



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

26 september 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46 – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 13 – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Beginsel van non-refoulement – Besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en tot oplegging van een terugkeerverplichting – Nationale regeling die voorziet in rechtspraak in tweede aanleg – Schorsende werking van rechtswege die tot het beroep in eerste aanleg is beperkt”

In zaak C-180/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 29 maart 2017, ingekomen bij het Hof op 7 april 2017, in de procedure

X,

Y

tegen

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz (rapporteur), kamerpresident, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Y en X, vertegenwoordigd door J. Pieters, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer, M.K. Bulterman en H.S. Gijzen als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet en C. Van Lul als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga, M. Condou-Durande en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 januari 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) en van artikel 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98), gelezen in het licht van artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X en Y enerzijds en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland) anderzijds over de afwijzing van hun verzoeken om internationale bescherming en de tegen hen uitgevaardigde terugkeerbesluiten.

Toepasselijke bepalingen

Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

- 3 Het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 137, nr. 2545, 1954), zoals aangevuld door het op 31 januari 1967 te New York gesloten Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op zijn beurt in werking is getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”), bevat een artikel 33, met het opschrift „Verbod tot uitzetting of terugleiding („refoulement”)”, waarvan lid 1 als volgt is verwoord:

„Geen der verdragsluitende staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.”

EVRM

- 4 In het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) is in artikel 3 („Verbod van foltering”) het volgende bepaald:

„Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

5 Artikel 13 van dit verdrag is als volgt geformuleerd:

„Een ieder wiens rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

Unierecht

Richtlijn 2013/32

6 De overwegingen 12 en 60 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(12) Deze richtlijn is in de eerste plaats bedoeld om verdere normen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming te ontwikkelen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure in de Unie.

[...]

(60) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest. [...]

7 In lid 1 van artikel 3 van deze richtlijn („Toepassingsgebied”) is het volgende bepaald:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten, worden gedaan en op de intrekking van internationale bescherming.”

8 Artikel 46 van dezelfde richtlijn („Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”) luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiaire-beschermingsstatus;

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9)], zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

[...]

5. Onverminderd lid 6 staan de lidstaten de verzoekers toe om op het grondgebied te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, verstreken is en, wanneer dat recht binnen de termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

6. In geval van een beslissing om:

- a) een verzoek als kennelijk ongegrond te beschouwen overeenkomstig artikel 32, lid 2, of als ongegrond na behandeling overeenkomstig artikel 31, lid 8, behoudens de gevallen waarin deze beslissingen zijn genomen op basis van de in artikel 31, lid 8, onder h), genoemde omstandigheden;
- b) een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 33, lid 2, onder a), b) of d);
- c) het opnieuw in behandeling nemen van het dossier van de verzoeker te weigeren nadat de behandeling ervan overeenkomstig artikel 28 is beëindigd; of
- d) een verzoek niet of niet volledig te behandelen overeenkomstig artikel 39,

is een rechterlijke instantie bevoegd om, op verzoek van de betrokken verzoeker of ambtshalve, uitspraak te doen over de vraag of de verzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag blijven, indien deze beslissing resulteert in een beëindiging van het recht van de verzoeker om in de lidstaat te blijven, en het nationale recht in dergelijke gevallen niet voorziet in het recht om in de lidstaat te blijven in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

[...]"

Richtlijn 2008/115

9 De overwegingen 2, 4 en 24 van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

„(2) De Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft erop aangedrongen, op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.

[...]

(4) Om in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, moeten duidelijke, transparante en billijke regels worden vastgesteld.

[...]

(24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het Handvest [...] worden erkend.”

10 Deze richtlijn is volgens artikel 2, lid 1, ervan van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

11 Artikel 3 van genoemde richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

4. ‚terugkeerbesluit’: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;

[...]”

12 Artikel 12, lid 1, van richtlijn 2008/115 voorziet in het volgende:

„Het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering worden schriftelijk uitgevaardigd en vermelden de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan.

[...]”

13 Artikel 13 („Rechtsmiddelen”) van richtlijn 2008/115 luidt:

„1. Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.

