

UDENRIGSMINISTERIET

Det Udenrigspolitiske Nævn
Retsudvalget
Udenrigsudvalget
Udlændinge- og Integrationsudvalget

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>



Bilag	Sag/ID Nr.	Enhed	Dato
0	2022 - 31634 / 9108939	Koncernjura, Offentlig ret og Arkiv (JTK)	4. oktober 2022

Orientering om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. september 2022 i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig vedrørende i alt fem franske statsborgere, der opholder sig i lejre i det nordøstlige Syrien

Folketinget orienteres hermed om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) dom i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig vedrørende i alt fem franske statsborgere, der opholder sig i lejre i det nordøstlige Syrien.

Dommen, der er afsagt af EMD's Storkammer den 14. september 2022, vedrørte klagerne, der er forældre til to kvindelige franske statsborgere, som med deres i alt tre børn (med fransk statsborgerskab) siden 2019 har opholdt sig i lejre i det nordøstlige Syrien. Klagerne gjorde under sagen gældende, at mødre og deres børn er under fransk jurisdiktion efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens (EMRK) artikel 1. Klagerne anførte videre, at Frankrigs afvisning af at evakuere de franske mødre og børn udgjorde en krænkelse af EMRK artikel 3 om forbud mod tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling eller straf og artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK om forbud mod at nægte egne statsborgere indrejse.

EMD fastslog, at Frankrig med sin beslutning om ikke at evakuere franske statsborgere *ikke* havde jurisdiktion efter konventionens artikel 3 om forbuddet mod tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling eller straf i relation til forholdene i lejrene. Dette flugter med de synspunkter, som Frankrig, Danmark og øvrige ligesindede lande på baggrund af hidtidig retspraksis gjorde gældende under sagen.

For så vidt angår forbuddet mod at nægte egne statsborgere indrejse, jf. artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK, fandt EMD under de foreliggende omstændigheder, at Frankrig har jurisdiktion. EMD fandt yderligere, at der ikke er nogen generel pligt for Frankrig til at bistå med evakuering af de franske børn og mødre fra lejrene. Der var dog i den konkrete sag ekstraordinære omstændigheder, som førte til, at Frankrig skulle sikre klagerne tilstrækkelige processuelle garantier mod vilkårlighed. Dette var ikke sket i den konkrete sag, hvorfor der forelå en krænkelse af artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK. Baggrunden for denne del af dommen gennemgås nedenfor.

Jurisdiktion for så vidt angår artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK
EMD fandt, at Frankrig har jurisdiktion for så vidt angår artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK. EMD lagde i denne sammenhæng vægt på, at der er en forbindelse mellem en stat og statens statsborgere, samt at der i sagen er særlige omstændigheder, der relaterer sig til forholdene i lejrene i det nordøstlige Syrien. Disse særlige omstændigheder omfatter, at klagerne havde anmodet de franske myndigheder om bistand til evakuering af mødre og børnene, at klagernes anmodninger om bistand til evakuering var baseret på forholdene i lejrene, hvor kvinder og børn befinder sig under forhold, som anses for uforenelige med respekten for den menneskelige værdighed, og navnlig af hensyn til børnenes ekstreme sårbarhed i betragtning af deres alder, og at mødre og børnene ikke er i stand til at forlade lejrene uden bistand fra de franske myndigheder, og at det kurdiske selvstyre havde indikeret, at de var villige til at udlevere de franske mødre og børn, som befinder sig i lejren, til de franske myndigheder.

Krænkelser af artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK for så vidt angår beslutningsprocessen

For så vidt angår sagens substans fandt EMD, at Frankrig havde krænket bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK. EMD gjorde det klart, at der ikke af bestemmelsen følger en generel ret til at blive evakueret, herunder fra lejre i det nordøstlige Syrien.

Bestemmelsen pålægger stater visse positive forpligtelser til at sikre statsborgere en praktisk og effektiv ret til at rejse ind i det land, hvori de har statsborgerskab. EMD udtalte i den forbindelse, at bestemmelsen kan pålægge staten positive forpligtelser, hvor manglende handling fra statens side, i lyset af en sags specifikke omstændigheder, kan efterlade statsborgeren i en situation, der kan sammenlignes med *de facto* eksil.

