



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

31. januar 2013 *

»Præjudiciel forelæggelse — fælles europæisk asylsystem — en tredjelandssstatsborgers ansøgning med henblik på opnåelse af flygtningestatus — direktiv 2005/85/EF — artikel 23 — mulighed for at anvende en prioriteret procedure for behandling af asylansøgninger — en national procedure, hvorefter der anvendes en prioriteret procedure med henblik på behandling af asylansøgninger fra personer, der tilhører en bestemt kategori defineret på grundlag af nationalitet eller oprindelsesland — ret til en effektiv domstolsprøvelse — det nævnte direktivs artikel 39 — begrebet »ret« i denne artikels forstand«

I sag C-175/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (Irland) ved afgørelse af 8. april 2011, indgået til Domstolen den 13. april 2011, i sagen:

H.I.D.

B.A.

mod

Refugee Applications Commissioner

Refugee Appeals Tribunal

Minister for Justice, Equality and Law Reform

Ireland

Attorney General

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af dommerne A. Rosas (refererende dommer), som fungerende formand for Anden Afdeling, E. Juhász, U. Löhmus, A. Arabadjiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. juni 2012,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- D. ved R. Boyle, SC, A. Lowry og G. O'Halloran, BL, for solicitor A. Bello Cortés
 - A. ved R. Boyle, A. Lowry og G. O'Halloran, for solicitor B. Trayers
 - Irland ved E. Creedon og E. Burke samt ved A. Flynn og D. O'Hagan, som befuldmægtigede, bistået af M. Collins, SC, og barrister D. Conlan Smyth
 - den græske regering ved M. Michelogiannaki og L. Kotroni, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. september 2012, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 23 og 39 i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratrækelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side de nigerianske statsborgere D. og A. og på den anden side Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform (herefter »ministeren«), Irland og Attorney General vedrørende ministerens afslag i forbindelse med en prioriteret procedure på den ansøgning, D. og A. havde indgivet med henblik på opnåelse af flygtningestatus.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Således som det fremgår af anden betragtning til direktiv 2005/85, bør der ifølge konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 oprettes et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)) (herefter »Genèvekonventionen«), der trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967, med henblik på at sikre, at ingen sendes tilbage til forfølgelse og dermed bekræfte non refoulement-princippet.
- 4 Følgende fremgår af tredje og fjerde betragtning til direktiv 2005/85:
 - »(3) I konklusionerne fra Tammerfors hedder det, at et fælles europæisk asylsystem på kort sigt bør omfatte fælles standarder for en retfærdig og effektiv asylprocedure i medlemsstaterne, og på længere sigt fællesskabsbestemmelser, der fører til en fælles asylprocedure i Det Europæiske Fællesskab.
 - (4) De i dette direktiv fastlagte minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratrækelse af flygtningestatus er derfor en første foranstaltning vedrørende asylprocedurer.«

- 5 I henhold til ottende betragtning til nævnte direktiv respekterer dette de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 6 11. betragtning til samme direktiv lyder som følger:
- »Det er i både medlemsstaternes og asylansøgernes interesse, at der træffes hurtig afgørelse om asylansøgninger. 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 dette direktiv fastsatte standarder.«
- 7 Det første punktum i 13. betragtning til nævnte direktiv har følgende ordlyd:
- »For at gøre det muligt at identificere dem, der har behov for beskyttelse som flygtninge efter Genèvekonventionens artikel 1, bør alle asylansøgere med visse undtagelser have effektiv adgang til procedurerne, mulighed for at samarbejde og kommunikere på en passende måde med de kompetente myndigheder, så de kan fremlægge de relevante oplysninger i sagen, og tilstrækkelige proceduregarantier til, at de kan gå videre med sagen i alle faser af proceduren.«
- 8 17. betragtning til direktiv 2005/85 anfører:
- »Et afgørende kriterium for, om en asylansøgning er velbegrundet, er, om ansøgeren er i sikkerhed i sit oprindelsesland. Hvis et tredjeland kan betragtes som et sikkert oprindelsesland, bør medlemsstaterne kunne betragte det som sikkert for en given ansøger, medmindre den pågældende fremlægger alvorlige oplysninger om det modsatte.«
- 9 27. betragtning til direktivet præciserer:
- »Det afspejler et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at 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.«
- 10 I henhold til 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 asylansøgningerne i overensstemmelse med bestemmelserne i dette direktiv. Det fremgår af direktivets artikel 2, litra e), at der ved »besluttende myndighed« skal 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, jf. dog bilag I til direktivet.
- 11 Den sagsbehandling, der foretages af denne myndighed, skal overholde visse grundlæggende principper og garantier, der fremgår af kapitel II's artikel 6-22 i direktiv 2005/85.
- 12 Direktivets artikel 8, stk. 2, bestemmer:
- »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 asylansøgernes 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.»
- 13 Endvidere fastsætter artikel 9, stk. 1 og stk. 2, første afsnit, i direktiv 2005/85, at medlemsstaterne sikrer, 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.
- 14 På samme måde skal asylansøgere i henhold til direktivets artikel 10, stk. 1, sikres et minimum af garantier, som f.eks. at modtage oplysning på et sprog, som ansøgeren med rimelighed kan formodes at forstå, have adgang til en tolk, have mulighed for at kontakte UNHCR, blive underrettet inden for en rimelig frist om den afgørelse, der er truffet vedrørende asylansøgningen, eller underrettet om den afgørelse, der er truffet af den besluttende myndighed. Desuden fastsætter samme direktivs artikel 12, stk. 1, første afsnit, at asylansøgeren, inden den besluttende myndighed træffer afgørelse, skal tilbydes en personlig samtale om sin asylansøgning med en kompetent person.
- 15 Artikel 23 i direktiv 2005/85 med overskriften »Behandlingsprocedure« bestemmer i stk. 1-3:
- »1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af asylansøgninger, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.
2. 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.
- [...]
3. 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.«
- 16 Det nævnte direktivs artikel 23, stk. 4, opregner 15 specifikke begrundelser for anvendelse af en prioriteret eller fremskyndet sagsbehandling.
- 17 Det pågældende stk. 4 anfører især:
- »Medlemsstaterne kan ligeledes fastsætte, at en behandlingsprocedure i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II prioriteres eller fremskyndes, såfremt:
- [...]
- b) ansøgeren tydeligvis ikke kan anerkendes som flygtning eller indrømmes flygtningestatus i en medlemsstat i henhold til [Rådets] direktiv 2004/83/EF [af 29. april 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)], 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

