



HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 22. marts 2023

Sag BS-23360/2022-HJR
(2. afdeling)

A
(advokat Christian Dahlager, beskikket)

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet
(advokat Søren Horsbøl Jensen)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 6. afdeling den 24. maj 2022 (BS-36662/2020-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Hanne Schmidt, Lars Apostoli, Jørgen Steen Sørensen og Søren Højgaard Mørup.

Påstande

Appellanten, A, har nedlagt påstand om, at Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 17. juni 2020 om fratagelse af hendes danske statsborgerskab er ugyldig.

Indstævnte, Udlændinge- og Integrationsministeriet, har påstået stadfæstelse.

Anbringender

A har anført navnlig, at fratagelsen af hendes danske indfødsret strider mod proportionalitetsprincippet. Hun bestrider ikke, at hun er iransk statsborger, og at hun derfor ikke med Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse blev gjort statsløs. Hun bestrider heller ikke, at den handlemåde, som hun udviste 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.

Hun har dog ikke deltaget i kamphandlinger eller i øvrigt deltaget i udadrettede aktiviteter.

Der er enighed om, at hun, inden hun udrejste af Danmark, havde en stærk tilknytning til landet. På tidspunktet for ministeriets afgørelse udgjorde hendes tilknytning til Danmark i første række hendes danske baggrund samt herboende forældre og søster, som hun bevarede kontakten til efter udrejsen. Hun er født i Danmark og har haft en almindelig opvækst her i landet. Hun var 20 år på udrejsetidspunktet, og udrejsen fandt sted efter påvirkning fra radikaliserede miljøer og personer i Danmark. Hendes udrejse var ikke udtryk for en definitiv beslutning om at opgive sin tilværelse i Danmark, og hun havde ikke ansøgt om eller ytret ønske om at blive løst fra sit danske statsborgerskab.

Hendes forbindelse til Iran er begrænset til, at hun som barn var på nogle få kortvarige besøg hos moderens familie sammen med sin mor og søster. Hun har ikke kontakt til sin mors søskende i Iran, og hendes bedsteforældre lever ikke længere. Der er altid blevet talt dansk i hjemmet. Hun hverken taler eller forstår farsi og har ikke kendskab til aserbajdsjansk.

Hendes mulighed for at skabe sig en tilknytning til Iran og etablere sig der er stærkt begrænset. Iran er et autoritært teokratisk land med et dogmatisk shiaislamisk styre. Hun bekender sig til den sunnimuslimske trosretning, som i Iran ikke har de samme rettigheder som shiamuslimer. Hendes børn taler ikke farsi. Børnene havde på afgørelsestidspunktet ikke iransk statsborgerskab. Der er reel risiko for, at børnene ikke kan få iransk statsborgerskab, da statsborgerskab til børn af enlige kvinder kan afvises af de iranske myndigheder ud fra et sikkerhedshensyn. Heri ligger, at familien risikerer at blive adskilt. Der er desuden ingen, der kan forsørge hende i Iran.

Hverken hun, hendes børn eller børnenes far har syrisk statsborgerskab, og hun har ikke familiemæssige eller sociale bånd i Syrien, ligesom hun ikke behersker et officielt sprog i Syrien. Hendes ophold i Syrien er ikke af en sådan karakter, at det kan indgå i proportionalitetsbedømmelsen, jf. UfR 2023.34 H. Hun indrejste uden tilladelse fra de syriske myndigheder, og hendes indrejse havde ikke til formål at opnå et tilknytningsforhold til Syrien, herunder landets befolkning, institutioner, samfundsforhold, arbejdsmarked, kultur, sprog og levevis. Hun opholdt sig herefter i al-Raqqa-provinsen, der er et område i Syrien, som syriske myndigheder i den relevante periode ikke har udøvet nogen faktisk myndighed over, idet områderne var kontrolleret af Islamisk Stat. Hendes efterfølgende ophold i al-Hol-lejren og al-Roj-lejren, der kontrolleres af kurderne, kan heller ikke føre til, at hun har fået en tilknytning til Syrien. Der er ikke praksis for at knytte retsvirkninger til et ophold i en anden stat, når opholdet finder sted uden tilladelse fra landets myndigheder.

Det følger af forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 1 og 3, at risikoen for, at den berørte vil lide overlast i hjemlandet, bør indgå i afvejningen, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, og Menneskerettighedskonventionens artikel 3. Det samme er forudsat i Menneskerettighedsdomstolens praksis efter artikel 8.