2. De in lid 1 bedoelde autoriteit of instantie is bevoegd om de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is.

[...]”

Nederlands recht

14 Naar Nederlands recht heeft het beroep in eerste aanleg bij de rechtbank (Nederland) tegen een besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op het gebied van internationale bescherming van rechtswege schorsende werking. Hoewel hoger beroep kan worden ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank waarbij een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en tot oplegging van een terugkeerverplichting wordt bevestigd, heeft de procedure in hoger beroep geen schorsende werking van rechtswege. De verzoeker kan evenwel de voorzieningenrechter van de Raad van State (Nederland) verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen hangende de bodemprocedure in hoger beroep, met name om uitzetting te voorkomen. Dit verzoek om een voorlopige voorziening heeft zelf geen schorsende werking van rechtswege.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

15 Aan X en Y, die Russisch staatsburger zijn, is kennisgegeven van een besluit waarbij hun verzoek om internationale bescherming is afgewezen en hun een terugkeerverplichting is opgelegd. Omdat hun beroepen voor de rechtbank Den Haag (Nederland) tegen de respectieve besluiten waren verworpen, hebben zij tegen de gedane uitspraken hoger beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland). Omdat het hoger beroep niet van rechtswege schorsende werking heeft, hebben zij de verwijzende

rechterlijke instantie verzocht een voorlopige voorziening te treffen in afwachting van de uitkomst van de bodemprocedure. Deze rechterlijke instantie heeft het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen en beslist dat X en Y niet mochten worden uitgezet voordat in de bodemprocedure op het door hen ingestelde hoger beroep was beslist. In de verwijzingsbeslissing zet zij niettemin uiteen dat het treffen van de voorlopige voorziening werd gerechtvaardigd door de noodzaak te voorkomen dat X en Y zouden worden uitgezet voordat het Hof de gelegenheid zou hebben gehad uitspraak te doen over de prejudiciële vragen, en dat zij naargelang van de antwoorden van het Hof zal beslissen of die voorlopige voorziening moet worden gehandhaafd.

16 In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikelen 4 en 18, artikel 19, tweede lid, en artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het Unierecht ertoe dwingt dat een rechtsmiddel van hoger beroep, indien nationaal recht daarin voorziet in procedures tegen een besluit waarin een terugkeerbesluit in de zin van artikel 3, vierde lid, van richtlijn 2008/115 is vervat, automatisch schorsende werking heeft wanneer de derdelander stelt dat de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit leidt tot een ernstig risico op schending van het beginsel van non-refoulement? Met andere woorden, dient in een dergelijk geval uitzetting van de betrokken derdelander achterwege te blijven gedurende de termijn voor het instellen van hoger beroep, of als hoger beroep is ingesteld, tot op dat hoger beroep is beslist, zonder dat de betrokken derdelander daartoe een afzonderlijk verzoek hoeft in te dienen?
- 2) Moet artikel 46 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikelen 4 en 18, artikel 19, tweede lid, en artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het Unierecht ertoe dwingt dat een rechtsmiddel van hoger beroep, indien nationaal recht daarin voorziet in procedures over de afwijzing van een verzoek om toekenning van internationale bescherming, automatisch schorsende werking heeft? Met andere woorden, dient in een dergelijk geval uitzetting van een verzoeker achterwege te blijven gedurende de termijn voor het instellen van hoger beroep, of als hoger beroep is ingesteld, tot op dat hoger beroep is beslist, zonder dat die verzoeker daartoe een afzonderlijk verzoek hoeft in te dienen?
- 3) Is het voor het bestaan van automatisch schorsende werking als voormeld nog relevant of het verzoek om internationale bescherming, dat aanleiding was voor de procedures van beroep en vervolgens hoger beroep, is afgewezen op een van de gronden zoals genoemd in artikel 46, zesde lid, van richtlijn 2013/32/EU? Of geldt het vereiste voor alle categorieën van asielbesluiten, zoals genoemd in die richtlijn?”

