this provision is compatible with Article 7 of the European Convention on Nationality (see paragraph 39 above). However, the Court does not consider it necessary to examine this question. The Court recalls in this context that it is competent to apply only the European Convention on Human Rights, and that it is not its task to interpret or review compliance with other international conventions as such (see, *inter alia*, *Somogyi v. Italy*, no. 67972/01, § 62, ECHR 2004-IV; *VC.L. and A.N v. the United Kingdom*, nos. 77587/12 and 74603/12, § 113, 16 February 2021; and *K.I. v. France*, no. 5560/19, § 123, 15 April 2021). Therefore, Court is satisfied by the clarity of the domestic law and can therefore conclude that the decision was "in accordance with the law"

(see also, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* (dec.), cited above, § 64).

48. The applicant had an opportunity to contest the prosecuting authorities' request to strip him of his Danish citizenship before the domestic courts at three levels of jurisdiction, and he has not alleged any procedural shortcomings in this regard. Accordingly, the applicant was afforded the procedural safeguards required by Article 8 of the Convention (see, *a contrario*, *Usmanov*, cited above § 66).

49. The Court is also satisfied that the authorities acted diligently and swiftly. It observes that in spring 2016 the Danish Security and Intelligence Service received information from Interpol, leading to the applicant's arrest on 7 April 2016. On 26 October 2017 the applicant was convicted by the District Court. The judgment was upheld by the High Court on 20 April 2018. On 19 November 2018, the Supreme Court overturned the decision by the District Court and the High Court.

50. Finally, the revocation of the applicant's Danish citizenship was the consequence of his conviction of a very serious terrorist crime under articles 1 14c(3) and 1 14d(3) of the Penal Code. The deprivation of his Danish nationality complained of was thus to a large extent a result of the applicant's own choices and actions (see, *inter alia*, *Ramadan v. Malta*, cited above, § 89). Moreover, as the Court has underlined on numerous occasions, terrorist violence, in itself, constitutes a grave threat to human rights. Accordingly, the Court considers it legitimate for Contracting States to take a firm stand against those who contribute to terrorist acts, which it cannot condone in any circumstances (see, for example, *Ghoumid*, cited above, § 50, and the references mentioned therein).

51. The Court therefore concludes that the decision of the Supreme Court to deprive the applicant of his Danish citizenship was not arbitrary.

(b) Consequences of the revocation

52. In determining the consequences of the revocation, the Court has never stipulated a list of elements that have to be taken into account. Nor has it applied a proportionality test similar to the test to be applied in expulsion cases (compare § 75 below). Instead, referring to its previous case-law, when making a concrete assessment of the consequences, the Court has taken a number of elements into account.

53. Thus, the Court has assessed whether the revocation of nationality rendered the applicant stateless (*Alpeyeva*, cited above, § 112; *Ghoumid*,



cited above, § 50; *Ramadan*, cited above, § 92; *K2*, cited above, § 62; and *Mansour Said Abdul Salam Mubarak*, cited above, § 69); or deprived the applicant of any legal status (*Alpeyeva*, § 112; and *Usmanov*, cited above, § 59); or whether it left the applicant without any valid documents (*Alpeyeva*, § 113 and *Usmanov*, § 60).

54. The Court has also taken into account whether the revocation led to expulsion or made continued stay in the country uncertain (*Ghounid* § 49 and *Ramadan* § 90). However, in respect of expulsion or risk of expulsion, the Court has never found that such, in itself, rendered a revocation of nationality in violation of Article 8 of the Convention. Furthermore, when assessing expulsion or risk of expulsion, the Court has had regard to the nature and seriousness of the offence and the risk posed to society (*Ghounid*, § 50), when nationality was acquired (*ibid.*), whether the applicant has left the country voluntarily (*K2*, § 62) and whether revocation is a consequence of the applicant's own actions or choices (*Ramadan*, § 89).

55. Finally, the Court has considered whether the revocation of nationality had considerable consequences for the applicant's daily life (*Alpeyeva*, § 115) or consequences for spouse or children (*Ramadan*, § 90 and *K2*, § 62).

56. In the present case, the applicant submitted before the Court that the Tunisian authorities had never confirmed that he held a Tunisian citizenship and that therefore the deprivation of his Danish citizenship made him stateless.

57. The Government pointed out that the applicant had not disputed his Tunisian nationality before the domestic courts, and that it had been confirmed by the facts of the case, including the discovery of a Tunisian passport at his home.

58. The Court notes that the applicant's nationality status was carefully examined by the domestic authorities before the criminal proceedings against the applicant commenced, and by the courts in three instances during the criminal proceedings. It was found established that the applicant's father and paternal grandparents had all been Tunisian nationals, born in Tunisia, and that according to Article 6(1) of the Tunisian Nationality Act, a person acquires Tunisian nationality at birth if the father is a Tunisian national. Moreover, it transpired from an email of 12 August 2016 from the Tunisian Embassy in the Hague to the Copenhagen Police that a child acquires Tunisian nationality if the father is Tunisian and that it is irrelevant whether the child has also acquired another

nationality. Against that background, the Ministry of Immigration and Integration considered it a fact that the applicant had acquired Tunisian nationality at birth, and therefore had dual nationality. Moreover, a Tunisian passport was found in the applicant's home (see paragraphs 11 and 17 above). Accordingly, the domestic courts at three levels found it established that the applicant held dual nationality. The applicant has not provided any evidence for the Court to reach a different outcome.

59. The Court notes in addition, that during the proceedings before the Special Court of Revision (see paragraph 20 above) it transpired that most recently, on 14 September 2021, the Tunisian authorities had informed the Danish authorities that "there could be no doubt that the applicant had Tunisian citizenship" and that the "necessary judicial basis existed to allow the Tunisian Embassy to issue travel documents with a view to deporting the applicant to Tunisia".

60. In these circumstances, it must be concluded that the applicant was not rendered stateless by the decision to deprive him of his Danish citizenship (see also, among others, *K2 v. United Kingdom*, cited above, § 62).

61. The preparatory work on section 8b of the Act on Danish Nationality set out that the assessment of whether to withdraw a person's citizenship should be based on a weighing of the seriousness of the offence and the impact on the person concerned. Accordingly, the domestic courts carefully assessed the consequences for the applicant of a revocation of his Danish citizenship in the light of his ties with Denmark and Tunisia. The considerations set out below will focus on the Supreme Court's decision depriving the applicant of his Danish citizenship.

62. The Supreme Court took account of the fact that the applicant was born in Denmark, to a Danish mother and a Tunisian father, and that he had acquired dual nationality by birth.

63. The Supreme Court found that the applicant had strong ties with Denmark. He was raised and educated there. He spoke, read and wrote Danish. He had lived on public benefits since 2011, that is, since the age of twenty-one. He had never had a regular attachment to the Danish labour market. His mother and siblings also lived in Denmark. He had married a Danish woman in an Islamic wedding ceremony, and they had lived together since 2009. They had a son who was born in January 2010.

64. The Supreme Court also considered that the applicant had ties with Tunisia, and that his familiarity with Tunisian culture and lifestyle were not insignificant. It noted that the applicant had been on holiday there for one to two weeks about eight times prior to his 15th birthday and had lived there from December 2005 to June 2006 when he was 15 years old. His father had moved back to Tunisia in 2013 or 2014, although the applicant alleged that he did not know whether his father still lived in the country. He last saw his father in May 2016 when the latter visited him in prison. The applicant spoke and read Arabic, but he stated that it was sometimes hard for him to understand the Tunisian dialect. He had attended a Muslim school in Copenhagen. He stated that Islam meant everything to him and that he practised Islam in his everyday life.

65. The Supreme Court further noted that if the applicant were to be deprived of his Danish nationality, in general he would also be expelled, unless the expulsion would be contrary to Denmark's international obligations (section 26(2) of the Aliens Act then in force, read in conjunction with Article 8 of the Convention).

66. In conclusion, based on an overall balancing test, the Supreme Court found that the deprivation of the applicant's Danish nationality would not be a disproportionate sanction.

