

RREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

31 januari 2013 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk Europees asielstelsel – Verzoek van staatsburger van derde land om toekenning van vluchtelingenstatus – Richtlijn 2005/85/EG – Artikel 23 – Mogelijkheid om asielverzoeken volgens procedure bij voorrang te behandelen – Nationale procedure die voorziet in behandelingsprocedure bij voorrang van verzoeken die zijn ingediend door personen die behoren tot naar nationaliteit of land van oorsprong bepaalde categorie – Recht op daadwerkelijk rechtsmiddel – Artikel 39 van bedoelde richtlijn – Begrip ‚rechterlijke instantie‘ in zin van dit artikel”

In zaak C-175/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (Ierland) bij beslissing van 8 april 2011, ingekomen bij het Hof op 13 april 2011, in de procedure

H. I. D.,

B. A.

tegen

Refugee Applications Commissioner,

Refugee Appeals Tribunal,

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), waarnemend voor de president van de Tweede kamer, E. Juhász, U. Löhmus, A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 juni 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- D., vertegenwoordigd door R. Boyle, SC, A. Lowry en G. O’Halloran, BL, geïnstrueerd door A. Bello Cortés, solicitor,
- A., vertegenwoordigd door R. Boyle, A. Lowry en G. O’Halloran, geïnstrueerd door B. Trayers, solicitor,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, E. Burke, A. Flynn en D. O’Hagan als gemachtigden, bijgestaan door M. Collins, SC, en D. Conlan Smyth, barrister,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki en L. Kotroni als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, door M. Condou-Durande en M. Wilderspin als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 september 2012,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 23 en 39 van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen D. en A., Nigeriaanse staatsburgers, en de Refugee Applications Commissioner, het Refugee Appeals Tribunal, de Minister for Justice, Equality and Law Reform (hierna: „minister”), Ierland en de Attorney General over de afwijzing door de minister, in het kader van een procedure bij voorrang, van het verzoek van eerstgenoemden om toekenning van de vluchtelingenstatus.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 Uit punt 2 van de considerans van richtlijn 2005/85 volgt dat in de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 met name was voorzien in de instelling van een gemeenschappelijk Europees asieltelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations Unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954); hierna: „Verdrag van Genève”], dat in werking is getreden op 22 april 1954. Dit verdrag is aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967, teneinde te waarborgen dat niemand naar het land van vervolging zal worden teruggestuurd, dit wil zeggen teneinde het beginsel van non-refoulement te handhaven.
- 4 De punten 3 en 4 van de considerans van richtlijn 2005/85 bepalen:
 - „(3) Volgens de conclusies van Tampere moesten in het kader van dit stelsel op korte termijn gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielpcedure worden opgesteld en op de langere termijn communautaire regels worden geformuleerd die leiden tot een gemeenschappelijke asielpcedure in de Europese Gemeenschap.
 - (4) De huidige minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus vormen derhalve een eerste maatregel op het gebied van asielpcedures.”
- 5 Volgens punt 8 van de considerans van richtlijn 2005/85 eerbiedigt deze richtlijn de grondrechten en neemt zij de beginselen in acht die met name zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 6 Punt 11 van richtlijn 2005/85 preciseert:

„Het is in het belang van zowel de lidstaten als de asielzoekers dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake asielverzoeken. De organisatie van de behandeling van asielverzoeken dient te worden overgelaten aan het oordeel van de lidstaten opdat deze in

overeenstemming met hun nationale behoeften een bepaald geval bij voorrang of sneller kunnen behandelen, met inachtneming van de normen in deze richtlijn.”

7 De eerste volzin van punt 13 van de considerans van voornoemde richtlijn luidt:

„Teneinde ervoor te zorgen dat personen die bescherming behoeven als vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève, correct als zodanig worden erkend, moet elke asielzoeker, behoudens bepaalde uitzonderingen, daadwerkelijk toegang hebben tot de procedures, in de gelegenheid worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden.”

8 Punt 17 van de considerans van richtlijn 2005/85 bepaalt:

„Fundamenteel voor de gegrondheid van een asielverzoek is de veiligheid van de asielzoeker in zijn land van herkomst. Indien een derde land als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd, moeten de lidstaten het als veilig kunnen aanmerken en aannemen dat het voor een bepaalde asielzoeker veilig is, tenzij hij ernstige aanwijzingen van het tegendeel kan voorleggen.”

9 Punt 27 van de considerans van die richtlijn preciseert:

„Krachtens een fundamenteel beginsel van het Gemeenschapsrecht moet tegen beslissingen inzake een asielverzoek en inzake de intrekking van de vluchtelingenstatus een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaan voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel [267 VWEU]. Of het om een daadwerkelijk rechtsmiddel gaat, hangt, ook wat het onderzoek van de relevante feiten betreft, af van het – als één geheel beschouwde – bestuurlijke en justitiële systeem van elke lidstaat.”

10 Volgens artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/85 wijzen de lidstaten voor alle procedures een beslissingsautoriteit aan die de verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. Volgens artikel 2, sub e, van die richtlijn moet onder „beslissingsautoriteit” elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat worden verstaan dat met de behandeling van asielverzoeken is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen, onder voorbehoud van bijlage I bij de betrokken richtlijn.

11 Bij de behandeling moet die autoriteit een aantal uitgangspunten en waarborgen eerbiedigen, die zijn neergelegd in hoofdstuk II van richtlijn 2005/85, dat de artikelen 6 tot en met 22 van de richtlijn bevat.

12 Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2005/85 bepaalt:

„De lidstaten zien erop toe dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat:

- a) het onderzoek naar en de beslissing over asielverzoeken individueel, objectief en onpartijdig wordt verricht, respectievelijk genomen;
- b) er nauwkeurige en actuele informatie wordt verzameld uit verschillende bronnen, zoals informatie van de UNHCR, over de algemene situatie in de landen van oorsprong van asielzoekers en, waar nodig, in de landen van doorreis, en dat het personeel dat de asielverzoeken behandelt en daarover beslist, over deze informatie kan beschikken;
- c) het personeel dat de asielverzoeken behandelt en daarover beslist, op de hoogte is van de normen die van toepassing zijn op het gebied van het asiel- en vluchtelingenrecht.”

13 Voorts bepaalt artikel 9, leden 1 en 2, eerste alinea, van richtlijn 2005/85 dat de lidstaten ervoor zorgen dat beslissingen over asielverzoeken schriftelijk worden bekendgemaakt en dat beslissingen waarbij asielverzoeken worden afgewezen, in feite en in rechte worden

gemotiveerd en dat schriftelijk informatie wordt verstrekt over de wijze waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten.

14 Evenzo moet volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 2005/85 voor asielzoekers een minimum aan waarborgen gelden, zoals ingelicht worden in een taal die zij redelijkerwijze geacht kunnen worden te begrijpen, toegang hebben tot de diensten van een tolk, de gelegenheid worden geboden om contact op te nemen met de UNHCR, binnen een redelijke termijn op de hoogte worden gesteld van de beslissing over hun asielverzoek en ook in kennis worden gesteld van het resultaat van de beslissing van de beslissingsautoriteit. Voorts bepaalt artikel 12, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn dat asielzoekers, alvorens de beslissingsautoriteit een beslissing neemt, tevens in de gelegenheid worden gesteld persoonlijk te worden gehoord over hun asielverzoek door een bevoegde persoon.