Efter det oplyste om Irans behandling af personer associeret med Islamisk Stat, landets deltagelse i bekæmpelse af Islamisk Stat i Syrien, den omstændighed, at hendes far er flygtet fra Iran, samt oplysningerne om de kritisable menneskeretlige forhold i Iran og den udbredte anvendelse af inhumane straffe er det nærliggende at antage, at hun på afgørelsestidspunktet var i en forudsigelig og reel risiko for at lide overlast i Iran. Det må herefter være op til ministeriet at redegøre for og påvise, at hun ikke var i risiko for at lide overlast i Iran. Det samme gør sig gældende, såfremt det lægges til grund, at hun måtte have tilknytning til Syrien.

Ministeriets afgørelse om fratagelse af statsborgerskabet indebærer endvidere, at hun fortaber grundlovssikrede rettigheder samt adgang til at indrejse og tage ophold i Danmark. Afgørelsen er også af disse grunde særligt indgribende. Det er samtidig ikke sandsynligt, at hun ekstraordinært vil blive meddelt opholdstilladelse, som omtalt i forarbejderne.

Samlet set er ministeriets afgørelse ikke i overensstemmelse med det krav om proportionalitet, der følger af indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, og der foreligger så afgørende hensyn, at fratagelsen af statsborgerskabet må undlades trods alvoren af hendes handlemåde.

Ministeriets sagsoplysning har desuden været utilstrækkelig, og ministeriet har ikke foretaget en afvejning af alle relevante forhold. Efter almindelige forvaltningsretlige regler og Menneskerettighedskonventionens artikel 8 gælder der et krav om en fyldestgørende, konkret og individuel sagsoplysning fra myndighedernes side. De oplysninger, som ministeriet havde på afgørelsestidspunktet, pegede på, at hun havde en meget ringe tilknytning til Iran, og ministeriet foretog ikke en afvejning af spørgsmålene om, hvorvidt hun var i risiko for at lide overlast i Iran, og om hun udgjorde en trussel for det danske samfund. De oplysninger, som ministeriet lagde til grund for sin afgørelse, var derfor ikke tilstrækkelige til at træffe afgørelse efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Herefter må ministeriets afgørelse anses for ugyldig også som følge af en ufyldstgørende sagsoplysning og manglende afvejning af alle relevante forhold.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført navnlig, at det er ubestridt, at A ikke er blevet statsløs som følge af Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse.

Efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, er det desuden en betingelse, at A har udvist en handlemåde, som var til alvorlig skade for landets vitale interesser. Hun har ved sine handlinger realiseret det objektive gerningsindhold i straffelovens § 114 e, 1. pkt., og denne betingelse er derfor også opfyldt, hvilket i øvrigt er ubestridt.

Det kan lægges til grund, at hun den 30. april 2015 indrejste i Tyrkiet og herefter frivilligt indrejste i Syrien for at tilslutte sig Islamisk Stat, at hun dér giftede sig med en mand, som kæmpede for Islamisk Stat, og som hun havde opnået kontakt med inden sin udrejse fra Danmark, og at hun støttede manden i kampen for Islamisk Stat.

Ved under disse omstændigheder at have taget ophold i kalifatet og ved samlivet med manden og støtten til ham har A bidraget til at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området, og sådanne handlinger må – som fastslået af Højesteret i UfR 2023.34 – anses for omfattet af straffelovens § 114 e, 1. pkt., der omfatter enhver form for støtte til terrororganisationer eller organisationer, der fremmer terrorhandlinger, selv om støtten ikke kan henføres til konkrete terrorhandlinger.

Ifølge forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, skal der foretages en konkret proportionalitetsafvejning af fratagelsens betydning for den pågældende sammenholdt med handlemådens grovhed, og afvejningen skal være på linje med den proportionalitetsafvejning, der foretages ved domstolene i forbindelse med frakendelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 1. 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.

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. Navnlig i en situation som den foreliggende, hvor der på afgørelsestidspunktet var gået fem år, siden A frivilligt var udrejst fra Danmark, ville det da også savne mening at sidestille fratagelsen af indfødsret med en udvisning.

Endelig fremgår det af forarbejderne til § 8 B, stk. 1, at der som udgangspunkt bør ske frakendelse af dansk indfødsret i tilfælde, hvor en person dømmes for overtrædelse af en eller flere af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13,

og hvor der er tale om mere alvorlige forhold, hvorved forstås forhold, der straffes med fængsel i 2 år eller derover, jf. også UfR 2023.34 H. Den betydning, som 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 en meget ringe tilknytning til et andet land.

Den handlemåde, som A har udvist ved at rejse til Syrien og tilslutte sig Islamisk Stat, er af en sådan alvor, at hun som udgangspunkt kan fratages sin danske indfødsret, medmindre dette udgør et uforholdsmæssigt indgreb over for hende. Ved vurderingen af alvoren må der lægges vægt på, at det på udrejsetidspunktet var almindeligt kendt, at Islamisk Stat udøvede en ekstrem brutalitet og stor voldsparathed med videofilmede henrettelser mv. og hørte til på den absolut ekstreme fløj, jf. også UfR 2023.34 H. Det er ubetænkeligt at lægge til grund, at hun var bekendt med dette.

