

Landsrettens begrundelse og resultat

Indledning

Ved sagens afgørelse skal landsretten i lyset af forvaltningsretlige regler og Danmarks internationale forpligtelser vurdere den sagsbehandling, der er foretaget af Udenrigsministeriet i forbindelse med evakueringsindsatsen i forhold til de mindreårige, angiveligt danske statsborgere, der opholder eller har opholdt sig i Roj-lejren i det nordøstlige Syrien. Den vurdering, som landsretten skal foretage, er således en juridisk vurdering, der er uafhængig af den politiske debat og de etiske og politiske overvejelser, der har dannet grundlag for de danske myndigheders handlinger i den forbindelse.

B2 og B3's betalingspåstand

B2 og B3 er som anført ovenfor efter byrettens dom blevet evakueret til Danmark sammen med deres mor. De har på den baggrund umiddelbart forud for forberedelsens afslutning i processkrift IV af 17. november 2023 for landsretten nedlagt en betalingspåstand, som ikke har været gjort gældende i byretten. Påstanden er præciseret i påstandsdokumentet.

Det er til støtte for påstanden anført bl.a., at Udenrigsministeriet burde have hjemtaget børnene sammen med deres moder på et tidligere tidspunkt, og at der derfor er grundlag for, at Udenrigsministeriet skal betale dem en skønsmæssigt fastsat godtgørelse.

Landsretten finder ikke grundlag for at tillade, at B2 og B3 fremsætter den nye betalingspåstand, jf. retsplejelovens §§ 383 og 384.

Landsretten har herved navnlig lagt vægt på det sene tidspunkt for fremsættelsen af betalingspåstanden, som indebærer, at omstændighederne og det retlige grundlag for påstanden er uklare og utilstrækkeligt belyst. Landsretten har endvidere lagt vægt på, at det ikke vil medføre et uforholdsmæssigt tab for B2 og B3, at påstanden ikke tages under påkendelse under denne sag.

Den omstændighed, at Udenrigsministeriet ikke har gjort indsigelse mod nedlæggelse af påstanden, kan ikke føre til et andet resultat.

Landsretten afviser derfor B2 og B3's betalingspåstand.

Om B1 og hans mor, M1

B1 blev født den 3. juni 2016 i Syrien og er barn af M1 og en mand, der efter det oplyste havde tilknytning til Islamisk Stat, og som afgik ved døden, da han var 19 år. B1 er sammen med M1 aktuelt tilbageholdt i Roj-lejren i det nordøstlige Syrien af den kurdisk dominerede lokaladministration i området.

M1 blev født i Danmark den 19. august 1997 og erhvervede efterfølgende dansk indfødsret som biperson ved forældrenes erhvervelse af dansk indfødsret den 2. maj 2001. M1 er angiveligt tillige somalisk statsborger. Hun udrejste som ca. femårig af Danmark til Storbritannien den 5. august 2002 og har ikke siden haft bopæl i Danmark. Hun udrejste efter det oplyste i 2014 af Storbritannien til Syrien, hvor hun har befundet sig siden. Hun taler ikke dansk.

Udlændinge- og Integrationsministeriet fratog den 21. oktober 2020 administrativt M1 hendes danske indfødsret, jf. indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Ved dom af 20. marts 2023 opretholdt Københavns Byret ministeriets afgørelse. Dommen er anket til Østre Landsret, hvor sagen fortsat verserer. Af PET's notat af 5. august 2020 udarbejdet til brug for sagen om fratagelsen af M1's danske indfødsret fremgår bl.a., at M1 efter efterretningstjenestens vurdering var indrejst i Syrien i 2014 sammen med sin søster, og at de i Syrien tilsluttede sig Islamisk Stat. Det fremgår videre af notatet, at det var vurderingen, at M1 ikke i kalifatet havde bidraget i kamphandlinger, men at hun havde udøvet aktiviteter, som havde bidraget til at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området. Herudover fremgår det, at M1 og hendes søster formentlig havde opnået våbentræning og kamperfaringer under deres ophold i Syrien.

