



HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 3. oktober 2025

Sag BS-29574/2024-HJR
(1. afdeling)

A
(advokat Steen Leonhardt Frederiksen, beskikket)

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet
(advokat Søren Horsbøl Jensen)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 14. afdeling den 13. maj 2024 (BS-26274/2022-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Hanne Schmidt, Oliver Talevski, Jan Schans Christensen og Mohammad Ahsan.

Påstande

Appellanten, A, har nedlagt påstand om, at Østre Landsrets dom af 13. maj 2024 ændres således, at indstævntes, Udlændinge- og Integrationsministeriets, afslag af 26. januar 2021 ophæves, at sagen hjemvises til fornyet behandling i ministeriet, og at ministeriet skal betale 10.000 kr. i godtgørelse til hende med procesrente fra sagens anlæg.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har over for As påstand om ophævelse af ministeriets afslag af 26. januar 2021 og hjemvisning af sagen til fornyet behandling påstået stadfæstelse af landsrettens afvisning, subsidiært frifindelse. Over for hendes påstand om godtgørelse har ministeriet påstået stadfæstelse af landsrettens frifindelse.

Anbringender

A har til støtte for påstanden om ophævelse af Udlændinge- og Integrationsministeriets afslag af 26. januar 2021 på at erhverve dansk indfødsret og hjemvisning af sagen anført navnlig, at det vil stemme bedst med artikel 1 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis en konstatering af en krænkelse af Menneskerettighedskonventionen indebærer en ophævelse og hjemvisning med henblik på, at de nationale myndigheder kan rette op på krænkelsen. Herved kan det sikres, at der sker en fornyet behandling i Folketingets Indfødsretsudvalg.

Afslaget af 26. januar 2021 på at erhverve dansk indfødsret, der skal ses i sammenhæng med ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 om, at hun aldrig gyldigt havde erhvervet dansk indfødsret, strider mod Menneskerettighedskonventionens artikel 8, fordi der er tale om et uproportionalt og vilkårligt indgreb i hendes ret til privatliv.

Afslaget fra 2021 sammenholdt med afgørelsen fra 2018 var uproportionalt, fordi hun er født i Danmark, hendes far var dansk, og hun havde i 49 år en berettiget forventning om at være dansk statsborger og havde indrettet sit liv i tiltro til sit danske statsborgerskab. Hun er uden skyld i, at der eventuelt er foretaget en fejlregistrering af hendes forældres civilstand i CPR-registret, og der foreligger ikke forhold, som f.eks. dom for kriminalitet eller gæld til den danske stat, der taler mod at meddele hende dansk indfødsret.

Afslaget var vilkårligt, fordi hjemmelsgrundlaget herfor ikke opfyldte kravet efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8 om klarhed og forudsigelighed. Hertil kommer, at der ikke var nogen begrundelse for Folketingets Indfødsretsudvalgs afslag på dispensation fra de sædvanlige krav i cirkulæret om naturalisation for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Afgørelsen fra 2018 er i øvrigt baseret på den urigtige forudsætning, at hendes forældre først blev gift i 1988 i England og ikke som registreret i CPR-registret i 1958 i Australien.

Artikel 20 om unionsborgerskab i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Det skyldes, at ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 om, at hun aldrig gyldigt havde erhvervet dansk indfødsret, var en forudsætning for den efterfølgende proces om forelægelse for Folketingets Indfødsretsudvalg, hvilket resulterede i, at hun fik afslag på erhvervelse af dansk indfødsret og herved mistede sit unionsborgerskab. Endvidere finder artikel 7 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (EU-Charteret) anvendelse.

Afslaget på at erhverve dansk indfødsret sammenholdt med afgørelsen af 16. juli 2018 var i strid med en EU-retlig proportionalitetsgrundsætning. I den forbindelse må der – foruden det, der er anført om Menneskerettighedskonventionens artikel 8 – lægges vægt på, at hun har haft en berettiget forventning om at være unionsborger og har indrettet sit liv i tillid hertil bl.a. ved at gøre brug af sin ret til fri bevægelighed og bosætte sig i Storbritannien med sin familie. På grund af afgørelsen og det efterfølgende afslag har hun som nævnt mistet sit unionsborgerskab og er blevet nødsaget til at erhverve australsk statsborgerskab. Hendes opholdsgrundlag i Storbritannien er usikkert, og hun har ikke længere samme ret til ophold og arbejde mv. i Danmark eller de øvrige EU-lande.

