



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 31 stycznia 2013 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólny europejski system azylowy — Wniosek obywatela państwa trzeciego o nadanie statusu uchodźcy — Dyrektywa 2005/85/WE — Artykuł 23 —  
Możliwość skorzystania z procedury priorytetowego rozpoznania wniosku u udzielenie azylu —  
Procedura krajowa przewidująca zastosowanie trybu priorytetowego przy rozpatrywaniu wniosków złożonych przez osoby należące do pewnej kategorii zdefiniowanej według kryterium przynależności państwowej lub kraju pochodzenia — Prawo do skutecznego środka zaskarżenia — Artykuł 39 wspomnianej dyrektywy — Pojęcie sądu lub trybunału w rozumieniu tego artykułu

W sprawie C-175/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (Irlandia) postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 kwietnia 2011 r., w postępowaniu:

**H.I.D.,**

**B.A.**

przeciwko

**Refugee Applications Commissioner,**

**Refugee Appeals Tribunal,**

**Minister for Justice, Equality and Law Reform,**

**Ireland,**

**Attorney General,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Rosas (sprawozdawca), pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, E. Juhász, U. Lohmus, A. Arabadjiev i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 czerwca 2012 r.,

\* Język postępowania: angielski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu H.I.D. przez R. Boyle’a, SC, A. Lowry’ego i G. O’Hallorana, BL, upoważnionych przez A. Bella Cortésa, solicitor,
- w imieniu B.A. przez R. Boyle’a, A. Lowry’ego i G. O’Hallorana, upoważnionych przez B. Trayersa, solicitor,
- w imieniu Irlandii przez E. Creedon i E. Burke oraz przez A. Flynn’a i M.D. O’Hagana, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Collinsa, SC, i D. Conlana Smytha, barrister,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Michelogiannaki i L. Kotroni, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande i M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 23 i 39 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326, s. 13).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów między H.I.D. i B.A., obywatelami nigeryjskimi, a Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform (zwanym dalej „Minister for Justice”), Irland i Attorney General w przedmiocie odmowy przez Minister for Justice uwzględnienia w ramach procedury priorytetowej wniosku złożonego przez nich celem uzyskania statutu uchodźcy.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Jak wynika z motywu 2 dyrektywy 2005/85, konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. przewidywały w szczególności ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i łącznym stosowaniu Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), zwanej dalej „konwencją genewską”], która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. Konwencja ta została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców podpisanym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który z kolei wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r., potwierdzając w ten sposób zasadę non-refoulement i zapewniając, że nikt nie będzie odesłany tam, gdzie narażony jest na prześladowania.

4 Zgodnie z motywami 3 i 4 dyrektywy 2005/85:

„(3) W konkluzjach z Tampere przewidziano, że w niedługim terminie wspólny europejski system azylowy powinien objąć wspólne normy rzetelnych i skutecznych procedur azylowych w państwach członkowskich, a w dłuższym terminie zasady wspólnotowe prowadzące do wspólnej procedury azylowej we Wspólnocie Europejskiej.

(4) Minimalne normy dotyczące procedur nadawania lub cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich są wobec tego pierwszym środkiem w zakresie procedur azylowych”.

5 Wspomniana dyrektywa na mocy jej motywu 8 nie narusza praw podstawowych i przestrzega zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

6 Motyw 11 dyrektywy 2005/85 stanowi:

„Podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie azylu w możliwie jak najkrótszym terminie leży w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców. Organizacja postępowania w sprawie wniosków o udzielenie azylu powinna być pozostawiona uznaniu państw członkowskich, tak aby mogły one, zgodnie ze swoimi potrzebami krajowymi, traktować priorytetowo lub przyspieszać postępowanie w przypadku dowolnego wniosku, biorąc pod uwagę normy zawarte [w poszanowaniu norm zawartych] w niniejszej dyrektywie”.

7 Motyw 13 zdanie pierwsze wskazanej powyżej dyrektywy brzmi następująco:

„W interesie prawidłowego uznania osób potrzebujących ochrony za uchodźców w rozumieniu art. 1 konwencji genewskiej każdy wnioskodawca powinien, z zastrzeżeniem określonych wyjątków, mieć skuteczny dostęp do procedur, możliwość współpracy i właściwego komunikowania się z właściwymi organami w celu przedstawienia odpowiednich faktów swojej sprawy oraz wystarczające gwarancje proceduralne prowadzenia swojej sprawy na wszystkich etapach procedury”.

8 Motyw 17 dyrektywy 2005/85 stanowi:

„Kluczową okolicznością, na której opiera się w pełni uzasadniony wniosek o udzielenie azylu, jest bezpieczeństwo wnioskodawcy w jego kraju pochodzenia. W przypadku gdy państwo trzecie może zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia, państwa członkowskie powinny być w stanie określić je jako bezpieczne i domniemywać, że jest ono bezpieczne dla danego wnioskodawcy, chyba że przedstawi on poważne przeciwdowody”.

9 Motyw 27 wspomnianej dyrektywy precyzuje:

„W myśl podstawowej zasady prawa wspólnotowego od decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie azylu oraz w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy służą skuteczne środki odwoławcze przed sądem lub trybunałem w rozumieniu art. [267 TFUE]. Skuteczność środków odwoławczych, również w odniesieniu do badania odpowiednich faktów, uzależniona jest od systemu administracyjnego i sądowego każdego państwa członkowskiego postrzeganego jako całość”.

10 Zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie wyznaczają dla wszystkich procedur organ rozpatrujący, który będzie odpowiedzialny za właściwe rozpatrzenie wniosków zgodnie z niniejszą dyrektywą. Z art. 2 lit. e) tej dyrektywy wynika, że ów organ rozpatrujący należy rozumieć jako każdy organ quasi-sądowy lub organ administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu i właściwy do podejmowania decyzji w pierwszej instancji w takich sprawach, z zastrzeżeniem załącznika I do wspomnianej dyrektywy.

- 11 Przeprowadzane przez ten organ badanie musi być dokonywane w poszanowaniu pewnych podstawowych zasad i gwarancji ustanowionych w rozdziale II dyrektywy 2005/85, który zawiera art. 6–22.
- 12 Artykuł 8 ust. 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:
- „Państwa członkowskie zapewniają, aby [że] decyzje organu rozpatrującego w sprawie wniosków o udzielenie azylu były [będą] podejmowane po odpowiednim rozpatrzeniu. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby [że]:
- wnioski były [będą] rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie;
  - otrzymywane były [będą uzyskiwane] precyzyjne i aktualne informacje z różnych źródeł, takich jak Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), dotyczące ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl oraz, tam gdzie jest to konieczne, w krajach, przez które przejeżdżały one tranzytem, oraz aby [że] takie informacje były [będą] udostępniane personelowi odpowiedzialnemu za rozpatrywanie wniosków i podejmowanie decyzji;
  - personel rozpatrujący wnioski i podejmujący decyzje [będzie] posiadał wiedzę dotyczącą właściwych standardów stosowanych w dziedzinie prawa azylowego i uchodźczego”.
- 13 Ponadto art. 9 ust. 1 i 2 akapit pierwszy dyrektywy 2005/85 przewiduje, iż państwa członkowskie zapewniają, że decyzje w sprawie wniosków o udzielenie azylu będą wydawane na piśmie i że w przypadku odrzucenia wniosku decyzja będzie zawierała pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne oraz informację o sposobach odwołania się od negatywnej decyzji.
- 14 Jednocześnie na podstawie art. 10 ust. 1 wspomnianej dyrektywy osobom ubiegającym się o azyl należy udzielić minimalnych gwarancji, takich jak prawo do bycia poinformowanym w języku, co do którego istnieją rozsądne przypuszczenia, że zostanie on przez nie zrozumiany, dostęp do pomocy tłumacza, możliwość kontaktu z UNHCR, otrzymanie w rozsądnym terminie zawiadomienia o decyzji organu rozpatrującego w sprawie ich wniosku czy też prawo do bycia poinformowanym o wyniku decyzji organu rozpatrującego. Ponadto art. 12 ust. 1 akapit pierwszy rzeczony dyrektywy przewiduje, że przed podjęciem decyzji przez organ rozpatrujący osobie ubiegającej się o azyl przysługuje możliwość stawienia się na przesłuchanie w sprawie swojego wniosku o udzielenie azylu, które prowadzi osoba właściwa na mocy prawa krajowego do prowadzenia tego rodzaju przesłuchań.
- 15 Artykuł 23 ust. 1–3 dyrektywy 2005/85, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku”, stanowi:
- „1. Państwa członkowskie prowadzą postępowanie w sprawie wniosków o udzielenie azylu w drodze procedury rozpatrywania zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami rozdziału II.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby [że] procedura taka została [zostanie] zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla właściwego i pełnego rozpatrzenia sprawy.
- [...]
3. Państwa członkowskie mogą nadać priorytet lub przyspieszyć każde rozpatrzenie sprawy zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami rozdziału II, w tym w przypadku gdy istnieje prawdopodobieństwo, że wniosek jest dobrze uzasadniony lub gdy wnioskodawca jest osobą o szczególnych potrzebach”.

