

## DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 september 2018 (\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam politik avseende asyl och subsidiärt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 46 – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 13 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 18, 19.2 och artikel 47 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Principen om non-refoulement – Beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och om skyldighet att återvända – Nationell lagstiftning som möjliggör överklagande till andra instans – Automatisk suspensiv verkan gäller endast för överklagande till första instans”

I mål C-180/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 29 mars 2017, som inkom till domstolen den 7 april 2017, i målet

**X,**

**Y**

mot

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz (referent) samt domarna C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Y och X, genom J. Pieters, advocaat,
- Nederländernas regering, genom J. Langer, M.K. Bulterman och M.H.S. Gijzen, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom M. Jacobs, C. Pochet och C. Van Lul, samtliga i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Cattabriga, M. Condou-Durande och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 januari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 46 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) och av artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98), jämförda med artiklarna 18, 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan X och Y, och å andra sidan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhet och rättskipning, Nederländerna), avseende deras ansökningar om internationellt skydd och de beslut om återvändande som fattats mot dem.

**Tillämpliga bestämmelser**

**Konventionen om flyktingars rättsliga ställning**

3 Artikel 33 i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 137, no. 2545 (1954)), kompletterad genom protokollet om flyktingars rättsliga ställning, vilket antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967, (nedan kallad Genèvekonventionen), har rubriken ”Förbud mot utvisning och avvisning”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.”

**Europakonventionen**

4 I artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), föreskrivs följande, under rubriken ”Förbud mot tortyr”:

”Ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.”

5 Artikel 13 i denna konvention har följande lydelse:

”Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.”

**Unionsrätt**

*Direktiv 2013/32*

6 Skälen 12 och 60 i direktiv 2013/32 har följande lydelse:

”(12) Huvudsyftet med detta direktiv är att ytterligare utveckla miniminormerna för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylförfarande i unionen.

...

(60) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns i stadgan. ...”

7 I artikel 3 i direktivet, vilken har rubriken ”Tillämpningsområde”, anges följande i punkt 1:

”Detta direktiv är tillämpligt på alla ansökningar om internationellt skydd som lämnas in på medlemsstaternas territorium, inbegripet vid gränsen, i deras territorialvatten eller i deras transitzoner, samt på återkallande av

internationellt skydd.”

8 I artikel 46 i direktivet, med rubriken ”Rätten till ett effektivt rättsmedel”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot följande:

- a) Ett beslut som fattats om en ansökan om internationellt skydd, inbegripet ett beslut
- i) att anse en ansökan ogrundad med avseende på flyktingstatus och/eller subsidiärt skydd,

...

3. I syfte att fullgöra skyldigheterna i punkt 1 ska medlemsstaterna se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med [Europaparlamentets och rådets] direktiv 2011/95/EU [av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9)], åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans.

...

5. Utan hinder av punkt 6 ska medlemsstaterna låta sökande stanna på deras territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av omprövningen.

6. Vid beslut om

- a) att anse en ansökan uppenbart ogrundad i enlighet med artikel 32.2 eller ogrundad efter prövning i enlighet med artikel 31.8, utom i fall där dessa beslut grundar sig på de omständigheter som avses i artikel 31.8 h,
- b) att en ansökan inte kan tas upp till prövning enligt artikel 33.2 a, b eller d,
- c) att vägra att återuppta prövningen av sökandens ärende efter att det har avbrutits i enlighet med artikel 28, eller
- d) om att ansökan inte ska prövas eller inte ska prövas fullständigt enligt artikel 39,

ska en domstol eller tribunal ha rätt att avgöra om den sökande får stanna kvar i medlemsstaten, antingen på begäran av sökanden eller ex officio, om beslutet leder till att sökandens rätt att stanna kvar i medlemsstaten upphör, och när i sådana situationer rätten att stanna kvar i medlemsstaten, i avvaktan på resultatet av prövningen inte regleras i nationell rätt.

...”

#### *Direktiv 2008/115*

9 Skälen 2, 4 och 24 i direktiv 2008/115 har följande lydelse:

”(2) Vid sitt möte den 4–5 november 2004 i Bryssel efterlyste Europeiska rådet upprättandet av en effektiv politik för avlägsnande och återsändande som grundar sig på gemensamma standarder för personers återsändande på ett humant sätt och med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter och värdighet.