Til støtte for påstanden om godtgørelse har hun anført navnlig, at ministeriets og Folketingets Indfødsretsudvalgs behandling af hendes ansøgning om dansk indfødsret må anses for en retsstridig krænkelse af en sådan karakter, at hun har krav på godtgørelse efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26, der i øvrigt skal fortolkes i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionens artikel 13 sammenholdt med artikel 41.

Hvis Højesteret som følge af uklarhed om EU-rettens betydning for sagen ikke finder grundlag for at give hende medhold i de nedlagte påstande, bør sagen udsættes med henblik på præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen vedrørende fortolkningen af TEUF artikel 20 og 21.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført navnlig, at denne sag ikke angår en prøvelse af ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 om, at A ikke har og aldrig har haft dansk indfødsret. Herved adskiller den sig grundlæggende fra sagen, der blev afgjort ved Højesterets dom af 3. september 2025 (UfR 2025.4496). Den foreliggende sag angår derimod alene en prøvelse af det efterfølgende afslag af 26. januar 2021 på hendes ansøgning om at erhverve dansk indfødsret ved naturalisation. Ved prøvelsen af dette spørgsmål må ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 lægges uprøvet til grund. Hun har i øvrigt mulighed for at søge Udlændinge- og Integrationsministeriet om genoptagelse af afgørelsen fra 2018.

Det følger af Højesterets dom af 13. september 2013 (UfR 2013.3328), at grundlovens § 21 og § 41, stk. 1, og § 44, stk. 1, udelukker f.eks. domstolsprøvelse af påstande om, at en ansøger skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse eller skal meddeles indfødsret ved lov. Det samme må gælde med hensyn til første led i As påstand, hvorefter afslaget af 26. januar 2021 skal ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling. Første led i hendes påstand bør derfor afvises.

Afslaget på hendes ansøgning om at erhverve dansk indfødsret ved naturalisation er ikke i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8, da afslaget ikke har haft uforholdsmæssige konsekvenser og heller ikke er vilkårligt.

Hvad angår afslagets konsekvenser må der lægges vægt på, at A udrejste af Danmark i 1971, da hun var ca. 1½ år gammel, og at hun ikke siden har haft tilknytning til Danmark. Hun havde i øvrigt på tidspunktet for afslaget opnået australsk statsborgerskab. Afslaget efterlod hende således ikke statsløs og medførte ikke, at hun blev udvist af Danmark. Endvidere indebar afslaget ingen begrænsninger i hendes muligheder for at indrejse i Danmark.

Der kan ikke lægges vægt på afslagets eventuelle konsekvenser for As ret til at opholde sig i Storbritannien og dér udøve sit familie- og privatliv. Det skyldes, at hun med hensyn til sådanne eventuelle konsekvenser ikke var eller er undergivet dansk jurisdiktion, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 1. Det bemærkes i øvrigt, at hun ikke har godtgjort, at afslaget på at erhverve dansk indfødsret har haft nævneværdige konsekvenser for hende.

Afslaget er ikke vilkårligt, idet det er i overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i cirkulæret om naturalisation for en ansøgers optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Hjemmelsgrundlaget for bedømmelsen af As ansøgning om dansk indfødsret havde den fornødne klarhed, og eftersom afslaget var behørigt begrundet, havde hun et rimeligt grundlag for at bedømme årsagen til afslaget. Endelig har hun været sikret tilstrækkelige procesuelle garantier.

Afslaget på ansøgningen om at erhverve dansk indfødsret strider ikke mod TEUF artikel 20, fordi A var tredjelandsstatsborger på tidspunktet for meddelelsen af afslaget. Dette følger af bestemmelsens ordlyd, og EU-Domstolen har da også i sin retspraksis gentagne gange fremhævet, at status som unionsborger tilkommer enhver person, der er statsborger i en medlemsstat.

Artikel 7 i EU-Charteret finder heller ikke anvendelse, da der ikke er tale om gennemførelse af EU-retten, jf. artikel 51, stk. 1. I øvrigt bemærkes, at det følger af EU-Domstolens praksis, at de rettigheder, der er sikret ved charterets artikel 7, i denne henseende har samme betydning og omfang som dem, der er sikret ved Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

Da EU-Domstolens praksis ikke giver anledning til rimelig tvivl om forståelsen af de relevante EU-regler, er der ikke grundlag for præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen.

