

ANDEN AFDELING

AFGØRELSE

Klage nr. 9568/22
F.O. og G.H.
mod Belgien

[...]

INDLEDNING

1. Sagen drejer sig om klagernes påstand om, at de efter afslag på ansøgning om international beskyttelse i Belgien risikerer at blive udsat for behandling i El Salvador i strid med artikel 3 i Konventionen.

SAGENS BAGGRUND

2. Klagerne er et par statsborgere fra El Salvador. De repræsenteres for Domstolen af B. Loos, der er advokat i Antwerpen.

3. Regeringen repræsenteres ved dennes repræsentant, I. Niedlispacher, fra forbundsjustitskontoret.

4. Klagerne flygtede fra deres land, efter at familievirksomheden ifølge dem flere gange var blevet afpresset af en bande. De ankom til Belgien og indgav en ansøgning om international beskyttelse den 19. november 2019.

5. Deres ansøgning om international beskyttelse blev afvist af generalkommissæren for flygtninge og statsløse (»CGRA«) ved to afgørelser af 30. marts 2021.

6. Disse afgørelser blev stadfæstet af domstolen i udlændingeretlige sager, Conseil du contentieux des étrangers, (»CCE«) i en dom af 2. september 2021. For så vidt angår klagen i henhold til Konventionens artikel 3 erklærede CCE den for uantagelig, idet CCE bemærkede, at CGRS's kompetence var begrænset til at undersøge behovet for international beskyttelse, og at de anfægtede afgørelser ikke i sig selv indebar en udvisningsforanstaltning. Denne dom tager stilling til den sidste klage, som klagerne indgav, inden sagen blev indbragt for Domstolen.

7. Den 28. oktober 2022 indgav klagerne en ny ansøgning om international beskyttelse, som de udtrykkeligt gav afkald på den 14. november 2022.

8. Det er ubestridt, at klagerne ikke blev beordret til at forlade landet. Da deres ansøgning blev indgivet til Domstolen og under udvekslingen af bemærkninger mellem parterne, befandt klagerne sig stadig på belgisk territorium. Domstolen er ikke efterfølgende informeret om nogen ændring i deres situation.

[...]

RETLIGE BETRAGTNINGER

A. Regeringens foreløbige indsigelse*1. Regeringens anbringende*

25. Regeringen påberåber sig en foreløbig indsigelse grundet manglende udtømmelse af de nationale retsmidler. Den hævder, at klagerne burde have anlagt en administrativ kassationssag ved Conseil d'État mod CCE's dom af 2. september 2021, hvori afslaget på deres ansøgning om international beskyttelse blev stadfæstet. Selv om Conseil d'État, der pådømmer i administrativ kassation, ikke kan træffe afgørelse om faktuelle anliggender, kan den træffe afgørelse om retlige anliggender, navnlig en overtrædelse af reglerne om begrundelse af retsafgørelser. Regeringen gør derfor gældende, at den omstændighed, at den administrative domstolsprøvelse ikke havde opsættende virkning, er irrelevant i den foreliggende sag, eftersom klagerne ikke var omfattet af en udvisningsforanstaltning.

26. Regeringen påpeger også, at klagerne, selv om de var blevet nægtet international beskyttelse, ikke var beordret udvist. Hvis den kompetente myndighed besluttede at udvise klagerne, skulle den først udstede et påbud om at forlade landet (præmis 14 ovenfor). Men hvis klagerne var omfattet af en sådan afgørelse, ville de stadig have et effektivt retsmiddel til at forfølge deres klager over en krænkelse af Konventionens artikel 3: Ud over muligheden for at indbringe et annullations- og udsættelsessøgsmål for CCE (præmis 17 ovenfor) ville de stadig have ret til at indbringe et udsættelsessøgsmål i særlige hastetilfælde, hvorved sagen uden videre ville blive udsat og domstolen forpligtet til at foretage en omhyggelig og grundig undersøgelse af samtlige oplysninger, den har fået kendskab til, navnlig dem, der kan tyde på, at der er grund til at antage, at gennemførelse af udsendelsesordren ville udsætte klageren for en risiko for krænkelse af grundlæggende rettigheder, som ikke kan fraviges i medfør af Konventionens artikel 15, stk. 2 (præmisserne 18-23 ovenfor).

