



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 6. září 2012¹

Věc C-175/11

H.I.D., B.A.
proti
Refugee Applications Commissioner,
Refugee Appeals Tribunal,
Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irsko, Attorney General

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Irsko)]

„Žádost státního příslušníka třetí země směřující k přiznání postavení uprchlíka — Vnitrostátní řízení uplatňující zrychlený nebo přednostní postup pro posouzení žádostí podaných osobami náležejícími k určité kategorii definované na základě státní příslušnosti nebo země původu“

1. V projednávané věci High Court (Irsko) žádá Soudní dvůr o výklad dvou ustanovení směrnice 2005/85/ES², která zavádí minimální rámec pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. První z těchto ustanovení, čl. 23 odst. 3 a 4, členským státům poskytuje možnost posoudit žádost o azyl v přednostním nebo zrychleném řízení. Druhé ustanovení, článek 39, členským státům ukládá, aby žadatelům o azyl přiznaly nárok na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem, a to zejména proti rozhodnutí o jejich žádosti o azyl.
2. Žalobci v původním řízení, nigerijští státní příslušníci, zastávají názor, že tato dvě ustanovení brání systému přiznávání a odnímání statutu uprchlíka zavedenému v Irsku, jelikož tento systém stanoví, že Minister for Justice, Equality and Law Reform může rozhodnout, že některé kategorie žádostí o azyl, definované na základě státní příslušnosti žadatele, musí být předmětem přednostního nebo zrychleného řízení. Kromě toho se domnívají, že možnost podat opravný prostředek k Refugee Appeals Tribunal (Irsko) jim nezaručuje nárok na účinnou soudní ochranu.
3. Soudní dvůr je tak předkládajícím soudem tázan právě ohledně těchto dvou problémů.
4. V tomto stanovisku uvedu důvody, pro které se domnívám, že čl. 23 odst. 3 a 4 směrnice 2005/85 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát podřídil přednostnímu nebo zrychlenému řízení posouzení některých kategorií žádostí o azyl, které jsou definovány na základě státní příslušnosti nebo země původu žadatele.

¹ — Původní jazyk: francouzština.

² — Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13).

5. Dále uvedu důvody, pro které podle mého názoru musí být článek 39 této směrnice a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle které může být opravný prostředek proti rozhodnutí příslušného rozhodovacího orgánu podán k Refugee Appeals Tribunal a k High Court.

I – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

6. Úmluva o právním postavení uprchlíků, podepsaná v Ženevě dne 28. července 1951³, vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 a byla doplněna Protokolem o postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost 4. října 1967.

7. Článek 3 Ženevské úmluvy stanoví, že smluvní strany budou dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu.

B – Unijní právo

8. Hlavním cílem směrnice 2005/85 je zavedení minimálního rámce pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka⁴ s cílem omezit rozdíly existující mezi přezkumnými řízeními v členských státech.

9. Tento společný evropský azylový režim je založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy⁵.

10. Podle bodu 8 odůvodnění směrnice 2005/85 tato směrnice ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména v Listině. Bod 9 odůvodnění této směrnice kromě toho uvádí, že pokud jde o zacházení s osobami, které spadají do působnosti této směrnice, jsou členské státy vázány nástroji mezinárodního práva, jejichž smluvními stranami jsou a které zakazují diskriminaci.

11. Bod 27 odůvodnění uvedené směrnice uvádí, že skutečnost, že rozhodnutí o žádosti o azyl a odnětí postavení uprchlíka musí podléhat účinnému opravnému prostředku před soudem nebo tribunálem ve smyslu článku 267 SFEU, odráží jednu ze základních zásad unijního práva. Účinnost opravného prostředku, též s ohledem na posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku.

12. Podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2005/85 členské státy musí určit rozhodující orgán, který bude odpovědný za přiměřené posouzení žádostí o azyl. Tímto orgánem se rozumí kvazisoudní nebo správní orgán členského státu odpovědný za posuzování žádostí o azyl a příslušný k přijímání rozhodnutí v prvním stupni v těchto případech⁶.

13. Posuzování provedené rozhodujícím orgánem musí dodržet určité základní zásady a záruky.

3 — Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 150, č. 2524 (1954) (dále jen „Ženevská úmluva“).

4 — Viz článek 1, jakož i body 4 a 5 odůvodnění směrnice.

5 — Viz bod 2 odůvodnění uvedené směrnice.

6 — Viz čl. 2 písm. e) této směrnice.

14. Článek 8 odst. 2 uvedené směrnice tedy zní:

„Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby

- a) žádosti byly posuzovány jednotlivě, objektivně a nestranně, a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno;
- b) byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich;
- c) pracovníci, kteří žádosti posuzují a rozhodují o nich, měli patřičné znalosti příslušných norem v oblasti azylového a uprchlického práva.“

15. Článek 9 odst. 1 a odst. 2 první pododstavec směrnice 2005/85 kromě toho stanoví, že rozhodnutí o žádostech o azyl musí být vydávána písemně, v případě zamítnutí žádosti musí být věcně a právně odůvodněná a informace o opravných prostředcích musí být poskytnuta rovněž písemně.

16. Žadatelé o azyl musí rovněž mít minimální záruky, například musí být informováni v jazyce, kterému rozumí, mít k dispozici tlumočníka, mít možnost spojit se s UNHCR, být informováni o rozhodnutí přijatém ohledně jejich žádosti o azyl v přiměřené době, nebo být informováni o výsledku přijatého rozhodnutí⁷. Je jim též poskytnuta možnost osobního pohovoru o jejich žádosti o azyl s osobou, která je k tomu příslušná, a to před tím, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí⁸.

17. Článek 23 kapitoly III směrnice 2005/85, nadepsané „Řízení v prvním stupni“, jenž zakotvuje posuzovací řízení, ve svém odstavci 2 prvním pododstavci stanoví, že členské státy musí zajistit, aby toto řízení bylo dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení.

18. Článek 23 odst. 3 této směrnice zní:

„Členské státy mohou upřednostnit nebo urychlit posuzování v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II, včetně případů, kdy je žádost pravděpodobně opodstatněná nebo kdy má žadatel zvláštní potřeby.“

19. Stejná možnost přiznat přednost posuzovacímu řízení nebo rozhodnout o jeho urychlení je členským státům poskytnuta pro celou řadu případů uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. a) až o) uvedené směrnice, jenž stanoví:

„Členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud:

- a) žadatel při podávání své žádosti a jejím zdůvodňování uvedl pouze záležitosti, které nejsou důležité nebo mají jen malý význam pro posouzení toho, zda může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES⁹] nebo;

7 — Viz čl. 10 odst. 1 této směrnice.

