



ØSTRE LANDSRET
DOM
afsagt den 17. juli 2026

Sag BS-63822/2024-OLR
(19. afdeling)

Appellant, tidligere Sagsøger
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja)

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet
(advokat Paw Bladt Fruerlund)

Københavns Byret har den 28. november 2024 afsagt dom i 1. instans (sag BS-42640/2022-KBH).

Landsdommerne Morten Christensen, Rikke Skovby og Katja Beck (kst.) har deltaget i ankesagens afgørelse.

Påstande

Appellant, tidligere Sagsøger, har nedlagt følgende påstande:

1. Stadfæstelse af byrettens dom om, at Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anerkende, at afslaget af 27. oktober 2021 til Appellant, tidligere Sagsøger om optagelse på lovforslag af 28. oktober 2021 om indfødsrets meddelelse udgjorde et indgreb i hendes rettigheder i strid med artikel 11 i Euro-parådets konvention om Statsborgerret, der herved blev tilsidesat.
2. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal oplyse, hvorfor Appellant, tidligere Sagsøger ikke kan blive dansk statsborger i fem år regnet fra den 27. oktober 2021.

3. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anerkende, at afslaget af 27. oktober 2021 til Appellant, tidligere Sagsøger om optagelse på lovforslag af 28. oktober 2021 om indfødsrets meddelelse udgjorde et indgreb i hendes rettigheder i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, artikel 13, jf. artikel 8, og artikel 14, jf. artikel 8, der herved blev tilsidesat.

Indstævnte, Udlændinge- og Integrationsministeriet, har over for påstand 1 og 3 gentaget sin påstand om frifindelse og har subsidiært påstået dommen stadfæstet. Over for Appellants, tidligere Sagsøger påstand 2 har Udlændinge- og Integrationsministeriet påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

Forklaring

Appellant, tidligere Sagsøger har supplerende forklaret bl.a., at hendes mand har skiftet arbejde og nu også arbejder i Arbejdsplads 2. De arbejder ikke i samme afdeling. I marts 2025 skiftede hun selv til en ny afdeling. Hun arbejder stadig med out-sourcing, men nu i forbindelse med udviklingsarbejde, herunder ny teknologi. Hun har til opgave at identificere og vurdere eksterne partnere, og hun arbejder med risikobetonet information. Hun foretager bl.a. sikkerhedsvurderinger i forhold til staters indblanding. Hun har ansvaret for den geopolitiske strategi, og hun refererer direkte til ledelsen. I Arbejdsplads 2 bliver hun løbende sikkerhedsgodkendt.

Indledningsvis talte hun ikke om sagen på sit arbejde, fordi hun frygtede at blive fyret, men hun har nu fortalt ledelsen om det, og de var meget forstående.

Sidste gang, hun var i Rusland, var i januar 2022. Hun er meget imod krigen i Ukraine og har på denne baggrund besluttet ikke at rejse til Rusland. Denne sag er dog også medvirkende til, at hun er tilbageholdende med at rejse til Rusland, selvom hendes far er terminalt syg, da hun er bange for, hvilken betydning et besøg i Rusland vil blive tillagt i forbindelse med en fremtidig ansøgning om statsborgerskab.

Generelt er hun meget påvirket psykisk af det manglende statsborgerskab. Hun er blevet mere mistænksom over for sin omgangskreds, og hun isolerer sig mere. Hun fester ikke så meget, og hun er holdt op med at kommunikere med russiske og ukrainske venner af frygt for konsekvenserne. Derudover overvejer hun, hvad det er ved hende, der er forkert. For ikke at tænke for meget over det, arbejder hun mere. Sagen påvirker også hendes familieliv. Hun og hendes mand har besluttet ikke at købe en lejlighed i Danmark eller at få børn, fordi de er bange for, at det hele kan blive taget fra dem på et øjeblik.