Under alle omstændigheder er afslaget lovligt, idet EU-Domstolen har accepteret, at der – som i den foreliggende sag – lægges vægt på manglende tilknytning

til den medlemsstat, der søges om indfødsret i. Afslaget er også proportionalt, fordi det ikke på en uforholdsmæssig måde har påvirket den normale udvikling af As familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten, hvorved bemærkes, at der ikke kan lægges vægt på hypotetiske følger.

Da afslaget sammenfattende ikke strider mod nogen EU-retlig eller folkeretlig forpligtelse, har A ikke krav på godtgørelse.

Højesterets begrundelse og resultat

1. Sagens baggrund og problemstillinger

A blev født i 1969 i Danmark af en mor, der var australsk statsborger, og en far, der var dansk statsborger. Af den dagældende indfødsretslov fulgte, at et barn kunne erhverve dansk indfødsret ved fødslen efter faderen, hvis forældrene var gift. Da hendes forældre ifølge CPR-registret var blevet gift i 1958 i Australien, blev hun registreret som dansk statsborger (efter sin far).

I februar 1971 udrejste A med sin familie til Holland, og i 1972 flyttede familien til Storbritannien, hvor hun har været bosat siden.

I forbindelse med, at Udlændinge- og Integrationsministeriet behandlede As søns ansøgning om bevarelse af dansk indfødsret, modtog ministeriet i april 2018 en britisk vielsesattest, hvoraf det fremgik, at hendes forældre blev gift i november 1988 i England.

På denne baggrund, og da det ikke havde været muligt at fremskaffe dokumentation for As forældres indgåelse af ægteskab i 1958 i Australien, lagde Udlændinge- og Integrationsministeriet i en afgørelse af 16. juli 2018 til grund, at hendes forældre først blev gift i 1988, og at hun derfor var født uden for ægteskab. Ministeriet meddelte herefter – og da hun ikke opfyldte betingelserne for at erhverve indfødsret som følge af forældrenes ægteskab indgået i 1988, hvor hun var 19 år – at hun ikke var og aldrig havde været dansk statsborger.

Den 10. maj 2019 blev A efter ansøgning meddelt australsk statsborgerskab (efter sin mor).

Den 8. august 2019 indgav hun en ansøgning til Udlændinge- og Integrationsministeriet om at erhverve dansk indfødsret ved lov (naturalisation). I ansøgningen anmodede hun om forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på dispensation fra de almindelige krav i cirkulæret om naturalisation, herunder kravet om 9 års uafbrudt ophold i Danmark og dansk kundskaber, for at en ansøger kan optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

Den 26. januar 2021 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet A afslag på ansøgningen med henvisning til, at Folketingets Indfødsretsudvalg havde fundet, at der ikke kunne dispenseres fra de almindelige krav for at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

På den anførte baggrund er spørgsmålet for det første, om A kan få medhold i, at det nævnte afslag skal ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling i Udlændinge- og Integrationsministeriet. For det andet er spørgsmålet, om hun har krav på godtgørelse som følge af afslaget.

2. Højesterets prøvelse

Denne sag angår efter As påstande alene en prøvelse af afslaget af 26. januar 2021 på, at hun optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse (naturalisation). En sådan prøvelse har som en nødvendig forudsætning, at hun ikke allerede er dansk statsborger.

As påstande forudsætter således, at Højesteret uprøvet lægger til grund, at ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 – hvorefter hun ifølge ministeriet ikke var og aldrig har været dansk statsborger – er rigtig.

Selv om afgørelsen af 16. juli 2018 skal lægges uprøvet til grund under denne sag, finder Højesteret anledning til at pege på en række forhold, der rejser spørgsmål om afgørelsens rigtighed.

Ministeriets afgørelse fra 2018 er baseret på den forudsætning, at As forældre først blev gift i 1988, selv om det i forbindelse med hendes fødsel blev registreret i CPR-registret, at hendes forældre blev gift i Australien i 1958. Under den foreliggende sag om prøvelse af ministeriets afslag af 26. januar 2021 har A rejst tvivl om ministeriets forudsætning. Hun har henvist til, at det fremgår af fødebogen og kirkebogen vedrørende hendes fødsel og navngivning i de respektive sogne her i landet, at hendes forældre blev borgerligt viet i Brisbane, Australien, den 17. november 1958. Sognene har imidlertid oplyst, at de ikke har kopi af forældrenes vielsesattest.