67. The applicant submitted that the Supreme Court should have attached decisive weight to the fact that he had acquired Danish nationality at birth and that therefore the present case should be distinguished from previous caselaw on deprivation of nationality, including *Ghoumid and Others v. France*, (cited above), in which two of the applicants were born in France, but only acquired French citizenship later in life.

68. In this respect the Court finds reason to emphasise that as opposed to section 8b of the Act on Danish Nationality, and, for example, the compatibility of an expulsion order with Article 8 of the Convention, the compatibility of a withdrawal of a person's citizenship is not based on a balancing test of specific criteria, but on the requirement that two separate issues have been addressed: whether the revocation was arbitrary, and what the consequences of revocation were for the applicant (see paragraph 44 above).

69. In the present case, the Court is satisfied that the Supreme Court diligently addressed the consequences of depriving the applicant of his Danish citizenship.

70. Moreover, in the Court's view, taking into account that the applicant was convicted of serious terrorist offences, which themselves constituted a serious threat to human rights, and which to a large extent showed his lack of attachment to Denmark and its values (see, *mutatis mutandis*, *Ghoumid and Others v. France*, cited above, § 50), the fact that the applicant in the present case had obtained Danish nationality by birth does not significantly alter or add to the consequences for the applicant.

(c) Conclusion

71. In view of the above, the Court is satisfied that the Supreme Court's assessment of the decision to revoke the applicant's nationality was adequate and sufficient, and does not disclose any appearance of arbitrariness or omission with regard to the applicant's arguments. Consequently, this part of the application must be rejected as manifestly ill-founded within the meaning pursuant to Article 35 § 3(a) and 4 of the Convention (see also *Ghoumid and others v. France*, §§ 51-52, *K2 v. United Kingdom* (dec.), cited above, § 64; and *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* (dec.), cited above, 71)."

Ved afgørelse af 14. april 2022 i sagen Laraba mod Danmark (sag 26781/19) afviste Domstolen en klage over, at klageren havde fået frataget sit danske statsborgerskab i forbindelse med, at han var blevet dømt for overtrædelse af straffelovens § 114 c, stk. 3, og § 114 d, stk. 3, jf. Østre Landsrets dom af 22. november 2018. I afgørelsen hedder det bl.a.:

15. The Court notes that the general principles applicable to cases involving deprivation of nationality are well-established in the Court's case-law (see, for example *K2 v. the United Kingdom* (dec.), no. 42387/13, §§ 49-50, 7 February 2017, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* (dec.), no. 74411/16, §§ 62-63, 22 January 2019, *Ghoumid and Others v. France*, no. 52273/16, §§ 43-44, 25 June 2020, *Usmanov v. Russia*, no. 43936/18, §§ 52-54, 22 December 2020, and *Adam Johansen v. Denmark* (dec.), cited above, §§ 44-45 and 52-55).

1. Arbitrariness

16. The decision to deprive the applicant of his Danish citizenship was based on section 8b of the Act on Danish Nationality. The Court is satisfied by the clarity of the domestic law and can therefore conclude that the decision was "in accordance with the law" (see also, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* (dec.), cited above, § 64, and *Adam Johansen v. Denmark* (dec.), cited above, § 47).

17. The applicant had an opportunity to contest the prosecuting authorities' request to strip him of his Danish citizenship before the domestic courts at two levels of jurisdiction, and he has not alleged any procedural shortcomings in this regard. Accordingly, the applicant was afforded the procedural safeguards required by Article 8 of the Convention (see, *a contrario*, *Usmanov*, cited above § 66).

18. The Court is also satisfied that the authorities acted diligently and swiftly. It observes that in spring 2016 the Danish Security and Intelligence Service received information from Interpol, leading to the applicant's arrest on 7 April 2016. On 13 December 2017 the applicant was convicted by the District Court. The judgment was upheld by the High Court on 22 November 2018 and became final on 7 March 2019, when leave to appeal was refused by the Appeals Permission Board.

19. Finally, the revocation of the applicant's Danish citizenship was the consequence of his conviction for a very serious terrorist crime under articles 114c(3) and 114d(3) of the Penal Code. The deprivation of his Danish nationality complained of was thus to a large extent a result of the applicant's own choices and actions (see, *inter alia*, *Ramadan v. Malta*, no. 76136/12, § 89, 21 June 2016). Moreover, as the Court has underlined on numerous occasions, terrorist violence, in itself, constitutes a grave threat to human rights. Accordingly, the Court considers it legitimate for Contracting States to take a firm stand against those who contribute to terrorist acts, which it cannot condone in any circumstances (see, for example, *Ghoumid*, cited above, § 50, and the references mentioned therein).

20. The Court therefore concludes that the decision of the Danish courts to deprive the applicant of his Danish citizenship was not arbitrary.

## *2. Consequences of the revocation*

21. It is not in dispute that the applicant was not rendered stateless by the decision to deprive him of his Danish citizenship (see also, among others, *K2 v. United Kingdom*, cited above, § 62).

22. The preparatory work on section 8b of the Act on Danish Nationality set out that the assessment of whether to withdraw a person's citizenship should be based on a weighing of the seriousness of the offence and the impact on the person concerned. Accordingly, the domestic courts carefully assessed the consequences for the applicant of a revocation of his Danish citizenship in the light of his ties with Denmark and Algeria.

23. The courts took account of the fact that the applicant was born in Denmark, to a Danish mother and an Algerian father who had later also acquired Danish nationality. The applicant had therefore acquired dual nationality by birth. He had strong ties with Denmark, where his parents and siblings lived. He did not have a family of his own. He spoke Danish. They also found that the applicant had some ties with Algeria. He had been there on holiday with his father around 2011. Although he claimed to speak only some Arabic, it was noted that he had corrected the Prosecutor, when the latter was referring to an Arabic translation during the criminal proceedings. Moreover, in 2016 he had been admitted to the University in Medina to study Sharia in Arabic (see paragraph 10 above). In conclusion, based on an overall balancing test, the Danish courts found that the deprivation of the applicant's Danish nationality would not be a disproportionate sanction.

24. The Court finds reason to emphasise that, as opposed to section 8b of the Act on Danish Nationality and, for example, the compatibility of an expulsion order with Article 8 of the Convention, the compatibility of withdrawal of a person's citizenship is not based on a balancing test of specific criteria, but on the requirement that two separate issues have been addressed: whether the revocation was arbitrary and what the consequences of revocation were for the applicant (see, for example, *Adam Johansen v. Denmark* (dec.), cited above, § 68).

25. In the present case, the Court is satisfied that the domestic courts diligently addressed the consequences of depriving the applicant of his Danish citizenship.

26. Moreover, in the Court's view, taking into account that the applicant was convicted for having joined Islamic State with the purpose of committing terrorist crimes, which themselves constitute a serious threat to human rights and which to a large extent showed his lack of attachment to Denmark and its values (see, *mutatis mutandis*, *Ghoumid and Others v. France*, cited above, § 50), the fact that the applicant in the present case had obtained Danish nationality by birth does not significantly alter or add to the consequences for him (see also *Adam Johansen v. Denmark* (dec.), cited above, § 70).

### 3. Conclusion

27. In view of the above, the Court is satisfied that the domestic courts' assessment of the decision to revoke the applicant's nationality was adequate and sufficient, and does not disclose any appearance of arbitrariness or omission with regard to the applicant's arguments. Consequently, this part of the application must be rejected as manifestly ill-

founded pursuant to Article 35 § 3(a) and 4 of the Convention (see also *Ghoumid and Others v. France*, cited above, §§ 51-52, *K2 v. United Kingdom* (dec.), cited above, § 67, *Mansour Said Abdul Salam Mubarak v. Denmark* (dec.), cited above, § 71, and *Adam Johansen v. Denmark*, cited above, § 71).”

