

## DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. september 2018 (\*)

»Præjudiciel forelæggelse – fælles politik for asyl og subsidiær beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 46 – direktiv 2008/115/EF – artikel 13 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 – adgang til effektive retsmidler – princippet om non-refoulement – afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som pålægger en forpligtelse til at vende tilbage – national lovgivning, der fastsætter mulighed for retslig prøvelse i anden instans – automatisk opsættende virkning, der er begrænset til sagen i første instans«

I sag C-180/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 29. marts 2017, indgæet til Domstolen den 7. april 2017, i sagen

**X,**

**Y**

mod

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Y og X ved advocaat J. Pieters,
- den nederlandske regering ved J. Langer, M.K. Bulterman og M.H.S. Gijzen, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og C. Van Lul, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, M. Condou-Durande og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. januar 2018,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98), sammenholdt med artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem X og Y på den ene side og Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) på den anden side vedrørende disse personers ansøgninger om international beskyttelse og de afgørelser om tilbagesendelse, der er blevet truffet over for dem.

### **Retsforskrifter**

#### ***Konventionen om flygtnings retsstilling***

- 3 Artikel 33 i konventionen om flygtnings retsstilling, der blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 137, nr. 2545 (1954)), som suppleret ved protokollen om flygtnings retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967, og som trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«), har overskriften »Forbud mod udvisning eller afvisning« og fastsætter følgende i stk. 1:

»Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser.«

#### ***EMRK***

- 4 Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), bestemmer i artikel 3 med overskriften »Forbud mod tortur«:
- »Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«
- 5 Konventionens artikel 13 har følgende ordlyd:

»Enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.«

### ***EU-retten***

#### *Direktiv 2013/32*

6 Følgende fremgår af 12. og 60. betragtning til direktiv 2013/32:

»(12) Hovedformålet med dette direktiv er at udvikle standarderne for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse yderligere med henblik på at få indført en fælles asylprocedure i Unionen.

[...]

(60) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som anerkendes i chartret. [...]

7 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle ansøgninger om international beskyttelse, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen, i søterritoriet eller i transitområderne i medlemsstaterne, samt på fratagelse af international beskyttelse.«

8 Nævnte direktivs artikel 46 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:

i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidiær beskyttelsesstatus

[...]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og *ex-nunc*-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2011/95/EU [af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)], i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.

[...]

5. Med forbehold af stk. 6 tillader medlemsstaterne, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.

6. I tilfælde af, at der træffes en afgørelse
- a) om at betragte en ansøgning som åbenbart grundløs i overensstemmelse med artikel 32, stk. 2, eller grundløs efter en undersøgelse i overensstemmelse med artikel 31, stk. 8, undtagen i tilfælde, hvor disse afgørelser er baseret på de omstændigheder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 8, litra h)
  - b) om at betragte en ansøgning som en ansøgning, der kan afvises i henhold til artikel 33, stk. 2, litra a), b) eller d)
  - c) om at afvise at genoptage ansøgerens sag, efter at den er blevet afbrudt i medfør af artikel 28, eller
  - d) om at undlade at foretage nogen, eller nogen fuldstændig, behandling af ansøgningen i henhold til artikel 39

har en domstol eller et domstolslignende organ beføjelse til, enten efter anmodning fra den berørte ansøger eller ex officio, at afgøre, om ansøgeren kan forblive på medlemsstatens område, såfremt udfaldet af en sådan afgørelse er, at ansøgeren fratages retten til at forblive i medlemsstaten, og hvor retten i sådanne tilfælde til at forblive i medlemsstaten, indtil sagen er afgjort, ikke er omhandlet i national ret.

[...]«

*Direktiv 2008/115*

- 9 Følgende fremgår af 2., 4. og 24. betragtning til direktiv 2008/115:
- »(2) Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 til, at der udformes en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, der bygger på fælles standarder, så personer tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed.
- [...]
- (4) Der skal fastsættes klare, gennemsigtige og retfærdige regler for at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik, der er en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik.
- [...]
- (24) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som navnlig er anerkendt i [chartret].«
- 10 Dette direktivs artikel 2, stk. 1, bestemmer, at direktivet finder anvendelse på tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.
- 11 Følgende fremgår af direktivets artikel 3:
- »I dette direktiv forstås ved:
- [...]
- 4) »afgørelse om tilbagesendelse«: en administrativ eller retslig afgørelse eller retsakt, der fastslår eller erklærer, at en tredjelandstatsborgers ophold er ulovligt, og som pålægger eller fastslår en forpligtelse for den pågældende til at vende tilbage

[...]