EMD anlagde i den forbindelse en todelt prøvelse. For det første skulle det undersøges, om der i sagen forelå ekstraordinære omstændigheder,

og hvis det var tilfældet, skulle det for det andet undersøges, om de franske myndigheders beslutningsproces ydede tilstrækkelige processuelle garantier mod vilkårlighed.

EMD fandt i den konkrete sag, at der forelå sådanne ekstraordinære omstændigheder. EMD lagde i den sammenhæng vægt på, at situationen i lejrene i det nordøstlige Syrien er speciel, da lejrene er kontrolleret af en ikke-statslig aktør, hvilket adskiller mødrenes og børnenes situation fra normale tilfælde af diplomatisk eller konsulær beskyttelse eller samarbejde om eksempelvis udlevering til retsforfølgelse, at de generelle forhold i lejrene er uforenelige med den humanitære folkeret, herunder beskyttelsen af menneskelig værdighed og forbuddet mod umenneskelig eller nedværdigende behandling, at der ikke er blevet nedsat f.eks. et *ad hoc-tribunal* i Syrien, hvorfor de tilbageholdte mødre ikke har mulighed for at få prøvet deres sag i Syrien (de franske myndigheder havde derimod indledt straffesager mod de to mødre i Frankrig), at det kurdiske selvstyre har indikeret, at de er villige til at udlevere de franske mødre og børn, at en række internationale og regionale organisationer, herunder FN, Europarådet og EU har opfordret de europæiske lande til at evakuere deres statsborgere fra lejrene, og endelig at Frankrig officielt har tilkendegivet, at franske mindreårige har ret til beskyttelse og evakuering til Frankrig.

Henset til, at der i den konkrete sag forelå ekstraordinære omstændigheder, fandt EMD, at de franske myndigheder var forpligtet til at sikre, at beslutningsprocessen vedrørende klagernes anmodning om evakuering ydede tilstrækkelige processuelle garantier mod vilkårlighed. EMD fandt, at Frankrig ikke havde sikret klagerne tilstrækkelige processuelle garantier og dermed havde krænket artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK. EMD lagde i den forbindelse vægt på, at en prøvelse af en anmodning om evakuering skal ske ved en passende individuel prøvelse foretaget af en uafhængig instans, der er adskilt fra statens udøvende myndighed. Denne uafhængige instans skal være i stand til at prøve, om beslutningen om afvisning af evakuering er lovlige, og sikre, at klagerne i hvert fald summarisk oplyses om grundlaget for beslutningen, således at det efterprøves, om beslutningen har et tilstrækkeligt og rimeligt faktisk grundlag. I tilfælde, hvor anmodningen om evakuering angår børn, skal en sådan prøvelse særligt sikre, at myndighederne har taget passende hensyn til barnets bedste samt særlige sårbarhed og behov. Den uafhængige instans skal kunne fastlægge, om der foreligger vilkårlighed i det grundlag, som der legitimt kan lægges vægt på af statens udøvende myndigheder, uanset om det hidrører fra hensyntagen til nødvendige samfundsinteresser eller fra juridiske, diplomatiske eller materielle vanskeligheder.

Om bedømmelsen af beslutningsprocessen i de foreliggende sager fremgår det for det første af dommen, at franske myndigheder i forbindelse med afvisningen af at evakuere de franske mødre og børn havde undladt at besvare henvendelser fra klagerne, hvori de anmodede om evakuering, men alene havde tilsendt klagernes advokat et generelt dokument om Frankrigs politik vedrørende evakuering af franske statsborgere udrejst til Syrien og Irak, og at klagerne dermed ikke havde modtaget nogen individuel begrundelse for afvisningen eller information, der tydeliggjorde den franske beslutningsproces. EMD fremhævede for det andet i forlængelse heraf, at klagerne ikke kunne få prøvet de franske myndigheders beslutning ved domstolene, da de franske domstole fandt, at de ikke efter fransk ret havde kompetence til at behandle klagernes sager.