15 Artikel 23 van richtlijn 2005/85, met als opschrift „Behandelingsprocedure”, bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. De lidstaten behandelen asielverzoeken in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een dergelijke procedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

3. De lidstaten kunnen voorrang verlenen aan de behandeling van ieder geval, dan wel deze behandeling versnellen overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II, ook in gevallen waarin het asielverzoek waarschijnlijk gegrond is of de asielzoeker bijzondere behoeften heeft.”

16 Artikel 23, lid 4, van richtlijn 2005/85 somt 15 gronden op die rechtvaardigen dat een behandelingsprocedure voorrang krijgt of wordt versneld.

17 Dit lid 4 bepaalt met name:

„De lidstaten kunnen voorts bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II voorrang krijgt of wordt versneld indien:

[...]

b) de asielzoeker duidelijk niet in aanmerking komt als vluchteling noch voor de vluchtelingenstatus in een lidstaat overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG [van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, met rectificatie in PB 2005, L 204, blz. 24)], of

c) het asielverzoek als ongegrond wordt beschouwd:

i) omdat de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 29, 30 en 31 van deze richtlijn, of

ii) omdat een land dat geen lidstaat is als veilig derde land voor de asielzoeker wordt beschouwd, onverminderd artikel 28, lid 1, of

[...]”

18 Artikel 39 van richtlijn 2005/85, met als opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”, bepaalt in lid 1, sub a, met name dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen een beslissing die inzake hun asielverzoek is gegeven.

- 19 Bijlage I bij richtlijn 2005/85 bepaalt dat Ierland bij de toepassing van de richtlijn kan oordelen dat onder beslissingsautoriteit zoals bedoeld in artikel 2, sub e, van die richtlijn, met betrekking tot de vraag of een asielzoeker al dan niet als vluchteling moet worden aangemerkt, moet worden verstaan het Office of the Refugee Applications Commissioner (Bureau van de Commissaris voor de Erkenning van Vluchtelingen, hierna: „ORAC“). Volgens die bijlage moeten onder beslissingen in eerste aanleg zoals bedoeld in die bepaling ook worden verstaan de aanbevelingen van de Refugee Applications Commissioner betreffende de vraag of een asielzoeker al dan niet als vluchteling moet worden aangemerkt.

Iers recht

- 20 De relevante wetgeving is de vluchtelingenwet van 1996 (Refugee Act 1996), zoals gewijzigd bij section 11, lid 1, van de immigratiewet van 1999 (Immigration Act 1999), bij section 9 van de wet op de illegale immigratie van 2000 [Illegal Immigrants (Trafficking) Act 2000] en bij section 7 van de immigratiewet van 2003 (Immigration Act 2003) (hierna: „vluchtelingenwet“). Die vluchtelingenwet legt met name de procedureregels met betrekking tot asielverzoeken vast.

Behandelingsprocedure van een asielverzoek in Ierland

- 21 Uit het arrest van de High Court van 9 februari 2011, dat als bijlage bij de verwijzingsbeslissing is gevoegd, blijkt dat de behandelingsprocedure van een asielverzoek als volgt verloopt.
- 22 Volgens section 8 van de vluchtelingenwet wordt het asielverzoek bij de Refugee Applications Commissioner ingediend. Section 11 van deze wet bepaalt dat laatstgenoemde, die lid is van het ORAC, is belast met het horen van de asielzoeker en met het verrichten van de noodzakelijke onderzoeken en verzoeken om inlichtingen. Volgens section 13 van die wet stelt hij een verslag op met een positieve of negatieve aanbeveling betreffende de toekenning van de vluchtelingenstatus aan de betrokken verzoeker en zendt hij dat verslag aan de minister.
- 23 Volgens section 17, lid 1, van de vluchtelingenwet is de minister verplicht, indien de aanbeveling van de Refugee Applications Commissioner positief is, aan de betrokken asielzoeker de vluchtelingenstatus toe te kennen. Wanneer wordt aanbevolen om aan de asielzoeker niet de vluchtelingenstatus toe te kennen, kan laatstgenoemde krachtens section 16 van die wet bij het Refugee Appeals Tribunal tegen de aanbeveling beroep instellen.
- 24 Het beroep bij het Refugee Appeals Tribunal kan een mondelinge fase voor een lid daarvan omvatten. Na deze mondelinge fase bevestigt het Refugee Appeals Tribunal de aanbeveling van de Refugee Applications Commissioner of wijst het deze af. Indien het de asielzoeker in het gelijk stelt en oordeelt dat de aanbeveling positief moet zijn, is de minister volgens genoemde section 17, lid 1, verplicht om de vluchtelingenstatus toe te kennen. In het tegenovergestelde geval, indien het Refugee Appeals Tribunal de negatieve aanbeveling bevestigt, heeft de minister een beoordelingsbevoegdheid en beslist hij over het al dan niet toekennen van die status.
- 25 Krachtens section 5 van de wet op de illegale immigratie van 2000 kunnen asielzoekers de rechtsgeldigheid van de aanbevelingen van de Refugee Applications Commissioner en de beslissingen van het Refugee Appeals Tribunal bij de High Court aanvechten, onder voorbehoud van de op asielzaken toepasselijke bijzondere voorwaarden. Volgens section 5 kan bij de Supreme Court tegen het arrest van de High Court alleen beroep worden ingesteld wanneer de High Court zelf een arrest wijst waarbij het verlof verleent tot het instellen van dat beroep („certificate of leave to appeal“).
- 26 Tevens zij gepreciseerd dat section 12 van de vluchtelingenwet bepaalt dat de minister, wanneer hij dat noodzakelijk of gepast acht, aan de Refugee Applications Commissioner en/of aan het Refugee Appeals Tribunal, schriftelijke instructies kan geven waarin hij gelast dat één van de twee, of beide, naargelang het geval, bepaalde categorieën asielverzoeken bij voorrang behandelen. Volgens section 12, lid 1, sub b en e, kan voorrang worden verleend

op grond van het land van oorsprong of van gewoonlijk verblijf van de verzoekers of op grond van het tijdstip waarop de asielverzoeken zijn ingediend.

- 27 Op 11 december 2003 heeft de minister krachtens section 12, lid 1, sub b en e, van voornoemde wet aan de Refugee Applications Commissioner en aan het Refugee Appeals Tribunal een instructie gegeven om vanaf 15 december 2003 voorrang te verlenen aan asielverzoeken van Nigeriaanse staatsburgers (hierna: „ministeriële instructie”).
- 28 Ierland heeft in zijn bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen gesteld en ter terechtzitting herhaald dat deze ministeriële instructie nadien bij brieven van 25 februari 2010 aan het ORAC en aan de voorzitter van het Refugee Appeals Tribunal met ingang van 1 maart 2010 is ingetrokken.

