



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 24. januar 2018¹

Sagerne C-175/17 og C-180/17

X

mod

Belastingdienst/Toeslagen

og

X og Y

mod

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles asylpolitik og politik for subsidiær beskyttelse – direktiv 2005/85/EF – artikel 39 – direktiv 2008/115/EF – artikel 13 – direktiv 2013/32/EU – artikel 46 – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 4 og 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 – adgang til effektive retsmidler – princippet om non-refoulement – afgørelse om afslag på en asylansøgning og om tilbagesendelse – national lovgivning vedrørende en ret i anden instans på asylområdet – automatisk opsættende virkning begrænset til søgsmål i første instans – undtagelse, hvis retsvirkningerne af den annullerede afgørelse i første instans opretholdes«

I. Indledning

1. De fremsatte anmodninger om præjudicielle afgørelser overlapper i det væsentlige hinanden. På denne baggrund foretages en samlet behandling af de to sager, der giver Domstolen anledning til at fremkomme med et nyt bidrag vedrørende adgangen til effektive retsmidler på asylområdet.

2. Spørgsmålet her er, om EU-retten, der garanterer adgang til effektive retsmidler, skal fortolkes på en sådan måde, at national ret skal medføre automatisk opsættende virkning i de appelprocedurer, som er fastsat heri til prøvelse af afgørelser om afslag på en asylansøgning og om tilbagesendelse, når den berørte person påberåber sig, at der er risiko for krænkelse af princippet om non-refoulement.

¹ – Originalsprog: fransk.

Nærværende sager giver Domstolen anledning til at udtale sig om fortolkningen af bestemmelserne i artikel 39 i direktiv 2005/85/EF², artikel 13 i direktiv 2008/115/EF³ og artikel 46 i direktiv 2013/32/EU⁴, sammenholdt med artikel 4 og 18, artikel 19, stk. 2, samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁵.

3. På baggrund af min bedømmelse vil jeg foreslå Domstolen at fastslå, at hverken bestemmelserne i direktiv 2005/85, bestemmelserne i direktiv 2008/115, bestemmelserne i direktiv 2013/32 eller endog bestemmelserne i chartret pålægger medlemsstaterne at fastsætte regler om automatisk opsættende virkning i appelsager, der er iværksat til prøvelse af et afslag på asyl, som indeholder en afgørelse om tilbagesendelse, end ikke hvor den berørte person påberåber sig, at der er risiko for krænkelse af princippet om non-refoulement. Adgangen til effektive retsmidler, således som den følger af de ovennævnte bestemmelser, er imidlertid til hinder for, at retsvirkningerne af et afslag på asyl og af en afgørelse om tilbagesendelse opretholdes på trods af en annullation af disse foranstaltninger i første instans og kræver, at appelsagen i en sådan situation tillægges automatisk opsættende virkning.

II. Retsforskrifter

A. Folkeretten

1. Genèvekonventionen

4. Genèvekonventionens⁶ artikel 33, stk. 1, der har overskriften »Forbud mod udvisning eller afvisning«, bestemmer:

»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.«

2. Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

5. Artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder⁷ med overskriften »Forbud mod tortur« bestemmer:

»Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«

6. EMRK's artikel 13, der har overskriften »Adgang til effektive retsmidler«, 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.«

2 – Rådets direktiv af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13, og berigtigelse i EUT 2006, L 236, s. 36).

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

5 – Herefter »chartret«.

6 – Konventionen om flygtninges retsstilling, underskrevet i Genève den 28.7.1951, og suppleret af protokollen vedrørende flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31.1.1967 og trådte i kraft den 4.10.1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

7 – Underskrevet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

B. EU-retten

1. Direktiv 2005/85

7. Artikel 3 i direktiv 2005/85 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle asylansøgninger, der indgives på medlemsstaternes område, herunder ved grænsen eller i transitområderne i medlemsstaterne, samt på fratagelse af flygtningestatus.«

8. Direktivets artikel 39, der har overskriften »Retten til effektive retsmidler«, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med følgende:

a) en afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning [...]

[...]

e) en afgørelse truffet i henhold til artikel 38 om fratagelse af flygtningestatus.

2. Medlemsstaterne fastsætter tidsfrister eller andre nødvendige bestemmelser for ansøgerens ret til effektive retsmidler som omhandlet i stk. 1.

3. Medlemsstaterne fastsætter om nødvendigt regler i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser med hensyn til

a) om retsmidlerne som omhandlet i stk. 1 skal bevirke, at ansøgere får lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet, og

b) muligheden for retsmidler eller beskyttende foranstaltninger, såfremt retsmidlet som omhandlet i stk. 1 ikke giver ansøgerne lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet. Medlemsstaten kan også fastsætte et ex officio-retsmiddel [...]