[...]«

- 18 Artikel 39 i direktiv 2005/85 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« bestemmer bl.a. i stk. 1, litra a), at medlemsstaterne sikrer, at asylansøgere har ret til effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med en afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning.
- 19 Bilag I til direktiv 2005/85 fastsætter, at Irland, når dette gennemfører direktivets bestemmelser, kan anlægge den betragtning, at der ved besluttende myndighed, jf. direktivets artikel 2, litra e), for så vidt angår undersøgelsen af, om en ansøger kan eller ikke kan anerkendes som flygtning, skal forstås Office of the Refugee Applications Commissioner (asylansøgningstjenesten, herefter »ORAC«). Ifølge nævnte bilag skal der ved afgørelser i første instans, jf. samme bestemmelse, forstås anbefalinger fra Refugee Applications Commissioner om, hvorvidt en ansøger kan eller ikke kan anerkendes som flygtning.

Irsk ret

- 20 Den relevante lovgivning er 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 (immigrationsloven af 2003) (herefter »flygtningeloven«). Denne flygtningelov fastsætter bl.a. procedurereglerne for asylansøgninger.

Proceduren for behandling af en asylansøgning i Irland

- 21 Det fremgår af dom afsagt af High Court den 9. februar 2011, vedlagt som bilag til forelæggelsesafgørelsen, at proceduren for behandling af en asylansøgning foregår som beskrevet i det følgende.
- 22 Ifølge flygtningelovens section 8 behandles asylansøgningen af Refugee Applications Commissioner. Flygtningelovens section 11 fastsætter, at denne, der er medlem af ORAC, skal gennemføre en samtale med asylansøgeren samt foretage de nødvendige undersøgelser og indhente de relevante oplysninger. I henhold til samme lovs section 13 udarbejder Refugee Applications Commissioner en rapport, hvori der fremsættes en positiv eller negativ anbefaling med hensyn til tildeling af flygtningestatus til den pågældende asylansøger, og sender rapporten til ministeren.
- 23 I medfør af flygtningelovens section 17(1) er ministeren, hvis anbefalingen fra Refugee Applications Commissioner er positiv, forpligtet til at tildele den pågældende asylansøger flygtningestatus. Hvis det anbefales ikke at tildele asylansøgeren flygtningestatus, kan asylansøgeren i medfør af denne lovs section 16 indbringe anbefalingen for Refugee Appeals Tribunal.
- 24 Klagen til Refugee Appeals Tribunal kan omfatte en mundtlig fase for et af dennes medlemmer. Efter denne høring træffer Refugee Appeals Tribunal en afgørelse, der bekræfter eller annullerer anbefalingen fra Refugee Applications Commissioner. Hvis Refugee Appeals Tribunal giver asylansøgeren ret og finder, at anbefalingen skal være positiv, er ministeren i medfør af lovens section 17(1) forpligtet til at tildele asylansøgeren flygtningestatus. Hvis Refugee Appeals Tribunal derimod stadfæster en negativ anbefaling fra Refugee Applications Commissioner, har ministeren en skønsmagt til at beslutte at tildele eller undlade at tildele flygtningestatus.

- 25 I medfør af section 5 i lov af 2000 om ulovlig immigration kan asylansøgerne bestride gyldigheden af anbefalinger fra Refugee Applications Commissioner og afgørelser fra Refugee Appeals Tribunal ved High Court under hensyntagen til de særlige vilkår, der gør sig gældende for sager vedrørende asylansøgninger. En afgørelse fra High Court kan i henhold til denne section 5 kun appelleres til Supreme Court, hvis High Court selv afsiger en dom, hvori den tillader en sådan appel (»certificate of leave to appeal«).
- 26 Det skal ligeledes præciseres, at det i flygtningelovens section 12 bestemmes, at ministeren, når denne finder det nødvendigt eller hensigtsmæssigt, kan give Refugee Applications Commissioner og/eller Refugee Appeals Tribunal instruktioner om, at disse eller blot én af dem skal prioritere visse kategorier af ansøgninger. I henhold til section 12(1), litra b) og e), kan der prioriteres på grundlag af asylansøgernes oprindelsesland eller normale bopælsland eller på grundlag af den dato, hvor asylansøgningen er indgivet.
- 27 Den 11. december 2003 udstedte ministeren i medfør af den nævnte lovs section 12(1), litra b) og e), en instruks til Refugee Applications Commissioner og Refugee Appeals Tribunal om at prioritere asylansøgninger fra nigerianske statsborgere indgivet efter den 15. december 2003 (herefter »den ministerielle instruks af 2003«).
- 28 Irland har i de skriftlige bemærkninger, det har indgivet til Domstolen, oplyst og under retsmødet mindet om, at denne ministerielle instruks efterfølgende ved skrivelse af 25. februar 2010 til ORAC og formanden for Refugee Appeals Tribunal blev tilbagekaldt med virkning fra den 1. marts 2010.

Bestemmelserne vedrørende Refugee Appeals Tribunal

- 29 Flygtningelovens section 15(1) fastsætter nedsættelsen af et ankenævn benævnt »Refugee Appeals Tribunal«, med henblik på at behandle klager, der er indgivet i henhold til denne lovs section 16, og træffe afgørelser vedrørende disse klager. Section 15(2) bestemmer, at »Refugee Appeals Tribunal er uafhængig i udøvelsen af sine funktioner«.
- 30 Flygtningelovens section 16 med overskriften »Klager ved Refugee Appeals Tribunal« bestemmer:
- »1. Asylansøgeren kan i henhold til section 13 [...] og i overensstemmelse med de gældende bestemmelser herfor indgive klage over en anbefaling fra Refugee Applications Commissioner.
2. Refugee Appeals Tribunal kan:
- a) følge anbefalingen fra Refugee Applications Commissioner, eller
- b) ikke følge anbefalingen fra Refugee Applications Commissioner og anbefale, at asylansøgeren tildeles flygtningestatus.
- [...]
- 2B. Såfremt
- [...]
- b) ministeren meddeler Refugee Appeals Tribunal, at denne finder, at asylansøgeren har overtrådt section 9(4), nr. a), (4A) eller (5)

sender Refugee Appeals Tribunal asylansøgeren en meddelelse med opfordring om skriftligt [...] at oplyse, om vedkommende ønsker at opretholde sin klage, og at klagen, hvis ansøgeren ikke inden for den i meddelelsen fastsatte frist afgiver en sådan oplysning, anses for tilbagetrukket.

