Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

27. september 2012 *

»Asylansøgninger — direktiv 2003/9/EF — minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne — forordning (EF) nr. 343/2003 — forpligtelse til at sikre asylansøgere minimumsmodtagelsesforhold mens proceduren for overtagelse eller tilbagetagelse verserer i den ansvarlige medlemsstat — fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der har pligt til at bære den økonomiske byrde i forbindelse med minimumsmodtagelsesforholdene«

I sag C-179/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 7. april 2011, indgået til Domstolen den 18. april 2011, i sagen:

Cimade,

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

mod

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. marts 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Cimade ved Cimades præsident, P. Peugeot, og avocat P. Spinosi

— Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) ved P. Peugeot og avocat C. Pouly

— den franske regering ved G. de Bergues, J.-S. Pilczer og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede

* Processprog: fransk.

— den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede

— den græske regering ved M. Michelogiannaki og L. Kotroni, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato C. Gerardis

— den polske regering ved M. Szpunar, som befuldmægtiget

— den schweiziske regering ved J. de Watteville, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. maj 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT L 31, s. 18) og navnlig direktivets anvendelsesområde.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Cimade og Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) på den ene side og ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (den franske indenrigsminister og minister for oversøiske områder, lokale og regionale myndigheder, samt indvandring) på den anden side vedrørende lovligheden af et interministerielt cirkulære af 3. november 2009 om midlertidig venteydelse (herefter »cirkulæret af 3. november 2009«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/9

3 Femte, syvende og ottende betragtning til direktiv 2003/9 har følgende ordlyd:

»(5) Dette direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«] anerkender. Dette direktiv tilsigter således især, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1 og 18 i [chartret] fremmes.

[…]

(7) Der bør for modtagelse af asylansøgere fastsættes minimumsstandarder, som normalt vil kunne sikre dem en værdig levestandard og ensartede levevilkår i alle medlemsstaterne.

(8) Harmoniseringen af modtagelsesforholdene for asylansøgere bør kunne begrænse sekundære bevægelser blandt asylansøgere som følge af forskellene mellem modtagelsesforholdene.«

4 Direktivets artikel 1 bestemmer, at »[f]ormålet med dette direktiv er at indføre minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«.

5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

b) »asylansøgning«: anmodning indgivet til en medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller statsløs, som kan anses for at være en anmodning om international beskyttelse efter Genèvekonventionen [af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling, herefter »Genèvekonventionen«]. Enhver anmodning om international beskyttelse anses for at være en asylansøgning, medmindre tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse udtrykkeligt anmoder om en anden form for beskyttelse, som der kan søges om særskilt.

c) »asylansøger«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har indgivet en asylansøgning, som der endnu ikke er taget endelig stilling til.

[…]

i) »modtagelsesforhold«: alle foranstaltninger, som medlemsstaterne sikrer asylansøgere i overensstemmelse med dette direktiv.

j) »materielle modtagelsesforhold«: modtagelsesforhold, der omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelser eller værdikuponer, samt lommepenge.

[…]«

6 Artikel 3 i direktiv 2003/9, der har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en asylansøgning ved en medlemsstats grænse eller på dennes område, og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som asylansøgere, og på deres familiemedlemmer, hvis de er omfattet af denne asylansøgning i henhold til den nationale lovgivning.«

7 Artikel 13 i direktiv 2003/9, der har overskriften »Generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sørger for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for asylansøgere, når de indgiver asylansøgning.«

8 Samme direktivs artikel 16 med overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan indskrænke eller inddrage modtagelsesforholdene i følgende tilfælde:

a) hvis asylansøgeren

— forlader det opholdssted, der er fastlagt af den kompetente myndighed, uden at underrette myndigheden, eller, hvis dette kræves, uden tilladelse, eller

— undlader at overholde sin mødepligt, at imødekomme anmodninger om at fremkomme med oplysninger eller at møde til personlige samtaler vedrørende asylproceduren i en rimelig periode, der fastlægges i national ret, eller

— allerede har indgivet en asylansøgning i samme medlemsstat.