- 12 Artikel 12, stk. 1, i direktiv 2008/115 fastsætter følgende:

»Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.

[...]

- 13 Direktivets artikel 13 med overskriften »Retsmidler« har følgende ordlyd:

»1. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøv[else] af afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.

2. Myndigheden eller organet, jf. stk. 1, skal have beføjelse til at prøve afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i artikel 12, stk. 1, herunder mulighed for midlertidigt at suspendere afgørelsernes fuldbyrdelse, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning.

[...]

#### *Nederlandsk ret*

- 14 Efter nederlandsk ret medfører et søgsmål i første instans for rechtbank (ret i første instans, Nederlandene) til prøvelse af en afgørelse truffet af staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål) på området for international beskyttelse automatisk opsættende virkning. Selv om det er muligt at iværksætte appel af en dom afsagt af rechtbank (ret i første instans), som har opretholdt en afgørelse om afslag på international beskyttelse, og som fastsætter en forpligtelse til at vende tilbage, medfører appelproceduren ikke automatisk opsættende virkning. Appellanten kan imidlertid anmode voorzieningenrechter (dommer i sager om foreløbige forholdsregler) ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) om at træffe foreløbige forholdsregler navnlig med henblik på at undgå udvisning, indtil der er truffet en materiel afgørelse i appelsagen. Denne anmodning om foreløbige forholdsregler medfører ikke i sig selv automatisk opsættende virkning.

#### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 15 X og Y, der er russiske statsborgere, er blevet meddelt afgørelser om afvisning af deres ansøgninger om international beskyttelse, som pålægger dem en forpligtelse til at vende tilbage. Da de ikke fik medhold i de søgsmål, som de anlagde ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) til prøvelse af disse afgørelser, har de iværksat appel heraf ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Eftersom disse appeller ikke automatisk har opsættende virkning, har X og Y anmodet den forelæggende ret om at træffe foreløbige forholdsregler, indtil afgørelsen om sagens realitet foreligger. Den forelæggende ret har givet medhold i anmodningen om foreløbige forholdsregler og har besluttet, at X og Y ikke kan udvises, indtil der er truffet en materiel afgørelse i appelsagerne. Den forelæggende ret har ikke desto mindre i forelæggelsesafgørelsen anført, at vedtagelsen af de foreløbige forholdsregler var begrundet i nødvendigheden af at undgå, at X og Y udvises, inden Domstolen har haft mulighed for at udtale sig om de præjudicielle

spørgsmål, og at den vil træffe afgørelse om, hvorvidt disse foreløbige forholdsregler skal opretholdes, på grundlag af Domstolens besvarelse.

16 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 13 i [direktiv 2008/115], sammenholdt med artikel 4, 18, 19, stk. 2, og artikel 47 i [chartret], fortolkes således, at EU-retten bindende foreskriver, at retsmidlet appel, såfremt dette efter national ret kan anvendes i sager til anfægtelse af en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2008/115/EF, automatisk har opsættende virkning, når tredjelandsstatsborgeren gør gældende, at gennemførelsen af afgørelsen om tilbagesendelse vil føre til en alvorlig risiko for krænkelse af princippet om non-refoulement? Med andre ord, skal udvisningen af den pågældende tredjelandsstatsborger i et sådant tilfælde stilles i bero, så længe appelfristen løber, eller, såfremt der er iværksat appel, indtil appelsagen er afgjort, uden at tredjelandsstatsborgeren skal indgive en særskilt begæring herom?
- 2) Skal artikel 46 i [direktiv 2013/32], sammenholdt med artikel 4, 18, 19, stk. 2, og artikel 47 i [chartret], fortolkes således, at EU-retten bindende foreskriver, at retsmidlet appel, såfremt dette efter national ret kan anvendes i sager om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, automatisk har opsættende virkning? Med andre ord, skal udvisningen af den pågældende asylansøger i et sådant tilfælde stilles i bero, så længe appelfristen løber, eller, såfremt der er iværksat appel, indtil appelsagen er afgjort, uden at ansøgeren skal indgive en særskilt begæring herom?
- 3) Har det for spørgsmålet, om der er automatisk opsættende virkning i fornævnte forstand, også betydning, om ansøgningen om international beskyttelse, der gav anledning til sagsanlægget og den efterfølgende appel, blev afslået af en af de i artikel 46, stk. 6, i direktiv 2013/32/EU anførte grunde? Eller gælder dette krav for alle kategorier af asylafgørelser, der omhandles i direktivet?«