[...]

3. I medfør af denne section indgives klagen ved skriftlig meddelelse inden for fristen i section 13 [...], og i meddelelsen præciseres begrundelsen for klagen, og det [...] oplyses, om asylansøgeren ønsker, at Refugee Appeals Tribunal afholder en mundtlig forhandling i forbindelse med behandlingen af klagen.

[...]

5. Refugee Applications Commissioner forelægger Refugee Appeals Tribunal kopier af alle de rapporter, dokumenter eller skriftlige erklæringer, som denne har fået forelagt i medfør af section 11, samt skriftlige oplysninger om arten og oprindelsen af enhver anden information vedrørende ansøgningen, som denne har fået kendskab til i løbet af sagsbehandlingen.

[...]

8. Refugee Appeals Tribunal forelægger den pågældende asylansøger og dennes solicitor (hvis denne kendes) samt på anmodning FN's flygtningehøjkommissær kopier af alle rapporter, bemærkninger, skriftlige erklæringer og ethvert andet dokument, som Refugee Applications Commissioner har forelagt for denne, og hvoraf kopier ikke tidligere er blevet sendt til asylansøgeren eller i givet fald FN's flygtningehøjkommissær i medfør af section 11(6), samt skriftlige oplysninger om arten og oprindelsen af enhver anden information, der er knyttet til klagen, og som Refugee Appeals Tribunal har fået kendskab til i forbindelse med en klage, der er indgivet i henhold til nærværende section.

10. Refugee Appeals Tribunal afholder om nødvendigt efter modtagelsen af en meddelelse i henhold til subsection (3), en mundtlig forhandling med henblik på at træffe afgørelse i forbindelse med en klage, der er indgivet i henhold til denne section.

11.

- a) Med henblik på en mundtlig forhandling [...] kan Refugee Appeals Tribunal i medfør af denne section:
 - i) indkalde enhver person, hvis vidneudsagn er påkrævet ved Refugee Appeals Tribunal, til at give møde [...] og opfordre denne til at afgive vidneudsagn og til at fremlægge ethvert dokument eller oplysninger i dennes besiddelse eller under dennes kontrol [...]
 - ii) opfordre denne person til at fremlægge ethvert dokument eller nærmere bestemte oplysninger i dennes besiddelse eller under dennes kontrol, eller
 - iii) træffe enhver anden bestemmelse, der findes hensigtsmæssig og passende, i forbindelse med klagen.
- b) Subparagraphs i) og ii) i paragraph a), finder ikke anvendelse i forhold til et dokument eller oplysninger, som ministeren eller i givet fald Minister for Foreign Affairs [udenrigsministeren] har forbudt udbredelsen af (hvilket denne herved bemyndiges til) af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden («ordre public«).

- c) Refugee Appeals Tribunal tillader asylansøgeren og The Refugee Applications Commissioner eller en befuldmægtiget tjenestemand at deltage i den mundtlige forhandling og til at føre deres sag for Refugee Appeals Tribunal i egen person, ved en lovlig repræsentant eller ved enhver anden person.[...]

16. Før Refugee Appeals Tribunal træffer afgørelse i en klagesag i henhold til denne section, skal den tage hensyn til følgende:

- a) den i henhold til subsection (3) nødvendige meddelelse
- b) rapporten fra Refugee Applications Commissioner i henhold til section 13
- c) enhver bemærkning afgivet af Refugee Applications Commissioner eller FN's flygtningehøjkommissær til Refugee Appeals Tribunal
- d) de fremlagte beviser og i givet fald enhver erklæring, der er afgivet under en mundtlig forhandling, og
- e) ethvert dokument, skriftlig erklæring eller andre oplysninger forelagt for Refugee Applications Commissioner i overensstemmelse med section 11.

[...]«

- 31 I bilag II til flygtningeloven bestemmes det, at Refugee Appeals Tribunal består af en formand og de ordinære medlemmer, som ministeren med samtykke fra Minister for Finance (finansministeren) finder nødvendige for en hurtig behandling af sagerne ved Refugee Appeals Tribunal, idet de alle skal have mindst fem års erfaring som barrister eller solicitor inden udnævnelsen. Medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal udnævnes af ministeren. Hvert ordinært medlem udnævnes for en periode på tre år i henhold til de af ministeren ved udnævnelsen 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 ministeren med samtykke fra finansministeren. De enkelte ordinære medlemmer modtager et vederlag, diæter og en udgiftsgodtgørelse, der fastsættes på tilsvarende måde.
- 32 Det præciseres endvidere i section 7 i det nævnte bilag II, at ministeren kan afsætte et ordinært medlem af Refugee Appeals Tribunal med en angivelse af begrundelsen herfor.

De faktiske omstændigheder i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 33 I de to hovedsager er der indgivet en ansøgning om asyl i Irland af en nigeriansk statsborger, der er indrejst på irsk område i 2008.
- 34 I sagen vedrørende D. gav ORAC i medfør af flygtningelovens section 13 i sin rapport, der blev afgivet den 15. august 2008, afslag på ansøgningen om asyl. Behandlingen af klagen, der blev indgivet til Refugee Appeals Tribunal til prøvelse af dette afslag, er blevet udsat indtil den forelæggende rets afgivelse af dom i hovedsagerne.
- 35 I sagen vedrørende A. formulerede ORAC i sin rapport af 25. august 2008 vedrørende denne nigerianske statsborgers asylansøgning en negativ anbefaling, som blev opretholdt ved afgørelse truffet den 25. november 2008 af Refugee Appeals Tribunal.