[...]«

2. Direktiv 2008/115

9. Artikel 13 i direktiv 2008/115 med overskriften »Retsmidler« bestemmer:

»1. Den pågældende tredjelandsstatsborger skal have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvning 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.

[...]«

3. Direktiv 2013/32

10. Artikel 46 i direktiv 2013/32 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« fastsætter:

»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 subsidær 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 tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse⁸], 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.

[...]«

8 – EUT 2011, L 337, s. 9.

C. Nederlandsk ret

11. Efter nederlandsk ret medfører et søgsmål i første instans for rechtbank (ret i første instans, Nederlandene) til prøvelse af en afgørelse på asylområdet fra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretæren for justits og sikkerhed, Nederlandene) automatisk opsættende virkning. Såfremt det er muligt at appellere en dom afsagt af rechtbank (ret i første instans), som har opretholdt en afgørelse om afslag på asyl og om tilbagesendelse, medfører appelproceduren ikke automatisk opsættende virkning. Det er dog muligt at anmode voorzieningenrechter (dommer i sager om foreløbige forholdsregler, Nederlandene) ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) om at træffe midlertidige foranstaltninger med henblik på at undgå udvisning i den periode, hvor appelsagens udfald afventes. En sådan anmodning om midlertidige foranstaltninger medfører ikke i sig selv automatisk opsættende virkning. Både sagen i første instans og appelsagen er underlagt fuld prøvelsesadgang.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

12. Om end de to anmodninger om præjudicielle afgørelser i det væsentlige er identiske, har de ikke det samme faktuelle grundlag, og de er ikke ens formuleret af den forelæggende ret. Anmodningerne behandles derfor adskilt i den første del af mit forslag til afgørelse, mens bedømmelsen vil være fælles for de to sager.

A. X-sagen (sag C-175/17)

13. Den irakiske statsborger X fik den 11. februar 2008 en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl med tilbagevirkende kraft fra datoen for indgivelsen af hans ansøgning den 3. oktober 2007 på baggrund af gruppebeskyttelsespolitikken⁹. Den 19. januar 2011 inddrog den nederlandske Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (minister for indvandring, integration og asyl, Nederlandene), der i dag er erstattet af den nederlandske statssekretær for justits og sikkerhed, sagsøgeren i hovedsagens opholdstilladelse med den begrundelse, at gruppebeskyttelsen for statsborgere fra det centrale Irak var ophørt og dette med tilbagevirkende kraft fra den 22. november 2008. Afgørelsen af 19. januar 2011 indeholdt ligeledes en afgørelse om tilbagesendelse, hvorved X opfordredes til at forlade nederlandsk område inden søgsmålsfristens udløb. X indbragte denne afgørelse for rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene), som annullerede afgørelsen som følge af manglende begrundelse.

14. Den 1. juli 2011 inddrog ministeren for indvandring, integration og asyl atter sagsøgeren i hovedsagens opholdstilladelse og afslog at tildele ham status som flygtning eller give ham subsidier beskyttelse. X anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse. Ved dom af 5. juni 2012 gav rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) på ny sagsøgeren medhold og annullerede afgørelsen af 1. juli 2011, idet virkningerne dog opretholdtes i overensstemmelse med nederlandsk ret, hvorefter forvaltningsdomstolen kan bestemme, at en annulleret afgørelses retsvirkninger opretholdes helt eller delvist.

⁹ – Gruppebeskyttelsespolitikken er en ordning, der vedrører visse lande eller regioner, hvor der hersker vilkårlig, udbredt og allestedsnærværende vold af en sådan alvorlig karakter, at det må anses for uforsvarligt at tilbagesende asylansøgere eller en bestemt gruppe af asylansøgere, der har oprindelse i det pågældende land. Vedrørende irakere fra det centrale Irak gjaldt der i Nederlandene en gruppebeskyttelsespolitik fra den 2.4.2007 til den 21.11.2008.

15. X appellerede dommen af 5. juni 2012 uden dog at fremsætte begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på at undgå udvisning, inden der var truffet afgørelse i appelsagen. Ved endelig dom af 25. februar 2013 stadfæstede Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager) afgørelsen fra Rechtbank Den Haag, med det resultat, at X efter den 22. november 2008 ikke havde haft nogen opholdsret på nederlandsk område.

