



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
Y. BOT  
fremsat den 6. september 2012<sup>1</sup>

**Sag C-175/11**

**H.I.D., B.A.  
mod**

**Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality  
and Law Reform, Ireland, Attorney General**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (Irland))

»Ansøgning fra en tredjelandstatsborger om at opnå flygtningestatus — national procedure, der indebærer en fremskyndet eller prioriteret behandling af ansøgninger indgivet af personer tilhørende en bestemt kategori defineret på grundlag af nationalitet eller oprindelsesland«

1. I den foreliggende sag anmodes Domstolen af High Court (Irland) om at fortolke to bestemmelser i direktiv 2005/85/EF<sup>2</sup> om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Den første af disse bestemmelser, nemlig artikel 23, stk. 3 og 4, åbner mulighed for, at medlemsstaterne kan prioritere eller fremskynde behandlingen af en asylansøgning. Den anden bestemmelse, artikel 39, kræver, at medlemsstaterne sikrer, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret, navnlig i forbindelse med den afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning.

2. Sagsøgerne i hovedsagen, som er nigerianske statsborgere, mener, at disse to bestemmelser er til hinder for den ordning for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, der er indført i Irland, for så vidt som denne ordning bestemmer, at Minister for Justice, Equality and Law Reform kan beslutte, at visse kategorier af asylansøgninger, defineret på grundlag af asylansøgerens nationalitet, skal underlægges en prioriteret og fremskyndet behandling. Desuden mener de, at muligheden for at indbringe afgørelsen for Refugee Appeals Tribunal (Irland) ikke sikrer dem retten til et effektivt retsmiddel.

3. Det er således disse to punkter, den forelæggende rets anmodning til Domstolen vedrører.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor jeg mener, at artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat fremskynder eller prioriterer behandlingen af visse kategorier af asylansøgninger defineret på grundlag af asylansøgerens nationalitet eller oprindelsesland.

5. Dernæst vil jeg redegøre for, hvorfor direktivets artikel 39 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) efter min mening skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den, der er tale om i hovedsagen, hvorefter den ansvarlige myndigheds afgørelse kan indbringes for Refugee Appeals Tribunal og High Court.

<sup>1</sup> — Originalsprog: fransk.

<sup>2</sup> — Rådets direktiv af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, EUT L 326, s. 13.

## I – Retsforskrifter

### A – *International ret*

6. Konventionen om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951<sup>3</sup>, trådte i kraft den 22. april 1954 og er blevet suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling af 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967.

7. I artikel 3 i Genèvekonventionen bestemmes det, at de kontraherende stater skal anvende denne konventions bestemmelser på flygtninge uden nogen forskel med hensyn til race, religion eller oprindelsesland.

### B – *EU-retten*

8. Hovedformålet med direktiv 2005/85 er at indføre minimumsstandarder i Fællesskabet for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus<sup>4</sup> for at nedbringe de eksisterende forskelle mellem medlemsstaternes behandlingsprocedurer.

9. Det fælles europæiske asylsystem bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen<sup>5</sup>.

10. I medfør af ottende betragtning til direktiv 2005/85 respekterer direktivet de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i chartret. Desuden bestemmes det i niende betragtning til direktivet, at med hensyn til behandlingen af de personer, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, er medlemsstaterne bundet af forpligtelser i henhold til folkeretlige instrumenter, som de er part i, og som forbyder forskelsbehandling.

11. Det fremgår af 27. betragtning til direktivet, at ifølge et grundlæggende princip i EU-retten skal de afgørelser, der træffes vedrørende en asylansøgning og fratagelse af flygtningestatus, omfattes af et effektivt retsmiddel ved en ret i den betydning, som anvendes i artikel 267 TEUF. Retsmidlets effektivitet, også for så vidt angår behandling af de relevante omstændigheder, afhænger af den enkelte medlemsstats administrative og retlige system betragtet som en helhed.

12. I medfør af artikel 4, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2005/85 udpeger medlemsstaterne med henblik på alle procedurer en besluttende myndighed, der skal være ansvarlig for en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne. Ved en sådan myndighed forstås enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager<sup>6</sup>.

13. Den besluttende myndigheds behandling skal respektere en række grundprincipper og grundlæggende garantier.

3 — *United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954) (herefter »Genèvekonventionen«).

4 — Jf. direktivets artikel 1 samt fjerde og femte betragtning hertil.

5 — Jf. anden betragtning til direktivet.

6 — Jf. direktivets artikel 2, litra e).

14. Direktivets artikel 8, stk. 2, lyder således:

»Medlemsstaterne sikrer, at den besluttende myndigheds afgørelser om asylansøgninger træffes efter en passende behandling af ansøgningerne. Til det formål sikrer medlemsstaterne:

- a) at ansøgningerne behandles, og afgørelserne træffes individuelt, objektivt og upartisk
- b) at der indhentes præcise og ajourførte oplysninger fra forskellige kilder, f.eks. fra De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissær (UNHCR), om den generelle situation i asylansøgnernes hjemlande og om nødvendigt i de lande, de er rejst igennem, og at disse oplysninger stilles til rådighed for det personale, der har ansvaret for at behandle ansøgningerne og træffe afgørelse
- c) at det personale, der behandler ansøgningerne og træffer afgørelse, har viden om de relevante standarder, der finder anvendelse inden for asyl- og flygtningeretten.«

15. Desuden bestemmes det i artikel 9, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2005/85, at afgørelser om asylansøgninger meddeles skriftligt, at de faktiske og retlige grunde anføres i afgørelsen i tilfælde af afslag på ansøgninger, og at der gives skriftlige oplysninger om, hvordan der kan gøres indsigelse mod en negativ afgørelse.

16. Asylansøgerne skal ligeledes være omfattet af et minimum af garantier, som f.eks. retten til at modtage oplysninger på et sprog, som ansøgeren kan forstå, til at få stillet en tolk til rådighed, til at få mulighed for at kontakte UNHCR, til inden for en rimelig frist at blive underrettet om den besluttende myndigheds afgørelse om asylansøgningen eller til at blive underrettet om resultatet af den besluttende myndigheds afgørelse<sup>7</sup>. Inden den besluttende myndighed træffer afgørelse, skal asylansøgeren ligeledes tilbydes en personlig samtale om sin asylansøgning med en kompetent person<sup>8</sup>.

