



# HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 29. august 2024

Sag BS-24837/2024-HJR  
(1. afdeling)

Repatriate the Children - Denmark som mandatar for  
B som værge for A  
(advokat Christian Dahlager, beskikket)

mod

Udenrigsministeriet  
(advokat Rass Holdgaard)

Biintervenient til støtte for Repatriate the Children - Denmark som mandatar  
for B som værge for A:  
Institut for Menneskerettigheder  
(selv)

I tidligere instanser er afsagt dom af Københavns Byret den 16. december 2022  
(BS-36364/2021-KBH) og af Østre Landsrets 7. afdeling den 29. januar 2024 (BS-  
1910/2023-OLR).

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Hanne Schmidt, Kurt Rasmussen,  
Lars Apostoli, Rikke Foersom og Peter Mørk Thomsen.

## Påstande

Appellanten, Repatriate the Children – Denmark som mandatar for B som  
værge for A, har nedlagt påstand om, at Udenrigsministeriets afgørelse af 18.  
maj 2021 ændres, således at A tilbydes evakuering sammen med sin mor, B.  
Appellanten har subsidiært nedlagt påstand om, at Udenrigsministeriets afgø-  
relse ophæves som ugyldig, og sagen hjemvises til ny behandling i ministeriet.

Indstævnte, Udenrigsministeriet, har påstået stadfæstelse.

### **Anbringender**

Repatriate the Children – Denmark som mandatar for B som værge for A har gentaget sine anbringender for landsretten, dog således at anbringenderne vedrørende Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde artikel 20 og 21, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og Børnekonventionen er frafaldet.

Udenrigsministeriet har i det væsentlige gentaget sine anbringender for landsretten.

Institut for Menneskerettigheder har som biintervenient til støtte for appellantens påstande tilsluttet sig appellanterns anbringender for Højesteret.

### **Højesterets begrundelse og resultat**

#### *Sagens baggrund og problemstilling*

A blev født den 3. juni 2016 i Syrien. Han er barn af B og en nu afdød mand, som efter det oplyste havde tilknytning til Islamisk Stat. Han har siden foråret 2019 været tilbageholdt i først al-Hol-lejren og derefter i Roj-lejren i det nordøstlige Syrien sammen med sin mor. A er efter indfødsretslovens § 1, stk. 1, dansk statsborger.

As mor, B, blev født i Danmark den 19. august 1997. Ifølge CPR-registret blev hun ved fødslen registreret med somalisk statsborgerskab. Hun erhvervede den 2. maj 2001 dansk statsborgerskab som biperson ved forældrenes erhvervelse af dansk statsborgerskab. Hun udrejste som knap femårig den 5. august 2002 af Danmark til Storbritannien og har ikke siden haft bopæl i Danmark. Efter det oplyste rejste hun i juni 2014, da hun var 16 år, til Syrien, hvor hun siden har befundet sig, og hvor hun som nævnt er tilbageholdt i Roj-lejren sammen med A.

I 2019 rettede Bs herboende søster, C, henvendelse til Udenrigsministeriets Borgerservice med anmodning om bistand til at lokalisere og hjemtage B og A. Den 8. april 2019 afviste Udenrigsministeriets Borgerservice anmodningen med henvisning til regeringens linje, hvorefter man ikke ville yde bistand til hjemtagelse af personer, der opholdt sig i fangelejrene i Syrien. Efter fornyet henvendelse fra C afslog Udenrigsministeriet i oktober 2019 på ny at yde bistand med henvisning til regeringens daværende linje på området.

Udlændinge- og Integrationsministeriet traf den 21. oktober 2020 efter indfødsretslovens § 8 B, stk. 3, afgørelse om at fratage B hendes danske statsborgerskab. Af et notat af 5. august 2020 udarbejdet af Politiets Efterretningstjeneste (PET)

til brug for sagen om statsborgerskab fremgår bl.a., at B efter efterretningstjenestens vurdering indrejste i Syrien i 2014 sammen med sin tvillingesøster, og at de i Syrien tilsluttede sig Islamisk Stat. Det var PET's vurdering, at B ikke i kalifatet havde bidraget i kamphandlinger, men at hun havde udøvet aktiviteter, som havde bidraget med at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området. Det fremgår herudover af notatet, at B formentlig havde opnået våbentræning og kamperfaring under opholdet i Syrien.