Bevoegdheid van het Hof

- 17 De Belgische regering werpt op dat het Hof niet bevoegd is om op de gestelde vragen te antwoorden, op grond van het feit dat het voorwerp ervan, namelijk het invoeren van een hoger beroep tegen uitspraken in eerste aanleg over besluiten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn en de beslissing om aan dat hoger beroep in voorkomend geval schorsende werking van rechtswege toe te kennen, uitsluitend tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.
- 18 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 13 van richtlijn 2008/115 voorschriften bevatten over het recht op een doeltreffend rechtsmiddel tegen besluiten waarbij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verzoeken om internationale bescherming afwijzen en de verzoekers een terugkeerverplichting opleggen, zoals de besluiten waarop het hoofdgeding betrekking heeft.

- 19 De vraag of het invoeren van een hoger beroep tegen uitspraken in eerste aanleg over dergelijke besluiten en de beslissing om aan dat rechtsmiddel in voorkomend geval schorsende werking van rechtswege toe te kennen, uitsluitend tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, is onlosmakelijk verbonden met de antwoorden die op de gestelde vragen dienen te worden gegeven, aangezien deze juist betrekking hebben op de omvang van het recht op een rechtsmiddel als bedoeld in artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van de waarborgen in artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest. Het Hof is dan ook bevoegd om op die vragen te antwoorden (zie in die zin arrest van 7 maart 2017, X en X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 20 Met haar eerste en tweede vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in essentie te vernemen of artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die weliswaar voorziet in de mogelijkheid van hoger beroep tegen een uitspraak in eerste aanleg waarbij een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en tot oplegging van een terugkeerverplichting wordt bevestigd, maar dit rechtsmiddel niet gepaard laat gaan met schorsende werking van rechtswege, ook al stelt de betrokkene dat er een ernstig risico op schending van het beginsel van non-refoulement bestaat.
- 21 Ingevolge artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 zorgen de lidstaten ervoor dat verzoekers recht hebben op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie tegen onder meer een beslissing tot afwijzing van hun verzoek om internationale bescherming. Volgens de bewoordingen van artikel 46, lid 3, van deze richtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat, teneinde aan dit recht te voldoen, een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg. Volgens de bewoordingen van artikel 46, lid 5, van richtlijn 2013/32 zijn de lidstaten, onverminderd de in lid 6 bedoelde gevallen, verplicht de verzoekers toe te staan om op het grondgebied te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, verstreken is en, wanneer dat recht binnen die termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.
- 22 Volgens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 12, lid 1, wordt aan de betrokken onderdaan van een derde land een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend dat hij tegen een tegen hem uitgevaardigd terugkeerbesluit kan aanwenden bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd.
- 23 Hoewel de lidstaten krachtens de voorschriften van de richtlijnen 2013/32 en 2008/115 bijgevolg verplicht zijn te voorzien in een recht op een doeltreffend rechtsmiddel tegen besluiten tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en tegen terugkeerbesluiten, is in die voorschriften niet bepaald dat de lidstaten aan personen die om internationale bescherming verzoeken en van wie het beroep in eerste aanleg tegen het besluit tot afwijzing van hun verzoek en het terugkeerbesluit is verworpen, het recht toekennen om hoger beroep in te stellen, laat staan dat een dergelijk recht van rechtswege schorsende werking dient te hebben.