Hun har fortsat opholdstilladelse i Danmark og er ikke blevet nægtet ind- eller udrejse. Når hun rejser ud af Schengen, skal hun dog have visum, og det kan give problemer i forhold til hendes arbejde. Hun er heller ikke konkret blevet nægtet ansættelse, men hun har afholdt sig fra at søge stillinger i Arbejdsplads 2 på direktørniveau, fordi det ville forudsætte udstationering i udlandet, hvilket hun ikke har mulighed for på grund af sit statsborgerskab. Hun har ikke planer om at stille op til Folketinget eller på nuværende tidspunkt at pensionere sig i Norge eller Sverige, men adspurgt herom vil hun gerne have muligheden.

Anbringender

Parterne har i det væsentlige gentaget deres anbringender for byretten og har procederet i overensstemmelse hermed.

Appellant, tidligere Sagsøger har til støtte for den nye påstand 2 endvidere anført navnlig, at påstanden – såfremt afslaget måtte være båret af en sikkerhedsvurdering – udelukkende indebærer, at ministeriet skal oplyse, hvilken bestemmelse i ind-fødsretscirkulæret afgørelsen er truffet på baggrund af. Grundlovens § 44, stk. 1, og Højesterets dom af 13. september 2013 (U2013.3328) er ikke til hinder for, at domstolene i en situation som den foreliggende kan tage en sådan påstand under påkendelse, hvorfor der ikke er grundlag for at afvise denne. Højesteret har endvidere i dom af 3. september 2025 (U2025.4496) fastslået, at almindelige retsgrundsætninger kunne påberåbes i relation til en påstand om, at ministeriet skulle anerkende, at to udlændinge var danske statsborgere. Legalitetsprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning kan opfyldes ved f.eks. at oplyse, at hun er til fare for statens sikkerhed, jf. indfødsretscirkulærets § 21. Fortrolighedsspørgsmål, som på et uklart grundlag måtte gælde for Folketingets Indfødsretsudvalgs drøftelser, ændrer ikke herpå. Påstanden er tæt knyttet til påstand 3, hvorefter en effektiv adgang til at kunne imødegå og modbevise grundlaget for afslaget er central for, at afslaget ikke fremstår arbitrært og af den grund er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 er efter praksis anvendelig, hvis der sker forskelsbehandling i relation til en ansøgning om statsborgerskab, idet et afslag kan have betydning for ansøgerens privatliv, jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 11. oktober 2011 i sag 53124/09, Genova mod Malta, og bestemmelsen finder anvendelse, hvis indgrebet er arbi-trært og har haft konkrete konsekvenser for den pågældende.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har heroverfor anført bl.a., at **Appellant, tidligere Sagsøger** ikke kan få dom i overensstemmelse med den nedlagte påstand 2. Ministeriets beslutning om at undlade at optage **Appellant, tidligere Sagsøger** på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse er et led i lovgivningsprocessen, og prøvelses-adgangen efter grundlovens § 63 finder derfor ikke anvendelse på sådanne beslutninger, jf. herved princippet i Højesterets dom af 13. september 2013

(U2013.3328). Forhandlingerne i Folketingets Indfødsretsudvalg er desuden fortrolige, hvorfor ministeriet også af denne grund ikke kan tilpligtes at fremkomme med yderligere oplysninger om, hvorfor Appellant, tidligere Sagsøger blev meddelt afslag på optagelse på lovforslag nr. 56 af 28. oktober 2021 om indfødsrets med-delelse.

Ministeriet har over for påstanden om overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, anført, at afslaget ikke er vilkårligt, og at det ikke har påvirket Appellants, tidligere Sagsøger mulighed for at udøve sit privat- eller familieliv og slet ikke i et omfang, der er omfattet af artikel 8. Det uddøvede skøn om ikke at meddele Appellant, tidligere Sagsøger dispensation er udøvet inden for Danmarks internationale forpligtelser.

