

# UDENRIGSMINISTERIET

Borgerservice  
J.nr. 17.DAN.1-65.  
Den 7. november 2013

## NOTAT

Flygtningenævnets skrivelse af 24.  
september 2013 vedr. konflikten i Syrien.  
FLN j.nr. 13/110701.

Flygtningenævnet har ved skrivelse af 24. september 2013 anmodet Udenrigsministeriet om at indhente aktuelle oplysninger om konflikten i Syrien. I Flygtningenævnets skrivelse henvises til sagen Sufi og Elmi mod UK.

Udenrigsministeriet blev anmodet om følgende:

**”At indhente aktuelle oplysninger om konfliktens udstrækning og intensitet i Syrien og i den forbindelse løbende, f.eks. hver 14. dag, at fremsende en rapport til nævnet fra ambassaden at belyse det aktuelle konfliktniveau med angivelse af, hvilke områder der må anses for at være konfliktområder i Sufi-Elmi-dommens forstand”.**

Sufi-Elmi dommen forstås i Flygtningenævnets henvendelse som følger: hvorvidt enhver person kunne anses for at være i risiko for overgreb i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 alene ved den blotte tilstedeværelse på baggrund af den generelle sikkerhedsmæssige situation i området, jfr. præmis 241:

1. Hvorvidt konfliktens parter enten benytter metoder eller taktikker, som øger risikoen for civile overgreb eller direkte tager sigte på civile
2. Hvorvidt disse metoder er udbredte blandt partnerne i konflikten
3. Hvorvidt kampene finder sted i geografisk afgrænsede områder eller er udbredte og
4. Antallet af civile, som er blevet slået ihjel, såret eller fordrevet som følge af kampene.

-o 0 o-

Udenrigsministeriet har vurderet, at de to første punkter med reference til Sufi-Elmi dommen 1) *hvorvidt konfliktens parter enten benytter metoder eller taktikker, som øger risikoen for civile overgreb eller direkte tager sigte på civile* og 2) *hvorvidt disse metoder er udbredte blandt partnerne*

*i konflikten* bedst lader sig besvare med en generel dokumenterende redegørelse, da der er tale om mere generelle forhold, der ikke ændrer sig væsentligt på den korte bane. En sådan redegørelse vil derfor kunne opdateres, hvis der sker konkrete ændringer i situationen af betydning for en vurdering i Sufi-Elmi dommens forstand, men som minimum hver sjette måned for notatets fremsendelse indtil andet aftales.

Udenrigsministeriet har videre vurderet, at punkt 3 og 4 med reference til Sufi-Elmi dommen 3) *hvorvidt kampene finder sted i geografisk afgrænsede områder eller er udbredte* og 4) *antallet af civile, som er blevet slået ihjel, såret eller fordrevet som følge af kampene* kan belyses gennem månedlige rapporter baseret på et bredt udsnit af relevante kilders rapporter, der dokumenterer kamphandlinger, tab og overgreb. Den første månedlige rapport for oktober er vedlagt dette notat.

o 0 o-

Udenrigsministeriet har indhentet oplysninger om konfliktens udstrækning og intensitet gennem både åbne og fortrolige kilder. Kildehenvisninger angives løbende i dette notat og den månedlige rapport.

### **Generel redegørelse med reference til punkt 1 og 2 i Sufi-Elmi dommen 1)**

*hvorvidt konfliktens parter enten benytter metoder eller taktikker, som øger risikoen for civile overgreb eller direkte tager sigte på civile og 2) hvorvidt disse metoder er udbredte blandt partnerne i konflikten*

De fleste civile i Syrien er i direkte eller indirekte i fare for at blive ramt af krigshandlingerne eller krigens negative følgevirkninger, om end der kan være områder, der er mindre berørt end andre. Civilbefolkningen er berørt af konflikten i Syrien på bl.a. disse fem hovedparametre: (a) direkte eller indirekte kamphandlinger, (b) sammenbrud i lov og orden, som har medført omfattende usikkerhed, kriminalitet, kidnapninger og indførelse af ekstreme udgaver af shari'a-ret, (c) målrettet og arbitrær regimerepression og muligheden for arbitrær arrest, mishandling og drab, (d) en til stadighed uddybende sekterisk konflikt, der sætter civile fra alle syriske grupperinger i fare for overgreb fra regimet, oprørerne eller fra andre befolkningsgrupper, og (e) hindring af humanitære leverancer.