Ministeriet har endvidere i sin afgørelse fra 2018 forudsat, at A var australsk statsborger. Denne forudsætning er efter de foreliggende oplysninger ikke rigtig, idet hun først blev australsk statsborger den 10. maj 2019. Afgørelsen medførte således efter de foreliggende oplysninger, at hun på tidspunktet for afgørelsen blev statsløs.

Ministeriets afgørelse fra 2018 er desuden truffet før Højesterets dom af 3. september 2025 (UfR 2025.4496), og ministeriet har ikke i afgørelsen taget højde for det, som Højesteret gav udtryk for i dommen. I dommen blev det fastslået, at forventnings- og indrettelseshensyn kan føre til, at en person opretholder sit

danske statsborgerskab, selv om lovens betingelser for at erhverve dansk statsborgerskab ikke har været opfyldt. I dommen blev det endvidere fastslået, at myndighederne i almindelighed skal iagttage EU-retten (proportionalitetsprincippet), hvis de overvejer at meddele en person, som er blevet anset for at have dansk indfødsret og dermed være unionsborger, at den pågældende aldrig gyldigt har erhvervet dansk indfødsret.

Ministeriet har som nævnt i sin afgørelse fra 2018 lagt vægt på, at A er født uden for ægteskab, og at hun derfor efter de regler, der var gældende ved hendes fødsel, ikke kunne erhverve dansk indfødsret efter sin far. Det kan imidlertid udledes af Menneskerettighedsdomstolens dom af 11. oktober 2011 i sagen *Genovese mod Malta* (sag nr. 53124/09), at forskelsbehandling ved adgangen til at opnå statsborgerskab, som alene beror på, om den pågældende er født inden for eller uden for ægteskab, vil være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, hvilket også fremgår af forarbejderne til lov nr. 729 af 25. juni 2014 om ændring af indfødsretsloven (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 162). Ministeriet har i sin afgørelse ikke forholdt sig betydningen af denne dom.

I lyset af disse forhold havde det været rigtigst, at det – inden der tages stilling til påstandene i denne sag – var blevet afklaret, om ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 vil blive genoptaget. Ingen af parterne har imidlertid anmodet om udsættelse af sagen på en sådan afklaring. Som As påstande er formuleret, indebærer dette som nævnt, at Højesteret uprøvet må lægge til grund, at ministeriets afgørelse af 16. juli 2018 er rigtig.

3. Påstanden om ophævelse og hjemvisning

Som anført i Højesterets dom af 13. september 2013 (UfR 2013.3328) udelukker grundlovens § 21 og § 41, stk. 1 (om regeringens og folketingsmedlemmers kompetence til at fremsætte lovforslag), og § 44, stk. 1 (om Folketingets kompetence til at meddele indfødsret ved lov), domstolsprøvelse af f.eks. påstande om, at en ansøger skal optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse.

As påstand om ophævelse af Udlændinge- og Integrationsministeriets afslag af 26. januar 2021 og hjemvisning af sagen til fornyet behandling må forstås på den måde, at hun ønsker at blive optaget på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Højesteret finder, at dette ville indebære et indgreb i regeringens, folketingsmedlemmernes og Folketingets kompetence efter de nævnte bestemmelser i grundloven. Højesteret tiltræder derfor, at denne påstand skal afvises.

4. Påstanden om godtgørelse

A har gjort gældende, at hun har krav på godtgørelse, fordi afslaget af 26. januar 2021 på hendes ansøgning om at erhverve dansk indfødsret krænker hendes rettigheder efter EU-retten og Menneskerettighedskonventionen. Et sådant krav kan hun få prøvet ved domstolene, jf. UfR 2013.3328 H.

4.1. EU-retten

Som nævnt har A ikke anfægtet Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse af 16. juli 2018. Det skal således uprøvet lægges til grund, at hun på tidspunktet for ministeriets afslag af 26. januar 2021 på erhvervelse af dansk indfødsret ikke var dansk statsborger og heller ikke unionsborger, idet hun var australsk statsborger.

Højesteret finder derfor, at afslaget af 26. januar 2021 ikke rejser spørgsmål om anvendelse af artikel 20 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), hvorefter enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab. Det bemærkes herved, at der ikke er grundlag for at anse afgørelsen fra 2018 og afslaget fra 2021 som en sammenhængende proces, jf. EU-Domstolens dom af 18. januar 2022 i sag C-118/20 (JY).