- 36 D. og A. har hver især anlagt sag ved High Court med henblik på annuliation af den ministerielle instruks af 2003, der har til formål at prioritere asylansøgninger, der er indgivet af nigerianske statsborgere, samt af rapporten af 15. august 2008 fra Refugee Applications Commissioner og af afgørelsen truffet den 25. november 2008 af Refugee Appeals Tribunal.
- 37 I forbindelse med sagerne ved High Court har sagsøgerne anført to principale argumenter.
- 38 Med det første argument er det gjort gældende, at den ministerielle instruks af 2003 er ulovlig af følgende grunde. Den er uforenelig med artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85, der indeholder en udtømmende liste over de omstændigheder, under hvilke en fremskyndet procedure kan finde anvendelse, og som ikke indeholder en tilladelse til prioritering eller fremskyndelse af behandlingen af asylansøgninger fra en bestemt gruppe statsborgere under henvisning til deres nationalitet. Endvidere er den ministerielle instruks i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. I denne henseende har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende, at der foreligger en »proceduremæssig ulempe« i forhold til andre asylansøgere fra ikke-sikre tredjelande, idet der allokeres mindre tid og færre ressourcer til prioriterede sager, hvilket har den konsekvens, at der bliver lagt mindre omhu i vurderingen af, om det er nødvendigt at indhente yderligere oplysninger eller iværksætte undersøgelser til brug for behandlingen af asylansøgningerne, og at der derfor er ringere mulighed for ansøgerne til at indsende yderligere oplysninger.
- 39 Deres andet argument vedrører det forhold, at muligheden for at indgive klage til Refugee Appeals Tribunal over rapporten fra ORAC ikke er forenelig med forpligtelsen i artikel 39 i direktiv 2005/85 om at sikre »ret[ten] til effektive retsmidler ved en ret«.
- 40 Til støtte for dette anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at Refugee Appeals Tribunal ikke er en »ret« i den forstand, hvori begrebet anvendes i artikel 267 TEUF, af følgende grunde.
- 41 For det første er denne institutions jurisdiktion ikke obligatorisk, idet ORAC's afgørelse ligeledes kan underkastes en legalitetskontrol ved High Court. For det andet kan en sådan jurisdiktion ikke udøves på inter partes-basis, idet ORAC ikke må være repræsenteret i klagesagen med henblik på at forsvare sin førsteinstansafgørelse. For det tredje er Refugee Appeals Tribunal ikke uafhængig, henset til det funktionelle bånd til ORAC og ministeren, og henset til visse af sidstnævntes beføjelser.
- 42 High Court gav ved dom af 9. februar 2011 ikke medhold i de to sager, der var blevet anlagt for den, og forkastede sagsøgernes påstande.
- 43 Hvad angår det første argument, der er fremført af sagsøgerne, fandt High Court, at de organisatoriske aspekter af asylsagsbehandlingen er overladt til medlemsstaternes vurdering, som anført i 11. betragtning til direktiv 2005/85. Dettets artikel 23 er valgfri, ikke udtømmende og indeholder ikke nogen udtrykkelig begrænsning af, hvilken type ansøgning der kan prioriteres. High Court fastslog derfor, at artikel 23 ikke pålægger medlemsstaterne at prioritere bestemte sager, mens den heller ikke udelukker andre sager fra prioritering.
- 44 For så vidt angår argumentet vedrørende forskelsbehandling på grundlag af nationalitet fastslog High Court, at forskellen i behandlingen alene var af administrativ karakter og ikke vedrørte den materielle behandling af asylansøgningerne, for selv om ansøgningerne havde været genstand for en hurtigere behandling, var de blevet behandlet i overensstemmelse med principperne og garantierne gældende for enhver asylansøgning, herunder kravene i kapitel II i direktiv 2005/85. High Court fandt, at selv om sagsøgerne har argumenteret for en »proceduremæssig ulempe« på grund af en afkortning af fristerne for behandlingen af deres asylansøgning, har de ikke anført nogen nærmere bestemt undladelse, ulovlighed eller tilsidesættelse af disse principper og garantier ved behandlingen af deres ansøgninger. Endelig anførte High Court, at den organisatoriske forskel som følge af den ministerielle

instruks af 2003 var berettiget i forhold til det store antal asylansøgninger fra nigerianske statsborgere, der udgjorde 39% af det samlede antal ansøgninger i 2003, hvor denne ministerielle instruks blev udstedt.

- 45 For så vidt angår sagsøgernes påstand om, at der ikke er adgang til effektive retsmidler, fandt High Court, at ORAC er »den besluttende myndighed« som omhandlet i artikel 2, litra e), i direktiv 2005/85, at ORAC's anbefaling i henhold til flygtningelovens section 13 er »afgørelsen i første instans« af asylansøgningen, og at klagen til Refugee Appeals Tribunal udgør det effektive retsmiddel omhandlet i samme direktivs artikel 39. Idet dette retsmiddel tager form af en fuldstændig klageprocedure både for så vidt angår de faktiske og de retlige omstændigheder, hvorunder Refugee Appeals Tribunal kan genbehandle sagen, høre nye vidneforklaringer og indhente yderligere oplysninger, overholdes minimumskravene i artikel 39.
- 46 High Court fastslog endvidere, at loven pålægger Refugee Appeals Tribunal at være uafhængig, og at bestemmelserne om dens oprettelse, funktion og organisation samt udnævnelse og aflønning af dens medlemmer ikke er væsentligt forskellige fra andre ved lov oprettede domstolsorganer, der spiller en tilsvarende rolle, og konkluderede, at Refugee Appeals Tribunal udgør en »ret«.
- 47 High Court er blevet anmodet om at træffe afgørelse vedrørende en ansøgning fra sagsøgerne i hovedsagerne om at få lov til at appellere dens dom af 9. februar 2011 til Supreme Court. En sådan appel kan nemlig kun iværksættes, hvis High Court giver tilladelse hertil og erklærer, at dens afgørelse vedrører et retsspørgsmål af væsentlig almen betydning, og at en appel er af almen interesse (»certificate of leave to appeal«).
- 48 På det grundlag har High Court besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er en medlemsstat som følge af bestemmelserne i [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 retsmidler er sikret i national ret, når prøvelses- eller appelfunktionen i forhold til førsteinstansens afgørelse af asylansøgninger ved lov er henlagt til det Tribunal, som er oprettet i henhold til en lov med kompetence til at træffe bindende afgørelser, som er begunstigende for asylansøgeren, om alle retlige og faktiske spørgsmål, der er relevante for asylansøgningen, uanset tilstedeværelsen af administrative eller organisatoriske ordninger, der omfatter noget af eller alt af det nedenfor anførte:
 - det forhold, at en minister har en skønsmagt til at omgøre en negativ afgørelse af en asylansøgning
 - tilstedeværelsen af organisatoriske eller administrative relationer mellem de organer, der er ansvarlige for førsteinstansafgørelser og dem, der er ansvarlige for klageafgørelser
 - den omstændighed, at de besluttende medlemmer af vedkommende Tribunal udnævnes af ministeren og bestrider hvervet på deltid i en treårs periode 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]?«