- 24 Dergelijke eisen kunnen evenmin worden afgeleid uit de opzet en de doelstelling van die richtlijnen. Genoemde richtlijnen hebben namelijk tot doel om – zoals blijkt uit overweging 12 van richtlijn 2013/32 – in de eerste plaats verdere normen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming te ontwikkelen met het oog op de vaststelling van een gemeenschappelijke asielpcedure in de Unie, respectievelijk om – zoals blijkt uit de overwegingen 2 en 4 van richtlijn 2008/115 – een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen te ontwikkelen (zie, met betrekking tot richtlijn 2008/115, arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit de overwegingen van deze richtlijnen volgt echter geenszins dat zij ertoe strekken de lidstaten te verplichten om een tweede aanleg in te voeren.
- 25 Voorts heeft, wat richtlijn 2013/32 betreft, de verplichting om voor een daadwerkelijk rechtsmiddel te zorgen uitdrukkelijk betrekking op „beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg”, zoals blijkt uit artikel 46, lid 3, van die richtlijn. Deze verplichting ziet uitsluitend op het verloop van de gerechtelijke procedure in eerste aanleg, aangezien zij noopt tot een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden. Gelet op de doelstelling van genoemde richtlijn kan die verplichting derhalve niet aldus worden uitgelegd dat zij de lidstaten ertoe verplicht om in een tweede aanleg te voorzien of om aan het verloop van de procedure in tweede aanleg een bepaalde invulling te geven.
- 26 Hoewel het Unierecht er niet aan in de weg staat dat een lidstaat in een tweede aanleg voorziet voor het onderzoek van rechtsmiddelen tegen besluiten tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en terugkeerbesluiten, zoals met betrekking tot besluiten tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming wordt bevestigd door het gebruik van „ten minste” in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, bevatten de richtlijnen 2013/32 en 2008/115 bijgevolg geen regel over de invoering van een dergelijke aanleg of de invulling daarvan. Met name volgt noch uit de bewoordingen noch uit de opzet of de doelstelling van deze richtlijnen dat wanneer een lidstaat in een tweede aanleg voor rechtsmiddelen tegen dergelijke besluiten voorziet, de door die lidstaat ingevoerde procedure in hoger beroep noodzakelijkerwijs moet inhouden dat het door de verzoeker aangewende rechtsmiddel van rechtswege schorsende werking heeft, zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie opmerkt.
- 27 Niettemin moet worden benadrukt dat richtlijn 2008/115, zoals richtlijn 2013/32, moet worden uitgelegd met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name zijn neergelegd in het Handvest, zoals volgt uit overweging 24 van de als eerste genoemde richtlijn en overweging 60 van de als tweede genoemde richtlijn (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 51).
- 28 In dit verband blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat wanneer een lidstaat besluit om een persoon die om internationale bescherming verzoekt, te verwijderen naar een land ten aanzien waarvan er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij een ernstig risico loopt te worden onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, zoals aangevuld door het daarop betrekking hebbende Protocol, of met artikel 19, lid 2, van het Handvest, aan het in artikel 47 gestelde vereiste van een doeltreffende voorziening in rechte pas is voldaan wanneer de verzoeker een beroep met van rechtswege schorsende werking kan instellen tegen de uitvoering van de maatregel op grond waarvan hij kan worden verwijderd (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Tevens heeft het Hof verduidelijkt dat de in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en het beginsel van non-refoulement besloten liggende bescherming op het gebied van terugkeerbesluiten en eventuele verwijderingsbesluiten, moet worden verzekerd door aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt een recht toe te kennen op een doeltreffend beroep met van rechtswege schorsende werking bij ten minste één rechterlijke instantie. Bovendien staat het aan de lidstaten om

ervoor te zorgen dat het rechtsmiddel tegen het besluit tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming ten volle doeltreffend is, door alle gevolgen van het terugkeerbesluit te schorsen gedurende de termijn voor instelling van dit rechtsmiddel en, indien een dergelijk rechtsmiddel wordt ingesteld, tot aan de beslissing daarop (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punten 56, 58 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 5 juli 2018, C e.a., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punt 50).