17. I kapitel III i direktiv 2005/85, »Procedurer i første instans«, bestemmes det i artikel 23, stk. 2, første afsnit, om behandlingsproceduren, at medlemsstaterne skal sørge for, at denne procedure bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet behandling.

18. Direktivets artikel 23, stk. 3, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne kan prioritere eller fremskynde behandlingen i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II, bl.a. hvis ansøgningen forekommer begrundet, eller ansøgeren har særlige behov.«

19. Samme mulighed for at prioritere en behandlingsprocedure eller for at beslutte at fremskynde den gives medlemsstaterne i en række tilfælde opregnet i direktivets artikel 23, stk. 4, litra a)-o), der bestemmer:

»Medlemsstaterne kan ligeledes fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II prioriteres eller fremskyndes, såfremt:

- a) ansøgeren ved indgivelsen af sin ansøgning og fremlæggelsen af sagens faktiske omstændigheder kun har fremlagt elementer, der ikke er relevante eller kun har minimal relevans for at fastslå, om den pågældende kan anerkendes som flygtning i henhold til direktiv 2004/83/EF [<sup>9</sup>], eller

7 — Jf. direktivets artikel 10, stk. 1.

8 — Jf. direktivets artikel 12, stk. 1, første afsnit.

9 — Rådets direktiv af 29.4.2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse, EUT L 304, s. 12.

- b) ansøgeren tydeligvis ikke kan anerkendes som flygtning eller indrømmes flygtningestatus i en medlemsstat i henhold til direktiv 2004/83[...], eller
- c) asylansøgningen betragtes som grundløs:
  - i) fordi ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, jf. artikel 29, 30 og 31, eller
  - ii) fordi landet, som ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren, jf. dog artikel 28, stk. 1, eller
- d) ansøgeren har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter eller ved at tilbageholde relevante oplysninger eller dokumenter vedrørende sin identitet og/eller nationalitet, som kunne have fået negativ indvirkning på afgørelsen, eller
- e) ansøgeren har indgivet en anden asylansøgning, hvor han/hun har opgivet andre personoplysninger, eller
- f) ansøgeren ikke har fremlagt oplysninger, der gør det muligt at fastslå den pågældendes identitet eller nationalitet med rimelig sikkerhed, eller det er sandsynligt, at vedkommende i ond tro har tilintetgjort eller bortskaffet et identitets- eller rejsedokument, der ville have bidraget til at fastslå den pågældendes identitet eller nationalitet, eller
- g) ansøgeren har afgivet inkonsekvente, modstridende, usandsynlige eller utilstrækkelige forklaringer, hvilket klart gør det utroværdigt, at ansøgeren skulle have været udsat for forfølgelse som omhandlet i direktiv 2004/83[...], eller
- h) ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning, der ikke indeholder nye elementer af relevans for vedkommendes særlige omstændigheder eller for situationen i hans/hendes oprindelsesland, eller
  - i) ansøgeren uden gyldig grund har undladt at indgive sin ansøgning tidligere, selv om han/hun havde mulighed for det, eller
- j) ansøgeren udelukkende indgiver en ansøgning for at forsinke eller forhindre fuldbyrdelsen af en tidligere eller forestående afgørelse, som ville medføre udsendelse af ham/hende, eller
- k) ansøgeren uden god grund ikke har opfyldt forpligtelserne i artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/83[...], eller i nærværende direktivs artikel 11, stk. 2, litra a) og b), og artikel 20, stk. 1, eller
- l) ansøgeren er indrejst ulovligt på medlemsstaternes område eller har forlænget sit ophold ulovligt og uden gyldig grund enten har undladt at melde sig til myndighederne eller at indgive en asylansøgning, så snart det var muligt i betragtning af omstændighederne omkring vedkommendes indrejse, eller
- m) ansøgeren udgør en fare for medlemsstatens nationale sikkerhed eller offentlige orden; eller ansøgeren er blevet tvangsudsendt på grund af alvorlige trusler mod den offentlige sikkerhed og offentlige orden i henhold til national ret, eller
- n) ansøgeren nægter at opfylde sin pligt til at få taget fingeraftryk i henhold til den relevante [EU-]lovgivning og/eller nationale lovgivning, eller
- o) ansøgningen er indgivet af en ugift mindreårig, som er omfattet af artikel 6, stk. 4, litra c), efter at den ansøgning, som den eller de forældre, der er ansvarlige for den mindreårige, har indgivet, er blevet afslået, og der ikke foreligger nye elementer for så vidt angår hans/hendes særlige omstændigheder eller situationen i hans/hendes oprindelsesland.«

20. I medfør af artikel 39, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/85 sikrer medlemsstaterne, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret, navnlig i forbindelse med afgørelser, der er truffet om deres asylansøgning. Med henblik herpå fastsætter de tidsfrister eller andre nødvendige bestemmelser for ansøgerens ret til effektive retsmidler<sup>10</sup>. Medlemsstaterne kan ligeledes fastsætte tidsfrister for rettens behandling af den besluttende myndigheds afgørelse<sup>11</sup>.

21. EU-lovgiver har desuden defineret visse begreber. I medfør af artikel 2, litra d), i direktiv 2005/85 forstås ved en »endelig afgørelse« en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83, og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i direktiv 2005/85. Ifølge sidstnævnte direktivs artikel 2, litra e), forstås ved besluttende myndighed enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager, jf. dog bilag I til direktivet.

22. Dette bilag bestemmer, at Irland ved gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2005/85 kan anlægge den betragtning, at der ved besluttende myndighed, jf. artikel 2, litra e), i dette direktiv, for så vidt angår undersøgelsen af, om en ansøger kan eller ikke kan anerkendes som flygtning, skal forstås »the Office of the Refugee Applications Commissioner« (herefter »ORAC«). Også i henhold til ovennævnte bilag forstås ved afgørelse i første instans anbefalinger fra »the Refugee Applications Commissioner« om, hvorvidt en ansøger kan eller ikke kan anerkendes som flygtning.

#### C – Irsk ret

23. Refugee Act 1996 (flygtningeloven af 1996), som ændret ved Section 11(1) i Immigration Act 1999 (immigrationsloven af 1999), ved Section 9 i Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 (lov af 2000 om ulovlig immigration) og ved Section 7 i Immigration Act 2003 (lov af 2003 om immigration) (herefter »flygtningeloven af 1996«) fastsætter bl.a. procedurereglerne i forbindelse med asylansøgninger.

