

Har Danmark et menneskeretligt ansvar over for de danske børn i de syriske fangelejre?

Does Denmark have human rights responsibilities for Danish Children in the Syrian prison camps?

af MARIA ALBRECHTSEN

Den 14. september 2022 blev der af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstolens i H.F. and others v. France foretaget en fortolkning af Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4, der fastslog, at der i visse situationer kan opstå ekstraterritorial jurisdiktion i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1 samt en positiv forpligtelse for staterne til at sikre statsborgere en praktisk og effektiv ret til indrejse i henhold til Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4. EMD har ved denne generelle fortolkning skabt et grundlag for at der kan opstå ansvar over for de børn der sidder i fangelejrene i det nordøstlige Syrien.

Danmark besluttede den 18. maj 2021 at hjemtage 14 danske børn og deres mødre fra fangelejrene i Syrien. Dette efterlod fem børn og deres mødre, som ikke har dansk statsborgerskab. På baggrund af EMD's afgørelse i H.F. and others v. France, har specialet undersøgt om Danmark som følge af EMD's afgørelse har en forpligtelse over for de tilbageværende danske børn. Endvidere er det undersøgt om mødrenes statsborgerskab har betydning for børnenes mulighed for at komme til Danmark samt om regeringens fremsatte tilbud om evakuering, betinget af adskillelse fra mødrene, udgør en forskelsbehandling. Specialet har undersøgt Danmarks eventuelle ansvar over for børnene i de syriske fangelejre med afsæt i EMRK artikel 1, 8 og 14 samt FN's Børnekonventions artikel 2 og artikel 3.

Specialet konkluderer, at der er i henhold til Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 er opstået dansk ekstraterritorial jurisdiktion samt en positiv forpligtelse til at sikre børnene en praktisk og effektiv ret til indrejse efter Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 hvilket indebærer, at Danmark umiddelbart er forpligtet til at hjemtage de danske børn sammen med deres mødre eftersom retten til indrejse ellers ikke vil være praktisk og effektiv. Ydermere konkluderes det at Danmarks fremsatte tilbud om evakuering med vilkår om adskillelse fra deres mødre, udgør en ulovlig forskelsbehandling i strid med EMRK artikel 14 og Børnekonventionens artikel 2, på baggrund af mødrenes statsborgerskab.

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
1. Indledning	3
1.1. Præsentation af emnet.....	3
1.2. Problemformulering.....	4
1.3. Struktur	5
1.4. Afgrænsning.....	5
1.5. Metode og materiale	6

2. Fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 til EMRK.....	7
2.1. Jurisdiktionslink som følge af art. 3, stk. 2 i Protokol 4	7
2.2. Positiv forpligtelse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol. 4.....	9
2.2.1 Exceptionelle omstændigheder	11
2.2.2. Passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed	11
2.2.3. Indholdet af den positive forpligtelse	12
3. Børnekonventionen.....	12
3.1. Hensynet til barnets tarv – Børnekonventionens Art. 3	13
3.2. Børnekonventionens jurisdiktionsdefinition – art. 2.....	14
3.2.1. FN's Børnekomité og deres udtalelser af 2. november 2020, 4. februar 2021 og 8. februar 2022....	14
3.2.2. Hvilken rolle spiller sådanne udtalelser fra Børnekomiteen?.....	16
4. Danmarks ansvar.....	17
4.1. Er der dansk jurisdiktion?	18
4.2. Har Danmark en positiv forpligtelse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 over for børnene?	18
4.2.1. Tilstedeværelse af exceptionelle omstændigheder	18
4.2.2. Foreligger der passende retssikkerhedsforanstaltninger imod vilkårlighed?.....	19
4.3. Hvilken betydning har mødrenes manglende danske statsborgerskab for børnenes sag?.....	21
4.3.1 Kan der statueres forskelsbehandling af danske børn i strid med EMRK art. 14 på baggrund af mødrenes statsborgerskab?.....	23
4.3.2. Udgør tilbuddet en forskelsbehandling i relation til børnenes ret til respekt for familieliv i henhold til EMRK art. 8 sammenholdt med art. 14?	28
4.3.3. Kan tilbuddet om evakuering eventuelt udgøre en forskelsbehandling i relation til børnenes ret til indrejse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol nr. 4 i strid med EMRK art. 14?.....	30
4.3.4. Forskelsbehandling i henhold til Børnekonventionen	31
4.4. Har Danmark en forpligtelse til at hjemtage børnene med deres mødre?.....	33
4.5. Nyeste udvikling vedrørende børnene.....	33
4.6. Når børnene og mødre kommer til Danmark	35
4.7. Eventuel mulighed for familiesammenføring, hvis børnene kommer hjem til Danmark uden deres mødre	35
5. Konklusion	36
6. Litteratur- og kildeliste med forkortelser	37
6.1. Lovgivning, konventioner og forarbejder	37
6.1.1. Internationale menneskerettighedskonventioner og tillægsprotokoller.....	37
6.1.2. Dansk lovgivning, forarbejder og lovforslag.....	38
6.2. Dansk praksis og ankestævning	39
6.2.1. Højesteretsafgørelser.....	39
6.2.2. Byretsafgørelser	39
6.2.3. Ankestævninger	39
6.3. International domstol og praksis	39
6.3.1. Domstol.....	39
6.3.2. Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	40
6.3.3. Udtalelser fra FN's Børnekomité	40
6.4. Retslitteratur	40
6.5. Rapporter.....	41
6.6. "General Comments" fra FN's Børnekomité	42
6.7. Guides fra Menneskerettighedskomiteen	42

6.8. Ugeskrift for Retsvæsen	43
6.9. Karnovs noter	43
6.10. Online artikler.....	43
6.11. Hjemmesider.....	44
6.12. Andet materiale.....	44

Abstract

On September 14th 2022, the European Court of Human Rights (ECtHR) in *H.F. and others v. France* made an interpretation of Article 3 § 2 of Protocol 4, which established that in certain situations extraterritorial jurisdiction can accrue in accordance with Article 1 of the European Convention on Human Rights (ECHR), as well as a positive obligation for states to ensure nationals a practical and effective right of entry in accordance with Article 3 § 2 of Protocol 4. After this general interpretation, the ECtHR established a legal basis for potential responsibilities towards the Children in the North-Eastern Syria prison camps.

Denmark decided on May 18th 2021, to bring home 14 Danish children and their mothers from the prison camps in Syria. This left five Danish children and their mothers. These mothers do no longer have Danish nationality. Based on ECtHR's decision in *H.F. and others v. France*, this thesis has examined whether Denmark has any responsibility for the remaining Danish children as a result of the ECtHR's decision. Furthermore, it has been examined whether the mothers' nationality has a bearing on the children's ability to come to Denmark and whether the government's offer of conditional evacuation of the children without their mothers constitutes a discrimination based on the mother's nationality. The thesis has examined Denmark's possible responsibility based on articles 1, 8 and 14 of the ECHR and articles 2 and 3 of the UN Convention on the Rights of the Child.

This thesis concludes that there in the Danish situation are special features which enable Danish jurisdiction, within the meaning of Article 1 of the Convention, in respect of Article 3 § 2 of Protocol No. 4, and that the occurrence of exceptional circumstances and the lack of appropriate safeguards against arbitrariness has established a positive obligation for the Danish authorities to guarantee the children a practical and effective right to entry according to Article 3 § 2 of Protocol No. 4. This implies that Denmark is obliged to bring home the Danish children along with their mothers since the right to entry otherwise won't be practical and effective. Furthermore, it is concluded that Denmark's offer of conditional evacuation with separation from their mothers constitutes illegal discrimination in violation of Article 14 of the ECHR Rights and Article 2 of the Convention on the Rights of the Child, based on the mothers' nationality.

1. Indledning

1.1. Præsentation af emnet

Den danske stat har været forpligtet til at respektere menneskerettighederne siden Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)¹ trådte i kraft i 1953, hvor Danmark tiltrådte

¹ LBK nr. 138 af 26/01/2022. Bekendtgørelse af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

denne ved ratifikation.² EMRK blev endvidere inkorporeret i dansk lov i 1992.³ Året før, i 1991, forpligtede Danmark sig til at sikre en yderligere beskyttelse af børn ved at ratificere FN's Børnekonvention (BK).⁴

Den 18. maj 2021 besluttede den daværende regering at hjemtage 14 danske børn og deres tre mødre fra de kurdisk kontrollerede fangelejre i det nordøstlige Syrien, som de har levet i siden 2019. Det var dog ikke alle de danske børn, der kom med til Danmark. Fem børn blev sammen med deres mødre efterladt i al-Roj lejren, grundet mødrenes manglende danske statsborgerskab. Myndighederne har i henhold til disse børn fremsat et tilbud om evakuering med vilkår om adskillelse fra deres mødre, hvis mødrene samtykker hertil. Det er disse tilbageværende børn og deres rettigheder som danske statsborgere, som undersøges i specialet.

Spørgsmålet om staters, herunder Danmarks ansvar overfor børnene i fangelejrene, blev der for første gang taget stilling til af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) i deres afgørelse *H.F. and others v. France*⁵. Danmarks ansvar overfor børnene må på mange måder kunne sammenlignes med det, der blev pålagt den franske stat. Dog er spørgsmålet vedrørende de tilbageværende danske børn anderledes i den forstand, at deres mødre er uden dansk statsborgerskab. Det bliver derfor lige så meget et spørgsmål om, hvorvidt Danmark har en forpligtelse overfor børnene, der indebærer at også mødrene skal hjem til Danmark.

Debatten om hvorvidt børnene i de syriske fangelejre skal hjemtages til Danmark har stået på siden 2019, men her i 2023 sidder der fortsat danske børn fanget og med risiko for at dø. Politikere kan stadig ikke blive enige, hvilket i sidste ende går ud over børnene.

1.2. Problemformulering

Med udgangspunkt i børnenes rettigheder analyseres de juridiske problemstillinger i forbindelse med hjemtagelsen af danske børn fra fangelejrene i Syrien, enten med eller uden deres mødre. I lyset af Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i *H.F. and others v. France* ses der på fortolkningen af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 til EMRK⁶ i sammenhæng med jurisdiktionsforbindelsen i EMRK art. 1. Endvidere vil jurisdiktionsdefinitionen i Børnekonvention art. 2 belyses med afsæt i Børnekomitéens udtalelser af hhv. 2. november 2020, 4. februar 2021 og 8. februar 2022.

På baggrund af EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France*, analyseres desuden Danmarks forpligtelse overfor de tilbageværende danske børn i de syriske fangelejre. I den forbindelse undersøges det, hvilken betydning mødrenes statsborgerskab har for børnenes sag, samt om dette danner grundlag for, at tilbuddet om evakuering, betinget af adskillelse fra mødrene, indebærer en forskelsbehandling i strid med Danmarks internationale forpligtelser, henholdsvis FN's Børnekonventions art. 2 og EMRK art. 14 i sammenhæng med EMRK art. 8 og art. 3, stk. 2 i Protokol 4.

² Institut for menneskerettigheder. *Dansk lovgivning. Danmark har underskrevet og ratificeret en række internationale menneskerettighedskonventioner.*

³ Rytter, Jens Elo. *Individets grundlæggende rettigheder.* 4. udgave, København: Karnov Group Denmark A/S, 2021, s. 27

⁴ Bekendtgørelse 1992-01-16 Nr. 6 Af FN-konventionen af 20. november 1989 Om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen)

⁵ *H.F. and others v. France*, EMD's storkammerdom af 14. september 2022.

⁶ Bekendtgørelse 1965-02-17 nr. 17 af protokol nr. 4 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. BKI 1965-02-17 nr 17.

1.3. Struktur

I det følgende behandles først EMD's fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 til EMRK i deres afgørelse *H.F. and others v. France*, hvor der redegøres for statens eventuelle jurisdiktionskompetence og positive forpligtelse i henhold til statsborgere i fangelejrene (afsnit 2). Herefter ses på FN's Børnekonventions betydning i forhold til staternes ansvar for børnene. Her undersøges jurisdiktionsdefinitionen i BK's art. 2 i sammenhæng med FN's Børnekomité's udtalelser i tre klagesager, samt en kort skildring af vigtigheden af BK's art. 3 (afsnit 3). Slutteligt undersøges det, om der i lyset af EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France* i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, er opstået henholdsvis dansk ekstraterritorial jurisdiktion, og eventuelt en positiv forpligtelse over for de danske børn i fangelejrene. Herefter undersøges, hvorvidt mødrenes manglende danske statsborgerskab har en betydning for børnenes muligheder for at komme til Danmark. Det undersøges om tilbuddet, om evakuering med vilkår om adskillelse fra deres mødre, iht. til retten til indrejse i Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 og retten til privat- og familieliv i EMRK art. 8, udgør en krænkelse af EMRK art. 14 på baggrund af mødrenes statsborgerskab. Endvidere undersøges det, hvorvidt en forskelsbehandling på baggrund af mødrenes statsborgerskab er i strid med BK's art. 2 (afsnit 4).

1.4. Afgrænsning

Med udgangspunkt i EMRK og BK undersøger specialet Danmarks forpligtelse over for de tilbageværende danske børn i al-Roj lejren. En undersøgelse af Danmarks ansvar, med fokus på om Danmarks tilbud til børnene om evakuering, betinget af adskillelse fra mødrene, udgør en ulovlig forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14 og BK's art. 2.

Der kunne ydermere være foretaget en yderligere vurdering af, om de danske myndigheder foretager et indgreb i børnenes øvrige rettigheder i international lov. Muligheden for at gøre indgreb i rettigheder berøres kort i afsnit 4.3.2. vedrørende en eventuel forskelsbehandling i forbindelse med EMRK art. 8, men uddybes ikke yderligere. Specialet berører kort jurisdiktionsproblematikken i forhold til fastlæggelsen af staternes ansvar over for børnene, men emnet rummer mulighed for en yderligere undersøgelse heraf. Endvidere rummer emnet mulighed for at se på de EU-retlige regler og børnenes rettigheder som unionsborgere, og der kunne være dykket længere ned i selve de administrative fratagelser af mødrenes statsborgerskab.

Emnet indeholder dermed mange aspekter og juridiske problemstillinger, men der har grundet specialets format og omfang ikke været hverken tid, eller plads, til at dykke ned i dem alle.

Det skal bemærkes, at emnets aktualitet har bevirket, at der i løbet af specialeprocessen er sket udvikling i sagen, som har haft betydning for børnene. Ved specialets start i februar 2023, sad der fem børn og deres tre mødre tilbage i lejrene. De fem børn sidder der stadig, men grundet en dom afsagt af Højesteret den 22. marts 2023, der fastslog at fratagelsen af en af kvindernes statsborgerskab var ugyldig og at hun ville få sit danske statsborgerskab tilbage, meldte regeringen herefter ud, at kvinden samt hendes to børn vil blive evakueret til Danmark. Denne dom er inddraget i specialet for at kaste lys over forskellene i regeringens handlinger over for børnene. Den 12. maj 2023 sker der yderligere udvikling i sagen. Regeringen meddeler at de nu vil evakuere to børn og deres mor, på trods af at hun ikke har dansk statsborgerskab. Denne beslutning er kommet sent i specialeprocessen, og en grundig indarbejdelse af betydningen af denne, har hverken tids- eller pladsmæssigt kunne nås. Dog vil dette kort berøres i afsnit 4.5.

Udviklingen har bevirket, at sagerne nu alene omhandler ét barn og dets moder, og ikke fem børn som det var tilfældet ved specialets begyndelse. Det skal derfor holdes for øje, at specialet er skrevet med udgangspunkt i, at der sidder fem børn og deres mødre uden dansk statsborgerskab i lejren.

1.5. Metode og materiale

Som grundlag for specialet anvendes den retsdogmatiske metode. Herved bliver gældende ret beskrevet, fortolket og systematiseret.⁷ Specialet inddrager traktatfortolkning⁸ i forbindelse med skitseringen af EMD's fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4. Hvordan fortolkning af traktater skal gribes an, fremgår af Wienerkonventionen om traktatretten⁹, hvor det i art. 31, stk. 1, lyder, at traktater skal fortolkes efter ordlyden i lyset af formålet med traktaten.¹⁰

For at belyse specialet bedst muligt, er der inddraget forskellige retskilder, heriblandt relevant lovgivning, forarbejder og internationale konventioner. Herudover inddrages retspraksis fra Højesteret og Byretter, samt international retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France* er helt central for spørgsmålet om staters ansvar over for deres statsborgere i de syriske fangelejre, og specialet anvender af den grund denne dom som springbræt for undersøgelsen af Danmarks ansvar. Endvidere er inddraget dommen fra Københavns Byret af 16. december 2022,¹¹ hvor der bliver taget stilling til Danmarks ansvar i forhold til de danske børn i lejrene. Afgørelsen er dog anket til landsretten, hvorfor der ikke endeligt er taget stilling til Danmarks ansvar.

Derudover inddrages anden international praksis i form af udtalelser fra FN's Børnekomité. Udtalelserne fra Børnekomitéen er ikke juridisk bindende for staterne, men anvendes til at se på jurisdiktionsdefinitionen i BK.

I undersøgelsen af hvilke argumenter der ligger til grund for beslutningerne vedrørende børnene, er inddraget den udarbejdede Tværministerielle Task Force rapport¹² samt tilgængelige rapporter fra PET.¹³ Disse rapporter belyser sundhedsfaglige samt sikkerhedsmæssige aspekter, der er relevante for børnenes situation.

Til oplysning om juridiske fakta mv. er anvendt retslitteratur, herunder lærebøger samt anden juridisk litteratur. For at få yderligere viden om selve emnet, samt et indblik i hvordan politikere, eksperter, fagpersoner mv. har forholdt sig til emnet er endvidere anvendt forskellige medier, herunder bl.a. online nyhedsartikler, avisartikler, nyhedsudsendelser, radioudsendelser og podcasts. Selvom disse kilder ikke er juridiske kilder, har de været en god kilde til information om handlingsforløbet mv. Der har ved anvendelsen af kilderne været bevidsthed om nødvendigheden af et kildekritisk syn, hvorfor der i screeningen af kilderne er taget højde for bl.a. kildens afsender, hvilken kilde der er tale om, validiteten samt datoerne for materialets udgivelse. Som led i emnets oplysning er der ydermere taget kontakt til *Repatriate The Children* –

⁷ Evald, Jens. *Juridisk teori, metode og videnskab*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020, s. 15

⁸ Evald, Jens (2020), s. 67 ff

⁹ Bekendtgørelse af konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten. BKI nr. 34 af 29/04/69

¹⁰ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 111

¹¹ Københavns Byret Dom afsagt den 16. december 2022 (sag BS-36364/2021-KBH)

¹² Afrapportering fra den tværministerielle Task Force Evakuering. Rapport 18. maj 2021.