16 W art. 23 ust. 4 wspomnianej dyrektywy zostało wymienionych piętnaście szczególnych powodów uzasadniających zastosowanie priorytetowej lub przyspieszonej procedury rozpoznania wniosku.

17 Wspomniany art. 23 ust. 4 rzeczony dyrektywy stanowi w szczególności:

„Państwa członkowskie mogą także przewidzieć, że procedura rozpatrywania zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami rozdziału II otrzymuje priorytet lub jest przyspieszona, jeżeli:

[...]

b) wnioskodawca w sposób oczywisty nie spełnia warunków statusu uchodźcy lub nie może uzyskać statusu uchodźcy w państwie członkowskim na mocy dyrektywy [Rady] 2004/83/WE {z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako os[ób], które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12)} ; lub

c) wniosek o udzielenie azylu uważany jest za bezzasadny:

i) ponieważ wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu art. 29–31 niniejszej dyrektywy; lub

ii) ponieważ państwo, które nie jest państwem członkowskim, jest uważane za bezpieczny dla wnioskodawcy kraj trzeci, bez uszczerbku dla art. 28 ust. 1; lub

[...]”.

18 Artykuł 39 dyrektywy 2005/85, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka odwoławczego”, stanowi w szczególności w swym ust. 1 lit. a), iż państwa członkowskie zapewniają, że osoby ubiegające się o azyl będą miały prawo do skutecznego środka odwoławczego od decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie azylu przed sądem lub trybunałem.

19 Załącznik I do dyrektywy 2005/85 przewiduje, iż przy wprowadzaniu w życie przepisów tej dyrektywy Irlandia może uznawać, że organ rozpatrujący, o którym mowa w art. 2 lit. e) dyrektywy, dokonujący ustalenia, czy wnioskodawca powinien lub, w zależności od przypadku, nie powinien zostać uznany za uchodźcę, oznacza Office of the Refugee Applications Commissioner (komisarza ds. wniosków o udzielenie azylu, zwanego dalej „ORAC”). Zgodnie z tym załącznikiem decyzje wydawane w pierwszej instancji, o których mowa w tym samym przepisie dyrektywy, obejmują zalecenia Refugee Applications Commissioner dotyczące tego, czy wnioskodawca powinien lub, w zależności od przypadku, nie powinien zostać uznany za uchodźcę.

#### *Prawo irlandzkie*

20 Właściwe w niniejszej sprawie przepisy zawarte są w Refugee Act 1996 (ustawie z 1996 r. o uchodźcach), zmienionej art. 11 ust. 1 Immigration Act 1999 (ustawy z 1999 r. o imigracji), art. 9 Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000 (ustawy z 2000 r. o nielegalnej imigracji) oraz art. 7 Immigration Act 2003 (ustawy z 2003 r. o imigracji) (zwanej dalej „ustawą z 1996 r. o uchodźcach”). Ustawa ta przewiduje w szczególności zasady proceduralne dotyczące wniosków o udzielenie azylu.

#### Procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu w Irlandii

21 Z załączonego do postanowienia odsyłającego orzeczenia High Court z dnia 9 lutego 2011 r. wynika, że procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu odbywa się w sposób następujący.

- 22 Na mocy art. 8 ustawy o uchodźcach z wnioskiem o udzielenie azylu występuje się do Refugee Applications Commissioner. Artykuł 11 tej ustawy przewiduje, że ten ostatni, który jest członkiem ORAC, odpowiada za przesłuchanie wnioskodawcy oraz za przeprowadzenie dochodzenia i wystosowanie żądań o udzielenie niezbędnych informacji. Na mocy art. 13 wspomnianej ustawy sporządza on następnie sprawozdanie, w którym zamieszcza pozytywne lub negatywne zalecenie w sprawie przyznania statusu uchodźcy danemu wnioskodawcy, i przekazuje to sprawozdanie Minister for Justice.
- 23 Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o uchodźcach, jeżeli zalecenie Refugee Applications Commissioner jest pozytywne, Minister for Justice ma obowiązek nadać danemu wnioskodawcy status uchodźcy. Jeżeli Refugee Applications Commissioner nie zaleca przyznania wnioskodawcy statusu uchodźcy, ten może odwołać się od takiego zalecenia do Refugee Appeals Tribunal na mocy art. 16 rzeczonyj ustawy.
- 24 Odwołanie do Refugee Appeals Tribunal może obejmować etap ustny przed jego członkiem. Po przeprowadzeniu rozprawy Refugee Appeals Tribunal wydaje rozstrzygnięcie, które potwierdza lub odrzuca zalecenie Refugee Applications Commissioner. Jeżeli Refugee Appeals Tribunal przyznaje rację osobie ubiegającej się o azyl i uważa, że zalecenie powinno być pozytywne, Minister for Justice ma obowiązek nadać status uchodźcy zgodnie z art. 17 ust. 1 wspomnianej ustawy. W przeciwnym razie, jeżeli Refugee Appeals Tribunal potwierdza negatywne zalecenie Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice zachowuje uprawnienia dyskrecjonalne i podejmuje decyzję w sprawie nadania lub odmowy nadania tego statusu.
- 25 Na mocy art. 5 ustawy z 2000 r. o nielegalnej imigracji osoby ubiegające się o azyl mogą zakwestionować ważność zaleceń Refugee Applications Commissioner i rozstrzygnięcia Refugee Appeals Tribunal przed High Court, z zastrzeżeniem specjalnych warunków mających zastosowanie do spraw dotyczących azylu. Zgodnie ze wspomnianym art. 5 od orzeczenia High Court można wnieść odwołanie do Supreme Court, jednak tylko wtedy, gdy sam High Court wyda wyrok zezwalający na wniesienie tego środka („certificate of leave to appeal”).
- 26 Należy również sprecyzować, że art. 12 ustawy o uchodźcach przewiduje, iż Minister for Justice może, jeżeli uzna to za konieczne lub właściwe, wydać pisemne instrukcje dla Refugee Applications Commissioner lub Refugee Appeals Tribunal w celu zobowiązania ich do tego, by przyznali oni – albo tylko jeden z nich, w zależności od przypadku – priorytet niektórym kategoriom wniosków. Zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. b) i e) tej ustawy ów priorytet może zostać nadany z uwagi na kraj pochodzenia lub zwykle miejsce zamieszkania wnioskodawców albo na datę, w której wnioski o udzielenie azylu zostały złożone.
- 27 W dniu 11 grudnia 2003 r. Minister for Justice skierował na podstawie art. 12 ust. 1 lit. b) i e) wspomnianej ustawy do Refugee Applications Commissioner i Refugee Appeals Tribunal instrukcję mającą na celu nadanie priorytetu wnioskom o udzielenie azylu składanym przez obywateli Nigerii, począwszy od dnia 15 grudnia 2003 r. (zwaną dalej „instrukcją ministerialną z 2003 r.”).
- 28 W przedłożonych Trybunałowi uwagach na piśmie Irlandia wskazała i przypomniała na rozprawie, że wspomniana instrukcja ministerialna została następnie odwołana ze skutkiem od dnia 1 marca 2010 r. na mocy wystosowanych do ORAC i przewodniczącego Refugee Appeals Tribunal pism z dnia 25 lutego 2010 r.