### **Anbringender**

A har anført navnlig, at hendes statsborgerretlige forhold ikke var endeligt afklaret på tidspunktet for ministeriets afgørelse om fratagelse af hendes danske statsborgerskab. Landsretten har lagt til grund, at hun er statsborger i Marokko med henvisning til, at spørgsmålet ikke var bestridt i processkrifterne, men tilkendegivelsen i processkrifterne bygger ikke på oplysninger fra hende. For Højesteret har ministeriet anført, at hun til Weekendavisen i marts 2019 har oplyst, at hun har marokkansk statsborger-skab. Dette bestrides, og udtalelsen har i øvrigt ingen betydning, idet det er viden om forholdene på sagsbehandlingstidspunktet, der er afgørende. Det kan herefter ikke lægges til grund, at hun med indgrebet ikke blev statsløs, eller at hun kunne erhverve et statsborgerskab i et andet land ved blot at lade sig registrere hos dette lands myndigheder.

Om proportionalitetsbedømmelsen efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, har hun anført navnlig, at det ved bedømmelsen af alvoren af hendes handlinger skal indgå, at kerneområdet for administrativ fratagelse af indfødsret er de fremmedkrigere, som har udført træning, instruktion eller på anden måde oplæring af en person til at begå eller fremme terrorhandlinger. Hun har ikke deltaget i sådanne aktiviteter. Hun har tværtimod forsøgt at forlade det område, som Islamisk Stat kontrollerede.

Karakteren af hendes handlinger, aktiviteter og hendes personlige forhold, især hendes tilknytning til sine to mindreårige børn samt hendes familieforhold i Danmark, peger ikke i retning af, at det ud fra en trusselsvurdering er påkrævet at fratage statsborgerskabet. Der er ikke grundlag for at fratage hendes danske statsborgerskab, selv om arten og karakteren af hendes handlinger måtte blive bedømt som mere alvorlige, og hun eventuelt måtte anses for at udgøre en sikkerhedsrisiko. Det støttes også af, at det i forarbejderne til indfødsretsloven § 8 B, stk. 1, er anført, at Danmark i disse tilfælde bør tage ansvaret for den pågældende danske statsborgers handlinger.

Hun udrejste af Danmark på et tidspunkt, hvor der ikke var lovgrundlag for administrativt at fratage hendes statsborgerskab. Forbuddet i straffelovens § 114 j mod at tage ophold i al-Raqqa-provinsen var endvidere ikke indført på udrejsetidspunktet.

Fratagelsen medfører, at hun ikke har ret til at indrejse og opholde sig i Danmark, hvorimod hendes to børn, der er danske statsborgere, har ubetinget ret til at opholde og bosætte sig her i landet. Efter børnenes eventuelle indrejse i Danmark vil det ikke praktisk være muligt for dem at besøge hende i Syrien eller Marokko. Hun har ingen kontakt til børnenes far, og hun og hendes to børn er ikke i besiddelse af pas og andre identitetspapirer, hvilket indebærer betydelige konsekvenser af såvel retlig som praktisk karakter for hendes daglige liv. Det er stærkt usikkert, om hun uden identitetspapirer og pas kan udrejse af Syrien og indrejse i Marokko. Endelig er situationen vedrørende kurdernes internering af hende og hendes to børn i al-Roj-lejren i alle henseender uafklaret.

Hun opholdt sig ikke i Danmark på afgørelsestidspunktet, men fratagelsen af hendes danske statsborgerskab indebar i realiteten en udvisning og er derved særlig byrdefuld. Herudover er forholdene i al-Roj-lejren stærkt belastende og inhumane og udgør en væsentlig sundhedsrisiko og livstruende situation for hende og hendes to børn. I proportionalitetsafvejningen bør det endvidere indgå, at fratagelsen har fået særligt indgribende følger for hende derved, at hun som følge af afgørelsen ikke blev omfattet af regeringens efterfølgende beslutning om at hente kvinder, der har tilknytning til Danmark, og deres børn hjem fra Syrien.

Hendes ophold i Syrien er ikke af en sådan karakter, at det kan få betydning for proportionalitetsbedømmelsen. Efter gældende praksis er der ikke grundlag for at fastslå, at hendes ophold i de områder af al-Raqqa-provinsen, der var kontrolleret af Islamisk Stat, og i al-Roj-lejren, der kontrolleres af kurderne, kan føre til, at hun derved har fået en tilknytning til Syrien.

Bedømmelsen af hendes mulige tilknytning til dette land må følge de almindelige tilknytningskriterier efter indfødsretsloven, således som de kommer til udtryk i Højesterets dom i UfR 2019.736.

Hun indrejste i 2014 til Syrien for at tilslutte sig terrororganisationen Islamisk Stat. Indrejsen har ikke haft til formål at opnå et tilknytningsforhold til Syrien, herunder dets befolkning, institutioner, samfundsforhold, arbejdsmarked, kultur, sprog og levevis. Hun har herefter opholdt sig i al-Raqqa-distriktet i al-Raqqa-provinsen, der er et område i Syrien, som syriske myndigheder i den relevante periode ikke har udøvet nogen faktisk myndighed over. Hun har i al fald ikke efter sin første ægtefælles død i 2015 haft et reelt tilhørsforhold til Islamisk Stat. I februar 2016 flygtede hun fra Islamisk Stat, men blev efterfølgende taget til fange. Hun befandt sig derefter i en ekstraordinær farlig og udsat position. Hendes andet ægteskab kan ikke anses for at være frivilligt, og hendes bevægelsesfrihed har været meget stærkt begrænset i hele perioden. Islamisk Stat kontrollerer endvidere ikke længere det område, som hun opholdt sig i.



Hun har ikke haft tilladelse fra de syriske myndigheder til at indrejse eller opholde sig i Syrien. En fremmed statsborgers ulovlige ophold i et land kan efter de retsprincipper, som Danmark følger, ikke skabe ret til ophold i eller retsbeskyttelse fra dette land, uanset om opholdet er af meget langvarig karakter. I lyset af oplysningerne om hendes tilslutning i 2014 til terrororganisationen Islamisk Stat kan det med sikkerhed lægges til grund, at de syriske myndigheder vil træffe beslutning om at udvise hende fra Syrien til Marokko, når muligheden opstår. Hendes ophold i Syrien er dermed af midlertidig karakter og fører til, at hun henvises til at tage ophold i Marokko, som hun efter dansk ret ikke har tilknytning til. Landsrettens og ministeriets standpunkt er derfor ikke udtryk for en korrekt anvendelse af det tilknytningskrav, der følger af proportionalitetsprincippet.

Ministeriets partshøring er mangelfuld, da det bl.a. følger af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at der gælder et krav om fyldestgørende, konkret og individuel sagsoplysning fra myndighedernes side med bl.a. inddragelse af den berørte person.

Endvidere er ministeriets begrundelse for at fratage statsborgerskabet mangelfuld, da ministeriet i proportionalitetsbedømmelsen alene har lagt vægt på alvoren af hendes handlemåde set over for hensynet til hendes familieliv og privatliv i Danmark. Ifølge begrundelsen indgår det ikke i ministeriets proportionalitetsafvejning, hvilken konkret betydning fratagelsen af statsborgerskabet har for hende, herunder de vidtrækkende konsekvenser for hendes livsvilkår og for hendes børn. Der er derudover ikke af ministeriet – hverken i forhold til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, eller i forhold til udlændingelovgivningen – foretaget en vurdering og afvejning af betydningen af hendes manglende tilknytning til Marokko eller til et andet land. Ministeriet har ligeledes undladt at foretage en vurdering af, om hun kunne anses for at udgøre en trussel mod den danske stat eller danske interesser i udlandet. Der er heller ikke foretaget en reel prøvelse af betydningen af hendes retsstilling efter EU-lovgivningen.

En afgørelse om fratagelse af statsborgerskab skal bero på en konkret og samlet vurdering, herunder af de ovennævnte forhold, jf. tillige principperne i UfR 1983.349 H. Da en sådan ikke er foretaget, jf. også den mangelfulde partshøring, er ministeriets afgørelse ugyldig.

Afgørelsen er endvidere i strid med grundloven. Selv om indfødsret muligvis ikke kan anses som en egentlig borgerlig rettighed, har en afgørelse om fratagelse af indfødsret en afgørende indvirkning på hendes borgerlige rettigheder, idet afgørelsen indebærer tab og indskrænkninger i den retsbeskyttelse, der er hjemlet i grundloven, jf. grundlovens § 27, § 29, stk. 1, § 30, § 44, stk. 2, og § 71, stk. 1 og 6. Det ligger fast, at tab af borgerlige rettigheder siden 1849-

grundloven har været betinget af straf og dermed knyttet til en domstolsbehandling i straffeprocessens former.