¹³ PET. *Sikkerhedsmæssig vurdering i forhold til en samlet håndtering af de tre kvinder med dansk statsborgerskab og deres børn i det nordøstlige Syrien*. 18. maj 2021

Denmark, der indvilligede i at mødes og svare på et par spørgsmål. Mødet fandt sted den 13. marts 2023 på deres kontor i København. Derudover kontaktede jeg Red Barnet for at få et indblik i, hvordan en NGO'er, med barnet som første prioritet, ser på sagerne. Her blev udført et telefonisk møde med en jurist til en samtale om, hvordan de husker børnene i det, der hurtigt kan blive et politisk spil.

2. Fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 til EMRK

EMRK art. 32 giver EMD kompetencen til at behandle og afgøre sager vedrørende fortolkning og anvendelse af konventionen og de tilhørende tillægsprotokoller. EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France* er afsagt i storkammeret, hvilket indikerer at EMD her tager stilling til en principiel eller kontroversiel sag.¹⁴ EMD fastlægger i *H.F. and others v. France* et helt generelt bidrag til fortolkningen af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, der efterfølgende vil kunne anvendes i praksis.

2.1. Jurisdiktionslink som følge af art. 3, stk. 2 i Protokol 4

EMD undersøger, i *H.F. and others v. France*, spørgsmålet om tilstedeværelsen af eventuel jurisdiktion. At få fastslået hvorvidt der foreligger jurisdiktion er afgørende for, om der kan statueres et ansvar for staten. Vigtigheden af tilstedeværelsen af jurisdiktion bliver i *H.F. and others v. France* udtrykt ved: "*The exercise of jurisdiction is a necessary condition for a Contracting State to be able to be held responsible for acts or omissions imputable to it which give rise to an allegation of the infringement of rights and freedoms set forth in the convention.*"¹⁵

EMRK art. 1 er grundlæggende for afgrænsningen af staternes ansvar. Den pågældende situation eller individ skal således falde under statens jurisdiktion for, at staten ifalder et ansvar i henhold til EMRK.¹⁶ Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"De høje kontraherende parter skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i denne konventions afsnit 1."

Jurisdiktion vedrører statens beføjelse til, i henhold til international lov, at regulere eller på anden måde påvirke mennesker, ejendom og omstændigheder, og afspejler de folkeretlige grundlæggende principper om statsuverænitet, staters lighed og forbuddet mod indblanding i andre staters indre anliggender.¹⁷ Udgangspunktet er, at en stat alene har jurisdiktion inden for eget territorie. Dog er det anerkendt, at en stat undtagelsesvis kan udøve jurisdiktion på en anden stats territorium med eller uden dennes samtykke, altså en udøvelse af ekstraterritorial jurisdiktion.¹⁸ Konventionen vil kunne finde ekstraterritorial anvendelse i situationer, hvor en stat udøver effektiv kontrol med et område uden for statens eget territorium, og når statens myndigheder udøver kontrol og/eller myndighed over en person uden for statens territorium.¹⁹

¹⁴ EMRK artikel 30 og 43. Se tillige Rytter, Jens Elo (2021), s. 79.

¹⁵ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 184)

¹⁶ Rytter, Jens Elo., Kessing, Peter Vedel. *U2021B.179. Menneskerettighedernes ekstraterritoriale rækkevidde – har Danmark et menneskeretligt ansvar for at hjælpe (danskere) i udlandet?* UfR. 2021, s. 179

¹⁷ Shaw, Malcom N. *International Law*. Ninth edition. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2014, s. 555

¹⁸ Rytter, Jens Elo. mfl., *U2021B.179* (2021), s. 180.

¹⁹ *Ibid.*, s. 181. Se tillige Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 211 samt EMD's praksis i *Bankovic and others v. Belgium*

I *H.F. and others v. France* bliver det af den franske stat gjort gældende, at Frankrig ikke er forpligtet over for børnene og deres mødre i de syriske fangelejre grundet manglende fransk jurisdiktion,²⁰ og argumenterer ydermere imod, at der skulle være en generel ret til repatriering alene på grund af statsborgerskab, eftersom dette ville være ensbetydende med, at en undladelse af at hjemsende eller beskytte statsborgere i udlandet, ville bringe alle statsborgere under statens jurisdiktion og således skabe en generel bistandsforpligtelse, hvilket ville stride med folkerettens principper og konventionssystemet.²¹ Dette synspunkt støttes af forskellige lande, heriblandt Danmark, som intervenserer i sagen.²²

Sagsøgeren i *H.F. and others v. France* har gjort gældende, at en status som fransk statsborger, samt den ekstraterritoriale anvendelse af Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4, har medført et jurisdiktionslink mellem den franske stat og dens statsborgere i lejren²³ EMD skal herved undersøge om statsborgerne i lejren, som følge af deres statsborgerskab samt Frankrigs beslutning om ikke at repatriere, er i stand til at falde under fransk jurisdiktion med henblik på bl.a. Art. 3, stk. 2 i Protokol 4.²⁴ I den henseende påpeges det, at Domstolen skal anerkende, at konventionsrettighederne kan være "*divided and tailored*" i forhold til statens forpligtelse i henhold til EMRK art. 1.²⁵

Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, har følgende ordlyd:

"Ingen kan berøves retten til indrejse i den stat, i hvilke han er statsborger."

Det fremgår, at "*it is the first time that the Court has been called upon to decide on the existence of a jurisdictional link between a State and its "nationals" in respect of a complaint under Article 3 § 2 of Protocol No. 4.*"²⁶ Domstolen henviser til egen, dog meget begrænsede, praksis, hvor de har anerkendt, at en række *special features* er i stand til at skabe jurisdiktion uden for eget territorie.²⁷ På den baggrund går Domstolen ind og undersøger, om der kan være opstået *special features*, som følge af "*the bond of nationality*" mellem statsborger og staten, der udløser statens jurisdiktion.²⁸ Domstolen fastslår dog, at statsborgerskabet ikke i sig selv kan skabe jurisdiktion i henhold til EMRK artikel 1.²⁹ Domstolen påpeger endvidere, at en afvisning af at repatriere ikke formelt fratager eller forhindrer retten til indrejse, og at der i sagen ikke tale om en situation, hvor staten ikke har opfyldt de formaliteter, som kræves i henhold til national og international lov om at sikre retten til indrejse. Beslutningen falder derfor ikke inden for statens "*ordinary public powers.*" De franske myndigheder har endvidere givet udtryk for, at børnene og mødrene ikke ville blive afvist indrejse, hvis de nåede den franske grænse.³⁰ Spørgsmålet er, om der på trods heraf kan være opstået en situation, der kan have konsekvenser for Frankrigs jurisdiktion. I undersøgelsen heraf tager Domstolen i betragtning, at Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 "*forms part of a treaty for the effective protection of human rights*" og, at formålet og meningen med Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 skal analyseres i

²⁰ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 156)

²¹ *Ibid.*, pr. 159

²² *Ibid.*, pr. 169

²³ *Ibid.*, pr. 167 og 204

²⁴ *Ibid.*, pr. 189

²⁵ *Ibid.*, pr. 189, 186 og EMD's praksis

²⁶ *Ibid.*, pr. 189

²⁷ *Ibid.*, pr. 190 og EMD's praksis i *Georgia v. Russia (II)*

²⁸ *Ibid.*, pr. 197

²⁹ *Ibid.*, pr. 205

³⁰ *Ibid.*, pr. 207

lyset af det generelle internationale princip om, at konventionen skal fortolkes og anvendes således, at den garanterer, at rettighederne er praktiske og effektive og ikke teoretiske og illusoriske.³¹ Domstolen fastslår, at retten til indrejse ville være ineffektiv, hvis den alene beskyttede statsborgere, der allerede befandt sig på territoriet, og bestemmelsen må således også beskytte statsborgere, der befinder sig uden for statens territorie.³²

Domstolen fastslår herved, at det i visse situationer, ikke kan udelukkes, at der mellem staten og dens statsborgere, der ønsker at udnytte sin ret til indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, kan opstå et jurisdiktionslink, der medfører statens jurisdiktion i henhold til EMRK art. 1.³³ For at afgøre, om der er opstået et sådan jurisdiktionslink, undersøges om der foreligger *special features*. Hvilke omstændigheder der kan lægges til grund for, at der er opstået et sådan jurisdiktionslink, afhænger af den konkrete sag.³⁴ I den foreliggende sag bliver der i vurderingen bl.a. inddraget forholdene i lejrene, børnenes ekstreme sårbarhed samt det faktum, at mødre og børnene ikke har mulighed for at forlade lejren og vende tilbage til Frankrig, uden bistand fra de franske myndigheder. Domstolen finder i den pågældende situation, at det for børnene og mødre er "*materially impossible to reach the French border*".³⁵ Der er således ikke tale om en situation, hvor stater har undladt at opfylde formaliteterne omkring indrejse, men derimod en situation, hvor statsborgere ikke har mulighed for at udnytte deres ret.³⁶

Domstolen konkluderer på den baggrund, at der foreligger *special features*, der bevirker, at der i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 er opstået et sådant jurisdiktionslink mellem staten og statsborgere, der muliggør fransk jurisdiktion i henhold til EMRK art. 1.³⁷

2.2. Positiv forpligtelse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol. 4

Efter at have fastslået jurisdiktion i henhold til EMRK art. 1, undersøges det, hvorvidt der foreligger en positiv forpligtelse i henhold til retten til indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol 4. Bestemmelsen finder anvendelse på alle statsborgere, og ordlyden "*ingen kan berøves...*" indikerer, at alle statsborgere skal stilles lige i forhold til retten til indrejse.³⁸ Mødre og børnene, som er omdrejningspunktet i *H.F. and others v. France*, er alle franske statsborgere, og nyder derfor, som udgangspunkt, beskyttelse efter bestemmelsen.

Det bliver af sagsøgerne i *H.F. and others v. France* gjort gældende, at der er sket en vilkårlig fratagelse af retten til indrejse i Frankrig på grund af de franske myndigheders passivitet, og at de franske myndigheder har en pligt til at hjemsende dem, for at sikre en effektiv beskyttelse af deres ret til at vende tilbage til Frankrig.³⁹ For at undersøge en sådan eventuel forpligtelse foretager EMD en fortolkning af Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4. Her fremhæver Domstolen, at hensigten med bestemmelsen⁴⁰ har været at tilføje civile og politiske rettigheder, som ikke i forvejen var beskyttet i konventionen.⁴¹ Forarbejderne til Protokol 4 fastslår endvidere at: "*the*

³¹ Ibid., pr. 208

³² Ibid., pr. 209

³³ Ibid., pr. 212

³⁴ Ibid., pr. 212

³⁵ Ibid., pr. 213

³⁶ Ibid., pr. 207

³⁷ Ibid., pr. 214

³⁸ Ibid., pr. 244. Se også European Court of Human Rights. *Guide on Article 3 of Protocol No 4 to the Convention – Prohibition of expulsion of nationals*. Council of Europe, Latest update 30.11.2022, s. 10, pkt. 39

³⁹ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 217)

⁴⁰ Ibid., pr. 243

⁴¹ Ibid., pr. 244

*absolute nature of the right to enter national territory stems historically from the intention to prohibit, in an equally absolute manner, the exile of nationals. Article 3 of protocol No. 4 thus secures an absolute and unconditional freedom from expulsion of a national”.*⁴²

Den generelle fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 er, at der foreligger en negativ forpligtelse for staterne til at sørge for, at alle dens statsborgere har mulighed og ret til indrejse, hvorfor staterne skal afstå fra at fratage sine statsborgere retten til at rejse ind på territoriet,⁴³ og afholde sig fra at foretage vilkårlige indgreb i menneskerettighederne.⁴⁴ Retten til indrejse indebærer, som udgangspunkt, ikke en positiv forpligtelse for staterne til at yde bistand til indrejse. EMD påpeger dog, at uformelle eller indirekte foranstaltninger, som *de facto* fratager statsborgeren den effektive nydelse af hans eller hendes ret til at vende tilbage, efter omstændighederne kan være uforenelige med Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4.⁴⁵ I relation hertil bemærker EMD, at hindringer der faktisk fratager retten til indrejse, kan være i strid med konventionen på samme måde, som en retlig hindring.⁴⁶ Domstolen påpeger endvidere, at opfyldelse af en pligt i henhold til konventionen, til tider nødvendiggør en vis positiv handling fra statens side. Under sådanne omstændigheder vil staten ikke blot kunne forholde sig passiv, og der vil i en sådan situation ikke blive skelnet mellem handlinger og undladelser.⁴⁷

I vurderingen af om der eventuelt foreligger en positiv forpligtelse, påpeger EMD det generelle princip om, at konventionen og de tilhørende protokoller, skal fortolkes og anvendes praktisk og effektivt og ikke teoretisk og illusorisk.⁴⁸ EMD må i fortolkningen af EMRK hermed bestræbe sig på at nå frem til den fortolkning, der bedst sikrer den effektive virkning af konventionsbestemmelserne.⁴⁹ Dette generelle princip er gentagende gange fastslået i EMD's praksis, bl.a. i *Mamatkulov og Askarov mod Tyrkiet*, præmis 121, hvor det blev udtalt at: *“it is of crucial importance that the convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory.”*⁵⁰ Hvis der således foreligger omstændigheder, som pålægger staten en positiv forpligtelse, vil staten skulle sikre en effektiv beskyttelse af menneskerettighederne ved positive handlinger,⁵¹ og EMD påpeger, at effektiv anvendelse under særlige omstændigheder kan forpligte staten til at tage *“operational measures.”*⁵²

EMD undersøger, hvorvidt staten eventuelt kan være forpligtet til at repatriere, men konkluderer:

*“there is no obligation under international treaty law or customary international law for States to repatriate their nationals. Consequently, French citizens being held in the camps in north-eastern Syria cannot claim a general right to repatriation on the basis of the right to enter national territory under Article 3 § 2 of Protocol 4.”*⁵³

⁴² Ibid., pr. 248

⁴³ Ibid., pr. 250

⁴⁴ Mchangama, Jacob. *Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer*. 1. udgave. 2013., s. 36

⁴⁵ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 250)

⁴⁶ Ibid., pr. 244 og EMD's praksis i *Golder v. the United Kingdom*

⁴⁷ Ibid., pr. 250

⁴⁸ Ibid., pr. 252

⁴⁹ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 221

⁵⁰ Ibid., s. 219 ff. og EMD's praksis

⁵¹ Mchangama, Jacob. (2013), s. 36

⁵² *H.F. and other v. France* (2022, para. 252)

⁵³ Ibid., pr. 259

I denne vurdering har EMD anerkendt den indklagede stats, samt de intervenerende regeringers, betænkeligheder vedrørende den potentielle risiko ved at anerkende en individuel ret til diplomatisk beskyttelse, der ville være uforenelig med folkeretten og staternes skønsbeføjelser.⁵⁴

På trods af, at der i henhold til art. 3, stk. 2 i Protokol. 4 ikke foreligger en generel ret til repatriering, vil der fortsat kunne opstå en positiv forpligtelse for staten til at sikre en praktisk og effektiv udnyttelse af retten til indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol. 4.⁵⁵ Til undersøgelse heraf har EMD ved deres fortolkning i *H.F. and others v. France* udviklet en ”to-trins-test”, hvorefter der skal foreligge exceptionelle omstændigheder og beslutningsprocessen skal indeholde passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed.⁵⁶

2.2.1 Exceptionelle omstændigheder

Domstolen bemærker i *H.F. and others v. France*, at der:

“In view of the nature and scope of the right to enter the State of one’s nationality under Article 3 of Protocol No. 4 and the absence of a general right to repatriation in international law, any such requirement under that provision must be interpreted narrowly and will be binding on states only in exceptional circumstances, for example where extraterritorial factors directly threaten the life and physical well-being of a child in a situation of extreme vulnerability.”⁵⁷

Tilstedeværelsen af exceptionelle omstændigheder er altså helt afgørende for, om staterne kan pålægges en positiv forpligtelse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4.

I EMD’s vurderingen af, om der foreligger exceptionelle omstændigheder,⁵⁸ inddrages bl.a. de generelle forhold i de nordøstlige lejre i Syrien, hvortil det bemærkes, at disse anses som værende *“incompatible with the applicable standards under international humanitarian law”⁵⁹*. Endvidere lægges der vægt på, at det Kurdiske styre i lejrene, samt internationale og nationale organisationer, har opfordret staterne til at hjemtage deres statsborgere, og at vurderingen skal inddrage BK, herunder hensynet til barnets bedste. Domstolen konkluderer i lyset af de inddragede faktorer, samt tilstedeværelsen af ekstraterritoriale faktorer, der bidrager til risiko for særligt børnenes liv og psykiske helbred, at der foreligger *exceptional circumstances*.⁶⁰

2.2.2. Passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed

Domstolen finder, at der på baggrund af tilstedeværelsen af exceptionelle omstændigheder, påhviler de fransk myndigheder at fremsætte *“appropriate safeguards against arbitrariness.”⁶¹* I situationer, hvor der foreligger exceptionelle omstændigheder, vil det således ved en undersøgelse af, om en stat har undladt at opfylde sin positive forpligtelse til at sikre en faktisk

⁵⁴ Ibid., pr. 259

⁵⁵ Ibid., pr. 260. Se også *Guide on Article 3 of Protocol No 4*, s. 16

⁵⁶ Ibid., pr. 261, 263. Se også *Guide on Article 3 of Protocol No 4*, s. 17

⁵⁷ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 261)

⁵⁸ Ibid., pr. 264-271

⁵⁹ Ibid., pr. 266

⁶⁰ Ibid., pr. 271

⁶¹ Ibid., pr. 272

udøvelse af retten til indrejse i henhold til art. 3, stk. 2 i Protokol 4, skulle kontrolleres, hvorvidt der i beslutningsprocessen har været passende retssikkerhedsforanstaltninger imod vilkårlighed.⁶² Denne vurdering lægger bl.a. vægt på, at sagsøgerne gentagende gange har anmodet myndighederne om repatriering, men at ingen af disse blev besvaret, og at myndighederne endvidere ikke har givet en forklaring på, hvorfor de ikke, i den foreliggende sag, har repatrieret de pågældende.⁶³ Domstolen påpeger endvidere, at der i sager hvor der er tale om en anmodning om repatriering på vegne af mindreårige, skal inddrages *"the principle of equality applying to the exercise of the right to enter national territory, of the children's best interests, together with their particular vulnerability and specific needs"*.⁶⁴ På den baggrund konkluderer Domstolen, at der i den foreliggende sag ikke har været passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed, og at der derfor er sket en krænkelse af art. 3, stk. 2 i Protokol 4.⁶⁵