B1's helbredsforhold er senest blevet afdækket ved Sundhedsstyrelsens notat af 21. april 2023, hvoraf fremgår bl.a., at der sås en bekymrende forværring i hans samlede helbredstilstand. Det var således vurderingen, at han oplevede forværring af sine øre-, næse- og halsproblemer sammenlignet med den fysiske speciallægeundersøgelse i maj 2022, og at disse problemer var medvirkende årsag til, at han flere gange havde haft behov for akut undersøgelse og behandling ved lokalt sundhedspersonale. Det fremgår videre, at der var mistanke om væsentlige problemer med søvn, hørelse, sprog, kognitiv og social udvikling samt generel trivsel, at hans helbredstilstand syntes væsentligt forværret i løbet af det seneste år, og at hans trivsel og generelle udvikling fortsat var truet. Det hedder desuden i udtalelsen, at Sundhedsstyrelsen fortsat vurderede, at B1's øre-, næse- og halsproblemer kræver udredning hos specialist og sandsynligvis et operativt indgreb, som ikke forventes at være tilgængeligt lokalt, da der i givet fald vil være tale om et specialiseret indgreb med risiko for komplikationer efter operationen ift. blødning og infektion. På den baggrund anbefalede Sundhedsstyrelsen fortsat evakuering af B1 sammen med moderen, og det anførtes, at dette på baggrund af den nuværende situation med en tilsyneladende forværring af hans helbredstilstand syntes yderligere presserende. Sundhedsstyrelsen anbefaling var dengang, at en evakuering af B1 og hans mor burde foretages i løbet af uger, senest indenfor 3 måneder, ligesom det fortsat var vurderingen, at ophold under forholdene i Roj-lejren samt de manglende muligheder for relevant behandling ville medføre en yderligere risiko for forværring af hans helbredstilstand med varige mén.

Udenrigsministeriets bistand til B1 m.fl.

Udenrigsministeriet har siden foråret 2019 været i kontakt med humanitære organisationer i området, herunder International Rescue Committee (IRC), Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og Kurdisk Røde Halvmåne med henblik på lægefaglig bistand til bl.a. B1.

I regi af en pr. 30. marts 2021 etableret tværministeriel task force (Task Force Evakuering) og en sundhedsfaglig rådgivningsfunktion oprettet i samarbejde med Sundhedsstyrelsen blev der udsendt en dansk delegation med deltagelse af bl.a. danske speciallæger til Roj-lejren fra den 3. til den 8. maj 2021, i hvilken forbindelse børnene, herunder B1, blev tilset af speciallæger i pædiatri og børne- og ungdomspsykiatri.

Den 18. maj 2021 orienterede regeringen om, at man havde besluttet at tilbyde evakuering til 19 børn og 3 mødre med dansk statsborgerskab, som opholdt sig i lejrene i det nordøstlige Syrien, og at de børn, hvis mødre ikke havde dansk statsborgerskab – herunder B1, B2 og B3 – ville blive tilbudt evakuering uden deres mødre, hvis mødrene samtykkede hertil.

Der blev udsendt en dansk delegation med deltagelse af bl.a. speciallæger i pædiatri og børne- og ungdomspsykiatri til Roj-lejren fra den 16. til den 19. maj 2022, i hvilken forbindelse børnene, herunder B1, på ny blev tilset.

Den 12. maj 2023 traf regeringen beslutning om at tilbyde bistand til evakuering af B2 og B3 sammen med deres mor M2, og der blev efterfølgende gennemført evakuering af dem den 22. juni 2023.