Landsrettens begrundelse og resultat

Efter grundlovens § 44, stk. 1, tilkommer det lovgivningsmagten at meddele dansk indfødsret til udlændinge. I overensstemmelse hermed fastslår indfødsretslovens § 6, stk. 1, at indfødsret kan erhverves ved naturalisation i henhold til grundloven. Som led i den ordning, der er etableret, gennemføres der årligt indfødsretslove, hvorved en række enkeltpersoner, der er medtaget i lovforslag med navns nævnelse, meddeles indfødsret.

Ved brev af 27. oktober 2021 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet Appellant, tidligere Sagsøger, at hun ikke kunne blive statsborger nu, idet Folketingets Indfødsretsudvalg ikke havde fundet, at hun kunne optages på lovforslaget, lige-som udvalget havde besluttet, at hun var udelukket fra optagelse på et lovfor-slag om indfødsrets meddelelse i fem år. Afgørelsen var ikke ledsaget af en begrundelse for, hvorfor hun blev meddelt afslag.

Det følger af fast praksis, herunder bl.a. Højesterets dom af 13. september 2013 (U2013.3328), at beslutningen om ikke at optage en ansøger på et lovforslag om indfødsret er et led i lovgivningsprocessen, og at grundlovens § 63 derfor ikke finder anvendelse på selve beslutningen. Derimod vil en domstolsprøvelse af f.eks., om Danmarks internationale forpligtelser er krænket, ikke være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence efter grundlovens § 21 og § 41, stk. 1.

Spørgsmålene for landsretten er, om afslaget udgjorde et indgreb i Appellants, tidligere Sagsøger rettigheder i strid med henholdsvis artikel 11 i Europarådets Kon-vention af 6. november 1997 om Statsborgerret (statsborgerretskonventionen) og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 samt 13 og 14, jf. artikel 8, og om ministeriet kan pålægges at oplyse om baggrunden for afgørelsen.

Påstand 1

Som også anført af byretten følger det af Højesterets dom af 9. maj 2017 (U2017.2469), at staterne skal sikre, at afgørelser vedrørende bl.a. erhvervelse af statsborgerskab ”indeholder skriftlige begrundelser” , jf. artikel 11 i statsborgerskabskonventionen. Højesteret har fundet, at bestemmelsen må forstås således, at begrundelsespligten finder anvendelse på såvel afslag på indfødsret fra Udlændinge- og Integrationsministeriet som på afslag på indfødsret fra Folketingets Indfødsretsudvalg efter forelæggelse fra ministeriet.

Det fremgår ikke af konventionen, hvilke nærmere krav der stilles til begrundelsen. I ”Explanatory Report” er det vedrørende artikel 11 anført, at der som minimum skal gives ”legal and factual reasons” . Når det drejer sig om beslutninger, der vedrører national sikkerhed, skal der kun gives ”a minimum amount of information” . Højesteret har fundet, at det er uklart, hvilket nærmere indhold en begrundelse for et afslag på indfødsret skal have, men at begrundelsen, bortset fra tilfælde, der vedrører national sikkerhed, imidlertid skal have et indhold (retligt og faktuel), der giver ansøgeren et rimeligt grundlag for at bedømme, hvad årsagen til afslaget på indfødsret er. Højesteret har i den forbindelse udtalt, at der ikke er grundlag for at antage, at begrundelsen skal leve op til de krav, der følger af forvaltningsloven, som i øvrigt ikke finder anvendelse på Indfødsretskontorets eller Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af ansøgninger om indfødsret.

I det foreliggende tilfælde indeholder afgørelsen ingen begrundelse, hvorfor landsretten tiltræder, at begrundelseskravet i artikel 11 i statsborgerskabskonventionen er tilsidesat. Landsretten tager derfor Appellants, tidligere Sagsøger påstand 1 til følge, således at denne del af byrettens dom stadfæstes.