Ved dom af 20. marts 2023 opretholdt Københavns Byret ministeriets afgørelse om fratagelse af statsborgerskab. Dommen er anket til landsretten, hvor sagen fortsat verserer.

I en mail af 18. maj 2021 meddelte Udenrigsministeriet A og Bs advokat i Danmark, at regeringen havde besluttet at tilbyde at evakuere de danske børn fra lejrene i det nordøstlige Syrien. Tre mødre, som havde dansk statsborgerskab, blev tilbudt evakuering sammen med deres børn. De øvrige børn, herunder A, blev tilbudt evakuering uden deres mødre på betingelse af, at mødrene gav samtykke hertil.

Beslutningen blev efter det oplyste truffet på baggrund af en afrapportering af 18. maj 2021 fra Task Force Evakuering og på baggrund af PET's sikkerhedsmæssige vurdering af samme dato i forhold til en samlet håndtering af de tre kvinder med dansk statsborgerskab og deres børn i lejrene i det nordøstlige Syrien.

Det fremgår af afrapporteringen fra Task Force Evakuering, som er gengivet i byrettens dom, at den seneste udvikling med yderligere forværring af den humanitære og sikkerhedsmæssige situation i lejrene samt oplysningerne om børnenes vanskelige helbredssituation talte for, at der blev tilbudt evakuering af de danske børn fra lejrene i det nordøstlige Syrien. I forbindelse med besøgene i lejrene havde speciallægerne konkluderet, at ingen af de ti tilsete børn havde akut livstruende sygdomme, men at de alle udviste symptomer på angst, og at flere af børnene var underernærede. Speciallægerne havde desuden fundet, at alle ti børn havde behov for yderligere sundhedsfaglig udredning og behandling, som ikke var tilgængelig i lejrene, og at fortsat ophold ville forringe børnenes behandlingsmuligheder og prognose i væsentlig grad. Endelig vurderede speciallægerne, at adskillelse fra mor og søskende ville påføre børnene yderligere sundhedsmæssig belastning med risiko for forværring af deres psykiske tilstand, og at børnene burde evakueres sammen med deres mødre.

Om den kurdiske lokaladministrations medvirken til evakuering og tilbagesendelse fremgår af rapporten, at lokaladministrationen den 18. marts 2021 havde udsendt en pressemeddelelse. Det fremgår heraf, at lokaladministrationen kun ville tillade evakuering af forældrelose børn, og at børn, der var tilbageholdt

sammen med deres mødre, alene kunne evakueres uden deres mødre, såfremt de havde særlige humanitære behov, og såfremt mødrene gav eksplicit samtykke.

Det fremgår af PET's sikkerhedsmæssige vurdering af 18. maj 2021, at Center for Terroranalyse havde vurderet, at personer, der er eller har været udrejst fra Danmark til konfliktzonen i Syrien/Irak, kan udgøre en trussel mod Danmark eller danske interesser i udlandet. Den mulige trussel er ikke begrænset til eventuel angrebsplanlægning, men vedrører også radikaliserings af andre personer, propagandavirksomhed, logistisk støtte, terrorfinansiering og anden terrorrelateret virksomhed. Med hensyn til de tre kvinder med dansk statsborgerskab vurderede PET, at de sandsynligvis var radikaliserede, og at truslen fra de tre kvinder først og fremmest består i, at de vil kunne have en radikaliserende påvirkning på andre. PET anførte endvidere, at den sikkerhedsmæssige fordel, der på kort sigt vil kunne være ved at lade kvinderne forblive i lejrene, skulle afvejes over for den langsigtede og mere alvorlige trussel, som både kvinderne og deres børn kunne komme til at udgøre, hvis de over en årrække ukontrolleret returnerede til Danmark, hvilket Danmark ikke kunne nægte dem som følge af deres danske statsborgerskab. Det var herefter PET's vurdering, at det ville være mest hensigtsmæssigt at søge de tre danske kvinder evakueret sammen med deres børn.

I marts 2023 modtog en af de tilbageværende mødre i lejrene, D, tilbud om evakuering sammen med sine to danske børn. Tilbuddet kom i forlængelse af, at Højesteret ved dom af 22. marts 2023 havde fundet, at en administrativ afgørelse om at fratage hendes danske statsborgerskab var ugyldig.