Ministeriet har fundet, at hun har realiseret gerningsbeskrivelsen i i hvert fald en af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13. Hun er imidlertid hverken straffet, tiltalt eller sigtet for de forhold, som danner grundlag for afgørelsen om fortabelsen af indfødsretten, og ministeriet har ingen intentioner om en strafferetlig forfølgelse af hende. Der er ikke hjemmel i grundloven til at fratage indfødsret administrativt. Afgørelsen har særdeles vidtrækkende konsekvenser for hendes retsstilling og daglige liv, og selv om der er adgang til domstolsprøvelse, er afgørelser om fratagelse af statsborgerskab på flere punkter udtryk for et skøn, som domstolene almindeligvis kun i begrænset omfang kan efterprøve.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført navnlig, at der ikke foreligger dokumentation for, at A havde ansøgt om og var blevet løst fra sit marokkanske statsborgerskab, da ministeriet den 26. november 2019 traf afgørelse om fratagelse af hendes danske indfødsret. Hun har heller ikke på noget tidspunkt gjort gældende, at hun efterfølgende skulle være blevet løst fra sit marokkanske statsborgerskab. Det er på den anførte baggrund ubetænkeligt at lægge til grund, at A var marokkansk statsborger, da ministeriet traf afgørelse om fratagelse af hendes danske indfødsret, og at afgørelsen derfor ikke medførte, at hun blev statsløs.

En proportionalitetsafvejning kan ikke føre til en tilsidesættelse af afgørelsen om at fratage hendes danske statsborgerskab. Ifølge forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, skal der foretages en konkret proportionalitetsafvejning af fratagelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed. I forarbejderne til § 8 B, stk. 1, er det anført, at den betydning, som fratagelse af indfødsretten har for en person, må bero på en konkret vurdering af den pågældendes forhold, og at der ved denne vurdering navnlig bør lægges vægt på personens tilknytning her til landet og til "udlandet, herunder det eller de lande, den pågældende tillige er statsborger i." Ved vurderingen skal der således ikke kun lægges vægt på den pågældendes tilknytning til det eller de lande, som den pågældende tillige er statsborger i, idet der med udtrykket "udlandet" tydeligvis også sigtes til andre lande.

Af forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, fremgår endvidere, at udlændingelovens regler om inddragelse og opnåelse af opholdstilladelse og udvisning "i et vist omfang" bør indgå i proportionalitetsafvejningen. Af det anførte følger således, at den proportionalitetsvurdering, der skal foretages, ikke er sammenfaldende med den proportionalitetsvurdering, der foretages i forbindelse med bl.a. inddragelse af opholdstilladelse og udvisning. I overensstemmelse hermed følger det af forarbejderne, at vurderingen af, om en afgørelse er forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel

8, ikke skal foretages på grundlag af Menneskerettighedsdomstolens praksis i udvisningssager eller familiesammenførings­sager, men efter de principper, som Domstolen har udviklet i sin praksis om fratagelse af statsborgerskab. Det fremgår desuden af forarbejderne, at den pågældende i forbindelse med en eventuel fratagelse af indfødsretten i helt ekstraordinære tilfælde vil kunne have ret til en opholdstilladelse i Danmark under henvisning til Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Deraf kan det også udledes, at der ikke er tale om sammenfaldende vurderinger.

Den proportionalitetsvurdering, der skal foretages ved administrativ fratagelse af indfødsret, skal være på linje med den proportionalitetsafvejning, der foretages ved frakendelse af indfødsret ved dom. Der bør som udgangspunkt ske fratagelse af indfødsret, hvis den pågældende ved sin handlemåde har realiseret det objektive gerningsindhold i en eller flere af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, og overtrædelsen ville være blevet straffet med fængsel i 2 år eller derover, hvis den fornødne tilregnel­se forelå. Udgangspunktet må dog fraviges, hvis den pågældende ikke har nogen eller alene har en meget ringe tilknytning til et andet land.

A har realiseret det objektive gerningsindhold i såvel straffelovens § 114 e, stk. 1, som § 114 j, stk. 1, og dette må i hvert fald anses for at være et mere alvorligt forhold ved vurderingen af spørgsmålet om fratagelse af indfødsret.

Udgangspunktet må derfor være, at der i As tilfælde kan ske fratagelse af indfødsretten. Der er ikke grundlag for at fravige dette udgangspunkt.

Der er ingen retskildemæssige holdepunkter for, at As tilknytning til Syrien kun kan tillægges betydning, hvis hun har haft "lovligt ophold" i Syrien efter syrisk ret, ligesom der i øvrigt heller ikke er grundlag for at fastslå, at hun opholdt sig ulovligt i Syrien.

Fratagelsen af As indfødsret strider ikke imod Menneskerettigheds­konventionens artikel 8. Af Domstolens praksis følger, at en vilkårlig fratagelse af statsborgerskab under visse omstændigheder kan rejse spørgsmål i forhold til konventionens artikel 8 på grund af en sådan fratagelses indvirkninger på den pågældendes privatliv, selv om retten til statsborgerskab ikke som sådan er beskyttet af konventionen eller dens protokoller, jf. bl.a. Domstolens afvisnings­afgørelse af 3. marts 2022 i sagen Johansen mod Danmark (sag nr. 27801/19), præmis 44 og 45. Ved bedømmelsen af, om en afgørelse om fratagelse af indfødsret strider imod artikel 8, må der tages stilling til, dels om afgørelsen om fratagelsen er vilkårlig, dels de konsekvenser, som afgørelsen har for den pågældende.

Som led i bedømmelsen af, om en fratagelse af statsborgerskab må anses for vilkårlig, har Domstolen talrige gange understreget, at terrorvirksomhed i sig

selv udgør en alvorlig trussel mod menneskerettighederne, og at Domstolen derfor anser det for legitimt for medlemsstaterne at træffe håndfaste foranstaltninger over for personer, som støtter terrorvirksomhed, og at afgørelsen om fratagelse af en sådan persons statsborgerskab i høj grad må anses for at være resultatet af den pågældendes egne valg og handlinger, jf. Domstolens afvisningsafgørelse i sagen Johansen mod Danmark, præmis 50, og afvisningsafgørelse af 14. april 2022 i sagen Laraba mod Danmark (sag 26781/19), præmis 19.

Ministeriets afgørelse om administrativ fratagelse af As danske indfødsret har hjemmel i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Med dette sagsanlæg benytter hun sig af adgangen til den domstolsprøvelse af ministeriets afgørelse, som hun er sikret ved grundlovens § 63 og de nærmere fastsatte regler herom i indfødsretslovens § 8 F, herunder om retten til beskikkelse af en advokat. Som et led i denne domstolsprøvelse bliver der taget stilling til hendes indsigelse om, at der skulle foreligge sådanne mangler med hensyn til sagens oplysning, partshøring og/eller afgørelsens begrundelse, at afgørelsen må anses for ugyldig. Endelig må det tages i betragtning, at afgørelsen om fratagelse af As danske indfødsret er begrundet i, at hun har realiseret det objektive gerningsindhold i bl.a. straffelovens § 114 e, stk. 1. Afgørelsen må således anses for et resultat af hendes egne valg og handlinger. På den baggrund, og da myndighederne har handlet med omhu og tilstrækkelig hurtighed, må det fastslås, at afgørelsen om at fratage A hendes danske indfødsret ikke har været vilkårlig.

Domstolen har fastslået, at der ikke skal foretages en proportionalitetstest svarende til den test, der gælder for bedømmelsen af, om en udvisning strider mod Menneskerettighedskonventionens artikel 8, når konsekvenserne af en afgørelse om fratagelse af statsborgerskab skal vurderes.