16. Samtidig med disse sager vedrørende hans opholdsret anmodede X henholdsvis den 11. april og den 5. juni 2009 om tilskud til sine leje- og sundhedsudgifter. Ved afgørelse af 29. december 2011 bevilligede Belastingdienst/Toeslagen (skatte- og afgiftsmyndighedernes afdeling for tilskud, Nederlandene) forskud på de tilskud, som X havde anmodet om for 2012. Ved afgørelse af 12. april 2013 fastsatte skatteforvaltningens tilskudstjeneste imidlertid de tidligere bevilligede forskud til 0 EUR under hensyntagen til, at X ikke havde haft nogen opholdsret siden den 22. november 2008. Ved afgørelse af 28. marts 2014 fastsatte skatte- og afgiftsmyndighedernes afdeling for tilskud endeligt disse forskud på tilskud til leje- og sundhedsudgifter til 0 EUR.

17. Ved dom af 27. oktober 2015, som er appelleret til Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager), fandt den forelæggende ret, rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene), at sagsøgeren i hovedsagen ikke var berettiget til tilskud til leje- og sundhedsudgifter for 2012, eftersom han alene havde haft lovligt ophold i perioden fra den 1. juli 2011 til dommen af 5. juni 2012, og at han efter dette tidspunkt var tilbagebetalingspligtig. Ifølge rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam) var perioden med lovligt ophold således ikke til nogen nytte for X i relation til anmodningen om tilskud til leje- og sundhedsudgifter. Denne ret understreger i så henseende, at nederlandsk ret af proceduremæssige årsager kræver, at en sådan periode med lovligt ophold ligger i umiddelbar forlængelse af en periode med lovligt ophold baseret på en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse. Der er ikke i det foreliggende tilfælde tale om et sådant efterfølgende ophold, idet X ikke havde lovligt ophold mellem den 22. november 2008 og den 1. juli 2011 grundet inddragelsen med tilbagevirkende kraft af den opholdstilladelse, der var blevet ham bevilliget.

18. Hovedsagen omhandler denne anden sag, der blev anlagt af X for den forelæggende ret til prøvelse af dommen fra rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam), der opretholdt forpligtelsen til at tilbagebetale de omhandlede tilskud. Den forelæggende ret finder ikke, at X skal tilbagebetale tilskud modtaget inden dommen fra rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam), som vedrørte hans opholdstilladelse, eftersom denne sags automatisk opsættende virkning gør appellantens ophold lovligt og giver X ret til de nævnte tilskud. Denne ret har anført, at hvis appelsagen vedrørende inddragelsen også skulle have automatisk opsættende virkning, ville dette i medfør af det nationale retssystem indebære, at den berørte part, mens appelsagen verserer, ville vedblive med at være berettiget til tilskuddene.

19. Den forelæggende ret har anført, at den omhandlede tilbagebetalingsforpligtelse efter national ret afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt appelsagen anlagt af X til prøvelse af dommen i første instans, der opretholdt afslaget på hans asylansøgning, har eller ikke har automatisk opsættende virkning. Den forelæggende ret har endvidere anført, at den procedure, der har ført til inddragelse af X's opholdstilladelse, har givet anledning til en afgørelse vedrørende en asylansøgning som omhandlet i artikel 3 i direktiv 2005/85, og at denne afgørelse ligeledes omfatter en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i direktiv 2008/115.

20. Henset til, at det hverken følger af national ret eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende EMRK's artikel 3 og 13, at appeller af førsteinstansdomme, som opretholder afslag på en asylansøgning og pålægger en pligt til hjemrejse, skal tillægges automatisk opsættende virkning, rejser den forelæggende ret det spørgsmål, om EU-retten medfører en sådan automatisk opsættende virkning i de to omhandlede sager, og om dette nærmere bestemt er tilfældet, når henses til artikel 39 i direktiv 2005/85, artikel 13 i direktiv 2008/115 og artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4 og 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i chartret.

21. Under henvisning til Domstolens dom af 28. juli 2011, Samba Diouf¹⁰, har den forelæggende ret anført, at når der er tale om et afslag på en anmodning om international beskyttelse, kræver artikel 39 i direktiv 2005/85 ikke, at der er fastsat bestemmelser om en appelprocedure. Ifølge retten udelukker dette imidlertid ikke, at de grunde, der medfører automatisk opsættende virkning i førsteinstanssager, kan retfærdiggøre, at en medlemsstat vælger at tillægge appelsager en tilsvarende automatisk opsættende virkning, når det ikke, så længe appelsagen ikke er afgjort, kan fastslås, at ansøgeren ikke løber nogen risiko i chartrets artikel 4's forstand i tilfælde af tilbagesendelse til sit oprindelsesland.