...

(4) Det är nödvändigt att det fastställs tydliga, öppna och rättvisa regler för tillhandahållandet av en effektiv återvändandepolitik, vilket är en nödvändig del av en väl förvaltd migrationspolitik.

...

(24) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i [stadgan].”

10 I artikel 2.1 i detta direktiv anges att det är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

11 Artikel 3 i direktivet har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

4) *beslut om återvändande*: ett administrativt eller rättsligt beslut enligt vilket en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig och som ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända.

...”

12 I artikel 12.1 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.

...”

13 Artikel 13 i detta direktiv, vilken har rubriken ”Rättsmedel”, har följande lydelse:

”1. Den berörda tredjelandsmedborgaren ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

2. Den myndighet eller det organ som nämns i punkt 1 ska ha befogenhet att pröva sådana beslut om återvändande som avses i artikel 12.1, inbegripet möjligheten att tillfälligt skjuta upp verkställigheten, om inte verkställigheten redan är tillfälligt uppskjuten enligt den nationella lagstiftningen.

...”

## Nederländsk rätt

14 Enligt nederländsk rätt gäller att om ett beslut från statssekreteraren med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor avseende internationellt skydd överklagas till en *rechtbank* (domstol i första instans, Nederländerna), har detta överklagande automatiskt suspensiv verkan. Det är förvisso möjligt att överklaga ett avgörande genom vilket en *rechtbank* (domstol i första instans) fastställer ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och om skyldighet att återvända, men det överklagandeförfarandet har inte någon automatisk suspensiv verkan. Klaganden har emellertid möjlighet att begära att en *voorzieningenrechter* (domare med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder) vid Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) ska besluta om interimistiska åtgärder för att undvika att utvisningen verkställs innan överklagandet har prövats i sak. Ansökan om interimistiska åtgärder har inte i sig någon automatisk suspensiv verkan.

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15 De ryska medborgarna X och Y delgavs beslut genom vilka deras ansökningar om internationellt skydd avslogs och varigenom de ålades en skyldighet att återvända. Efter att deras överklaganden till Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna) av dessa beslut avslagits, överklagade de domarna till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). Då överklagandena saknade automatisk suspensiv verkan begärde de att den hänskjutande domstolen skulle förordna om interimistiska åtgärder i väntan på att målen skulle avgöras i sak. Nämnda domstol biföll ansökningarna om interimistiska åtgärder och beslutade att X och Y inte kunde utvisas innan målen om överklagande hade avgjorts i sak. I beslutet om hänskjutande har domstolen emellertid angett att antagandet av de

interimistiska åtgärderna motiverats av behovet av att undvika att X och Y utvisas innan EU-domstolen hunnit uttala sig om tolkningsfrågorna och att den kommer att pröva huruvida dessa interimistiska åtgärder ska kvarstå utifrån de svar som EU-domstolen lämnar.

16 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 13 i direktiv 2008/115 jämförd med artiklarna 4, 18, 19.2 och 47 i stadgan tolkas så, att ett överklagande av ett domstolsavgörande – om det enligt nationell rätt är möjligt att tillgripa ett sådant rättsmedel mot ett beslut om återvändande i den mening som avses i artikel 3.4 i direktiv 2008/115 – enligt unionsrätten automatiskt ska ha suspensiv verkan om tredjelandsmedborgaren hävdar att verkställighet av beslutet om återvändande medför en allvarlig risk för att principen om ’non-refoulement’ åsidosätts? Ska utvisningen av den berörda tredjelandsmedborgaren med andra ord i så fall skjutas upp till dess att fristen för att inge ett överklagande har löpt ut eller, om ett sådant överklagande inges, till dess att överklagandet har avgjorts, utan att den berörda tredjelandsmedborgaren behöver göra en separat ansökan härom?