Udenrigsministeriet indhentede fra Sundhedsstyrelsen en udtalelse om As helbredsmæssige forhold. Af Sundhedsstyrelsens notat af 21. april 2023, som er gengivet i landsrettens dom, fremgår, at der sås en bekymrende forværring i hans samlede helbredstilstand, herunder en forværring af hans øre-, næse- og halsproblemer. Det fremgår videre, at der var mistanke om væsentlige problemer med søvn, hørelse, sprog, kognitiv og social udvikling samt generel trivsel, at hans helbredstilstand syntes væsentligt forværret i løbet af det seneste år, og at hans trivsel og generelle udvikling fortsat var truet. Sundhedsstyrelsen anbefalede fortsat evakuering af A sammen med moren, og det anførtes, at dette på baggrund af den nuværende situation med en tilsyneladende forværring af hans helbredstilstand syntes yderligere presserende. Sundhedsstyrelsens anbefaling var, at en evakuering af A og hans mor burde foretages i løbet af uger, senest inden for tre måneder.

Den 12. maj 2023 besluttede regeringen at tilbyde den marokkanske statsborger, E, og hendes to børn, der er danske statsborgere, evakuering.

I forbindelse hermed genovervejede regeringen spørgsmålet om evakuering af A, der er det sidste danske barn i lejrene, sammen med sin mor. Det førte ikke til en ændret vurdering. Udenrigsministeriet har senest ved brev af 20. september 2023 meddelt, at tilbuddet om evakuering af A uden sin mor stadig står ved magt.

Sagen for Højesteret angår i første række, om Udenrigsministeriet er forpligtet til at tilbyde A, der nu er otte år, bistand til at komme fra Roj-lejren i det nordøstlige Syrien til Danmark sammen med sin mor, B. Hvis dette ikke er tilfældet, er spørgsmålet, om sagen skal hjemvises til fornyet behandling i Udenrigsministeriet.

Tre dommere – Hanne Schmidt, Rikke Foersom og Peter Mørk Thomsen – udtaler:

*Artikel 3, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol nr. 4*

Det følger af artikel 3, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol nr. 4, at ingen "kan berøves retten til indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger".

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i dom af 14. september 2022 i sag 24384/19 og 44234/20 (H.F. m.fl. mod Frankrig) fundet, at der i en sag, som angik franske kvinder og børn, som var tilbageholdt i de kurdiske fangelejre i det nordøstlige Syrien, forelå særlige omstændigheder ("special features"), som indebar fransk jurisdiktion med hensyn til artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4. Domstolen lagde vægt på bl.a. det juridiske bånd, der er mellem en stat og dens statsborgere, at klagerne havde henvendt sig flere gange til de franske myndigheder, at de berørte personer ikke var i stand til at forlade lejrene uden bistand fra de franske myndigheder, og at de kurdiske myndigheder havde tilkendegivet, at de var villige til at udlevere de kvindelige tilbageholdte og deres børn til de nationale myndigheder.

Menneskerettighedsdomstolen tog ved dommen endvidere stilling til beskyttelsen efter artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4. Domstolen udtalte bl.a., at bestemmelsen ikke sikrer en generel ret til repatriering, og at der ikke gælder en generel forpligtelse for en medlemsstats myndigheder til at gennemføre repatriering af egne statsborgere fra lejrene i det nordøstlige Syrien, jf. præmis 259. Det fremgår imidlertid af dommens præmis 260, at bestemmelsen kan pålægge en medlemsstat visse positive forpligtelser med henblik på at sikre, at statsborgeres ret til indrejse er praktisk og effektiv. Domstolen udtalte i samme præmis, at bestemmelsen har til formål at forbyde tilfælde, hvor den berørte statsborger efterlades i en situation, der de facto er sammenlignelig med eksil.

Ifølge præmis 252 kan de positive forpligtelser medføre krav om, at medlemsstaterne foretager operationelle foranstaltninger, som skal være praktiske og effektive og ikke blot teoretiske og illusoriske. Det fremgår endvidere, at forpligtelserne ikke må fortolkes på en sådan måde, at de pålægger myndighederne en umulig eller uforholdsmæssig stor byrde.