24. Det fremgår af dom afsagt af High Court den 9. februar 2011<sup>12</sup>, som den forelæggende ret har medsendt, at proceduren for behandling af en asylansøgning foregår som beskrevet i det følgende.

25. Ifølge Section 8 i flygtningeloven af 1996 behandles asylansøgningen af Refugee Applications Commissioner. Section 11 i denne lov bestemmer, at dette medlem af ORAC skal gennemføre en samtale med asylansøgeren, foretage undersøgelser og anmode om de nødvendige oplysninger. Denne udarbejder derefter en rapport, hvori han fremsætter en positiv eller negativ indstilling med hensyn til tildeling af asyl til den pågældende asylansøger, og denne rapport sendes til Minister for Justice, Equality and Law Reform<sup>13</sup>.

26. I medfør af Section 17(1) i flygtningeloven af 1996 er Minister for Justice, Equality and Law Reform, hvis indstillingen fra Refugee Applications Commissioner er positiv, forpligtet til at tildele den pågældende asylansøger flygtningestatus. Hvis det anbefales ikke at tildele asylansøgeren flygtningestatus, kan denne i medfør af denne lovs Section 16 indbringe indstillingen fra Refugee Applications Commissioner for Refugee Appeals Tribunal (Irland).

10 — Jf. direktivets artikel 39, stk. 2.

11 — Jf. direktivets artikel 39, stk. 4.

12 — HID & BA mod Refugee Applications Commissioner & Ors [2008] IEHC 1261 og [2009] IEHC 56.

13 — Lovens artikel 13.

27. Klagen til Refugee Appeals Tribunal kan omfatte en mundtlig fase for et medlem heraf. Efter denne høring bekræfter eller annullerer Refugee Appeals Tribunal indstillingen fra Refugee Applications Commissioner. Hvis den giver asylansøgeren ret og mener, at indstillingen skal være positiv, er Minister for Justice, Equality and Law Reform i medfør af lovens Section 17(1) forpligtet til at tildele asylansøgeren flygtningestatus. Hvis Refugee Appeals Tribunal derimod mener, at indstillingen skal være negativ, bevarer Minister for Justice, Equality and Law Reform en skønsbeføjelse til at beslutte at tildele eller undlade at tildele flygtningestatus.

28. I medfør af Section 5 i lov af 2000 om ulovlig immigration kan asylansøgerne bestride gyldigheden af indstillinger fra Refugee Applications Commissioner og afgørelser fra Refugee Appeals Tribunal ved High Court under hensyntagen til de særlige vilkår, der gør sig gældende for asylsager. Det er i medfør af denne bestemmelse, at hovedsagen er blevet indbragt for den forelæggende ret.

29. En afgørelse fra High Court kan kun appelleres til Supreme Court i henhold til den pågældende bestemmelse, hvis High Court selv afsiger en dom, hvori den tillader en sådan appel (certificate of leave to appeal). I denne forbindelse fremgår det af Section 46(3) i Courts and Courts Officers Act 2002 (lov af 2002 om domstolene og domstolsmedarbejdere) i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at High Court skal udtale sig om denne tilladelse inden for en frist på to måneder efter afholdelsen af et retsmøde. Denne frist kan imidlertid forlænges.

30. Det skal ligeledes præciseres, at det bestemmes i Section 12 i flygtningeloven af 1996, at Minister for Justice, Equality and Law Reform, når denne finder det nødvendigt og hensigtsmæssigt kan give Refugee Applications Commissioner og/eller Refugee Appeals Tribunal instruktioner om, at en af dem eller eventuelt begge prioriterer visse kategorier af ansøgninger. Der kan som i den foreliggende sag være tale om en prioritet som følge af asylansøgernes oprindelsesland eller normale bopælsland, som følge af en familieforbinding mellem asylansøgerne eller som følge af deres alder, navnlig når der er tale om en mindreårig.

31. I denne henseende udstedte Minister for Justice, Equality and Law Reform den 11. december 2003 i medfør af denne bestemmelse Refugee Applications Commissioner og Refugee Appeals Tribunal en instruks om at prioritere asylansøgninger fra nigerianske statsborgere indgivet efter den 15. december 2003.

32. I bilag II til flygtningeloven af 1996 bestemmes det, at Refugee Appeals Tribunal består af en formand og de ordinære medlemmer, som Minister for Justice, Equality and Law Reform med samtykke fra Minister for Finance finder nødvendige for en hurtig behandling af sagerne for Refugee Appeals Tribunal, idet de alle skal have mindst fem års erfaring som barrister eller solicitor inden udpegningen. Medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal udpeges af Minister for Justice, Equality and Law Reform. Hvert ordinært medlem udpeges for en periode på tre år i henhold til de af Minister for Justice, Equality and Law Reform ved udpegelsen fastsatte retningslinjer, jf. dog bestemmelserne i dette bilag. Formanden for Refugee Appeals Tribunal udøver sit hverv i henhold til en skriftlig kontrakt, hvoraf fremgår de vilkår, som fra tid til anden kan fastsættes af Minister for Justice, Equality and Law Reform med samtykke fra Minister for Finance. De enkelte ordinære medlemmer modtager et vederlag, diæter og en udgiftsgodtgørelse, der fra tid til anden kan fastsættes af Minister for Justice, Equality and Law Reform med samtykke fra Minister for Finance.

33. Det præciseres ligeledes i det pågældende bilag, at Minister for Justice, Equality and Law Reform kan fritage et ordinært medlem af Refugee Appeals Tribunal fra dennes hverv med en angivelse af årsagerne hertil.

34. De ansatte i Refugee Appeals Tribunal er tjenestemænd i henhold til Civil Service Regulation Act 1956 (lov af 1956 om regulering af tjenestemandsinstitutionen).

## II – De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen

35. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, som de fremgår af dom afsagt af High Court den 9. februar 2011 og fremsendt af den forelæggende ret, er følgende.