22. Hvad angår hjemrejsepligten har den forelæggende ret anført, at artikel 13 i direktiv 2008/115 ikke indeholder krav om automatisk opsættende virkning. Ikke desto mindre har Domstolen i sine domme af henholdsvis 18. december 2014, Abdida¹¹, og 17. december 2015, Tall¹², fastslået, at et søgsmål nødvendigvis må medføre automatisk opsættende virkning, når det vedrører prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse, hvor fuldbyrdelsen vil kunne udsætte ansøgeren for en alvorlig risiko for dødsstraf, tortur eller anden nedværdigende straf eller behandling, således at de krav, der er fastsat i chartrets artikel 19, stk. 2, og artikel 47 overholdes. Den forelæggende ret har anført, at selv om en appelprocedure ikke er påkrævet, kan det ikke udelukkes, at en sådan skal tillægges automatisk opsættende virkning, hvis national ret fastsætter en appelprocedure.

23. På denne baggrund har Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved 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 [og] 18 [samt artikel] 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 [dette direktivs] artikel 3, stk. 4, [...], 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 39 i [direktiv 2005/85], sammenholdt med artikel 4 [og] 18 [samt artikel] 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 asylansøgning som omhandlet i [dette direktivs] artikel 2 [...], 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 den pågældende asylansøger skal indgive en særskilt begæring herom?«

10 – C-69/10, EU:C:2011:524.

11 – C-562/13, EU:C:2014:2453.

12 – C-239/14, EU:C:2015:824.

B. X og Y-sagen (sag C-180/17)

24. De russiske statsborgere X og Y har ansøgt om asyl under henvisning til, at der er risiko for, at de vil blive forfulgt i Den Russiske Føderation grundet deres homoseksuelle orientering. Ved afgørelser af 11. november 2016 afslog statssekretæren for justits og sikkerhed anmodningerne om asyl, idet statssekretæren antog, at de påståede risici, selv om han fandt dem troværdige, ikke havde tilknytning til ansøgerens homoseksuelle orientering og følgelig ikke kunne begrunde tildeling af opholdstilladelse på grundlag af asyl. Disse afgørelser indeholdt ligeledes afgørelser om tilbagesendelse, der påbød ansøgerne at forlade nederlandsk område af egen drift inden udløbet af søgsmålsfristen. Den 15. december 2016 fandt rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag), at sagsøgerne i hovedsagen ikke kunne gives medhold i de sager, som de havde anlagt til prøvelse af afgørelserne af 11. november 2016. De pågældende asylansøgere appellerede afgørelserne fra rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) til Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager) og anmodede ligeledes om foreløbige retsmidler med henblik på at undgå udvisning, inden deres appel var afgjort.

25. Den 11. januar 2017 tog voorzieningenrechter (dommeren i sager om foreløbige forholdsregler) ved Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager) stilling til spørgsmålet om foreløbige retsmidler og traf afgørelse om, at asylansøgerne ikke kunne udvises, inden der var truffet afgørelse i deres appelsag. Denne afgørelse henviste i sin begrundelse til Raad van States (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) afgørelse af 20. december 2016, som indeholder en vurdering af konsekvenserne for den nederlandske ordning om opsættende virkning på asylområdet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. juli 2016, A. M. mod Nederlandene¹³. Afgørelsen af 11. januar 2017 var særlig baseret på ønsket om at undgå, at appellanterne skulle blive udvist, inden Domstolen havde haft lejlighed til at udtale sig om de præjudicielle spørgsmål, der måtte stilles for at løse den foreliggende sag.

26. Den forelæggende ret har herefter i det væsentlige gentaget det ræsonnement, der fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse i X-sagen (sag C-175/17), og som er gengivet i punkt 19-21 i nærværende forslag til afgørelse.

27. Under disse omstændigheder har Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved 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 [og] 18 [sampt artikel] 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 [dette direktiv], automatisk har opsættende virkning, når tredjelandstatsborgeren 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 tredjelandstatsborger i et sådant tilfælde stilles i bero, så længe appelfristen løber, eller, såfremt der er iværksat appel, indtil appelsagen er afgjort, uden at tredjelandstatsborgeren skal indgive en særskilt begæring herom?
- 2) Skal artikel 46 i [direktiv 2013/32], sammenholdt med artikel 4 [og] 18 [sampt artikel] 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

13 – CE:ECHR:2016:0705JUD002909409.

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 førnævnte 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[...] anførte grunde? Eller gælder dette krav for alle kategorier af asylafgørelser, der omhandles i direktivet?»

IV. Bedømmelse

A. Om formaliteten

28. Indledningsvis bør Domstolen afvise de spørgsmål vedrørende formaliteten, som den belgiske regering har rejst, med den begrundelse, at de bestemmelser, som ønskes fortolket, ikke finder anvendelse i denne hovedsag, og at anlæggelse af appelsager henhører under medlemsstaternes enekompetence.