- 30 Niettemin volgt uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 47 van het Handvest, gelezen in het licht van de waarborgen die in artikel 18 en artikel 19, lid 2, daarvan zijn vervat, niet tot rechtspraak in twee instanties noopt, net zo min als artikel 46 van richtlijn 2013/32 of artikel 13 van richtlijn 2008/115 dat doet. Van belang is namelijk alleen dat een rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat (zie in die zin arresten van 28 juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, punt 69, en 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 57).
- 31 In dit verband dient er nog aan te worden herinnerd dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met door het EVRM gewaarborgde rechten, artikel 52, lid 3, van het Handvest beoogt te zorgen voor de nodige samenhang tussen de in het Handvest vervatte en de daarmee corresponderende, door het EVRM gewaarborgde rechten, zonder dat dit de autonomie van het recht van de Unie of van het Hof van Justitie van de Europese Unie aantast (zie in die zin arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 47, en 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens de toelichtingen bij artikel 47 van het Handvest is de eerste alinea ervan gebaseerd op artikel 13 EVRM. Bijgevolg dient het Hof erop toe te zien dat de uitlegging die het aan artikel 47, eerste alinea, van het Handvest geeft, zodanig is dat het daardoor geboden beschermingsniveau niet in strijd komt met datgene wat wordt geboden door artikel 13 EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie naar analogie arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 77, en 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 62).
- 32 Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gebiedt artikel 13 EVRM zelfs in het geval van een grief die inhoudt dat de betrokkene bij uitzetting zal worden blootgesteld aan het reële risico op een behandeling die in strijd is met artikel 3 van dat verdrag, niet dat de hoge verdragsluitende staten rechtspraak in twee instanties invoeren en ook niet dat zij in voorkomend geval aan een procedure in hoger beroep schorsende werking van rechtswege toekennen (zie in die zin arrest EHRM van 5 juli 2016, A.M. tegen Nederland, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, punt 70).
- 33 Hieruit volgt dat de bescherming tegen een besluit tot afwijzing van zijn verzoek en tot oplegging van een terugkeerverplichting die door artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest, wordt geboden aan een persoon die om internationale bescherming verzoekt, beperkt is tot één enkele rechtsgang.
- 34 In dit verband moet worden gepreciseerd dat het voorzien in een tweede aanleg voor besluiten tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en voor terugkeerbesluiten, alsook beslissing om daaraan in voorkomend geval schorsende werking van rechtswege toe te kennen, anders dan de Belgische regering met het in punt 17 van het onderhavige arrest vermelde argument stelt, procedureregels vormen waarmee uitvoering wordt gegeven aan het in artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 13 van richtlijn 2008/115 bedoelde recht op een doeltreffend rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten. Ofschoon dergelijke procedureregels op grond van het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde zijn, heeft het Hof benadrukt dat zij het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel moeten eerbiedigen (zie naar analogie arrest van 17 juli 2014, Sánchez Morcillo en Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, punten 31, 36 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 16 juli 2015, Sánchez Morcillo en Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, punt 33).