8 — Viz čl. 12 odst. 1 první pododstavec uvedené směrnice.

9 — Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

- b) žadatel zjevně nemůže být uznán za uprchlíka nebo mu nemůže být přiznáno postavení uprchlíka v členském státě podle směrnice 2004/83[...] nebo
- c) žádost o azyl se považuje za nedůvodnou,
 - i) protože žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu článků 29, 30 a 31 nebo
 - ii) protože se země, která není členským státem, považuje pro žadatele za bezpečnou třetí zemi, aniž je dotčen čl. 28 odst. 1, nebo
- d) žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo doklady nebo neposkytl důležité údaje nebo doklady ohledně své totožnosti nebo státní příslušnosti, které by mohly mít negativní dopad na rozhodnutí nebo
- e) žadatel podal další žádost o azyl, ve které uvedl jiné osobní údaje nebo
- f) žadatel neposkytl údaje, které by s dostatečnou jistotou umožnily určit jeho totožnost nebo státní příslušnost, nebo zničil doklady totožnosti nebo cestovní doklady, které by pomohly určit jeho totožnost nebo státní příslušnost, nebo se těchto dokladů ve zlém úmyslu pravděpodobně zbavil nebo
- g) žadatel uvedl nesouvislé, protichůdné, nepravděpodobné nebo nedostatečné údaje, které jsou zjevně nepřesvědčivé, pokud jde o jeho tvrzení, že je vystaven pronásledování podle směrnice 2004/83[...] nebo
- h) žadatel podal následnou žádost, která neobsahuje žádné nové důležité informace týkající se jeho zvláštních okolností nebo situace v jeho zemi původu nebo
 - i) žadatel bez zjevného důvodu nepodal žádost dříve, i když k tomu měl příležitost, nebo
- j) žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, nebo
- k) žadatel bez zjevného důvodu nesplnil povinnosti uvedené v čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 2004/83[...] nebo čl. 11 odst. 2 písm. a) a b) a čl. 20 odst. 1 této směrnice nebo
- l) žadatel vstoupil na území členského státu protiprávně nebo si na něm protiprávně prodloužil svůj pobyt a bez zjevného důvodu se co nejdříve nedostavil k orgánům nebo s ohledem na okolnosti svého vstupu nepodal žádost o azyl nebo
- m) žadatel představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek členského státu nebo byl podle vnitrostátních právních předpisů ze závažných důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku vykonatelně vypovězen nebo
- n) žadatel odmítá splnit povinnost nechat si odebrat otisky prstů v souladu s příslušnými [unijními] právními předpisy nebo vnitrostátními právními předpisy nebo
- o) žádost podala nesezdaná nezletilá osoba, na kterou se vztahuje čl. 6 odst. 4 písm. c), poté co byla zamítnuta žádost rodičů nebo rodiče odpovědného za nezletilou osobu a nebyly předloženy žádné nové údaje týkající se jejích zvláštních okolností nebo situace v její zemi původu.“

20. Členské státy kromě toho podle čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85 musí žadatelům o azyl zaručit právo na účinný opravný prostředek před soudem především ve vztahu k rozhodnutím o jejich žádosti o azyl. Za tímto účelem musí stanovit lhůty a zavést další nezbytná pravidla, aby žadatel mohl využít svého práva na účinný opravný prostředek¹⁰. Členské státy též mohou stanovit lhůty, ve kterých má soud rozhodnutí rozhodujícího orgánu přezkoumat¹¹.

21. Unijní zákonodárce mimoto definoval některé pojmy. Podle čl. 2 písm. d) směrnice 2005/85 je „pravomocným rozhodnutím“ rozhodnutí, zda je státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti přiznáno postavení uprchlíka na základě směrnice 2004/83 a které již nepodléhá opravnému prostředku podle kapitoly V směrnice 2005/85. Podle čl. 2 písm. e) posledně uvedené směrnice je rozhodujícím orgánem kvazisoudní nebo správní orgán členského státu odpovědný za posuzování žádostí o azyl a příslušný k přijímání rozhodnutí v prvním stupni o těchto žádostech, s výhradou přílohy I uvedené směrnice.

22. Tato příloha stanoví, že Irsko může mít při provádění směrnice 2005/85 za to, že se rozhodujícím orgánem podle jejího čl. 2 písm. e) rozumí Office of the Refugee Applications Commissioner (úřad komisaře příslušného pro žádosti o azyl, dále jen „ORAC“), pokud jde o posouzení toho, zda by žadatel měl být prohlášen za uprchlíka, či nikoliv. Podle téže přílohy rozhodnutí v prvním stupni uvedená ve stejném ustanovení zahrnují rovněž doporučení Refugee Applications Commissioner, pokud jde o to, zda by měl být žadatel prohlášen za uprchlíka, či nikoliv.

C – Irské právo

23. Zákon o uprchlících z roku 1996 (Refugee Act 1996), ve znění čl. 11 odst. 1 zákona o přistěhovalectví z roku 1999 (Immigration Act 1999), článku 9 zákona o nelegálním přistěhovalectví z roku 2000 [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000] a článku 7 zákona o přistěhovalectví z roku 2003 (Immigration Act 2003, dále jen „zákon o uprchlících z roku 1996“), stanoví zejména procesní pravidla týkající se žádostí o azyl.

24. Z rozsudku High Court ze dne 9. února 2011¹² předloženého předkládajícím soudem vyplývá, že posuzovací řízení o žádostech o azyl probíhá následovně.

25. Podle článku 8 zákona o uprchlících z roku 1996 se žádost o azyl podává Refugee Applications Commissioner. Článek 11 tohoto zákona stanoví, že člen ORAC je pověřen pohovorem s žadatelem, provedením šetření a vyžádáním nezbytných informací. Poté vyhotoví zprávu, ve které dá kladné nebo záporné doporučení ohledně přiznání postavení uprchlíka dotyčnému žadateli, a poskytne tuto zprávu Minister for Justice, Equality and Law Reform¹³.