Domstolen udtalte i præmis 261, at forpligtelserne efter bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende, og at de alene forpligter medlemsstaterne, hvis der foreligger ekstraordinære omstændigheder ("exceptional circumstances"), som f.eks. hvor ekstraterritoriale faktorer direkte er livs- eller helbredstruende for et barn, der befinder sig i en ekstremt sårbar situation. Hvis der foreligger sådanne ekstraordinære omstændigheder, vil prøvelsen af, om en stat har undladt at opfylde sine positive forpligtelser efter bestemmelsen, være begrænset til at sikre en effektiv beskyttelse mod vilkårlighed i statens opfyldelse af forpligtelsen, jf. præmis 261, 2. pkt.

Det følger af dommens præmis 272-276 bl.a., at de nationale myndigheders behandling af en anmodning om repatriering skal være omgærdet af tilstrækkelige processuelle garantier til beskyttelse mod vilkårlighed, herunder adgang til prøvelse af lovligheden af afslag på repatriering af en uafhængig instans, der skal kunne foretage en prøvelse af begrundelsen for afslaget og de relevante beviser. Hvis anmodningen om repatriering vedrører en mindreårig, bør prøvelsen især sikre, at de kompetente myndigheder har taget behørigt hensyn til barnets bedste sammen med barnets særlige sårbarhed og specifikke behov, og at vurderingen har inddraget retten til ligebehandling, jf. præmis 276.

#### *Den konkrete sag*

A, der nu er 8 år, er dansk statsborger, og hans herboende familiemedlem har flere gange rettet henvendelse til de danske myndigheder med anmodning om bistand til evakuering af ham. Det er ubestridt, at han ikke vil være i stand til at forlade den lejr i det nordøstlige Syrien, hvor han er tilbageholdt sammen med sin mor, uden bistand fra de danske myndigheder. Det er endvidere ubestridt, at de kurdiske myndigheder er villige til at udlevere de kvindelige tilbageholdte og deres børn til de nationale myndigheder.

Parterne er enige om, at bl.a. disse forhold udgør særlige omstændigheder ("special features") svarende til dem, der forelå i sagen for Menneskerettighedsdomstolen (H.F. m.fl. mod Frankrig), og at der derfor er dansk jurisdiktion med hensyn til de rettigheder, der følger af artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4.

Parterne er desuden enige om, at As ophold i Roj-lejren er af en sådan karakter, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder ("exceptional circumstances") som nævnt i ovennævnte dom fra Menneskerettighedsdomstolen.

Vi finder, at de danske myndigheder efter artikel 3, stk. 2, i Menneskerettighedskonventionens tillægsprotokol nr. 4 har pligt til at foretage foranstaltninger med henblik på at sikre, at As ret til indrejse er praktisk og effektiv, men dog således, at der ikke herved pålægges myndighederne en umulig eller uforholdsmæssig stor byrde, jf. præmis 252 og 260 i Menneskerettighedsdomstolens dom.

Udenrigsministeriets beslutning af 18. maj 2021, som blev fastholdt ved ministeriets brev af 20. september 2023 til As advokat, indeholder et tilbud om evakuering af A uden hans mor. Tilbuddet er betinget af, at moren, B, meddeler samtykke hertil. Vi lægger til grund, at B ikke vil meddele samtykke, og at de kurdiske lokalmyndigheder ikke tillader evakuering af børn uden deres mødre, medmindre der foreligger et sådant samtykke og desuden et særligt humanitært behov. A har således reelt ikke nogen mulighed for at blive evakueret til Danmark uden sin mor.

Det følger af Menneskerettighedsdomstolens dom (præmis 276), at den nationale prøvelse af, om Udenrigsministeriet ved beslutningen af 18. maj 2021 som fastholdt i september 2023 har opfyldt de positive forpligtelser, der følger af artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4, skal sikre bl.a., at de kompetente myndigheder har taget behørigt hensyn til barnets bedste sammen med barnets særlige sårbarhed og specifikke behov.

Udenrigsministeriets beslutning af 18. maj 2021 blev som nævnt truffet på baggrund af en afrapportering af 18. maj 2021 fra Task Force Evakuering og på baggrund af PET's sikkerhedsmæssige vurdering af samme dato.