- 35 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dan ook dat de procedureregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die particulieren aan het Unierecht ontlenuen, niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de Unierechtsorde verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin arresten van 5 juni 2014, *Kone e.a.*, C-557/12, EU:C:2014:1317, punt 25, en 6 oktober 2015, *Târşia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Wanneer wordt onderzocht of de uit het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel voortvloeiende vereisten in acht worden genomen, moet rekening worden gehouden met de plaats van de betrokken regels in de gehele procedure, met het verloop van deze procedure en met de bijzondere kenmerken van die regels voor de verschillende nationale instanties (arresten van 1 december 1998, *Levez*, C-326/96, EU:C:1998:577, punt 44, en 27 juni 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Wat het gelijkwaardigheidsbeginsel betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging daarvan een gelijke behandeling vereist van vergelijkbare vorderingen die zijn gebaseerd op schending van het nationale recht enerzijds en van het Unierecht anderzijds, maar niet de gelijkwaardigheid van de nationale procedureregels die op verschillende soorten procedures van toepassing zijn (arrest van 6 oktober 2015, *Târşia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Derhalve moeten eerst de vergelijkbare procedures of beroepen worden geïdentificeerd en dient vervolgens te worden beoordeeld of de op het nationale recht gebaseerde beroepen gunstiger worden behandeld dan de beroepen die betrekking hebben op de bescherming van de rechten die particulieren aan het Unierecht ontlenuen (zie in die zin arresten van 12 februari 2015, *Baczó en Vizsnyiczai*, C-567/13, EU:C:2015:88, punt 45, en 9 november 2017, *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, punt 19).
- 39 Wat de vergelijkbaarheid van de beroepen betreft, staat het aan de nationale rechter, die rechtstreeks bekend is met de toepasselijke procedureregels, om na te gaan of de betrokken beroepen vergelijkbaar zijn wat hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken betreft (arresten van 27 juni 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punt 39, en 9 november 2017, *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, punt 20).
- 40 Wat de gelijksoortige behandeling van de beroepen betreft, zij eraan herinnerd dat ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel inzake op het Unierecht gebaseerde beroepen minder gunstig is dan de regels betreffende soortgelijke nationale beroepen, door de nationale rechter moet worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van de betrokken regels in de gehele procedure, van het verloop van deze procedure en van de bijzondere kenmerken van die regels voor de verschillende nationale instanties (zie in die zin arrest van 9 november 2017, *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, punt 21).
- 41 In de onderhavige zaak zet de verwijzende rechterlijke instantie in haar verwijzingsbeslissing uiteen dat in het Nederlandse recht op sommige andere gebieden van het bestuursrecht dan het gebied van de internationale bescherming, schorsende werking van rechtswege wordt toegekend aan hogere beroepen. Geen van de partijen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, heeft evenwel twijfels geuit over de eerbiediging van het gelijkwaardigheidsbeginsel door de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is. Hoe dan ook bevat het aan het Hof ter beschikking staande dossier geen gegevens aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of de hogere beroepen die op die andere gebieden worden ingesteld – wat hun voorwerp, oorzaak en voornaamste kenmerken betreft – vergelijkbaar zijn met het hoger beroep dat in het hoofdgeding aan de orde is of aan de hand waarvan kan worden onderzocht of de als eerste genoemde hogere beroepen moeten worden geacht gunstiger te zijn dan de als tweede genoemde, rekening houdend met de factoren die in punt 40 van het onderhavige arrest zijn vermeld.

- 42 Het staat derhalve aan de verwijzende rechterlijke instantie om na te gaan of, rekening houdend met de in de punten 36 tot en met 41 van het onderhavige arrest genoemde factoren, het gelijkwaardigheidsbeginsel is geëerbiedigd (zie naar analogie arrest van 9 november 2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, punt 24).
- 43 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, moet worden geoordeeld dat dit in casu geen eisen met zich meebrengt die verder gaan dan die welke voortvloeien uit de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, met name het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Aangezien artikel 47 van het Handvest, gelezen in het licht van de waarborgen die in artikel 18 en artikel 19, lid 2, daarvan zijn vervat, uitsluitend vereist dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, op doeltreffende wijze voor een rechterlijke instantie zijn rechten kan doen gelden wanneer zijn verzoek is afgewezen en tegen hem een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, zoals volgt uit punt 30 van het onderhavige arrest, kan op basis van het loutere feit dat een bijkomende aanleg waarin het nationale recht voorziet, geen schorsende werking van rechtswege heeft, niet worden geoordeeld dat het doeltreffendheidsbeginsel is geschonden.
- 44 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 46 van richtlijn 2013/32 en artikel 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die weliswaar voorziet in de mogelijkheid van hoger beroep tegen een uitspraak in eerste aanleg waarbij een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en tot oplegging van een terugkeerverplichting wordt bevestigd, maar dit rechtsmiddel niet gepaard laat gaan met schorsende werking van rechtswege, ook al stelt de betrokkene dat er een ernstig risico op schending van het beginsel van non-refoulement bestaat.

Derde vraag

- 45 Gelet op het antwoord op de eerste en de tweede vraag, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 46 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming en artikel 13 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, gelezen in het licht van artikel 18, artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die weliswaar voorziet in de mogelijkheid van hoger beroep tegen een uitspraak in eerste aanleg waarbij een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en tot oplegging van een terugkeerverplichting wordt bevestigd, maar dit rechtsmiddel niet gepaard laat gaan met schorsende werking van rechtswege, ook al stelt de betrokkene dat er een ernstig risico op schending van het beginsel van non-refoulement bestaat.

von Danwitz

Vajda

Juhász

Jürimäe

Lycourgos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 september 2018.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Vierde kamer
T. von Danwitz