26. Podle čl. 17 odst. 1 zákona o uprchlících z roku 1996, je-li doporučení Refugee Applications Commissioner kladné, Minister for Justice, Equality and Law Reform je povinen přiznat dotyčnému žadateli postavení uprchlíka. V případě, kdy se doporučuje postavení uprchlíka žadateli nepřiznat, posledně uvedený se může na základě článku 16 tohoto zákona odvolat proti doporučení Refugee Applications Commissioner k Refugee Appeals Tribunal (Irsko).

10 — Viz čl. 39 odst. 2 této směrnice.

11 — Viz čl. 39 odst. 4 uvedené směrnice.

12 — Rozsudek *HID & BA v Refugee Applications Commissioner & Ors* [2008] IEHC 1261 a [2009] IEHC 56.

13 — Článek 13 uvedeného zákona.

27. Odvolání k Refugee Appeals Tribunal může zahrnovat ústní část řízení před jeho členem. V návaznosti na toto jednání Refugee Appeals Tribunal potvrdí – nebo nepotvrdí – doporučení Refugee Applications Commissioner. Za předpokladu, že žadateli o azyl vyhoví a má za to, že doporučení má být kladné, Minister for Justice, Equality and Law Reform je podle čl. 17 odst. 1 uvedeného zákona povinen přiznat postavení uprchlíka. V opačném případě, pokud je Refugee Appeals Tribunal toho názoru, že doporučení má být zamítavé, Minister for Justice, Equality and Law Reform si zachovává svou diskreční pravomoc a rozhodne o přiznání nebo odepření tohoto postavení.

28. Podle článku 5 zákona o nelegálním přistěhovalectví z roku 2000 mohou žadatelé o azyl napadnout platnost doporučení Refugee Applications Commissioner a rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal u High Court, s výhradou zvláštních podmínek, které se vztahují na azylové věci. Žaloby v původním řízení byly k předkládajícímu soudu podány právě na základě tohoto ustanovení.

29. Podle uvedeného ustanovení může být opravný prostředek proti rozhodnutí High Court k Supreme Court přiznán pouze tehdy, když High Court sám vydá rozsudek povolující tento opravný prostředek (certificate of leave to appeal). Článek 46 odst. 3 zákona o soudech a soudních úřednících z roku 2002 (Courts and Court Officers Act 2002), ve znění platném v rozhodné době z hlediska skutkového stavu, za tímto účelem stanoví, že High Court musí o tomto povolení rozhodnout ve lhůtě dvou měsíců následujících po konání jednání. Tato lhůta však může být prodloužena.

30. Rovněž je třeba uvést, že článek 12 zákona o uprchlících z roku 1996 stanoví, že Minister for Justice, Equality and Law Reform může, považuje-li to za nezbytné nebo vhodné, vydat písemný pokyn pro Refugee Applications Commissioner nebo Refugee Appeals Tribunal, vyžadující, aby jeden či oba, v závislosti na případu, přiznaly některým kategoriím žádostí přednost. Může se jednat – jako v projednávané věci – o přednost v závislosti na zemi původu nebo obvyklém bydlišti žadatelů, v závislosti na rodinné vazbě mezi žadateli, či na věku, zejména pokud se jedná o nezletilou osobu.

31. Minister for Justice, Equality and Law Reform v tomto ohledu vydal dne 11. prosince 2003 pokyn pro Refugee Applications Commissioner a Refugee Appeals Tribunal, směřující k přiznání přednosti žádostem o azyl podaným nigerijskými státními příslušníky od 15. prosince 2003.

32. Příloha II zákona o uprchlících z roku 1996 uvádí, že Refugee Appeals Tribunal je složen z předsedy a řádných členů, které Minister for Justice, Equality and Law Reform se souhlasem Minister for Finance, považuje za nezbytné pro rychlé vyřizování věci Refugee Appeals Tribunal; každý z nich musí mít před svým jmenováním alespoň pět let praxe jako barrister nebo solicitor. Členy Refugee Appeals Tribunal jmenuje Minister for Justice, Equality and Law Reform. Každý řádný člen je jmenován na funkční období tří let podle prováděcích pravidel, která, s výhradou ustanovení této přílohy, stanoví Minister for Justice, Equality and Law Reform při jeho jmenování. Předseda Refugee Appeals Tribunal vykonává svou funkci na základě písemné smlouvy o služebním poměru, která stanoví podmínky, jež čas od času mohou být upraveny Minister for Justice, Equality and Law Reform se souhlasem Minister for Finance. Každý řádný člen dostává plat, příplatky a náhrady nákladů, které čas od času stanoví Minister for Justice, Equality and Law Reform se souhlasem Minister for Finance.

33. V uvedené příloze je rovněž stanoveno, že Minister for Justice, Equality and Law Reform může řádného člena Refugee Appeals Tribunal odvolat s uvedením odůvodnění.

34. Zaměstnanci Refugee Appeals Tribunal jsou úředníky ve smyslu zákona o právní úpravě veřejné služby z roku 1956 (Civil Service Regulation Act 1956).

II – Skutkové okolnosti sporu v původním řízení

35. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení, které vyplývají z výše uvedeného rozsudku High Court ze dne 9. února 2011 předloženého předkládajícím soudem, jsou následující.

36. Věc HID se týká dívky, které bylo v rozhodné době z hlediska skutkového stavu v původním řízení deset let, přijela do Irska se svou matkou v roce 2008 a má nigerijskou státní příslušnost. Matka podala jménem své nezletilé dcery žádost o azyl k ORAC z důvodu výhrůžek ženskou obřízkou a smrtí, kterým byla vystavena, jež pocházely z rodiny jejího otce. Druhá dcera tohoto manželského páru zemřela již v roce 2007 poté, co byla takovému zacházení podrobena.

37. Refugee Applications Commissioner byl ve své zprávě ze dne 15. srpna 2008 toho názoru, že žádost nezletilé osoby musí být zamítnuta z důvodu, že prohlášení její matky byla málo důvěryhodná a že místní policie představuje dostatečnou ochranu. Matka nezletilé osoby podala proti této zprávě odvolání k Refugee Appeals Tribunal. Toto odvolání bylo odloženo až do vynesení rozsudku předkládajícího soudu v projednávaných věcech.

38. Věc BA se rovněž týká nigerijského státního příslušníka, který vstoupil na irské území v srpnu roku 2008 a podal žádost o azyl k ORAC z důvodu, že ve své zemi původu byl vystaven špatnému zacházení kvůli svojí sexuální orientaci.