2.2.3. Indholdet af den positive forpligtelse

Staterne har som følge af EMRK art. 46 forpligtet sig til at følge EMD's afgørelse, og ved en afgørelse, der statuerer en krænkelse af konventionen at foretage foranstaltninger, der bringer krænkelsen til ophør.⁶⁶ Det er i almindelighed op til den pågældende stat at vælge de midler, der skal anvendes i dens nationale retsorden for at opfylde sin forpligtelse i henhold til konventionens art. 46. Dette er i overensstemmelse med, at EMD i deres fortolkning anvender princippet om staternes *"margin of appreciation"*, hvilket indebærer, at EMD som udgangspunkt ikke foretager en selvstændig og tilbundsgående vurdering af den indbragte sag, men i stedet begrænser sin prøvelse til at kontrollere, om de nationale myndigheder har anført relevante og tilstrækkelige grunde til et foretaget indgreb, og om de, såvel ved indgreb som ved opfyldelsen af eventuelle positive forpligtelser, har foretaget en forsvarlig afvejning af de involverede hensyn og interesser.⁶⁷ Dog kan Domstolen, under visse særlige omstændigheder, oplyse den indklagede stat, hvilken type foranstaltning der kan træffes for at bringe situationen, der har givet anledning til en krænkelse, til ophør.⁶⁸ I den foreliggende sag er det Domstolens opfattelse, at sådanne særlige omstændigheder er til stede, og den franske stat bliver pålagt at *"re-examine those requests, in a prompt manner, while ensuring that appropriate safeguards are afforded against any arbitrariness"*.⁶⁹

3. Børnekonventionen

EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France*, og den senere behandlede danske situation,⁷⁰ omhandler alle børn, der sidder i fangeleje i Syrien og som har brug for beskyttelse. Her sidder de grundet deres forældres beslutning om at forlade deres respektive land og støtte Islamisk Stat. EMRK rummer ikke et krav om en særlig beskyttelse af bestemte grupper, men Domstolen kan desuagtet se særligt strengt på indgreb eller forsømmelse, der rammer svage og udsatte grupper med et særligt beskyttelsesbehov, herunder bl.a. børn. Det er netop statens pligt til at

⁶² Ibid., pr. 261

⁶³ Ibid., pr. 279 og 280

⁶⁴ Ibid., pr. 276

⁶⁵ Ibid., pr. 283-284

⁶⁶ Ibid., pr. 293-294

⁶⁷ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 222

⁶⁸ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 294)

⁶⁹ Ibid., pr. 295

⁷⁰ Se nærmere afsnit 4

yde en særlig beskyttelse over for børn, som en udsat samfundsgruppe, der er fastsat i FN's Børnekonvention.⁷¹

BK er ratificeret af stort set alle FN's medlemslande,⁷² og der er herved en fælles anerkendelse af, at alle børn, grundet deres alder og sårbarhed, har et yderligere behov for beskyttelse.⁷³ BK er en række retningslinjer, som medlemslandene har pligt til at overholde, men medlemslandene, der alene har ratificeret BK, kan ikke blive dømt eller straffet efter BK, fordi denne ikke er en lov. Dog kan landene få kritik af FN's Børnekomité, hvis ikke de opfylder retningslinjerne i konventionen.⁷⁴

3.1. Hensynet til barnets tarv – Børnekonventionens Art. 3

En af de grundlæggende principper i BK er indeholdt i konventionens art. 3. Heraf følger det af stk. 1:

I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.

Omfanget og fortolkningen af art. 3 er uddybet i Børnekomitéens ”General Comment No. 14”, og heraf fremgår bl.a., at der:

*”... in all judicial and administrative decisions as well as policies and legislation concerning children demonstrate that the child's best interests have been a primary consideration. This includes describing how the best interests have been examined and assessed, and what weight has been ascribed to them in the decision“*⁷⁵

Endvidere fremgår det, at konventionens art. 3, stk. 1 indeholder en materiel ret for børnene, der indebærer barnets ret til at have:

*“his or her best interests assessed and taken as a primary consideration when different interests are being considered in order to reach a decision on the issue at stake, and the guarantee that this right will be implemented whenever a decision is to be made concerning a child, a group of identified or unidentified children or children in general. Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court.”*⁷⁶

Bestemmelsen i BK synes således at pålægge staterne en ubetinget forpligtelse til at inddrage barnets tarv som et primært hensyn, når der er tale om afgørelser der omhandler børn. At barnets tarv skal inddrages følger også af EMD's praksis, og hensynet bliver særligt inddraget i sager vedrørende retten til privat- og familieliv i EMRK art. 8.⁷⁷ I *H.F. and others v. France*

⁷¹ Rytter, Jens Elo. (2021), s. 36

⁷² *H.F. and others v. France*, (2022, para. 103)

⁷³ Unicef: For alle verdens børn. *Børnekonventionen – alle børn har rettigheder.*

⁷⁴ Børnerådet. *Børnekonventionen er fundamentet for børnerådets arbejde.*

⁷⁵ The Committee's general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), s. 5, pkt. 14(b)

⁷⁶ General Comment No 14, s. 4, pkt. 6

⁷⁷ Rytter, Jens Elo (2021), s. 228 og EMD's praksis

inddrages udtalelser fra Børnekomitéen i vurderingen af, om der foreligger exceptionelle omstændigheder.⁷⁸ Børnekomitéen udtaler: *”that it was important for France to ensure that the best interests of the child, as guaranteed by Article 3 of the International Convention on the Rights of the Child, was a primary consideration in examining requests for repatriation.”*⁷⁹

Hensynet til barnets bedste bliver på denne vis inddraget i EMD’s vurdering i *H.F. and others v. France*, men hvor stor en rolle hensynet til barnet har haft for den endelige afgørelse, er ikke helt tydelig. Dog ses det, at Domstolen vurderer, at *”extraterritorial factors directly threaten the life and physical well-being of a child in a situation of extreme vulnerability”*⁸⁰ kan indgå som en faktor i vurderingen af de foreliggende omstændigheder.

3.2. Børnekonventionens jurisdiktionsdefinition – art. 2

BK’s art. 2 indeholder forbud mod forskelsbehandling⁸¹, men bestemmer også, som i EMRK art. 1, at der skal foreligge jurisdiktion for at statuere statens ansvar i henhold til konventionen. Af BK’s art. 2, stk. 1 fremgår det, at:

”Deltagerstaterne skal respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, for ethvert barn inden for deres jurisdiktion, (...)”

Netop jurisdiktionsspørgsmålet behandles i henholdsvis *H.F. and others v. France* og den senere omtalte dom fra Københavns Byret af 16. december 2022⁸². I *H.F. and others v. France* bliver der ved EMD’s fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 fastslået fransk jurisdiktion i overensstemmelse med EMRK art. 1.⁸³ Dette indebærer, at staterne i denne henseende vil skulle respektere og sikre rettighederne i EMRK og BK. Men er grundlaget for at statuere jurisdiktion det samme i henholdsvis EMRK og BK? Dette ses der nærmere på i sammenhæng med tre udtalelser fra FN’s Børnekomité.

3.2.1. FN’s Børnekomité og deres udtalelser af 2. november 2020, 4. februar 2021 og 8. februar 2022

FN’s Børnekomité består af 18 uafhængige eksperter, der overvåger implementeringen af BK samt de valgfrie tillægsprotokoller.⁸⁴ Komitéen varetager centrale funktioner med henblik på fortolkning af de respektive konventioner, fastsættelse af supplerende standarder knyttet til konventionsbestemmelsernes anvendelse (”General Comments”) samt kontrol med staternes overholdelse af konventionerne.⁸⁵ Herved vurderer komitéen, om de enkelte lande gør fremskridt i forhold til at forbedre børns rettigheder, og om de realiserer konventionen i landets love og praksis.⁸⁶

⁷⁸ Se nærmere afsnit 3.2.

⁷⁹ *H.F. and others v. France*, (2022, para. 269)

⁸⁰ *Ibid.*, pr. 261

⁸¹ Se nærmere afsnit 4.3.4.

⁸² Se nærmere afsnit 2.1. og 4.1.

⁸³ Se nærmere afsnit 2.1.

⁸⁴ United Nations Human Rights office of the High Commissioner. *Introduction to the Committee: Committee on the Rights of the Child.*

⁸⁵ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 199

⁸⁶ Børnerådet. *FN’s Børnekomité.*

Ved BK's tredje tillægsprotokol blev der åbnet op for muligheden for individuel klageadgang, hvor borgerne i de deltagende stater har mulighed for at anvende FN's børnekomité som en klagemekanisme, hvis de mener, at deres rettigheder efter BK eller tillægsprotokollerne er blevet krænket.⁸⁷ Børnekomitéen skal ifølge denne valgfri protokols art. 10, stk. 5, efter behandling af en henvendelse, straks fremsende sin vurdering af denne sammen med sine eventuelle anbefalinger til de involverede parter.⁸⁸ Når komitéen har behandlet en klage, vil den komme med en udtalelse til den stat, som klagen vedrører. Retsvirkningen af en sådan udtalelse er ikke umiddelbart juridisk forpligtende over for den indklagede stat.⁸⁹ Deltagerstaten er af den grund ikke forpligtet til at efterleve udtalelserne, men de er dog forpligtet til hurtigst muligt, og senest inden seks måneder, at indgive et skriftligt svar på udtalelsen, som oplyser om enhver handling, der er truffet og planlagt i lyset af komitéens synspunkter og anbefalinger.⁹⁰

Børnekomitéen har i udtalelser fra hhv. 2. november 2020, 4. februar 2021 og 8. februar 2022 taget stilling til spørgsmålet om Frankrigs ansvar over for børn med fransk statsborgerskab i de syriske fangelejre. Sagerne omhandler alle familier, der er taget til Syrien for at tilslutte sig Islamisk Stat, og efterfølgende er blevet tilfangetaget i de kurdisk kontrollerede fangelejre. I alle tilfælde gøres det gældende, at Frankrig har krænket art. 2, 3, 6, 20 og 37 i BK, og det lyder bl.a.:

*“They assert that the State party failed to take positive measures to ensure respect for the rights set forth in the convention (art. 2) and to guarantee that children receive the necessary protection and care in the event that their parents or other legal guardians are unable to provide it, as set out in article 3 of the convention”*⁹¹

Børnekomitéen er i den henseende blevet bedt om, at: *“determine if the State party has competence ratione personae over the children detained in the camps in north-eastern Syrian Arab Republic.”*⁹²

For at komitéen kan tage klagen op kræves det, at alle nationale klageinstanser er udtømt. Dog har det i sagerne ikke været muligt at tilgå de nationale klageinstanser: *“domestic remedies are unavailable and ineffective in the context of all requests for protection or repatriation of children and their mothers.”*⁹³ Kravet om udtømming af nationale klageinstanser har ikke kunnet opfyldes, dog har Komitéen alligevel taget sagen til behandling.

Den franske stat gør gældende, at *“it cannot be held accountable for situations that it did not create, over which it has no effective control and that are actions of other States or non-State actors, solely on the grounds that the children are its nationals”*.⁹⁴ Den franske stat påpeger herved, at betingelserne for jurisdiktion ikke er opfyldt, og at de på den baggrund ikke har et ansvar over for børnene i lejrene. At et statsborgerskab i sig selv ikke kan statuere jurisdiktion bliver også påpeget i *H.F. and others v. France*, hvor EMD udtaler: *“While nationality is a*

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Vedsted-Hansen, Jens., *Individuelle klagesager for FN-komitéer* i Motzfeldt, Hanne Marie. mfl. *Mod og mening, Hyldestskrift til Frederik Harhoff*. (2016). 1. udgave. København: Jurist- og Økonomsamfundet. 2016, s. 510

⁸⁹ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 201

⁹⁰ Børnerådet. *FN's Børnekomité*.

⁹¹ FN's Børnekomité (2020, para. 3.1) og (2021, para. 3.1)

⁹² FN's Børnekomité (2020, para. 9.6) og (2021, para. 8.6)

⁹³ FN's Børnekomité (2020, para. 2.11) og (2021, para. 2.9)

⁹⁴ FN's Børnekomité (2020, para. 9.5)

factor that is ordinarily taken into account as a basis for the extraterritorial exercises of jurisdiction by a State (...), it cannot constitute an autonomous basis of jurisdiction."⁹⁵

Det bliver af komitéen erkendt, at Frankrig ikke har effektiv kontrol over lejrene, men at den effektive kontrol udøves af ikke-statslig aktør.⁹⁶ Komitéen påpeger i deres overvejelser vedrørende statens jurisdiktion *ratione personae* overfor de tilbageholdte børn i lejrene, at staterne, i henhold til BK's art. 2, har pligt til at respektere og sikre børns rettigheder inden for deres jurisdiktion. Hertil bemærker udvalget, at BK's jurisdiktionsbegreb ikke er begrænset til statens territorie, som det er udgangspunktet i EMRK art. 1, men at en stat kan have jurisdiktion uden for de nationale grænser i tilfælde af, at der udføres nationale handlinger, eller hvor disse handlinger har direkte og forudsigelige virkninger uden for dens nationale grænser.⁹⁷ I sagerne har klagerne alle forsøgt at tage kontakt til myndighederne vedrørende situationen i fangelejrene, men disse er ikke blevet besvaret. Myndighederne må derfor anses for at være bevidste om, at børnene i lejrene befinder sig i en *"situation of extreme vulnerability."*⁹⁸ Ved fastlæggelse af jurisdiktionskompetencen lægger komitéen bl.a. vægt på forholdene i lejrene, herunder at der er tale om børn med fransk statsborgerskab, som befinder sig i en ekstrem sårbar situation og, at *"The detention conditions pose an imminent risk of irreparable harm to the children's lives, their physical and mental integrity and their development."*⁹⁹ Det påpeges endvidere, at de ikke-statslige aktører i lejrene har gjort det offentligt kendt, at de ikke har midlerne eller viljen til at tage sig af de tilbageholdte børn og kvinder, og at de forventer, at landene, der har statsborgere tilbageholdt i lejrene, repatrierer disse.¹⁰⁰ Komitéen bemærker ydermere, at *"the State party, as the State of the children's nationality, has the capability and the power to protect the rights of the children in question by taking action to repatriate them or provide other consular responses."*¹⁰¹ På den baggrund konkluderer komitéen, at Frankrig udøver jurisdiktion over børnene.¹⁰² Børnekomitéen tager i sin udtalelse af 8. februar 2022 stilling til udtalelserne af 2. november 2020 og 4. februar 2021, og det anbefales bl.a. Frankrig at *"reply to any request" og "ensure that the child's best interest are taken into account, as a primary consideration, in examining requests for repatriation"*.¹⁰³

BK's art. 2 differentierer sig herved fra definitionen i EMRK art. 1 ved, at de statuerer ekstraterritorial jurisdiktion på trods af, at der ikke foreligger effektiv kontrol over territorie eller personer. Børnekomitéen anlægger således i sine udtalelser en mere vidtgående fortolkning af det menneskeretlige jurisdiktionsbegreb, idet komitéen antager, at staten, uafhængigt af sine egne faktiske og retlige handlinger, kan have jurisdiktion over, og dermed en pligt til at hjælpe, statsborgere, her særligt børn, i nød i udlandet.¹⁰⁴ Men hvilken betydning har disse udtalelser fra Børnekomitéen?

3.2.2. Hvilken rolle spiller sådanne udtalelser fra Børnekomiteen?

Udtalelserne fra Børnekomitéen er, som nævnt ovenfor, ikke retligt bindende over for den indklagede stat. Dette står i modsætning til EMRK, hvorved staterne, som følge af dennes art. 46,

⁹⁵ *H.F. and others v. France* (2022, para. 206)

⁹⁶ FN's Børnekomité (2020, para. 9.7)

⁹⁷ *Ibid.*, pr. 9.6.

⁹⁸ *Ibid.*, pr. 9.7

⁹⁹ FN's Børnekomité (2021, para. 8.7) og (2020, para. 9.7) og *H.F. and others v. France* (2022, para. 106)

¹⁰⁰ FN's Børnekomité (2020, para. 9.7)

¹⁰¹ *Ibid.*, pr. 9.7.

¹⁰² *Ibid.*, pr. 10

¹⁰³ FN's Børnekomité (2022, para. 8)

¹⁰⁴ Rytter, Jens Elo. mfl., *U2021B.179* (2021), s. 188

er forpligtet til at rette sig efter EMD's endelige dom.¹⁰⁵ Udtalelser er dog ikke helt uden betydning i forhold til de stater, der har anerkendt de valgfrie protokoller om individuel klageadgang. Det er i henhold til udtalelser fra FN-komitéer den generelle opfattelse, at spørgsmålet om formelt bindende folkeretlig virkning i praksis ikke spiller nogen særlig afgørende rolle for, om staterne føler sig bundet af sådanne beslutninger, men at det ofte er andre faktorer, der er afgørende for, om staterne føler sig bundet af udtalelserne. Disse faktorer kan bl.a. være politiske opportunitetshensyn eller det beslutningstagende organs autoritet. Det er blevet anført, at beslutningerne fra FN-komitéer har en betragtelig autoritet, idet de udspringer fra et organ, som er blevet bemyndiget af staterne til at tage autoritativ stilling til, hvorvidt menneskerettighederne er blevet krænket. Staterne er forpligtet til at opfylde internationale forpligtelser i god tro, hvorfor staterne i det mindste må overveje og vægte de grunde, der måtte være til, at de ikke ønsker at efterkomme en beslutning, som har statueret krænkelser af konventionen.¹⁰⁶ Staterne har en genbehandlingspligt i tilfælde af kritik fra en FN-komité. Her antages staterne at være forpligtet til at genvurdere den konkrete sag i lyset af de betragtninger, som komitéen har anført som begrundelse for, at man finder statens forpligtelser i henhold til den pågældende konvention krænket.¹⁰⁷ På baggrund af Børnekomitéens tre udtalelser, som fastlægger fransk jurisdiktion over for børnene, må det altså antages, at den franske stat er forpligtet til at genvurdere denne. Et sådant krav til genbehandling er også EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France*.¹⁰⁸

Umiddelbart synes en udvidelse i statens jurisdiktionskompetence, som fastlagt i Børnekomitéens udtalelser, ikke at være anerkendt i EMD's praksis. Dog kan det hævdes, at EMD's afgørelse i deres fortolkning af Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 i *H.F. and others v. France*, alligevel åbner op for en snæver udvidelse af, hvornår staterne har ekstraterritorial jurisdiktion. Her kan der i henhold til Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 opstå jurisdiktion "*within the meaning of Article 1 of the Convention*", hvis der foreligger *special features*.¹⁰⁹ I EMD's vurdering af, om der foreligger sådanne *special features* inddrages "*the extreme vulnerability of the children, in particular, in view of their ages*".¹¹⁰ EMD synes altså i deres fortolkning af en eventuel tilstedeværelse af jurisdiktion i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 at lægge vægt på nogle af de samme faktorer, som også er lagt til grund i Børnekomitéens fastlæggelse af ekstraterritorial jurisdiktion.