#### Przepisy dotyczące Refugee Appeals Tribunal

- 29 Artykuł 15 ust. 1 ustawy o uchodźcach przewiduje utworzenie trybunału o nazwie „Refugee Appeals Tribunal”, właściwego do rozpatrywania środków odwoławczych wnoszonych na podstawie art. 16 tej ustawy i do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie tych środków. Artykuł 15 ust. 2 wspomnianej ustawy stanowi, że „Refugee Appeals Tribunal jest niezawisły w wykonywaniu swych obowiązków”.

30 Artykuł 16 rzeczonyj ustawy, zatytułowany „Środki zaskarżenia wnoszone do Refugee Appeals Tribunal”, stanowi:

„1. Wnioskodawca może zaskarżyć, w przewidzianym prawem trybie, zalecenie wydane przez Refugee Applications Commissioner na podstawie art. 13 [...].

2. Refugee Appeals Tribunal może:

- a) potwierdzić zalecenie Refugee Applications Commissioner; lub
- b) uchylić zalecenie Refugee Applications Commissioner i wydać zalecenie zobowiązujące do udzielenia wnioskodawcy statusu uchodźcy.

[...]

2B. Jeżeli

[...]

- b) Minister for Justice powiadamia Refugee Appeals Tribunal, że w jego przekonaniu wnioskodawca naruszył art. 9 ust. 4 pkt a), art. 9 ust. 4A lub 5,

Refugee Appeals Tribunal wystosowuje do wnioskodawcy pismo wzywające go do wskazania na piśmie [...] powziętego przez niego zamiaru podtrzymania środka zaskarżenia lub wycofania go; w przypadku nieudzielenia przez wnioskodawcę informacji w terminie wyznaczonym w wezwaniu środek zaskarżenia uznaje się za wycofany.

[...]

3. Na mocy niniejszego artykułu środek zaskarżenia jest wnoszony na piśmie w terminie określonym w art. 13 [...]; pismo winno zawierać podstawy skargi i [...] wskazywać, czy wnioskodawca pragnie, by Refugee Appeals Tribunal przeprowadził rozprawę na potrzeby rozpoznania jego środka zaskarżenia.

[...]

5. Refugee Applications Commissioner przekazuje Refugee Appeals Tribunal kopie wszystkich sprawozdań, dokumentów lub oświadczeń pisemnych, które otrzymał na podstawie art. 11, wraz z pisemnym określeniem charakteru i źródła wszystkich innych informacji dotyczących wniosku, z którymi zapoznał się w trakcie dochodzenia.

[...]

8. Refugee Appeals Tribunal dostarcza wnioskodawcy i osobie, która występuje jako jego solicitor (jeżeli jest on znany), a także Wysokiemu Komisarzowi, na jego wniosek, kopie wszystkich sprawozdań, dokumentów lub oświadczeń pisemnych oraz wszystkich innych dokumentów przekazanych mu przez Refugee Applications Commissioner, których kopie nie zostały wcześniej przekazane wnioskodawcy lub, w zależności od przypadku, Wysokiemu Komisarzowi zgodnie z art. 11 ust. 6, wraz z pisemnym określeniem charakteru i źródła wszystkich innych informacji mających związek ze środkiem zaskarżenia, z którymi Refugee Appeals Tribunal zapoznał się przy rozpoznawaniu środka zaskarżenia wniesionego na podstawie niniejszego artykułu.

10. Do celów rozpoznania środka zaskarżenia wniesionego na podstawie niniejszego artykułu Refugee Appeals Tribunal wyznacza w razie potrzeby rozprawę, po otrzymaniu wskazania zgodnie z ust. 3.

11.

- a) Na potrzeby rozprawy [...] na podstawie niniejszego artykułu Refugee Appeals Tribunal może:
- i) wezwać do stawiennictwa każdą osobę, której zeznanie uzna za konieczne [...], i wezwać ją do złożenia zeznania i przedstawienia wszystkich dokumentów lub elementów znajdujących się w jej posiadaniu lub pod jej kontrolą [...];
  - ii) wezwać tę osobę do przedstawienia określonych dokumentów lub elementów znajdujących się w jej posiadaniu lub pod jej kontrolą; lub
  - iii) wydać jakiegokolwiek inne postanowienie w ramach rozpatrywania środka zaskarżenia, które uzna za słuszne i właściwe.
- b) Punkt a) ppkt i) i ii) nie ma zastosowania do dokumentu lub do elementu dotyczącego informacji, których ujawnienia zakazuje, w zależności od przypadku, Minister for Justice lub Minister for Foreign Affairs (minister spraw zagranicznych) (kompetencja przyznana mu niniejszą ustawą) w interesie bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego («ordre public»).
- c) Refugee Appeals Tribunal zezwala wnioskodawcy i Refugee Applications Commissioner lub uprawnionemu urzędnikowi na udział w rozprawie i występowanie – osobiste lub za pośrednictwem pełnomocnika – przed Refugee Appeals Tribunal.[...]

16. Przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie środka zaskarżenia wniesionego na podstawie niniejszego artykułu Refugee Appeals Tribunal uwzględnia:

- a) właściwe wskazanie udzielone na podstawie ust. 3;
- b) sprawozdanie Refugee Applications Commissioner sporządzone zgodnie z art. 13;
- c) wszelkie uwagi przedłożone Refugee Appeals Tribunal przez Refugee Applications Commissioner lub Wysokiego Komisarza;
- d) przedstawione dowody i złożone na rozprawie oświadczenia; oraz
- e) wszelkie dokumenty, pisemne oświadczenia lub inne informacje przedstawione Refugee Applications Commissioner zgodnie z art. 11.

[...]”.

<sup>31</sup> Załącznik II do ustawy o uchodźcach stanowi, że Refugee Appeals Tribunal składa się z przewodniczącego i członków zwyczajnych w liczbie, którą Minister for Justice za zgodą Minister for Finance (ministra finansów) uzna za konieczną do szybkiego rozpatrzenia spraw wniesionych do Refugee Appeals Tribunal, przy czym każdy członek przed mianowaniem musi posiadać co najmniej pięcioletnie praktyczne doświadczenie jako barrister lub solicitor. Członków Refugee Appeals Tribunal mianuje Minister for Justice. Każdy z członków zwyczajnych jest mianowany na trzyletnią kadencję zgodnie z zasadami, które – z zastrzeżeniem postanowień tego załącznika – wyznacza Minister for Justice w momencie mianowania. Przewodniczący Refugee Appeals Tribunal pełni swoją funkcję na podstawie pisemnej umowy o świadczenie usług określającej warunki, które od czasu do czasu mogą zostać wyznaczone przez Minister for Justice za zgodą Minister for Finance. Każdy członek zwyczajny otrzymuje wynagrodzenie, diety i zwrot kosztów, które mogą zostać ustalone na tych samych warunkach.