### **A. Kamphandlinger**

Kampene mellem parterne har på forskellige tidspunkter med forskellig intensitet ramt forskellige steder i Syrien og de påvirker civilbefolkningen i betydelig grad over det meste af landet. Sikkerhedssituationen har siden marts 2011 været meget omskiftelig, og områder, der ellers har været rolige, kan hurtigt blive ramt af kampe og blive nye frontområder. Den 18. juli 2012 rykkede kampene for eksempel på én dag ind i de store byer, hvor disse med undtagelse af Homs hidtil havde været relativt forskånet for

krigens effekter. Begge parter gennemfører regelmæssigt offensiver af kortere eller længere varighed i forskellige områder af Syrien. I 2013 har der været kampe blandt andet i og omkring Syriens største byer Damaskus og opland og Aleppo og opland samt blandt andre i et flertal af Syrien øvrige større byer, bl.a. Homs, Hama, Idlib, Dara'a, Quneitra, Raqqah, Deir azZor, Qamishli, Hasakeh, Latakia, Palmyra samt i en lang række mindre provinsbyer og i hundredevis af landsbyer og landområder.

Kamphandlingerne er for indeværende låst relativt fast langs primære frontlinjer i og omkring Aleppo, i den strategiske trekant mellem Aleppo, Idlib og Latakia, i og omkring Hama og Homs, i dele af Deir azZor og Raqqah, i Damaskus og næsten alle forstæder, i Golan og i og omkring Dara'a. Udviklingen langs disse frontlinjer har taget karakter af langsomme taktiske fremskridt til oprørerne primært i Syriens periferi og til regimet på enkelte centrale frontafsnit. I disse frontafsnit er der en høj kampintensitet og et dybt fald i sikkerhedsniveauet for enkeltborgere.

Der synes kun at være to større byer i Syrien, der igennem hele konflikten har været relativt forskånet for væsentlige kamphandlinger, og det er den primært alawitiske by Tartous på kysten og den primært drusiske by al-Suweidah syd for Damaskus, der dog i sig selv ligger midt i et kampområde. Damaskus centrum regnes også for mere sikkert, men rammes dagligt af morterangreb, ligesom der har været en lang række større bombeangreb, hundredevis af bilbomber og andre typer angreb. Damaskus er omringet af oprørsgrupper på de fleste sider og har også i perioder været under direkte trussel for at blive løbet over ende (der henvises til kildeangivelser i den månedlige rapport for oktober.)

Men krigshandlingerne er ikke begrænset til konkrete aktive frontafsnit: artilleri- og luftbombninger finder dagligt sted over store dele af Syrien og rammer primært civile. Den syriske oppositions lokale koordinationskomiteer dokumenterer typisk hver dag op til 50 separate lokaliteter, der rammes af regimeluftangreb over hele Syrien, og typisk omkring 3-400 separate lokaliteter, der dagligt rammes af kampe og/eller artilleri- og raketild. FNs undersøgelseskommission for Syrien vurderer i sin rapport af 16. august 2013, at "regeringen har beskudt civile områder over hele landet med artilleri, morterer og raketter...luftbombardementer med fly og helikoptere er almindeligt forekommende"<sup>1</sup>. Fly- eller artilleribombning fra regimets side finder sted mod oprørsholdte områder og fokuserer ifølge ovennævnte kilder primært på grupper af oprørere, hospitalet, sundhedscentre, skoler og universiteter og transportårer. Oprørsgrupper gennemfører i mere begrænset omfang rudimentær og upræcis morter- og raketbeskydning mod regimemål samt bilbombeangreb på regime-kontrolposter og stillinger også dybt inde i regime-holdte områder. Også oprørsangreb rammer derfor ofte civile. FNs undersøgelseskommission kritiserer bl.a., at oprørsgrupper imod krigens forpligtelser fortsat opererer inde fra civile områder.

<sup>1</sup> <http://www.ohchr.org/en/countries/menaregion/pages/syindex.aspx>

## B. Fravær af lov og orden

Alle kilder melder om en høj forøgelse i antallet af overfald, voldtægter, tyverier, røverier og væbnede røverier over hele Syrien. Der er i hele Syrien et generelt fravær af lov og orden. Samtaler med politiofficerer i Damaskus i oktober 2012 og marts 2013 fremhæver både eksplosionen i kriminalitet og politiets vanskeligheder ved at efterforske, standse, forebygge og bringe de ansvarlige for retten. I visse områder er der fare for arbitrær rettergang eller disproportional straffe ved shari'a-retter, primært i de dele af det østlige og nordlige Syrien, hvor den alQaedah-relaterede "Islamiske Stat i Irak og Levanten" (ISIL) har kontrol. FNs undersøgelseskommission, syriske menneskerettighedsgrupper og pressen rapporterer alle om en række tilfælde af domme fra shari'a-domstole, der har ført til henrettelser. En række af disse er dokumenterede med Youtube-videoer.