### **Om Domstolens kompetence**

- 17 Den belgiske regering har gjort gældende, at Domstolen savner kompetence til at besvare de stillede spørgsmål, idet formålet med spørgsmålene, dvs. iværksættelse af appel til prøvelse af domme afsagt i første instans vedrørende afgørelser som de i hovedsagen omhandlede og afgørelsen om i givet fald at lade denne appel have automatisk opsættende virkning, udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence.
- 18 I denne henseende bemærkes, at artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 13 i direktiv 2008/115 indeholder bestemmelser, som regulerer retten til effektive retsmidler mod en afgørelse, hvorved den kompetente myndighed i en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om international beskyttelse og pålægger ansøgeren en forpligtelse til at vende tilbage såsom de afgørelser, der er genstand for søgsmålene i hovedsagen.
- 19 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt iværksættelsen af en appel til prøvelse af de domme, der er afsagt i første instans vedrørende disse afgørelser, og spørgsmålet om, hvorvidt dette retsmiddel i givet fald automatisk skal have opsættende virkning, udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence, bemærkes, at dette spørgsmål er uadskilleligt forbundet med besvarelsen af de stillede spørgsmål, eftersom disse netop vedrører rækkevidden af den adgang til retsmidler, som er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med de garantier, der er fastsat i chartrets artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47. Under disse omstændigheder har Domstolen

kompetence til at besvare disse spørgsmål (jf. i denne retning dom af 7.3.2017, X og X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

## **Om de præjudicielle spørgsmål**

### ***Om det første og det andet spørgsmål***

- 20 Med det første og det andet spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter mulighed for at iværksætte appel til prøvelse af en dom afsagt i første instans, hvorved en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som pålægger en forpligtelse til at vende tilbage, er blevet opretholdt, men som ikke automatisk tillægger dette retsmiddel opsættende virkning, selv om den berørte har påberåbt sig en alvorlig risiko for tilsidesættelse af princippet om non-refoulement.
- 21 Det følger af artikel 46, stk. 1, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med bl.a. afslag på ansøgninger om international beskyttelse. Ifølge ordlyden af nævnte direktivs artikel 46, stk. 3, skal medlemsstaterne for at efterkomme denne ret sikre, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans. Det fremgår af artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne med forbehold af de tilfælde, der er omfattet af nævnte artikels stk. 6, tillader, at ansøgerne forbliver på området, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet.
- 22 I henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2008/115, sammenholdt med samme direktivs artikel 12, stk. 1, skal den pågældende tredjelandsstatsborger have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvelse af afgørelser vedrørende tilbagesendelse, der er truffet over for den pågældende, ved en kompetent retslig eller administrativ myndighed eller et kompetent organ, sammensat af medlemmer, der er upartiske og er sikret uafhængighed.
- 23 Selv om bestemmelserne i direktiv 2013/32 og 2008/115 således pålægger medlemsstaterne at fastsætte en ret til effektive retsmidler til prøvelse af afgørelser om afslag på en ansøgning om international beskyttelse og afgørelser om tilbagesendelse, fastsætter ingen af disse bestemmelser, at medlemsstaterne skal indrømme en ret til at iværksætte appel for ansøgere om international beskyttelse, hvis søgsmål i første instans til prøvelse af en afgørelse om afslag på deres ansøgning og en afgørelse om tilbagesendelse ikke blev taget til følge, og dermed så meget desto mindre en ret til, at udøvelsen af en sådan ret til appel automatisk skal tillægges opsættende virkning.
- 24 Sådanne krav kan desuden hverken udledes af disse direktivers opbygning eller formål. Hovedformålet med de nævnte direktiver er nemlig henholdsvis, således som det fremgår af tolvte betragtning til direktiv 2013/32, at udvikle standarderne for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse yderligere med henblik på at få indført en fælles asylprocedure i Unionen, og, således som det fremgår af anden og fjerde betragtning til direktiv 2008/115, at udforme en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik med fuld respekt for de grundlæggende rettigheder og de pågældende