4. Danmarks ansvar

Den 16. december 2022 blev der af Københavns Byret for første gang taget stilling til Danmarks ansvar over for de tilbageværende danske børn i den syriske fangelejr al-Roj. I sagen blev der nedlagt påstand om, at Udenrigsministeriet var forpligtet til at bistå børnene med at komme til Danmark sammen med deres mødre, og det blev derved et spørgsmål, om hvorvidt Udenrigsministeriet havde positiv pligt til at repatriere børnene sammen med deres mødre.¹¹¹ Af flertallet blev det slået fast, at der ikke er en positiv forpligtelse til at repatriere børnene sammen med deres mødre, mens det af mindretallet blev påpeget, at afgørelsen i *H.F. and others v. France* muliggør, at der "*på grund af de helt ekstraordinære forhold i de nordøstlige*

¹⁰⁵ Vedsted-Hansen, Jens (2016), s. 510

¹⁰⁶ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019) s. 202 og Vedsted-Hansen, Jens (2016), s.511 med citat fra Manfred Nowak samt Walter Kälin og Jörg Kunzli.

¹⁰⁷ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019) s. 203

¹⁰⁸ Se nærmere afsnit 2.2.3. og *H.F. and others v. France* (2022, para. 295)

¹⁰⁹ *H.F. and others v. France* (2022, para. 214)

¹¹⁰ Ibid., pr. 213

¹¹¹ Københavns Byret (2022), s. 92

lejre i Syrien kan være en positiv forpligtelse til at bistå danske statsborgere med indrejse til Danmark." Mindretallet stemte på den baggrund for, at børnenes sager, som det mindre i det mere, tages op til genbehandling.¹¹²

4.1. Er der dansk jurisdiktion?

Danske børn sidder i en situation, der er sammenlignelig med situationen i *H.F. and others v. France*, hvorfor det, med samme begrundelse, må lægges til grund, at der er opstået et jurisdiktionslink mellem den danske stat og dens statsborgere, som følge af tilstedeværelsen af *special features*.¹¹³ Dette bevirker, at den danske stat i relation til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 har ekstraterritorial jurisdiktion overfor børnene i henhold til EMRK art. 1. Beskyttelsen i Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 omfatter alene statsborgere,¹¹⁴ hvorfor den fastlagte jurisdiktion alene vil indebære en forpligtelse i henhold til børnene og ikke deres mødre, der ikke har dansk statsborgerskab.

4.2. Har Danmark en positiv forpligtelse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 over for børnene?

Flertallet i Københavns Byrets dom finder ikke, at der foreligger en positiv forpligtelse overfor børnene i fangelejrene, og tager herved Udenrigsministeriets nedlagte frifindelsespåstand til følge.¹¹⁵ Spørgsmålet bliver dog, om resultatet i *H.F. and others v. France* kan føre til, at Danmark eventuelt har en positiv forpligtelse overfor børnene?

H.F. and others v. France fastslår, at der ikke foreligger en generel ret til repatriering,¹¹⁶ men at der i en repatrieringskontekst vil kunne opstå en positiv forpligtelse for staten i henhold til Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4. For at vurdere eksistensen og overholdelsen af eventuelle positive forpligtelser i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, har EMD udviklet en to-trin test der indebærer, at (1) det skal konstateres, om der foreligger ekstraordinære omstændigheder og (2) herefter vurderes om beslutningsprocessen har været omgivet af passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed.¹¹⁷ I de danske tilfælde vil en sådan test skulle foretages for at undersøge, hvorvidt der er opstået en positiv forpligtelse for staten i henhold til art. 3, stk. 2 i Protokol 4. I modsætning til *H.F. and others v. France* er det i dansk kontekst alene børnene, der har dansk statsborgerskab, hvorfor en eventuel positiv forpligtelse i henhold til Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4 alene vil beskytte børnene og ikke deres mødre, da de ikke længere har dansk statsborgerskab. Om en eventuel positiv forpligtelse over for børnene vil kunne indebære, at mødre også skal med til Danmark, vil dog ikke kunne udelukkes.¹¹⁸

4.2.1. Tilstedeværelse af exceptionelle omstændigheder

De danske børn befinder sig under de samme forhold, som børnene i den franske sag, og har med samme begrundelse som i *H.F. and others v. France*¹¹⁹, heller ingen mulighed for at ud-

¹¹² Ibid, s. 96

¹¹³ Se nærmere i afsnit 2.1. og i *H.F. and others v. France* (2022, para. 214)

¹¹⁴ *H.F. and others v. France* (2022, para. 205)

¹¹⁵ Københavns Byret (2022), s. 94

¹¹⁶ Se nærmere afsnit 2.2.

¹¹⁷ *Guide on Article 3 of Protocol No 4*, s. 16. og *H.F. and others v. France* (2022, para. 263)

¹¹⁸ Se nærmere afsnit 4.4.

¹¹⁹ Se nærmere afsnit 2.1

nytte deres ret til indrejse i Danmark uden bistand fra de danske myndigheder. EMD's vurdering af, om der foreligger exceptionelle omstændigheder, må antages at kunne overføres til de danske tilfælde,¹²⁰ hvorfor det må lægges til grund, at de danske børn befinder sig under exceptionelle omstændigheder. Danmark har hermed en positiv forpligtelse over for børnene i den syriske fangelejr til at sikre, at børnenes ret til indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 er praktisk og effektiv. Dette vil eventuelt kunne indebære, at børnene skal hjemtages sammen med deres mødre.¹²¹

Ved undersøgelse af om den danske stat har opfyldt sin positive forpligtelse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, skal det sikres, at der i beslutningsprocessen har været passende retssikkerhedsforanstaltninger imod vilkårlighed.¹²²

4.2.2. Foreligger der passende retssikkerhedsforanstaltninger imod vilkårlighed?

EMD fastslår, i *H.F. and others v. France*, at en eventuel positiv forpligtelse skal fortolkes indskrænkende, og at vurderingen af, om den positive forpligtelse er iagttaget, er begrænset til at angå, om der foreligger en effektiv beskyttelse mod vilkårlighed.¹²³ Efter at have fastslået, at der i den danske sag foreligger exceptionelle omstændigheder, bliver spørgsmålet således, om den danske stat kan anses for at have sikret en effektiv beskyttelse mod vilkårlighed i beslutningsprocessen vedrørende børnene.

I Københavns Byretsdom af 16. december 2022 gør Udenrigsministeriet gældende, at "*de danske myndigheder – i modsætning til de franske myndigheder i H.F. m.fl. mod Frankrig – hverken har nægtet at foretage nogen handlinger overhovedet, eller derved har efterladt sagsøgerne i de facto eksil, jf. pr. 260, ovenfor. De danske myndigheder har derimod tilbudt sagsøgerne bistand med evakuering til Danmark uden deres mødre, såfremt mødrene samtykker hertil, og har i øvrigt ydet sagsøgerne en ganske omfattende bistand, jf. afsnit 3.2, ovenfor, samt udsendt to delegationer til lejrene.*"¹²⁴ Endvidere står det klart, at der efter ministeriets opfattelse foreligger "*fuldt tilstrækkelige processuelle garantier*". Dette begrundes med, at sagsøger samt deres mødre har haft mulighed for at gøre sig bekendt med myndighedernes beslutning, og haft tilstrækkelig prøvelsesadgang.¹²⁵ Udenrigsministeriet gør herved gældende, at der grundet opfyldelsen af tilstrækkelige processuelle garantier, ikke foreligger en positiv forpligtelse for den danske stat over for børnene. I sagsøgerens ankestævning til Østre Landsret bestrides det, "*at sagsøgtes sundhedsfaglige bistand til appellanterne og adgangen til domstolsprøvelse er tilstrækkelige i forhold til at sikre mod vilkårlighed.*"¹²⁶

Formentlig synes det at kunne antages, at Udenrigsministeriet, i modsætning til de franske myndigheder, rent faktisk har opfyldt kravene til de processuelle garantier, der er fremsat i *H.F. and others v. France*, præmis 276, men spørgsmålet bliver, om disse processuelle garantier kan anses for at udgøre passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed. Et synspunkt der kan tale imod, at disse processuelle garantier udgør en effektiv beskyttelse mod vilkårlighed, er det opstillede krav i *H.F. and others v. France*, præmis 282, om, at der ved en anmodning om repatriering på vegne af en mindreårig, skal sikres at myndighederne: "(...)

¹²⁰ *H.F. and others v. France* (2022, para. 264-271)

¹²¹ Se nærmere afsnit 4.4.

¹²² *Ibid.*, pr. 264

¹²³ Se nærmere afsnit 2.2. og *H.F. and others v. France* (2022, para. 261)

¹²⁴ Københavns Byret (2022), s. 79

¹²⁵ *Ibid.*, s. 81

¹²⁶ Ankestævning, s. 3

have taken due account, while having regard for the principle of equality applying to the exercise of the right to enter national territory, of the children's best interest, together with their particular vulnerability and specific needs."¹²⁷

Af sundhedsfaglige vurderinger, udarbejdet i forbindelse med Task Forcen, er det, baseret på to speciallægers undersøgelser, den samlede vurdering, at der bør ske evakuering sammen med deres mødre og søskende.¹²⁸ Allerede her stod det klart, at en evakuering af børnene burde ske sammen med deres mødre, hvilket igen blev fastslået i en speciallægerrapport fra 1. april 2022, hvor det ydermere blev gjort klart, at den sundhedsfaglige bistand ikke formålstjenligt og resultatbærende kan fortsætte, såfremt appellanterne ikke hjemtages sammen med deres mødre inden for et par måneder.¹²⁹ Om de danske myndigheder herved har taget tilstrækkeligt hensyn til barnets trav synes tvivlsomt, eftersom myndighederne fastholder vilkåret på trods af disse entydige sundhedsfaglige vurderinger, samt det faktum, at børnene befinder sig i en ekstrem sårbar situation. Vilkaeret synes alene begrundet i mødrenes manglende statsborgerskab, og ikke ud fra en konkret og individuel vurdering, som bør udarbejdes for at opnå en effektiv beskyttelse mod vilkårlighed. Netop den manglende konkrete vurdering medvirker til vilkårlighed i afgørelsen om repatriering, og de processuelle garantier som udenrigsministeriet har sikret, synes derfor ikke at udgøre passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed. Den manglende tilstedeværelse af sikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed indebærer, at Danmark har krænket Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4.

Hvilke midler der skal tages i brug for at sikre opfyldelsen af Danmarks positive forpligtelser, ligger inden for statens skønsmargin.¹³⁰ Mindretallet i dommen fra Københavns Byret har stemt for, at sagen *"som det mindre i det mere skal hjemvises til Udenrigsministeriet med henblik på genbehandling"*¹³¹ og, at der ved denne genbehandling skal udarbejdes en individuel og konkret vurdering, der under hensyn til bl.a. barnets rettigheder, tages stilling til, om det stillede vilkår om adskillelse krænker børnenes rettigheder i henhold til internationale konventioner. En genbehandling bliver også påstået i sagsøgers ankestævning til landsretten: *"Mere subsidiært nedlægges der for landsretten ligeledes i medfør af retsplejelovens § 383 påstand om, at sagen skal hjemvises til Udenrigsministeriet til fornyet behandling i overensstemmelse med "børnenes" indrejeret efter tillægsprotokol 4, art. 3, stk. 2 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention"*.¹³² At der skal ske genbehandling og sikres mod vilkårlighed, var også EMD's vurdering af Frankrigs forpligtelse i *H.F. and others v. France*, hvor Domstolen fastslog at *"the French Government must re-examine those requests, in a prompt manner, while ensuring that appropriate safeguards are afforded against any arbitrariness"*¹³³

Danmarks positive forpligtelse over for børnene må på den baggrund, som minimum, indebære, at sagen hjemvises til genbehandling, og at der her foretages en konkret og individuel vurdering for at sikre mod vilkårlighed.

¹²⁷ *Guide on Article 3 of Protocol No 4*, s. 18, pr. 102 og *H.F. and others v. France* (2022, para. 282)

¹²⁸ Task Force (2021), s. 10

¹²⁹ Ankestævning, s. 4

¹³⁰ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 222 og *H.F. and others v. France* (2022, para. 252). Se afsnit 2.3.2.

¹³¹ Københavns Byret (2022), s. 96

¹³² Ankestævning, s. 2 og 4

¹³³ *H.F. and others v. France* (2022, para 295)

4.3. Hvilken betydning har mødrenes manglende danske statsborgerskab for børnenes sag?

De danske sager er i et vist omfang sammenlignelige med situationen i *H.F. and others v. France*, eftersom der i alle tilfælde er tale om børn, der har brug for behandling, og som sidder under forhold hvor de risikerer at dø. Den 18. maj 2021 besluttede den daværende regering at tilbyde evakuering til 14 danske børn og deres tre mødre, der alle havde dansk statsborgerskab. Beslutningen var en kovending fra regeringen, der ellers havde stået meget fast på, at mødre ikke skulle til Danmark. Nu lød ræsonnementet, at det for kvinderne med dansk statsborgerskab på et tidspunkt vil stå dem "(...) frit for at rejse til Danmark. Og når de først står her, kan vi ikke nægte dem indrejse og ophold, fordi de er danske statsborgere. Så hvad er bedst? At lade børnene og mødrene blive, eller tage dem hjem i et kontrolleret forløb?".¹³⁴

Beslutningen om hjemtagelse medførte et ansvarsspørgsmål i relation til de efterladte fem børn, som der ikke var taget stilling til i *H.F. and others v. France*. Forskellen består i, at alle børn og mødre i *H.F. and others v. France* havde fransk statsborgerskab, i modsætning til de efterladte fem danske børn, hvis mødre ikke længere har dansk statsborgerskab. Disse børn er alene tilbudt evakuering med vilkår om adskillelse fra deres mødre, hvis mødre samtykker hertil. Årsagen til denne forskellighed i vilkårene for evakuering er tydeligt fastsat på baggrund af mødrenes statsborgerskabsstatus, og ikke på en individuel vurdering af de enkelte sager, som det ellers kræves både efter almindelig dansk forvaltningsret, men også efter afgørelsen i *H.F. and others v. France*, hvor det fastslås, at sagerne vedrørende statsborgere i de syriske fangelejre ikke må være vilkårlige. I modsætning til *H.F. and others v. France* er der i de danske sager ikke tale om, at myndighederne afviser at repatriere, eftersom de danske myndigheder jo netop har fremsat et tilbud til børnene om evakuering til Danmark. Problemet opstår i de forskellige vilkår, der er fremsat for børnene, da disse umiddelbart alene er fastsat på baggrund af mødrenes statsborgerskab og ikke ud fra en konkret og individuel vurdering. Børnenes mulighed for at komme til Danmark afhænger herved tydeligt af mødrenes statsborgerskab, og umiddelbart ikke af, hvad der er bedst for børnene. Et hensyn der ellers er essentielt når der skal foretages myndighedsbeslutninger, der indebærer børn.¹³⁵

I forbindelse med spørgsmålet om håndteringen af børnene i lejrene blev der, på baggrund af en politisk aftale, udarbejdet en tværministeriel "Task Force Evakuering", der fik til opgave at afdække, om evakuering af de danske børn uden deres forældre fra lejrene i det nordøstlige Syrien på baggrund af en individuel vurdering, kunne gennemføres på en sikkerhedsmæssig forsvarlig måde, og inden for rammerne af Danmarks konventionsmæssige forpligtelser.¹³⁶ Task Forcens ramme er altså sat til alene at undersøge muligheden for at hjemtage børnene uden deres mødre, hvorfor der allerede her er sat en begrænsning for, hvad der kan konkluderes på baggrund af Task Force undersøgelsen. Det udelukkes herved, at Task Forcen kan konkludere, at børnene skal evakueres sammen med deres mødre, også selvom dette måske ville være den bedste løsning for barnet. Task Force rapporten fremhæver dog, at Danmarks internationale forpligtelser kan være til hinder for at tilbyde evakuering af et barn uden forælderen med forælderen samtykke, eksempelvis i sager med børn, som vurderes at være helt afhængige af forælderen, og hvis barnets tarv taler imod dette. Task Forcen pointerer denne eventuelle uoverensstemmelse med internationale forpligtelser, og nævner nogle elementer, der skal indgå

¹³⁴ Ritzau/NTB. *Norsk Røde Kors: Følg Danmark og hjemtag mødre og børn*. Berlingske. 18. maj 2021. Se også PET. *Sikkerhedsvurdering*, s. 3

¹³⁵ Se nærmere afsnit 3.2.

¹³⁶ Task Force (2021), s. 3

i vurderingen af barnets tarv, men går ikke ind og foretager en sådan vurdering.¹³⁷ For at sikre, at der ikke sker en krænkelse af internationale forpligtelser, skal der altså foretages en individuel vurdering, hvor også hensynet til barnet inddrages.

I 2019 blev det gjort muligt administrativt at fratage en person med dobbelt statsborgerskab det danske statsborgerskab, hvis personen forlader Danmark for at tilslutte sig terrorbevægelsen Islamisk Stat.¹³⁸ Det er ved en sådan afgørelse, at mødrene til de sidste fem børn har fået frataget deres statsborgerskab. Der er i to afgørelser fra Højesteret taget stilling til gyldigheden af en sådan fratagelse. I den første sag U.2023.34 stadfæster Højesteret den 5. oktober 2022 Landsrettens afgørelse, og giver herved Udlændinge- og Integrationsministeriet medhold i, at den administrative fratagelse af statsborgerskab var gyldig.¹³⁹ Konsekvensen heraf er, at moderen og hendes børn må blive i den syriske lejr. Den 22. marts 2023 tager Højesteret stilling til gyldigheden af endnu en fratagelse. Denne fastslår, at Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative fratagelse af kvindens danske statsborgerskab var ugyldig, og at hun derfor får sit danske statsborgerskab tilbage.¹⁴⁰ Resultatet falder ud til kvindens fordel og får betydning for hendes to børn, eftersom de nu har udsigt til at komme hjem til Danmark. Den nuværende Justitsminister Peter Hummelgaard udtaler: *”Herefter er det – i lighed med den tidligere regerings linje – regeringens udgangspunkt, at hun som dansk statsborger med børn i lejrene i det nordlige Syrien tilbydes evakuering til Danmark.”*¹⁴¹ Regeringens udmelding om at hjemtage kvinden, der nu igen er dansk statsborger, er dog ikke overraskende eftersom passiviteten fra regeringen ville føre til en forskelsbehandling i sammenlignelige situationer, og derved en ulovlig forskelsbehandling og en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser. Det bliver tydeligt, at når blot moderen har dansk statsborgerskab, vil børnene kunne komme hjem til Danmark og få den tryghed og behandling de har brug for, uden at skulle opgive deres mor og eneste omsorgsperson. Alle sundhedsfaglige vurderinger siger det samme for alle børnene, uanset mødrenes statsborgerskabsstatus; evakuer børnene til Danmark sammen med deres mødre. En beslutning taget med børnenes bedste for øje, ville havde ført til en hjemtagelse af alle de danske børn og deres mødre, uagtet mødrenes statsborgerskabsstatus. Det er således hverken børnenes helbred, børnenes bedste eller børnenes rettigheder, der lægges til grund for en hjemtagelse, men derimod mødres statsborgerskab.