På den baggrund fandt EMD, at klagerne ikke havde haft en reel mulighed for at få prøvet begrundelsen for de franske myndigheders beslutning om ikke at bistå mødrene og børnene med evakuering og at efterprøve, at begrundelsen for afvisning af evakuering ikke var vilkårlig. EMD fremhæver dog i denne sammenhæng, at en domstolsprøvelse heraf ikke nødvendigvis ville betyde, at en national domstol ville have kompetence til at pålægge myndighederne at evakuere mødre og børn.

Regeringens vurdering

I det følgende gengives regeringens vurdering af, hvorvidt dommen har betydning for de fem tilbageværende danske børn i Roj-lejren samt deres i alt tre mødre, der administrativt har fået frataget deres danske statsborgerskab, og som har henvendt sig til Udenrigsministeriet.

Det bemærkes indledningsvis for det første, at det er regeringens vurdering, at de særlige omstændigheder i den konkrete sag, der af EMD anføres til støtte for fransk jurisdiktion i relation til artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK, også i det væsentlige vil kunne anføres til støtte for dansk jurisdiktion for så vidt angår denne bestemmelse med hensyn til de fem danske børn, der fortsat befinder sig i Roj-lejren.

Det bemærkes for det andet, at det i det følgende lægges til grund, at den prøvelse, som EMD opstiller i dommen i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig, tillige vil finde anvendelse i de foreliggende sager. Det bemærkes dog, at EMD ikke med dommen har taget stilling til en situation, hvor moderen til et eller flere børn med statsborgerskab i den pågældende konventionsstat ikke selv har statsborgerskab i denne stat. Det bemærkes i den forbindelse, at denne forskel navnlig er relevant, idet artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK alene finder anvendelse på en stats egne statsborgere. Eftersom det i det følgende vurderes, at den danske

beslutningsproces i de konkrete sager ikke tilsidesætter de krav, som EMD har opstillet i dommen, er der ikke for nærværende behov for at gå ind i dette spørgsmål.

For så vidt angår de krav, der følger af artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK, er det vurderingen, at de ekstraordinære omstændigheder vedrørende bl.a. forholdene i lejrene i det nordøstlige Syrien, der gør sig gældende i H.F. m.fl. mod Frankrig, i al væsentlighed ligeledes ses at være til stede for de fem danske børn og deres tre mødre, der ikke længere er danske statsborgere, og som fortsat befinder sig i Roj-lejren.

Det er samtidig vurderingen, at regeringens stående og gentagne tilbud om at evakuere de fem danske børn uden deres tre mødre (der administrativt har fået frataget deres danske statsborgerskab), såfremt mødrene samtykker hertil, og den beslutningsproces, der navnlig indledtes med Task Force Evakuering (TFE) i maj 2021, der bl.a. har indebåret et stort antal løbende kontakter med partsrepræsentanterne, iagttager de processuelle krav, der efter dommen i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig følger af artikel 3, stk. 2, i 4. tillægsprotokol til EMRK. Det er således vurderingen, at der er blevet ydet tilstrækkelige processuelle garantier mod vilkårlighed.

Hertil kommer, at regeringens beslutning om at afvise at evakuere børnene sammen med deres mødre kan gøres til genstand for retlig prøvelse efter lovgivningens almindelige regler herfor, og at Udenrigsministeriet – da partsrepræsentanten for tre af de danske børn og deres to mødre anlagde et søgsmål i oktober 2021 – ikke gjorde processuelle indsigelser imod, at den pågældende påstand kunne prøves.

Det bemærkes afslutningsvis, at det i lyset af ovenstående desuden er vurderingen, at regeringen ikke er forpligtet til af egen drift til f.eks. at foretage endnu en fornyet vurdering af de konkrete sager, i anledning af EMD's dom.

Regeringens linje om at evakuere de tilbageværende børn i Roj-lejren

Regeringen fastholder sit stående tilbud siden maj 2021 om, at de fem danske børn kan blive evakueret uden deres mødre, hvis deres mødre samtykker til evakueringen.

Regeringen ønsker ikke at evakuere de fem børns mødre, der administrativt har fået frataget deres danske statsborgerskab.

Med venlig hilsen

Jeppe Kofod