32 W art. 7 wspomnianego załącznika II sprecyzowano również, że Minister for Justice może odwołać członka zwyczajnego Refugee Appeals Tribunal z jego funkcji, podając przyczyny takiej decyzji.

### **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne**

33 W dwóch sprawach w postępowaniu głównym wnioski o udzielenie azylu zostały złożone w Irlandii przez obywateli nigeryjskich, którzy wjechali na terytorium tego państwa w 2008 r.

34 W sprawie dotyczącej H.I.D. wnioski o udzielenie azylu zostały odrzucone przez ORAC w sprawozdaniu z dnia 15 sierpnia 2008 r. sporządzonym na podstawie art. 13 ustawy o uchodźcach. Toczące się przed Refugee Appeals Tribunal postępowanie w przedmiocie środka odwoławczego od tego sprawozdania zostało zawieszono do czasu wydania przez sąd odsyłający wyroku w sprawach w postępowaniu głównym.

35 W sprawie dotyczącej B.A. ORAC sformułował w swym sprawozdaniu z dnia 25 sierpnia 2008 r. negatywne zalecenie w sprawie wniosku tego obywatela nigeryjskiego, które zostało potwierdzone w postępowaniu odwoławczym przez Refugee Appeals Tribunal rozstrzygnięciem z dnia 25 listopada 2008 r.

36 Zarówno H.I.D., jak i B.A. odwołali się do High Court, domagając się uchylecia instrukcji ministerialnej z 2003 r. dotyczącej nadania priorytetu wnioskowi o udzielenie azylu składanym przez obywateli nigeryjskich oraz, odpowiednio, sprawozdania Refugee Applications Commissioner z dnia 15 sierpnia 2008 r. i rozstrzygnięcia Refugee Appeals Tribunal z dnia 25 listopada 2008 r.

37 W ramach środka zaskarżenia wniesionego do High Court skarżący podnieśli dwa główne argumenty.

38 Pierwszy argument dotyczył tego, że instrukcja ministerialna z 2003 r. jest niezgodna z prawem z następujących względów. Jest ona niezgodna z art. 23 ust. 3 i 4 dyrektywy 2005/85, który zawiera wyczerpujący katalog okoliczności, w jakich można zastosować procedurę przyspieszoną, i nie wspomina o priorytecie przy rozpatrywaniu wniosków składanych przez grupę obywateli w związku z ich przynależnością państwową ani nie przewiduje przyspieszonego rozpatrywania takich wniosków. Instrukcja narusza ponadto zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W tym zakresie skarżący w postępowaniu głównym wskazali, że znaleźli się w „niekorzystnej sytuacji proceduralnej” w porównaniu z innymi ubiegającymi się o azyl osobami pochodzącymi z państw trzecich, które nie są bezpieczne, ponieważ sprawom, którym nadano priorytet, poświęca się mniej czasu i środków, skutkiem czego poświęca się mniej uwagi zbadaniu, czy do rozpatrzenia wniosku potrzebne są dodatkowe informacje lub dochodzenie, a w rezultacie wnioskodawcy mają mniejsze możliwości przedstawienia dodatkowych informacji.

39 Drugi argument dotyczy tego, że możliwość wniesienia do Refugee Appeals Tribunal środka zaskarżenia na sprawozdanie ORAC nie spełnia wymogów przewidzianego w art. 39 dyrektywy 2005/85 obowiązku zapewnienia „prawa do skutecznego środka odwoławczego”.

40 Na poparcie tego twierdzenia skarżący wskazali, że Refugee Appeals Tribunal nie jest „sądem lub trybunałem” w rozumieniu art. 267 TFUE z następujących powodów.

41 Po pierwsze, jego jurysdykcja nie jest przymusowa, ponieważ zgodność z prawem decyzji ORAC może także zostać poddana kontroli sądowej przez High Court. Po drugie, postępowania przed takim organem nie mają charakteru inter partes, zważywszy, że ORAC nie musi być reprezentowany w postępowaniu odwoławczym w celu obrony swojej decyzji wydanej w pierwszej instancji. Po trzecie, Refugee Appeals Tribunal nie spełnia wymogu niezawisłości z uwagi na funkcjonalne powiązania z ORAC i z Minister for Justice, a także pewne uprawnienia przysługujące temu ostatniemu.

- 42 W orzeczeniu z dnia 9 lutego 2011 r. High Court oddalił oba wniesione do niego środki zaskarżenia i odmówił uwzględnienia wniosków skarżących.
- 43 Co się tyczy pierwszego z podnoszonych argumentów, High Court uznał, że organizacyjne aspekty procedury azylowej zostały pozostawione uznaniu państw członkowskich, na co wskazuje motyw 11 dyrektywy 2005/85. Artykuł 23 tej dyrektywy ma charakter względnie obowiązujący, niewyczerpujący i nie zawiera żadnego wyraźnego ograniczenia co do rodzaju wniosków podlegających rozpoznaniu w trybie priorytetowym. High Court orzekł zatem, że ów art. 23, podobnie jak nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku nadania priorytetu takim sprawom, tak też nie wyklucza priorytetowego rozpoznawania innych spraw.
- 44 Co się tyczy argumentu dotyczącego dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, High Court orzekł, że różnica w traktowaniu miała charakter wyłącznie administracyjny i nie odnosiła się do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu co do istoty, ponieważ chociaż wnioski skarżących były przedmiotem przyspieszonego rozpoznania, zostały one zbadane zgodnie z zasadami i gwarancjami mającymi zastosowanie do wszystkich wniosków o udzielenie azylu, w tym z wymogami przewidzianymi w rozdziale II dyrektywy 2005/85. High Court stwierdził, że jakkolwiek skarżący argumentowali, iż znaleźli się w „niekorzystnej sytuacji proceduralnej” z powodu skrócenia terminu rozpatrywania ich wniosków o udzielenie azylu, nie wskazali oni jednak na żadne konkretne pominięcie, bezprawność bądź naruszenie tych zasad i gwarancji przy rozpatrywaniu ich wniosków. Wreszcie High Court zauważył, że różnice organizacyjne wynikające z instrukcji ministerialnej z 2003 r. były uzasadnione dużą liczbą wniosków składanych przez obywateli nigeryjskich, które stanowiły 39% wszystkich wniosków złożonych w 2003 r. – roku, w którym ta instrukcja ministerialna została wydana.
- 45 Jeżeli chodzi o twierdzenia skarżących dotyczące niedostępności skutecznego środka zaskarżenia, High Court stwierdził, że ORAC jest „organem rozpatrującym”, o którym mowa w art. 2 lit. e) dyrektywy 2005/85, że zalecenia ORAC wydawane na podstawie art. 13 ustawy o uchodźcach są „decyzją wydawaną w pierwszej instancji” oraz że środki zaskarżenia wnoszone do Refugee Appeals Tribunal stanowią skuteczne środki odwoławcze, o których mowa w art. 39 tej dyrektywy. Ponieważ ten środek zaskarżenia przybiera formę pełnego odwołania dotyczącego kwestii faktycznych i kwestii prawnych, w ramach którego Refugee Appeals Tribunal może ponownie rozpatrzyć wniosek, dopuścić nowy dowód ze świadków oraz przeprowadzić dodatkowe czynności dochodzeniowe, jest on zgodny z minimalnymi standardami ustanowionymi we wspomnianym art. 39.
- 46 High Court uznał również, że ustawa nakłada na Refugee Appeals Tribunal obowiązek niezawisłości i że przepisy regulujące jego utworzenie, organizację i skład, a także mianowanie i wynagrodzenie jego członków nie różnią się zasadniczo od przepisów dotyczących innych organów sądowych, które pełnią podobną rolę, i stwierdził, że Refugee Appeals Tribunal stanowi „sąd lub trybunał”.
- 47 Obecnie High Court ma wydać orzeczenie w sprawie złożonego przez skarżących w postępowaniu głównym wniosku o zezwolenie im na wniesienie odwołania od jego wyroku z dnia 9 lutego 2011 r. do Supreme Court. Takie odwołanie może bowiem zostać wniesione tylko wtedy, gdy High Court na to zezwoli i gdy zaświadczy, że jego orzeczenie dotyczy kwestii prawnej o wyjątkowym znaczeniu dla interesu publicznego oraz że wniesienie odwołania jest pożądane z punktu widzenia interesu publicznego („certificate of leave to appeal”).