29. I denne henseende skal jeg foreslå Domstolen at tage i betragtning, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse netop omhandler rækkevidden af prøvelsesadgangen i henhold til bestemmelserne i direktiv 2005/85 og 2008/115, som udgør selve grundlaget for de anmodninger, der er indgivet i hovedsagerne, og dette i lyset af chartrets bestemmelser. Domstolen må herefter anses for kompetent til at udtale sig om de stillede spørgsmål¹⁴.

B. Om realiteten

30. Den forelæggende ret har med sine præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt anmodet Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt appeller i henhold til national ret af afgørelser om afslag på asyl og om tilbagesendelse, skal medføre automatisk opsættende virkning, når retten til non-refoulement er påberåbt.

31. Det bemærkes indledningsvis, at de ved direktiv 2005/85 indførte procedurer er minimumsstandarder, og at medlemsstaterne på flere områder er overladt en skønsmargen vedrørende gennemførelsen af disse bestemmelser, således at særlige forhold i national ret kan tages i betragtning. Endvidere er formålet med dette direktiv at fastlægge en fælles ramme for garantier til sikring af fuldstændig overholdelse af Genèvekonventionen og af de grundlæggende rettigheder, som retten til effektive retsmidler er en del af¹⁵.

32. I denne sammenhæng må det dog konstateres, at ingen EU-retlig norm kræver, at der skal kunne ske prøvelse i to retsinstanser af afgørelser, der afslår en ansøgning om asyl og/eller pålægger en pligt til hjemrejse. EU-retten fastsætter udelukkende, at personer, der er underlagt denne type foranstaltninger, skal have adgang til domstolsprøvelse af afslaget på asyl, hvilket alene omfatter en ret til domstolsprøvelse i første instans af de afgørelser af administrativ karakter, som vedrører dem.

14 – Jf. herved dom af 7.3.2017, X og X (C-638/16 SSP, EU:C:2017:173, præmis 35-37).

15 – Dom af 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 29 og 61), og af 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 43).

33. Domstolen har allerede i sin dom af 28. juli 2011, Samba Diouf¹⁶, haft lejlighed til at fastslå, at retten til en effektiv domstolsprøvelse udelukkende indeholder et krav om ret til prøvelse ved én retsinstans¹⁷. Ifølge denne retspraksis giver princippet om effektiv retsbeskyttelse således udelukkende ret til domstolsprøvelse, men ikke til flere retsinstanser¹⁸.

34. Skønt denne retspraksis formelt kun omhandler bestemmelserne i artikel 39 i direktiv 2005/85, kan den ikke desto mindre overføres på bestemmelserne i artikel 13 i direktiv 2008/115, som på tilsvarende måde i det væsentlige tilsigter at garantere retten til en effektiv domstolsbeskyttelse for personer, der er berørt af en udsendelsesforanstaltning, hvad enten denne er forbundet med et afslag på asyl eller ej.

35. I mangel af EU-retlige regler på området vil indførelse af en ret til prøvelse i anden instans og bestemmelse om, at en sådan skal medføre automatisk opsættende virkning, udelukkende falde ind under medlemsstaternes procesautonomi, hvorefter medlemsstaterne er overladt et vist råderum, som det fremgår af ordlyden af de bestemmelser, som ønskes fortolket.

36. Artikel 39, stk. 3, i direktiv 2005/85 overlader det til medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler vedrørende deres internationale forpligtelser i henhold til stk. 1, herunder vedrørende asylansøgers ret til at forblive på deres område, mens udfaldet af en domstolsprøvelse af et afslag på asyl i første instans afventes. Således er der alene fastsat ret for asylansøgeren til at opholde sig på den omhandlede medlemsstats område, indtil der er givet afslag på ansøgningen i første instans¹⁹.

37. Artikel 13, stk. 2, i direktiv 2008/115 fastsætter, at den myndighed eller instans, der er kompetent til at træffe afgørelse i denne type sager, kan suspendere fuldbyrdelsen af en anfægtet afgørelse om tilbagesendelse midlertidigt, medmindre midlertidig suspension allerede finder anvendelse i medfør af national lovgivning. Denne bestemmelse påbyder således på ingen måde medlemsstaterne at fastsætte, at den prøvelse, som er omhandlet i stk. 1, kan tillægges opsættende virkning²⁰.