A er født i Danmark, har sine forældre og lillesøster i Danmark og fik ved fødslen både dansk og iransk statsborgerskab, da hendes far ud over at have dansk indfødsret også er iransk statsborger. Hun har haft sin opvækst og skolegang i Danmark. Moderens søskende bor fortsat i Iran, og A har sammen med sin søster og mor besøgt familien i Iran et par gange. Forældrene har stadig kontakt til familien i Iran. Efter det oplyste taler A ikke et af de officielle sprog i Iran, men nogle gange talte moderen aserbajdsjansk til døtrene i hjemmet. På tidspunktet for ministeriets afgørelse havde hun således ikke en væsentlig tilknytning til Iran, men var dog ikke helt uden tilknytning til landet. Det må i den forbindelse lægges til grund, at hun i kraft af sin opvækst i en familie, hvor begge forældre stammede fra Iran, havde et vist kendskab til iransk skik, kultur og levevis og til aserbajdsjansk, som tales i den nordvestlige del af Iran.

Indtil hun udrejste fra Danmark den 30. april 2015, havde hun en stærk tilknytning her til landet, men på afgørelsetidspunktet havde hun ikke længere en stærk tilknytning til Danmark. Det må herved tillægges afgørende betydning, at hun, der på udrejsetidspunktet var 20 år, frivilligt traf beslutning om at lægge sit liv i Danmark bag sig, fordi hun ville leve i Islamisk Stats kalifat, at hun tog til Syrien, blev gift og angiveligt fik tre børn og levede sammen med sin mand, som senere blev fængslet for at have kæmpet for Islamisk Stat, at hun tilsluttede sig en terrororganisation og støttede sin mand i kampen for Islamisk Stat, og at hun brød båndene til Danmark, herunder til sin familie i Danmark, som hun kun havde begrænset kontakt med i form af tekstbeskeder og periodevis slet ikke havde kontakt med.

Da ministeriet traf afgørelse, opholdt A sig i al-Hol-lejren sammen med sine to børn, der aldrig havde været i Danmark, og det fremgår af sagen, at hendes ægtefælle var fængslet for at have kæmpet for Islamisk Stat. Afgørelsen medførte

således ikke ændringer i hendes og børnenes privat- og familieliv, men den inddragelse, at hun ikke kan bo i Danmark med sine børn, medmindre hun får en opholdstilladelse.

Ministeriets afgørelse er herefter i overensstemmelse med proportionalitetskravet efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3.

Ministeriets afgørelse er heller ikke ugyldig som følge af utilstrækkelig sagsoplysning. De oplysninger, som ministeriet lagde til grund for afgørelsen, var tilstrækkelige, og der var ikke usikkerhed om oplysningernes pålidelighed, der gjorde, at det var uforsvarligt at træffe afgørelse om fratagelse af hendes indfødsret. A har således ikke godtgjort, at ministeriets proportionalitetsvurdering blev foretaget på et fejlagtigt eller utilstrækkeligt faktisk grundlag.

Fratagelsen af As indfødsret strider desuden ikke imod Menneskerettighedskonventionens artikel 8. Som anført af Højesteret i UfR 2023.34 følger det af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at Menneskerettighedskonventionen ikke sikrer retten til et bestemt statsborgerskab, men en vilkårlig fratagelse af statsborgerskab kan rejse spørgsmål i forhold til konventionens artikel 8.

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. UfR 2023.34 H. Det må endvidere tages i betragtning, om personen har forladt staten frivilligt, og om fratagelsen er en konsekvens af den pågældendes egne valg og handlinger, jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens afvisningskendelse af 1. februar 2022 i sagen Johansen mod Danmark (sag nr. 27801/19), præmis 54. Domstolen har også fastslået, at en person ved f.eks. at tilslutte sig Islamisk Stat for at fremme og støtte terrorvirksomhed i høj grad må siges at have demonstreret en manglende tilknytning til staten og dens værdier, jf. f.eks. Domstolens afvisningskendelse af 22. marts 2022 i sagen Laraba mod Danmark (sag nr. 26781/19), præmis 26.