Afrapporteringen indeholder en generel og overordnet beskrivelse af situationen for de ti børn med dansk statsborgerskab, der på det tidspunkt befandt sig i lejrene. Det er beskrevet, at sikkerhedssituationen og den humanitære situation i lejrene var vanskelig, og at situationen talte for evakuering af alle børnene, som var tæt knyttede til deres mødre, og som risikerede yderligere forværring af deres psykiske tilstand, hvis der skulle ske en adskillelse. Den sundhedsfaglige vurdering i afrapporteringen lød på, at børnene burde evakueres sammen med deres mødre.

Det fremgår ikke af beslutningen af 18. maj 2021, hvordan hensynet til A og hans specifikke sårbarhed og særlige behov er indgået i grundlaget for beslutningen. Det fremgår desuden ikke, om der er foretaget en konkret vurdering af sagens omstændigheder og en individuel afvejning af de forhold, der har betydning for en behørig varetagelse af hensynet til As bedste.

Af Sundhedsstyrelsens udtalelse af 21. april 2023 fremgår det, at A på grund af en forværring af hans samlede helbredstilstand har et presserende behov for at

blive evakueret. Sundhedsstyrelsen anbefalede, at han skulle evakueres sammen med sin mor, og at en evakuering af ham og moren burde foretages i løbet af uger, senest inden for tre måneder.

Det fremgår heller ikke af de efterfølgende beslutninger – senest i september 2023 hvor Udenrigsministeriet fastholdt evakueringsstilbuddet – om og hvordan oplysningerne i afrapporteringen fra maj 2021 og Sundhedsstyrelsens udtalelse er indgået i sagen, og om der er foretaget en konkret og individuel afvejning af hensynet til A over for bl.a. de sikkerhedsmæssige vurderinger, der foreligger.

Vi finder, at oplysningerne om forholdene i Roj-lejren samt oplysningerne i Sundhedsstyrelsens udtalelse af 21. april 2023 viser, at A er i en særligt sårbar situation, der må anses for helbredstruende, og at den klare anbefaling fra Sundhedsstyrelsen entydigt taler for, at han hurtigst muligt tilbydes bistand til evakuering fra Roj-lejren i det nordøstlige Syrien sammen med sin mor.

Vi finder endvidere, at der ikke foreligger oplysninger vedrørende B, hverken med hensyn til hendes tilknytning her til landet eller i sikkerhedsvurderingerne fra PET, der giver tilstrækkeligt grundlag for at nægte A bistand til evakuering sammen med hende.

Med hensyn til sikkerhedsvurderingen af B bemærker vi, at PET i et notat fra august 2020 vurderede, at hun ikke i kalifatet havde bidraget i kamphandlinger, men at hun havde udøvet aktiviteter, som havde bidraget med at opretholde og konsolidere Islamisk Stats position i området. Det fremgår herudover af notatet, at B formentlig havde opnået våbentræning og kamperfaring under opholdet i Syrien. Udenrigsministeriet har for Højesteret fremlagt supplerende oplysninger fra PET, som viser, at B har været radikaliseret, og at hun kan udgøre en sikkerhedsrisiko, som efter vores opfattelse imidlertid ikke adskiller sig væsentligt fra den sikkerhedsrisiko, der har været forbundet med at hjemtage andre kvinder fra lejrene til Danmark. Der er ikke i de oplysninger, der er forelagt Højesteret, holdepunkter for at lægge til grund, at hun har været en del af Al-Khansa Brigaden.

Det er vores opfattelse, at en samlet afvejning af de nævnte hensyn ikke fører til, at det vil være en uforholdsmæssig stor byrde at tilbyde A bistand til at komme fra Roj-lejren i det nordøstlige Syrien til Danmark sammen med sin mor.

Under hensyn til, at A som nævnt reelt ikke har nogen mulighed for at blive evakueret uden sin mor, finder vi herefter, at det vil udgøre en krænkelse af artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4, hvis han ikke tilbydes bistand til evakuering med sin mor.



Vi stemmer derfor - under hensyn til at A er i en særligt sårbar situation, der må anses for helbredstruende - for at give appellanten medhold, således at Udenrigsministeriet skal anerkende, at A skal tilbydes bistand til evakuering sammen med sin mor, B. Det bemærkes herved, at dette resultat ligger inden for rammerne af sagen og de nedlagte påstande.