Påstand 2

To voterende – Morten Christensen og Katja Beck – udtaler:

Begrundelsespligten efter artikel 11 i statsborgerskabskonventionen, som gælder for ministeriet og Folketingets Indfødsretsudvalg, må ses i sammenhæng med den adgang, der er til ved domstolene at få prøvet visse spørgsmål om lovligheden af et afslag på en ansøgning om indfødsret. Højesteret har således i dommen af 13. september 2013 (U2013.3328) fastslået, at en ansøger, der ikke er medtaget på et lovforslag om indfødsret, kan få prøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænket.

Domstolene kan navnlig tage stilling til, om et afslag måtte være i strid med forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder retten til respekt for privatliv og familieliv, jf. artikel 8. En prøvelse heraf, hvor der også kan være spørgsmål om, hvorvidt et eventuelt indgreb er proportionalt, forudsætter dog, at begrundelsen for afslaget er oplyst.

Appellants, tidligere Sagsøger påstand 2 er, når den læses i sammenhæng med hendes anbringender, en påstand om, at ministeriet skal oplyse begrundelsen for, at hun ikke kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse i fem år fra den 27. oktober 2021. Vi finder, at en sådan påstand har den fornødne klarhed og er egnet til at indgå i en dom, og tillægger det herved også betydning, at påstanden er nedlagt over for en statslig myndighed, som, uafhængigt af om påstanden egner sig til tvangsfuldbyrdelse efter regler i retsplejeloven, vil opfylde en endelig dom om at oplyse begrundelsen for afslaget.

På denne baggrund og med henvisning til det vedrørende påstand 1 anførte stemmer vi for at tage Appellants, tidligere Sagsøger påstand 2 til følge, således at ministeriet inden for de rammer, som Højesteret har fastlagt i dommen af 9. maj 2017 (U2017.2469), skal oplyse, hvorfor Appellant, tidligere Sagsøger ikke kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse i fem år fra den 27. oktober 2021. Såfremt afslaget er begrundet i en sikkerhedsvurdering efter § 21 i cirkulæreskrivelse om naturalisation, skal ministeriet i overensstemmelse med U2017.2469 og ”Explanatory Report” herefter i det mindste oplyse dette.

Det af ministeriet anførte om, at en beslutning om at undlade at optage en ansøger på et forslag til lov om indfødsrets meddelelse er et led i lovgivnings-processen, og at forhandlingerne i Folketingets Indfødsretsudvalg er fortrolige, kan under hensyn begrundelsespligten i artikel 11 samt den af Højesteret fast-satte ramme herfor og fastlåede prøvelsesadgang ved domstolene for os at se ikke føre til et andet resultat.

En voterende – Rikke Skovby – udtaler:

Appellant, tidligere Sagsøger har nedlagt påstand om, at ministeriet skal oplyse, hvorfor hun ikke kan blive dansk statsborger i fem år regnet fra 27. oktober 2021, og har i den forbindelse anført bl.a., at Højesteret i dom af 3. september 2025 (U2025.4496) har fastslået, at almindelige forvaltningsretlige grundsætninger også finder anvendelse på indfødsretsområdet.

Jeg finder, at medhold i denne påstand ikke kan føre til en dom, der kan tjene som grundlag for tvangsfuldbyrdelse, og at påstanden i realiteten må anses for at udgøre et anbringende til støtte for påstand 1. Påstanden er derfor ikke egnet til at tage under pådømmelse. Jeg stemmer på denne baggrund for at afvise påstanden.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke som påstanden er formuleret er grundlag for at anse denne som en påstand om hjemvisning, og at ophævelse og hjemvisning i øvrigt ville ligge ud over den prøvelse, som domstolene kan foretage efter grundlovens § 63, jf. Højesterets dom af 13. september 2013 (U2013.3328).

Der afsiges dom efter stemmeflertallet, således at Appellants, tidligere Sagsøger påstand 2 tages til følge i det af flertallet anførte omfang.