Syrien var ifølge FNs undersøgelseskommission det farligste land for journalister i 2012. Den internationale NGO "Reporters Without Borders" opgør 25 journalister dræbt, 80 "citizen journalists" og "netizens" dræbt samt 33 journalister og 17 "netizens" arresteret og tilbageholdt siden konflikten startede i marts 2011<sup>2</sup>. FN-undersøgelseskommissionen opgør et samlet tal på 84 journalister dræbt siden marts 2011 og flere end 20 opgøres som forsvundne.

Kidnapning af tilfældige syrere finder sted jævnlige over hele Syrien. Både menneskerettighedsorganisationer og det syriske politi melder om "tusindvis af tilfælde af kidnapning" af lokale syrere for penge eller afpresning (i FNs undersøgelseskommissions rapport anføres kidnapninger som "ganske almindeligt forekommende"). Også et større antal udlændinge er kidnappet, ikke mindst journalister og humanitære arbejdere. Vesterlændinge eller syrere, der kommer fra vesten og som derfor formodes at have penge og som rejser ind i oprørsholdte områder særligt i det nordlige og østlige Syrien, men også nord for Damaskus, har altid været i risiko for arrest eller egentlig kidnapning, men oftest af kortere varighed og for en begrænset pengesum. Henover foråret/sommeren 2013 har der været en større bølge af kidnapninger i det nordlige Syrien – forskellige kilder anslår det samlede antal nuværende kidnapningsofre 25-45 udlændinge.

## C. Måltrettede og arbitrære menneskerettighedsovertrædelser

Almindelige syriske civile, engageret til fordel for både den ene eller anden part i konflikten eller som neutrale og uengagerede i konflikten, vurderes ifølge flere kilder at være udsat for måltrettede og/eller arbitrære menneskerettighedsovertrædelser i et omfang, som FN betegner som "udbredt og alarmerende"<sup>3</sup>. En rapport fra FNs

<sup>2</sup> [http://en.rsfo.org/syria.html?debut\\_contenu=8](http://en.rsfo.org/syria.html?debut_contenu=8)

<sup>3</sup> Møde med FNs undersøgelseskommission for Syrien den 30. oktober og 1. november 2013.

uafhængige undersøgelseskommission om Syrien (Independent Commission of Inquiry of the Syrian Arab Republic) af 16. august 2013, drøftet i FN's Menneskerettighedsråds 24. samling, fastslår blandt andet følgende (Udenrigsministeriets oversættelse): ”Den Syrisk-Arabiske Republik er en slagmark. Dens byer udsættes for uophørlig beskydning og belejring. Massakrer begås ustraffet. Et ukendt antal syrere er forsvundet....regerings- og pro-regeringsstyrker fortsætter omfattende angreb på civilbefolkningen og begår mord, tortur, voldtægt og tvungne forsvindinger som forbrydelser mod menneskeheden....Regeringsstyrker har begået alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne og krigsforbrydelser, herunder tortur, gidseltagning, mord, henrettelse uden rettergang, voldtægt, angreb på beskyttede objekter og plyndring.....Anti-regeringsstyrker har begået krigsforbrydelser, herunder mord, henrettelse uden rettergang, tortur, gidseltagning og angreb på beskyttede objekter. De har belejret og gennemført beskydning af civile områder.”

Det syriske netværk for menneskerettigheder (Syrian Network for Human Rights) har i en rapport af 7. september 2013 opgjort mindst 194.000 personer, der er tilbageholdt af regimet, heraf mere end 9000 under 18 år<sup>4</sup>. Den Syriske Menneskerettighedskomiteé (Syrian Human Rights Committee) opregner i sin 11. rapport om menneskerettighedssituationen i Syrien ca. 170.000 tilbageholdte fra marts 2011 til december 2012, heraf er 65.000 blevet løsladt igen efter en periode. FN's undersøgelseskommission fastslår, at regimestyrker siden marts 2011 har gennemført arbitrær arrest ”på en enorm skala”<sup>5</sup>, men kan ikke fastsætte noget konkret antal.