Dommer Kurt Rasmussen udtaler:

Jeg er enig i det, som flertallet har udtalt i afsnittet om artikel 3, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol nr. 4. Jeg er endvidere enig med flertallet i, at beslutningen om at nægte A bistand til at blive evakueret sammen med sin mor ikke indeholder en behørig inddragelse af bl.a. hensynet til As bedste, herunder hvad det vil betyde for ham at blive adskilt fra sin mor. På denne baggrund mener jeg, at sagen må hjemvises til Udenrigsministeriet til fornyet behandling, hvor der skal foretages en konkret og individuel afvejning af hensynet til A over for bl.a. de sikkerhedsmæssige vurderinger. Med denne begrundelse stemmer jeg for, at sagen hjemvises til ny behandling i Udenrigsministeriet.

Dommer Lars Apostoli udtaler:

*Sagsbehandlingsfejl i forbindelse med regeringsbeslutningerne af henholdsvis 18. maj 2021 og 12. maj 2023 om evakueringsbistand*

Beslutningerne rummer et tilbud om faktisk forvaltningsvirksomhed i form af evakueringsbistand til børnene, som er danske statsborgere, og som opholder sig med deres mødre i fangelejren Roj i Syrien, jf. udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3. Beslutningerne rummer imidlertid også et afslag på mødrenes anmodninger om at blive evakueret sammen med deres børn. Jeg finder derfor, at de tillige har karakter af afgørelser i henhold til forvaltningslovens § 2, stk. 1. Det er derfor en sagsbehandlingsfejl, at beslutningerne ikke i formen fremtræder som afgørelser stilet til de enkelte ansøgere med sædvanlig begrundelse mv. i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom, jf. forvaltningslovens § 22.

At myndighederne ikke har anset regeringsbeslutningerne for afgørelser i henhold til forvaltningsloven og derfor heller ikke har foretaget formel partshøring samt udformet sædvanlig skriftlig afgørelse med behørig begrundelse mv. stilet til hver enkelt ansøger, medfører dog ikke nødvendigvis, at afslaget på ansøgningerne om evakuering af mødrene sammen med børnene skal tilsidesættes som ugyldigt på grund af sagsbehandlingsfejl. Det beror på en konkret væsentlighedsvurdering af sagsbehandlingsfejlen.

Inden afslaget har regeringen i det konkrete tilfælde foretaget en omhyggelig undersøgelse af de relevante faktiske omstændigheder, og der er efter min opfattelse i realiteten gennemført partshøring – også af As mor, B og af advokaten for A og hans mor. Der er foretaget en individuel vurdering i hver enkelt sag, og afslaget er begrundet med en henvisning til de omstændigheder, som har været afgørende for resultatet i den enkelte sag. Selv om de enkelte ansøgere ikke har modtaget en i formen korrekt og begrundet afgørelse, har de og deres repræsentanter dog modtaget underretning om begrundelsen for afslaget. De har derfor også haft mulighed for at fremføre deres bemærkninger om rigtigheden og rimeligheden af afgørelsen og dens begrundelse. Dette gælder også for så vidt angår A, som under denne sag har haft mulighed for prøvelse af disse spørgsmål og for at supplere med eventuelle yderligere oplysninger af relevans samt med sine synspunkter om rigtigheden og rimeligheden af afslaget.

Under sagen er der efter min opfattelse ikke fremkommet oplysninger, som giver grundlag for at fastslå, at de omtalte sagsbehandlingsfejl kan have haft betydning for grundlaget for regeringsbeslutningen om afslag på bl.a. anmodningen om evakuering af A sammen med hans mor. Afgørelserne er således truffet på et fyldestgørende og korrekt grundlag under inddragelse af alle relevante omstændigheder. Det må derfor lægges til grund, at resultatet ville have været det samme, hvis forvaltningslovens almindelige sagsbehandlingsregler om partshøring samt udformning af en skriftlig og begrundet afgørelse til hver enkelt ansøger var blevet overholdt.

Jeg finder herefter ikke tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte afgørelserne som ugyldige på grund af sagsbehandlingsfejl.

*Afgørelsernes overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*  
Efter udenrigstjenestelovens § 1, stk. 3, har udenrigstjenesten hjemmel til at yde bistand til danske statsborgere i udlandet. Det er overladt til udenrigstjenesten at træffe bestemmelse om, hvorvidt og i givet fald hvordan der skal ydes bistand i det enkelte tilfælde. Afgørelsen beror på en konkret vurdering under inddragelse af alle relevante hensyn i den konkrete sag, herunder også hensynet til Danmarks internationale forpligtelser.

