



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. september 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles politik for asyl og subsidiær beskyttelse – direktiv 2005/85/EF – artikel 39 – 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-175/17,

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, indgået til Domstolen den 6. april 2017, i sagen

X

mod

Belastingdienst/Toeslagen,

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:

- X ved advocaat E. C. Cerezo-Weijnsfeld, advocaat,
- den nederlandske regering ved J. Langer, M. K. Bulterman og M. H. S. Gijzen, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs og C. Van Lul, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, C. Cattabriga 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 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2005, L 326, s. 13) 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 (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 Belastingdienst/Toeslagen (skattemyndigheden/afdelingen for tilskud, Nederlandene) vedrørende en afgørelse, hvorved X, der er tredjelandstatsborger, er blevet pålagt at tilbagebetale tilskud til husleje og sundhedsudgifter, som X var blevet tildelt.

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, 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 2005/85

6 Følgende fremgår af 5. og 8. betragtning til direktiv 2005/85:

»(5) Hovedformålet med dette direktiv er at indføre minimumsrammer i Fællesskabet for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus.

[...]

(8) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i [chartret].«

7 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende 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 med 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 [...]

[...]

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 [...]

[...]«

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 tredjelandstatsborger 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, Nederlandene) 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. En sådan anmodning om midlertidige foranstaltninger medfører ikke i sig selv automatisk opsættende virkning.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Den 1. juli 2011 blev X, der er irakisk statsborger, meddelt en afgørelse, hvorved den tidsbegrænsede opholdstilladelse, som han var blevet tildelt, blev inddraget, hvorved han fik afslag på sin ansøgning om international beskyttelse, og hvorved han blev pålagt en forpligtelse til at vende tilbage. X indbragte denne afgørelse for rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene), som annullerede afgørelsen, men samtidig opretholdt dens retsvirkninger. Ved dom af 25. februar 2013 forkastede Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den appel, som X har iværksat til prøvelse af dommen.
- 16 X havde derudover ansøgt om og fået tildelt et forskud på de tilskud til husleje og sundhedsudgifter, som er fastsat i nederlandsk ret. Som følge af dommen af 25. februar 2013 afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) krævede skattemyndigheden/afdelingen for tilskud disse tilskud tilbagebetalt, herunder for den periode, hvor sagen for første instans og appelsagen til prøvelse af afgørelsen af 1. juli 2011 verserede.
- 17 Ifølge den forelæggende ret har X iværksat appel ved den forelæggende ret af en dom afsagt af rechtbank (ret i første instans), hvorved X' forpligtelse til at tilbagebetale de omhandlede tilskud blev opretholdt. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at spørgsmålet om, hvorvidt X i løbet af den periode, hvor sagen i første instans og appelsagen til prøvelse af afgørelsen af 1. juli 2011 verserede, havde ret til disse tilskud, i medfør af national ret afhænger af, om disse sager havde opsættende virkning. Den automatiske opsættende virkning af søgsmål i første instans, der er fastsat i nederlandsk ret, giver således X ret til nævnte tilskud. Da nederlandsk ret imidlertid ikke automatisk tillægger appelsager opsættende virkning, og da X i øvrigt ikke havde anmodet *voorzieningenrechter* (dommer i sager om foreløbige forholdsregler) ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) om at træffe foreløbige forholdsregler, er det den forelæggende rets opfattelse, at X ikke havde ret til disse tilskud under appelsagen, medmindre EU-retten kræver, at appelsagen automatisk tillægges opsættende virkning.
- 18 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 og 18, 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 direktiv [2008/115], 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 appellfristen løber, eller, såfremt der er iværksat appel, indtil appelsagen er afgjort, uden at tredjelandstatsborgeren skal indgive en særskilt begæring herom?
 - 2) Skal artikel 39 i [direktiv 2005/85], sammenholdt med artikel 4 og 18, 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 artikel 2 i direktiv [2005/85], 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?»

Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 19 Ved dokument indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. februar 2018 har den nederlandske regering anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes, såfremt Domstolen måtte vælge at afgøre nærværende sag på grundlag af spørgsmålet om, hvorvidt kompetencen for retten i første instans til at annullere afgørelsen af 1. juli 2011, men samtidig opretholde afgørelsens retsvirkninger, gør det nødvendigt at tillægge appellen til prøvelse af nævnte afgørelse automatisk opsættende virkning, som generaladvokaten behandlede i forslaget til afgørelse. Dette spørgsmål er hverken blevet forelagt for Domstolen af den forelæggende ret eller blevet drøftet af de berørte parter.
- 20 I denne henseende giver artikel 83 i Domstolens procesreglement Domstolen mulighed for til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse at bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte parter.
- 21 I det foreliggende tilfælde er det Domstolens vurdering, at det er ufornuddent at tage stilling til spørgsmålet i anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling. Domstolen finder i øvrigt efter at have hørt generaladvokaten, at den er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse, og at disse oplysninger har været genstand for drøftelse for denne. Det er derfor ufornuddent at anordne genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 24 og 25).

Om Domstolens kompetence

- 22 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 såsom afgørelsen af 1. juli 2011 og afgørelsen om i givet fald at lade denne appel have automatisk opsættende virkning, udelukkende henhører under medlemsstaternes kompetence.
- 23 I denne henseende bemærkes, at artikel 39 i direktiv 2005/85 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 afgørelsen af 1. juli 2011.
- 24 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 39 i direktiv 2005/85 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. På denne baggrund har Domstolen kompetence til at besvare anmodningen (jf. i denne retning dom af 7.3.2017, Wojciechowski, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

Om de præjudicielle spørgsmål

- 25 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 39 i direktiv 2005/85 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.
- 26 I henhold til artikel 39, stk. 1, i direktiv 2005/85 sikrer medlemsstaterne, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med bl.a. en afgørelse vedrørende deres ansøgning om international beskyttelse. Ifølge ordlyden af nævnte direktivs artikel 39, stk. 3, litra a) og b), fastsætter medlemsstaterne om nødvendigt regler i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser med hensyn til på den ene side, om disse retsmidler skal bevirke, at ansøgere får lov til at forblive i den pågældende medlemsstat, indtil behandlingen af deres sag er afsluttet, og på den anden side muligheden for retsmidler eller beskyttende foranstaltninger, såfremt retsmidlet ikke har en sådan virkning.
- 27 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.
- 28 Selv om bestemmelserne i direktiv 2005/85 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 tillægge 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.
- 29 Sådanne krav kan desuden hverken udledes af disse direktivers opbygning eller formål. Hovedformålet med de nævnte direktiver er nemlig dels, således som det fremgår af femte betragtning til direktiv 2005/85, at indføre minimumsrammer i Den Europæiske Union for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, dels, 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.
- 30 EU-retten er imidlertid ikke 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, men hverken direktiv 2005/85 eller 2008/115 indeholder 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 tillægges den af ansøgeren iværksatte appel opsættende virkning.

- 31 Det skal imidlertid fremhæves, at fortolkningen af såvel direktiv 2008/115 som direktiv 2005/85 skal foretages, således som det fremgår af 24. betragtning til det førstnævnte direktiv og af 8. betragtning til det sidstnævnte, 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).
- 32 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 flygtnings 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).
- 33 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).
- 34 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at hverken artikel 39 i direktiv 2005/85, 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).
- 35 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-rettens 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).
- 36 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).

- 37 Heraf følger, at den beskyttelse, som ved artikel 39 i direktiv 2005/85 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.
- 38 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 22, 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 39 i direktiv 2005/85 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).
- 39 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, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 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, Agrokonstulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 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, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 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).
- 43 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, Agrokonstulting-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).
- 44 Hvad angår spørgsmålet om den tilsvarende behandling af søgsmål skal det bemærkes, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår søgsmål 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 (jf. i denne retning dom af 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, præmis 21).

- 45 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 44.
- 46 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 40-45 (jf. analogt dom af 9.11.2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, præmis 24).
- 47 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 34, 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.
- 48 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 39 i direktiv 2005/85 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.

Sagsomkostninger

- 49 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 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne 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