39. Refugee Applications Commissioner ve své zprávě z 25. srpna 2008 vydal zamítavé stanovisko ohledně žádosti tohoto státního příslušníka, máje za to, že prohlášení posledně uvedeného postrádala důvěryhodnost. BA se proti tomuto stanovisku odvolal k Refugee Appeals Tribunal. Posledně uvedený rozhodnutím ze dne 25. listopadu 2008 odvolání zamítl z důvodu, že údaje poskytnuté žadatelem nebyly důvěryhodné.

40. Slečna D. i pan A. podali žalobu k High Court s cílem dosáhnout zrušení zpráv Refugee Applications Commissioner ze dne 15. a 25. srpna 2008, jakož i pokynu vydaného Minister for Justice, Equality and Law Reform dne 11. prosince 2003 směřujícího k přiznání přednosti žádostem o azyl podaným nigerijskými státními příslušníky.

41. High Court ve svém rozsudku ze dne 9. února 2001 žaloby zamítl a odmítl vyhovět žádostem žalobců.

42. High Court je nyní žádán o rozhodnutí o návrhu podaném těmito žalobci, jehož cílem je podání opravného prostředku k Supreme Court. Podle článku 5 zákona o nelegálním přistěhovalectví z roku 2000 může být tento opravný prostředek podán pouze tehdy, pokud High Court v tomto ohledu vydá povolující rozsudek a potvrdí, že jeho rozhodnutí se týká právní otázky, která představuje mimořádný obecný zájem a v obecném zájmu je žádoucí, aby odvolání bylo podáno („certificate of leave to appeal“).

III – Předběžné otázky

43. Vzhledem k tomu, že High Court má pochybnosti ohledně výkladu některých ustanovení směrnice 2005/85 a je toho názoru, že je nezbytné nejdříve získat rozhodnutí Soudního dvora za účelem určení, zda má být přiznáno povolení podat opravný prostředek k Supreme Court, High Court se rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání ustanovení směrnice Rady 2005/85[...] či obecné zásady unijního práva [...] tomu, aby členský stát přijal správní opatření, která stanoví, že určitá kategorie žádostí o azyl, vymezená na základě státní příslušnosti či země původu žadatelů o azyl, bude posouzena a rozhodnuta ve zrychleném či přednostním řízení?
- 2) Musí být článek 39 směrnice 2005/85..., ve spojení s jejím bodem 27 odůvodnění a článkem 267 SFEU, vykládán v tom smyslu, že účinný opravný prostředek uvedený v těchto ustanoveních je ve vnitrostátním právu stanoven, pokud úlohu soudního přezkumu nebo opravného prostředku vůči prvostupňovému rozhodnutí o žádostech o azyl plní na základě

zákonu odvolání k tribunálu, který je zřízen zákonem a má pravomoc vydávat závazná rozhodnutí ve prospěch žadatelů o azyl ve všech právních a skutkových otázkách týkajících se žádosti o azyl, navzdory správním nebo organizačním rysům, které zahrnují některé nebo všechny následující skutečnosti:

- ministru vlády je ponechána zbytková diskreční pravomoc pro změnu zamítavého rozhodnutí o žádosti o azyl;
- mezi orgány příslušnými pro rozhodnutí v prvním stupni a orgány příslušnými pro rozhodnutí o opravných prostředcích existují organizační nebo správní vazby;
- členové tribunálu, kteří přijímají rozhodnutí, jsou jmenováni ministrem, vykonávají službu na částečný pracovní úvazek po dobu tří let a jsou odměňováni případ od případu;
- ministr si ponechává pravomoc vydávat pokyny stanovené v článku 12, článku 16 [odst. 2B písm. b)] a čl. 16 odst. 11 zákona [o uprchlících z roku 1996]:“

IV – Moje analýza

44. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 23 odst. 3 a 4 směrnice 2005/85 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát podrobil posouzení některých kategorií žádostí o azyl, definovaných na základě státní příslušnosti nebo zemi původu žadatele, zrychlenému nebo přednostnímu řízení.

45. Podstatou druhé otázky pak je, zda článek 39 této směrnice a zásada účinné soudní ochrany, zakotvená v článku 47 Listiny, brání takové právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví opravný prostředek proti rozhodnutím rozhodujícího orgánu k Refugee Appeals Tribunal, jehož postavení jako nezávislého soudu je žalobci zpochybňováno.

A – K použití zrychleného nebo přednostního řízení na základě státní příslušnosti nebo na zemi původu žadatele o azyl

46. Úvodem považuji za užitečné připomenout ducha směrnice 2005/85.

47. Cílem směrnice 2005/85 je podle jejího článku 1 stanovení minimálních norem pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka podle dvou základních zásad odpovídajících přání vyjádřenému v závěrech předsednictví Rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999¹⁴ – spravedlnosti a účinnosti¹⁵.

48. Aby byla dodržena zásada spravedlnosti, je řízení založeno na dodržování práv a základních zásad přiznaných zejména Listinou¹⁶. Do této zásady spadají výše uvedená ustanovení obsažená v kapitole II směrnice 2005/85, nadepsané „Základní zásady a záruky“.

49. Požadavek účelnosti je zakotven v čl. 23 odst. 2 této směrnice, který stanoví, že členské státy zajistí, aby toto řízení bylo dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení.

14 — Tyto závěry jsou dostupné na následující internetové adrese: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm.

15 — Viz body 2 a 3 odůvodnění návrhu směrnice Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka v členských státech [COM(2000) 578 final]. Viz rovněž zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání postavení uprchlíka v členských státech [COM(2010) 465 final, s. 3].

16 — Viz zejména bod 8 odůvodnění této směrnice.

50. V tomto požadavku má původ možnost, aby členské státy na žádosti o azyl uplatnily zrychlené nebo přednostní řízení v souladu s čl. 23 odst. 3 a 4 uvedené směrnice.

51. Jak je totiž připomenuto v bodu 11 odůvodnění směrnice 2005/85, je v zájmu členských států i žadatelů o azyl, aby bylo o žádosti o azyl rozhodnuto co možná nejdříve. To je podle mého názoru vysvětleno především skutečností, že je důležité, aby o osudu žadatelů bylo rozhodnuto rychle a že příliš dlouhé projednávání by žadatele mohlo odrazovat a vést je k tomu, že budou upřednostňovat nelegální přistěhovalectví.