48 W tych okolicznościach High Court postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy przepisy [dyrektywy 2005/85] lub ogólne zasady prawa Unii [...] stoją na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie przepisów administracyjnych wprowadzających wymóg, aby kategoria wniosków o udzielenie azylu określona na podstawie przynależności państwowej lub kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl była rozpatrywana i rozstrzygana z zastosowaniem procedury przyspieszonej lub priorytetowej?
- 2) Czy art. 39 [dyrektywy 2005/85] w związku z jej motywem 27 i art. 267 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wymagany tym przepisem skuteczny środek odwoławczy jest przewidziany w prawie krajowym wówczas, gdy funkcja przeprowadzenia kontroli sądowej lub postępowania odwoławczego w odniesieniu do wydanego w pierwszej instancji rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosków o udzielenie azylu jest przyznana przez prawo trybunałowi utworzonemu na podstawie ustawy i posiadającemu kompetencje do wydawania wiążących orzeczeń na korzyść osoby ubiegającej się o azyl obejmujących wszystkie istotne dla wniosku kwestie prawne i faktyczne, bez względu na istnienie ustaleń administracyjnych lub organizacyjnych, które wykazują niektóre lub wszystkie następujące cechy charakterystyczne:
- zachowanie przez rządowego ministra szczątkowych uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie uchylecia negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o udzielenie azylu;
  - istnienie organizacyjnych i administracyjnych powiązań między organami odpowiedzialnymi za wydawanie decyzji w pierwszej instancji oraz rozpatrywanie odwołań;
  - fakt, że wydający orzeczenia członkowie trybunału są mianowani przez ministra, sprawują funkcję w niepełnym wymiarze czasu pracy przez okres trzech lat i otrzymują wynagrodzenie od poszczególnych spraw;
  - zachowanie przez ministra uprawnień do wydawania instrukcji, takich jak wyszczególnione w art. 12, art. 16 [ust. 2B lit. b)] oraz art. 16 ust. 11 [ustawy o uchodźcach]?”.

49 Na wniosek sądu odsyłającego rozważono konieczność rozpoznania niniejszej sprawy w trybie pilnym, przewidzianym w art. 104b regulaminu postępowania przed Trybunałem w brzmieniu obowiązującym w chwili wystąpienia z niniejszym wnioskiem. Decyzją z dnia 2 maja 2011 r., wydaną w zastosowaniu art. 104b § 1 akapit czwarty regulaminu postępowania, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowiono nie uwzględnić tego wniosku.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### *W przedmiocie pytania pierwszego*

50 W pierwszym pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 23 ust. 3 i 4 dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie mogło zastosować przyspieszony lub priorytetowy tryb rozpatrywania w odniesieniu do niektórych kategorii wniosków o udzielenie azylu zdefiniowanych według kryterium przynależności państwowej lub kraju pochodzenia wnioskodawcy.

51 W tym względzie H.I.D. i B.A. podnosili podczas rozprawy, że na mocy art. 23 ust. 3 wspomnianej dyrektywy rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu zgodnie z procedurą priorytetową lub przyspieszoną może mieć miejsce tylko wtedy, gdy wniosek jest uzasadniony, albo na podstawie jednego z piętnastu powodów wymienionych w art. 23 ust. 4 tej dyrektywy, gdy wszystko wskazuje na

to, że jest on bezzasadny. W rezultacie państwa członkowskie nie mają prawa stosować takiej procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, opierając się jedynie na kryterium przynależności państwowej lub państwa pochodzenia wnioskodawców.

- 52 Ponadto skarżący w postępowaniu głównym uważają, że wybór procedury przyspieszonej lub priorytetowej może dotyczyć wyłącznie pojedynczego wniosku, a nie kategorii wniosków. Przypominają oni w szczególności, że art. 3 konwencji genewskiej stanowi, iż umawiające się państwa mają stosować postanowienia tej konwencji do uchodźców bez względu na ich rasę, religię lub kraj pochodzenia. W związku z tym twierdzą oni, że ustanowienie procedury przyspieszonej lub priorytetowej dla kategorii osób zdefiniowanej według takiego kryterium jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.
- 53 Irlandia podnosi, że art. 23 ust. 3 dyrektywy 2005/85 należy interpretować w świetle art. 23 jako całości, a także w ogólnym kontekście tej dyrektywy, biorąc pod uwagę jej motywy, a zwłaszcza motyw 11, który uznaje zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich w dziedzinie organizacji rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu.
- 54 Przepis ten nie sprzeciwia się temu, by Irlandia nadała priorytet określonym wnioskom, opierając się na kryterium przynależności państwowej osoby ubiegającej się o azyl. Przepis ten nie nakłada bowiem na państwa członkowskie żadnego przymusu lub ograniczenia w odniesieniu do wyodrębniania kategorii grup wnioskodawców, pod warunkiem że rozpatrywanie ich wniosków odbywa się w poszanowaniu podstawowych zasad i gwarancji, o których mowa w rozdziale II wspomnianej dyrektywy.
- 55 Zdaniem Irlandii art. 23 ust. 4 dyrektywy 2005/85 nie może być interpretowany w oderwaniu, bez uwzględnienia w szczególności art. 23 ust. 3 tej dyrektywy ani pozostałych przepisów tego aktu rozpatrywanego jako całość. Taki wniosek wynika, po pierwsze, z użycia we wspomnianym ust. 4 partykuły „także”, która ma na celu rozwinięcie przepisu podstawowego zawartego w wymienionym powyżej ust. 3, a po drugie, z faktu, że wspomniany ust. 4 zawiera niewyczerpujący katalog okoliczności, w których państwo członkowskie jest uprawnione do priorytetowego lub przyspieszonego rozpoznania wniosków o udzielenie azylu. Taka wykładnia została zresztą przyjęta przez UNHCR, który w sprawozdaniu opublikowanym w marcu 2010 r. wskazuje, że w świetle brzmienia art. 23 ust. 3 dyrektywy 2005/85 rozszerzający katalog możliwych powodów rozpoznania priorytetowego lub przyspieszonego, zawarty w art. 23 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, ma charakter „jedynie ilustracyjny”.
- 56 Irlandia podnosi ponadto, że różnica w traktowaniu, jaka miała miejsce w stosunku do obywateli państw trzecich, nie ma żadnego wpływu na przyznane przez dyrektywę 2005/85 prawa materialne. Po wejściu w życie instrukcji ministerialnej z 2003 r. wnioski o udzielenie azylu, niezależnie od tego, czy były priorytetowe, czy też nie, były przedmiotem pogłębionego badania. Różnica między wnioskami priorytetowymi a niepriorytetowymi występowała na poziomie ORAC i dotyczyła terminów związanych z kalendarzem przesłuchań oraz ze sporządzaniem i wydawaniem sprawozdań przewidzianych ustawą o uchodźcach. Każdemu wnioskodawcy, niezależnie od tego, czy jego wniosek był priorytetowy, czy nie, przysługiwało prawo zaskarżenia do Refugee Appeals Tribunal, zaś wnoszone do niego środki zaskarżenia nie były traktowane odmiennie pod względem proceduralnym czy co do istoty w zależności od tego, czy wniosek miał charakter priorytetowy, czy też nie.
- 57 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze należy stwierdzić na wstępie, że – jak wskazują motywy 3 i 4 oraz art. 1 dyrektywy 2005/85 – ma ona na celu ustanowienie wspólnych minimalnych norm dotyczących rzetelnych i skutecznych procedur azylowych w państwach członkowskich.
- 58 Procedura nadawania i cofania statusu uchodźcy opiera się, jak wynika z motywu 8 dyrektywy 2005/85, na poszanowaniu podstawowych praw i zasad uznanych w szczególności w karcie. Przepisy zawarte w rozdziale II tej dyrektywy ustanawiają podstawowe zasady i gwarancje, których na mocy art. 23 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie muszą przestrzegać, prowadząc postępowanie w sprawie wniosków o udzielenie azylu w drodze procedury rozpatrywania.