personers værdighed (jf. for så vidt angår direktiv 2008/115 dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår derimod på ingen måde af betragtningerne til disse direktiver, at direktiverne tilsigter at forpligte medlemsstaterne til at indføre en retslig prøvelse i anden instans.

- 25 Som det fremgår af artikel 46, stk. 3, i 2013/32, henviser forpligtelsen til effektive retsmidler hvad angår dette direktiv desuden udtrykkeligt til »klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans«. For så vidt som denne forpligtelse kræver, at der foretages en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, omhandler den alene sagsforløbet ved den retslige prøvelse i første instans. Henset til nævnte direktivs formål kan denne forpligtelse derfor hverken fortolkes således, at den pålægger medlemsstaterne at indføre en retslig prøvelse i anden instans, eller at den fastlægger en bestemt tilrettelæggelse af en sådan prøvelses forløb.
- 26 Selv om EU-retten, således som det vedrørende afgørelser om afslag på en ansøgning om international beskyttelse bekræftes af udtrykket »i det mindste«, der er indeholdt i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, ikke er til hinder for, at en medlemsstat indfører en retslig prøvelse i anden instans med henblik på behandlingen af søgsmål anlagt til prøvelse af afgørelser om afslag på en ansøgning om international beskyttelse og afgørelser om tilbagesendelse, indeholder hverken direktiv 2013/32 eller 2008/115 regler vedrørende indførelsen og tilrettelæggelsen af en sådan prøvelse i anden instans. Som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, følger det navnlig hverken af ordlyden af, opbygningen af eller formålet med disse direktiver, at såfremt en medlemsstat har indført en mulighed for retslig prøvelse i anden instans af sådanne afgørelser, skal den appelprocedure, som medlemsstaten har indført, nødvendigvis automatisk tillægge den af ansøgeren iværksatte appel opsættende virkning.
- 27 Det skal imidlertid fremhæves, at fortolkningen af såvel direktiv 2008/115 som direktiv 2013/32, således som det fremgår af 24. betragtning til det førstnævnte direktiv og af 60. betragtning til det sidstnævnte, skal foretages med respekt for de grundlæggende rettigheder og principper, der bl.a. er anerkendt i chartret (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 51).
- 28 I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at når en medlemsstat beslutter at tilbagesende en ansøger om international beskyttelse til et land, hvor der er vægtige grunde til at tro, at den pågældende har en reel risiko for at blive udsat for en behandling, der er i strid med chartrets artikel 18, sammenholdt med artikel 33 i konventionen om flygtninges retsstilling, som suppleret ved den dertilhørende protokol, eller med chartrets artikel 19, stk. 2, kræver den i chartrets artikel 47 fastsatte ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, at denne ansøger råder over et retsmiddel med fuld opsættende virkning for fuldbyrdelsen af den foranstaltning, i henhold til hvilken den pågældende kan tilbagesendes (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Domstolen har endvidere præciseret, at med hensyn til en afgørelse om tilbagesendelse og en eventuel afgørelse om udsendelse skal den beskyttelse, der er uløseligt knyttet til retten til effektive retsmidler og til princippet om non-refoulement, sikres ved, at ansøgeren om international beskyttelse i det mindste ved én retsinstans indrømmes en ret til effektive retsmidler med fuld opsættende virkning. Det tilkommer endvidere medlemsstaterne at sikre den fulde virkning af et søgsmål, der anlægges til prøvelse af et afslag på en ansøgning om international beskyttelse, ved at suspendere samtlige virkninger af afgørelsen om tilbagesendelse under anlæggelsen af dette søgsmål og, såfremt et sådant søgsmål er blevet anlagt, indtil udfaldet heraf (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16,



EU:C:2018:465, præmis 56, 58 og 61 og den deri nævnte retspraksis, samt kendelse af 5.7.2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, præmis 50).