For Højesteret har A, der er dansk statsborger, gjort gældende, at det følger af artikel 3, stk. 2, i den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at udenrigstjenesten har været forpligtet til at yde bistand til evakuering af ham sammen med hans mor, som ikke er dansk statsborger. Han har i den forbindelse henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 14. september 2022 i sagen H.F. m.fl. mod Frankrig. Spørgsmålet er derfor, om denne dom, der angår betydningen af den pågældende bestemmelse, giver grundlag for, at han skal tilbydes evakuering sammen med sin mor, eller for hjemvisning af sagen til fornyet behandling.

Efter artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4 må ingen berøves retten til indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger. Ved dommen af 14. september 2022 har Menneskerettighedsdomstolen udtrykkeligt fastslået, at denne regel ikke giver grundlag for et almindeligt retskrav på repatriering for statsborgere, som opholder sig i udlandet, jf. præmis 259. Ifølge dommen kan bestemmelsen dog under ekstraordinære omstændigheder medføre visse positive forpligtelser for staten, som den pågældende borger ved sit statsborgerskab har tilknytning til. I den konkrete sag fandt Menneskerettighedsdomstolen, at der forelå sådanne ekstraordinære omstændigheder i en situation, hvor der var tale om mødre med fransk statsborgerskab, der ligesom As mor var tilbageholdt med deres børn i Roj-lejren i Syrien eller i den tilsvarende al-Hol lejr.

Selv om der således var tale om ekstraordinære omstændigheder, der medførte en forpligtelse for de franske myndigheder til at foretage positive handlinger på baggrund af anmodningen om bistand, fandt Menneskerettighedsdomstolen dog ikke, at denne bistand skulle udmøntes i form af evakuering af de pågældende mødre med deres børn. Ifølge dommen havde de alene krav på realitetsbehandling af deres ansøgninger, således at der blev taget stilling hertil på baggrund af en saglig vurdering under inddragelse af alle relevante hensyn, herunder bl.a. hensynet til børnenes tarv. De havde endvidere krav på adgang til prøvelse af de nationale myndigheders afgørelse med henblik på at sikre, at afgørelserne ikke var udslag af vilkårlige vurderinger i strid med grundlæggende retsprincipper, herunder sædvanlige lighedsprincipper samt krav om saglighed og proportionalitet mv. I den konkrete sag havde de franske myndigheder afvist realitetsbehandling af ansøgningerne om evakueringsbistand og nægtet de pågældende retten til domstolsprøvelse af afvisningen. Det var med denne begrundelse, at Menneskerettighedsdomstolen konkluderede, at der i den konkrete sag var sket en krænkelse af mødrenes rettigheder i henhold til den pågældende bestemmelse. Begrundelsen var derimod ikke, at de franske myndigheder havde nægtet at yde evakueringsbistand til mødre og deres børn.

Efter min opfattelse giver hverken artikel 3, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 4 eller Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af denne bestemmelse grundlag for en antagelse om, at de danske myndigheder skulle være forpligtet til at yde evakueringsbistand til kvinder, der er danske statsborgere og tilbageholdt i Roj-lejren i Syrien med deres børn. En sådan antagelse er efter min opfattelse i direkte modstrid med dommen. Det samme gælder en antagelse om, at danske børn i disse lejre skulle have krav på evakuering sammen med deres mødre, uanset om mødrene måtte have dansk statsborgerskab eller ikke, og uanset om børnene måtte være uden praktisk mulighed for evakuering uden deres mødre, fordi mødrene har betinget evakuering af børnene af, at de selv får lov at følge med.

Efter dommen har en dansk statsborger, som er tilbageholdt i den pågældende lejr, derimod krav på realitetsbehandling af sin ansøgning om evakuering samt adgang til prøvelse af lovligheden af et eventuelt afslag på en sådan ansøgning.

Efter min opfattelse har de danske myndigheder foretaget realitetsbehandling af As anmodning om evakuering sammen med sin mor og foretaget en konkret og individuel vurdering af sagen under inddragelse af alle de oplysninger og synspunkter, som er fremsat til støtte for anmodningen. En delegation med repræsentanter for de relevante myndigheder samt lægefagligt personale har besøgt ham og hans mor i lejren, og der er foretaget en vurdering af de synspunkter af faktisk og juridisk karakter, som er fremført af deres repræsentanter.