36. HID-sagen vedrører et barn, der var ti år på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, som kom til Irland sammen med sin mor i 2008, og som er nigeriansk statsborger. Moderen indgav på vegne af sin mindreårige datter en asylansøgning til ORAC begrundet i trusler om omskæring og død, som hun var udsat for fra faderens familie. Et andet af parrets børn skulle allerede være blevet dræbt i 2007 efter en tilsvarende behandling.

37. Refugee Applications Commissioner fandt i en rapport af 15. august 2008, at der skulle gives afslag på den mindreåriges asylansøgning med den begrundelse, at moderens udtalelser ikke var troværdige, og at det lokale politi udgjorde en tilstrækkelig beskyttelse. Moderen og det mindreårige barn indbragte denne rapport for Refugee Appeals Tribunal. Sagen er blevet udsat, indtil den forelæggende ret har afsagt dom i den foreliggende sag.

38. BA-sagen vedrører ligeledes en nigeriansk statsborger, som i august 2008 indrejste på irsk territorium, og som indgav en asylansøgning til ORAC med den begrundelse, at han blev udsat for dårlig behandling i sit oprindelsesland på grund af sin seksuelle orientering.

39. I sin rapport af 25. august 2008 afgav Refugee Applications Commissioner en negativ udtalelse vedrørende den pågældendes asylansøgning, da dennes udtalelser ikke blev fundet troværdige. BA indbragte denne udtalelse for Refugee Appeals Tribunal. Ved afgørelse af 25. november 2008 gav denne afslag på klagen med den begrundelse, at de beviselementer, som asylansøgeren havde fremlagt, ikke var troværdige.

40. HID og BA anlagde begge sag ved High Court med påstand om annulation af rapporter fra Refugee Applications Commissioner af henholdsvis 15. og 25. august 2008 og af instruksen fra Minister for Justice, Equality and Law Reform af 11. december 2003 om prioritering af asylansøgninger indgivet af nigerianske statsborgere.

41. I sin dom af 9. februar 2011 frifandt High Court de sagsøgte og nægtede at imødekomme sagsøgernes krav.

42. High Court er nu blevet anmodet om at udtale sig om en ansøgning fra sagsøgerne om at få lov til at appellere sagen til Supreme Court. I medfør af Section 5 i lov af 2000 om ulovlig immigration kan en sådan appel kun iværksættes, hvis High Court i denne forbindelse afsiger en dom, der tillader det, og erklærer, at afgørelsen vedrører et juridisk spørgsmål af væsentlig almen betydning, og at en appel er af almen interesse (certificate of leave to appeal).

## III – De præjudicielle spørgsmål

43. High Court er i tvivl om fortolkningen af visse bestemmelser i direktiv 2005/85 og finder det nødvendigt at indhente en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, for at det kan afgøres, om der skal gives tilladelse til at appellere sagerne til Supreme Court, og har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Er en medlemsstat som følge af bestemmelserne i Rådets direktiv 2005/85[...] eller generelle principper i EU-retten udelukket fra at vedtage administrative foranstaltninger, som kræver, at en gruppe af asylansøgninger defineret på grundlag af asylansøgerens nationalitet eller oprindelsesland skal behandles og afgøres efter en fremskyndet eller prioriteret procedure?

- 2) Skal artikel 39 i direktiv 2005/85[...], når den læses i sammenhæng med 27. betragtning til direktivet og artikel 267 TEUF, fortolkes således, at det i bestemmelsen krævede effektive retsmiddel er sikret i national ret, når prøvelses- eller appelfunktionen i forhold til førsteinstansens afgørelse af ansøgninger ved lov er henlagt til det Tribunal, som er oprettet i henhold til Act of Parliament med kompetence til at træffe bindende afgørelser, som er begunstigende for asylansøgeren, om alle retlige og faktiske spørgsmål, der er relevante for ansøgningen, uanset tilstedeværelsen af administrative eller organisatoriske ordninger, der omfatter noget af eller alt af det nedenfor anførte:
- det forhold, at en minister besidder en skønsmargin til at omgøre en negativ afgørelse af en ansøgning
  - tilstedeværelsen af organisatoriske eller administrative relationer mellem de organer, der er ansvarlige for førsteinstansafgørelser og klageafgørelser
  - den omstændighed, at de besluttende medlemmer af vedkommende Tribunal udnævnes af ministeren og bestrider hvervet på deltid i en treårsperiode og aflønnes fra sag til sag
  - det forhold, at ministeren har den slags instruktionsbeføjelser, som er nævnt i Section 12, 16(2B)(b) og 16(11) i [flygtningeloven af 1996]?«

#### IV – Min analyse

44. Med sit første spørgsmål spørger den forelæggende ret i det væsentlige Domstolen om, hvorvidt artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat fremskynder eller prioriterer visse kategorier af asylansøgninger defineret på grundlag af asylansøgerens nationalitet og oprindelsesland.

45. Med sit andet spørgsmål spørger den i det væsentlige, om direktivets artikel 39 og princippet om en effektiv retsbeskyttelse i chartrets artikel 47 er til hinder for en lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, som giver mulighed for at indbringe den besluttende myndigheds afgørelser for Refugee Appeals Tribunal, hvis egenskab som uafhængig domstol sagsøgerne bestrider.

#### *A – Indførelsen af en fremskyndet eller prioriteret procedure på grundlag af asylansøgernes nationalitet eller oprindelsesland*

46. Jeg finder det hensigtsmæssigt indledningsvis at se på, hvilken ånd der ligger bag direktiv 2005/85.

47. Direktiv 2005/85 har ifølge artikel 1 til formål at fastsætte minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne på grundlag af to væsentlige principper, der imødekommer det ønske, som blev fremsat i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999<sup>14</sup>, nemlig lighed og effektivitet<sup>15</sup>.

14 — Disse konklusioner findes på følgende internetadresse: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_da.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_da.htm)

15 — Jf. punkt 2 og 3 i begrundelsen til forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (KOM(2000) 578 endelig). Jf. ligeledes beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 2005/85/EF af 1.12.2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (KOM(2010) 465 endelig, s. 3).



48. Med henblik på at overholde lighedsprincippet er proceduren baseret på respekt for de grundlæggende principper og rettigheder, der navnlig er anerkendt i chartret<sup>16</sup>. Ovennævnte bestemmelser i kapitel II i direktiv 2005/85 med titlen »Grundlæggende principper og garantier« er omfattet af dette princip.