Ministeriets afgørelse om at fratage A hendes danske indfødsret førte ikke til, at hun blev statsløs, og afgørelsen var i øvrigt heller ikke medvirkende årsag til, at hun angiveligt har fået frataget sine legitimationspapirer. Afgørelsen om fratagelse af hendes indfødsret har endvidere ikke ført til, at hun er blevet udvist her fra landet, eftersom hun siden sin frivillige udrejse fra Danmark i december 2014 har opholdt sig i Syrien, hvor hun som nævnt havde stiftet familie, da ministeriet traf afgørelsen. Afgørelsen havde derfor heller ikke nogen indvirkning på hendes dagligliv eller nogen konsekvenser for hendes ægtefælle eller for børnene, der begge har tilbragt hele livet i Syrien. Endelig må det også ved bedømmelsen af konsekvenserne ved afgørelsen for A tages i betragtning, at afgørelsen er en følge af hendes egne valg og handlinger.

Ved at tilslutte sig Islamisk Stats kalifat i Syrien, havde hun på afgørelsestidspunktet selv demonstreret en manglende tilknytning til Danmark og danske værdier. Dette er i øvrigt efterfølgende blevet bekræftet ved hendes udtalelser,

der er gengivet i Morgenavisen Jyllands-Postens artikel af 16. februar 2020, hvor hun har udtrykt forståelse for kalifatets barbariske afstraffelsesmetoder og endnu mere barbariske forfølgelse af homoseksuelle. Efter en samlet bedømmelse af de momenter, der ifølge Domstolens praksis skal tages i betragtning, kan afgørelsen om fratagelse af As indfødsret ikke anses at have sådanne konsekvenser for hende, som kan rejse spørgsmål i forhold til konventionens artikel 8.

As og børnenes levevilkår i Syrien på afgørelsestidspunktet kan, uanset deres karakter, ikke føre til en tilsidesættelse af fratagelsen af hendes indfødsret, da hun og børnene i så henseende ikke var, og i øvrigt fortsat ikke er, under dansk jurisdiktion, jf. konventionens artikel 1. Udøvelse af jurisdiktion er som udgangspunkt begrænset til medlemsstatens territorium, dvs. statens handlinger og undladelser, der er foretaget på statens territorium, og som har virkninger over for personer, der befinder sig på territoriet.

Da A og børnene stedse har udøvet deres familieliv i Syrien, har familielivet været uden nogen tilknytning til dansk territorium, og da Danmark ikke har udøvet nogen effektiv kontrol over det område i Syrien, hvor de har opholdt sig, er der endvidere ikke grundlag for undtagelsesvis at anse Danmark for at have udøvet ekstraterritorial jurisdiktion over hende og børnene med hensyn til de vilkår, som de har udøvet deres familieliv i Syrien under. Uanset karakteren af levevilkårene er de ikke efter konventionens artikel 8 til hinder for en fratagelse af As danske indfødsret.

Ministeriet bestrider ikke, at en situation som den foreliggende er omfattet af EU-retten, og at ministeriet derfor ved udøvelsen af sin beføjelse til at træffe afgørelse om fratagelse af indfødsret skal overholde EU-retten, men EU-retten har ikke været til hinder for, at ministeriet kunne træffe afgørelse om fratagelse af As danske indfødsret.

Når en afgørelse om fratagelse af statsborgerskab medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger deraf, tilkommer det efter EU-Domstolens praksis de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter at undersøge, om afgørelsen overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer under hensyn til EU-retten. Det er i denne forbindelse vigtigt at undersøge navnlig, om fratagelsen står i et rimeligt forhold til grovheden af den lovovertrædelse, som den pågældende person har begået. Ved prøvelsen af forholdsmæssigheden påhviler det desuden de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale retter at sikre, at en fratagelse af statsborgerskab er i overensstemmelse med de rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets

artikel 7, i givet fald sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2.

Prøvelsen af forholdsmæssigheden i forhold til de grundlæggende rettigheder sætter ikke grænser for en medlemsstats udøvelse af dens beføjelse til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er mere snævre end de grænser, der følger dels af den proportionalitetsvurdering, der er beskrevet i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3's forarbejder, herunder med hensyn til afvejningen af handlemådens grovhed over for fratagelsens betydning, dels af Menneskerettighedskonventionens art. 8 og Børnekonventionen. Derfor kan As påberåbelse af de rettigheder, der efter artikel 20 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde tilkommer hende, heller ikke føre til et andet resultat.

Hendes børns rettigheder efter artikel 20 om unionsborgerskab kan heller ikke føre til en tilsidesættelse af ministeriets afgørelse om fratagelse af hendes indfødsret. EU-Domstolens praksis giver intet belæg for, at en fratagelse af As indfødsret skulle kunne udgøre et uforholdsmæssigt indgreb i forhold til børnenes selvstændige rettigheder som unionsborgere, når de rettigheder, der tilkommer hende selv, ikke er til hinder for en fratagelse.

Ministeriets afgørelse indebar ikke, at A blev udleveret eller udvist til Marokko, idet hun på afgørelsestidspunktet ikke opholdt sig på dansk territorium, men i Syrien, hvor hun med hensyn til spørgsmålet om en eventuel udvisning eller udlevering til Marokko ikke var undergivet nogen dansk (ekstraterritorial) jurisdiktion.

Ministeriets afgørelse er ikke behæftet med begrundelsesmangler, ligesom der ikke er sket en tilsidesættelse af officialmaksimen. A har endvidere ikke godtgjort, at ministeriets proportionalitetsvurdering blev foretaget på et fejlagtigt eller utilstrækkeligt faktisk grundlag.

Institut for Menneskerettigheder har som biintervenient til støtte for As påstand anført bl.a., at sagen vedrører et indgreb i en rettighed, som allerede er etableret i Danmark forud for den omtvistede afgørelse, og at indgrebet sker på initiativ fra den danske stat over for en dansk statsborger og hendes to danske børn. Det forhold, at A og hendes børn opholder sig uden for Danmarks grænser, kan derfor ikke tillægges betydning ved vurderingen af, om der foreligger jurisdiktion efter artikel 1 i Menneskerettighedskonventionen. Afgørelsen skal derfor respektere As menneskerettigheder i henhold til konventionen.

Fratagelse af statsborgerskab er endvidere betinget af en selvstændig prøvelse af, om en afgørelse om fratagelse er i strid med de grundlæggende rettigheder,

som er gældende inden for den Europæiske Union, herunder retten til privatliv samt princippet om barnets bedste, jf. EU-charteret om grundlæggende rettigheder artikel 7 samt artikel 24, stk. 2. Som følge heraf skal der foretages en vurdering af proportionaliteten ved fratagelse af statsborgerskab for så vidt angår virkningerne for hver enkelt berørt persons situation og i givet fald situationen for vedkommendes familiemedlemmer, jf. EU-Domstolens dom af 12. marts 2019 i sag C-221/17 (M.G. Tjebbes m.fl. mod Minister van Buitenlandse Zaken).

Statsborgerskab er det retlige bånd mellem en person og en stat. I erkendelse af vigtigheden af statsborgerskab bygger den internationale statsborgerret på principper om, at alle mennesker i verden har ret til et statsborgerskab, at stater skal bekæmpe statsløshed, og at ingen borgere må fratages statsborgerskabet på en vilkårlig måde. Selv ikke forbrydelser mod statens vitale interesser kan begrunde fratagelse af statsborgerskab, som resulterer i statsløshed. Respekten for dette princip er særligt aktuelt, når borgeren befinder sig uden for sit statsborgerskabsland på et territorium, hvor ingen anden nationalstat effektivt sikrer borgernes rettigheder. En afgørelse om fratagelse af statsborgerskab bør således hverken resultere i de jure eller de facto statsløshed. Princippet om, at borgeren altid skal have et statsborgerskab, som kan sikre borgeren beskyttelse i praksis, er også anerkendt i forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B. Det er Instituttets opfattelse, at afgørelsen har haft så indgribende konsekvenser for A, at hun efterlades uden lovlige status og de facto statsløs.

Såfremt Højesteret måtte lægge til grund, at A er statsborger i Marokko, må vurderingen af hendes tilknytning til et andet land herefter bero på hendes tilknytning til Marokko og ikke til Syrien. Der skal som minimum være en ikke uvæsentlig tilknytning til et andet statsborgerskabsland, før afgørelsen kan anses som værende proportional.