- 49 Efter anmodning fra den forelæggende ret er det blevet undersøgt, om der er behov for at undergive den foreliggende sag en hasteprocedure i henhold til artikel 104b i Domstolens procesreglement i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for denne anmodning. Ved afgørelse af 2. maj 2011 truffet i henhold til artikel 104b, stk. 1, fjerde afsnit, blev det besluttet, efter at have hørt generaladvokaten, ikke at efterkomme denne anmodning.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 50 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat underkaster behandlingen af visse kategorier af asylansøgninger en fremskyndet eller prioriteret procedure, når disse defineres på grundlag af et kriterium om ansøgerens nationalitet eller oprindelsesland.
- 51 I denne henseende har D. og A. i retsmødet gjort gældende, at behandlingen af en asylansøgning ved en prioriteret eller fremskyndet procedure alene kan indføres i henhold til nævnte direktivs artikel 23, stk. 3, når ansøgningen er begrundet, eller når alt synes at indikere på grundlag af en af de 15 begrundelser, der er opført i denne artikels stk. 4, at ansøgningen er ugrundet. Derfor er medlemsstaterne ikke berettigede til at underkaste behandlingen af asylansøgninger en sådan procedure alene på grundlag af et kriterium om ansøgernes nationalitet eller oprindelsesland.
- 52 Desuden finder sagsøgerne i hovedsagerne, at valget af en fremskyndet eller prioriteret procedure alene kan vedrøre en individuel ansøgning og ikke en kategori af ansøgninger. De har bl.a. påpeget, at artikel 3 i Genèvekonventionen anfører, at de kontraherende stater anvender bestemmelserne i denne konvention på flygtninge uden forskelsbehandling for så vidt angår race, religion eller oprindelsesland. Det er derfor deres opfattelse, at indførelsen af en fremskyndet eller prioriteret procedure for en kategori af personer, der defineres efter et sådant kriterium, er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.
- 53 Irland har gjort gældende, at artikel 23, stk. 3, i direktiv 2005/85 bør fortolkes i lyset af hele artikel 23 og direktivets samlede kontekst, under hensyntagen til dets betragtninger, herunder især 11. betragtning, der anerkender princippet om medlemsstaternes procesautonomi med hensyn til tilrettelæggelsen af behandlingen af asylansøgninger.
- 54 Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at Irland prioriterer visse asylansøgninger på grundlag af et kriterium om asylansøgernes nationalitet. Bestemmelsen pålægger nemlig ikke medlemsstaterne nogen tvang eller begrænsning vedrørende fastlæggelsen af kategorier af grupper af asylansøgere, såfremt sagsbehandlingen foregår under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i det nævnte direktivs kapitel II.
- 55 Ifølge Irland kan artikel 23, stk. 4, i direktiv 2005/85 ikke fortolkes isoleret uden at tage hensyn især til samme artikels stk. 3 eller resten af direktivet i sin helhed. Denne konklusion følger for det første af anvendelsen i stk. 4 af adverbiet »ligeledes«, der skal udbygge grundbestemmelsen i det nævnte stk. 3, og for det andet af den omstændighed, at det nævnte stk. 4 indeholder en ikke-udtømmende liste over tilfælde, hvor en medlemsstat er bemyndiget til at prioritere eller fremskynde behandlingen af asylansøgninger. En sådan fortolkning er i øvrigt den, som UNHCR lægger til grund, idet UNHCR i en rapport offentliggjort i marts måned 2010 finder, set i lyset af ordlyden af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2005/85, at den lange liste over valgfrie begrundelser for prioriteret eller fremskyndet behandling i denne artikels stk. 4 kun er af »illustrativ karakter«.

- 56 Irland har endvidere gjort gældende, at forskellen i den anvendte behandling over for statsborgere fra visse tredjelande ikke har nogen indvirkning på de materielle rettigheder, der tildeles ved direktiv 2005/85. Efter ikrafttrædelsen af den ministerielle instruks af 2003 har alle asylansøgninger, prioriterede eller ej, således modtaget en dybdegående sagsbehandling. Forskellen mellem de prioriterede og ikke-prioriterede ansøgninger foregår på ORAC's niveau og vedrører fristerne for fastsættelse af samtalerne samt udarbejdelsen og udsendelsen af rapporterne i henhold til flygtningeloven. Enhver asylansøger, uanset om hans ansøgning er prioriteret eller ej, har ret til at indgive klage til Refugee Appeals Tribunal, og der er ingen processuelle eller materielle forskelle mellem de klager, der er indgivet enten på grundlag af en prioriteret eller en ikke-prioriteret ansøgning.
- 57 Med henblik på besvarelse af det første spørgsmål skal det indledningsvis fastslås, at direktiv 2005/85, som det fremgår af tredje og fjerde betragtning dertil samt artikel 1, har til formål at indføre fælles minimumsstandards for en retfærdig og effektiv asylprocedure i medlemsstaterne.
- 58 Proceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus hviler, som det fremgår af ottende betragtning til direktiv 2005/85, på respekten for de grundlæggende rettigheder og principper, der bl.a. er anerkendt i chartret. Bestemmelserne i dette direktivs kapitel II anfører de grundlæggende principper og garantier, i overensstemmelse med hvilke medlemsstaterne i henhold til dettes artikel 23, stk. 1, skal behandle alle asylansøgninger inden for rammerne af en behandlingsprocedure.
- 59 Direktivets artikel 23, stk. 2, anfører, 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.
- 60 Som det fremgår af 11. betragtning til direktivet, har både medlemsstaterne og asylansøgerne en interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om asylansøgninger.
- 61 I den sammenhæng giver artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85 medlemsstaterne mulighed for at anvende en prioriteret eller fremskyndet procedure for behandling af asylansøgninger.
- 62 Denne mulighed, som medlemsstaterne har til at fastsætte en prioriteret behandling af en asylansøgning, skal fortolkes under hensyntagen til den skønsmargen, som disse har ved tilrettelæggelsen af behandlingen af ansøgningerne.
- 63 I præmis 29 i dom af 28. juli 2011, Samba Diouf (sag C-69/10, Sml. I, s. 7151), har Domstolen allerede haft lejlighed til at påpege, at medlemsstaterne i flere henseender råder over en skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen af bestemmelserne i direktiv 2005/85 under hensyntagen til særegenhederne i national ret.
- 64 Under udarbejdelsen af direktiv 2005/85 påpegede EU-lovgiver, at medlemsstaterne har en skønsmargen med hensyn til gennemførelsen af proceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Således har Europa-Kommissionen i punkt 2 i forslaget til direktiv om minimumsstandards for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (KOM(2000) 578 endelig) præciseret, at alle standarderne for gennemførelsen af en retfærdig og effektiv procedure er angivet med forbehold for det skøn, medlemsstaterne råder over til at klassificere sagerne efter prioritet på grundlag af deres nationale politikker.
- 65 Samme hensigt hos EU-lovgiver om at overlade medlemsstaterne en bred skønsmargen genfindes i selve teksten i direktiv 2005/85, bl.a. i ordlyden af 11. betragtning og artikel 23 om behandlingsproceduren.