2) Ska artikel 46 i direktiv 2013/32 jämförd med artiklarna 4, 18, 19.2 och 47 i stadgan tolkas så, att ett överklagande av ett domstolsavgörande – om det enligt nationell rätt är möjligt att tillgripa ett sådant rättsmedel vid avslag på en ansökan om internationellt skydd – enligt unionsrätten automatiskt ska ha suspensiv verkan? Ska utvisningen av en sökande med andra ord i så fall skjutas upp till dess att fristen för att inge ett överklagande har löpt ut eller, om ett sådant överklagande inges, till dess att överklagandet har avgjorts, utan att vederbörande behöver göra en separat ansökan härom?

3) Har det för att det ska föreligga sådan automatisk suspensiv verkan som angetts ovan betydelse huruvida den ansökan om internationellt skydd som låg till grund för överklagandet till första instans och det efterföljande överklagandet till andra instans avslogs på en av de grunder som anges i artikel 46.6 i direktiv 2013/32? Eller gäller kravet för alla kategorier av asylbeslut som anges i detta direktiv?”

### **Domstolens behörighet**

17 Den belgiska regeringen har gjort gällande att EU-domstolen saknar behörighet att besvara tolkningsfrågorna på grund av att det som frågorna handlar om, det vill säga införandet av en möjlighet att överklaga domar som meddelats i första instans angående sådana beslut som det som fattats i det nationella målet, och beslutet att, i förekommande fall, tillskriva ett sådant överklagande en automatisk suspensiv verkan, faller under medlemsstaternas exklusiva behörighet.

18 I detta avseende bör det noteras att artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 13 i direktiv 2008/115 innehåller bestämmelser som reglerar rätten till ett effektivt rättsmedel mot beslut genom vilka de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna avslår ansökningar om internationellt skydd och ålägger sökandena en skyldighet att återvända, såsom de beslut som överklagats i det nationella målet.

19 Frågan huruvida medlemsstaterna ensamma är behöriga när det gäller införandet av en möjlighet att överklaga domar som meddelats i första instans med avseende på sådana beslut, samt beslutet att låta detta rättsmedel, i förekommande fall, automatiskt ha suspensiv verkan, är oupplösligt förbunden med svaren på tolkningsfrågorna, vilka just handlar om innebörden av rätten att överklaga enligt artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 13 i direktiv 2008/115, lästa mot bakgrund av artiklarna 18, 19.2 och 47 i stadgan. EU-domstolen är mot denna bakgrund behörig att besvara dessa frågor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 mars 2017, X och X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### **Den första och den andra frågan**

20 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första och andra fråga, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 13 i direktiv 2008/115, mot bakgrund av artiklarna 18, 19.2 och 47 i stadgan, ska tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder för en nationell lagstiftning som visserligen innehåller en möjlighet att överklaga ett avgörande varigenom en domstol i första instans har fastställt ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och om skyldighet att återvända, men som innebär att detta rättsmedel saknar automatisk suspensiv verkan, även om den berörda personen åberopar en allvarlig risk för ett åsidosättande

av principen om non-refoulement.

21 Enligt artikel 46.1 i direktiv 2013/32 ska medlemsstaterna se till att sökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol mot bland annat ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd. Enligt ordalydelsen i artikel 46.3 i detta direktiv ska medlemsstaterna, i syfte att säkerställa en sådan rätt, se till att ett effektivt rättsmedel medför full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd i enlighet med direktiv 2011/95, åtminstone när handläggningen av överklagandet sker vid domstol eller tribunal i första instans. Enligt artikel 46.5 i direktiv 2013/32 ska medlemsstaterna, utan hinder av punkt 6 i den artikeln, låta sökande stanna på deras territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut och, om de har utövat denna rätt inom utsatt tid, i avvaktan på resultatet av omprövningen.

22 Enligt artikel 13.1 i direktiv 2008/115, jämförd med artikel 12.1 i samma direktiv, ska den berörda tredjelandsmedborgaren ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av ett till honom eller henne riktat beslut om återvändande inför en behörig rättslig myndighet eller förvaltningsmyndighet eller ett behörigt organ som består av opartiska ledamöter som åtnjuter garantier för sin oberoende ställning.