Flertallet i Københavns Byrets dom anfører, at en ret som påstået af sagsøgeren *”ikke kan støttes på diskriminationsbetragtninger eller andet forbud mod forskelsbehandling. Retten bemærker herved, at de børn og mødre, som af de danske myndigheder er hjemtaget fra de syriske lejre i det nordøstlige Syrien, herunder Roj-lejren, alle har haft dansk indfødsret.”*¹⁴² Af flertallet bliver det altså afvist, at der skulle være tale om forskelsbehandling, men ikke med anden begrundelse end, at de børn og mødre der er blevet hjemtaget, har dansk statsborgerskab. Men de tilbageværende børn i lejrene har også dansk statsborgerskab, så vil tilbuddet om evakuering med vilkår om adskillelse fra deres mødre ikke udgøre en ulovlig forskelsbehandling på baggrund af mødrenes statsborgerskab?

¹³⁷ Ibid., s. 15 f

¹³⁸ Lovforslag, L38 og Indfødsretsloven § 8 B, stk. 3

¹³⁹ U.2023.34. Højesterets Dom afsagt den 5. oktober 2022 i sag BS-16807/2022-HJR (2. afd.), s. 51

¹⁴⁰ Højesterets Dom afsagt den 22. marts 2023 i sag BS-23360/2022-HJR, s. 8. Se også Dalsgaard, Louise. *Højesteret: Ulovligt at fratage kvinde statsborgerskab*. dr.dk, 22. marts 2023.

¹⁴¹ Ritzau. *Red Barnet: De danske børn i Syrien er i livsfare*. Berlingske, 30. marts 2023. og Høj, Olivia., mfl. *Danmark tilbyder evakuering til IS-kvinde i Syrien*. dr.dk, 22. marts 2023.

¹⁴² Københavns Byret (2022), s 94

4.3.1 Kan der statueres forskelsbehandling af danske børn i strid med EMRK art. 14 på baggrund af mødrenes statsborgerskab?

Forbuddet mod diskrimination er opstillet i EMRK art. 14, og lyder som følger:

”Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller et hvert andet forhold.”

Art. 14 indeholder et accessorisk diskriminationsforbud, hvilket indebærer, at bestemmelsen alene kan anvendes, når der er påvist en tilknytning mellem den påberåbte forskelsbehandling, og en af de øvrige konventionsrettigheder. Art. 14 har således ikke noget uafhængigt anvendelsesområde, men komplementerer derimod de øvrige materielle bestemmelser i konventionen og de tilhørende protokoller.¹⁴³

Ikke enhver forskelsbehandling udgør diskrimination. For at en given forskelsbehandling er i strid med diskriminationsforbuddet i art. 14, skal der først og fremmest være en tilknytning til en af de øvrige konventionsrettigheder. Endvidere skal der være tale om sammenlignelige situationer, og forskelsbehandlingen skal være baseret på en af de forbudte grunde i EMRK art. 14. Hvis det er fastslået, at der er sket forskelsbehandling af sammenlignelige situationer pga. en af de forbudte grunde, vil der alligevel kunne foreligge diskrimination, hvis ikke forskelsbehandlingen kan objektivt og rimeligt begrundes, altså kravet om legitimt formål og proportionalitet.¹⁴⁴

4.3.1.1. Sammenlignelighed

EMD's generelle fortolkning af EMRK art. 14 er, at den omtvistede favorisering eller anden form for forskelsbehandling vedrører personer i sammenlignelige situationer. Dette er gentagne gange blevet udtrykt i EMD's praksis, bl.a. ved ” *not every difference in treatment will amount to a violation of Article 14. It must be established that other persons in an analogous or relevantly similar situation enjoy preferential treatment and that this distinction is discriminatory.* ”¹⁴⁵

I Københavns Byrets dom af 16. december 2022 bestrides det af Udenrigsministeriet, at:

*”... sagsøgerne skulle være udsat for direkte eller indirekte forskelsbehandling på baggrund af deres forældres statsborgerskab. Sagsøgerne selv er – ligesom øvrige danske statsborgere – blevet tilbudt bistand med evakuering, og befinder sig ikke i en sammenlignelig situation med børn af danske statsborgere i relation til bistand til forældres rejse til Danmark. Det gøres desuden gældende, at selv hvis der måtte foreligge forskelsbehandling, er denne under alle omstændigheder sagligt begrundet og proportional.”*¹⁴⁶

Men kan det virkelig være rigtigt, at børnene ikke befinder sig i sammenlignelige situationer?

¹⁴³ Se nærmere afsnit 4.3.1.4. og Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 407

¹⁴⁴ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 412 ff. og Rytter, Jens Elo (2021), s. 441 ff

¹⁴⁵ Storgaard, Louise Halleskov mfl. (2019), s. 415 og EMD's praksis i bl.a. *Konstantin Markin v. Russia*, (2012, para. 125)

¹⁴⁶ Københavns Byret (2022), s. 77

Sundhedsfaglige vurderinger udført i forbindelse med den nævnte Task Force vurdering,¹⁴⁷ samt efterfølgende lægerapporter,¹⁴⁸ når frem til en entydig sundhedsfaglige vurdering, der lyder på, at alle børnene, uanset om deres mødre har dansk statsborgerskab eller ej, skal evakueres til Danmark sammen med deres mødre. Anbefalingen fra fagpersoner er således identisk for alle børnene, men på trods heraf vælger regeringen at fastholde, at det alene er børnene, hvis mødre har dansk statsborgerskab, der kan blive evakueret sammen med deres mødre. Myn-dighederne ser altså bort fra, hvad der er til barnets bedste, og statsborgerskabet afgør, hvilket vilkår der fremsættes for evakueringen. Det bliver af sagsøgeren i Københavns Byret endvidere påpeget, at *"Alle børnene har været udsat for de samme humanitære leveforhold i fangelejrene i Syrien, og de tre sagsøgende børn har således ikke bedre fysiske eller psykiske levevilkår end de børn, som blev repatrieret på grund af den humanitære situation i lejrene tilbage i oktober 2021."*¹⁴⁹ Et argument, der også taler for, at alle børnene befinder sig i sammenlignelige situ-ationer, og at der eventuelt kan forekomme forskelsbehandling.

4.3.1.2. Forbudte grunde i art. 14

Ud over sammenlignelighed, skal forskelsbehandlingen også være sket på baggrund af en af de forbudte grunde i EMRK art. 14. Bestemmelsen slutter med *"... eller ethvert andet forhold"*, og i den engelske original *"any ground such as"*, hvilket viser bestemmelsens ikke-udtøm-mende karakter.¹⁵⁰ Spørgsmålet bliver således, om en forskelsbehandling på baggrund af mød-renes statsborgerskab kan rummes under bestemmelsens *"... eller ethvert andet forhold"*.

På linje med EMD's praksis anses forskelsbehandling alene på baggrund af statsborgerskab for at være omfattet af art. 14.¹⁵¹ Selvom situationen også handler om mødrenes mulighed for at komme til Danmark, handler det mindst lige så meget om børnenes rettigheder. Alle børnene har dansk statsborgerskab, hvorfor der i grunden ikke er tale om den "klassiske" problemstil-ling vedrørende forskelsbehandling på baggrund af statsborgerskab, men derimod tale om en eventuel forskelsbehandling af børnene på baggrund af deres mødres statsborgerskab. En sådan situation bør kunne rummes under den relativt brede formulering, der ligger i *"... et hvert andet forhold"*, og om ikke andet som en forskelsbehandling på baggrund af børnenes *"fødsel"*.

Af EMD's praksis er der visse forskelsgrunde, der kan være problematiske. Dette er bl.a. nati-onalitet, fødsel og etnisk oprindelse, og er altså faktorer som den pågældende er uden indfly-delse på. I nærværende situation er der tale om forskelsbehandling på baggrund af netop så-danne faktorer. Mødrenes statsborgerskab omhandler ikke direkte børnenes person,¹⁵² men må anses for værende et forhold, der ligger uden for dem selv. I henhold til EMRK art. 14 kan der forekomme direkte såvel som indirekte diskrimination. Direkte diskrimination foreligger, når et usagligt kriterium danner grundlag for at forskelsbehandle visse persongrupper, altså at der i selve begrundelsen for tiltaget ligger en diskrimination.¹⁵³ Indirekte diskrimination foreligger i situationer, hvor tiltaget tilsyneladende er neutral, men hvor virkningen af tiltaget indebærer en diskrimination.¹⁵⁴ I nærværende tilfælde er der tale om et vilkår, der bliver sat på baggrund

¹⁴⁷ Task Force (2021), s. 10

¹⁴⁸ Københavns Byret (2022), s. 7 ff

¹⁴⁹ Ibid., s. 61

¹⁵⁰ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 417

¹⁵¹ Ibid., s. 417.

¹⁵² Ibid., s. 417 f

¹⁵³ Rytter, Jens Elo (2021), s. 441

¹⁵⁴ Ibid., s. 442

af mødrenes manglende danske statsborgerskab, og det er heri forskelsbehandlingen foreligger, hvorfor der må være tale om, at der sker en direkte diskrimination af børnene.

En evakuering med vilkår om adskillelse fra mødrene, fastsat på baggrund af mødrenes statsborgerskab, synes herved at kunne hævdes at udgøre en direkte forskelsbehandling af sammenlignelige situationer på baggrund af en af de forbudte grunde i art. 14, og det må formentlig kræve meget vægtige grunde eventuelt at legitimere en sådan forskelsbehandling.

4.3.1.3. Kan forskelsbehandlingen legitimeres?

Herefter bliver det et spørgsmål om denne forskelsbehandling er ulovlig, eller om forskelsbehandlingen, som gjort gældende af Udenrigsministeriet i Københavns Byrets dom, er *”sagligt begrundet og proportional.”*¹⁵⁵ Der henvises her til svarskifter og processkifter, som ikke har været tilgængelige i specialeprocessen, hvorfor indholdet af dette ikke har været kendt materiale, og derfor ikke har kunnet anvendes til at se på statens begrundelse for, hvorfor forskelsbehandlingen skulle være saglig og proportional.¹⁵⁶ Dette rejser spørgsmålet om, hvad der i grunden er sat op imod barnets bedste for at legitimere en sådan forskelsbehandling.

Som det ses i både Højesterets afgørelser om gyldigheden af et frataget statsborgerskab¹⁵⁷ samt afgørelsen i Københavns Byret af 16. december 2022, er det tydeligt, at hele spørgsmålet om mødrene kredser om sikkerhedsrisikoen. Det bliver af sagsøgeren i Københavns byrets dom gjort gældende, at en forskelsbehandling i henhold til EMRK art. 14 og BK’s art. 2 *”ikke kan fraviges af hensyn til fx statens sikkerhed”*¹⁵⁸. Dette synspunkt synes dog at være en smule for vidtgående eftersom det i EMD’s fortolkning af EMRK art. 14 er slået fast, at en forskelsbehandling kan legitimeres med begrundelse i statens sikkerhed. Dette fremgår bl.a. af EMD’s afgørelse i *Konstantin Markin v. Russia*, hvor statens sikkerhed anses som værende et *”legitimate aim.”*¹⁵⁹

Staten vil på den baggrund kunne legitimere en forskelsbehandling i hensynet til statens sikkerhed. Til medierne er det blevet udtrykt, at kvinderne har vendt Danmark ryggen, og derfor ikke længere er velkomne. Bag dette synes dog også at ligge et hensyn til Danmarks sikkerhed, hvilket bl.a. kan udledes af førnævnte Task Force vurdering, samt Justitsministeriets anmodning om en sikkerhedsmæssig vurdering fra PET i forhold til en *”samlet håndtering af de tre kvinder med dansk statsborgerskab og deres børn i lejrene, som forholder sig til de sikkerhedsmæssige aspekter af om nødvendigt at tilbyde evakuering af både de tre danske mødre og deres børn til Danmark”*¹⁶⁰

For at begrunde forskelsbehandlingen skal der foretages en vurdering af, om mødrene uden dansk statsborgerskab udgør en større trussel mod Danmarks sikkerhed, end kvinderne med dansk statsborgerskab. Sagsøgeren i dommen ved Københavns byret bestrider, at sagsøgte ministerie har godtgjort netop dette:

¹⁵⁵ Københavns Byret (2022), s. 77

¹⁵⁶ Ibid., s. 77

¹⁵⁷ U.2023.34 og Højesterets dom (2023)

¹⁵⁸ Københavns Byret (2022), s. 61

¹⁵⁹ European Court of Human Rights. *Guide on EMRK article 14 and Article 1 of Protocol nr. 12 – Prohibition of discrimination*, s. 17 (pkt. 67) og EMD’s praksis i *Konstantin Markin v. Russia* (2012, para. 137)

¹⁶⁰ PET. *Sikkerhedsvurdering* (2021)

*”(...) sagsøgte på intet tidspunkt har foretaget en konkret og individuel vurdering af, om de to kvinder udgør en trussel mod den nationale sikkerhed. Der foreligger alene vurderinger foretaget af PET, som fastslår, at kvinderne ved at rejse til Syrien i 2014/2015 handlede til skade for Danmarks vitale interesser. Der er altså tale om en markant anden vurdering, end den, som sagsøgte ministerium skal foretage af, om de to mødre konkret og aktuelt udgør en fare for den nationale sikkerhed. Endvidere bestrides det at indgrebet er nødvendigt.”*¹⁶¹

Alle mødrene har, dansk statsborgerskab eller ej, valgt at tage fra Danmark til Syrien med deres respektive partnere for at støtte islamisk stat. De har ved dette gjort sig skyldige i strafbare forhold efter straffelovens § 114, særligt § 114 c og § 114 j, ved at have *”handlet til skade for Danmarks vitale interesser”*.¹⁶² Af sikkerhedsvurderingen foretaget af PET vedrørende de tre kvinder med dansk statsborgerskab, fremgår det generelt om terrortruslen fra udrejste og tilbagevendte fra konfliktzonen, at:

*”En persons udrejse til en konfliktzone for at støtte en militant islamist dagsorden betyder dog ikke nødvendigvis, at personen udgør en terrortrussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet. Terrortruslen beror på en konkret vurdering af den enkeltes hensigt og kapacitet til at angribe danske mål.”*¹⁶³

PET indikerer her, at der skal foretages en konkret vurdering af de enkelte sager. En vurdering der fastslår, at mødrene uden dansk statsborgerskab, udgør en yderligere trussel mod Danmarks sikkerhed, end de danske mødre, der er kommet til Danmark, synes ikke at være udarbejdet. En vurdering der er nødvendig at foretage, hvis kvindernes sikkerhedsrisiko skal kunne begrunde en forskelsbehandling af børnene.

PET lægger i rapporten endvidere vægt på, at mødrene grundet deres danske statsborgerskab udgør en trussel mod Danmark, eftersom de på sigt vil kunne indrejse i Danmark.¹⁶⁴ Dette står i modsætning til kvinderne uden dansk statsborgerskab, eftersom disse vil kunne afvises ved den danske grænse, hvis det lykkedes at nå dertil. Truslen om, at kvinderne alligevel på et tidspunkt ville komme til Danmark, er derved ikke på samme måde til stede hos kvinderne uden statsborgerskab, som den er ved kvinderne med dansk statsborgerskab. Det bliver dog af PET også pointeret, at udrejste og tilbagevendte fra konfliktzonen kan udgøre en trussel mod Danmark *”uanset om personerne opholder sig i konfliktzonen eller er returneret til Danmark.”*¹⁶⁵ Udover kvindernes trussel har PET set på truslen fra børnene, hvoraf det fremgår, at børnenes lave alder bevirker, at de endnu ikke udgør en aktuel terrortrussel mod Danmark. Dog blev det ved rapportens udarbejdelse den 18. maj 2021, vurderet, at halvdelen af de 14 børn, der nu er kommet til Danmark, nærmede sig en *”... aldersgruppe, som ifølge tilgængelige oplysninger er særligt sårbar for at blive udsat for indoktrinering og radikalisering eller for at blive udsat for Islamisk Stat med henblik på at modtage våbentræning.”* Endvidere forøges risikoen for indoktrinering jo længere tid børnene opholder sig i et radikaliseret miljø.¹⁶⁶ Kvindernes trussel sættes herved i sammenhæng med børnenes risiko, og PET konkluderer:

”I lyset af den aktuelle usikre situation i lejrene, og ud fra en samlet vurdering af de sikkerhedsmæssige forhold, er det PET’s vurdering, at det – i det omfang det ikke viser

¹⁶¹ Københavns Byret (2022), s. 57

¹⁶² Ibid., s. 57, 60, 85

¹⁶³ PET. *Sikkerhedsvurdering* (2021), s. 1

¹⁶⁴ Ibid., s. 3

¹⁶⁵ Ibid., s. 4

¹⁶⁶ Ibid., s. 2

sig realistisk at evakuere danske børn uden deres mødre – vil være mest hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at søge de tre danske kvinder evakueret sammen med deres børn. Denne løsning vurderes således samlet set at være forbundet med færrest usikkerhedsmomenter i forhold til håndteringen af den trussel de pågældende personer vil kunne udgøre på sigt mod Danmark og danske interesser i udlandet.”¹⁶⁷

PET pointerer endvidere, at vurderingen ikke omfatter øvrige udrejste personer, med tilknytning til Danmark, herunder andre danske statsborgere, der måtte opholde sig i konfliktområdet og, at der derfor vil skulle udarbejdes en konkret og individuel vurdering af andre tilfælde. Dog synes vurderingen af børnenes trussel mod Danmark formentlig at kunne overføres til de børn der fortsat sidder i fangelejrene – jo længere tid Danmark tøver, jo større bliver truslen. Dette er også radikaliseringsforsker og lektor ved det psykologiske fakultet på Oslo Universitet, Milan Obaidis, vurdering. Han udtaler i en artikel i Information den 20. maj 2021, at: *”Hvis PET vurderer, at der er en risiko, bør det gælde dem alle sammen, hvis de befinder sig i samme kontekst.”* Risikoen for radikalisering må ifølge ham formodes at være lige stor blandt alle børnene, hvis de bliver i lejrene. Både dem med danske mødre og dem, hvis mødre har fået frataget deres danske statsborgerskab.¹⁶⁸

Udenrigsministeriet synes derfor ikke at have en saglig og proportional begrundelse for at fremsætte forskellige vilkår for børnenes evakuering på baggrund af mødrenes statsborgerskab. Forskelsbehandlingen antages på den baggrund ikke at kunne legitimeres, og der foreligger således en ulovlig forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14.