2. Klagernes anbringende

27. Klagerne hævder, at der ikke er noget effektivt retsmiddel til rådighed til at anfægte CCE's dom om deres ansøgning om international beskyttelse. En administrativ kassationsappel til Conseil d'Etat ville ikke være effektiv, da Conseil d'Etat ikke ville have kompetence til at udtale sig om vurderingen af de faktiske forhold.

28. Derudover forklarer klagerne, at loven pålægger myndighederne at beordre klagerne til at forlade landet, da deres ansøgning om international beskyttelse var blevet afvist (præmis 14 ovenfor). En sådan ordre vil kunne forkyndes når som helst; det ville kun være et spørgsmål om tid.

Men ifølge dem er de tilgængelig retsmidler, hvis der udstedes en udvisningsordre, heller ikke effektive. Annulleringsproceduren ledsaget af en begæring om almindelig udsættelse og begæringen om foreløbige forholdsregler (præmis 17 ovenfor) ville ikke opfylde kravene i Konventionens artikel 13, da disse retsmidler ikke uden videre har opsættende virkning, idet CCE der ikke foretager en seriøs i denne sammenhæng, og idet nye oplysninger kan ikke påberåbes. Hvad angår søgsmål om udsættelse i særlige hastefælde (præmis 18 ovenfor), ville denne heller ikke være effektiv af følgende grunde: Der ville ikke være nogen juridisk garanti for, at personens advokat ville blive underrettet om udsendelsesordren i god tid; det vil i praksis kunne ske, at den pågældende person vil have mindre end to kalenderdage til at indgive en sådan klage, hvilket ville være utilstrækkeligt; det ville ikke være muligt at påberåbe sig nye oplysninger ved høringen i CCE; den kontrol, der udøves af CCE, ville ikke være grundig, da CCE blot ville henvise til den afgørelse, der er truffet vedrørende ansøgningen om international beskyttelse.

B. Domstolens bemærkninger

29. Domstolen bemærker indledningsvis, ligesom regeringen (præmis 25 ovenfor), at klagerne ikke indgav en administrativ klage til Conseil d'État for at anfægte CCE's dom, hvori afslaget på deres ansøgning om international beskyttelse blev stadfæstet, selv om en sådan klage var mulig i henhold til national ret (præmis 12 ovenfor). Dermed fratog de tydeligvis sig selv muligheden for at få prøvet den afgørelse, de anfægtede, ved Domstolen og dermed muligheden for at opnå den påberåbte status. De begrundede denne manglende indbringelse af sagen med, at Conseil d'État ikke tager stilling til vurdering af de faktiske forhold, når den forelægges en administrativ kassationsappel (præmis 27 ovenfor). Domstolen henviser i denne henseende til, at en administrativ kassationsappel er én af de procedurer, der normalt skal anvendes for at overholde Konventionens artikel 35 (jf. *mutatis mutandis*, *Graner mod Frankrig* (dec.), nr. 84536/17, præmis 44, 5. maj 2020). Den bemærker, at selv om Conseil d'État ikke pådømmer de faktiske forhold, kontrollerer den som kassationsdomstol ikke desto mindre lovligheden af den anfægtede retsafgørelse og kan i givet fald ophæve den, navnlig hvis den ikke i tilstrækkelig grad behandler de anliggender, som ansøgeren om international beskyttelse har påberåbt sig (præmis 12-13 ovenfor).

30. På denne baggrund finder Domstolen det ikke nødvendigt at undersøge regeringens foreløbige indsigelse yderligere i lyset af sin retspraksis (jf. navnlig *A.M. mod Nederlandene*, nr. 29094/09, præmis 66-68, 5. juli 2016), for så vidt som ansøgningen under alle omstændigheder ikke kan antages til realitetsbehandling af følgende grund.