- 59 Artykuł 23 ust. 2 wspomnianej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, iż procedura taka zostanie zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla właściwego i pełnego rozpatrzenia sprawy.
- 60 Jak najszybsze rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu leży, jak wynika z motywu 11 omawianej dyrektywy, w interesie zarówno państw członkowskich, jak i osób ubiegających się o azyl.
- 61 W tym kontekście art. 23 ust. 3 i 4 dyrektywy 2005/85 przyznaje państwom członkowskim możliwość zastosowania priorytetowej lub przyspieszonej procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu.
- 62 Ta przyznana państwom członkowskim możliwość priorytetowego rozpoznania wniosku o udzielenie azylu winna być interpretowana z uwzględnieniem swobodnego uznania, które przysługuje tym ostatnim w zakresie organizacji postępowania w sprawie takich wniosków.
- 63 W pkt 29 wyroku z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-69/10 Samba Diouf, Zb.Orz. s. I-7151, Trybunał miał już okazję podkreślić, że państwa członkowskie dysponują pod kilkoma względami swobodą uznania w zakresie wdrażania przepisów dyrektywy 2005/85 z uwagi na specyfikę swego prawa krajowego.
- 64 Przy opracowywaniu dyrektywy 2005/85 ustawodawca Unii wskazał, że państwa członkowskie posiadają swobodę uznania w zakresie wdrażania procedury nadawania i cofania statusu uchodźcy. I tak, w pkt 2 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich [COM(2000) 578 final] Komisja Europejska sprecyzowała, że wszystkie normy dotyczące wdrażania rzetelnej i skutecznej procedury zostały ustanowione bez uszczerbku dla uprawnień dyskrecjonalnych państw członkowskich w zakresie klasyfikacji spraw według priorytetu na podstawie przyjętej przez nie polityki krajowej.
- 65 Ten sam zamiar ustawodawcy Unii dotyczący pozostawienia państwom członkowskim szerokiego zakresu swobodnego uznania można odnaleźć w samej dyrektywie 2005/85, w szczególności w brzmieniu jej motywu 11 i art. 23, poświęconego procedurze rozpatrywania.
- 66 I tak, motyw 11 zdanie drugie dyrektywy 2005/85 stanowi, że organizacja postępowania w sprawie wniosków o udzielenie azylu jest pozostawiona uznaniu państw członkowskich, tak aby mogły one, zgodnie ze swoimi potrzebami krajowymi, traktować priorytetowo lub przyspieszać postępowanie w przypadku dowolnego wniosku, biorąc pod uwagę normy zawarte w niniejszej dyrektywie.
- 67 Brzmienie art. 23 ust. 3 dyrektywy 2005/85 wskazuje na ten sam zamiar. Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie „mogą” nadać priorytet lub przyspieszyć każde rozpatrzenie sprawy, „w tym” w przypadku gdy istnieje prawdopodobieństwo, że wniosek jest uzasadniony lub gdy wnioskodawca jest osobą o szczególnych potrzebach.
- 68 Jak twierdzi Komisja, użyte sformułowania, a mianowicie „każde rozpatrzenie sprawy” („une demande”, „any examination”), wskazują na to, że przyznana państwom członkowskim możliwość nadania priorytetu niektórym wnioskom o udzielenie azylu lub przyspieszenia ich rozpoznania nie może być ograniczona wyłącznie do przypadków określonych we wspomnianym art. 23 ust. 3 dyrektywy 2005/85. Użycie wyrażenia „w tym” w tym przepisie oznacza, że procedura taka może zostać zastosowana w odniesieniu zarówno do wniosków, które są uzasadnione, jak i do tych, które uzasadnione nie są.
- 69 Podobnie na mocy art. 23 ust. 4 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie „mogą” skorzystać z procedury priorytetowej lub przyspieszonej, opierając się na jednym z piętnastu szczególnych powodów uzasadniających zastosowanie takiej procedury.

- 70 Jak podnoszą Irlandia i rząd grecki, z brzmienia art. 23 ust. 3 i 4 dyrektywy 2005/85 wynika, że katalog wniosków, które mogą być przedmiotem rozpatrywania priorytetowego lub przyspieszonego, ma charakter orientacyjny, a nie wyczerpujący. Państwa członkowskie mogą zatem zdecydować o rozpatrzeniu w trybie priorytetowym lub przyspieszonym także wniosków, które nie należą do żadnej z kategorii wymienionych w art. 23 ust. 4 tej dyrektywy, pod warunkiem że będą przestrzegane podstawowe zasady i gwarancje, o których mowa w rozdziale II wspomnianej dyrektywy.
- 71 Jeżeli chodzi o zasadę niedyskryminacji, na którą powołują się skarżący w postępowaniu głównym, należy stwierdzić, że w dziedzinie azylu, a w szczególności w systemie ustanowionym dyrektywą 2005/85, kraj pochodzenia i – co za tym idzie – przynależność państwowa wnioskodawcy odgrywają decydującą rolę, na co wskazują zarówno motyw 17, jak i art. 8 tej dyrektywy. Z art. 8 ust. 2 lit. b) wspomnianej dyrektywy wynika bowiem, że kraj pochodzenia ma wpływ na decyzję organu rozpatrującego, ponieważ ten ostatni jest zobowiązany do pozyskania informacji na temat ogólnej sytuacji panującej w tym kraju w celu ustalenia, czy dla osoby ubiegającej się o azyl istnieje – lub czy nie istnieje – niebezpieczeństwo i, zależnie od przypadku, potrzeba objęcia tej osoby międzynarodową ochroną.
- 72 Ponadto, jak wynika z motywu 17 dyrektywy 2005/85, ustawodawca Unii wprowadził pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia, zgodnie z którym w przypadku gdy państwo trzecie może zostać uznane za takie, państwa członkowskie powinny móc określić je jako bezpieczne i domniemywać, że jest ono bezpieczne dla danego wnioskodawcy. Dodatkowo art. 23 ust. 4 lit. c) tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mogą przewidzieć, iż procedura rozpatrywania otrzymuje priorytet lub jest przyspieszona, jeżeli wniosek o udzielenie azylu uważany jest za bezzasadny, ponieważ wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu rzeczonyj dyrektywy.
- 73 Z powyższego wynika, na co zwrócił uwagę także rzecznik generalny w pkt 67 opinii, że przynależność państwowa osoby ubiegającej się o azyl jest czynnikiem, który może zostać wzięty pod uwagę przy uzasadnieniu priorytetowego lub przyspieszonego trybu rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu.
- 74 Należy jednak uściślić, że w celu uniknięcia dyskryminacji osób ubiegających się o azyl, które pochodzą z określonego państwa członkowskiego i których wnioski są przedmiotem procedury priorytetowej, wobec tych, które pochodzą z innych państw członkowskich i których wnioski są rozpatrywane w normalnym trybie, procedura priorytetowa nie może pozbawiać wnioskodawców należących do pierwszej ze wspomnianych kategorii gwarancji wymaganych przez art. 23 dyrektywy 2005/85, które stosują się do wszystkich trybów rozpatrywania.
- 75 A zatem ustanowienie procedury priorytetowej takiej jak ta w postępowaniu głównym musi w pełni pozwolić na korzystanie z praw, które wspomniana dyrektywa przyznaje osobom ubiegającym się o azyl będącym obywatelami nigeryjskimi. Ci ostatni powinni w szczególności móc korzystać z wystarczającego terminu na zebranie i przedstawienie niezbędnych dokumentów na poparcie swoich wniosków, które to dokumenty umożliwią organowi rozpatrującemu rzetelne i pełne rozpatrzenie wniosków oraz upewnienie się, że wnioskodawcy nie są narażeni na niebezpieczeństwo w kraju pochodzenia.
- 76 W postanowieniu odsyłającym High Court przypomniał, że skarżący w postępowaniu głównym nie podnosili przed nim żadnej okoliczności, która pozwoliłaby na wykazanie, że priorytetowe traktowanie wymagane przez instrukcję ministerialną z 2003 r. było powodem naruszenia podstawowych zasad i gwarancji, o których mowa w rozdziale II dyrektywy 2005/85, a w swym wyroku co do istoty z dnia 9 lutego 2011 r. stwierdził on, iż wnioski H.I.D. i B.A. zostały rozpatrzone zgodnie z tymi podstawowymi zasadami i gwarancjami.