49. Kravet om effektivitet er forankret i direktivets artikel 23, stk. 2, hvori det bestemmes, at medlemsstaterne skal sørge for, at en asylbehandlingsprocedure bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet behandling.

50. Muligheden for, at medlemsstaterne kan anvende en fremskyndet eller prioriteret procedure på asylansøgninger i overensstemmelse med direktivets artikel 23, stk. 3 og 4, følger af dette krav.

51. Som det understreges i 11. betragtning til direktiv 2005/85, er det i både medlemsstaternes og asylansøgernes interesse, at der træffes hurtig afgørelse om asylansøgninger. Det forklares efter min mening navnlig med, at det er vigtigt, at asylansøgerne hurtigt får kendskab til deres skæbne, og at en for lang behandling vil kunne tage modet fra dem og medføre, at de foretrækker en status som ulovlige indvandrere.

52. Henset til det ovenstående vil det være hensigtsmæssigt her at vurdere, om en prioriteret og fremskyndet behandling af visse asylansøgninger på grundlag af asylansøgerens nationalitet er en praksis, der er forenelig med den ligevægt, der kræves i direktiv 2005/85.

53. Det blev således under retsmødet fremført, at der kun kan gennemføres en fremskyndet eller prioriteret behandling af en asylansøgning i medfør af direktivets artikel 23, stk. 3, når ansøgningen er begrundet, eller på grundlag af en af de 16 begrundelser i artikel 23, stk. 4, når den tydeligvis er grundløs. Medlemsstaterne har således ikke lov til at fremskynde eller prioritere behandlingen af asylansøgninger udelukkende på grundlag af asylansøgernes nationalitet.

54. Desuden mener sagsøgerne, at valget af en fremskyndet eller prioriteret behandling kun kan vedrøre en individuel ansøgning og ikke en kategori af ansøgninger. De minder om, at det i Genèvekonventionens artikel 3 bestemmes, at de kontraherende stater skal anvende denne konventions bestemmelser på flygtninge uden nogen forskel med hensyn til race, religion eller oprindelsesland. De mener derfor, at indførelsen af en fremskyndet eller prioriteret procedure for en kategori af personer defineret på grundlag af et sådant kriterium er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

55. Jeg er ikke enig i denne analyse af følgende årsager.

56. Under udarbejdelsen af direktiv 2005/85 anførte EU-lovgiver ved flere lejligheder, at medlemsstaterne har en skønsmargen med hensyn til gennemførelse af proceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. I ovennævnte forslag til direktiv præciserede Kommissionen således, at alle standarder for billige og effektive procedurer er fastsat uden at begrænse medlemsstaternes ret til selv at prioritere sager på grundlag af nationale politikker<sup>17</sup>.

57. Den samme hensigt fra EU-lovgivers side om at indrømme medlemsstaterne en skønsmargen findes i selve direktivets tekst om behandlingsproceduren. I 11. betragtning hertil anføres det således, at tilrettelæggelsen af behandlingen af asylansøgninger bør overlades til medlemsstaterne, så de i overensstemmelse med deres nationale behov kan prioritere eller fremskynde behandlingen af enhver ansøgning under hensyn til de i direktivet fastsatte standarder.

16 — Jf. bl.a. ottende betragtning til direktivet.

17 — Jf. punkt 2 i begrundelsen til dette forslag. Jf. ligeledes meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, »På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl«, KOM(2000) 755 endelig, s. 8.

58. Ordlyden af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2005/85 forekommer mig ligeledes at gå i denne retning. I medfør af denne bestemmelse »kan« medlemsstaterne prioritere eller fremskynde behandlingen, »bl.a.« hvis ansøgningen forekommer begrundet, eller ansøgeren har særlige behov. I artikel 23, stk. 4, åbnes der med brugen af verbet »kan« ligeledes mulighed for, at medlemsstaterne kan anvende en fremskyndet eller prioriteret procedure på grundlag af 16 specifikke begrundelser, der kan berettiggende anvendelsen af en sådan procedure.

59. EU-lovgiver har således givet medlemsstaterne mulighed for at vælge en fremskyndet eller prioriteret procedure ved behandlingen af asylansøgninger<sup>18</sup>, idet brugen af udtrykket »bl.a.« i artikel 23, stk. 3, i direktiv 2005/85 efter min mening er et udtryk for, at en sådan procedure kan anvendes på både begrundede og grundløse asylansøgninger.

60. I præmis 29 i dom af 28. juli 2011, *Samba Diouf*<sup>19</sup>, understregede Domstolen endvidere, at procedurerne ifølge dette direktiv udgør minimumsstandarder, og at medlemsstaterne i flere henseender råder over en skønsmargin i forbindelse med gennemførelsen af disse bestemmelser under hensyntagen til særegenhederne i national ret. Denne skønsmargin, der indrømmes medlemsstaterne, udgør en integrerende del af det fælles europæiske asylsystem som udarbejdet af EU-lovgiver<sup>20</sup>.

61. Man må ikke glemme, at direktivet udgør første fase i oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem<sup>21</sup>, og at det harmoniserer retsfor skrifterne på grundlag af fælles minimumsstandarder, idet medlemsstaterne ikke er forpligtede til at anvende ensartede procedurer og således bevarer deres nationale systemer.

62. I denne henseende kan de nationale behov variere betydeligt fra en medlemsstat til en anden, da indvandrerstrømmene kan være meget forskellige. For at imødegå en massiv tilstrømning af asylansøgere som den, Irland ser ud til at opleve med hensyn til nigerianske statsborgere<sup>22</sup>, skal medlemsstaterne kunne organisere sig bedst muligt for at behandle asylansøgninger på den mest effektive måde i overensstemmelse med målet om en hurtig afgørelse i direktiv 2005/85 samtidig med, at de sikrer sig, at minimumskravene i dette direktiv overholdes.

63. Ved tilrettelæggelsen af procedurerne og fastsættelsen af fristerne for disse er det således medlemsstaternes procesret, der finder anvendelse i overensstemmelse med princippet om medlemsstaternes procesautonomi<sup>23</sup>.

64. Med hensyn til princippet om forbud mod forskelsbehandling, som sagsøgerne har gjort gældende, skal det understreges, at det ikke blot kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, men tillige, at forskellige situationer ikke behandles ens<sup>24</sup>.

18 — Jf. i denne forbindelse beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 15, s. 13.