52. S ohledem na výše uvedené je zde třeba posoudit, zda přednostní nebo zrychlené posouzení některých žádostí, které byly takto klasifikovány na základě státní příslušnosti žadatele, představuje praxi slučitelnou s rovnováhou vyžadovanou směrnicí 2005/85.

53. Při jednání tak bylo uvedeno, že vyřizování žádosti o azyl formou zrychleného nebo přednostního řízení je podle čl. 23 odst. 3 této směrnice možné pouze tehdy, když je žádost důvodná, nebo na základě jednoho ze šestnácti důvodů stanovených v odstavci 4 tohoto článku v případě, že vše nasvědčuje tomu, že je nedůvodná. Členské státy v důsledku toho nemají právo podrobit zrychlenému nebo přednostnímu řízení posouzení žádostí o azyl pouze na základě státní příslušnosti žadatelů.

54. Žalobci se kromě toho domnívají, že volba zrychleného nebo přednostního řízení se může týkat pouze individuální žádosti, a nikoliv takové kategorie žádostí. Připomínají především, že článek 3 Ženevské úmluvy stanoví, že smluvní strany budou dodržovat ustanovení této úmluvy vůči uprchlíkům bez rozlišování rasy, náboženství nebo země původu. V důsledku toho zastávají názor, že zavedení zrychleného nebo přednostního řízení pro jednu kategorii definovanou podle takového kritéria je v rozporu se zásadou zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.

55. Tento názor nesdílím, a to z následujících důvodů:

56. Unijní zákonodárce při přípravě směrnice 2005/85 opakovaně uvedl, že členské státy mají prostor pro uvážení pro uplatňování řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. V návrhu výše uvedené směrnice tak Evropská komise uvedla, že všechny normy o uplatňování spravedlivého a účelného řízení jsou stanoveny se zachováním diskreční pravomoci, kterou mají členské státy při určování přednosti věcí v závislosti na jejich vnitrostátní politice¹⁷.

57. Stejný záměr unijního zákonodárce ponechat členským státům prostor pro uvážení nacházím ve vlastním textu směrnice zakotvujícím přezkumné řízení. Bod 11 směrnice tak stanoví, že organizace vyřizování žádostí o azyl by měla být ponechána na uvážení členských států tak, aby podle svých vnitrostátních potřeb mohly upřednostnit nebo urychlit vyřízení jakékoli žádosti s přihlédnutím k normám uvedeným v uvedené směrnicí.

58. Znění čl. 23 odst. 3 směrnice 2005/85 podle mne jde rovněž v tomto směru. Podle tohoto ustanovení členské státy „mohou“ přiznat přednost žádosti nebo urychlit její posouzení, „včetně“ případů, kdy je žádost patrně opodstatněná, nebo v případě, že žadatel má zvláštní potřeby. Stejně tak odstavec 4 tohoto článku poskytuje členským státům možnost, aby použily zrychlené nebo přednostní řízení na základě šestnácti specifických důvodů odůvodňujících použití takového řízení tím, že rovněž používá sloveso „moci“.

59. Unijní zákonodárce tedy zamýšlel ponechat členským státům volbu zrychleného nebo přednostního řízení při vyřizování žádostí o azyl¹⁸; použití výrazu „včetně“ v čl. 23 odst. 3 směrnice 2005/85 podle mého názoru prokazuje, že takové řízení může být uplatněno na důvodné i nedůvodné žádosti.

17 — Viz bod 2 odůvodnění tohoto návrhu. Viz rovněž sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu „Směrem ke společnému azylovému řízení a k jednotnému postavení osob, kterým byl přiznán azyl, platnému na území Unie“ [COM(2000) 755 final, s. 8].

18 — Viz v tomto ohledu zprávu Komise Parlamentu a Radě uvedenou v poznámce pod čarou 15 (s. 13).

60. Soudní dvůr ostatně v bodu 29 rozsudku ze dne 28. července 2011, Samba Diouf¹⁹, zdůraznil, že řízení zavedená touto směrnicí představují minimální normy a že členské státy mají v několika ohledech prostor pro volné uvážení, pokud jde o provedení těchto ustanovení, kdy zohlední zvláštnosti vnitrostátního práva. Tento prostor pro uvážení přiznaný členským státům tvoří nedílnou součást společného evropského azylového systému zavedeného unijním zákonodárcem²⁰.

61. Je totiž třeba neztrácet ze zřetele skutečnost, že uvedená směrnice představuje první etapu ve vytváření společného evropského azylového systému²¹ a že harmonizuje minimální pravidla, jelikož členské státy nejsou povinny používat jednotné postupy a zachovávají si tak své vnitrostátní systémy.

62. V tomto ohledu se vnitrostátní potřeby mohou mezi členskými státy navzájem podstatně lišit, jelikož jejich migrační toky mohou být velmi odlišné. Aby čelily masivnímu přílivu žadatelů o azyl, jak tomu patrně je v případě Irska, pokud jde o nigerijské státní příslušníky²², musí mít členské státy možnost co nejlepší organizace, aby žádosti o azyl byly co nejúčinněji vyřizovány v souladu s cílem rychlosti stanoveným směrnicí 2005/85, a zároveň zajistit, aby byly dodrženy minimální požadavky stanovené směrnicí 2005/85.

63. Pokud jde o organizaci řízení a stanovení jejich lhůt, musí se v souladu s procesní autonomií členských států použít právě procesní právo členských států²³.

64. Pokud jde o zásadu zákazu diskriminace, které se dovolávající žalobci, připomínám, že vyžaduje nejen to, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně, ale rovněž to, aby s odlišnými situacemi nebylo zacházeno stejně²⁴.

65. V oblasti azylu a konkrétně v systému zavedeném směrnicí 2005/85 je třeba mít za to, že státní příslušnost žadatele má rozhodující úlohu²⁵. Rozhodnutí rozhodujícího orgánu se bude řídit zemí původu žadatele, jelikož rozhodující orgán je povinen se informovat na obecnou situaci panující v této zemi²⁶, aby určil existenci nebo neexistenci nebezpečí pro žadatele o azyl a případně potřebu ochrany.