Påstand 3

To voterende – Morten Christensen og Katja Beck – udtaler:

Ministeriet har under sagen for byretten afvist at opfylde opfordringer fremsat af Appellant, tidligere Sagsøger til at oplyse baggrunden for afslaget.

Appellants, tidligere Sagsøger anbringender har herefter bl.a. kredset om, hvorvidt afslaget eventuelt kunne være begrundet i en sikkerhedsvurdering efter § 21 i cirkulæreskrivelse om naturalisation, men hun har i sagens natur alene kunnet gisne herom.

Under sagen for landsretten har Appellant, tidligere Sagsøger nedlagt en ny påstand 2 om at få oplyst begrundelsen for afslaget og har navnlig anført, at påstanden er tæt knyttet til påstand 3, hvorefter en effektiv adgang til at kunne imødegå og mod-bevise grundlaget for afslaget er central for, at afslaget ikke fremstår arbitrært og af den grund er i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

Appellants, tidligere Sagsøger påstand 2 er efter stemmeafgivelsen taget til følge, og grund-laget for en retlig vurdering af, om afslaget er i strid med Danmarks forpligtelser efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, artikel 13, jf. artikel 8, eller artikel 14, jf. artikel 8, må påregnes at ville være væsentligt forandret efter ministeriets opfyldelse af ankedommens bestemmelse om at oplyse, hvorfor Appellant, tidligere Sagsøger ikke kan optages på forslag til lov om indføds-rets meddelelse. Dette gælder særligt den del af påstand 3, som omhandler tilsi-desættelse af ligebehandlingsprincippet efter artikel 14, jf. artikel 8, idet Appellants, tidligere Sagsøger påstand navnlig støttes på, at afslaget uden begrundelse fremstår som et arbitrært indgreb i hendes ret til respekt for sit privatliv.

Vi lægger til grund, at det netop er et sådant reelt bedømmelsesgrundlag, som Appellant, tidligere Sagsøger ved en dom efter påstand 2 ønsker at få tilvejebragt.

Under disse omstændigheder finder vi, at Appellant, tidligere Sagsøger ikke har en aktuel og konkret retlig interesse i ved ankedommen at opnå en prøvelse på et util-strækkeligt faktisk grundlag af, om afslaget måtte være i strid med hendes rettigheder efter de påberåbte bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Vi finder endvidere, at det ikke vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 i en situation som den foreliggende at henvise Appellant, tidligere Sagsøger til at søge afslagets overensstemmelse med de under sagen påberåbte konventionsbestemmelser prøvet ved domstolene, når ministeriet til opfyldelse af ankedommen har oplyst, hvorfor hun i en fem års periode fra den 27. oktober 2021 ikke kan optages på forslag til lov om

indfødsrets meddelelse. Vi har herved også henset til bestemmelsen nedenfor om ministeriets betaling af sagsomkostninger for begge instanser.

Vi stemmer herefter for at afvise Appellants, tidligere Sagsøger påstand 3, idet bemærkes, at hun ikke herved er afskåret fra på ny at anlægge sag ved domstolene om prøvelse af afslaget, når ministeriet har opfyldt ankedommen.

En voterende – Rikke Skovby – udtaler:

Det bemærkes indledningsvis, at jeg – i forlængelse af mit votum vedrørende påstand 2 – finder, at prøvelsen af, om der er sket en krænkelse af de anførte bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må foretages på det grundlag, der foreligger.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sikrer ikke ret til statsborgerskab, og spørgsmål herom falder derfor som udgangspunkt uden for konventionens område. Det følger dog af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at nægtelse af eller afslag på en anmodning om statsborgerskab, der kan karakteriseres som vilkårlig, kan rejse spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, hvis de følger, som afslaget konkret har haft, er tilstrækkeligt alvorlige, jf. herved bl.a. domstolens dom af 26. juni 2012 i sag 26828/06, Kuric m.fl. mod Slovenien, præmis 339.