23 Det framgår således att även om bestämmelserna i direktiven 2013/32 och 2008/115 innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att införa ett effektivt rättsmedel mot beslut om avslag på ansökningar om internationellt skydd och mot beslut om återvändande, så åläggs inte medlemsstaterna i någon av dessa bestämmelser att föreskriva att personer som, efter att ha överklagat ett beslut om avslag på sin ansökan och ett beslut om återvändande, har fått avslag på sitt överklagande i första instans, ska ha rätt att överklaga till andra instans, och än mindre att utövandet av en sådan rätt automatiskt ska ha suspensiv verkan.

24 Några sådana krav kan inte heller härledas ur direktivens systematik och syfte. Syftet med dessa direktiv är nämligen, såsom framgår av skäl 12 i direktiv 2013/32, i huvudsak att ytterligare utveckla miniminormerna för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av internationellt skydd för att inrätta ett gemensamt europeiskt asylförfarande i unionen, liksom att, i enlighet med vad som anges i skälen 2 och 4 i direktiv 2008/115, upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande med fullständig respekt för de berörda personernas mänskliga rättigheter och värdighet (se, beträffande direktiv 2008/115, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 48 och där angiven rättspraxis). Däremot framgår det inte på något sätt av skälen i nämnda direktiv att direktiven skulle syfta till att ålägga medlemsstaterna att införa en möjlighet till domstolsprövning i andra instans.

25 När det gäller direktiv 2013/32 kan det vidare konstateras att skyldigheten att tillhandahålla ett effektivt rättsmedel uttryckligen hänför sig till ”handläggningen av överklagandet ... vid domstol eller tribunal i första instans”, vilket framgår av artikel 46.3 i detta direktiv. I den mån den kräver full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna syftar skyldigheten endast på genomförandet av domstolsförfarandet i första instans. Denna skyldighet kan därför inte, med beaktande av syftet med detta direktiv, tolkas på så sätt att medlemsstaterna är skyldiga att införa en möjlighet till domstolsprövning i andra instans, eller att utforma överklagandeförfarandet på ett visst sätt.

26 Det förhåller sig alltså så – vilket bekräftas av ordet ”åtminstone” i artikel 46.3 i direktiv 2013/32 vad gäller beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd – att unionsrätten inte hindrar medlemsstaterna från att införa en möjlighet till domstolsprövning i andra instans av beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och beslut om återvändande, men att direktiven 2013/32 och 2008/115 samtidigt inte innehåller några bestämmelser om införandet och utformningen av ett sådant andrainstansförfarande. Framför allt följer det inte av direktivens ordalydelse, systematik eller syfte – vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande – att en sökandes överklagande, för det fall en medlemsstat föreskriver att sådana beslut ska kunna överklagas till andra instans, enligt det sålunda införda appellationsförfarandet nödvändigtvis måste ges en automatisk suspensiv verkan.

27 Med detta sagt ska det framhållas att tolkningen av direktiv 2008/115, liksom av direktiv 2013/32, ska göras i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 51), såsom följer av skäl 24 i det förstnämnda direktivet och av skäl 60 i det sistnämnda.

28 Det framgår i detta avseende av EU-domstolens fasta praxis att när en medlemsstat har beslutat om

återsändande av en person som har ansökt om internationellt skydd och det finns grundad anledning att förmoda att vederbörande i det land till vilket han eller hon återsänds kommer att utsättas för en verklig risk för att behandlas på ett sätt som strider mot artikel 18 i stadgan, jämförd med artikel 33 i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som kompletterats genom tillhörande protokoll, eller mot artikel 19.2 i stadgan, kräver rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan att sökanden har tillgång till ett rättsmedel med automatisk suspensiv verkan mot den åtgärd som tillåter återsändandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

29 Domstolen har även angett att med avseende på ett beslut om återvändande och ett eventuellt beslut om avlägsnande, måste det skydd som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel och principen om ”non-refoulement” säkerställas genom att den som ansöker om internationellt skydd ges rätt till ett effektivt rättsmedel med automatisk suspensiv verkan i åtminstone en domstolsinstans. Dessutom ankommer det på medlemsstaterna att säkerställa att överklagandet av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd ges full verkan, genom att låta samtliga verkningar av beslutet om återvändande upphöra att gälla under den tidsfrist ett sådant överklagande kan ges in och, om så sker, till dess att överklagandet har avgjorts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkterna 56, 58 och 61 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 5 juli 2018, C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, punkt 50).