Bepalingen inzake het Refugee Appeals Tribunal

- 29 Section 15, lid 1, van de vluchtelingenwet voorziet in de oprichting van een Tribunal, „Refugee Appeals Tribunal” genoemd, om de krachtens section 16 van die wet ingediende beroepen te behandelen en in die zaken uitspraak te doen. Het tweede lid van section 15 bepaalt dat het „Tribunal onafhankelijk is in de uitoefening van zijn taak”.

- 30 Section 16 van de vluchtelingenwet, met als opschrift „Beroepen bij het Tribunal”, bepaalt:

„1. De verzoeker kan krachtens section 13 volgens de geldende voorschriften beroep instellen tegen een aanbeveling van de Refugee Applications Commissioner [...].

2. Het Tribunal kan:

- a) de aanbeveling van de Refugee Applications Commissioner volgen, of
- b) de aanbeveling van de Refugee Applications Commissioner niet volgen en aanbevelen dat aan verzoeker de vluchtelingenstatus wordt toegekend.

[...]

2B. Indien

[...]

- b) de minister het Tribunal mededeelt dat de verzoeker volgens hem de leden 4, punt a, 4A of 5 van section 9 heeft geschonden,

stuurt het Tribunal aan de verzoeker een verzoek om schriftelijk mee te delen [...] of hij al dan niet voornemens is zijn beroep te handhaven en, indien hij niet binnen de in het verzoek gestelde termijn antwoordt, wordt het beroep geacht te zijn ingetrokken.

[...]

3. Ingevolge onderhavige section wordt beroep ingesteld door middel van een schriftelijke kennisgeving binnen de in section 13 gestelde termijn [...], en preciseert de kennisgeving de gronden van het beroep en [...] wordt erin vermeld of de verzoeker wenst dat het Tribunal een terechtzitting houdt in het kader van de behandeling van zijn beroep.

[...]

5. De Refugee Applications Commissioner verstrekt aan het Tribunal kopieën van alle verslagen, documenten of schriftelijke verklaringen die hem overeenkomstig section 11 zijn overgelegd, alsmede een schriftelijke opgave van de aard en de herkomst van alle overige informatie betreffende het asielverzoek waarvan hij tijdens zijn onderzoek kennis heeft gekregen.

[...]

8. Het Tribunal verstrekt aan de asielzoeker en aan zijn solicitor (indien deze bekend is), alsmede aan de Hoge Commissaris, op diens verzoek, kopieën van alle verslagen, opmerkingen, schriftelijke verklaringen of ieder ander document dat de Refugee Applications Commissioner hem heeft meegedeeld en waarvan niet eerder overeenkomstig section 11, lid 6, kopieën aan de verzoeker of, in voorkomend geval, aan de Hoge Commissaris, zijn gestuurd, alsmede een schriftelijke opgave van de aard en de herkomst van alle overige informatie betreffende het beroep, waarvan het Tribunal in het kader van een krachtens onderhavige section ingesteld beroep kennis heeft gekregen.

10. Het Tribunal houdt, na ontvangst van de in lid 3 bedoelde kennisgeving, indien nodig, een terechtzitting voor de behandeling van een overeenkomstig onderhavige section ingesteld beroep.

11. a) In het kader van een terechtzitting [...] krachtens onderhavige section, kan het Tribunal:

- i) iedere persoon wiens getuigenis volgens het Tribunal noodzakelijk is, oproepen om te verschijnen [...] en hem verzoeken om te getuigen en alle documenten of elementen over te leggen die in zijn bezit zijn of waarover hij kan beschikken [...]
- ii) die persoon verzoeken om alle nader aangeduide documenten of elementen over te leggen die in zijn bezit zijn of waarover hij kan beschikken, of
- iii) in het kader van een beroep om het even welke andere beschikking geven die het redelijk en passend acht.

b) De sub-punten i en ii van punt a hebben geen betrekking op documenten of elementen betreffende informatie waarvan de minister of de Minister for Foreign Affairs (minister van Buitenlandse zaken), naargelang het geval, in het belang van de nationale veiligheid of de openbare orde de openbaarmaking verbiedt (welke bevoegdheid de onderhavige wet hem verleent).

c) Het Tribunal staat toe dat de verzoeker en de Refugee Applications Commissioner of een gemachtigde ambtenaar de terechtzitting bijwonen en in hun zaak persoonlijk of via een wettelijke vertegenwoordiger of om het even welke andere persoon voor het Tribunal pleiten.

[...]

16. Alvorens op een krachtens onderhavig artikel ingediend beroep te beslissen, dient het Tribunal rekening te houden met de volgende elementen:

- a) de in lid 3 bedoelde kennisgeving,
- b) het in section 13 bedoelde verslag van de Refugee Applications Commissioner,
- c) alle door de Refugee Applications Commissioner of door de Hoge Commissaris bij het Tribunal ingediende opmerkingen,
- d) de overgelegde bewijselementen en, in voorkomend geval, alle ter terechtzitting gedane verklaringen, en
- e) alle documenten, schriftelijke verklaringen of andere overeenkomstig section 11 aan de Refugee Applications Commissioner verstrekte informatie.

[...]”

31 Bijlage II bij de vluchtelingenwet bepaalt dat het Refugee Appeals Tribunal is samengesteld uit een president en gewone leden, die de minister, met goedkeuring van de Minister for Finance (minister van Financiën), noodzakelijk acht voor de snelle behandeling van de bij dit

Tribunal aanhangig gemaakte zaken, en die elk op het moment van hun benoeming tenminste vijf jaar beroepservaring als barrister of solicitor moeten hebben. De leden van het Refugee Appeals Tribunal worden benoemd door de minister. Ieder gewoon lid wordt benoemd voor een ambtsperiode van drie jaar, volgens de voorwaarden die onder voorbehoud van de bepalingen van bedoelde bijlage worden vastgesteld door de minister, wanneer hij tot de benoeming overgaat. De president van het Refugee Appeals Tribunal oefent zijn functie uit overeenkomstig een schriftelijke overeenkomst tot het verrichten van diensten, waarin de voorwaarden zijn opgenomen die door de minister, met goedkeuring van de minister van Financiën, op geregelde tijden kunnen worden vastgesteld. Elk gewoon lid ontvangt een vergoeding, schadeloosstellingen en onkostenvergoedingen die onder diezelfde voorwaarden kunnen worden vastgesteld.

- 32 In section 7 van genoemde bijlage II wordt eveneens gepreciseerd dat een gewoon lid van het Refugee Appeals Tribunal door de minister bij met redenen omkleed besluit van zijn functie kan worden ontheven.