Det fremgår af sagens akter, at afgørelsen er et resultat af en afvejning af de modstående relevante hensyn, herunder navnlig sikkerhedsmæssige hensyn, der taler imod tilbud om evakuering af A sammen med hans mor, og hensynet til barnets bedste, der taler for det modsatte resultat.

Ved afgørelsen i 2021 fik det særlig betydning, at det var PET's vurdering, at det sandsynlige alternativ til evakuering af mødrene med dansk statsborgerskab og deres børn ville være, at de danske kvinder på et senere tidspunkt ville returnere ukontrolleret til Danmark med deres børn, fordi de ikke havde andet statsborgerskab eller nærmere tilknytning til andre lande. Det er årsagen til, at tilbuddet om evakueringsbistand ikke omfattede kvinder uden dansk statsborgerskab, selv om deres børn har dansk statsborgerskab. I alle sagerne var det klart, at hensynet til børnenes tarv talte for evakuering af børnene sammen med deres mødre, men dette hensyn måtte altså vige for myndighedernes vurdering af sikkerhedsrisikoen i de tilfælde, hvor mødrene ikke er danske statsborgere. I de sidstnævnte tilfælde var tilbuddet om evakuering af de danske børn derfor betinget af, at de udenlandske mødre ikke fulgte med.

Ved regeringsbeslutningen den 12. maj 2023 blev det besluttet tillige at yde evakueringsbistand til E og hendes to børn, selv om hun ikke har dansk statsborgerskab. Ved den lejlighed foretog man en fornyet vurdering af spørgsmålet om eventuelt tillige at tilbyde evakueringsbistand til A og hans mor, B. Når resultatet i den forbindelse på ny blev et afslag til A og hans mor, skyldes det, at B har væsentligt mindre tilknytning til Danmark end E, og at hun ifølge de foreliggende vurderinger fra PET i modsætning til E formentlig har opnået våbentræning og kamperfaring under sit ophold i Syrien. B har ikke haft bopæl her i landet, siden hun var 5 år. Hun kan hverken tale eller forstå dansk. Hun har derimod væsentligt større tilknytning til England, hvor hun har haft bopæl, fra hun var 5 år, til hun rejste til Syrien i 2014, og hun må derfor formodes at være mere tilbøjelig til at søge mod England end Danmark i tilfælde af frigivelse. Endvidere er der i sagen fremlagt fotos mv., hvor B tilsyneladende optræder som medlem af Al-Khansa Brigaden og poserer med skydevåben.

Jeg finder hverken grundlag for at tilsidesætte den sikkerhedsmæssige vurdering, som ligger til grund for bedømmelsen af farligheden af B, eller den afvejning af legitime hensyn, som ligger til grund for den endelige beslutning om afslag til A på ønsket om at blive evakueret her til landet sammen med B. Den konkrete afvejning af relevante hensyn på baggrund af sagens oplysninger har ikke ført til et åbenbart urimeligt eller forkert resultat, og det er ikke i strid med hverken lighedsgrundsætningen eller almindelige proportionalitetsprincipper, at myndighederne konkret har konkluderet, at hensynet til statens behov for beskyttelse af egne borgere mod risiko for terrorrelaterede forbrydelser, begået af radikaliserede islamister, efter omstændighederne har større vægt end hensynet til barnets bedste.

Herefter og med bemærkning om, at A har haft adgang til fuldstændig prøvelse af afgørelserne om afslag på anmodningen om bistand til at blive evakueret til Danmark sammen med sin mor, tiltræder jeg landsrettens konklusion om, at der ikke er sket en overtrædelse af hans rettigheder i henhold til artikel 3, stk. 2, i Menneskerettighedskonventionens tillægsprotokol nr. 4. Jeg stemmer derfor for stadfæstelse af dommen.

#### *Konklusion*

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet, således at Udenrigsministeriet skal anerkende, at A skal tilbydes bistand til evakuering sammen med sin mor, B.

### **THI KENDES FOR RET:**

Udenrigsministeriet skal anerkende, at A skal tilbydes bistand til evakuering sammen med sin mor, B.

I sagsomkostninger for byret, landsret og Højesteret skal Udenrigsministeriet betale 400.000 kr. til statskassen. Sagsomkostningsbeløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.