38. Det fastsættes i artikel 46, stk. 5, i direktiv 2013/32, at medlemsstaterne skal tillade asylansøgere at forblive på deres område, indtil fristen for at udøve retten til et effektivt retsmiddel til prøvelse af afslaget på asyl er udløbet, og, såfremt ansøgeren har udøvet denne ret inden udløbet af fristen, indtil behandlingen af sagen er afsluttet²¹. Det er udelukkende, hvor national ret hjemler en appel- eller kassationsprocedure, der tillader ansøgeren at forblive på nationalt område, at en udsendelsesprocedure ikke kan indledes imod ansøgeren²².

39. Selv om det fremgår af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 13. juli 2016 om oprettelse af en fælles procedure vedrørende international beskyttelse inden for EU og om ophævelse af direktiv 2013/32²³, at retten til effektive retsmidler skal indebære automatisk opsættende virkning, er det endvidere udelukket, at denne virkning finder anvendelse på appelprocedurer²⁴. Det fremgår således af artikel 54, stk. 5 i dette forslag til forordning, at en ansøger, der indgiver en yderligere anmodning om efterprøvelse af en første eller efterfølgende afgørelse, ikke har ret til at forblive på medlemsstatens område, medmindre en domstol eller et andet judicielt organ på ansøgerens anmodning eller på eget initiativ beslutter andet.

16 – C-69/10, EU:C:2011:524.

17 – I ental.

18 – Dommens præmis 69.

19 – Jf. i den sammenhæng generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467, punkt 58 og 59).

20 – Dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 44).

21 – Jf. i denne retning generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467, punkt 88).

22 – Se i denne retning generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Gnandi (C-181/16, EU:C:2017:467, punkt 91).

23 – COM(2016) 467 final, herefter »forslaget til forordning«.

24 – Jf. s. 20 og 21 samt artikel 54, stk. 5, i forslaget til forordning.

40. Retten til prøvelse i to retsinstanser afhænger således kun af, hvilken procedure der følger af national ret, og så meget desto mere kan det ikke antages, at en ret til appel nødvendigvis skal medføre automatisk opsættende virkning.

41. Desuden følger det hverken af ordlyden eller den almindelige opbygning af direktiv 2005/85 og 2008/115, at EU-lovgiver har villet kræve, at en medlemsstat, der har fastsat bestemmelser om mulighed for prøvelse af denne type afgørelser i flere retsinstanser, nødvendigvis skal tillægge prøvelsen for anden retsinstans automatisk opsættende virkning²⁵ for at opfylde kravene til effektiv domstolsprøvelse²⁶.

42. Medlemsstaterne har således mulighed for at bestemme, om der skal være domstolsprøvelse i to instanser eller ej, og om dette i givet fald skal medføre opsættende virkning.

43. I forbindelse med udøvelsen af denne mulighed må medlemsstaterne imidlertid sikre overholdelse af såvel ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet²⁷ som af de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i chartret²⁸.

44. Det er korrekt, at det følger af Domstolens retspraksis, at en klage over en afgørelse om tilbagesendelse uden videre skal tillægges opsættende virkning, når denne afgørelse vil kunne udsætte den omhandlede person for en reel risiko for behandling i strid med chartrets artikel 19, stk. 2 sammenholdt med Genèvekonventionens artikel 33. Det er således fastslået, at en klage over en afgørelse om tilbagesendelse nødvendigvis må tillægges opsættende virkning, når fuldbyrdelse af afgørelsen vil kunne udsætte den berørte tredjelandstatsborger for risiko for dødsstraf, tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling, således at det sikres denne tredjelandstatsborger, at kravene i chartrets artikel 19, stk. 2, og artikel 47 overholdes²⁹.

45. Denne retspraksis, der er baseret på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende EMRK's artikel 3 og 13³⁰, finder imidlertid kun anvendelse på afgørelser om tilbagesendelse i medfør af direktiv 2008/115 og ikke på afgørelser om afslag på en asylansøgning, der er truffet på grundlag af direktiv 2005/85, heller ikke selv om denne derudover indeholder en udsendelsesforanstaltning.

46. Det følger endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende EMRK's artikel 3 og 13, at deltagerstaterne ikke er forpligtede til at fastsætte bestemmelser i national ret om adgang til domstolsprøvelse i to instanser. Selv om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dommen af 5. juli 2016, A.M. mod Nederlandene³¹, som den forelæggende ret har henvist til, har påpeget, at appelproceduren efter nederlandsk ret ikke udgør et effektivt retsmiddel og derfor ikke kan tages i betragtning med henblik på at vurdere, om alle nationale appelmuligheder er udtømte, som krævet i EMRK's artikel 35, stk. 1, udgør den

25 – Et sådant krav følger heller ikke af dom af 8.4.1976, Royer (48/75, EU:C:1976:57), i modsætning til, hvad X har gjort gældende i sine skriftlige indlæg.