- 30 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at hverken artikel 46 i direktiv 2013/32, artikel 13 i direktiv 2008/115 eller chartrets artikel 47, sammenholdt med de i chartrets artikel 18 og artikel 19, stk. 2, indeholdte garantier, indeholder noget krav om, at der skal være adgang til prøvelse i to instanser. Det er nemlig alene vigtigt, at der er mulighed for at få prøvet sagen ved en retsinstans (jf. i denne retning dom af 28.7.2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 69, og dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 57).
- 31 I denne henseende bemærkes endvidere, at for så vidt som chartret fastsætter rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, tilsigter chartrets artikel 52, stk. 3, at sikre den nødvendige sammenhæng mellem de i chartret indeholdte rettigheder og de tilsvarende i EMRK sikrede rettigheder, dog uden at dette berører EU-retten og Den Europæiske Unions Domstols autonomi (jf. i denne retning dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 47, og af 14.9.2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Ifølge forklaringerne til chartrets artikel 47 er stk. 1 baseret på EMRK's artikel 13. Domstolen skal derfor sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 47, stk. 1, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 13, således som denne fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (jf. analogt dom af 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 77, og af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 62).
- 32 Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis pålægger EMRK's artikel 13 hverken de høje kontraherende parter at indføre retslig prøvelse i to instanser eller i givet fald at tillægge en appelprocedure automatisk opsættende virkning, selv ikke når der er tale om et klagepunkt, hvorefter udvisningen af den berørte vil udsætte den pågældende for en reel risiko for at blive udsat for en behandling, der er i strid med EMRK's artikel 3 (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.7.2016, A.M. mod Nederlandene, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, § 70).
- 33 Heraf følger, at den beskyttelse, som ved artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47, tillægges en ansøger om international beskyttelse mod en afgørelse, hvorved den pågældende har fået afslag på sin ansøgning og er blevet pålagt en forpligtelse til at vende tilbage, er begrænset til, at der skal foreligge en mulighed for retslig prøvelse.
- 34 I denne henseende skal det præciseres, at i modsætning til det argument, som den belgiske regering har gjort gældende, og som er anført i nærværende doms præmis 17, udgør indførelsen af en retslig prøvelse i anden instans til prøvelse af afgørelser om afslag på en ansøgning om international beskyttelse og afgørelser om tilbagesendelse og beslutningen om i givet fald at tillægge denne prøvelse i anden instans automatisk opsættende virkning processuelle regler, som gennemfører den ret til effektive retsmidler til prøvelse af sådanne afgørelser, der er fastsat i artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 13 i direktiv 2008/115. Selv om sådanne processuelle regler henhører under medlemsstaternes interne retsordener i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, har Domstolen fremhævet, at medlemsstaterne skal overholde ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (jf. analogt dom af 17.7.2014, Sánchez Morcillo og Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, præmis 31, 36 og 50 og den deri nævnte retspraksis, samt kendelse af 16.7.2015, Sánchez Morcillo og Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, præmis 33).