FN's undersøgelseskommission anslår, at seksuel vold ”spiller en prominent rolle i konflikten...det finder sted under razziaer, ved kontrolposter og i tilbageholdelsesfaciliteter og fængsler over hele landet”. Den internationale NGO ”Human Rights Watch” (HRW) anklagede i en rapport af 24. juni 2013 pro-regime ”Shabiha”-militser for arbitrær arrest af kvinder dokumenteret i ti tilfælde, enten for aktiviteter til fordel for oppositionen eller for familiemedlemmers eller naboers aktiviteter til fordel for oppositionen, og for at udsætte de tilbageholdte kvinder for tortur og seksuel vold<sup>6</sup>. HRW har dokumenteret anvendelse af tortur, vold og seksuel vold mod mænd, kvinder og børn i mindst 27 tilbageholdelsesfaciliteter i Syrien.

Den Syriske Menneskerettighedskomiteé (Syrian Human Rights Committee) opregner i sin 11. rapport om menneskerettighedssituationen i Syrien finskytters arbitrære drab på mere end 5000 civile i færd med deres daglige gerning. Finskytte-taktikken har ifølge rapporten til formål at skabe grænselinjer og mindske trafikken mellem konkrete områder.

<sup>4</sup> [www.syrianhr.org](http://www.syrianhr.org)

<sup>5</sup> <http://www.ohchr.org/en/countries/menaregion/pages/syindex.aspx>, side 9

<sup>6</sup>

[http://www.syrianobserver.com/Resources/Res\\_Statements/Syria+Detention+and+Abuse+of+Female+Activists](http://www.syrianobserver.com/Resources/Res_Statements/Syria+Detention+and+Abuse+of+Female+Activists)

Transport mellem sekteriske enklaver og mellem regimeholdte og oprørsholdte områder eller mellem forskellige oprørsholdte områder kan være forbundet med usikkerhed og fare. FNs undersøgelseskommission for Syrien<sup>7</sup>, syriske og internationale menneskerettighedsorganisationer og pressen fremhæver særligt faren for vilkårlige og arbitrære overgreb i forbindelse med passage ved kontrolposter. FNs undersøgelseskommission anfører, at unge mænd over 15 år rutinemæssigt arresteres og/eller mishandles ved kontrolposter eller under politi-razzia'er.

Afhængig af etnisk tilhørsforhold og personlige politiske sympatier er det forbundet med risiko at indrejse i Syrien. Med regimets øjne er den eneste legale adgang til Syrien gennem de få indgangspunkter til landet, der endnu kontrolleres af regimet selv. Regimet har kun fuldstændig kontrol over en grænseovergang – Jdeidet Yabous/Masna'a-grænseovergangen mellem Damaskus og Beirut, mens det er forbundet med stor fare og usikkerhed at krydse ind i Syrien gennem enkelte andre regimekontrollerede dele af grænserne og gennem Damaskus-lufthavn, som ligger midt i et kampområde. Personer, der er kendt for at sympatisere med oppositionen, vil være i betydelig fare ved at krydse ind i Syrien over de regimekontrollerede overgange. Personer, der krydser ind i Syrien gennem det store flertal af oprørskontrollerede grænseovergange, og som derved ikke får et regime-ankendt stempel i passet, vil være i stor fare, såfremt de på et senere tidspunkt måtte passere en regime-kontrolleret kontrolpost inde i Syrien. Mangel på anerkendt syrisk indrejsestempel fører i de fleste tilfælde til arrest ved regime-kontrolposter under mistanke for at støtte oppositionen og/eller oprørerne.

Som en del af den humanitære og økonomiske krig mod oprørerne anføres det bl.a. at regimet siden maj 2013 har iværksat en "brændt jords-taktik" over hele landet, hvor marker og afgrøder i oprørsholdte områder øjensynligt bevidst og som led i en økonomisk krigsførelse afbrændes. Et andet element i brændt jords-taktikken er den bevidste bombing af virksomheder og industrikapital i oprørsholdte områder, der kommer oven i den systematiske bombing af moskeer, hospitaler og skoler. Den Syriske Menneskerettighedskomiteé (Syrian Human Rights Committee) opregner i sin 11. rapport om menneskerettighedssituationen i Syrien en særlig periode i august og september 2013, hvor regimestyrker gennemførte mindst 64 luftangreb mod bagerier, heraf 29 mellem kl. 6 og 9 om morgenen i den mest travle periode med store civile tab til følge.