26 – Jf. ligeledes i denne retning dom af 30.5.2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, præmis 48), hvori Domstolen har tilkendegivet, at det klart fremgår af ordlyden, opbygningen og formålet med direktiverne 2005/85 og 2008/115, at en asylansøger uafhængigt af meddelelse af opholdstilladelse har ret til at forblive på den omhandlede medlemsstats område, i hvert fald indtil anmodningen er blevet afslået i første instans. Dette indebærer ikke, at en appsag giver appellanten ret til at forblive på den omhandlede medlemsstats område, og end mindre, at han ikke kan udsendes som følge af en form for opsættende virkning af den nævnte appel.

27 – Dom af 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 51), og af 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 41).

28 – Dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 41), af 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 SSP, EU:C:2014:1320, præmis 50), af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 42), og af 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 50).

29 – Dom af 18.12.2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 52 og 53), og af 17.12.2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, præmis 58).

30 – Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26.4.2007, Gebremedhin (Gaberamadhien) mod Frankrig (CE:ECHR:2007:0426JUD002538905, § 66), og af 23.2.2012, Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, § 200).

31 – CE:ECHR:2016:0705JUD002909409.

omstændighed, at prøvelse i anden instans i henhold til national ret ikke medfører automatisk opsættende virkning, ikke en tilsidesættelse af retten til effektive retsmidler i henhold til bestemmelserne i EMRK's artikel 3 og 13, eftersom der foreligger en adgang til prøvelse i første instans, der medfører automatisk opsættende virkning³².

47. Denne retspraksis kan heller ikke forstås således, at der uden videre kræves opsættende virkning ud over én retsinstans. Det kan således ikke antages, at alle muligheder efter national lovgivning for domstolsprøvelse af et afslag på asyl med en udsendelsesforanstaltning skal medføre automatisk opsættende virkning, heller ikke selv om ansøgeren for appeldomstolen påberåber sig en reel risiko for at blive udsat for behandling i strid med bestemmelserne i chartret og EMRK.

48. For så vidt som det i øvrigt følger af retspraksis fra såvel Domstolen som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at overholdelsen af adgangen til effektive retsmidler skal vurderes for den omhandlede medlemsstats administrative system og retssystem under ét³³, kan en appels manglende automatisk opsættende virkning ikke i sig selv føre til, at den ordning for domstolsprøvelse, der er fastsat i national lovgivning, ikke er i overensstemmelse med retten til effektive retsmidler.

49. Adgangen til effektive retsmidler, som er forudsat af såvel EU-retten som EMRK, kræver således ikke, at der er adgang til domstolsprøvelse i to instanser. Det er tilstrækkeligt til at opfylde kravene om adgang til effektive retsmidler, at forpligtelserne som følge af disse rettigheder overholdes af blot én af retsinstanserne i henhold til national ret.

50. I det foreliggende tilfælde fremgår det, at denne betingelse rent faktisk er opfyldt, eftersom nederlandsk ret indebærer, at et søgsmål i første instans for rechtbank (ret i første instans) uden videre medfører opsættende virkning og yderligere hjemler en mulighed for ansøgeren for i forbindelse med appellen at anmode om foreløbige forholdsregler, således at den udsendelsesafgørelse, der blev truffet samtidig med afslaget på asylansøgningen, ikke skal fuldbyrdes, inden der er truffet afgørelse i appelsagen.

51. Disse bemærkninger gælder dog kun på betingelse af, at den opsættende virkning af den første appelsag ikke ophæves af retsinstansen i første instans, som har mulighed for at annullere den omtvistede afgørelse, men opretholde dens virkninger, således at den berørte part kan udsendes, selv om han har fået medhold i sagen. Ukendskab til denne proceduremæssige ejendommelighed, hvor appel af en afgørelse med opsættende virkning ikke selv medfører opsættende virkning, vil kunne medføre tilfælde, hvor appellanten kommer til at befinde sig i en lige så uforståelig situation som den, X befinder sig i.

52. I X-sagen (sag C-175/17) har den første retsinstans i henhold til national ret og til trods for sin annullation af afslaget på X' asylansøgning opretholdt virkningerne af denne afgørelse, som også indeholdt en afgørelse om tilbagesendelse. Under disse omstændigheder kan kravene om adgang til effektiv domstolsprøvelse, som følger af såvel de undersøgte bestemmelser som af retspraksis fra Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, ikke anses for opfyldt i hovedsagen.

32 – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5.7.2016, A.M. mod Nederlandene (CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, § 70). Jf. ligeledes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14.2.2017, Allanazarova mod Rusland (CE:ECHR:2017:0214JUD004672115, § 98).