- 35 Det følger således af Domstolens faste praksis, at de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning bl.a. dom af 5.6.2014, Kone m.fl., C-557/12, EU:C:2014:1317, præmis 25, og af 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Overholdelsen af de krav, der følger af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, denne procedures forløb og disse reglers særlige kendetegn for de forskellige nationale instanser (dom af 1.12.1998, Levez, C-326/96, EU:C:1998:577, præmis 44, og af 27.6.2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Hvad angår ækvivalensprincippet fremgår det af Domstolens praksis, at overholdelsen heraf kræver en ligebehandling mellem de søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af national ret, og de tilsvarende søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af EU-retten, og ikke ækvivalens mellem de nationale processuelle regler, der finder anvendelse på sager af forskellig art (dom af 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det skal således dels identificeres, hvilke procedurer eller søgsmål der er sammenlignelige, dels fastlægges, om søgsmål på grundlag af national ret behandles mere gunstigt end søgsmål, der omhandler beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne (jf. i denne retning dom af 12.2.2015, Baczó og Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, præmis 45, og af 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, præmis 19).
- 39 Hvad angår spørgsmålet om den sammenlignelige karakter af søgsmål tilkommer det den nationale ret, som har direkte kendskab til de gældende processuelle regler, at efterprøve, om søgsmålene ligner hinanden ud fra sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold (dom af 27.6.2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 39, og af 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, præmis 20).
- 40 Hvad angår spørgsmålet om den tilsvarende behandling af søgsmål skal det bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse vedrørende søgsmål, der finder støtte i EU-retten, er mindre gunstig end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, skal bedømmes af den nationale ret under hensyn til, hvilken stilling de omhandlede regler indtager i den samlede procedure, procedurens forløb og disse reglers særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser (dom af 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, præmis 21).
- 41 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen anført, at nederlandsk ret på visse andre områder inden for forvaltningsretten end på området for international beskyttelse tillægger appeller automatisk opsættende virkning. Det skal imidlertid bemærkes, at ingen af de procesdeltagere, som har indgivet indlæg for Domstolen, har udtrykt tvivl med hensyn til, om ækvivalensprincippet er overholdt i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning. De sagsakter, som Domstolen råder over, indeholder under alle omstændigheder hverken elementer, som gør det muligt at vurdere, om appeller iværksat inden for disse områder med hensyn til deres genstand, søgsmålsgrundlag og væsentligste forhold er sammenlignelige med den i hovedsagen omhandlede appel, eller at

undersøge, om førstnævnte appelsager skal anses for at være mere gunstige end sidstnævnte med hensyn til de elementer, der er omhandlet i nærværende doms præmis 40.

- 42 Under disse omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om ækvivalensprincippet er overholdt under hensyntagen til de elementer, der er omhandlet i nærværende doms præmis 36-41 (jf. analogt dom af 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, præmis 24).
- 43 Hvad angår effektivitetsprincippet bemærkes, at dette princip i det foreliggende tilfælde ikke medfører krav, der går ud over de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret ved chartret. Eftersom chartrets artikel 47, sammenholdt med de garantier, der er indeholdt i chartrets artikel 18 og artikel 19, stk. 2, således som det fremgår af nærværende doms præmis 30, alene kræver, at en ansøger om international beskyttelse, der har fået afslag på sin ansøgning om international beskyttelse, og over for hvem der er blevet truffet en afgørelse om tilbagesendelse, kan gøre sine rettigheder gældende på effektiv vis for et retsligt organ, kan den blotte omstændighed, at retslig prøvelse i en yderligere instans, som er fastsat i national ret, ikke tillægges automatisk opsættende virkning, ikke føre til, at det må fastslås, at effektivitetsprincippet er tilsidesat.
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 46 i direktiv 2013/32 og artikel 13 i direktiv 2008/115, sammenholdt med chartrets artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter mulighed for at iværksætte appel til prøvelse af en dom afsagt i første instans, hvorved en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som pålægger en forpligtelse til at vende tilbage, er blevet opretholdt, men som ikke automatisk tillægger dette retsmiddel opsættende virkning, selv om den berørte har påberåbt sig en alvorlig risiko for tilsidesættelse af princippet om non-refoulement.

### *Om det tredje spørgsmål*

- 45 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål er det uforholdt at besvare det tredje spørgsmål.

### **Sagsomkostninger**

- 46 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

**Artikel 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, sammenholdt med artikel 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter mulighed for at iværksætte appel til prøvelse af en dom afsagt i første instans, hvorved en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, som pålægger en**

**forpligtelse til at vende tilbage, er blevet opretholdt, men som ikke automatisk tillægger dette retsmiddel opsættende virkning, selv om den berørte har påberåbt sig en alvorlig risiko for tilsidesættelse af princippet om non-refoulement.**

Underskrifter

---

[\\*](#) Processprog: nederlandsk.