Hvis formålet på trods heraf anerkendes som sagligt, vil det skulle vurderes om der foreligger proportionalitet. Allerede fordi der ikke er foretaget en konkret vurdering af de tilbageværende mødres sikkerhedsrisiko, må det vurderes, at en forskelsbehandling ikke kan anses som proportional, da der ikke er et rimeligt forhold mellem målet og midlet, som er at adskille børnene fra mødrene.¹⁶⁹ Hvis der havde været udarbejdet en konkret sikkerhedsvurdering, er det dog ikke sikkert, at denne ville kunne opveje hensynet til barnets tarv når børnene sidder i så alvorlig en helbredsmæssig situation, da dette formentlig ikke ville være proportionalt.

4.3.1.4. Art. 14's accessoriske karakter

Som kort nævnt er art. 14 en accessorisk bestemmelse, hvorfor den skal kobles op med andre konventionsbestemmelser eller protokoller. Anvendelsen af EMRK art. 14 er autonom i den forstand, at bestemmelsen kan anvendes, og eventuelt krænktes, uden at den tilknyttede ret-tighed i sig selv er blevet krænknet.¹⁷⁰ Netop art. 14's accessoriske anvendelse påpeges af Udenrigsministeriet i Københavns Byrets dom af 16. december 2022, hvor de gør gældende at *”(...) EMRK art. 14, ikke i sig selv hjemler nogen rettigheder, og at bestemmelsen ikke er påberåbt af sagsøgeren i sammenhæng med en anden materiel konventionsbestemmelse.”¹⁷¹* Det er korrekt, at sagsøger i sit anbringende vedrørende forskelsbehandling, ikke umiddelbart kobler

¹⁶⁷ Ibid., s. 5

¹⁶⁸ Wang, Laura Friss., Abrahamsen, Sebastian. *Eksperters advarer: De fem børn, som ikke hentes hjem fra Syrien, kan også øge terrortruslen*. Information, 20. maj 2021.

¹⁶⁹ Rytter, Jens Elo (2021), s. 89

¹⁷⁰ Storgaard, Louise Halleskov. (2019), s. 409 og EMD's praksis i bl.a. *Konstantin Markin v. Rusland*, pr. 131-152

¹⁷¹ Københavns Byret (2022), s. 77

dette op på andre konventionsbestemmelser,¹⁷² men umiddelbart skal dette anbringende læses i sammenhæng med de øvrige anbringender, der inddrager konkrete konventionsbestemmelser.

I nedenstående sættes EMRK art. 14 i relation til øvrige konventionsrettigheder. Her ses der på, hvorvidt tilbuddet om evakuering med vilkår om adskillelse, påvirker børnenes ret til indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 og deres ret til privat- og familieliv i henhold til EMRK art. 8, og om der på baggrund af mødrenes statsborgerskab sker forskelsbehandling af børnenes rettigheder efter disse bestemmelser i strid med EMRK art. 14. Endvidere undersøges det om tilbuddet udgør en forskelsbehandling i henhold til FN's Børnekonvention på baggrund af mødrenes statsborgerskab.

4.3.2. Udgør tilbuddet en forskelsbehandling i relation til børnenes ret til respekt for familieliv i henhold til EMRK art. 8 sammenholdt med art. 14?

I den nævnte Task Force rapport påpeges det, at:

*” Danmarks internationale forpligtelser kan være til hinder for at tilbyde evakuering af et barn uden forælderen med forælderen samtykke. Dette vil eksempelvis være tilfældet i sager med børn, som vurderes at være helt afhængige af forælderen. I sådanne tilfælde kan det ikke afvises, at Danmark efter EMRK art. 8 om retten til respekt for bl.a. privat- og familieliv kan være forpligtet til også at yde bistand til forælderen som forudsætning for, at der kan ydes bistand til barnet. ”*¹⁷³

Danmark skal, som følge af den fastlagte jurisdiktion og positive forpligtelse, sikre og respektere børnenes ret til indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol nr. 4¹⁷⁴, men vil ydermere også skulle sikre konventionens øvrige rettigheder i forbindelse med retten til indrejse. Dette indebærer bl.a., at staten skal sikre børnenes ret til privat- og familieliv efter EMRK art. 8 samt, at denne ret sikres uden forskelsbehandling, jf. EMRK art. 14. Det følger af EMRK art. 8:

”Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendig i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.”

Hovedformålet med art. 8 er at sikre børn og forældre, hvilket af EMD er udtrykt ved at *” the mutual enjoyment by parent and child of each other's company constitutes a fundamental element of family life. ”*¹⁷⁵ Vigtigheden af beskyttelsen i art. 8 bliver også påpeget i Københavns Byret, hvor det fremgår at *”kernen i EMRK art. 8's beskyttelse er forældre og deres mindreårige børn. ”*¹⁷⁶

Et familieliv beskyttet af EMRK art. 8 eksisterer ikke alene på det grundlag, at to personer er i familie med hinanden i biologisk eller juridisk forstand, men må afgøres ud fra om der er et

¹⁷² Ibid., s. 61

¹⁷³ Task Force (2021), s. 15

¹⁷⁴ Se nærmere afsnit 4.1. og 4.2.

¹⁷⁵ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 311

¹⁷⁶ Københavns Byret (2022), s. 57

”tæt personligt bånd”.¹⁷⁷ Mellem de tilbageværende børn og deres mødre foreligger der både biologiske bånd og et stærkt tilknytningsforhold til mødrene.¹⁷⁸ Hvis ikke det biologiske bånd skulle være tilstrækkeligt til at statuere et familieliv i henhold til EMRK art. 8, må et familieliv kunne statures på baggrund af den tætte faktiske tilknytning mellem børnene og mødrene.¹⁷⁹

Staten må som udgangspunkt ikke foretage indgreb i individets ret til at udøve sit privat- og familieliv, jf. art. 8, stk. 1. Dog er Art. 8 ikke en absolut bestemmelse, hvorfor det efter art. 8, stk. 2 er muligt at legitimere et indgreb i retten til at udøve sit familie- og privatliv, hvis de i stk. 2 opstillede betingelser er opfyldt. For at et indgreb kan legitimeres skal dette være hjemlet i national lovgivning, det skal varetage et eller flere af de i stk. 2 nævnte formål og indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund for at opnå det eller de pågældende formål. Familieerne i lejrene er som følge af art. 8 beskyttet mod indgreb, hvorved familiens medlemmer adskilles, medmindre tungtvejende hensyn retfærdiggør indgrebet.¹⁸⁰ EMD har flere gange fastslået, at det er essentielt, at hensynet til barnets bedste bliver iagttaget, hvis der skal gøres indgreb i retten til familieliv. En adskillelse af børn og mødre må anses for eventuelt at kunne udgøre et indgreb i retten til familieliv efter EMRK art. 8. Myndighederne synes ved fastsættelsen af vilkåret ikke at tage hensyn til barnets bedste, eftersom de går direkte imod klare vurderinger af, at det bedste for barnet vil være, at børnene evakueres sammen med deres mødre. Herved synes myndighederne altså tydeligt at fravige EMD’s praksis. Der vil ved fastsættelsen af vilkår om adskillelse, og effektiviseringen af en sådan, ske begrænsninger i samværet med mødrene, eftersom børnene i den situation ikke vil have mulighed for samvær. Dette vil også tale for, at det fastsatte vilkår udgør et indgreb i børnenes ret til familieliv efter EMRK art. 8.¹⁸¹ Det formodes at være plausibelt, at det fastsatte vilkår kan udgøre et indgreb i børnenes ret til familieliv i henhold til EMRK art. 8, men en yderligere undersøgelse foretages ikke, da det som følge af EMRK art. 14’s autonome karakter, ikke er et krav, at der er sket en krænkelse af den pågældende konventionsbestemmelse for at kunne statuere forskelsbehandling.¹⁸²

Børnene, hvis mødre er danske statsborgere, kan evakueres til Danmark med deres mor, mens børnene, hvis mødre ikke er danske statsborgere, alene kan evakueres til Danmark med vilkår om adskillelse fra deres mor. Dette indebærer, at børnene, der alle er danske, får forskellige muligheder for at udleve deres familieliv. I vurderingen af om der sker en forskelsbehandling i børnenes ret til at udleve deres familieliv i henhold til EMRK art. 8, inddrages børnenes mulighed for at opretholde et familieliv med mødrene. Mødrenes forventede straffesag bevirker, at der uanset om mødrene kommer med til Danmark eller ej, vil ske en adskillelse der indebærer, at børnene vil skulle anbringes hos enten familie eller andre der kan tage sig af dem. Denne adskillelse er nødvendig, da mødrene skal straffes, hvis de har gjort sig skyldige i et strafbart forhold. Hvis mødrene afsoner en straf i Danmark, vil der fortsat være mulighed for at sikre samvær og en opretholdelse af familielivet. Modsat vil muligheden for opretholdelse af familielivet være stort set umulig, hvis mødrene forbliver i lejren eftersom forestillingen om, at børnene skulle besøge lejren, er utænkelig, da det formentlig vil trævle op i børnenes traumer. De dårlige kommunikationsmuligheder i lejren vil endvidere gøre det svært at etablere en stabil og kontinuerlig kontakt med mødrene. Børnenes adgang til at udleve deres familieliv synes derfor, i det væsentlige, at være forskellig alt efter om mødrene kommer til Danmark eller ej.

¹⁷⁷ Storgaard, Louise Halleskov., mfl. (2019), s. 311

¹⁷⁸ Københavns Byret (2022), s. 27 ff.

¹⁷⁹ Dijk, van Pieter mfl. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Forth Edition. Oxford, Antwerpen: Intersentia. 2006, s. 693-694

¹⁸⁰ Rytter, Jens Elo (2021), s. 224

¹⁸¹ Ibid., s. 229

¹⁸² Se nærmere afsnit 4.3.1

Vilkåret om adskillelse må, på denne baggrund, sammenholdt med den foretagne art. 14-test i afsnit 4.3.1., anses for at udgøre en ulovlig forskelsbehandling i børnenes ret til at udleve sit familieliv efter EMRK art. 8 i strid med art. 14.

4.3.3. Kan tilbuddet om evakuering eventuelt udgøre en forskelsbehandling i relation til børnenes ret til indrejse i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol nr. 4 i strid med EMRK art. 14?

Danmark har tilbudt alle de danske børn i lejrene evakuering til Danmark, dog med forskellige vilkår. Børnene, hvis mødre har dansk statsborgerskab, tilbydes evakuering sammen, mens børnene, hvis mødre ikke har dansk statsborgerskab, alene tilbydes evakuering uden deres mødre, hvis mødrene samtykker hertil. Børnenes praktiske og effektive opnåelse af retten til indrejse i Danmark synes således at kunne påvirkes af en adskillelse fra mødrene, og det er netop denne forskellighed i vilkårene for børnenes mulighed for indrejse efter Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, der eventuelt vil kunne udgøre en forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14.

Der foreligger en positiv forpligtelse for staten til at sikre, at retten er praktisk og effektiv, og EMD har fastslået, at hvis der er tale om en anmodning om repatriering på vegne af mindreårige, bør der ved vurderingen af beslutningsprocessen sikres, at myndighederne har taget behørigt hensyn til lighedsprincippet, der gælder for udøvelsen af retten til indrejse på det nationale område, samt barnets bedste i sammenhæng med deres særlige sårbarhed og specifikke behov.¹⁸³ EMD kræver derved, at barnets tarv inddrages i beslutningen om at fastsætte forskellige vilkår for barnets mulighed for indrejse på eget territorie. De danske myndigheders hensyntagen til barnets tarv synes dog ikke at være til stede, eftersom vilkåret umiddelbart alene er fastsat på baggrund af mødrenes statsborgerskab og ikke på baggrund af en individuel vurdering. Hvis barnets tarv alligevel skulle være inddraget ved fastsættelsen af tilbuddet, har dette umiddelbart ikke haft betydelig, hvis nogen, vægt, eftersom tilbuddet strider mod faglige vurderinger om, at det bedste for børnene vil være at blive evakueret med deres mødre.¹⁸⁴

Isoleret set synes det ikke muligt, at børnene i sig selv vil have mulighed for at udnytte deres ret til indrejse uden hjælp fra mødrene. Scenariet om at børnene, alene eller med deres mødre, skulle nå den danske grænse uden bistand fra myndighederne, synes endvidere ikke opnåelig, jf. EMD's vurdering af en sådan mulighed i *H.F. and others v. France*.¹⁸⁵ At de danske myndigheder fremsætter et tilbud om evakuering af børnene med vilkår om adskillelse, giver børnene en mulighed for at udnytte retten til indrejse. Børnenes realisering af deres rettigheder efter Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 synes i praksis at være afhængig af både bistand fra den danske stat og af mødrenes ledsagelse. Men hvordan kan der eventuelt opstå en forskelsbehandling i børnenes ret til indrejse, når de danske myndigheder rent faktisk, ved en positiv handling, går ind og tilbyder bistand til danske børn for at sikre deres ret til indrejse efter art. 3, stk. 2 i Protokol 4? Problemet ligger i, at sikringen af retten til indrejse, som følge af børnenes afhængighed af mødrene, sammenholdt med myndighedernes tilsidesættelse af inddragelsen af barnets bedste, ikke umiddelbart kan anses som værende praktisk og effektiv, hvis ikke mødrene kommer med hjem til Danmark. Endvidere synes det, på baggrund af vurderingen om børnenes tætte tilknytning til deres mødre, ikke tænkeligt at børnene, hvis man spurgte dem,¹⁸⁶ ville have lyst til at rejse til Danmark uden deres mødre.

¹⁸³ *H.F. and others v. France* (2022, para.269, 276)

¹⁸⁴ Taks Froce, s. 10

¹⁸⁵ Se nærmere afsnit 2.1. og *H.F. and others v. France* (2022, para. 213)

¹⁸⁶ BK art. 12

På den baggrund, og med begrundelse i art. 14-testen foretaget i afsnit 4.3.1., vil det således formentlig kunne lægges til grund, at vilkåret om adskillelse fra mødrene kan udgøre en forskelsbehandling i børnenes ret til indrejse efter Artikel 3, skt. 2 i Protokol 4 i strid med EMRK art. 14.

4.3.4. Forskelsbehandling i henhold til Børnekonventionen

Ud over en forskelsbehandling i strid med art. 14, synes der også potentielt at kunne foreligge en ulovlig forskelsbehandling i strid med BK's art. 2:

Stk. 1. Deltagerstaterne skal respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, for ethvert barn inden for deres jurisdiktion, uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dets forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etniske eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.

Stk. 2. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at barnet beskyttes mod alle former for forskelsbehandling eller straf på grund af barnets forældre, værges eller familiemedlemmers stilling, virksomhed, udtrykte ansuelse eller tro.

Bestemmelsen indebærer, at børn ikke må forskelsbehandles på baggrund af deres forældres status, og at der skal træffes alle foranstaltninger for at sikre, at barnet ikke stilles anderledes på baggrund af deres forældre. Spørgsmålet bliver således, om en forskelsbehandling på baggrund af mødrenes statsborgerskab, vil kunne anses for at falde under forældrens "anden stilling", og derfor udgøre en ulovlig forskelsbehandling i strid med BK's art. 2. Ordlyden "anden stilling" er en relativ bred og "åben" formulering, hvilket indikerer bestemmelsens ikke-udtømmende karakter, hvorfor ulovlig forskelsbehandling kan ske på baggrund af andre end de i bestemmelsen nævnte forhold. En forskelsbehandling på baggrund af mødrenes statsborgerskab synes at kunne rummes under "anden stilling" med samme begrundelse, som argumenteret for vedrørende art. 14 "et hvert andet forhold",¹⁸⁷ og umiddelbart synes det muligt, at en forskelsbehandling på baggrund af mødrenes statsborgerskab kan udgøre en forskelsbehandling af børnene i strid med BK's art. 2. Som det også er tilfældet ved EMRK art. 14, stilles der i henhold til BK's art. 2 ligeledes krav om, at der alene er tale om forskelsbehandling, hvis der foreligger sammenlignelige situationer. Med samme begrundelse som for EMRK art. 14¹⁸⁸ lægges det til grund, at alle børnene befinder sig i sådanne sammenlignelige situationer.

Børnenes helbred kræver, at der bliver fremsat særlige foranstaltninger. Det skal bemærkes, at anvendelsen af princippet om ikke at forskelsbehandle, og om lige adgang til rettigheder ikke er ensbetydende med, at der skal ske identisk behandling, hvilket også fremgår af en generel kommentar fra Menneskerettighedskomiteén, hvor de understreger vigtigheden af at træffe særlige foranstaltninger for at mindske eller eliminere forhold, der forårsager diskrimination.¹⁸⁹ Børnene befinder sig i en situation, hvor der i alle tilfælde anbefales en evakuering sammen med deres mødre, og hvor foranstaltningerne fremsat af myndighederne, altså tilbuddet om evakuering med vilkår om adskillelse, ikke synes at være tilstrækkeligt til at hjælpe børnene i den situation de befinder sig i. Myndighederne vil umiddelbart alene kunne mindske eller eliminere forskelsbehandlingen mellem de danske børn, hvis de hjemtager børnene sammen med deres mødre.

¹⁸⁷ Se nærmere afsnit 4.3.1.

¹⁸⁸ Se nærmere afsnit 4.3.1.1.

¹⁸⁹ General Comment No. 5 (2003). *General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)*

Spørgsmålet om, hvorvidt børnene i lejerne bliver udsat for forskelsbehandling på baggrund af mødrenes statsborgerskab, fremsættes i U.2023.34. Det er i relation til de tilbageværende børn ikke relevant at se på selve fratagelsen af statsborgerskabet, som U.2023.34 omhandler, men argumenterne i forbindelse med denne fratagelse, kan anvendes i sammenhæng med spørgsmålet om mødrenes statsborgerskabs betydning for børnene. I U.2023.34. bliver det af sagsøgeren gjort gældende, at en fratagelse af kvindens danske statsborgerskab har indgribende konsekvenser for hendes to børn, der begge har dansk statsborgerskab, samt være i strid med forbuddet mod at forskelsbehandle på baggrund af forældrenes forhold, jf. BK art. 2, eftersom kvindens børn i modsætning til de andre danske børn alene er blevet tilbudt evakuering, hvis moderen samtykker til adskillelse. Den eneste grund til denne forskelsbehandling er, at moderen har fået frataget sit danske statsborgerskab.¹⁹⁰ Udlændinge- og Integrationsministeriet mener ikke, at de danske børn falder inden for dansk jurisdiktion, hvorfor en fratagelse af statsborgerskab ikke kan stride med BK art. 2, da staten alene skal sikre og respektere rettigheder for børn inden for deres jurisdiktion.¹⁹¹ Som påpeget i afsnit 4.1. antages det, at der foreligger dansk jurisdiktion overfor børnene, i relation til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4, hvorfor det må lægges til grund, at staten skal sikre og respektere børnenes rettigheder efter BK i denne henseende. Udlændinge- og Integrationsministeriets anbringende om ikke at være forpligtet i henhold til BK grundet manglende jurisdiktion, synes derfor at være uholdbar, hvorfor det bør sikres, at der ikke sker en forskelsbehandling af børnene i lejerne.