66. To je ostatně důvod, proč unijní zákonodárce zavedl koncept bezpečných zemí původu, podle kterého v případě, že třetí země může být považována za bezpečnou, musí být členské státy oprávněny takovou zemi takto kvalifikovat a předpokládat, že daný žadatel v ní je v bezpečí²⁷. Členské státy by tak měly mít možnost spoléhat na společný minimální seznam zemí původu stanovený Radou Evropské unie²⁸ a posuzovat žádosti o azyl na základě vyvratitelné domněnky bezpečnosti v těchto zemích²⁹. Členské státy mohou podle článku 30 směrnice 2005/85 samy označit pro účely posuzování žádostí o azyl jako bezpečné země původu jiné třetí země, než jsou země uvedené na tomto společném seznamu.

19 — Rozsudek C-69/10, Sb. rozh. s. I-7151.

20 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N.S. a další (C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. s. I-13905, bod 65).

21 — Viz sdělení Komise Radě a Parlamentu citované v poznámce pod čarou 17 (s. 8), jakož i sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů nazvané „Plán politiky pro azyl – Integrovaný přístup k ochraně v celé EU“ [COM(2008) 360 final, s. 2].

22 — Viz Joyce, C., *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2009: Ireland*, ESRI Survey and Statistical Report Series 32, Dublin, 30. července 2010, s. 13. Viz rovněž Quinn, E., Stanley, J., Joyce, C., a O'Connell, P. J., *Handbook on Immigration and Asylum in Ireland 2007*, ESRI Research Series 5, Dublin, 28. srpen 2007, s. 13.

23 — Je rovněž třeba uvést, že čl. 39 odst. 2 a 4 této směrnice ponechává na členských státech, aby stanovily lhůty pro uplatnění práva na účinný opravný prostředek proti rozhodnutím o jejich žádostech o azyl.

24 — Viz zejména rozsudek ze dne 28. června 2012, Erny (C-172/11, bod 40).

25 — Viz bod 17 odůvodnění této směrnice.

26 — Viz čl. 8 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice.

27 — Viz rovněž bod 17 odůvodnění směrnice 2005/85.

28 — V tomto ohledu viz čl. 29 odst. 1 této směrnice.

29 — Viz bod 19 odůvodnění uvedené směrnice.

67. V tomto ohledu a s cílem usnadnit posuzování žádostí o azyl sám unijní zákonodárce stanovil, že členské státy mohou rozhodnout, že se řízení upřednostní nebo urychlí, pokud se žádost o azyl považuje za nedůvodnou z důvodu, že žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu článků 29 až 31 této směrnice, nebo z důvodu, že země, která není členským státem, je považována pro žadatele za bezpečnou třetí zemi³⁰. Státní příslušnost tak zde bude obligatorně faktorem, který odůvodní přednostní nebo zrychlené vyřízení žádosti. V důsledku toho použití tohoto kritéria není svou povahou v rozporu se směrnicí 2005/85.

68. Kromě toho se zdá, že v případě masivního přílivu žadatelů o azyl pocházejících ze stejného státu, je snaha, aby tyto žádosti byly posouzeny přednostně v souladu s cílem účelnosti, o kterou usiluje tato směrnice, jelikož osoby pověřené tímto posouzením jsou lépe informovány o nebezpečích, kterým mohou být vystaveni státní příslušníci této země, jelikož by měli mít přesné a aktualizované informace o obecné situaci existující v uvedené zemi. Posouzení žádostí je tak snadné a rychlé, což je rovněž v zájmu žadatelů.

69. Vzhledem k tomu, že cílem směrnice 2005/85 je zavedení minimálního rámce pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka a zároveň zajištění toho, aby členské státy dodržovaly minimální požadavky, které stanoví především její kapitola II, je podle mého názoru nutné zkoumat neexistenci diskriminace z jiného úhlu pohledu.

70. Podle mého názoru musí být situace žadatelů o azyl, kteří se nacházejí ve srovnatelném postavení, jelikož všichni usilují o mezinárodní ochranu, srovnatelná v závislosti na tom, jak je s nimi zacházeno v průběhu řízení o přiznání postavení uprchlíka. Nebezpečí diskriminace nemusí spočívat v uplatnění státní příslušnosti jako kritéria zakládajícího použití přednostního nebo zrychleného řízení, jak bylo právě uvedeno, ale v účincích tohoto řízení, pokud by svým uspořádáním a svými lhůtami odpíralo osobám, na které se vztahuje, záruky požadované v článku 23 směrnice 2005/85, jenž stanoví, že se tyto záruky vztahují na jakoukoliv formu řízení.

71. V důsledku toho nesmí mít zavedení takového přednostního řízení, jako je řízení v původní věci, za účinek praktické znemožnění nebo neuplatnění práv, která tato směrnice přiznává žadatelům o azyl, kteří jsou nigerijskými státními příslušníky. Posledně uvedení musí mít zejména možnost využít dostatečné lhůty pro shromáždění a předložení údajů nezbytných k podpoření jejich žádosti³¹, a tím rozhodujícímu orgánu umožní, aby spravedlivě a úplně posoudil tyto žádosti a ujistil se, že žadatelé nejsou v zemi svého původu vystaveni nebezpečí.

72. Nedomnívám se, že v projednávané věci je s nigerijskými státními příslušníky zacházeno odlišně než s žadateli pocházejícími z ostatních třetích zemí z důvodu, že žádosti prvně uvedených o azyl podléhají přednostnímu řízení³². Vnitrostátnímu soudu v každém případě přísluší, aby ověřil, zda byly v rámci přednostního vyřizování žádostí o azyl slečny D. a pana A. dodrženy všechny základní zásady a záruky uvedené v kapitole II směrnice 2005/85.

73. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy jsem toho názoru, že čl. 23 odst. 3 a 4 směrnice 2005/85 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát podrobil zrychlenému nebo přednostnímu posouzení některé kategorie žádostí o azyl, definované na základě státní příslušnosti nebo země původu žadatele.

30 — Viz čl. 23 odst. 4 písm. c) uvedené směrnice.

31 — Viz zejména čl. 10 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice.

32 — Viz výše uvedený rozsudek *HID & BA v. Refugee Applications Commissioner & Ors* (body 36 a 37).

B – K záruce účinného opravného prostředku ve smyslu článku 39 směrnice 2005/85

74. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda systém zavedený irskou právní úpravou, který se týká řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, dodržuje záruku účinného opravného prostředku, která je stanovena v článku 39 směrnice 2005/85 a v článku 47 Listiny.