19 — Sag C-69/10, Sml. I, s. 7151.

20 — Jf. ligeledes i denne retning dom af 21.12.2011, forenede sager C-411/10 og C-493/10, N.S. m.fl., Sml. I, s. 13905, præmis 65.

21 — Jf. meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Parlamentet, nævnt ovenfor i fodnote 17, samt Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, »Strategisk plan på asylområdet – en integreret tilgang til beskyttelse i EU«, KOM(2008) 360 endelig, s. 2.

22 — Jf. C. Joyce, *Annual Policy Report on Migration and Asylum 2009: Ireland*, ESRI Survey and Statistical Report Series 32, Dublin, 30.7.2010, s. 13. Jf. ligeledes E. Quinn, J. Stanley, C. Joyce og P.J. O'Connell, *Handbook on Immigration and Asylum in Ireland 2007*, ESRI Research Series 5, Dublin, 28.08.2007, s. 13.

23 — Det skal ligeledes bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 39, stk. 2 og 4, fastsætter tidsfristerne for asylansøgerens udnyttelse af retten til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser om asylansøgninger.

24 — Jf. navnlig dom af 28.6.2012, sag C-172/11, *Erny*, præmis 40.

65. På asylområdet og navnlig inden for det system, der indføres med direktiv 2005/85, skal det tages i betragtning, at asylansøgerens nationalitet spiller en afgørende rolle<sup>25</sup>. Det er således asylansøgerens oprindelsesland, der vil ligge til grund for den besluttende myndigheds afgørelse, da denne skal indhente oplysninger om den generelle situation i dette land<sup>26</sup> for at fastslå, om asylansøgeren er i fare eller ej og eventuelt har behov for beskyttelse.

66. Det er i øvrigt grunden til, at EU-lovgiver har indført begrebet sikre oprindelseslande, således at medlemsstaterne, når et land kan betragtes som sikkert som sådan, bør kunne betragte det som sikkert for en given ansøger<sup>27</sup>. Medlemsstaterne skal således kunne stole på den fælles minimumsliste over tredjelande, som anses for sikre oprindelseslande, som Rådet for Den Europæiske Union har opstillet<sup>28</sup>, og behandle en asylansøgning på grundlag af den simple formodning om, at disse lande er sikre<sup>29</sup>. Medlemsstaterne kan selv i overensstemmelse med artikel 30 i direktiv 2005/85 i forbindelse med behandlingen af asylansøgninger udpege andre tredjelande end dem, der er opført på den fælles minimumsliste, som sikre oprindelseslande.

67. I denne forbindelse har EU-lovgiver for at lette behandlingen af asylansøgninger selv bestemt, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en behandlingsprocedure prioriteres eller fremskyndes, såfremt asylansøgningen betragtes som grundløs, fordi asylansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i henhold til direktivets artikel 29-31, eller fordi landet, som ikke er en medlemsstat, betragtes som et sikkert tredjeland for ansøgeren<sup>30</sup>. Det er således her nødvendigvis nationaliteten, der vil være bestemmende for en prioriteret eller fremskyndet behandling. Derfor er dette kriterium på ingen måde i strid med direktiv 2005/85.

68. Når der desuden er en massiv tilstrømning af asylansøgninger fra det samme land, er det i overensstemmelse med direktivets mål om effektivitet at ville prioritere behandlingen af disse ansøgninger, idet de medarbejdere, der foretager denne behandling, så er bedre bekendt med de farer, som statsborgere fra dette land kan være udsat for, da disse medarbejdere må formodes at være i besiddelse af præcise og ajourførte oplysninger om den generelle situation i det pågældende land. Behandlingen af asylansøgningerne bliver således lettere og hurtigere, hvilket også er i ansøgernes interesse.

69. Da målet med direktiv 2005/85 er at indføre minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus ved at sikre, at medlemsstaterne respekterer minimumskravene heri, navnlig i kapitel II, er det efter min mening ud fra en anden vinkel, at det skal kontrolleres, at der ikke foreligger forskelsbehandling.

70. Efter min mening skal situationen for asylansøgerne, der alle befinder sig i samme situation, eftersom de alle ønsker international beskyttelse, sammenlignes på grundlag af behandlingen af dem under proceduren for tildeling af flygtningestatus. Risikoen for forskelsbehandling ligger ikke, som det er blevet anført, i brugen af nationalitet som et kriterium for en prioriteret eller fremskyndet behandling, men i virkningerne af denne behandling, hvis den gennem sin opbygning og sine frister fratager de berørte personer de garantier, der er opstillet i artikel 23 i direktiv 2005/85, som fastslår, at disse finder anvendelse på alle former for procedurer.

25 — Jf. 17. betragtning til direktivet.

26 — Jf. direktivets artikel 8, stk. 2, litra b).

27 — Jf. ligeledes 17. betragtning til direktiv 2005/85.

28 — Jf. i denne retning direktivets artikel 29, stk. 1.

29 — Jf. 19. betragtning til direktivet.

30 — Jf. direktivets artikel 23, stk. 4, litra c).

71. Derfor bør indførelsen af en prioriteret procedure som den, der er tale om i hovedsagen, ikke bevirke, at det i praksis bliver umuligt eller uden virkning at udøve de rettigheder, som dette direktiv giver asylansøgere fra Nigeria. De skal navnlig have en tilstrækkelig lang frist til at samle og fremlægge de elementer, der er nødvendige for at underbygge deres ansøgning<sup>31</sup>, således at den besluttende myndighed kan foretage en rimelig og fuldstændig behandling af disse ansøgninger og sikre sig, at ansøgerne ikke udsættes for fare i deres oprindelseslande.

72. I den foreliggende sag mener jeg ikke, at de nigerianske statsborgeres situation behandles anderledes end andre asylansøgere fra andre lande, blot fordi deres asylansøgning er blevet underlagt en prioriteret behandling<sup>32</sup>. Under alle omstændigheder tilkommer det den nationale ret at efterprøve, om alle grundprincipperne og de grundlæggende garantier i kapitel II i direktiv 2005/85 er blevet overholdt i forbindelse med den konkrete prioriterede behandling af HID's og BA's asylansøgninger.

73. Henset til det ovenstående mener jeg, at artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat underlægger visse kategorier af asylansøgninger baseret på asylansøgerens nationalitet eller oprindelsesland en fremskyndet eller prioriteret behandling.