Feiten van de hoofdgedingen en prejudiciële vragen

- 33 In beide hoofdgedingen is in Ierland een asielverzoek ingediend door een Nigeriaans staatsburger, die in 2008 het Ierse grondgebied is binnengekomen.
- 34 In de zaak betreffende D. heeft het ORAC in zijn verslag van 15 augustus 2008 het asielverzoek krachtens section 13 van de vluchtelingenwet afgewezen. De behandeling van het beroep tegen die afwijzing bij het Refugee Appeals Tribunal is geschorst in afwachting van de uitspraak van het arrest van de verwijzende rechter in de hoofdgedingen.
- 35 In de zaak betreffende A. heeft het ORAC in zijn verslag van 25 augustus 2008 een negatieve aanbeveling gedaan inzake het verzoek van deze Nigeriaanse staatsburger en die aanbeveling is in beroep door het Refugee Appeals Tribunal bij beslissing van 25 november 2008 bevestigd.
- 36 D. en A. hebben beiden bij de High Court hoger beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de ministeriële instructie van 2003 betreffende de behandeling bij voorrang van de asielverzoeken van Nigeriaanse staatsburgers alsmede nietigverklaring van het verslag van de Refugee Applications Commissioner van 15 augustus 2008 en van de beslissing van het Refugee Appeals Tribunal van 25 november 2008.
- 37 In het kader van het hoger beroep voor de High Court hebben verzoekers twee hoofdargumenten aangevoerd.
- 38 Ten eerste betogen verzoekers dat de ministeriële instructie van 2003 om de hierna volgende redenen onrechtmatig is. De instructie is onverenigbaar met artikel 23, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85, dat een exhaustieve opsomming bevat van de gevallen waarin een versnelde procedure kan worden toegepast en niet voorziet in de behandeling bij voorrang of de versnelde behandeling van de verzoeken van een groep staatsburgers op grond van hun nationaliteit. Voorts is de instructie in strijd met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit. In dit verband hebben verzoekers in het hoofdgeding aangevoerd dat zij „procedureel benadeeld” zijn in vergelijking met andere asielzoekers die uit niet-veilige derde landen afkomstig zijn, aangezien minder tijd en middelen worden besteed aan zaken die bij voorrang worden behandeld, waardoor minder aandacht wordt besteed aan de vraag of aanvullende informatie of nader onderzoek nodig is voor de behandeling van de verzoeken, en de asielzoekers dus minder gelegenheid hebben om aanvullende gegevens te verstrekken.
- 39 Ten tweede voeren verzoekers aan dat de mogelijkheid om bij het Refugee Appeals Tribunal beroep in te stellen tegen het verslag van het ORAC in strijd is met de in artikel 39 van richtlijn 2005/85 neergelegde verplichting om ervoor te zorgen dat „een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat”.

- 40 Ter ondersteuning van dit argument voeren verzoekers aan dat het Refugee Appeals Tribunal geen „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is om de hierna uiteengezette redenen.
- 41 Ten eerste oefent deze instantie geen verplichte rechtsmacht uit, aangezien de beslissing van het ORAC nog op rechtsgeldigheid kan worden getoetst door een beroep in rechte bij de High Court. Ten tweede wordt de rechtsmacht van een dergelijke instantie niet op contradictoire basis uitgeoefend, aangezien het ORAC zich in de beroepsprocedure niet wettelijk hoeft te laten vertegenwoordigen om zijn in eerste aanleg genomen beslissing te verdedigen. Ten derde is het Refugee Appeals Tribunal niet onafhankelijk omdat er functionele banden met het ORAC en met de minister bestaan en omdat laatstgenoemde bepaalde bevoegdheden heeft.
- 42 In zijn arrest van 9 februari 2011 heeft de High Court de twee bij haar aanhangig gemaakte hogere beroepen verworpen en de vorderingen van verzoekers afgewezen.
- 43 Wat het eerste door verzoekers aangevoerde argument betreft, heeft de High Court geoordeeld dat de organisatorische aspecten van de asielprocedure aan het oordeel van de lidstaten zijn overgelaten, zoals volgt uit punt 11 van de considerans van richtlijn 2005/85. Artikel 23 van deze richtlijn is facultatief, niet exhaustief en omvat geen uitdrukkelijke beperking van de soorten verzoeken die bij voorrang kunnen worden behandeld. De High Court heeft bijgevolg geoordeeld dat artikel 23 de lidstaten niet verplicht voorrang te verlenen aan dergelijke zaken en evenmin uitsluit dat voorrang aan andere zaken wordt verleend.
- 44 Aangaande het argument van verzoekers betreffende discriminatie op grond van nationaliteit, heeft de High Court geoordeeld dat het verschil in behandeling van louter administratieve aard was en niet de behandeling van de asielverzoeken ten gronde betrof, want, hoewel de verzoeken volgens een versnelde procedure waren behandeld, waren zij behandeld overeenkomstig de uitgangspunten en waarborgen die voor ieder asielverzoek gelden, daaronder begrepen de vereisten van hoofdstuk II van richtlijn 2005/85. De High Court heeft geoordeeld dat verzoekers, hoewel zij hadden aangevoerd „procedureel te zijn benadeeld” wegens de verkorting van de termijnen voor de behandeling van hun asielverzoek, geen specifiek verzuim, onrechtmatigheid of schending van deze uitgangspunten en waarborgen bij de behandeling van hun verzoeken hebben aangevoerd. Ten slotte heeft de High Court geoordeeld dat het verschil in organisatie dat uit de ministeriële instructie van 2003 voortvloeide, was gerechtvaardigd door het groot aantal verzoeken van Nigeriaanse staatsburgers. Deze verzoeken vormden 39 % van alle verzoeken in 2003, het jaar waarin bedoelde ministeriële instructie is vastgesteld.
- 45 Wat verzoekers argument betreffende het ontbreken van een daadwerkelijk rechtsmiddel betreft, heeft de High Court geoordeeld dat het ORAC de in artikel 2, sub e, van richtlijn 2005/85 bedoelde „beslissingsautoriteit” was, dat de aanbeveling van het ORAC krachtens section 13 van de vluchtelingenwet „de beslissing in eerste aanleg” inzake het asielverzoek was en dat het beroep bij het Refugee Appeals Tribunal het in artikel 39 van die richtlijn bedoelde daadwerkelijke rechtsmiddel vormde. Daar dit beroep een volwaardig beroep is, zowel in feite als in rechte, en het Refugee Appeals Tribunal in het kader van dit beroep de zaak opnieuw in behandeling kan nemen, nieuwe getuigen kan horen en bijkomende onderzoekshandelingen kan stellen, voldoet het aan de minimumnormen van artikel 39.
- 46 De High Court heeft tevens vastgesteld dat het Refugee Appeals Tribunal ingevolge de wet onafhankelijk moet zijn en dat de bepalingen inzake de oprichting, de werking en de organisatie ervan alsmede de bepalingen inzake de benoeming en de bezoldiging van zijn leden, niet wezenlijk verschillen van die van andere bij wet ingestelde rechterlijke instanties met een gelijkaardige rol, zodat het een „rechterlijke instantie” is.
- 47 De High Court wordt verzocht om te oordelen over een door verzoekers in het hoofdgeding ingediend verzoek, ertoe strekkende bij de Supreme Court op te komen tegen het arrest van de High Court van 9 februari 2011. Een dergelijke voorziening kan namelijk alleen worden ingesteld wanneer de High Court daarvoor verlof verleent en verklaart dat zijn beslissing een rechtsvraag van uitzonderlijk openbaar belang betreft en de voorziening wenselijk is in het openbaar belang („certificate of leave to appeal”).