75. Připomínám, že čl. 39 odst. 1 písm. a) této směrnice stanoví, že členské státy jsou povinny zajistit, aby žadatelé o azyl měli právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem proti rozhodnutí o jejich žádosti o azyl. Článek 47 Listiny zakotvuje zásadu účinné soudní ochrany³³.

76. Bod 27 odůvodnění směrnice uvádí, že v souladu se základní zásadou unijního práva musí rozhodnutí o žádosti o azyl a odnětí postavení uprchlíka podléhat účinnému opravnému prostředku před soudem ve smyslu článku 267 SFEU.

77. Žalobci zejména tvrdí, že Refugee Appeals Tribunal není soudem ani tribunálem ve smyslu tohoto ustanovení.

78. Podle ustálené judikatury Soudní dvůr pro posouzení toho, zda předkládající orgán má charakter „soudu“ ve smyslu uvedeného ustanovení, což je otázka, která spadá výlučně do unijního práva, bere v úvahu všechny skutečnosti, jako je zřízení orgánu na základě zákona, jeho trvalost, závaznost jeho jurisdikce, kontradiktorní povaha řízení, použití právních předpisů orgánem, jakož i jeho nezávislost³⁴.

79. Kritéria týkající se zákonného původu orgánu, trvalosti a použití právních norem orgánem nevyvolávají žádné pochybnosti, pokud jde o Refugee Appeals Tribunal³⁵. Žalobci naproti tomu zpochybňují skutečnost, že má povahu orgánu se závaznou jurisdikcí, že řízení před ním má kontradiktorní povahu a že je nezávislý. To jsou tři otázky, kterými se budu postupně zabývat.

80. Zprvé je třeba konstatovat, že článek 15 a čl. 16 odst. 1 zákona o uprchlících z roku 1996 zřídil Refugee Appeals Tribunal jako tribunál příslušný pro přezkoumávání a rozhodování žalob podaných proti doporučením Refugee Appeals Commissioner, která, jak připomínám, jsou rozhodnutími v prvním stupni o žádostech o azyl³⁶. Kromě toho za předpokladu, že žalobě podané k Refugee Appeals Tribunal bude vyhověno, Minister for Justice, Equality and Law Reform je podle čl. 17 odst. 1 tohoto zákona povinen přiznat postavení uprchlíka. Pouze tehdy, když Refugee Appeals Tribunal žalobě žadatele o azyl nevyhoví, přesto může rozhodnout o přiznání postavení uprchlíka. Žádný prostor pro uvážení tak neexistuje od okamžiku, kdy bylo přijato rozhodnutí ve prospěch žadatele o azyl. Kladná rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal tak mají závaznou povahu a jsou pro státní orgány závazná.

81. Zadruhé připomínám, že požadavek kontradiktorního řízení není absolutním kritériem³⁷. V důsledku toho se domnívám, že skutečnost, že ORAC nemusí být zastoupen před Refugee Appeals Tribunal, je nevýznamná. Naopak uvádím, že čl. 16 odst. 5 zákona o uprchlících z roku 1996 stanoví, že Refugee Applications Commissioner poskytne Refugee Appeals Tribunal kopie veškerých zpráv, dokumentů nebo písemných prohlášení, které mu byly předloženy na základě článku 11 tohoto zákona, jakož i písemné informace o povaze a původu všech ostatních informací, které se týkají žádostí, o kterých se v průběhu svého šetření dozvěděl. Podle čl. 16 odst. 8 uvedeného zákona Refugee Appeals Tribunal poskytne žadateli a jeho právnímu zástupci, jakož i Vysokému komisaři OSN pro

33 — Viz výše uvedený rozsudek Samba Diouf (body 48 a 49).

34 — Viz rozsudky ze dne 31. května 2005, Syfait a další (C-53/03, Sb. rozh. s. I-4609, bod 29), a ze dne 22. prosince 2010, RTL Belgium (C-517/09, Sb. rozh. s. I-14093, bod 36).

35 — Viz bod C.11 vyjádření žalobců; bod 7.13 vyjádření Irska a bod 47 vyjádření Komise.

36 — Viz přílohu I směrnice 2005/85.

37 — Viz rozsudek ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, s. I-4961, bod 31).

uprchlíky na jejich žádost též kopie. Refugee Appeals Tribunal může rovněž nařídit jednání, v jehož průběhu může předvolat každého, jehož svědectví je požadováno, a umožnit vyjádření žadatelů a Refugee Applications Commissioner³⁸. V důsledku toho může mít každý účastník řízení příležitost sdělit Refugee Appeals Tribunal vše, co je nezbytné pro úspěch žádosti nebo pro obranu.

82. Uvádím též, že čl. 16 odst. 16 tohoto zákona stanoví, že Refugee Appeals Tribunal musí před rozhodnutím vzít v úvahu zejména zprávu Refugee Applications Commissioner, veškerá vyjádření formulovaná posledně uvedeným nebo Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky, předložené důkazy a všechna vyjádření formulovaná při jednání, a veškeré dokumenty, písemná prohlášení nebo další informace, které byly poskytnuty Refugee Applications Commissioner.

83. Refugee Appeals Tribunal tak disponuje přezkumnou pravomocí, jelikož rozhoduje o skutkových i právních otázkách a posuzuje důkazy, které mu byly předloženy.

84. Konečně zatřetí a na posledním místě se žalobci domnívají, že Refugee Appeals Tribunal není nezávislý. Tvrdí zejména, že existují organizační vazby mezi ním, ORAC a Minister for Justice, Equality and Law Reform a že jeho členové jsou vystaveni vnějším tlakům. Konkrétně jmenování členů a stanovení podmínek jmenování, odměňování a ostatní aspekty mandátu jeho členů je zbavují nezávislosti.

85. Podle judikatury Soudního dvora pojem „nezávislost“, který je vlastní posláním rozhodovat jako soud, především znamená, že dotyčný soud je v postavení třetí osoby vůči orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek³⁹. Soudní dvůr uvedl, že tento pojem má dva aspekty. První, vnější aspekt předpokládá, že je orgán chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů, pokud jde o spory, které jim jsou předloženy. Druhý, vnitřní aspekt souvisí s pojmem „neutrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu⁴⁰.