- 66 Således fremgår det af 11. betragtning til direktiv 2005/85, i dennes andet punktum, 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 dette direktiv fastsatte standarder.
- 67 Ordlyden af artikel 23, stk. 3, i direktiv 2005/85 angiver samme hensigt. I henhold til denne bestemmelse »kan« medlemsstaterne prioritere eller fremskynde behandlingen, »bl.a.« hvis ansøgningen forekommer begrundet, eller ansøgeren har særlige behov.
- 68 Således som Kommissionen har gjort gældende, indikerer den anvendte betegnelse, dvs. »behandlingen« (»any examination«), at den mulighed, der er tildelt medlemsstaterne, til at prioritere visse asylansøgninger eller fremskynde behandlingen ikke kan begrænses til de tilfælde, der er opregnet i den nævnte artikel 23, stk. 3. Brugen af udtrykket »bl.a.« i denne bestemmelse indebærer, at en sådan procedure kan anvendes både i forhold til de begrundede ansøgninger og de ugrundede.
- 69 På samme måde »kan« medlemsstaterne i henhold til artikel 23, stk. 4, i direktiv 2005/85 anvende den prioriterede eller fremskyndede procedure på grundlag af en af de 15 specifikke grunde, der berettiger til iværksættelse af en sådan procedure.
- 70 Som anført af Irland og den græske regering fremgår det af ordlyden af artikel 23, stk. 3 og 4, at listen over de ansøgninger, der kan gøres til genstand for en prioriteret eller fremskyndet behandling, er vejledende og ikke udtømmende. Medlemsstaterne kan derfor beslutte at prioritere eller fremskynde ansøgninger, der ikke er omfattet af nogen af de kategorier, der er opregnet i dette stk. 4, på betingelse af, at de overholder de grundlæggende principper og garantier, der er omhandlet i kapitel II i direktiv 2005/85.
- 71 For så vidt angår princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er påberåbt af sagsøgerne i hovedsagerne, må det konstateres, således som det fremgår såvel af 17. betragtning til direktivet som af dets artikel 8, at oprindelseslandet og dermed ansøgerens nationalitet spiller en afgørende rolle på asylområdet og især i det system, der er indført ved direktiv 2005/85. Det følger nemlig af direktivets artikel 8, stk. 2, litra b), at ansøgerens oprindelsesland har indflydelse på den besluttende myndigheds afgørelse, henset til, at denne skal indhente oplysninger om den generelle situation i dette land med henblik på at afgøre, om der foreligger en fare for asylansøgeren og i givet fald, om denne behøver international beskyttelse.
- 72 Endvidere har EU-lovgiver, således som det fremgår af 17. betragtning til direktiv 2005/85, indført begrebet »sikkert oprindelsesland«, hvorefter medlemsstaterne, hvis et tredjeland kan betragtes som et sikkert oprindelsesland, bør kunne betragte dette som sikkert for en given ansøger. Lovgiver har ligeledes i direktivets artikel 23, stk. 4, litra c), fastsat, at medlemsstaterne kan beslutte, at en behandlingsprocedure prioriteres eller fremskyndes, når asylansøgningen anses for grundløs, fordi ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland i den forstand, hvori begrebet anvendes i samme direktiv.
- 73 Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 67 i forslaget til afgørelse, at asylansøgerens nationalitet er et forhold, der kan tages i betragtning for at begrunde en prioriteret eller fremskyndet behandling af en asylansøgning.
- 74 Det skal imidlertid præciseres, at den prioriterede procedure – for at undgå en forskelsbehandling mellem asylansøgere fra et bestemt tredjeland, hvis ansøgninger undergives en prioriteret behandlingsprocedure, og statsborgere fra andre tredjelande, hvis ansøgninger behandles efter den normale procedure – ikke bør fratage ansøgere under den første kategori de garantier, der kræves efter artikel 23 i direktiv 2005/85, og som finder anvendelse på enhver form for procedure.

- 75 Derfor bør indførelsen af en prioriteret procedure som den, der er omhandlet i hovedsagerne, fuldt ud tillade udøvelsen af de rettigheder, som det nævnte direktiv giver asylansøgere, der er nigerianske statsborgere. Især bør sidstnævnte have en tilstrækkelig lang frist til at samle og fremlægge de oplysninger, der er nødvendige for at underbygge deres ansøgning, således at den besluttende myndighed kan foretage en retfærdig og fuldstændig behandling af disse ansøgninger samt sikre sig, at ansøgerne ikke udsættes for fare i deres oprindelseslande.
- 76 High Court har i forelæggelsesafgørelsen påpeget, at sagsøgerne i hovedsagerne ikke for denne ret havde anført noget forhold, hvorefter det kunne fastslås, at den prioriterede behandling, der kræves efter den ministerielle instruks af 2003, har medført en krænkelse af de grundlæggende principper og garantier, der er omhandlet i kapitel II i direktiv 2005/85, og den havde i sin dom af 9. februar 2011 vedrørende sagens realitet fastslået, at D.'s og A.'s ansøgninger var blevet behandlet i overensstemmelse med disse grundlæggende principper og garantier.
- 77 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 23, stk. 3 og 4, i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i samme direktivs kapitel II underkaster behandlingen af visse kategorier af asylansøgninger, der defineres på grundlag af et kriterium om ansøgerens nationalitet eller oprindelsesland, en prioriteret eller fremskyndet procedure.