48 Derhalve heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Verzetten de bepalingen van [richtlijn 2005/85] of de algemene beginselen van het recht van de [...] Unie zich ertegen dat een lidstaat bestuurlijke regelingen treft die voorschrijven dat bepaalde categorieën asielverzoeken die naar het land van oorsprong of de nationaliteit van de asielzoeker kunnen worden omschreven, worden behandeld en afgedaan volgens een versnelde procedure of een procedure bij voorrang?
- 2) Dient artikel 39 van [richtlijn 2005/85], gelezen in samenhang met punt 27 van de considerans ervan en met artikel 267 VWEU, aldus te worden uitgelegd dat in de hierin vereiste daadwerkelijke beroepsmogelijkheid is voorzien in het nationale recht wanneer de toetsing van of het beroep tegen de in eerste aanleg op asielverzoeken genomen beslissing bij de wet is geregeld in de vorm van een beroep bij de bij wet ingestelde rechterlijke instantie, die bevoegd is tot het geven van bindende beslissingen ten voordele van de asielzoeker met betrekking tot alle feitelijke vragen en rechtsvragen die relevant zijn voor het verzoek, ofschoon er sprake is van administratieve en organisatorische regelingen die alle of enkele van de volgende kenmerken omvatten:
- het feit dat een minister een beoordelingsmarge blijft behouden om voorbij te gaan aan een negatieve beslissing op een asielverzoek;
 - het bestaan van organisatorische of administratieve banden tussen de verantwoordelijke instanties voor de beslissing in eerste aanleg en in hoger beroep;
 - het feit dat de leden van het Tribunal die belast zijn met de besluitvorming worden benoemd door de minister en hun functie uitoefenen in deeltijd voor een periode van drie jaar en een vergoeding per zaak ontvangen;
 - het feit dat de minister bevoegd blijft tot het geven van instructies als bedoeld in de sections 12, 16, [lid 2B, sub b], en 16, lid 11, van de [vluchtelingenwet]?”

49 Op verzoek van de verwijzende rechter is nagegaan of het noodzakelijk is de onderhavige zaak te behandelen volgens de spoedprocedure van artikel 104 ter van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, in de versie die van toepassing was ten tijde van dat verzoek. Bij een krachtens lid 1, vierde alinea, van dat artikel genomen beslissing van 2 mei 2011 is besloten, de advocaat-generaal gehoord, dit verzoek af te wijzen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

50 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 23, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat op bepaalde categorieën asielverzoeken die naar de nationaliteit of het land van oorsprong van de verzoeker zijn omschreven, een versnelde procedure of een procedure bij voorrang toepast.

51 Dienaangaande hebben D. en A. ter terechtzitting aangevoerd dat krachtens artikel 23, lid 3, van voornoemde richtlijn een asielverzoek alleen volgens een procedure bij voorrang of een versnelde procedure kan worden behandeld wanneer het verzoek gegrond is of op basis van een van de 15 in lid 4 van dat artikel genoemde gronden, wanneer er gegronde aanwijzingen zijn dat het verzoek ongegrond is. De lidstaten mogen bijgevolg een dergelijke procedure niet toepassen op de behandeling van asielverzoeken louter op grond van de nationaliteit of het land van oorsprong van de verzoekers.

- 52 Voorts zijn verzoekers in het hoofdgeding van mening dat de keuze voor de versnelde procedure of de procedure bij voorrang slechts betrekking kan hebben op een individueel verzoek en niet op een categorie verzoeken. Zij brengen met name in herinnering dat artikel 3 van het Verdrag van Genève bepaalt dat de Verdragsluitende Staten zonder onderscheid naar ras, godsdienst of land van herkomst de bepalingen van dit verdrag op vluchtelingen zullen toepassen. Zij zijn bijgevolg van mening dat het instellen van een versnelde procedure of van een procedure bij voorrang voor een categorie personen die op basis van een dergelijk criterium zijn omschreven, in strijd is met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.
- 53 Ierland voert aan dat artikel 23, lid 3, van richtlijn 2005/85 moet worden uitgelegd in het licht van artikel 23 in zijn geheel alsmede in het licht van de algemene context van die richtlijn, met inachtneming van de punten van de considerans ervan, met name punt 11 van de considerans, dat het beginsel erkent van procedurele autonomie van de lidstaten wat de organisatie van de behandeling van asielverzoeken betreft.
- 54 Die bepaling verzet zich er niet tegen dat Ierland bepaalde verzoeken op basis van het criterium van de nationaliteit van de asielzoekers bij voorrang behandelt. Zij legt de lidstaten immers geen verplichtingen of beperkingen op wat de vaststelling van categorieën van groepen verzoekers betreft, mits de behandelingsprocedure de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van die richtlijn eerbiedigt.
- 55 Volgens Ierland mag artikel 23, lid 4, van richtlijn 2005/85 niet op zich worden uitgelegd, zonder met name rekening te houden met lid 3 van dat artikel en met de rest van de richtlijn in haar geheel. Deze conclusie volgt ten eerste uit het gebruik in lid 4 van het bijwoord „voorts”, waarmee wordt bedoeld dat de basisbepaling van lid 3 wordt gepreciseerd, en, ten tweede, uit het feit dat bedoeld lid 4 een niet-exhaustieve lijst geeft van de gevallen waarin een lidstaat asielverzoeken bij voorrang of versneld mag behandelen. Een dergelijke uitlegging wordt overigens ook gevolgd door de UNHCR, dat in een in maart 2010 gepubliceerd rapport stelt dat in het licht van de bewoordingen van artikel 23, lid 3, van richtlijn 2005/85 de in lid 4 van dat artikel opgenomen uitgebreide lijst van facultatieve gronden voor behandeling bij voorrang of versnelde behandeling „louter illustratief” is.
- 56 Voorts voert Ierland aan dat het verschil in behandeling dat op staatsburgers van bepaalde landen van toepassing is, geen invloed heeft op de door richtlijn 2005/85 verleende materiële rechten. Aldus zijn na de inwerkingtreding van de ministeriële instructie van 2003 alle asielverzoeken grondig behandeld, ongeacht of het ging om bij voorrang behandelde verzoeken. Het verschil in behandeling tussen verzoeken die bij voorrang worden behandeld en verzoeken die niet bij voorrang worden behandeld, komt tot uiting op het niveau van het ORAC en betreft de termijnen inzake planning van de gesprekken en inzake het opstellen en het verstrekken van de in de vluchtelingenwet voorziene verslagen. Ongeacht of zijn verzoek bij voorrang wordt behandeld, heeft iedere verzoeker recht op een beroep bij het Refugee Appeals Tribunal en er is geen procedureel of materieel verschil tussen de bij het Tribunal aanhangig gemaakte beroepen naargelang de verzoeken al dan niet bij voorrang worden behandeld.
- 57 Om de eerste vraag te beantwoorden, zij meteen erop gewezen dat, zoals blijkt uit de punten 3 en 4 van de considerans en uit artikel 1 van richtlijn 2005/85, deze richtlijn tot doel heeft gemeenschappelijke minimumnormen op te stellen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure in de lidstaten.
- 58 De procedure voor toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus berust, zoals uit punt 8 van de considerans van richtlijn 2005/85 volgt, op de eerbieding van de grondrechten en de inachtneming van de beginselen die met name zijn neergelegd in het Handvest. De bepalingen van hoofdstuk II van deze richtlijn bevatten de uitgangspunten en waarborgen overeenkomstig welke krachtens artikel 23, lid 1, van de richtlijn de lidstaten alle asielverzoeken in een behandelingsprocedure moeten behandelen.
- 59 Artikel 23, lid 2, van richtlijn 2005/85 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat een dergelijke procedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