Instituttet er enig i landsrettens vurdering, hvorefter A ikke har nogen eller kun en yderst begrænset tilknytning til Marokko. Konsekvensen af den manglende tilknytning til Marokko forstærkes af, at hun er blevet efterladt uden legitimationspapirer, idet hun fik frataget sine papirer ved indrejsen til Syrien. Hun er således uden legitimation og kan vanskeligt dokumentere det påståede statsborgerskab til Marokko. Der er ingen oplysninger i sagen, der understøtter, at Marokko på nogen måde er indstillet på at hjælpe hende eller hendes børn ud af lejren.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har ikke foretaget en afvejning af, om konsekvenserne af afgørelsen om fratagelse af As danske statsborgerskab er proportional i overensstemmelse med de krav, som følger af såvel EU-Domstolen som Menneskerettighedsdomstolens praksis. Ministeriet har ikke i begrundelsen for afgørelsen forholdt sig konkret til As mulighed for at udøve et familieliv med sine børn i et andet land end Danmark eller inddraget hensynet

til, at hun befinder sig i en fangelejr. Ministeriet har heller ikke inddraget hensynet til at sikre As børns grundlæggende rettigheder.

Afgørelsen har konkret haft den følge, at hendes børns danske statsborgerskab og unionsborgerskab i praksis har mistet deres effektive virkning. Alle børn med dansk statsborgerskab i fangelejren og med danske mødre er blevet evakueret fra lejrene, mens As børn alene har fået tilbud om evakuering på betingelse af evakuering uden deres mor. Den manglende evakuering i 2021 har resulteret i foreløbig snart yderligere et år i fangelejren for A og hendes børn. Helbreds-situationen for børnene er akut forværret. Børnenes liv er truet på grund af underernæring, risiko for overgreb, vold og utilstrækkelig lægehjælp. Disse konsekvenser for børnene var hverken hypotetiske eller eventuelle på tidspunktet for afgørelsen, idet både A og børnene befandt sig i fangelejren på dette tidspunkt.

As mulighed for at opnå opholdsret i Danmark efter fratagelsen af statsborgerskabet kan ikke tillægges betydning ved vurderingen af intensiteten af indgrebet over for hendes børn, således som dette er gjort gældende af ministeriet. Det er de konkrete konsekvenser af afgørelsen, som skal tillægges betydning og inddrages i vurderingen. Konkret har den danske stat i overensstemmelse med formålet med indførelsen af adgangen til administrativ fratagelse af statsborgerskab fastholdt, at A ikke kan tillades indrejse i Danmark, heller ikke af hensyn til hendes børns bedste. Denne konsekvens for familien, der opholder sig i fangelejren, er langt mere indgribende end de konsekvenser af fratagelse af statsborgerskab, som de internationale domstole hidtil har taget stilling til. Dette gør i sig selv fratagelsen af statsborgerskabet uproportional.

## **Højesterets begrundelse og resultat**

### *Sagens problemstilling*

Denne sag angår, om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 26. november 2019 om at fratage A hendes danske statsborgerskab er gyldig.

For Højesteret har A til støtte for sin påstand om ugyldighed anført navnlig, at ministeriets sagsbehandling ikke overholder de krav, der gælder med hensyn til undersøgelse af sagen, partshøring og begrundelse, at betingelserne i indfødsretsloven for at fratage hende dansk statsborgerskab ikke er opfyldt, og at afgørelsen er i strid med proportionalitetsprincippet. Hun har desuden gjort gældende, at afgørelsen ikke er forenelig med grundloven, artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 20 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde og artikel 7 og 24, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.



Sagen angår ikke, om A på andet grundlag end dansk statsborgerskab har ret til at opholde sig i Danmark, eksempelvis hvis hendes børn tager ophold her i landet. Sagen angår heller ikke den danske stats eventuelle andre forpligtelser over for A og hendes børn.

*Indfødsretslovens regler om administrativ fratagelse af statsborgerskab*

Ved lov nr. 311 af 5. maj 2004 blev § 8 B, stk. 1, indsat i indfødsretsloven. Efter den formulering af bestemmelsen, som var gældende på tidspunktet for ministeriets afgørelse i denne sag, kan den, som dømmes for overtrædelse af en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13, ved dom frakendes sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Ved lov nr. 1057 af 24. oktober 2019 blev § 8 B, stk. 3, indsat i indfødsretsloven. Efter bestemmelsen, der trådte i kraft den 25. oktober 2019, kan den, der har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, fratages sin danske indfødsret af udlændinge- og integrationsministeren, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

Det fremgår af forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, at formålet med bestemmelsen er at begrænse muligheden for, at såkaldte fremmedkrigere kan vende tilbage til Danmark.

Det fremgår også, at fratagelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, ikke omfatter den pågældendes børn under 18 år, som har erhvervet indfødsret gennem den pågældende.

Det anføres i forarbejderne, at formuleringen "handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser" stammer fra Europarådets konvention af 6. november 1997 om statsborgerret, og at bestemmelsen skal praktiseres i overensstemmelse med konventionen. Ved vurderingen af, om der er tale om en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, kan det efter forarbejderne indgå, om handlemåden er kriminaliseret i straffelovens kapitel 12 og 13. Det er ikke et krav, at den pågældende har haft forsæt til at overtræde en eller flere bestemmelser i straffelovens kapitel 12 og 13. Det er ikke udelukket, at handlinger, som ikke er omfattet af nogen gerningsbeskrivelse i kapitel 12 og 13 i straffeloven, men som er af lignende karakter, kan føre til administrativ fratagelse.

Efter ikrafttrædelsesbestemmelserne i lov nr. 1057 af 24. oktober 2019 kan der ved fratagelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, lægges vægt på handlinger, der er begået forud for lovens ikrafttræden, i det omfang handlingerne kunne føre til frakendelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, da de blev foretaget. Indrejse uden tilladelse i et område omfattet af straffelovens § 114 j, stk. 3, som er foretaget forud for lovens ikrafttræden, kan dog ikke i sig selv begrunde en fratagelse efter § 8 B, stk. 3.

Ved afgørelsen af, om en person skal fratages indfødsret efter § 8 B, stk. 3, skal der ifølge forarbejderne foretages en proportionalitetsafvejning af fratagelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed. Afvejningen skal være på linje med den proportionalitetsafvejning, der skal foretages ved domstolene i forbindelse med frakendelse efter § 8 B, stk. 1.

Af forarbejderne til § 8 B, stk. 1, fremgår, at der i tilfælde, hvor en person dømmes for overtrædelse af en eller flere af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13, og der er tale om mere alvorlige forhold, som udgangspunkt bør ske frakendelse af dansk indfødsret. Den betydning, en frakendelse har for den pågældende, kan dog tale afgørende herimod. Herunder bør der ikke ske frakendelse i forbindelse med selv meget alvorlige forhold, hvis den pågældende ikke har nogen eller alene har en meget ringe tilknytning til et andet land. Det fremgår også, at der ved mere alvorlige forhold som udgangspunkt forstås forhold, der straffes med fængsel i 2 år eller derover.

Bestemmelsen i § 8 B, stk. 3, om administrativ fratagelse af indfødsret tager i modsætning til bestemmelsen i stk. 1 om frakendelse af indfødsret ved dom sigte på den situation, hvor den pågældende ikke befinder sig i Danmark. Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den pågældende som udgangspunkt er omfattet af de retssikkerhedsgarantier, som følger af forvaltningsloven og forvaltningsretten, herunder bl.a. partshøring, ret til at afgive udtalelse og begrundelse. Det forudsættes, at det som udgangspunkt er muligt at partshøre via e-Boks, selv om den pågældende er rejst ud af landet, hvis den pågældende inden udrejse er tilsluttet e-Boks og ikke efterfølgende er blevet fritaget fra Offentlig Digital Post. Hvis den pågældende er undtaget fra Offentlig Digital Post eller har anmodet om fritagelse efter udrejsen af Danmark, afhænger pligten til partshøring ifølge forarbejderne af, om det er forbundet med væsentlige vanskeligheder at partshøre den pågældende, jf. § 19, stk. 2, nr. 5, 2. led, i forvaltningsloven. Det anføres, at det eksempelvis ikke er muligt at partshøre i tilfælde, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke er bekendt med den pågældendes opholdssted.