Det andet spørgsmål

- 78 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 39 i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale retsfor skrifter på asylområdet som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, og som indfører et system vedrørende proceduren for tildeling af flygtningestatus indeholdende visse administrative eller organisatoriske karakteristika.
- 79 Den forelæggende ret ønsker især oplyst, om retsfor skrifter som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, og som fastsætter adgang til klage over den besluttende myndigheds afgørelser ved Refugee Appeals Tribunal, hvis egenskab af uafhængig ret anfægtes af sagsøgerne i hovedsagerne, opfylder kravet om et effektivt retsmiddel, således som fastsat i artikel 39 i direktiv 2005/85.
- 80 Nævnte direktivs artikel 39, stk. 1, litra a), anfører, at medlemsstaterne skal sørge for, at asylansøgerne har ret til effektive retsmidler ved en ret i forbindelse med en afgørelse, der er truffet om deres asylansøgning. Princippet om adgang til effektive retsmidler for en domstol, der er et generelt princip i EU-retten, er knæsat i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 29 og 31, og Samba Diouf-dommen, præmis 49).
- 81 Det præciseres i første punktum i 27. betragtning til direktiv 2005/85, at det afspejler et grundlæggende princip i fællesskabsretten, at 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.
- 82 Sagsøgerne i hovedsagerne har bl.a. gjort gældende, at Refugee Appeals Tribunal ikke er en »ret« i den nævnte artikels forstand.
- 83 Det bemærkes i denne henseende, at det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen for at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en »ret« i artikel 267 TEUF's 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, og om det er uafhængigt

(jf. dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., Sml. I, s. 4609, præmis 29, af 22.12.2010, sag C-517/09, RTL Belgium, Sml. I, s. 14093, præmis 36, og af 14.6.2011, sag C-196/09, Miles m.fl., Sml. I, s. 5105, præmis 37).

- 84 Ifølge indlæggene indgivet til Domstolen af såvel sagsøgerne i hovedsagerne som medlemsstaterne og institutionerne er det ubestridt, at Refugee Appeals Tribunal opfylder kriterierne om at være oprettet ved lov, have permanent karakter og træffe afgørelser på grundlag af retsregler.
- 85 Derimod har sagsøgerne i hovedsagerne anfægtet den omstændighed, at den omhandlede Refugee Appeals Tribunal udgør en obligatorisk retsinstans, at der i forbindelse med proceduren anvendes en kontradiktorisk sagsbehandling, og at den er uafhængig.
- 86 I denne henseende skal det for det første fastslås, at Refugee Appeals Tribunal i overensstemmelse med flygtningelovens section 15 og section 16(1) er den kompetente ret til at behandle klager over anbefalinger fra Refugee Applications Commissioner og til at træffe afgørelser om dem, idet anbefalinger i overensstemmelse med bilag I, andet led, til direktiv 2005/85 er afgørelser truffet i første instans om asylansøgningerne.
- 87 Endvidere er ministeren i tilfælde, hvor der gives medhold i klagen ved Refugee Appeals Tribunal, forpligtet til i overensstemmelse med flygtningelovens section 17(1) at tildele flygtningestatus. Kun såfremt Refugee Appeals Tribunal ikke giver medhold i asylansøgerens klage, kan denne ikke desto mindre tildeles flygtningestatus af ministeren. Sidstnævnte råder således ikke over nogen skønsmargen, når Refugee Appeals Tribunal har truffet en for asylansøgeren positiv afgørelse. Refugee Appeals Tribunals positive afgørelser har på denne måde retskraft og binder de statslige myndigheder.
- 88 For det andet bemærkes, at kravet om en kontradiktorisk procedure ikke er et absolut kriterium (jf. dom af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 31).
- 89 I denne henseende er ORAC's deltagelse som part i klagesagen ved Refugee Appeals Tribunal med henblik på at forsvare den afgørelse, der er truffet i første instans, ikke en nødvendighed.
- 90 Det skal derimod fremhæves, at flygtningelovens section 16(5) bestemmer, at Refugee Applications Commissioner skal give Refugee Appeals Tribunal en kopi af alle rapporter, dokumenter og skriftlige erklæringer, der er blevet forelagt for den i henhold til denne lovs section 11, samt skriftlig oplysning om arten og oprindelsen af enhver anden oplysning vedrørende ansøgningen, som den har fået kendskab til i løbet af sin undersøgelse. I henhold til section 16(8) giver Refugee Appeals Tribunal ansøgeren og dennes solicitor samt efter anmodning De Forenede Nationers højkommisær for flygtninge samme kopier.
- 91 I henhold til flygtningelovens section 16(10) og 16(11), litra a) og c), kan Refugee Appeals Tribunal ligeledes afholde en mundtlig forhandling, hvortil denne kan indkalde enhver person, hvis vidneudsagn er påkrævet, samt høre både asylansøgeren og Refugee Applications Commissioner føre deres sag i egen person eller ved en lovlig repræsentant. Følgelig har hver part lejlighed til at gøre Refugee Appeals Tribunal bekendt med alle de oplysninger, der er nødvendige for, at ansøgningen kan imødekommes, eller for forsvaret.
- 92 Endvidere anføres det i den nævnte section 16(16), at Refugee Appeals Tribunal, inden den træffer afgørelse i klagesagen, skal tage hensyn til bl.a. rapporten fra Refugee Applications Commissioner, enhver bemærkning, der er afgivet af denne eller af De Forenede Nationers højkommisær for flygtninge, fremlagte beviser og erklæringer afgivet under den mundtlige forhandling samt ethvert dokument, skriftlig erklæring eller anden oplysning, der er afgivet til Refugee Applications Commissioner.