- 60 Uit punt 11 van de considerans van die richtlijn volgt dat zowel de lidstaten als de asielzoekers belang hebben bij een spoedige behandeling van de asielverzoeken.
- 61 In die context kunnen de lidstaten krachtens artikel 23, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85 op de asielverzoeken een procedure bij voorrang of een versnelde procedure toepassen.
- 62 Bij de uitlegging van die mogelijkheid voor de lidstaten om te voorzien in een behandeling bij voorrang van een asielverzoek moet rekening worden gehouden met de beoordelingsmarge waarover de lidstaten bij de organisatie van de behandeling van dergelijke verzoeken beschikken.
- 63 In punt 29 van het arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), heeft het Hof er reeds op gewezen dat de lidstaten op verschillende vlakken over een beoordelingsmarge beschikken voor de uitvoering van de bepalingen van richtlijn 2005/85 en rekening kunnen houden met de bijzonderheden van het nationale recht.
- 64 Bij de totstandkoming van richtlijn 2005/85 heeft de wetgever van de Unie gesteld dat de lidstaten bij de toepassing van de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus over een beoordelingsmarge beschikken. Aldus heeft de Europese Commissie in punt 2 van haar voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus [COM(2000) 578 def.] gepreciseerd dat alle normen betreffende de toepassing van een eerlijke en doeltreffende procedure worden vastgesteld zonder afbreuk te doen aan de discretionaire bevoegdheid waarover de lidstaten beschikken om in het kader van het nationaal beleid aan bepaalde gevallen prioriteit te geven.
- 65 Diezelfde bedoeling van de wetgever van de Unie om de lidstaten een ruime beoordelingsmarge te laten, blijkt uit de tekst zelf van richtlijn 2005/85, met name uit de bewoordingen van punt 11 van de considerans en van artikel 23 van de richtlijn, dat de behandelingsprocedure betreft.
- 66 Aldus bepaalt punt 11 van de considerans van richtlijn 2005/85 in de tweede volzin dat de organisatie van de behandeling van asielverzoeken wordt overgelaten aan het oordeel van de lidstaten, die in overeenstemming met hun nationale behoeften een bepaald geval bij voorrang of sneller kunnen behandelen, met inachtneming van de normen in deze richtlijn.
- 67 Ook uit de bewoordingen van artikel 23, lid 3, van richtlijn 2005/85 blijkt dat dit de bedoeling is. Volgens deze bepaling „kunnen” de lidstaten voorrang verlenen aan de behandeling van ieder geval, dan wel deze behandeling versnellen, „ook” in gevallen waarin het asielverzoek waarschijnlijk gegrond is of de asielzoeker bijzondere behoeften heeft.
- 68 Zoals de Commissie betoogt, wijzen de gebruikte woorden, te weten „ieder geval” („any examination”) erop dat de aan de lidstaten geboden mogelijkheid om voorrang te verlenen aan de behandeling van bepaalde asielverzoeken of deze behandeling te versnellen, niet kan worden beperkt tot de in artikel 23, lid 3, genoemde gevallen. Het gebruik van het woord „ook” in die bepaling houdt in dat een dergelijke procedure zowel op gegronde verzoeken als op niet-gegronde verzoeken kan worden toegepast.
- 69 Evenzo „kunnen” de lidstaten krachtens artikel 23, lid 4, van richtlijn 2005/85 de procedure bij voorrang of de versnelde procedure toepassen op basis van een van de 15 specifieke gronden die de toepassing van een dergelijke procedure rechtvaardigen.
- 70 Zoals Ierland en de Griekse regering betogen, volgt uit de bewoordingen van de leden 3 en 4 van artikel 23 dat de lijst van verzoeken die bij voorrang of versneld kunnen worden behandeld indicatief en niet exhaustief is. De lidstaten kunnen dus besluiten om verzoeken die niet tot een van de in lid 4 genoemde categorieën behoren, bij voorrang of versneld te behandelen, mits zij de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2005/85 eerbiedigen.

- 71 Aangaande het door verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde discriminatieverbod moet worden vastgesteld dat inzake asiel en meer in het bijzonder in het door richtlijn 2005/85 ingevoerde stelsel, het land van oorsprong en bijgevolg de nationaliteit van de verzoeker een beslissende rol spelen, zoals blijkt uit punt 17 van de considerans van die richtlijn alsmede uit artikel 8 ervan. Uit artikel 8, lid 2, sub b, van die richtlijn volgt namelijk dat het land van oorsprong van de verzoeker invloed heeft op de beslissing van de beslissingsautoriteit, aangezien deze informatie moet inwinnen over de algemene situatie in dat land teneinde te bepalen of de asielzoeker al dan niet gevaar loopt en, in voorkomend geval, of hij internationale bescherming nodig heeft.
- 72 Daarenboven heeft de wetgever van de Unie blijkens punt 17 van de considerans van richtlijn 2005/85 het begrip „veilig land van herkomst” ingevoerd, volgens hetwelk de lidstaten een derde land dat als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd, als veilig moeten kunnen aanmerken en aannemen dat het voor een bepaalde asielzoeker veilig is. De wetgever van de Unie heeft in artikel 23, lid 4, sub c, van die richtlijn dan ook bepaald dat de lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure voorrang krijgt of wordt versneld indien het asielverzoek als ongegrond wordt beschouwd omdat de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van die richtlijn.
- 73 Zoals de advocaat-generaal in punt 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt, houdt dit in dat de nationaliteit van de verzoeker een factor is die in aanmerking kan worden genomen als rechtvaardigingsgrond voor de behandeling bij voorrang of de versnelde behandeling van een asielverzoek.
- 74 Niettemin moet worden gepreciseerd dat, om discriminatie te vermijden tussen de verzoekers van asielzoekers van een welbepaald derde land die bij voorrang worden behandeld en die van staatsburgers van andere derde landen die volgens de gewone procedure worden behandeld, deze procedure bij voorrang de asielzoekers van de eerste categorie niet de waarborgen mag ontzeggen van artikel 23 van richtlijn 2005/85, die voor alle soorten procedures gelden.
- 75 De invoering van een procedure bij voorrang zoals die in het hoofdgeding moet ten volle de uitoefening waarborgen van de rechten die deze richtlijn aan de Nigeriaanse asielzoekers toekent. Laatstgenoemden moeten met name voldoende tijd krijgen om de noodzakelijke elementen tot staving van hun verzoek te verzamelen en in te dienen, zodat de beslissingsautoriteit deze verzoeken eerlijk en volledig kan behandelen en zich ervan kan vergewissen dat de verzoekers in hun land van oorsprong niet aan gevaren worden blootgesteld.
- 76 In zijn verwijzingsbeslissing heeft de High Court in herinnering gebracht dat de verzoekers in het hoofdgeding voor de High Court geen elementen hadden aangevoerd waaruit bleek dat de behandeling bij voorrang die door de ministeriële instructie van 2003 wordt opgelegd, aanleiding heeft gegeven tot een schending van de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2005/85, en in zijn arrest ten gronde van 9 februari 2011 heeft de High Court vastgesteld dat de verzoeken van D. en A. overeenkomstig die uitgangspunten en waarborgen waren behandeld.
- 77 Uit een en ander volgt dat artikel 23, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85 aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat op bepaalde categorieën asielverzoeken die naar het land van oorsprong of de nationaliteit van de verzoeker zijn omschreven, met inachtneming van de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van die richtlijn, een procedure bij voorrang of een versnelde procedure toepast.