I Københavns Byrets dom af 16. december 2022 er det af Udenrigsministeriets gjort gældende, at hvis der fastslås dansk jurisdiktion, vil *"hverken den danske regerings tilbud om evakuering af sagsøgerne uden deres mødre (...) eller afvisning af at evakuere sagsøgeren sammen med deres mødre"* stride mod BK's art. 2 og 3.¹⁹² Som begrundelse for, hvorfor der ikke er tale om en krænkelse, henvises til svarskriftets afsnit 4.4.2.-4.4.3., s. 18-23. Dette har ikke været tilgængeligt under specialeprocessen, men det må antages, at der i dette svarskrift foreligger en forklaring på, hvorfor Udenrigsministeriet ikke mener, at tilbuddet strider med BK. I ankestævningen til landsretten bestrider sagsøgeren, at Udenrigsministeriet har foretaget den nødvendige, konkrete og individuelle vurdering,¹⁹³ hvorfor indholdet af svarskriftet formodentlig ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor tilbuddet ikke skulle udgøre en krænkelse af BK's art. 2. Endvidere skal der i afgørelser vedrørende børn altid tages særligt hensyn til barnets tarv, jf. BK's art. 3. De danske myndigheders fremsatte tilbud om evakuering med vilkår om adskillelse fra mødre, tilsidesætter tydeligt barnets tarv ved at gå stik imod lægers vurdering af, at det bedste for børnene vil være at blive evakueret med deres mødre og at en adskillelse vil være yderligere traumatiserende. Der synes på den baggrund at kunne foreligge en forskelsbehandling af børnene i strid med BK's art. 2, hvorfor spørgsmålet bliver, om denne kan legitimeres på samme vis som det er tilfældet ved en forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14. At en forskelsbehandling kan legitimeres fremgår ikke af ordlyden af BK's art. 2, men som ved EMRK art. 14, er det gennem fortolkning af BK's art. 2 slået fast, at en forskelsbehandling kan legitimeres. Det må derfor også lægges til grund, at forholdet vil kunne legitimeres på baggrund af hensynet til statens sikkerhed. Dog synes forskelsbehandlingen, med samme begrundelse som fremlagt i henhold til EMRK art. 14,¹⁹⁴ ikke at være legitimeret, og det må derfor antages, at det fremsatte tilbud om evakuering udgør en ulovlig forskelsbehandling af børnene i strid med BK's art. 2.

¹⁹⁰ U 2023.34, s. 26

¹⁹¹ Ibid., s. 29

¹⁹² Københavns Byret (2022), s. 87

¹⁹³ Ankestævning, s. 3

¹⁹⁴ Se nærmere afsnit 4.3.1.3.

4.4. Har Danmark en forpligtelse til at hjemtage børnene med deres mødre?

De danske tilfælde differentierer sig fra *H.F. and others v. France* i den forstand, at mødrene til de danske børn ikke har dansk statsborgerskab. Det skaber et dilemma i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt Danmark har en forpligtelse til at hjemtage børnene sammen med deres mødre. Det er i EMD's krav om, at staterne skal sikre, at retten i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4 er praktisk og effektiv, at forpligtelsen til også at hjemtage børnenes mødre kan opstå. Som følge af børnenes tætte tilknytning til og afhængighed af mødrene samt de lægefaglige vurderinger, der fastslår, at en adskillelse vil være yderligere traumatiserende for børnene, synes børnenes ret til indrejse ikke at være praktisk og effektiv, hvis ikke mødrene kommer med til Danmark. På den baggrund må det derfor antages, at Danmark som udgangspunkt vil have en forpligtelse til at hjemtage børnene sammen med deres mødre.

Endvidere vil den fastslåede forskelsbehandling af børnene på baggrund af mødrenes statsborgerskab i strid med EMRK art. 14 og BK art. 2, eventuelt kunne indebære en forpligtelse til at hjemtage børnene sammen med deres mødre. Staten vil ved denne forskelsbehandling umiddelbart have to muligheder: enten skal de tilbyde repatriering uden betingelse om adskillelse ellers skal de helt droppe tilbuddet. Hvis staten vælger den sidste mulighed og dropper tilbuddet, bliver spørgsmålet, om dette indebærer en krænkelse af børnenes materielle rettigheder efter Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4, som herved kan medføre en forpligtelse for staten til at hjemtage børnene med deres mødre. Dette er ikke undersøgt, men synes ikke at være utænkeligt.

Scenariet om at hjemtage børnene uden deres mødre synes på baggrund af ovenstående derfor ikke at være plausibelt, da dette vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

4.5. Nyeste udvikling vedrørende børnene

Den 12. maj 2023 blev det meldt ud, at regeringen vil hjemtage to børn og deres mor, som ikke har dansk statsborgerskab. Evakueringen sker som et politisk kompromis i regeringen, hvor Moderaterne ønsker børn og mødre hjem til Danmark, mens Venstre og Socialdemokratiet alene ønsker at hjemtage børnene uden deres mødre. Det fremgår, at der er tale om en politisk beslutning på baggrund af en konkret vurdering.¹⁹⁵ Denne udmelding fra regeringen kommer på et sent tidspunkt i specialeprocessen, hvorfor en yderligere analyse af, hvilken betydning meldingen har, ikke tids- eller pladmæssigt, har kunnet nås at blive fuldstændig indarbejdet. Dog synes meldingen om, at en kvinde uden dansk statsborgerskab nu hjemtages til Danmark, ikke at ændre på specialets problemstilling vedrørende en eventuel forskelsbehandling af børnene, eftersom der forud for denne beslutning har været en lang periode med tilsagn om repatriering betinget af samtykke til adskillelse af mødre og børn. Det ændrer heller ikke på, at børnene i en længere periode hævdes at have været udsat for forskelsbehandling på baggrund af deres mødres statsborgerskab.¹⁹⁶ Regeringens udmelding synes endvidere at have tilvejebragt en yderligere problemstilling, idet der eventuelt vil kunne opstå forskelsbehandling mellem børnene, hvis mødre ikke har dansk statsborgerskab.

I forbindelse med beslutningen om at hjemtage de to børn og deres mor skriver Udlændinge- og integrationsminister Kaare Dybvad Bek (S), at beslutningen om ikke at evakuere den sidste

¹⁹⁵ Høj, Olivia., To danske syriensbørn og deres mor hentes hjem fra al-Roj-lejren. DR.dk. 12. maj 2023.

¹⁹⁶ Se nærmere afsnit 4.3.

mor og hendes søn beror på en samlet vurdering, hvor der blandt andet er blevet lagt vægt på, at moderen, der ikke tilbydes evakuering, ikke har nogen reel tilknytning til Danmark, i modsætning til den mor, der er blevet tilbudt evakuering sammen med sine børn. Endvidere er der inddraget sikkerhedshensyn.¹⁹⁷ Regeringens beslutning er umiddelbart alene truffet med udgangspunkt i mødrene og ikke i børnene, men vil man ikke skulle inddrage barnets tarv som et væsentligt hensyn i vurderingen af, hvorvidt moderen skal med hjem? Er det utænkeligt, at sikkerhedsvurderingen vedrørende den tilbageværende mor og hendes søn på 6 år, vil kunne nå det samme resultat som ved de første tre kvinder, altså at det vil være sikkerhedsmæssigt mest forsvarligt at hjemtage både børn og mødre?

Regeringen handler rent politisk og med udgangspunkt i moderen. Dette står klart efter, at den 21. maj 2023 kom frem, at nye undersøgelser fra Sundhedsstyrelsen anbefaler at hente den sidste dreng hjem til Danmark. Konklusionen lyder *"Tilstanden for den seksårige danske dreng, der stadig sidder i fangelejr i Syrien, er bekymrende forværret, og han bør evakueres i løbet af uger."*¹⁹⁸ Ved at regeringen ikke hjemtager den sidste dreng går de altså stik imod deres egne anbefalinger, og denne politiske beslutning synes ikke at være til barnets bedste. Drengens tilstand er så slem, at det haster, og hvorfor skal den sidste dreng ikke med hjem? Og vil et sikkerhedshensyn overhovedet kunne opvejes i forhold til hensynet til barnets tarv i det konkrete tilfælde, hvor drengens tilstand anses som kritisk?

Den 23. maj 2023 skriver DR.dk, at jurister mener, at den seksårige danske dreng i den syriske fangelejr bliver udsat for ulovlig forskelsbehandling. Her bliver det af seniorforsker Eva Ersbøll ved Institut for Menneskerettigheder udtalt: *"Nu er der kun ét barn og én mor tilbage, så det er en tydelig forskelsbehandling af det barn, som ikke er begrundet med barnets forhold, men derimod med morens forhold."*¹⁹⁹ Umiddelbart synes der altså at være et klart grundlag for, at regeringen er forpligtet til også at hjemtage den sidste danske dreng.

Specialet tager ikke fat i EU-retten og børnenes rettigheder som unionsborgere, men dette synes også at kunne danne grundlag for en hjemtagelse af børnene sammen med deres mødre. *Repatriate the Children – Denmark* har, i samarbejde med Magrete Auken, arbejdet på en klage til Europa Parlamentets borgerklageudvalg, denne blev fremlagt for parlamentet den 24. maj 2023. Alle tilstedeværende parlamentspolitikere gav *Repatriate The Children – Denmark* ret i, at børn skal hentes hjem fra fangelejrene sammen med deres mor. Europa-Parlamentets borgerklageudvalg (PETI) vil nu sende et brev til den danske regering og kraftigt opfordre til at overholde menneskerettighedskonventionen og hjemtage drengen og moren.²⁰⁰ Der er her alene tale om en politisk vurdering af, hvad staten skal gøre, men denne må alligevel kunne påvirke de danske politikere.

Den seneste udvikling synes således at tydeliggøre, at de danske børn, der blev efterladt i lejrene efter regeringens beslutning i 2021, har været udsat for ulovlig forskelsbehandling, og at de burde være repatrieret til Danmark sammen med de andre danske børn.

¹⁹⁷ Høj, Olivia., *To danske syriensbørn og deres mor hentes hjem fra al-Roj-lejren*. DR.dk. 12. maj 2023.

¹⁹⁸ Pabst, Mette., mfl. *Regeringens egne eksperter slår alarm: Hent det sidste barn i Syrien hjem nu*. DR.dk, 21. maj 2023

¹⁹⁹ Dahlin, Ulrik. *Jurister: Seksårig dansk dreng i syrisk flygtningelejr udsættes for ulovlig forskelsbehandling*. Information. 23. maj 2023.

²⁰⁰ Instagramopost af @margrete.auken fra 24. maj 2023.

4.6. Når børnene og mødre kommer til Danmark

Som ved hjemtagelse af de 14 børn og deres mødre i 2021, vil der ske en adskillelse af børnene og mødre når de kommer til Danmark. Børnene vil formentlig blive anbragt sammen med deres pårørende²⁰¹ og nødvendig behandling vil igangsættes. Mødrene vil blive anholdt og formentlig tiltalt for en overtrædelse af straffelovens § 114, særligt § 114 c, 1. pkt. og § 114 j.²⁰² Den ene kvinde som regeringen ikke umiddelbart vil hjemtage, formodes at have modtaget våbentræning,²⁰³ hvorfor en sigtelse efter straffelovens § 114 d, stk. 3 formentlig også vil være mulig. Endvidere er det af Udlændinge- og integrationsminister Kaare Dybvad blevet udtrykt, at kvinden der nu hentes hjem vil søges retsforfulgt og ”*udvist af Danmark, hvis betingelserne er opfyldt.*”²⁰⁴ Muligheden for udvisning er sandsynlig, hvilket står klart efter, at en af kvinderne, der kom hjem i 2021, af Retten i Kolding fik frataget sit danske statsborgerskab og blev udvist af Danmark. Afgørelsen er anket til landsretten.²⁰⁵ En udvisning kan gribe ind i familielivet, hvorfor retten til privat- og familieliv i EMRK art. 8 vil kunne begrænse muligheden for en udvisning. Der vil således skulle foretages en konkret proportionalitetsafvejning af hensynet til udlændingens privat- og familieliv, herunder også hensynet til barnets tarv, over for hensynet til statens interesser, hvis kvinden uden dansk statsborgerskab vil kunne udvises.²⁰⁶

I forbindelse med hjemtagelsen i 2021 er det i en rapport udarbejdet af *Repatriate The Children – Denmark* påpeget, at processen ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til børnenes bedste, og at der ved senere hjemtagelser bør tages et større hensyn hertil. Rapporten fremsætter en række anbefalinger til en forbedret repatriering af børn og mødre fra fangelejrene i Syrien.²⁰⁷ Her bliver det bl.a. påpeget, at surrogatfængsling bør overvejes.²⁰⁸ Et tiltag der også blev foreslået ved hjemtagelsen i 2021, men ikke blev udført.²⁰⁹ Hvis surrogatfængsling ikke kan udføres, anbefaler rapporten, at mødre bør have mulighed for at overdrage varetægten til de pårørende og myndighederne for at undgå yderligere traumatisering af børnene, og for at skabe tillid mellem børnene og deres nye værger.²¹⁰

4.7. Eventuel mulighed for familiesammenføring, hvis børnene kommer hjem til Danmark uden deres mødre

Mødrene har fået frataget deres danske statsborgerskab ved en administrativ afgørelse truffet af Udenrigs- og integrationsministeriet på baggrund af indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Afgørelsen om fratagelse af statsborgerskab indebærer, at mødre ikke kan bo i Danmark sammen med deres børn, medmindre de får en opholdstilladelse. Det fremgår af forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, at ”... *den pågældende i forbindelse med en eventuel fratagelse af*

²⁰¹ Repatriate The Children – Denmark’s rapport. *Hjemtagelse af de danske børn fra de syriske fangelejre: Reintegration og rehabilitering efter repatriering fra det nordøstlige Syrien. Om de danske erfaringer i forbindelse med hjemtagelse af børn og mødre fra fangelejre i Syrien,*

²⁰² PET. *Tre kvinder tiltales for at fremme terrororganisationen Islamisk Stat.* PET, 4. november 2022. Se også Lovbekendtgørelse 2022-09-28 nr. 1360 Straffeloven.

²⁰³ P1 morgen den 13. maj 2023. ca. 1 time inde i udsendelsen.

²⁰⁴ Rasmussen, Lars Igum., mfl. *Nu bliver hun tilbudt evakuering, men når hun kommer til Danmark, vil regeringen have mor til to smidt ud igen.* Politiken. 12. maj 2023.

²⁰⁵ Retten i Kolding. Dom afsagt den 28. februar 2023, s. 54 ”*Thi kendes for ret*”

²⁰⁶ Rytter, Jens Elo (2021), s. 245 og Retten i Kolding (2023), s

²⁰⁷ RTC-rapport, s. 23

²⁰⁸ Ibid., s. 23, pkt. 4

²⁰⁹ Ibid., s. 14

²¹⁰ Ibid., s. 23, pkt. 5

statsborgerskabet i helt ekstraordinære tilfælde vil kunne have ret til en opholdstilladelse i Danmark under henvisning til EMRK art. 8." En sådan opholdstilladelse vil eventuelt kunne meddeles i henhold til udlændingelovens § 9 c.²¹¹ Det fremgår af Udl. § 9 c, stk. 1. 1. pkt. at:

"Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor."

Ved afgørelsen af om mødrene kan få opholdstilladelse, påhviler det de danske myndigheder at påse, at et eventuelt afslag på opholdstilladelse ikke krænker kvindens eller børnenes rettigheder efter EMRK eller FN's Børnekonvention.²¹² Staten vil således i visse tilfælde, herunder af hensyn til retten til privat- og familieliv efter EMRK art. 8, have en positiv forpligtelse til at meddele opholdstilladelse ud fra krav om, at staten skal finde en passende balance mellem fællesskabets- og individets interesser, og sikre at afgørelsen ikke er vilkårlig. Ved en sådan vurdering inddrages alle forhold, bl.a. de konkrete familieforhold, herunder om der er tale om mindreårige, der er afhængige af bestemte familiemedlemmer.²¹³ I en sag om familiesammenføring vil Udlændingestyrelsen skulle inddrage barnets relation til forælderen, herunder om der eksisterer et familieliv mellem dem, som Danmark er nærmest til at beskytte. Udlændingestyrelsen vil i den forbindelse foretage en vurdering af, om familielivet mellem forælderen og det herboende barn kan anses for at være afbrudt frivilligt. Hvis dette ikke er tilfældet, vil familielivet som udgangspunkt fortsat kunne betragtes som beskyttelsesværdigt inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.²¹⁴ Familiesammenføring med nær familie, særligt børn og forældre, bosat i udlandet, skal som hovedregel meddeles, hvis familielivet ikke kan opretholdes på anden måde.²¹⁵ Hvis mødrene forbliver i lejrene, synes muligheden for en opretholdelse af familielivet at være svær, grundet dårlige kommunikationsmuligheder og fraværet af muligheden for at skabe fysisk samvær,²¹⁶ hvilket kan tale for, at der skal meddeles familiesammenføring.

En familiesammenføring vil dog kunne nægtes med begrundelse i Udl. § 10, bl.a. hvis udlændingen anses for at være til fare for statens sikkerhed, jf. stk. 1, nr. 1. Anvendelsen af Udl. § 10 er absolut, og hvis mødrene anses at udgøre en risiko i henhold til Udl. § 10, vil et eventuelt hensyn til familielivet ikke kunne begrunde, at der alligevel skal ske familiesammenføring.

En eventuel familiesammenføring synes dog ikke at være aktuel, da det må antages, at Danmark er forpligtet til at meddele den sidste dreng evakuering sammen med sin mor, hvis Danmark ikke yderligere skal handle imod sine internationale forpligtelser.

5. Konklusion

Specialet havde til formål at analysere de juridiske problemstillinger ifm. hjemtagelsen af danske børn fra fangelejrene i Syrien, enten med eller uden deres mødre, med udgangspunkt i børnenes rettigheder. Endvidere havde specialet til formål at analysere Danmarks forpligtelse over for de tilbageværende danske børn i de syriske fangelejre.

²¹¹ Lovbekendtgørelse 2022-08-25 nr. 12 Udlændingeloven

²¹² U2023.34 (2022), s. 50, pr. 100 og forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3

²¹³ Karnovs noter til EMRK art. 8, note 59

²¹⁴ Københavns Byret (2022), s. 58

²¹⁵ Rytter, Jens Elo (2021), s. 252

²¹⁶ Se nærmere afsnit 4.3.2.