Det fremgår af sagen, at der har været en omfattende og løbende korrespondance mellem advokat Knud Foldschack, som har repræsenteret børnene og deres mødre, og Udenrigsministeriet om B1, B2 og B3 og deres mødres forhold under opholdet i Roj-lejren, ligesom myndighederne løbende har foretaget overvejelser om B1's og de andre børns forhold. Dette har bl.a. ført til, at der er foretaget hjemtagelser af danske børn sammen med deres mødre med dansk statsborgerskab i 2021 og af de danske børn B2 og B3 sammen med deres mor uden dansk statsborgerskab i 2023.

Udenrigstjenesteloven og almindelige forvaltningsretlige regler

Det følger af udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3, at udenrigstjenesten yder bistand til danske statsborgere, udlændinge med fast bopæl i Danmark, ikkerepræsenterede nordiske statsborgere og ikkerepræsenterede unionsborgere i tredjelande. Endvidere ydes bistand til danske virksomheder i deres erhvervmæssige forbindelser med udlandet. Landsretten bemærker, at det endvidere følger af § 1, stk. 4, at udenrigstjenestens bistand til en person kan afskæres eller begrænses, når der er grund til at antage, at den pågældende uden tilladelse er indrejst eller har opholdt sig i et område som nævnt i straffelovens § 114 j, stk. 3,

eller har deltaget i aktiviteter i udlandet, der kan indebære eller forøge en fare for statens eller andre staters sikkerhed.

Den bistand, som udenrigstjenesten yder efter lovens § 1, stk. 3, har efter forarbejderne til loven som udgangspunkt karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, og der er ikke grundlag for at anse beslutningen fra maj 2021 om at tilbyde de børn, der er danske statsborgere, evakuering uden deres mødre, der ikke er omfattet af personkredsen i udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3, for en forvaltningsakt. Det følger heraf, at der heller ikke er grundlag for at anse det som et ugyldigt vilkår, at tilbuddet om evakuering ikke omfatter børnenes mødre.

Landsretten finder ikke grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet i øvrigt har tilsidesat forpligtelser, der følger af udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3, ved den faktiske forvaltningsvirksomhed, der har dannet grundlag for den ydede, omfattende og løbende bistand. Landsretten har herved, ud over den kontakt, der har været mellem ministeriet og M1 og hendes advokat i Danmark, lagt vægt på karakteren og omfanget af de løbende overvejelser, herunder nedsættelsen af Task Force Evakuering, de foretagne delegationsrejser, hvor B1 er blevet lægeligt tilset, og oplysningerne om den kontakt, som Udenrigsministeriet har haft med lokale og internationale organisationer i området.

Der er ikke noget grundlag for at antage, at Udenrigsministeriet ved den bistand, der er ydet til B1, har foretaget en utilstrækkelig sagsoplysning eller varetaget uvedkommende politiske hensyn.

Landsretten finder heller ikke grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved den ydede bistand til B1 har tilsidesat det forvaltningsretlige lighedsprincip, og at B1 således burde have været tilbudt den samme bistand, som blev ydet de øvrige børn, herunder B2 og B3, der den 12. maj 2023 blev tilbudt evakuering sammen med deres mor, uanset at hun ikke længere er dansk statsborger.

Der er efter de foreliggende oplysninger om mødrenes hidtidige tilknytning til Danmark og efter indholdet af de sikkerhedsvurderinger, som PET har foretaget af henholdsvis M1 og M2, ikke grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet har handlet i strid med det forvaltningsretlige lighedsprincip ved ikke i lyset af de øvrige evakueringer tillige at tilbyde B1 evakuering sammen med sin mor på samme måde som B2 og B3.

Landsretten finder således, at der ikke er noget forvaltningsretligt grundlag for at tilsidesætte det skøn, som Udenrigsministeriet har udøvet, og som indebærer, at såvel sikkerhedsmæssige hensyn som oplysningerne om M1's tilknytning til Danmark ikke kan begrunde, at hun skal omfattes af det tilbud om evakuering, der er fremsat over for B1.

Artikel 3, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol nr. 4.
Artikel 3, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol nr. 4 fastslår, at ingen kan berøves retten til indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger.