86. V projednávané věci čl. 15 odst. 2 zákona o uprchlících z roku 1996 stanoví, že Refugee Appeals Tribunal je při výkonu svých funkcí nezávislý. Připomínám, že pokud rozhodne ve prospěch žadatele o azyl, Minister for Justice, Equality and Law Reform je tímto rozhodnutím vázán, a není tak oprávněn k jeho přezkoumání. Pokud jde o pravidla pro jmenování a odměňování, ta podle mne nemohou zpochybnit nezávislost Refugee Appeals Tribunal. Jeho členové jsou totiž jmenováni z osob, které mají alespoň pět let praxe jako barrister nebo solicitor, jsou jmenováni na časově omezené funkční období, a jejich jmenování Minister for Justice, Equality and Law Reform se neliší od praxe u většiny vnitrostátních soudů v Unii.

87. Citlivější otázkou je odvolávání členů Refugee Appeals Tribunal. Připomínám totiž, že podle ustálené judikatury záruky nezávislosti a neutrannosti vyžadují existenci pravidel, zejména pokud jde o složení orgánu, jmenování, funkční období, jakož i důvody pro zdržení se hlasování, vyloučení pro podjatost a odvolání jeho členů, která umožní rozptýlit jakékoli legitimní pochybnosti jednotlivců, pokud jde o neovlivnitelnost uvedeného orgánu ve vztahu k vnějším skutečnostem a jeho neutralitu ve vztahu k zájmům vzájemně se střetávajícím ve věci⁴¹. V tomto ohledu judikatura ke splnění podmínky nezávislosti předkládajícího orgánu zejména vyžaduje, aby případy odvolávání členů tohoto orgánu byly vymezeny výslovnými ustanoveními právních předpisů⁴².

38 — Viz čl. 16 odst. 10 a 11 písm. a) a c) zákona o uprchlících z roku 1996.

39 — Viz výše uvedený rozsudek RTL Belgium (bod 38 a citovaná judikatura).

40 — Tamtéž (body 39 a 40).

41 — Viz usnesení ze dne 14. května 2008, Pilato (C-109/07, Sb. rozh. s. I-3503, bod 24 a citovaná judikatura).

42 — Tamtéž.

88. V projednávané věci z článku 7 přílohy II zákona o uprchlících z roku 1996 vyplývá, že Minister for Justice, Equality and Law Reform může řádné členy Refugee Appeals Tribunal z jejich funkce odvolat s uvedením odůvodnění. Je politováníhodné, že důvody, pro které mohou být členové Refugee Appeals Tribunal odvoláni ze své funkce, nejsou vymezeny přesněji. Minister for Justice, Equality and Law Reform patrně disponuje širokou posuzovací pravomocí. Kromě toho není stanoveno, zda rozhodnutí o odvolání člena Refugee Appeals Tribunal může být předmětem soudního přezkumu.

89. Nicméně se domnívám, že je možné vyvrátit pochybnosti ohledně neovlivnitelnosti Refugee Appeals Tribunal ve vztahu k vnějším vlivům, a to z následujících důvodů.

90. Domnívám se, že irský systém přiznávání a odnímání postavení uprchlíka může zaručit právo na účinný opravný prostředek. Jak již bylo patrné, podle článku 5 zákona o nelegálním přistěhovalectví z roku 2000 mohou žadatelé o azyl zpochybnit rovněž platnost doporučení Refugee Applications Commissioner a rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal před High Court, jehož rozhodnutí může být rovněž předmětem odvolání k Supreme Court. Ostatně právě k tomu v projednávané věci došlo, jelikož žalobci podali odvolání proti Refugee Applications Commissioner a rozhodnutí Refugee Appeals Tribunal.

91. V důsledku považuji v každém případě za nemožné, aby High Court nebo Supreme Court mohly potvrdit rozhodnutí, která by byla vydána pod tlakem irské vlády. Naopak, existence těchto opravných prostředků totiž sama o sobě může zabránit jakémukoliv pokusu o nátlak na úrovni Refugee Appeals Tribunal.

92. V tomto ohledu připomínám, že bod 27 odůvodnění směrnice 2005/85 uvádí, že účinnost opravného prostředku, rovněž s ohledem na posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku. Členské státy tak podle mne mají určitý prostor pro uvážení ve své organizaci řízení za předpokladu, že vnitrostátní soud může ověřit opodstatněnost důvodů, které příslušný správní orgán vedly k tomu, že považoval žádost o mezinárodní ochranu za neopodstatněnou nebo zneužívající, aniž se na tyto důvody vztahovala nevyvratitelná domněnka legality⁴³.

93. Stejný přístup byl opakovaně vyjádřen Evropským soudem pro lidská práva, naposledy v jeho rozsudku I. M. v. Francie⁴⁴. Tento soud uvedl, že jeho hlavním zájmem je zjistit, zda existují účinné záruky, které chrání žalobce proti svévolnému vrácení do země, ze které uprchl⁴⁵. Uvedl rovněž, že všechny opravné prostředky nabízené vnitrostátním právem mohou jako celek splňovat požadavky článku 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, který se týká práva na účinný opravný prostředek a to i tehdy, když je žádný z nich sám o sobě nesplňuje⁴⁶. Evropský soud pro lidská práva rovněž připomněl, že toto ustanovení nejde tak daleko, aby vyžadovalo zvláštní formu opravného prostředku, a že organizace vnitrostátních opravných prostředků náleží do posuzovací pravomoci členských států⁴⁷.

94. Domnívám se tudíž, že irský systém přiznávání a odnímání postavení uprchlíka posuzovaný jako celek dodržuje právo na účinný opravný prostředek.

95. V důsledku toho jsem, s ohledem na výše uvedené skutečnosti, toho názoru, že článek 39 směrnice 2005/85 a článek 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které opravný prostředek proti rozhodnutí rozhodujícího orgánu může být podán k Refugee Appeals Tribunal a k High Court.

43 — Viz výše uvedený rozsudek Samba Diouf (bod 61).

44 — Viz ESLP, rozsudek ze dne 2. února 2012.

45 — § 127.

46 — § 129.

47 — § 138.

V – Závěry

96. Na základě výše uvedeného navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené High Court odpověděl následujícím způsobem:

- „1) Článek 23 odst. 3 a 4 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát podrobil zrychlenému nebo přednostnímu posouzení určité kategorie žádostí o azyl, definované na základě státní příslušnosti nebo země původu žadatele.
- 2) Článek 39 směrnice 2005/85 a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které opravný prostředek proti rozhodnutí rozhodujícího orgánu může být podán k Refugee Appeals Tribunal a k High Court.“