De danske myndigheder har ifm. spørgsmålet om Danmarks ansvar over for de danske børn i fangelejrene gjort gældende, at de ikke er forpligtet hverken som følge af EMRK eller FN's Børnekonvention, grundet manglende jurisdiktion. Som følge af EMD's afgørelse i *H.F. and others v. France* og EMD's fortolkning af Protokol 4, Art. 3, stk. 2 fastlægges det, at der i situationer, hvor der foreligger *special features* vil kunne opstå et jurisdiktionslink mellem staten og dens statsborgere, der muliggør statens jurisdiktion i henhold til EMRK art. 1. Jurisdiktionslink antages at være opstået mellem den danske stat og de danske børn, der sidder i de syriske fangelejre, hvilket bevirker at der er opstået dansk jurisdiktion i henhold til EMRK artikel 1, og Danmark skal hermed respektere og sikre børnenes rettigheder i henhold til EMRK og BK. I *H.F. and others v. France* fremsættes en to-trins-test for at undersøge, om der foreligger en positiv forpligtelse til at sikre statsborgeres ret til indrejse i Art. 3, stk. 2 i Protokol 4. Her slår EMD fast, at der i tilfælde, hvor der foreligger exceptionelle omstændigheder vil kunne opstå en positiv forpligtelse, og at der ved undersøgelsen af, om staten har opfyldt den positive forpligtelse, sikres at der i beslutningsprocessen er taget passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed. De danske børn sidder under samme forhold som de franske børn i *H.F. and others v. France*, hvorfor det uden videre er slået fast, at der også i de danske sager foreligger exceptionelle omstændigheder. I undersøgelsen af, om der foreligger passende retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed, differentierer den danske sag sig en smule fra den franske, idet de danske myndigheder, i modsætning til de franske myndigheder, rent faktisk har foretaget visse processuelle garantier. På trods heraf bliver det lagt til grund, at disse processuelle garantier ikke udgør tilstrækkelige retssikkerhedsforanstaltninger mod vilkårlighed, hvilket indebærer, at Danmark har krænket børnenes ret efter Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4. Danmark har positiv forpligtelse til at sikre, at børnenes ret til indrejse er praktisk og effektiv. Som følge af børnenes tætte tilknytning til og afhængighed af mødrene, samt de lægefaglige vurderinger der fastslår, at en adskillelse vil være yderligere traumatiserende for børnene, synes børnenes ret til indrejse ikke at være praktisk og effektiv, hvis ikke mødrene kommer med til Danmark, hvorfor den danske stat som udgangspunkt vil have en forpligtelse til at hjemtage børnene sammen med deres mødre.

Danmark er over for de tilbageværende børn i lejrene fremkommet med et tilbud om evakuering betinget af adskillelse fra deres mødre, hvis mødrene samtykker hertil. Det kan konkluderes, at mødrenes statsborgerskab har afgørende betydning for børnenes mulighed for at komme til Danmark, og at det fremsatte tilbud udgør en ulovlig forskelsbehandling i strid med EMRK art. 14 i relation til EMRK art. 8, og muligvis også i henhold til Art. 3, stk. 2 i Protokol 4. Endvidere udgør tilbuddet en forskelsbehandling på baggrund af mødrenes forhold, i strid med Børnekonventionens art. 2.

6. Litteratur- og kildeliste med forkortelser

6.1. Lovgivning, konventioner og forarbejder

6.1.1. Internationale menneskerettighedskonventioner og tillægsprotokoller

BK

FN's Børnekonvention. Bekendtgørelse 1992-01-16 Nr. 6 Af FN-konventionen af 20. november 1989 Om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen). Lokaliseret på <https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000496921?tab=karnov>

<i>EMRK</i>	LBK nr. 138 af 26/01/2022. Bekendtgørelse af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Lokaliseret på Karnov https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000295031?annotationId=MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION_NKAR59&tab=karnov#MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION_A8
<i>Artikel 3, stk. 2 i Protokol 4</i>	Bekendtgørelse 1965-02-17 nr. 17 af protokol nr. 4 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. BKI 1965-02-17 nr 17. Lokaliseret på https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000171792
<i>Traktatretskonventionen</i>	Bekendtgørelse af konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten. BKI nr. 34 af 29/04/69. Lokaliseret den 31. maj 2023 på https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/1980/34
6.1.2. Dansk lovgivning, forarbejder og lovforslag	
<i>Udl.</i>	Lovbekendtgørelse 2022-08-25 nr. 12 Udlændingeloven. Lokaliseret den 30. maj 2023 på Karnov, https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000925377?tab=karnov
<i>Straffeloven</i>	Lovbekendtgørelse 2022-09-28 nr 1360 Straffeloven. Lokaliseret den 30. maj 2023 på Karnov, https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000925378?tab=karnov#LBKG20221360_P114
<i>Indfødsretsloven</i>	Lovbekendtgørelse 2022-12-23 nr. 1656 om dansk indfødsret. Lokaliseret den 1. maj 2023 på Karnov, https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000925379?tab=karnov#LBKG20221656
<i>Forarbejder til indfødsretslovens § 8B, stk. 3</i>	Forarbejderne til indfødsretslovens § 8 B, stk. 3. Lokaliseret den 1. maj 2023 på https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201912L00038
<i>Lovforslag, L 38</i>	L 38 Forslag til lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingeloven. Lokaliseret den 30. maj

6.2. Dansk praksis og ankestævning

6.2.1. Højesteretsafgørelser

U.2023.34.

Højesterets Dom afsagt den 5. oktober 2022 i sag BS-16807/2022-HJR (2. afd.). U.2023.34. *Administrativ afgørelse om at fratage kvinde, der havde tilsluttet sig Islamisk Stat, hendes danske statsborgerskab var gyldig.*

Højesteret (2023)

Højesterets Dom afsagt onsdag den 22. marts 2023 i sag BS-23360/2022-HJR (2. afd.) X v. beskikket advokat Christian Dahlager mod Udlændinge- og Integrationsministeriet v. advokat Søren Horsbøl Jensen.

6.2.2. Byretsafgørelser

Københavns Byret (2022)

Københavns Byrets dom afsagt den 16. december 2022 i sag BS-36364/2021-KBH, Repatriate the Children – Denmark som mandatar for Værge A, B, C (beskikket advokat Knud Foldschak) mod Udenrigsministeriet (advokat Rass Markert Holdgaard). Resume og dommens præmisser kan findes på <https://www.domstol.dk/koebenhavn/aktuelt/2022/12/dom-om-evt-bistand-til-hjemtagelse-af-danske-boern-i-roj-lejren/>

Retten i Kolding (2023)

Retten i Kolding. Dom afsagt den 28. februar 2023. Anklagemyndigheden mod (Tiltalte) født den (...) 1984.

6.2.3. Ankestævninger

Ankestævning

Ankestævning Til Østre Landsret, som advokat for Repatriate the Children – Denmark, som mandatar for A, B og C (advokat Knud Foldschack for alle) i sagen mod Udenrigsministeriet (advokat Rass Holdgaard)

6.3. International domstol og praksis

6.3.1. Domstol

EMD

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

6.3.2. Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

<i>Bankovic and others v. Belgium</i>	<i>Bankovic and others v. Belgium</i> , EMD's storkammerdom af 12. December 2001
<i>Biao v. Denmark</i>	<i>Biao v. Denmark</i> , EMD's storkammerdom af 24. maj 2016
<i>Georgia v. Russia (II)</i>	<i>Georgia v. Russia (II)</i> , EMD's storkammerdom af 21. januar 2021
<i>Golder v. The United Kingdom</i>	<i>Golder v. the United Kingdom</i> , EMD's dom af 21 februar 1975
<i>H.F. and others v. France (2022)</i>	<i>H.F. and others v. France</i> , EMD's storkammerdom af 14 September 2022
<i>Konstanin Markin v. Russia</i>	<i>Konstanin Markin v. Russia</i> , EMD's storkammerdom af 22. marts 2012

6.3.3. Udtalelser fra FN's Børnekomité

<i>FN's Børnekomité (2020)</i>	FN's Børnekomité, CRC/C/85/D/79/2019 og CRC/C/85/D/109/2019, 2. november 2020. Lokaliseret på https://digitallibrary.un.org/record/3982604
<i>FN's Børnekomité (2021)</i>	FN's Børnekomité, CRC/C/86/C/R.77/2019, 4. februar 2021. Lokaliseret på https://digitallibrary.un.org/record/3982606
<i>FN's Børnekomité (2022)</i>	FN's Børnekomité af 8. februar 2022. Her tager udvalget stilling til berettigelsen af meddelelserne fra 2. november 2020 og 4. februar 2021. Denne udtalelse har ikke kunnet findes i fuld længde på engelsk, men et resumé kan findes på https://legallibrary.crin.org/fb-and-48-others-v-fr/

6.4. Retslitteratur

Dijk, van Pieter mfl. (2006)	Dijk, van Pieter mfl <i>Theory and Practice of the European Convention on Human Rights</i> . Forth Edition. Oxford, Antwerpen: Intersentia, 2006
Evald, Jens (2020)	Evald, Jens. <i>Juridisk teori, metode og videnskab</i> . 1. udgave. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020.

- Rytter, Jens Elo (2021) Rytter, Jens Elo. *Individets grundlæggende rettigheder*, 4. udgave, København: Karnov Group Denmark A/S, 2021
- Shaw, Malcolm N (2014) Shaw, Malcolm N. *International Law*. Ninth edition. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2014
- Storgaard, Louise Halleskov. mfl. (2019) Storgaard, Louise Halleskov., Terkelsen, Ole., Vedsted-Hansen, Jens. *Folkeret og menneskerettigheder*. 1. udgave. København: Karnov Group, 2019.
- Vedsted-Hansen, Jens (2016) Vedsted-Hansen, Jens., *Individuelle klagesager for FN-komitéer i Motzfeldt, Hanne Marie., Schaumburg-Müller, Sten, Gottrup, Rikke., Østergaard, Kim., Mod og mening, Hyldestskrift til Frederik Harhoff*. 1. udgave. København: Jurist- og Økonomsamfundet. 2016

6.5. Rapporter

- Task Force (2021) Afrapportering fra den tværministerielle Task Force Evakuering. Rapport 18. maj 2021. Lokaliseret den 4. marts 2023 på <https://um.dk/-/media/websites/umdk/danish-site/nyheder/dokumenter/2022/afrapportering-tfe.ashx>
- PET. Sikkerhedsvurdering (2021) PET. *Sikkerhedsmæssig vurdering i forhold til en samlet håndtering af de tre kvinder med dansk statsborgerskab og deres børn i det nordøstlige Syrien*. 18. maj 2021, Lokaliseret den 30. april 2023 på <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2021/05/Sikkerhedsvurdering-TFE.pdf>
- RTC-rapport Repatriate The Children – Denmark’s rapport. *Hjemtagelse af de danske børn fra de syriske fangelejre: Reintegration og rehabilitering efter repatriering fra det nordøstlige Syrien. Om de danske erfaringer i forbindelse med hjemtagelse af børn og mødre fra fangelejre i Syrien*, s. 23. Lokaliseret den 14. marts 2023 på <https://repatriatethechildren.dk/onewebmedia/RTC%20-%20Hjemtagelse%20af%20de%20danske%20b%C3%B8rn%20fra%20de%20syriske%20fangelejre%20-%20Reintegra->

[tion%20og%20rehabilitering%20efter%20repatrering%20fra%20det%20nord%20C3%B8stlige%20Syrien.pdf](#)

Mchangama, Jacob (2013)

Mchangama, Jacob. *Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer*. 1. udgave. Oktober 2013. Lokaliseret på <https://www.ft.dk/samling/20131/almdel/reu/bilag/156/1340669.pdf>

6.6. "General Comments" fra FN's Børnekomité

General Comment No. 5 (2003)

General Comment No. 5 (2003). General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (art.4, 42 and 44, para. 6). Lokaliseret den 2. maj 2023 på <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6OkG1d%2FPPRi-CAqhKb7yhsiQql8gX5Zxh0cQqSRzx6Zd2%2FORs-DnCTcaruSeZhPr2vUe-vjbn6t6GSi1fheVp%2Bj5HTLU2Ub%2FPZZtQWn0jExFVnWuhiBbqgAj0dWBoFGbK0c>

General Comment No. 14 (2013)

The Committee's general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). Lokaliseret den 20. April 2023 på https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/gc/crc_c_gc_14_eng.pdf

6.7. Guides fra Menneskerettighedskomiteén

Guide on Article 3 of Protocol No 4

European Court of Human Rights. *Guide on Article 3 of Protocol No 4 to the Convention – Prohibition of expulsion of nationals*. Council of Europe, Latest update 30.11.2022. Lokaliseret den 25. marts 2023 på https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_4_ENG.pdf

Guide on Article 14

European Court of Human Rights. *Guide on EMRK article 14 and Article 1 of Protocol nr. 12 – Prohibition of discrimination*, s. 17 (pkt. 67) Lokaliseret på 20. April 2023 https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf

6.8. Ugeskrift for Retsvæsen

Rytter, Jens Elo. *U 2021B.179* (2021) Rytter, Jens Elo., Kessing, Peter Vedel. *U2021B.179. Menneskerettighedernes ekstraterritoriale rækkevidde – har Danmark et menneskeretligt ansvar for at hjælpe (danskere) i udlandet?* UfR. 2021. Lokaliseret den 12. marts 2023 på <https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000878471>

6.9. Karnovs noter

Karnovs noter til EMRK artikel 8 Karnovs noter til EMRK art. 8. Lokaliseret den 1. maj 2023 på https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000295031?annotationId=MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION_NKAR59&tab=karnov#MENNESKERETTIGHEDSKONVENTION_A8

6.10. Online artikler

Dahlin, Ulrik. *Jurister: Seksårig dansk dreng i syrisk flygtningelejr udsættes for ulovlig forskelsbehandling.* Information. 23. maj 2023. Lokaliseret den 23. maj 2023 på https://www.information.dk/indland/2023/05/jurister-seksaarig-dansk-dreng-syrisk-flygtningelejr-udsattes-ulovlig-forskelsbehandling?fbclid=PA_AaaTwXns12_XbcInMVtQzKlqYNDL1IHCt-krj115fm2Aiqp6ILYHp78km2fs

Dalsgaard, Louise. *Højesteret: Ulovligt at fratage kvinde statsborgerskab.* DR.dk. 22. marts 2023. Lokaliseret den 22. marts 2023 på <https://www.dr.dk/nyheder/indland/hoejesteret-fratagelse-af-kvindes-danske-statsborgerskab-var-ugyldig>

Høj, Olivia., mfl. *Danmark tilbyder evakuering til IS-kvinde i Syrien.* DR.dk, 22. marts 2023. Lokaliseret den 22. marts 2023. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/danmark-tilbyder-evakuering-til-kvinde-i-syrien>

Høj, Olivia., *To danske syriensbørn og deres mor hentes hjem fra al-Roj-lejren.* DR.dk. 12. maj 2023. Lokaliseret den 12. maj 2023 på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/danske-syriensboern-og-deres-mor-hentes-hjem-fra-al-roj-lejren>

Pabst, Mette., mfl. *Regeringens egne eksperter slår alarm: Hent det sidste barn i Syrien hjem nu.* DR.dk. 21. maj 2023. Lokaliseret den 21. maj 2023 på <https://www.dr.dk/nyheder/politik/regeringens-egne-eksperter-slaar-alarm-hent-sidste-danske-barn-i-syrien-hjem-nu>

PET. *Tre kvinder tiltales for at fremme terrororganisationen Islamisk Stat.* PET, 4. november 2022. Lokaliseret den 4. april 2023 på <https://pet.dk/pet/nyhedsliste/tre-kvinder-tiltales-for-at-fremme-terrororganisationen-islamisk-stat/2022/11/04>

Rasmussen, Lars Igum., Larsen, Johan Blem. *Nu bliver hun tilbudt evakuering, men når hun kommer til Danmark, vil regeringen have mor til to smidt ud igen.* Politiken. 12. maj 2023.

Lokaliseret den 29. maj 2023 på <https://politiken.dk/indland/art9349538/Nu-bliver-hun-tilbudt-evakuering-men-n%C3%A5r-hun-kommer-til-Danmark-vil-regeringen-have-mor-til-to-smidt-ud-igen>

Ritzau. *Red Barnet: De danske børn i Syrien er i livsfare*. Berlingske, 30. marts 2023. Lokaliseret den 12. maj 2023 på <https://www.berlingske.dk/politik/red-barnet-de-danske-boern-i-syrien-er-i-livsfare>

Ritzau/NTB. *Norsk Røde Kors: Følg Danmark og hjemtag mødre og børn*. Berlingske, 18. maj 2021. Lokaliseret d. 20. april 2023 på <https://www.berlingske.dk/politik/norsk-roede-kors-folgd-danmark-og-hjemtag-moedre-og-boern>

Wang, Laura Friss., Abrahamsen, Sebastian. *Ekspertter advarer: De fem børn, som ikke hentes hjem fra Syrien, kan også øge terrortruslen*. 20. maj 2021. Information. Lokaliseret den 30. april 2023 på <https://www.information.dk/indland/2021/05/ekspertter-advarer-fem-boern-hentes-hjem-syrien-kan-ogsaa-oege-terrortruslen>

6.11. Hjemmesider

Børnerådet. *Børnekonventionen er fundamentet for børnerådets arbejde*. Lokaliseret den 20. marts 2023 på <https://www.boerneraadet.dk/vi-arbejder-for/boernekonventionen/>

Børnerådet. *FN's Børnekomité*. Lokaliseret den 20. marts 2023 på <https://www.boerneraadet.dk/vi-arbejder-for/boernekonventionen/fns-boernekomite/>

HUDOC. European Court of Human Rights. Lokaliseret den 7. marts 2023 på <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22%5D%7D>.

Institut for menneskerettigheder. *Dansk lovgivning. Danmark har underskrevet og ratificeret en række internationale menneskerettighedskonventioner*. Lokaliseret den 21. april 2023 på <https://menneskeret.dk/om-os/menneskerettigheder/menneskerettigheder-danmark/dansk-lovgivning>

Unicef: For alle verdens børn. *Børnekonventionen – alle børn har rettigheder*. Lokaliseret den 20. marts 2023 på <https://www.unicef.dk/fns-boernekonvention/>

United Nations Human Rights office of the high commissioner. *Introduction to the Committee: Committee on the Rights of the Child*. Lokaliseret den 20. marts 2023 på <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/introduction-committee>

6.12. Andet materiale

Instagramopslag af @margrete.auken fra 24. maj 2023. Lokaliseret den 24. maj 2023 på https://www.instagram.com/p/Csn9dnnSkSj/?utm_source=ig_web_copy_link&igshid=MzRlODBiNWFlZA==

P1 Morgen. fra den 13. maj 2023, fundet i DR Lyd, med start 56.41min. inde i udsendelsen. Lokalisert den 13. maj 2023 på <https://www.dr.dk/lyd/p1/p1-morgen/p1-morgen-2023-05-13>