Det er i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. september 2022 i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig fastslået, at bestemmelsen ikke sikrer en generel ret til repatriering, dvs. bistand fra staten for at gøre det muligt for statsborgere i praksis at vende tilbage og indrejse. Det fremgår imidlertid af præmisserne 260 og 261, at bestemmelsen under visse omstændigheder kan indebære en positiv forpligtelse til at bistå en statsborger med indrejse. I relation til en sådan positiv pligt til at sikre at retten til indrejse er praktisk og effektiv, skal bestemmelsen dog fortolkes indskrænkende, og der skal foreligge ekstraordinære omstændigheder. Hvis der foreligger sådanne ekstraordinære omstændigheder, skal de nationale myndigheders beslutning om repatriering eller afslag herpå være omgærdet af tilstrækkelige processuelle garantier til beskyttelse mod vilkårlighed, herunder adgang til prøvelse af afslag på repatriering, en individuel vurdering foretaget af en uafhængig instans med bedømmelse af de foreliggende beviser og lovligheden af myndigheders beslutning, en tilstrækkelig begrundelse og respekt for ligebehandling. Hvis der er tale om et barn, skal hensynet til barnet inddrages i vurderingen.

Landsretten finder, at B1's ophold i Roj-lejren er af en sådan karakter, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder som nævnt i dommen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og at de danske myndigheder derfor har en positiv pligt til at sikre, at hans ret til indrejse er praktisk og effektiv.

De danske myndigheder har siden den 18. maj 2021 tilbudt B1 som formodet dansk statsborger bistand med evakuering til Danmark uden sin mor, såfremt hun samtykker heri. Der er desuden ydet bistand i forbindelse med delegationerne i maj 2021 og maj 2022, ligesom der har været løbende kontakt mellem de danske myndigheder og barnets og moderens advokat siden 2019.

Under disse omstændigheder er der ikke grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved den tilbudte bistand ikke i det fornødne omfang har iagttaget en positiv handlepligt til under de givne omstændigheder at sikre, at B1's ret til indrejse i Danmark er praktisk og effektiv.

De positive pligter for staten, der kan følge af tillægsprotokol 4, artikel 3, stk. 2, omfatter alene danske statsborgere. Der er derfor ikke grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved ikke at udstrække tilbuddet om evakuering til også at omfatte M1, ikke har opfyldt en handlepligt i forhold til hende.

Den omstændighed, at M1 har anket Københavns Byrets dom af 20. marts 2023, hvorved den administrative fratagelse af hendes danske indfødsret blev opretholdt, kan ikke føre til en anden vurdering heraf. Heller ikke det forhold, at der er rejst tvivl om, hvorvidt de lokale kurdiske myndigheder vil lade B1 udrejse uden hende, kan føre til en anden vurdering.

Det følger tillige af Menneskerettighedsdomstolens ovennævnte dom, at hensynet til barnet skal inddrages i vurderingen af spørgsmålet om repatriering.

B1's forhold er navnlig belyst gennem de lægefaglige undersøgelser, hvori det anbefales, at han evakueres sammen med sin mor. Heroverfor står imidlertid den sikkerhedsmæssige vurdering, der er foretaget af M1. Landsretten finder ikke grundlag for at fastslå, at Udenrigsministeriet ved sagsbehandlingen og beslutningen om ikke at tilbyde B1 evakuering sammen med sin mor ikke i tilstrækkeligt og relevant omfang har inddraget hensynet til ham.

Baggrunden for beslutningen om at tilbyde evakuering af de børn, der formodes at være danske statsborgere, uden deres mødre, må anses for i fornødent omfang at være afdækket ved underretningen af 18. maj 2021, afrapporteringen fra Task Force Evakuering af samme dato og de sikkerhedsvurderinger, der er foretaget af PET. Herefter, og i lyset af adgangen til en uafhængig domstolsprøvelse under denne sag, er der ikke noget grundlag for at fastslå, at myndighedernes beslutning af 18. maj 2021 ikke har været omgærdet af sådanne tilstrækkelige processuelle garantier til beskyttelse mod vilkårlighed, som kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig.