Efter artikel 7 i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (EU-Charteret) har enhver ret til respekt for sit privat- og familieliv. Efter charterets artikel 51, stk. 1, finder charterets bestemmelser kun anvendelse, når medlemsstaterne gennemfører EU-retten. EU-Domstolen har fastslået, at dette skal forstås på den måde, at charterets bestemmelser gælder, "når en retlig situation... henhører under EU-rettens anvendelsesområde", jf. præmis 21 og 22 i EU-Domstolens dom af 20. februar 2013 i sag C-617/10 (Hans Åkerberg Fransson).

Da afslaget af 26. januar 2021 på erhvervelse af dansk indfødsret ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, finder EU-Charterets artikel 7 ikke anvendelse. Det bemærkes i øvrigt, at EU-Domstolen har udtalt, at artikel 7 i denne henseende har samme betydning og omfang som Menneskerettighedskonventionens artikel 8, jf. præmis 60 i EU-Domstolens dom af 14. december 2021 i sag C-490/20 (V.M.A.).

Der er ikke grundlag for en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, da der i sagen ikke foreligger nogen rimelig tvivl vedrørende forståelsen af TEUF artikel 20 eller EU-Charterets artikel 7, jf. artikel 51, stk. 1.

4.2. Menneskerettighedskonventionens artikel 8

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 8 har enhver ret til respekt for sit familie- og privatliv.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis på statsborgerskabsområdet, at vurderingen af, om et afslag på statsborgerskab krænker den pågældendes rettigheder efter artikel 8, falder i to led, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22. december 2020 i sagen Usmanov mod Rusland (sag nr. 43936/18) samt afvisningsafgørelse af 10. oktober 2024 i sagen Abo mod Estland (sag nr. 29295/22).

Der skal således først foretages en vurdering af, om et afslag på statsborgerskab udgør et indgreb i den pågældendes privatliv. Vurderingen heraf beror på, om den pågældende har godtgjort, at afslaget har medført konkrete konsekvenser af tilstrækkelig alvorlighed. Der kan ikke lægges vægt på hypotetiske konsekvenser.

Hvis der foreligger et indgreb i den pågældendes privatliv, skal der foretages en vurdering af, om et afslag på statsborgerskab kan karakteriseres som vilkårligt. Herved skal det navnlig indgå, om afslaget er i overensstemmelse med loven (krav om hjemmel), om afslaget er ledsaget af de nødvendige processuelle garantier, herunder om der er adgang til domstolsprøvelse, og om myndighederne har behandlet sagen med den nødvendige grundighed og hurtighed.

Ved vurderingen af de konkrete konsekvenser af afslaget af 26. januar 2021 på As ansøgning om erhvervelse af dansk indfødsret må der lægges vægt på, at afslaget ikke indebar, at hun blev statsløs, da hun i maj 2019 havde erhvervet australsk statsborgerskab, at hun ikke har været bosat i Danmark siden februar 1971, hvor hun var ca. 1½ år gammel, at hun ikke som følge af afslaget blev nødsaget til at forlade Danmark, og at afslaget ikke medførte begrænsninger i hendes adgang til som australsk statsborger at indrejse i Danmark.

Endvidere må der lægges vægt på, at A ikke har godtgjort, at hun efter afslaget af 26. januar 2021 ikke kan forblive boende i Storbritannien og arbejde dér.

Højesteret finder således, at A ikke har godtgjort, at afslaget udgør et indgreb i hendes privatliv efter artikel 8.

Det bemærkes i øvrigt, at afslaget – af de grunde, som landsretten har anført – ikke var vilkårligt.

På denne baggrund tiltræder Højesteret, at Udlændinge- og Integrationsministeriets afslag af 26. januar 2021 ikke udgør en krænkelse af As rettigheder efter artikel 8.

4.3. Sammenfattende om godtgørelse

Afslaget af 26. januar 2021 på As ansøgning om at erhverve dansk indfødsret indebærer ikke en krænkelse af hendes rettigheder efter EU-retten eller Menneskerettighedskonventionen. Hun har derfor ikke krav på godtgørelse.

5. Konklusion

Påstanden om ophævelse og hjemvisning af Udlændinge- og Integrationsministeriets afslag af 26. januar 2021 afvises.

Udlændinge- og Integrationsministeriet frifindes for påstanden om godtgørelse.

Højesteret stadfæster herefter landsrettens dom.

THI KENDES FOR RET:

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

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