77 Z powyższego wynika, iż art. 23 ust. 3 i 4 dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie mogło zastosować, w poszanowaniu podstawowych zasad i gwarancji określonych w rozdziale II tej dyrektywy, przyspieszony lub priorytetowy tryb rozpatrywania w odniesieniu do niektórych kategorii wniosków o udzielenie azylu zdefiniowanych według kryterium przynależności państwowej lub kraju pochodzenia wnioskodawcy.

*W przedmiocie pytania drugiego*

78 W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 39 dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych w dziedzinie azylu takich jak te omawiane w postępowaniu głównym, które ustanawiają system w zakresie procedury nadawania statusu uchodźcy wykazujący różnorodne cechy o charakterze administracyjnym lub organizacyjnym.

79 Sąd odsyłający zmierza w szczególności do ustalenia, czy przepisy takie jak te omawiane w postępowaniu głównym, które przewidują środek zaskarżenia od decyzji organu rozpatrującego do Refugee Appeals Tribunal, którego charakter jako niezawisłego organu sądowego został zakwestionowany przez skarżących w postępowaniu głównym, są zgodne z ustanowionym w art. 39 dyrektywy 2005/85 wymogiem zapewnienia skutecznego środka odwoławczego.

80 Artykuł 39 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy stanowi, iż państwa członkowskie zapewniają, że osoby ubiegające się o azyl będą miały prawo do skutecznego środka odwoławczego od decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie azylu przed sądem lub trybunałem. Zasada skutecznej ochrony sądowej, która stanowi jedną z ogólnych zasad prawa Unii, została ustanowiona w art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 29, 31; a także ww. wyrok w sprawie Samba Diouf, pkt 49).

81 W motywie 27 zdanie pierwsze dyrektywy 2005/85 sprecyzowano, że w myśl podstawowej zasady prawa Unii od decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie azylu oraz w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy służą skuteczne środki odwoławcze przed sądem lub trybunałem w rozumieniu art. 267 TFUE.

82 Skarżący w postępowaniu głównym utrzymują w szczególności, że Refugee Appeals Tribunal nie jest „sądem lub trybunałem” w rozumieniu przywołanego postanowienia.

83 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału przy dokonywaniu oceny, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter sądu lub trybunału w rozumieniu art. 267 TFUE, co jest kwestią wewnętrzną porządku prawnego Unii, Trybunał bierze pod uwagę całość okoliczności, a w szczególności podstawę prawną istnienia organu, jego stały lub tymczasowy charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (zob. wyroki: z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie C-53/03 Syfait i in., Zb.Orz. s. I-4609, pkt 29; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-517/09 RTL Belgium, Zb.Orz. s. I-14093, pkt 36; a także z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-196/09 Miles i in., Zb.Orz. s. I-5105, pkt 37).

84 W świetle uwag złożonych przed Trybunałem zarówno przez skarżących w postępowaniu głównym, jak i przez państwa członkowskie i instytucje bezsporne jest, że Refugee Appeals Tribunal spełnia kryteria dotyczące podstawy prawnej, stałego charakteru i stosowania przepisów prawa.

85 Skarżący w postępowaniu głównym negują natomiast to, że jurysdykcja Refugee Appeals Tribunal ma charakter obligatoryjny, że postępowanie przed nim jest kontradiktoryjne oraz że jest on niezawisły.

- 86 W tym względy należy, po pierwsze, stwierdzić, że zgodnie z art. 15 i z art. 16 ust. 1 ustawy o uchodźcach Refugee Appeals Tribunal jest trybunałem właściwym do orzekania w przedmiocie środków zaskarżenia wnoszonych na zalecenia Refugee Applications Commissioner, które zgodnie z załącznikiem I, tiret drugie, do dyrektywy 2005/85 stanowią wydane w pierwszej instancji decyzje w przedmiocie wniosków o udzielenie azylu.
- 87 Ponadto w razie uwzględnienia środka zaskarżenia przez Refugee Appeals Tribunal Minister for Justice jest zobowiązany, zgodnie z art. 17 ust. 1 wspomnianej ustawy, nadać status uchodźcy. Jedynie wówczas, gdy Refugee Appeals Tribunal nie uwzględni środka zaskarżenia osoby ubiegającej się o azyl, status uchodźcy może, tak czy inaczej, zostać nadany przez Minister for Justice. Ten ostatni nie dysponuje zatem żadnym zakresem swobodnego uznania, w przypadku gdy Refugee Appeals Tribunal wydaje rozstrzygnięcie korzystne dla wnioskodawcy. Pozytywne rozstrzygnięcia Refugee Appeals Tribunal mają w tym znaczeniu moc obligatoryjną i są wiążące dla organów państwowych.
- 88 Po drugie, należy przypomnieć, że wymóg kontrydiktoryjności postępowania nie jest kryterium bezwzględny (zob. wyrok z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 Dorsch Consult, Rec. s. I-4961, pkt 31).
- 89 W tym zakresie udział ORAC jako strony w postępowaniu odwoławczym przed Refugee Appeals Tribunal w celu obrony decyzji wydanej w pierwszej instancji nie stanowi konieczności.
- 90 Natomiast warto zwrócić uwagę, że art. 16 ust. 5 ustawy o uchodźcach przewiduje, iż Refugee Applications Commissioner przekazuje Refugee Appeals Tribunal kopie wszystkich sprawozdań, dokumentów lub oświadczeń pisemnych, które otrzymał na podstawie art. 11 tej ustawy, wraz z pisemnym określeniem charakteru i źródła wszystkich innych informacji dotyczących wniosku, z którymi zapoznał się w trakcie dochodzenia. Zgodnie z art. 16 ust. 8 wspomnianej ustawy Refugee Appeals Tribunal dostarcza te same kopie wnioskodawcy i osobie, która występuje jako jego solicitor, a także Wysokiemu Komisarzowi Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, na jego wniosek.
- 91 Dodatkowo zgodnie z art. 16 ust. 10 i z art. 16 ust. 11 lit. a) i c) ustawy o uchodźcach Refugee Appeals Tribunal może także przeprowadzić rozprawę, na którą może on wezwać do stawienia każdą osobę, której zeznanie uzna za konieczne, oraz wysłuchać wystąpień zarówno wnioskodawcy, jak i Refugee Applications Commissioner, którzy mogą przedstawić swoje stanowisko osobiście lub za pośrednictwem pełnomocnika. W konsekwencji każda ze stron ma możliwość przedstawienia Refugee Appeals Tribunal wszelkich informacji koniecznych do uwzględnienia wniosku o udzielenie azylu lub do obrony.
- 92 Poza tym art. 16 ust. 16 ustawy o uchodźcach stanowi, że przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie środka zaskarżenia Refugee Appeals Tribunal uwzględnia między innymi sprawozdanie Refugee Applications Commissioner, wszelkie uwagi przedstawione przez tego ostatniego lub przez Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz przedstawione dowody i złożone na rozprawie oświadczenia, a także wszelkie dokumenty, pisemne oświadczenia lub inne informacje, które zostały przedstawione Refugee Applications Commissioner.
- 93 Z powyższego wynika, że Refugee Appeals Tribunal dysponuje rozszerzonymi uprawnieniami kontrolnymi, ponieważ rozpoznaje zarówno kwestie prawne, jak i faktyczne, oraz rozstrzyga na podstawie wszystkich przedłożonych mu dowodów, w odniesieniu do których przysługuje mu zakres swobodnej oceny.