For så vidt angår domstolsprøvelse fremgår det, at en person, der administrativt har fået frataget sit danske statsborgerskab, vil kunne indbringe den administrative afgørelse for domstolene i medfør af grundlovens § 63.

#### *Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsbehandling*

Højesteret tiltræder af de grunde, som landsretten har anført, at ministeriet som udgangspunkt kunne opfylde partshøringspligten efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, ved at sende partshøringsbrevet af 8. november 2019 digitalt til As e-Boks. Spørgsmålet er, om ministeriet burde have foretaget yderligere med henblik på at høre hende, inden ministeriet traf afgørelse i sagen, som følge af afgørelsens indgribende karakter og ministeriets kendskab til hendes udrejse i

2014 og efterfølgende ophold i Syrien, herunder hendes aktuelle opholdssted, der gjorde det nærliggende at antage, at hun ikke havde adgang til sin e-Boks.

Højesteret finder, at ministeriet ikke havde pligt til at rette henvendelse til de kurdiske selvstyremyndigheder i al-Roj-lejren med henblik på at gennemføre partshøring på anden vis, jf. herved forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 5. Højesteret har lagt vægt på, at det ikke kan 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 hende, herunder om hendes tilknytning til Islamisk Stat. Det bemærkes i den forbindelse, at hun 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.

Højesteret finder, at de oplysninger, som ministeriet lagde til grund for sin afgørelse, efter deres indhold var tilstrækkelige til at kunne træffe afgørelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, og der var ikke usikkerhed om oplysningernes pålidelighed, der gjorde, at det var uforsvarligt at træffe afgørelsen.

Ministeriets begrundelse indeholder i overensstemmelse med forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, en henvisning til de retsregler, som afgørelsen er truffet i henhold til, en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, og de hovedhensyn, som er tillagt betydning ved vurderingen af, om der var grundlag for at fratage A hendes danske statsborgerskab.

Højesteret finder herefter, at der ikke er grundlag for at fastslå, at ministeriet har begået sagsbehandlingsfejl.

*Vurdering af, om indfødsretslovens betingelser for administrativ fratagelse af dansk statsborgerskab var opfyldt*

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, er det en betingelse for, at A kunne fratages dansk statsborgerskab, dels at hun ikke blev statsløs som følge af afgørelsen, dels at hun havde udvist en handlemåde, som var til alvorlig skade for landets vitale interesser. I den foreliggende situation, hvor de handlinger, som har ført til, at A har fået frataget sin danske indfødsret, er foretaget forud for, at § 8 B, stk. 3, trådte i kraft, skal der være tale om handlinger, som var strafbare efter straffelovens kapitel 12 og 13 på det tidspunkt, hvor de blev foretaget.

For landsretten bestred A ikke, at hun havde marokkansk statsborgerskab, men hun har for Højesteret gjort gældende, at ministeriet ikke var berettiget til at lægge til grund, at hun ved siden af sit danske statsborgerskab havde marokkansk statsborgerskab.

A er ubestridt født i Marokko af marokkanske forældre og blev således marokkansk statsborger ved fødslen. Ministeriet har i sin afgørelse lagt til grund, at hun erhvervede dansk statsborgerskab i 2001 som biperson til sin far, der erhvervede dansk statsborgerskab ved naturalisation uden krav om løsning fra sit marokkanske statsborgerskab. Ministeriet har endvidere lagt til grund, at Marokko tillader dobbelt statsborgerskab, og ministeriet havde ikke oplysninger om, at A havde fortabt sin marokkanske indfødsret.

Ifølge den marokkanske indfødsretslovs artikel 19 om tab af statsborgerskab medfører erhvervelse af udenlandsk statsborgerskab ikke i sig selv, at marokkansk statsborgerskab fortabes. Det fremgår af bestemmelsen, at en marokkansk statsborger, der også har et andet statsborgerskab, ved dekret kan få lov til at give afkald på sit marokkanske statsborgerskab.

A har ikke fremlagt oplysninger, der understøtter, at hun er blevet løst fra sit marokkanske statsborgerskab, endside har ansøgt om det.

Højesteret finder herefter, at ministeriet med rette har lagt til grund, at A havde marokkansk statsborgerskab.

Ministeriet har ved vurderingen af, om A har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser, bl.a. henvist til, at hun ville kunne sigtes for overtrædelse af straffelovens § 114 e (fremme af virksomheden for en terrorgruppe) og straffelovens § 114 j, stk. 1 (indrejse eller ophold i et område med indrejse- og opholdsforbud).

Det kan 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. As daværende mand deltog i kamphandlinger, indtil han blev dræbt i december 2015. Højesteret finder, at A ved under disse omstændigheder at tage ophold i kalifatet og ved samlivet med manden og støtten til ham har bidraget til at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området, og at disse handlinger må anses for omfattet af straffelovens § 114 e, 1. pkt., der omfatter fremme af virksomheden for grupper eller sammenslutninger, der begår terrorhandlinger.

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, trådte i kraft for al-Raqqa-distriktet den 30. september 2016, jf. bekendtgørelse nr. 1200 af 28. september 2016 om forbud mod indrejse eller ophold i visse konfliktområder. Højesteret finder, at der efter de foreliggende oplysninger er en sådan usikkerhed om As mulighed for at udrejse af al-Raqqa-distriktet efter opholdsforbuddets ikrafttræden, at der ikke

er grundlag for at antage, at A kan anses for at have overtrådt bestemmelsen i straffelovens § 114 j, stk. 1, jf. stk. 3.

Efter det, der er anført om As marokkanske statsborgerskab, er betingelsen i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, om, at A ikke måtte blive statsløs som følge af afgørelsen, opfyldt. Endvidere er betingelsen om, at A skal have udvist en handlemåde, som var til alvorlig skade for landets vitale interesser, opfyldt, jf. det anførte om, at hendes handlinger må anses for omfattet af straffelovens § 114 e. Efter forarbejderne til § 8 B, stk. 3, er det herudover en betingelse, at fratagelse af dansk statsborgerskab ikke udgør et uproportionalt indgreb.

Højesteret finder, 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.

Ved vurderingen af alvoren lægger Højesteret vægt på, at Islamisk Stats kalifat blev udråbt den 29. juni 2014, og at det på tidspunktet for As indrejse til Syrien og tilslutning til Islamisk Stat, var almindelig kendt, at Islamisk Stat som anført af landsretten udøvede en ekstrem brutalitet og stor voldsparathed med videofilmene henrettelser m.v. og hørte til på den absolut ekstreme fløj. Det er ubetænkeligt at lægge til grund, at også A var bekendt med dette.

A er født i Marokko den 12. juni 1989 af marokkanske forældre og kom den 1. september 1993 til Danmark, hvor hun har haft sin opvækst og skolegang. Hun er uddannet social- og sundhedsassistent. Som anført erhvervede hun dansk indfødsret i 2001 som biperson til sin far, der erhvervede dansk indfødsret ved naturalisation. Hun udrejste af Danmark med sin daværende mand og ankom i første omgang til Tyrkiet den 1. december 2014, hvorfra de indrejste i Syrien og tilsluttede sig Islamisk Stat i Raqqa. Efter sin daværende mands død i december 2015 blev hun gift med en afghansk Islamisk Stat-kriger, med hvem hun har to børn, født henholdsvis den 6. september 2017 og den 2. marts 2019. Siden hun blev taget til fange i efteråret 2018, har hun opholdt sig i al-Roj-lejren sammen med børnene. Begge børn taler arabisk og lidt engelsk og dansk. Hendes anden mand opholdt sig i begyndelsen af 2019 i et fængsel i Syrien. Inden udrejsen fra Danmark fortalte hun sin familie, at hun med sin mand ville bo i Tyrkiet, hvor han havde fået arbejde. Efter udrejsen har hun ikke haft kontakt med sin familie i Danmark, før hun blev anbragt i al-Roj-lejren. Herefter har hun kun haft meget begrænset kontakt til familien via lejrbestyrelsens telefon.