#### *B – Retten til effektive retsmidler i medfør af artikel 39 i direktiv 2005/85*

74. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i hovedsagen nærmere bestemt oplyst, om det system, der er indført med den irske lovgivning med hensyn til proceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, opfylder retten til effektive retsmidler som anført i artikel 39 i direktiv 2005/85 og chartrets artikel 47.

75. I artikel 39, stk. 1, litra a), fastslås det, at medlemsstaterne sikrer, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med en afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning. Chartrets artikel 47 forankrer princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse<sup>33</sup>.

76. I 27. betragtning til direktivet præciseres det, at et grundlæggende princip i EU-retten er, at afgørelser, der træffes vedrørende en asylansøgning og fratagelse af flygtningestatus, omfattes af et effektivt retsmiddel ved en ret i den betydning, som anvendes i artikel 267 TEUF.

77. Sagsøgerne gør navnlig gældende, at Refugee Appeals Tribunal ikke er en ret i denne bestemmelses forstand.

78. Det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen, for at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en »ret« i denne bestemmelses forstand – et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af EU-retten – tager en hel række forhold i betragtning, nemlig om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt<sup>34</sup>.

31 — Jf. navnlig direktivets artikel 10, stk. 1, litra a).

32 — Jf. dommen i sagen HID & BA mod Refugee Applications Commissioner & Ors, nævnt ovenfor, præmis 36 og 37.

33 — Jf. Samba Diouf-dommen, præmis 48 og 49.

34 — Jf. dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., Sml. I, s. 4609, præmis 29, og af 22.12.2010, sag C-517/09, RTL Belgium, Sml. I, s. 14093, præmis 36.

79. Der hersker ikke nogen tvivl med hensyn til kriterierne vedrørende oprettelse ved lov, permanent karakter og anvendelse af retsregler, når det gælder Refugee Appeals Tribunal<sup>35</sup>. Derimod bestrider sagsøgerne, at den virker som obligatorisk retsinstans, at den anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, og at den er uafhængig. Det er disse tre punkter, som jeg vil undersøge hver for sig i det følgende.

80. For det første skal det fastslås, at Refugee Appeals Tribunal i Section 15 og 16(1) i flygtningeloven af 1996 defineres som den kompetente domstol til at behandle og afgøre klager over indstillinger fra Refugee Applications Commissioner, der som nævnt er afgørelser i første instans vedrørende asylansøgninger<sup>36</sup>. Såfremt klagen til Refugee Appeals Tribunal imødekommes, er Minister for Justice, Equality and Law Reform endvidere i medfør af Section 17(1) i denne lov forpligtet til at tildele flygtningestatus. Det er kun, hvis Refugee Appeals Tribunal ikke giver medhold i asylansøgerens klage, at Minister for Justice, Equality and Law Reform alligevel kan beslutte at tildele flygtningestatus. Han har således ingen skønsmargin, når afgørelsen er til asylansøgerens fordel. Positive afgørelser fra Refugee Appeals Tribunal har således retskraft og er bindende for de statslige myndigheder.

81. For det andet må det påpeges, at kravet om en kontradiktorisk sagsbehandling ikke er et absolut kriterium<sup>37</sup>. Derfor mener jeg, at den omstændighed, at ORAC ikke behøver at være til stede ved Refugee Appeals Tribunal, er uden betydning. Derimod skal det understreges, at Section 16(5) i flygtningeloven af 1996 bestemmer, at Refugee Applications Commissioner forelægger Refugee Appeals Tribunal kopier af alle de rapporter, dokumenter eller skriftlige erklæringer, som denne har fået forelagt i medfør af samme lovs Section 11, samt skriftlige oplysninger om arten og oprindelsen af enhver anden information vedrørende ansøgningen, som denne har fået kendskab til i løbet af behandlingen. I medfør af lovens Section 16(8) forelægger Refugee Appeals Tribunal asylansøgeren og dennes solicitor samt på anmodning FN's flygtningehøjkommissær de samme kopier. Desuden kan Refugee Appeals Tribunal ligeledes afholde et retsmøde, hvor den kan pålægge enhver person, hvis vidneudsagn er påkrævet, at give møde, ligesom den kan høre asylansøgeren og Refugee Applications Commissioner<sup>38</sup>. Alle parter kan således få lejlighed til at gøre Refugee Appeals Tribunal bekendt med alle de forhold, der er nødvendige for, at ansøgningen kan imødekommes, eller for forsvaret.

82. Jeg skal ligeledes understrege, at lovens Section 16(16) bestemmer, at Refugee Appeals Tribunal, inden den træffer afgørelse om klagen, skal tage hensyn navnlig til rapporten fra Refugee Applications Commissioner, til alle bemærkninger fremsat af denne eller af FN's flygtningehøjkommissær, til de fremlagte beviselementer og til alle udtalelser fremsat under retsmødet samt til alle dokumenter, skriftlige erklæringer eller andre oplysninger, som er forelagt for Refugee Applications Commissioner.

83. Refugee Appeals Tribunal har således en vidtrækkende kontrolbeføjelse, da den påkender både spørgsmål vedrørende sagens faktiske omstændigheder og retsspørgsmål og vurderer de beviselementer, der forelægges den.

84. For det tredje mener sagsøgerne ikke, at Refugee Appeals Tribunal er uafhængig. De gør navnlig gældende, at der skulle findes organisatoriske forbindelser mellem denne, ORAC og Minister for Justice, Equality and Law Reform, og at dens medlemmer skulle være udsat for eksternt pres. Navnlig skulle udpegningen og fastsættelsen af betingelserne for denne udpegning, aflønningen og andre aspekter af dens medlemmers mandat fratage den sin uafhængighed.

35 — Jf. punkt C.11 i sagsøgernes bemærkninger; punkt 7.13 i Irlands bemærkninger og punkt 47 i Kommissionens bemærkninger.

36 — Jf. bilag I til direktiv 2005/85.

37 — Jf. dom af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 31.

38 — Jf. Section 16(10) og (16)(11)(a) og (c) i flygtningeloven af 1996.