Når asylansøgeren opspores eller frivilligt melder sig hos de kompetente myndigheder, træffes der på grundlag af årsagerne til den pågældendes forsvinden en begrundet afgørelse om genoptagelse af adgangen til alle modtagelsesforholdene eller nogle af dem

b) hvis asylansøgeren har skjult sine økonomiske midler og derfor uberettiget nydt godt af materielle modtagelsesforhold.

[…]

2. En medlemsstat kan nægte modtagelsesforhold, hvis en asylansøger ikke har godtgjort, at asylansøgningen blev indgivet, så snart det var praktisk muligt efter ankomsten til den pågældende medlemsstat.

[…]

5. Medlemsstaterne sikrer, at de materielle modtagelsesforhold ikke inddrages eller indskrænkes, før der er truffet en negativ afgørelse.«

Forordning (EF) nr. 343/2003

9 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT L 50, s. 1), bestemmer:

»I denne forordning fastsættes kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne.«

10 I samme forordnings artikel 2 er indeholdt definitioner af begreberne »asylansøgning«, »ansøger« og »asylansøger«, som i det væsentlige er de samme som de definitioner af disse begreber, der fremgår af direktiv 2003/9. Artikel 2 definerer desuden følgende begreber:

»e) »behandling af en asylansøgning«: samtlige behandlingsforanstaltninger samt alle afgørelser eller domme, der er truffet/afsagt af de kompetente myndigheder vedrørende en asylansøgning i overensstemmelse med national ret, bortset fra procedurerne til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig i henhold til bestemmelserne i denne forordning

[…]

j) »opholdstilladelse«: enhver tilladelse, der er udstedt af myndighederne i en medlemsstat, og som giver tredjelandsstatsborgeren ret til at opholde sig på medlemsstatens område, herunder de dokumenter, som beviser, at den pågældende har tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område inden for rammerne af en ordning for midlertidig beskyttelse, eller indtil ophøret af omstændigheder, som stiller sig i vejen for gennemførelsen af en udsendelsesforanstaltning, bortset fra visa og tilladelser til at opholde sig i landet, som er udstedt i den periode, der er nødvendig for at fastslå, hvilken stat der er ansvarlig i henhold til denne forordning, eller under behandlingen af en asylansøgning eller en ansøgning om opholdstilladelse

[…]«

11 Artikel 3 i forordning nr. 343/2003, som er indeholdt i forordningens kapitel II med overskriften »Almindelige principper«, bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne behandler ansøgninger fra enhver tredjelandsstatsborger, der indgiver en asylansøgning ved medlemsstaternes grænse eller på deres område. En asylansøgning behandles kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i kapitel III.«

12 Forordningens artikel 4, der ligeledes er indeholdt i dens kapitel II, bestemmer:

»1. Proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter denne forordning, indledes, så snart en asylansøgning indgives for første gang i en medlemsstat.

2. En asylansøgning betragtes som indgivet på det tidspunkt, hvor en af asylansøgeren indgivet formular eller en af myndighederne udfærdiget rapport er kommet den pågældende medlemsstats myndigheder i hænde. I tilfælde, hvor der ikke er tale om en skriftlig ansøgning, skal tidsrummet mellem ansøgerens hensigtserklæring og udfærdigelsen af en rapport være så kort som muligt.

[…]

4. Indgives en asylansøgning til de kompetente myndigheder i en medlemsstat af en ansøger, der befinder sig på en anden medlemsstats område, påhviler afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, den medlemsstat, på hvis område asylansøgeren befinder sig. Denne medlemsstat underrettes straks af den medlemsstat, der har fået forelagt asylansøgningen, og betragtes derefter i henhold til denne forordning som den medlemsstat, som ansøgningen er indgivet til.

Ansøgeren underrettes skriftligt om videresendelsen af ansøgningen og om datoen herfor.