Landsretten finder endvidere ikke grundlag for at fastslå, at der ved beslutningen om ikke at tilbyde B1 evakuering sammen med sin mor er foretaget en forskelsbehandling i strid med tillægsprotokol 4, artikel 3, stk. 2, på grund af moderens forhold, fordi han i modsætning til de øvrige børn, hvis mødre ikke er danske statsborgere, ikke er blevet tilbudt evakuering sammen med sin mor, jf. herved beslutningen af 12. maj 2023 vedrørende bistand til evakuering af B2 og B3 sammen med M2.

Landsretten har herved lagt vægt på, at beslutningen af 12. maj 2023 blev truffet på baggrund af en konkret vurdering af oplysningerne om M2's hidtidige tilknytning til Danmark og efter indholdet af den sikkerhedsvurdering, som PET havde foretaget af hende, og at der ikke er grundlag for at fastslå, at der ved beslutningen er indgået usaglige eller uvedkommende hensyn, der kan danne grundlag for en tilsidesættelse af vurderingen.

Sammenfattende finder landsretten således, at Udenrigsministeriet ikke har tilsidesat artikel 3, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol nr. 4 i forbindelse med den bistand, der er ydet til B1.

EMRK artikel 2, 3, 8 og 14 samt børnekonventionen

Landsretten finder, at B1 og hans mor, der opholder sig i Roj-lejren, ikke kan anses for underlagt dansk jurisdiktion, jf. EMRK artikel 1, herunder dansk ekstraterritorial jurisdiktion i relation til EMRK artikel 2, 3, 8 og 14, og disse bestemmelser er derfor uden selvstændig betydning for vurderingen af sagen. Tilsvarende er hverken B1 eller hans mor omfattet af dansk jurisdiktion efter artikel 2, stk. 1, i FN's Børnekonvention, og de forpligtelser, der følger af konventionen, er derfor ligeledes uden selvstændig betydning for vurderingen af sagen, men de relevante hensyn til barnet er, som det fremgår ovenfor, indgået ved vurderingen af sagen.

EU-retlige regler

Landsretten finder ikke, at der af TEUF artikel 20 og 21 og den dertil knyttede retspraksis, der angår opholdsret og deraf følgende indrejse for tredjelandsstatsborgere, der er forældre til unionsborgere, kan udledes en forpligtelse til at yde evakueringsbistand til unionsborgere og en heraf afledt indrejseret for mødre, der er tredjelandsstatsborgere.

Allerede derfor kan TEUF artikel 20 og 21 ikke føre til en anden vurdering af sagen.

Konklusion og sagsomkostninger

Det følger af det ovenfor anførte, at landsretten afviser B2 og B3's påstand, og at Udenrigsministeriet frifindes for de påstande, der er nedlagt af B1, idet der efter det fremkomne heller ikke er grundlag for hjemvisning.

B2, B3 og B1 har haft fri proces i forbindelse med både byrettens og landsrettens behandling af sagen.

På den anførte baggrund ændres bestemmelsen om sagsomkostninger i byrettens dom, således at statskassen skal betale 100.000 kr. i sagsomkostninger til Udenrigsministeriet. Landsretten finder ikke i øvrigt grundlag for at ændre byrettens omkostningsafgørelse.

Efter sagens udfald skal statskassen betale 100.000 kr. i sagsomkostninger for landsretten til Udenrigsministeriet. Beløbet er til dækning af udgifter til advokatbistand inkl. moms. Der er ved fastsættelsen af beløbet taget hensyn til sagens karakter, omfang og forløb.

Institut for Menneskerettigheder hverken pålægges eller tillægges sagsomkostninger for landsretten.