85. Ifølge Domstolens praksis indebærer begrebet uafhængighed, som er uløseligt forbundet med udøvelse af dømmende myndighed, først og fremmest, at det pågældende organ er udenforstående i forhold til den myndighed, som har truffet den omtvistede afgørelse<sup>39</sup>. Domstolen har fastslået, at dette begreb omfatter to aspekter. Det første, eksterne, aspekt forudsætter, at organet er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare. Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand<sup>40</sup>.

86. I den foreliggende sag fastslås det i Section 15(2) i flygtningeloven af 1996, at Refugee Appeals Tribunal er uafhængig under udøvelsen af sin funktion. Det skal understreges, at Minister for Justice, Equality and Law Reform, når denne træffer afgørelse til fordel for asylansøgeren, er bundet af denne afgørelse og således ikke har kompetence til at kontrollere den. Med hensyn til reglerne for udpegning og aflønning kan de efter min mening ikke sætte spørgsmålstegn ved Refugee Appeals Tribunals uafhængighed. Dens medlemmer udpeges blandt personer, der har mindst fem års erfaring som barrister eller solicitor, og for en bestemt embedsperiode, ligesom Minister for Justice, Equality and Law Reform udpeger dem ikke er forskellig fra, hvad der er praksis ved størstedelen af de nationale retter i EU.

87. Spørgsmålet om afsættelse af medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal er mere prekært. Det skal understreges, at det fremgår af fast retspraksis, at garantier for uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler, navnlig vedrørende begrundelsen for afsættelse af medlemmerne af det pågældende organ, som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden<sup>41</sup>. Med henblik på opfyldelse af kravet om organets uafhængighed kræves det navnlig ifølge fast retspraksis, at de tilfælde, hvor et organs medlemmer kan afsættes, er præciseret udtrykkeligt i lovbestemmelser<sup>42</sup>.

88. I den foreliggende sag fremgår det af Section 7 i bilag II til flygtningeloven af 1996, at de ordinære medlemmer af Refugee Appeals Tribunal kan afsættes af Minister for Justice, Equality and Law Reform, som skal begrunde denne afsættelse. Det er beklageligt, at de tilfælde, hvor medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal kan afsættes, ikke er præciseret tydeligere. Minister for Justice, Equality and Law Reform ser således ud til at have vide skønsmagter. Desuden præciseres det ikke, at beslutningen om at afsætte et medlem af Refugee Appeals Tribunal kan underlægges domstolskontrol.

89. Jeg mener imidlertid, at det er muligt at fjerne enhver tvivl om Refugee Appeals Tribunals upåvirkelighed af eksterne elementer af følgende årsager.

90. Jeg mener, at det irske system for tildeling og fratagelse af flygtningestatus garanterer retten til effektive retsmidler. Som anført kan asylansøgerne i henhold til Section 5 i lov af 2000 om ulovlig immigration ligeledes bestride gyldigheden af indstillingerne fra Refugee Applications Commissioner og afgørelserne fra Refugee Appeals Tribunal ved High Court, hvis afgørelse igen kan indbringes for Supreme Court. Det er i øvrigt det, der er sket i den foreliggende sag, idet den forelæggende ret har modtaget en klage fra sagsøgerne af en indstilling fra Refugee Applications Commissioner og en afgørelse truffet af Refugee Appeals Tribunal.

91. Derfor anser jeg det for ganske umuligt, at High Court eller Supreme Court skulle kunne bekræfte afgørelser, der skulle være truffet under pres fra Irland. Omvendt forhindrer eksistensen af disse retsmidler i sig selv ethvert forsøg på pression over for Refugee Appeals Tribunal.

39 — Jf. RTL Belgium-dommen, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis.

40 — Ibidem, præmis 39 og 40.

41 — Jf. kendelse af 14.5.2008, sag C-109/07, Pilato, Sml. 1, s. 3503, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

42 — Ibidem.

92. Som det bemærkes i 27. betragtning til direktiv 2005/85, afhænger retsmidlets effektivitet, også for så vidt angår behandlingen af de relevante omstændigheder, af den enkelte medlemsstats administrative og retlige system i sin helhed. Medlemsstaterne har således efter min mening en vis skønsmargin ved tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen, forudsat at den nationale domstol kan efterprøve, om begrundelserne for, at den kompetente forvaltningsmyndighed har fundet ansøgningen om international beskyttelse grundløs eller har konstateret misbrug, er korrekte, uden at disse omfattes af en uafkræftelig formodning om lovlighed<sup>43</sup>.

93. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ved flere lejligheder givet udtryk for samme holdning, senest i dommen i sagen I.M. mod Frankrig<sup>44</sup>. Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at den hovedsageligt ønsker at klarlægge, om der findes effektive garantier, der beskytter sagsøgeren mod en vilkårlig udvisning til det land, som denne er flygtet fra<sup>45</sup>. Den har ligeledes præciseret, at retsmidlerne i intern ret samlet set kan opfylde kravene i artikel 13 om adgang til effektive retsmidler i den europæiske menneskerettighedskonvention, underskrevet i Rom den 4. november 1950, selv om ingen af dem i sig selv svarer helt til denne bestemmelse<sup>46</sup>. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ligeledes understreget, at denne bestemmelse ikke går så langt som til at kræve en bestemt form for retsmiddel, og at tilrettelæggelsen af de interne retsmidler henhører under landenes skønsmargin<sup>47</sup>.

94. Jeg mener, at det irske system for tildeling og fratagelse af flygtningestatus set i sin helhed respekterer retten til effektive retsmidler.

95. Henset til alle ovenstående elementer mener jeg, at artikel 39 i direktiv 2005/85 og artikel 47 i chartret skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter en afgørelse fra den besluttende myndighed kan indbringes for Refugee Appeals Tribunal og High Court.

## V – Forslag til afgørelse

96. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af High Court forelagte spørgsmål således:

- »1) Artikel 23, stk. 3 og 4, i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat fremskynder eller prioriterer behandlingen af visse kategorier af asylansøgninger defineret på grundlag af asylansøgerens nationalitet eller oprindelsesland.
- 2) Artikel 39 i direktiv 2005/85 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, hvorefter en afgørelse fra den besluttende myndighed kan indbringes for Refugee Appeals Tribunal og High Court.«

43 — Jf. Samba Diouf-dommen, præmis 61.

44 — Jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 2.2.2012.

45 — Præmis 127.

46 — Præmis 129.

47 — Præmis 138.