- 94 Po trzecie, skarżący w postępowaniu głównym podnoszą, że Refugee Appeals Tribunal nie jest niezawisły, ponieważ między nim, ORAC i Minister for Justice istnieją związki organizacyjne i jego członkowie są narażeni na naciski zewnętrzne. Zwłaszcza zasady dotyczące mianowania i odwoływania jego członków, a także okresu pełnienia przez nich mandatu, jak również zasady dotyczące innych aspektów tego mandatu pozbawiają Refugee Appeals Tribunal niezawisłości.
- 95 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pojęcie niezawisłości, która jest integralnym elementem sądenia, wymaga przede wszystkim, by dany organ był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję (wyrok z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie C-516/99 Schmid, Rec. s. I-4573, pkt 36; ww. wyrok w sprawie RTL Belgium, pkt 38).
- 96 Pojęcie to zawiera dwa elementy. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów (wyrok z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 Wilson, Zb.Orz. s. I-8613, pkt 50, 51; ww. wyrok w sprawie RTL Belgium, pkt 39). Drugi element – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów związanych z przedmiotem tego sporu (ww. wyroki: w sprawie Wilson, pkt 52; w sprawie RTL Belgium, pkt 40).
- 97 Trybunał miał również możliwość wyjaśnić, że takie gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, dotyczących w szczególności składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, które w odczuciu podmiotów prawa pozwolą wykluczyć powstanie jakiegokolwiek uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do wchodzących w grę interesów. W tym względzie – aby uznać, że organ odsyłający spełnia warunki dotyczące niezawisłości – orzecznictwo wymaga w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych (zob. postanowienie z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie C-109/07 Pilato, Zb.Orz. s. I-3503, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 W niniejszej sprawie art. 15 ust. 2 ustawy o uchodźcach stanowi, że Refugee Appeals Tribunal jest niezawisły w wykonywaniu swych obowiązków. Ponadto, chociaż Minister for Justice zachowuje szcątkowe uprawnienia dyskrejonalne w zakresie nadania statusu uchodźcy mimo odmownego rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, należy przypomnieć, że w przypadku gdy Refugee Appeals Tribunal orzeka na korzyść osoby ubiegającej się o azyl, Minister for Justice jest związany tym rozstrzygnięciem i nie jest uprawniony do poddania go kontroli.
- 99 Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące mianowania członków Refugee Appeals Tribunal, nie mogą one podważyć niezawisłości tego organu. Członkowie Refugee Appeals Tribunal są bowiem mianowani na określoną kadencję spośród osób mających przynajmniej pięcioletnie doświadczenie jako barrister lub solicitor, przy czym okoliczność, że mianowania tego dokonuje Minister for Justice, nie odbiega zasadniczo od tego, co jest przyjęte w wielu innych państwach członkowskich.
- 100 Co się tyczy kwestii odwoływania członków Refugee Appeals Tribunal, z art. 7 załącznika II do ustawy o uchodźcach wynika, że Minister for Justice może odwołać członka zwyczajnego trybunału z jego funkcji, podając przyczyny takiej decyzji.
- 101 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 88 opinii, przypadki, w których członkowie Refugee Appeals Tribunal mogą zostać odwołani z pełnionej przez nich funkcji, nie zostały określone przez ustawę z większą precyzją. Ponadto wspomniana ustawa nie wskazuje wyraźnie, czy decyzja dotycząca odwołania członka Refugee Appeals Tribunal może podlegać kontroli sądowej.
- 102 Jednakże, jak wskazuje motyw 27 zdanie drugie dyrektywy 2005/85, skuteczność środków odwoławczych, również w odniesieniu do badania odpowiednich faktów, uzależniona jest od systemu administracyjnego i sądowego każdego państwa członkowskiego postrzeganego jako całość. W celu

dokonania oceny, czy irlandzki system nadawania i cofania statusu uchodźcy jest w stanie zagwarantować prawo do skutecznego środka odwoławczego takie jak przewidziane w art. 39 wspomnianej dyrektywy, należy zatem rozpatrywać ten system jako całość.

- 103 W niniejszym przypadku zgodnie z art. 5 ustawy z 2000 r. o nielegalnej imigracji osoby ubiegające się o azyl mogą również zakwestionować ważność zaleceń Refugee Applications Commissioner i rozstrzygnięcia Refugee Appeals Tribunal przed High Court, którego wyroki mogą być przedmiotem odwołania do Supreme Court. Istnienie tych środków zaskarżenia wydaje się samo w sobie zabezpieczać Refugee Appeals Tribunal przed ewentualnymi próbami poddania się zewnętrznym interwencjom lub naciskom mogącym zagrozić niezawisłości jego członków.
- 104 W tych okolicznościach należy uznać, że irlandzki system nadawania i cofania statusu uchodźcy spełnia kryterium niezawisłości oraz że w związku z tym system ten należy uznać za zapewniający prawo do skutecznego środka zaskarżenia.
- 105 W konsekwencji odpowiedź na pytanie drugie winna brzmieć: art. 39 dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych takich jak te omawiane w postępowaniu głównym, które pozwalają osobie ubiegającej się o azyl wnieść środek odwoławczy od decyzji organu rozpatrującego do sądu lub trybunału takiego jak Refugee Appeals Tribunal i zaskarżyć rozstrzygnięcie tego ostatniego do sądu wyższej instancji takiego jak High Court albo zakwestionować ważność decyzji organu rozpatrującego przed High Court, którego orzeczenia mogą być przedmiotem odwołania do Supreme Court.

#### **W przedmiocie kosztów**

- 106 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 23 ust. 3 i 4 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie mogło zastosować, w poszanowaniu podstawowych zasad i gwarancji określonych w rozdziale II tej dyrektywy, przyspieszony lub priorytetowy tryb rozpatrywania w odniesieniu do niektórych kategorii wniosków o udzielenie azylu zdefiniowanych według kryterium przynależności państwowej lub kraju pochodzenia wnioskodawcy.**
- 2) **Artykuł 39 dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych takich jak te omawiane w postępowaniu głównym, które pozwalają osobie ubiegającej się o azyl wnieść środek odwoławczy od decyzji organu rozpatrującego do sądu lub trybunału takiego jak Refugee Appeals Tribunal (Irlandia) i zaskarżyć rozstrzygnięcie tego ostatniego do sądu wyższej instancji takiego jak High Court (Irlandia) albo zakwestionować ważność decyzji takiego organu przed High Court, którego orzeczenia mogą być przedmiotem odwołania do Supreme Court (Irlandia).**

Podpisy