Tweede vraag

- 78 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 39 van richtlijn 2005/85 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling inzake asiel als aan de orde in het hoofdgeding, die met betrekking tot de procedure voor toekenning van de vluchtelingenstatus een stelsel invoert met bepaalde kenmerken van administratieve of organisatorische aard.

- 79 De verwijzende rechter wenst meer in het bijzonder te vernemen of een regeling als aan de orde in het hoofdgeding, waarin is voorzien in een mogelijkheid van beroep tegen de beslissingen van de beslissingautoriteit bij het Refugee Appeals Tribunal, dat volgens verzoekers in het hoofdgeding geen onafhankelijke rechterlijke instantie is, voldoet aan het in artikel 39 van richtlijn 2005/85 neergelegde vereiste van een daadwerkelijk rechtsmiddel.
- 80 Artikel 39, lid 1, sub a, van richtlijn 2005/85 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen een beslissing die inzake hun asielverzoek is gegeven. Het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming, dat een algemeen beginsel van het recht van de Unie vormt, is thans neergelegd in artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arresten van 22 december 2010, DEB, C-279/09, Jurispr. blz. I-13849, punten 29 en 31, en Samba Diouf, reeds aangehaald, punt 49).
- 81 In de eerste volzin van punt 27 van de considerans van richtlijn 2005/85 is bepaald dat, krachtens een fundamenteel beginsel van het recht van de Unie, tegen beslissingen inzake een asielverzoek en inzake de intrekking van de vluchtelingenstatus een daadwerkelijk rechtsmiddel moet openstaan voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 267 VWEU.
- 82 Verzoekers in het hoofdgeding voeren met name aan dat het Refugee Appeals Tribunal geen „rechterlijke instantie” in de zin van dat artikel is.
- 83 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het Hof, om te beoordelen of het verwijzende orgaan een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is, hetgeen uitsluitend door het Unierecht wordt bepaald, rekening houdt met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het feit dat uitspraak wordt gedaan na een procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regelen van het recht, alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan (zie arresten van 31 mei 2005, Syfait e.a., C-53/03, Jurispr. blz. I-4609, punt 29; 22 december 2010, RTL Belgium, C-517/09, Jurispr. blz. I-14093, punt 36, en van 14 juni 2011, Miles e.a., C-196/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 37).
- 84 Gelet op de opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend zowel door verzoekers in het hoofdgeding als door de lidstaten en de instellingen, staat vast dat het Refugee Appeals Tribunal voldoet aan de voorwaarden inzake de wettelijke grondslag, het permanente karakter en de toepassing van de regelen van het recht.
- 85 Verzoekers in het hoofdgeding betwisten echter dat dit Tribunal verplichte rechtsmacht heeft, dat het uitspraak doet na een procedure op tegenspraak en dat het onafhankelijk is.
- 86 Dienaangaande moet er ten eerste op worden gewezen dat het Refugee Appeals Tribunal volgens de sections 15 en 16, lid 1, van de vluchtelingenwet de bevoegde rechterlijke instantie is voor de behandeling van en uitspraak in de beroepen die zijn ingesteld tegen de aanbevelingen van de Refugee Applications Commissioner, die de beslissingen in eerste aanleg inzake asielverzoeken zijn in de zin van bijlage I, tweede streepje, bij richtlijn 2005/85.
- 87 Voorts is de minister, indien het beroep bij het Refugee Appeals Tribunal wordt toegewezen, volgens section 17, lid 1, van de vluchtelingenwet verplicht om de vluchtelingenstatus toe te kennen. Alleen indien het Refugee Appeals Tribunal het beroep van de asielzoeker niet toewijst, kan de minister hem niettemin de vluchtelingenstatus toekennen. De minister beschikt dus niet over enige beoordelingsmarge wanneer het Refugee Appeals Tribunal in het voordeel van de asielzoeker heeft beslist. De positieve beslissingen van het Refugee Appeals Tribunal hebben in die zin een verplichtend karakter en zijn bindend voor de overheidsinstanties.
- 88 Ten tweede zij in herinnering gebracht dat het vereiste van een procedure op tegenspraak geen absoluut criterium is (zie arrest van 17 september 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Jurispr. blz. I-4961, punt 31).