31. Domstolen bemærker, at selv om klagerne ansøgninger om international beskyttelse blev afvist ved afgørelser truffet af CGRA, der blev stadfæstet af CCE (præmis 5 og 6 ovenfor), var de ikke omfattet af en udsendelsesordre (præmis 8 ovenfor). I henhold til national lovgivning (præmis 14-16 ovenfor) kan klagerne derfor ikke på datoen for Domstolens nærværende afgørelse tvangsudsendes og udvises fra belgisk territorium.

32. I sager vedrørende udlændinge har Domstolen imidlertid ved adskillige lejligheder fastslået, at en klager ikke kunne hævde at være

»krænket« i henhold til Konventionens artikel 34, hvis den pågældende ikke havde været omfattet af en udvisningsordre, og hvis den pågældende havde mulighed for at anfægte en sådan ordre (jf. bl.a. *Vijayanathan og Pusparajah mod Frankrig*, 27. august 1992, præmis 46, serie A nr. 241-B, *Panevskii m.fl. mod Irland* (dec.), nr. 2453/03, 13. oktober 2005, og *Adio mod Irland* (dec.), nr. 8596/08, 17. maj 2011), eller når en sådan foranstaltning ikke kunne håndhæves (*Pellumbi mod Frankrig* (dec.), nr. 65730/01, 18. januar 2005, og *Etanji mod Frankrig* (dec.), nr. 60411/00, 1. marts 2005). Domstolen har anvendt samme tilgang i sager, hvor udvisningsordren var blevet udsat på ubestemt tid eller på anden måde frataget sin retsvirkning, og hvor enhver genoptagelse af udvisningen fra myndighedernes side kunne anfægtes ved de kompetente domstole (*Kalantari mod Tyskland* (slettelse), nr. 51342/99, præmis 55-56, EMD 2001-X, *Mehemi mod Frankrig* (nr. 2), nr. 53470/99, præmis 54, EMD 2003-IV, og *Budrevich mod Tjekkiet*, nr. 65303/10, præmis 66, 17. oktober 2013).

33. Samtidig fandt Domstolen, at det ikke længere var berettiget at fortsætte behandlingen af ansøgningen, jf. Konventionens artikel 37, stk. 1, litra c), og besluttede at slette den fra sagslisten, da det fremgik klart af de foreliggende oplysninger, at klager ikke længere risikerede, hverken på daværende tidspunkt eller i lang tid fremover, at blive udvist og udsat for behandling i strid med Konventionen, og at klager havde mulighed for at anfægte en eventuelt ny udsendelsesordre over for de nationale myndigheder og i givet fald over for Domstolen (*Khan mod Tyskland* (sletning) [Storkammeret] nr. 38030/12, præmis 34, 21. september 2016, med henvisninger).

34. Hvad angår den foreliggende sag, bemærker Domstolen, at regeringen understregede, at klagerne ikke havde været omfattet af en udvisningsordre (præmis 26 ovenfor), selv om den ikke formelt rejste en foreløbig indsigelse baseret på klagernes manglende status som »krænket« i henhold til Konventionens artikel 34. Under alle omstændigheder vedrører dette anliggende Domstolens kompetence og kan derfor behandles *proprio motu* (*Satakunnan Markkinapörssi Oy og Satamedia Oy mod Finland* [Storkammeret], nr. 931/13, præmis 93, 27. juni 2017).

35. Domstolen henviser til, at det er udvisningen af en udlænding, der kan give anledning til et problem i henhold til artikel 3 og dermed pålægge den indklagede stat et ansvar i denne henseende, hvis der er væsentlige grunde til at antage, at den pågældende person, hvis denne udvises til bestemmelseslandet, vil løbe en reel risiko for dér at blive udsat for behandling i strid med artikel 3 (*F.G. mod Sverige* [Storkammeret], nr. 43611/11, præmis 111, 23. marts 2016); jf. også i samme retning *Maslov mod Østrig* [Storkammeret], nr. 1638/03, præmis 93, EMD 2008). Denne risiko skyldes derfor ikke det blotte afslag på en ansøgning om international beskyttelse (jf. ligeledes CCE's begrundelse på dette punkt, præmis 6 ovenfor). I det belgiske system er behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse på den ene side og den mulige vedtagelse af en udsendelsesordre på den anden side underlagt særskilte procedurer og klageadgange (præmis 9-21 ovenfor). Ingen tvangsfjernelse kan finde sted, uden at der mod den pågældende person er udstedt en ordre om at forlade landet (præmis 14-16 ovenfor).