30 Det framgår emellertid av domstolens fasta praxis att artikel 47 i stadgan, tolkad mot bakgrund av de garantier som föreskrivs i artikel 18 och artikel 19.2 i stadgan, inte – lika lite som artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 13 i direktiv 2008/115 – uppställer något krav på prövning i två domstolsinstanser. Det enda som är av betydelse är nämligen att beslutet kan överklagas till en domstolsinstans (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, punkt 69, och dom av den 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 57).

31 EU-domstolen erinrar i detta avseende om att, i de fall då stadgan innehåller rättigheter som motsvarar de rättigheter som garanteras av Europakonventionen, syftar artikel 52.3 i stadgan till att trygga det nödvändiga sambandet mellan rättigheterna i stadgan och de motsvarande rättigheter som säkerställs genom Europakonventionen, utan att detta inkräktar på unionsrättens och EU-domstolens autonomi (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 47, och dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 50 och där angiven rättspraxis). Det framgår av förklaringarna till artikel 47 i stadgan att första stycket i den artikeln grundar sig på artikel 13 i Europakonventionen. EU-domstolen måste således säkerställa att dess tolkning av artikel 47 första stycket i stadgan garanterar en skyddsnivå som inte krockar med skyddsnivån enligt artikel 13 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (se, analogt, dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 77, och dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 62).

32 Det framgår emellertid av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att artikel 13 inte ens när det invänds att en utvisning av den berörda personen innebär en verklig risk för att han eller hon kommer att utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen, innebär att de höga fördragsslutande parterna är skyldiga att införa en möjlighet till domstolsprövning i två instanser, eller att föreskriva att ett appellationsförfarande i förekommande fall automatiskt ska ha suspensiv verkan (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, den 5 juli 2016, A.M. mot Nederländerna, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, punkt 70).

33 Härav följer att det skydd som en person som har ansökt om internationellt skydd kan göra gällande med stöd av artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 13 i direktiv 2008/115, mot bakgrund av artiklarna 18, 19.2 och 47 i stadgan, mot ett beslut om avslag på ansökan och om skyldighet att återvända, är begränsat till att det ska finnas ett rättsmedel.

34 Det ska i detta avseende konstateras att införandet av en möjlighet till domstolsprövning i andra instans av beslut om avslag på ansökningar om internationellt skydd och beslut om återvändande, och beslutet att i förekommande fall ge ett sådant överklagande automatisk suspensiv verkan, utgör – till skillnad från den belgiska regeringens argument som angetts i punkt 17 ovan – processuella regler för att genomföra rätten till ett effektivt rättsmedel mot sådana beslut som avses i artikel 46 i direktiv 2013/32 och i artikel 13 i direktiv 2008/115. Även om sådana förfaranderegler tillhör medlemsstaternas interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi, har EU-domstolen framhållit att dessa regler likväl måste vara förenliga med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen (se, analogt, dom av den 17 juli 2014, Sánchez Morcillo och Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, punkterna 31, 36 och 50 och där angiven rättspraxis, och beslut av den

16 juli 2015, Sánchez Morcillo och Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, punkt 33).

35 Såsom framgår av domstolens fasta praxis får de processuella regler som gäller för en talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten varken vara mindre förmånliga än de som avser en liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2014, Kone m.fl., C-557/12, EU:C:2014:1317, punkt 25, och dom av den 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

36 Frågan huruvida de krav som följer av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen har uppfyllts ska bedömas med beaktande av de aktuella reglernas funktion i förfarandet som helhet vid de olika nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och reglernas särdrag (dom av den 1 december 1998, Levez, C-326/96, EU:C:1998:577, punkt 44, och dom av den 27 juni 2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

37 När det gäller likvärdighetsprincipen framgår det av domstolens praxis att denna princip kräver att en talan som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt och en liknande talan som grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten behandlas likadant. Principen kräver däremot inte likvärdighet i fråga om nationella processuella regler som gäller i olika typer av mål (dom av den 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

38 Det betyder att det ska avgöras dels vilka förfaranden och taletyper som är jämförbara, dels huruvida en talan som grundar sig på nationell rätt ges en mindre förmånlig behandling än en talan som avser skyddet av enskildas rättigheter enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2015, Baczó och Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, punkt 45, och dom av den 9 november 2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, punkt 19).