- 93 Det følger heraf, at Refugee Appeals Tribunal råder over en vidtrækkende kontrolbeføjelse, idet den behandler såvel de retlige som de faktiske spørgsmål, og den træffer afgørelse med hensyn til alle de beviser, der er fremlagt for den, og i forhold til hvilke den har en skønsbeføjelse.
- 94 For det tredje har sagsøgerne i hovedsagerne gjort gældende, at Refugee Appeals Tribunal ikke er uafhængig, idet der er organisatoriske bånd mellem denne, ORAC og ministeren, og at dens medlemmer er udsat for eksternt pres. Navnlig fratager reglerne om udnævnelsen, embedsperioden, afsættelsen af dens medlemmer og andre aspekter af disses mandat Refugee Appeals Tribunals uafhængighed.
- 95 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 (dom af 30.5.2002, sag C-516/99, Schmid, Sml. I, s. 4573, præmis 36, og RTL Belgium-dommen, præmis 38).
- 96 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 (dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, Sml. I, s. 8613, præmis 50 og 51, og RTL Belgium-dommen, præmis 39). 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 (Wilson-dommen, præmis 52, og RTL Belgium-dommen, præmis 40).
- 97 Domstolen har ligeledes præciseret, at disse garantier for uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler – om bl.a. organets sammensætning, medlemmernes udnævnelse og funktionsperiode, tilfælde, hvor organets medlemmer ikke må deltage i behandlingen af en sag, tilfælde, hvor de har pligt til at vige deres sæde, samt tilfælde, hvor de kan afsættes – 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. Med henblik på at opfylde kravet om organets uafhængighed kræves det navnlig ifølge fast retspraksis, at de tilfælde, hvor et organs medlemmer kan afsættes, er præciseret udtrykkeligt i lovbestemmelser (jf. kendelse af 14.5.2008, sag C-109/07, Pilato, Sml. I, s. 3503, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 I det foreliggende tilfælde anfører flygtningelovens section 15(2), at Refugee Appeals Tribunal er uafhængig i udøvelsen af sine funktioner. Selv om ministeren endvidere har en skønsbeføjelse til at omgøre en negativ afgørelse af en ansøgning og tildele flygtningestatus, skal det bemærkes, at når Refugee Appeals Tribunal træffer afgørelse til fordel for asylansøgeren, er ministeren bundet af dennes afgørelse og er således ikke bemyndiget til at efterprøve afgørelsen.
- 99 For så vidt angår reglerne for udnævnelse af medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal er de ikke af en sådan art, at de rejser tvivl om Refugee Appeals Tribunals uafhængighed. Dennes medlemmer udnævnes nemlig for en bestemt periode blandt personer med mindst fem års erfaring som barrister eller solicitor, idet den omstændighed, at denne udnævnelse foretages af ministeren, ikke er væsentligt forskellig fra praksis i flere andre medlemsstater.
- 100 For så vidt angår spørgsmålet om afsættelse af medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal fremgår det af section 7 i bilag II til flygtningeloven, at de ordinære medlemmer af Refugee Appeals Tribunal kan afsættes af ministeren, idet dennes afgørelse skal præcisere begrundelsen for afsættelsen.
- 101 Således som generaladvokaten har anført i punkt 88 i forslaget til afgørelse, er de tilfælde, hvor medlemmerne af Refugee Appeals Tribunal kan afsættes, ikke præcist fastsat i flygtningeloven. Det præciseres desuden ikke, om afgørelsen vedrørende afsættelsen af et medlem af Refugee Appeals Tribunal kan underlægges domstolskontrol.

- 102 Således som det fremgår af andet punktum i 27. betragtning til direktiv 2005/85, afhænger retsmidlets effektivitet for så vidt angår behandlingen af de relevante omstændigheder imidlertid af den enkelte medlemsstats administrative og retlige system betragtet som en helhed. Derfor skal det irske system for tildeling og fratagelse af flygtningestatus betragtes samlet for at kunne vurdere, om det garanterer retten til effektive retsmidler som fastsat i direktivets artikel 39.
- 103 I det foreliggende tilfælde kan asylansøgere i medfør af section 5 i lov af 2000 om ulovlig immigration ligeledes anfægte gyldigheden af anbefalinger fra Refugee Applications Commissioner og afgørelser fra Refugee Appeals Tribunal ved High Court, hvis domme kan appelleres til Supreme Court. Disse appellmuligheder synes i sig selv at kunne beskytte Refugee Appeals Tribunal mod eventuelle fristelser til at give efter for indblanding eller ydre pres, der ville kunne bringe dens medlemmers uafhængighed i fare.
- 104 På det grundlag må det konkluderes, at kriteriet om uafhængighed er opfyldt i det irske system for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, og at dette system derfor skal anses for at overholde retten til effektive retsmidler.
- 105 Det følger heraf, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 39 i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for nationale retsforskrifter som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, og som gør det muligt for en asylansøger enten at indgive klage over den besluttende myndigheds afgørelse ved en ret såsom Refugee Appeals Tribunal og at iværksætte appel af dennes afgørelse ved en højere retsinstans såsom High Court eller at anfægte gyldigheden af afgørelsen fra denne besluttende myndighed ved High Court, hvis domme kan appelleres til Supreme Court.

Sagens omkostninger

- 106 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 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 under overholdelse af de grundlæggende principper og garantier i samme direktivs kapitel II underkaster behandlingen af visse kategorier af asylansøgninger, der defineres på grundlag af et kriterium om ansøgerens nationalitet eller oprindelsesland, en prioriteret eller fremskyndet procedure.**
- 2) **Artikel 39 i direktiv 2005/85 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for nationale retsforskrifter som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, og som gør det muligt for en asylansøger enten at indgive klage over den besluttende myndigheds afgørelse ved en ret såsom Refugee Appeals Tribunal (Irland) og at iværksætte appel af dennes afgørelse ved en højere retsinstans såsom High Court (Irland) eller at anfægte gyldigheden af afgørelsen fra denne besluttende myndighed ved High Court, hvis domme kan appelleres til Supreme Court (Irland).**

Underskrifter