A har endvidere oplyst, at hun i Danmark har sin mor og fire søskende samt deres børn og tre mostre og deres børn. A og broderen B er født i Marokko, og forældrenes tre øvrige børn er født i Danmark. Ud over en dement mormor, som A ikke har mødt, har hun ingen familiemedlemmer i Marokko. Hun har oplyst, at hun har været på ferie i Marokko et par gange, senest som 10-11-årig.

Højesteret finder, at A ikke på tidspunktet for ministeriets afgørelse havde en væsentlig tilknytning til Marokko, men at hun dog ikke var helt uden tilknytning til dette land, hvor hun boede de første fire år af sit liv. Højesteret lægger 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 den 1. december 2014, havde hun en stærk tilknytning her til landet. På udrejsetidspunktet var hun 25 år, og som anført af landsretten traf hun frivilligt 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 al-Roj-lejren. På tidspunktet for ministeriets afgørelse havde hun som følge heraf ikke længere en stærk tilknytning til Danmark.

Da ministeriet traf afgørelse, opholdt A sig i al-Roj-lejren sammen med sine to børn, der aldrig har været i Danmark, og det fremgår af sagen, at hendes ægtefælle (børnenes far), der er afghansk statsborger, i begyndelsen af 2019 opholdt sig i et fængsel i Syrien. Afgørelsen medførte således ikke ændringer i hendes og børnenes privat- og familieliv, men den indebærer, at A ikke kan bo i Danmark med sine børn, medmindre hun får en opholdstilladelse. Sagen angår som anført ikke spørgsmålet, om A kan få opholdstilladelse i Danmark, og ved en afgørelse herom vil det påhvile de danske myndigheder at påse, at et eventuelt afslag på opholdstilladelse ikke krænker hendes eller børnenes rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's Børnekonvention. Det bemærkes herved, at det fremgår af forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, at en person, der har fået frataget sit statsborgerskab, i helt ekstraordinære tilfælde kan have ret til en opholdstilladelse i Danmark under henvisning til Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Efter en samlet vurdering finder Højesteret, at ministeriets afgørelse om fratagelse af dansk indfødsret er i overensstemmelse med det krav om proportionalitet, der gælder efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3.

*Menneskerettighedsdomstolens praksis om Menneskerettighedskonventionens artikel 8 i sager om fratagelse af indfødsret*

Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, herunder Menneskerettighedsdomstolens domme af 25. juni 2020 i sagen Ghomid and Others mod Frankrig (sag nr. 52273/16 m.fl.) og 22. december 2020 i sagen Usmanov mod Rusland (sag nr. 43936/18), at Menneskerettighedskonventionen 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. En afgørelse om fratagelse af

statsborgerskab må således ikke være vilkårlig, ligesom der skal foretages en vurdering af konsekvenserne af en afgørelse om tab af statsborgerskab for den pågældendes privatliv, jf. Domstolens dom af 22. december 2020 i sagen Usmanov mod Rusland (sag nr. 43936/18), præmis 53.

Ved vurderingen af, om fratagelsen er vilkårlig, skal det indgå, om afgørelsen om at fratage indfødsret 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, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22. december 2020 i sagen Usmanov mod Rusland (sag nr. 43936/18), præmis 54.

Bestemmelsen i indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, blev som nævnt indsat ved lov nr. 1057 af 24. oktober 2019, og bestemmelsen trådte i kraft den 25. oktober 2019. Efter lovens ikrafttrædelsesbestemmelser kan der ved fratagelse af indfødsret efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, lægges vægt på handlinger, der er begået forud for lovens ikrafttræden, i det omfang handlingerne kunne føre til frakendelse efter lovens § 8 B, stk. 1, da handlingerne blev foretaget. Det fremgår af forarbejderne til loven, at det var Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at denne ordning kunne gennemføres inden for rammerne af artikel 8.

I det foreliggende tilfælde indebærer ministeriets afgørelse, at A er blevet frataget sit danske statsborgerskab på baggrund af handlinger, som hun har foretaget forud for ikrafttrædelsen af § 8 B, stk. 3. Der var således ikke hjemmel til administrativ fratagelse af hendes danske statsborgerskab på det tidspunkt, hvor handlingerne blev foretaget. På handlingstidspunktet var de pågældende handlinger imidlertid straffbare efter straffelovens § 114 e, og der var i indfødsretslovens § 8 B, stk. 1, hjemmel til frakendelse af dansk indfødsret ved dom i en straffesag om overtrædelse af bl.a. straffelovens § 114 e.

På den baggrund finder Højesteret ikke grundlag for at fastslå, at den administrative fratagelse af As danske statsborgerskab er i strid med det krav om hjemmel, der er indeholdt i forbuddet mod vilkårlighed.

Som anført har ministeriet overholdt forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse og uskrevne principper om sagsoplysning. Af afgørelsen fremgår, at A kunne anmode ministeriet om at genoptage sagen, hvis hun fremkom med nye oplysninger om retlige eller faktiske omstændigheder, som ville kunne føre til et andet resultat, eller om væsentlige sagsbehandlingsfejl. A har fået prøvet sagen ved domstolene, hvor hun har været bistået af en beskikket advokat og har afgivet forklaring.

Højesteret finder herefter, at der ikke er grundlag for fastslå, at afgørelsen om at fratage A hendes danske indfødsret er i strid med det krav om processuelle garantier, der er indeholdt i forbuddet mod vilkårlighed.

Ved vurderingen af konsekvenserne af en fratagelse af statsborgerskab, skal det 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, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens afvisningsafgørelse af 1. februar 2022 i sagen Johansen mod Danmark (sag nr. 27801/19), præmis 52-55.

Af de grunde, som er anført ovenfor vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt ministeriets fratagelse af dansk indfødsret var i overensstemmelse med det krav om proportionalitet, der gælder efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, finder Højesteret, at konsekvenserne af afgørelsen for A og hendes nærmeste familie ikke kan føre til, at hun ikke kunne fratages dansk indfødsret.

Sammenfattende vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 8 er der således ikke grundlag for at fastslå, at ministeriets afgørelse er i strid med de krav, som gælder efter Menneskerettighedsdomstolens praksis i sager om fratagelse af indfødsret.

#### *EU-retlige regler*

Det følger af EU-Domstolens praksis, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten, herunder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten. Afgørelser om fortabelse af statsborgerskab skal være i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder, særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2. Der henvises til Domstolens dom af 12. marts 2019 i sag C-221/17 (M.G. Tjebbes m.fl. mod Minister van Buitenlandse Zaken).

Ministeriets afgørelse om at fratage A dansk statsborgerskab indebærer ikke, at hendes børn mistede deres danske indfødsret. Efter det, som er anført ovenfor om afgørelsens proportionalitet, jf. indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, og om Menneskerettighedskonventionens artikel 8, finder Højesteret, at afgørelsen hverken i forhold til A eller til hendes børn er i strid med det EU-retlige proportionalitetsprincip eller artikel 7 og 24, stk. 2, i EU-charteret.

#### *Grundloven*

Grundloven indeholder ikke regler om fratagelse af indfødsret. Der er ikke holdpunkter i grundloven for, at indfødsret udelukkende kan frakendes ved dom,



og der er heller ikke grundlag for antage, at der gælder en retssædvane herom. Højesteret finder således, at grundloven ikke er til hinder for, at det ved lov kan bestemmes, at fratagelse af indfødsret kan ske administrativt.

Det, som A har anført om grundlovens § 27, § 29, stk. 1, § 30, § 44, stk. 2, og § 71, stk. 1 og 6, angår konsekvenserne af en afgørelse om fratagelse af indfødsret og kan ikke føre til, at ministeriets afgørelse kan tilsidesættes som grundlovsstridig.

#### *Konklusion*

Der er ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets afgørelse som ugyldig, og Højesteret stadfæster derfor dommen.

Efter sagens karakter finder Højesteret, at parterne heller ikke for Højesteret skal betale sagsomkostninger til den anden part eller til statskassen.

### **THI KENDES FOR RET:**

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til den anden part eller til statskassen.