Fratagelsen af As danske indfødsret førte ikke til, at hun blev statsløs. Fratagelsen førte heller ikke til, at hun blev udvist her fra landet, idet hun allerede var udrejst. Fratagelsen havde derfor heller ingen indvirkning på hendes daglige liv, for ægtefællen, der efter det oplyste var fængslet i Syrien, eller for børnene, der hele deres liv har opholdt sig i Syrien sammen med hende. Endelig var fratagelsen af indfødsretten et resultat af hendes egne valg og egen adfærd, og ved at tilslutte sig Islamisk Stat havde hun demonstreret en manglende tilknytning til Danmark og landets værdier. Herefter kan konsekvenserne af afgørelsen for A og hendes nærmeste familie ikke føre til, at hun ikke kunne fratages sin danske indfødsret.

Højesterets begrundelse og resultat

Denne sag angår, om Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 17. juni 2020 om at fratage A hendes danske statsborgerskab er gyldig.

Ministeriet har ved afgørelsen lagt til grund, at A har realiseret gerningsindholdet i bl.a. straffelovens § 114 e, 1. pkt., og derved udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser.

A har for Højesteret ikke bestridt, at den handlemåde, som hun har udvist ved at rejse til Syrien og tilslutte sig terrororganisationen Islamisk Stat, er af en sådan alvor, at hun som udgangspunkt kan fratages sin danske indfødsret. Hun har imidlertid anført bl.a., at afgørelsen under de foreliggende omstændigheder er i strid med proportionalitetsprincippet, og at det anførte udgangspunkt derfor skal fraviges.

Ministeriets afgørelse er truffet i henhold til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Efter bestemmelsen kan den, der har udvist en handlemåde, som er til alvorlig skade for landets vitale interesser, fratages sin danske indfødsret, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Ved afgørelsen skal der ifølge forarbejderne (Folketingstidende 2019-20, tillæg A, lovforslag nr. L 38, pkt. 2.2.2) 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 af indfødsret efter § 8 B, stk. 1.

Af forarbejderne til § 8 B, stk. 1 (Folketingstidende 2003-04, tillæg A, lovforslag nr. L 138, pkt. 4.2.5), 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 er anført, at Danmark i disse situationer bør tage ansvaret for den pågældende danske statsborgers handlinger.

A er født i Danmark i 1994 af en mor med dengang iransk statsborgerskab. Hendes far havde dobbelt statsborgerskab (dansk og iransk). Han flygtede til Danmark i 1980'erne, og hendes mor kom til landet i 1991. A erhvervede både dansk og iransk indfødsret ved fødslen. Hun har haft sin opvækst og skolegang i Danmark, hvor hendes forældre og søster bor. Hun har ikke på noget tidspunkt haft bopæl i Iran. Hun udrejste af Danmark i april 2015 og bosatte sig derefter i Syrien i et område kontrolleret af Islamisk Stat, hvor hun opholdt sig,

indtil hun blev taget til fange i marts 2019, hvorefter hun har opholdt sig først i al-Hol-lejren og siden i al-Roj-lejren.

Hun har ifølge sin mors og søsters forklaringer været på ferie i Iran et par gange, mens hun var barn, men har ikke haft længerevarende ophold i landet. Hun har ingen kontakt til slægtninge i Iran. Hun forstår ikke farsi, som er Irans officielle sprog, men hendes mor har undertiden talt til hende på aserbajdsjansk, der tales af en del af befolkningen i Iran.

Højesteret finder på den baggrund, at A må anses for alene at have en meget ringe tilknytning til Iran.

Højesteret finder endvidere, at der ved proportionalitetsafvejningen ikke kan lægges vægt på den tilknytning til Syrien, som A har fået til dette land ved at være indrejst uden tilladelse fra de syriske myndigheder og have opholdt sig først i et område, der dengang var kontrolleret af Islamisk Stat, og efterfølgende i al-Hol- og al-Roj-lejrene.

Som nævnt fremgår det af forarbejderne til indfødsretsloven, at der ikke bør ske fratagelse af indfødsret, hvis den pågældende ikke har nogen eller alene en meget ringe tilknytning til et andet land. Højesteret finder derfor, at ministeriets afgørelse om fratagelse af dansk indfødsret ikke er i overensstemmelse med det krav om proportionalitet, der gælder efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, jf. stk. 1.

Højesteret tager herefter As påstand til følge, således at Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 17. juni 2020 om fratagelse af hendes danske statsborgerskab ophæves som ugyldig.

Sagsomkostningerne er fastsat til dækning af salær til den beskikkede advokat for landsret og Højesteret med 263.462,50 kr. inkl. moms samt udlæg afholdt af den beskikkede advokat til rejseudgifter mv. med 34.475 kr.

THI KENDES FOR RET:

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anerkende, at ministeriets afgørelse af 17. juni 2020 om fratagelse af As danske statsborgerskab er ugyldig.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal Udlændinge- og Integrationsministeriet betale 297.937,50 kr. til statskassen.

Det idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.