- 89 In dit verband is niet vereist dat het ORAC als partij aan de beroepsprocedure bij het Refugee Appeals Tribunal deelneemt om de beslissing in eerste aanleg te verdedigen.
- 90 Opgemerkt zij echter dat section 16, lid 5, van de vluchtelingenwet bepaalt dat de Refugee Applications Commissioner het Refugee Appeals Tribunal kopieën van alle verslagen, documenten of schriftelijke verklaringen verstrekt die hem overeenkomstig section 11 van deze wet zijn overgelegd, evenals een schriftelijke opgave van de aard en de herkomst van alle overige informatie betreffende het asielerzoek, waarvan hij tijdens zijn onderzoek kennis heeft gekregen. Volgens lid 8 van section 16 verstrekt het Refugee Appeals Tribunal dezelfde kopieën aan de asielerzoekster en aan zijn solicitor alsook, op zijn verzoek, aan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.
- 91 Voorts kan volgens section 16, leden 10 en 11, sub a en c, van de vluchtelingenwet het Refugee Appeals Tribunal een terechtzitting houden tijdens welke het iedere persoon wiens getuigenis volgens het Tribunal noodzakelijk is, kan oproepen om te verschijnen en zowel de verzoeker als de Refugee Applications Commissioner kan horen in hun opmerkingen, persoonlijk of via een wettelijke vertegenwoordiger. Elke partij kan bijgevolg de gelegenheid krijgen om het Refugee Appeals Tribunal op de hoogte te brengen van alle informatie die nodig is voor het slagen van het asielerzoek of voor de verdediging.
- 92 Bovendien bepaalt bedoelde section 16, in lid 16, dat, alvorens op het beroep te beslissen, het Refugee Appeals Tribunal met name rekening dient te houden met het verslag van de Refugee Applications Commissioner, met alle opmerkingen van laatstgenoemde of van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, met de overgelegde bewijselementen en met alle ter terechtzitting gedane verklaringen en alle documenten, schriftelijke verklaringen of andere aan de Refugee Applications Commissioner verstrekte informatie.
- 93 Daaruit volgt dat het Refugee Appeals Tribunal over een ruime toetsingsbevoegdheid beschikt, aangezien het kennis neemt van zowel rechtsvragen als feitelijke kwesties en beslist met betrekking tot alle aan hem overgelegde bewijselementen die binnen de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid vallen.
- 94 Ten derde voeren verzoekers in het hoofdgeding aan dat het Refugee Appeals Tribunal niet onafhankelijk is omdat er organisatorische banden tussen deze instantie, het ORAC en de minister bestaan en de leden ervan aan druk van buitenaf worden blootgesteld. Met name de voorschriften inzake de benoeming, de ambtstermijn, de afzetting van de leden en andere aspecten van het mandaat van zijn leden, brengen mee dat het Tribunal niet onafhankelijk is.
- 95 Volgens de rechtspraak van het Hof houdt het begrip onafhankelijkheid, dat onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht, vóór alles in dat de betrokken instantie de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen (arrest van 30 mei 2002, Schmid, C-516/99, Jurispr. blz. I-4573, punt 36, en arrest RTL Belgium, reeds aangehaald, punt 38).
- 96 Dit begrip heeft twee aspecten. Het eerste, externe aspect houdt in dat de instantie wordt beschermd tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen (arrest van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, Jurispr. blz. I-8613, punten 50 en 51, en arrest RTL Belgium, reeds aangehaald, punt 39). Het tweede, interne aspect sluit aan bij het begrip onpartijdigheid en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding (reeds aangehaalde arresten Wilson, punt 52, en RTL Belgium, punt 40).
- 97 Het Hof heeft tevens gepreciseerd dat voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid regels nodig zijn, onder andere met betrekking tot de samenstelling van het orgaan, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van zijn leden, die het mogelijk maken bij de justitiabelen elke legitieme twijfel weg te nemen omtrent het feit dat externe factoren op dit orgaan geen invloed hebben en

omtrent zijn neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen. Aan de voorwaarde van onafhankelijkheid van het verwijzende orgaan is volgens de rechtspraak met name slechts voldaan indien de gevallen waarin de leden van dit orgaan kunnen worden afgezet, in uitdrukkelijke wetsbepalingen zijn genoemd (zie beschikking van 14 mei 2008, Pilato, C-109/07, Jurispr. blz. I-3503, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 98 In de onderhavige zaak bepaalt section 15, lid 2, van de vluchtelingenwet dat het Refugee Appeals Tribunal bij de uitoefening van zijn taken onafhankelijk is. Daarenboven beschikt de minister weliswaar over een residuele discretionaire bevoegdheid om de vluchtelingenstatus toe te kennen ondanks een negatieve beslissing inzake een asielverzoek, waarbij evenwel zij aangetekend dat de minister, wanneer het Refugee Appeals Tribunal in het voordeel van de asielzoeker beslist, gebonden is door de beslissing van dit Tribunal en dus niet bevoegd is om die beslissing te toetsen.
- 99 De regels voor de benoeming van de leden van het Refugee Appeals Tribunal zijn niet van dien aard dat zij afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid van dit Tribunal. Aangezien de leden daarvan voor bepaalde tijd worden benoemd uit personen die ten minste vijf jaar beroepservaring hebben als barrister of solicitor, verschilt het feit dat zij door de minister worden benoemd, niet wezenlijk van de praktijk van andere lidstaten.
- 100 Wat de afzetting van de leden van het Refugee Appeals Tribunal betreft, volgt uit section 7 van bijlage II bij de vluchtelingenwet dat de gewone leden van deze rechtbank door de minister van hun functie kunnen worden ontheven. De minister moet deze beslissing met redenen omkleeden.
- 101 Zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie heeft uiteengezet, zijn de gevallen waarin de leden van het Refugee Appeals Tribunal van hun functie kunnen worden ontheven niet duidelijk vastgesteld in de vluchtelingenwet. Bovendien is in die wet evenmin gepreciseerd of de beslissing met betrekking tot de afzetting van een lid van het Refugee Appeals Tribunal rechterlijk kan worden getoetst.
- 102 Evenwel hangt de vraag of het om een daadwerkelijk rechtsmiddel gaat, volgens de tweede volzin van punt 27 van de considerans van richtlijn 2005/85, wat het onderzoek van de relevante feiten betreft, af van het – als één geheel beschouwde – bestuurlijke en justitiële systeem van elke lidstaat. De Ierse regeling inzake toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus moet dan ook in haar geheel worden beschouwd om uit te maken of deze regeling het in artikel 39 van die richtlijn neergelegde recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kan waarborgen.
- 103 In de onderhavige zaak kunnen asielzoekers krachtens section 5 van de wet op de illegale immigratie van 2000 ook de rechtsgeldigheid van de aanbevelingen van de Refugee Applications Commissioner en de beslissingen van het Refugee Appeals Tribunal bij de High Court aanvechten. Tegen de arresten van de High Court kan een hogere voorziening bij de Supreme Court worden ingesteld. Het loutere bestaan van die rechtsmiddelen lijkt het Refugee Appeals Tribunal te beschermen tegen de eventuele neiging te zwichten voor inmenging of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van zijn leden in gevaar zouden kunnen brengen.
- 104 In die omstandigheden dient de conclusie te luiden dat de Ierse regeling inzake toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus voldoet aan het criterium van onafhankelijkheid en dat zij dus het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel eerbiedigt.
- 105 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat artikel 39 van richtlijn 2005/85 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, volgens welke een asielzoeker ofwel tegen de beslissing van de beslissingsautoriteit beroep kan instellen bij een rechterlijke instantie als het Refugee Appeals Tribunal en tegen de beslissing van die instantie kan opkomen bij een hogere rechterlijke instantie zoals de High Court, ofwel de rechtsgeldigheid van de beslissing van bedoelde autoriteit kan aanvechten bij de High Court, tegen de beslissingen waarvan bij de Supreme Court hogere voorziening kan worden ingesteld.

Kosten

- 106 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 23, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat op bepaalde categorieën asielverzoeken die naar de nationaliteit of het land van oorsprong van de verzoeker zijn omschreven, met inachtneming van de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II van die richtlijn, een procedure bij voorrang of een versnelde procedure toepast.**
- 2) **Artikel 39 van richtlijn 2005/85 moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, volgens welke een asielzoeker ofwel tegen de beslissing van de beslissingsautoriteit beroep kan instellen bij een rechterlijke instantie als het Refugee Appeals Tribunal (Ierland) en tegen de beslissing van die instantie kan opkomen bij een hogere rechterlijke instantie zoals de High Court (Ierland), ofwel de rechtsgeldigheid van de beslissing van bedoelde autoriteit kan aanvechten bij de High Court, tegen de beslissingen waarvan bij de Supreme Court (Ierland) hogere voorziening kan worden ingesteld.**

ondertekeningen