#### **D. Sekterisk konflikt**

Det anføres af nogle kilder, at regimet fra starten af konflikten har søgt at gøre den sekterisk for at sikre egne støttegruppers fortsatte opbakning og gøre det umuligt for dem at støtte oprørerne. Gennem denne sekterificering af konflikten er det lykkedes

<sup>7</sup> <http://www.ohchr.org/en/countries/menaregion/pages/syindex.aspx>,

regimet at vende den fra et oprør mod en diktator til en opfattelse i minoriteterne af et sunni-flertals angreb og overgreb på Syriens minoriteter, ikke mindst alawitter og kristne. Et primært instrument var skabelsen af de primært alawitiske Shabiha-militser, der fra 2011 har angrebet og begået dokumenterede og bevidst synlige menneskerettighedsovertrædelser mod den syriske sunnibefolkning. En primær metode var en lang række arbitrære angreb på sunnigrupper i tillæg til den generelle repression i form af arrestation, tortur og drab på konkrete politiske modstandere. Den Syriske Menneskerettighedskomité (Syrian Human Rights Committee) opregner bl.a. i sin 11. rapport om menneskerettighedssituationen i Syrien, dækkende perioden 2011 og 2012, en række massakrer på sunnier på forskellige lokaliteter.

### **E. Humanitær krigsførelse**

FNs undersøgelseskommission kritiserer i særlig grad det syriske regime for målrettede angreb på hospitaler og sundhedsfaciliteter over hele landet, for tilbageholdelse af humanitære leverancer til oprørsholdte områder og for en lang række belejringer af civile områder med det formål at udsulte og få befolkningen og oprørerne til at forlade området<sup>8</sup>: Rapporten dokumenterer en række sådanne overgreb ved regimestyrker og ét tilfælde ved oprørsstyrker. FNs undersøgelseskommission fastslår også, at belejringer af civile områder fortsætter over hele landet. Den internationale NGO ”Læger uden Grænser” kalder regimets taktik en ”systematisering af angreb på (sundhedsfaciliteter)” i Syrien<sup>9</sup>, og den anerkendte internationale tænketank ”International Crisis Group” fremsætter i en udtalelse af 1. november 2013 en skarp kritik af regimets bevidste og systematiske udsultning af oprørsholdte bykvarterer i Damaskus<sup>[17]</sup>. Ifølge den syriske NGO ”Violations Documentation Centre” (VDC) er mere end 469 sundhedsmedarbejdere fængslet i Syrien og ifølge den amerikanske tænketank ”Council on Foreign Relations” har mere end 15.000 læger forladt Syrien, ligesom en stor del af de syriske hospitaler og sundhedsfaciliteter ikke længere kan anvendes.

Effekten af instrumentaliseringen af den humanitære hjælp og af belejringerne er alvorlige for civilbefolkningen med udbredt mangel på fødevarer og adgang til sundhedstjenester. For første gang er der i Damaskus-forstaden Moadamiyyah asSham i oktober 2013 konstateret en række tilfælde af hungersnød samt om udbredt sult i de østlige forstæder til Damaskus.

Konfliktens skiftende geografiske fokus og indvirkning på civilbefolkningen ved andet end direkte kamphandlinger reflekteres i det forhold, at FN nu betegner den syriske krise som den største humanitære krise siden Anden Verdenskrig. Ifølge FNs humanitære koordinator, Valerie Amos fra UNOCHA, har 40% af den syriske befolkning nu behov for humanitær hjælp. FNs ugentlige rapport om den humanitære

<sup>8</sup> Do.

<sup>9</sup> <http://www.ipsnews.net/2013/05/syrian-attacks-on-health-care-system-terrorising-population/>  
<sup>[17]</sup> <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria.aspx>

situation for perioden 10.-24. oktober lister 6,8 mio. mennesker, der er berørt af konflikten i Syrien (tal per april 2013), og 2.186.420 syrere, der enten er registreret eller er under registrering som flygtninge i nabolandene (tal per 23. oktober 2013). Chefen for FNs Flygtningeorganisation UNHCR i Syrien, Tarek Kurdi, vurderer på et møde med diplomatiske repræsentationer medio oktober 2013, at der vil være 6,5 mio. internt fordrevne ved udgangen af 2013.

-o 0 o-

Udenrigsministeriet har intet at indvende imod, at der meddeles partsaktindsigt i nærværende skrivelse i forbindelse med Flygtningenævnets eller Udlændingestyrelsens behandling af sager vedrørende asylansøgninger fra syriske statsborgere.

Borgerservice, den 7. november 2013