Appellant, tidligere Sagsøger har om de konsekvenser, som afslaget har haft for hende, forklaret, at hun psykisk er meget påvirket af det manglende statsborgerskab. Hun har bevaret sin opholdstilladelse i Danmark og er ikke blevet nægtet indrejse, men det manglende statsborgerskab medfører, at hun skal ansøge om visum, hvis hun rejser uden for Schengen-området. Hun har heller ikke konkret oplevet at få afslag på en stilling, som hun har søgt, men hun har undladt at søge stillinger, der forudsætter udstationering. Det er ikke nærmere oplyst, om Appellants, tidligere Sagsøger statsborgerskab i alle tilfælde ville være til hinder herfor, ligesom der ikke er oplysninger om, at den manglende tildeling af statsborgerskab har forhindret Appellant, tidligere Sagsøger i at modtage f.eks. sociale ydelser eller lignende.

Jeg finder herefter, at de beskrevne konsekvenser ikke er tilstrækkelige til at konstatere, at der i den foreliggende situation er sket en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 eller artikel 14, jf. artikel 8. Allerede derfor finder jeg, at der ikke kan konstateres en krænkelse af disse bestemmelser.

Det kan ikke føre til et andet resultat, at jeg finder, at det ved prøvelsen af, om afslaget rejser spørgsmål i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – som konsekvens af afslagets manglende begrundelse – må lægges til grund, at det ikke kan afvises, at afslaget har været vilkårligt.

I forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13, jf. artikel 8, finder jeg, at den prøvelse, som retten kan foretage inden for rammerne af grundlovens § 63, jf. herved f.eks. Højesterets dom af 13. september 2013 (U2013.3328), har givet Appellant, tidligere Sagsøger adgang til effektive retsmidler, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13. oktober 2016 i sag 64372/11, Khalil Nazari mod Danmark.

Jeg stemmer derfor for at stadfæste byrettens dom for så vidt angår påstanden om overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og artikel 13, jf. artikel 8, og frifinde ministeriet for den del af påstand 3, der vedrører artikel 14, jf. artikel 8.

Der afsiges dom efter stemmeflertallet, således at Appellants, tidligere Sagsøger påstand 3 afvises.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald skal Udlændinge- og Integrationsministeriet i sagsomkostninger for begge retter til Appellant, tidligere Sagsøger betale 71.750 kr., hvoraf 1.750 kr. er til dækning af retsafgift og 70.000 kr. er til dækning af udgifter til advokatbi-stand inkl. moms. Der er ved fastsættelsen af beløbet til advokat taget hensyn til sagens karakter, omfang og betydning, idet landsretten også har lagt vægt på, at Appellant, tidligere Sagsøger har fået medhold i sagens centrale tvistepunkt om manglen-de begrundelse.

THI KENDES FOR RET:

Appellants, tidligere Sagsøger påstand 3 afvises.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal inden 14 dage oplyse, hvorfor Appellant, tidligere Sagsøger ikke kan optages på lovforslag om indfødsrets meddelelse i fem år fra den 27. oktober 2021.

Byrettens dom stadfæstes for så vidt angår påstand 1, således at Udlændinge- og Integrationsministeriet skal anerkende, at afslaget af 27. oktober 2021 til Appellant, tidligere Sagsøger om optagelse på lovforslag af 28. oktober 2021 om indfødsrets meddelelse udgjorde et indgreb i hendes rettigheder i strid med statsborgerrets-konventionens artikel 11, der herved er tilsidesat.

I sagsomkostninger for begge retter skal Udlændinge- og Integrationsministeriet inden 14 dage betale 71.750 kr. til Appellant, tidligere Sagsøger. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 17-07-2026 kl. 10:00

Modtagere: Indstævnte Udlændinge- og Integrationsministeriet, Appellant, tidligere
Sagsøger