36. Som klagerne hævder (præmis 28 ovenfor), kan de naturligvis til

enhver tid blive beordret til at forlade landet, når deres ansøgning om international beskyttelse er blevet afvist af CCE (præmis 14 ovenfor). Domstolen bemærker imidlertid, ligesom regeringen (præmis 26 ovenfor), at klagerne, hvis de var omfattet af en sådan foranstaltning, ville have mulighed for at anfægte den ved begæring om udsættelse af gennemførelsen og annullation heraf, eller hvis de var omfattet af en udsendelsesordre, hvis gennemførelse var nært forestående, ved en begæring om udsættelse i særlige hastetilfælde ved CCE (præmis 18 ovenfor), idet sidstnævnte uden videre har opsættende virkning (præmis 20 ovenfor). Domstolen bemærker i denne henseende, at CCE ved forelæggelse af en begæring om udsættelse i særlige hastetilfælde ifølge loven skal foretage en omhyggelig og stringent undersøgelse af samtlige oplysninger, som den er blevet gjort opmærksom på, navnlig oplysninger, der kunne tyde på, at der er grund til at antage, at gennemførelse af udsendelsesordren ville udsætte klager for en risiko for at blive udsat for en krænkelse af Konventionens artikel 3 (jf. præmis 18 ovenfor).

37. Domstolen tager klagerens påstande om den påståede manglende effektivitet af de retsmidler, som regeringen har henvist til, til efterretning (præmis 28 ovenfor). Den er imidlertid ikke enig med klagerne i, at den straks skal erklære sig kompetent til at behandle deres klage over en krænkelse af Konventionens artikel 3.

38. Domstolen kan ikke træffe en teoretisk afgørelse, når der ikke foreligger en udvisningsordre, som reelt berører klagerne (præmis 32-33 ovenfor). Den henviser til sin faste retspraksis, hvorefter dens hverv, når den behandler en sag, der udspringer af en individuel ansøgning i henhold til Konventionens artikel 34, ikke er at foretage en teoretisk behandling af den nationale lovgivning, men at fastslå, om den måde, hvorpå denne lovgivning blev anvendt eller påvirkede klager, indebar en krænkelse af Konventionen (*Lekić mod Slovenien* [Storkammeret], nr. 36480/07, præmis 107, 11. december 2018, og de deri anførte henvisninger).

39. Desuden ville det være i strid med nærhedsprincippet, som ligger til grund for konventionssystemet, hvis Domstolen på forhånd skulle udtale sig om effektiviteten af retsmidler, som klagerne ikke har udnyttet (*mutatis mutandis, Panevskii m.fl.*, ovennævnte afgørelse). På dette punkt henviser Domstolen ligeledes til, at den blotte kendsgerning at nære tvivl om udsigterne til et vellykket udfald for et givet retsmiddel, som ikke åbenlyst er dømt til at mislykkes, ikke er en begrundelse, der retfærdiggør dets manglende anvendelse (*Vučković m.fl. mod Serbien* (foreløbig indsigelse) [Storkammeret], nr. 17153/11 og 29 andre, præmis 74, 25. marts 2014, og *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) mod Schweiz* [Storkammeret], nr. 21881/20, præmis 142, 27. november 2023).

40. I lyset af ovenstående finder Domstolen, at klagerne på tidspunktet for afgørelsen ikke kan hævde at være ofre for en krænkelse af Konventionens artikel 3 i henhold til dens artikel 34, for så vidt som de ikke har været omfattet af en udsendelsesordre, og de desuden har mulighed for at indgive en klage, der uden videre har opsættende virkning, hvis de skulle blive omfattet af en afgørelse om tvangsmæssig udsendelse, hvis gennemførelse måtte være umiddelbart forestående (præmis 35 og 36 ovenfor).

[...]