33 – Dom af 28.7.2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, præmis 46), og af 31.1.2013, D. og A. (C-175/11, EU:C:2013:45, præmis 102). Jf. ligeledes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5.2.2002, Conka mod Belgien, (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, § 75), og af 26.4.2007, Gebremedhin (Gaberamadhien) mod Frankrig (CE:ECHR:2007:0426JUD002538905, § 53: »De retsmidler, der tilbydes efter national ret, kan samlet set opfylde kravene i artikel 13, selv om ingen af dem gør det fuldt ud isoleret set«).

53. Opretholdelse af konsekvenserne af en annulleret afgørelse fratager reelt den berørte part virkningen af søgsmålet, selv om dette imødekommes. Dette medfører, at sagsøgeren ikke har effektiv adgang til domstolsprøvelse. Såfremt retsvirkningerne af den annullerede afgørelse opretholdes, må appellen herefter medføre automatisk opsættende virkning, for at det nationale processuelle system opfylder kravene om adgang til effektiv domstolsprøvelse.

54. Der må således tages et vigtigt forbehold vedrørende overholdelsen af kravene til adgangen til effektiv domstolsprøvelse under sådanne omstændigheder, som foreligger i X-sagen (sag C-175/17), for at en sagsøger, der får medhold i en påstand om annulation af en anfægtet afgørelse i første instans, vil være sikret imod en udsendelsesforanstaltning, når han iværksætter en appel netop for at undgå, at den annullerede afgørelse bliver fuldbyrdet.

55. Endelig bemærkes, at den fortolkning, der anbefales i dette forslag til afgørelse, tilgodeser målene om hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse³⁴ og om en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik³⁵, som er indeholdt i de omhandlede direktiver, idet det modsatte ræsonnement ville gøre det muligt for personer, der har fået afslag på deres asylansøgning og/eller skal udsendes, at indlede yderligere sager for at hindre fuldbyrdelse af de nævnte foranstaltninger, hvilket markant ville forsinke processen med at udsende personer, der har fået afslag på deres ansøgning om opholdstilladelse.

56. Af de ovenfor anførte grunde foreslås det Domstolen at fastslå, at bestemmelserne i artikel 39 i direktiv 2005/85, artikel 13 i direktiv 2008/115 og artikel 46 i direktiv 2013/32, sammenholdt med artikel 4 og 18, artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i chartret, ikke skal fortolkes således, at EU-retten kræver, at retsmidlet appel, såfremt dette efter national ret kan anvendes i sager til anfægtelse af en afgørelse om tilbagesendelse, skal medføre automatisk opsættende virkning, end ikke hvor den berørte tredjelandstatsborger gør gældende, at fuldbyrdelse af afgørelsen om tilbagesendelse vil medføre alvorlig risiko for krænkelse af princippet om non-refoulement. Adgangen til effektive retsmidler, således som den følger af disse bestemmelser, er imidlertid til hinder for, at retsvirkningerne af et afslag på asyl og en afgørelse om tilbagesendelse opretholdes på trods af en annulation af disse foranstaltninger i første instans, og kræver, at appelsagen i en sådan situation tillægges automatisk opsættende virkning.

57. Henset til besvarelsen af de første spørgsmål, der er stillet i de to anmodninger om præjudiciel afgørelse, som bedømmes, er det ikke nødvendigt at behandle det tredje spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet Domstolen i X og Y-sagen (sag C-180/17).

V. Forslag til afgørelse

58. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State, øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) som følger:

»Bestemmelserne i artikel 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandards for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, 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 og 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, sammenholdt med artikel 4 og 18,

34 – Jf. analogt dom af 26.27.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 54), og af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 31).

35 – Jf. dom af 17.7.2014, Pham (C-474/13, EU:C:2014:2096, præmis 20), af 23.4.2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, præmis 30), og af 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, præmis 75 og 76).

artikel 19, stk. 2, og artikel 47 i den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal ikke fortolkes således, at EU-retten kræver, at retsmidlet appel, såfremt dette efter national ret kan anvendes i sager til anfægtelse af en afgørelse om tilbagesendelse, skal medføre automatisk opsættende virkning, end ikke hvor den berørte tredjelandstatsborger gør gældende, at fuldbyrdelse af afgørelsen om tilbagesendelse vil medføre alvorlig risiko for krænkelse af princippet om non-refoulement. Adgangen til effektive retsmidler, således som den følger af disse bestemmelser, er imidlertid til hinder for, at retsvirkningerne af et afslag på asyl og en afgørelse om tilbagesendelse opretholdes på trods af en annullation af disse foranstaltninger i første instans, og kræver, at appelsagen i en sådan situation tillægges automatisk opsættende virkning.«