39 Vad angår frågan huruvida taletyperna är jämförbara, ankommer det på den nationella domstolen, som har direkt kunskap om de tillämpliga processuella reglerna, att avgöra i vilken mån taletyperna liknar varandra med hänsyn till saken, bakgrunden och de centrala delarna (dom av den 27 juni 2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punkt 39, och dom av den 9 november 2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, punkt 20).

40 När det gäller den likvärdiga behandlingen av taletyperna, erinrar domstolen om att varje fall där frågan uppkommer huruvida en nationell förfaranderegul avseende en talan som grundas på unionsrätten är mindre förmånlig än de regler som avser liknande talan som grundas på nationell rätt ska bedömas av den nationella domstolen med beaktande av de aktuella reglernas funktion i förfarandet som helhet vid de olika nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och reglernas särdrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 november 2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, punkt 21).

41 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen i beslutet om hänskjutande angett att det finns vissa andra områden inom förvaltningsrätten än det som avser internationellt skydd, där överklaganden har en automatisk suspensiv verkan enligt nederländsk rätt. Det ska framhållas att ingen av de parter som inkommit med yttranden till domstolen har ifrågasatt att den nationella lagstiftningen i det nu aktuella nationella målet är förenlig med likvärdighetsprincipen. I vart fall innehåller handlingarna i målet vid domstolen inga uppgifter som kan läggas till grund för en bedömning av huruvida överklaganden inom dessa områden – med hänsyn till saken, bakgrunden och de centrala delarna – är jämförbara med överklagandet i det nationella målet, eller för en prövning av huruvida de förstnämnda överklagandena ska anses vara förmånligare än det sistnämnda med beaktande av de omständigheter som avses ovan i punkt 40.

42 Under dessa omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida likvärdighetsprincipen har iakttagits med beaktande av de omständigheter som avses ovan i punkterna 36–41 (se, analogt, dom av den 9 november 2017, Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, punkt 24).

43 Vad gäller effektivitetsprincipen kan det konstateras att den i förevarande fall inte innehåller några krav som är mer långtgående än de som följer av de grundläggande rättigheter, särskilt rätten till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i stadgan. Eftersom artikel 47 i stadgan, tolkad mot bakgrund av garantierna i artiklarna 18 och 19.2 i



stadgan, såsom framgår av punkt 30 i denna dom, endast kräver att en person som har ansökt om internationellt skydd och som mottagit beslut om avslag på ansökan och om skyldighet att återvända, ska kunna göra gällande sina rättigheter på ett effektivt sätt i en nationell domstolsinstans, kan endast den omständigheten att ett överklagande till ytterligare en domstolsinstans som tillåts enligt nationell rätt inte automatiskt ges suspensiv verkan inte medföra att det ska anses att effektivitetsprincipen har åsidosatts.

44 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första och den andra frågan besvaras på följande sätt. Artikel 46 i direktiv 2013/32 och artikel 13 i direktiv 2008/115 ska, mot bakgrund av artiklarna 18, 19.2 och 47 i stadgan, tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innehåller en möjlighet att överklaga ett avgörande varigenom en domstol i första instans har fastställt ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och om skyldighet att återvända, men som innebär att detta rättsmedel saknar automatisk suspensiv verkan, även om den berörda personen åberopar en allvarlig risk för ett åsidosättande av principen om non-refoulement.

### Den tredje frågan

45 Med hänsyn till svaren på de två första frågorna saknas anledning att besvara den tredje frågan.

### Rättegångskostnader

46 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

**Artikel 46 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och artikel 13 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna ska, mot bakgrund av artiklarna 18, 19.2 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att dessa bestämmelser inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innehåller en möjlighet att överklaga ett avgörande varigenom en domstol i första instans har fastställt ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd och om skyldighet att återvända, men som innebär att detta rättsmedel saknar automatisk suspensiv verkan, även om den berörda personen åberopar en allvarlig risk för ett åsidosättande av principen om non-refoulement.**

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: nederländska.