5. Den medlemsstat, som asylansøgningen er indgivet til, skal på de i artikel 20 fastsatte betingelser, og med henblik på at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, tilbagetage en ansøger, der befinder sig i en anden medlemsstat og dér har indgivet en ny asylansøgning efter at have trukket sin ansøgning tilbage under proceduren til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig.

Denne forpligtelse bortfalder, hvis asylansøgeren i mellemtiden har forladt medlemsstaternes område i en periode på mindst tre måneder eller har fået udstedt en opholdstilladelse af en medlemsstat.«

13 Kapitel V i forordning nr. 343/2003 fastsætter detaljerede regler vedrørende overtagelse og tilbagetagelse af en asylansøger. Forordningens artikel 16 bestemmer:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, er forpligtet til:

a) på de betingelser, der er fastsat i artikel 17-19, at overtage en asylansøger, der har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat

b) at afslutte behandlingen af asylansøgningen

c) på de betingelser, der er fastsat i artikel 20, at tilbagetage en asylansøger, hvis ansøgning er under behandling, og som opholder sig på en anden medlemsstats område uden at have fået tilladelse til det

d) på de betingelser, der er fastsat i artikel 20, at tilbagetage en asylansøger, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen, og som har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat

e) på de betingelser, der er fastsat i artikel 20, at tilbagetage en tredjelandsstatsborger, hvis ansøgning den har meddelt afslag på, og som opholder sig på en anden medlemsstats område uden at have fået tilladelse til det.

2. Hvis en medlemsstat udsteder en opholdstilladelse til en asylansøger, overgår de i stk. 1 nævnte forpligtelser til den pågældende medlemsstat.

3. De i stk. 1 nævnte forpligtelser bortfalder, hvis tredjelandsstatsborgeren har forladt medlemsstaternes område i mindst tre måneder, medmindre tredjelandsstatsborgeren har en gyldig opholdstilladelse, som er udstedt af den ansvarlige medlemsstat.

4. De i stk. 1, litra d) og e), nævnte forpligtelser bortfalder ligeledes, så snart den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, som følge af tilbagetrækning af eller afslag på asylansøgningen har truffet og faktisk iværksat de nødvendige foranstaltninger for, at tredjelandsstatsborgeren kan vende tilbage til sit hjemland eller et andet land, som han lovligt kan indrejse i.«

14 Forordningens artikel 17 bestemmer, hvilken procedure der skal anvendes med henblik på at anmode en anden medlemsstat om overtagelse af en asylansøger. Artiklens stk. 1 og 2 har følgende ordlyd:

»1. Hvis en medlemsstat, som en asylansøgning indgives til, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, kan den snarest muligt og under alle omstændigheder inden for en frist på tre måneder efter, at asylansøgningen er indgivet, jf. artikel 4, stk. 2, anmode sidstnævnte medlemsstat om at overtage asylansøgeren.

Fremsættes der ikke anmodning om overtagelse af en ansøger inden for fristen på tre måneder, påhviler ansvaret for behandlingen af asylansøgningen den medlemsstat, som ansøgningen er indgivet til.

2. Den anmodende medlemsstat kan anmode om et hurtigt svar i de tilfælde, hvor asylansøgningen er indgivet som følge af afslag på indrejse eller ophold, anholdelse for ulovligt ophold, forkyndelse eller gennemførelse af en udsendelsesforanstaltning, og/eller hvis asylansøgeren er frihedsberøvet.

Anmodningen skal indeholde grundene til, at et hurtigt svar er nødvendigt, samt den ønskede frist for besvarelse. Fristen skal være på mindst en uge.«

15 Forordningens artikel 18 bestemmer:

»1. Den anmodede medlemsstat foretager den nødvendige kontrol og skal tage stilling til anmodningen om overtagelse af ansøgeren senest to måneder efter forelæggelsen.

[…]

6. Hvis den anmodende medlemsstat har anmodet om et hurtigt svar, jf. bestemmelserne i artikel 17, stk. 2, gør den anmodede stat alt, hvad den kan, for at overholde tidsfristen.

Hvis det undtagelsesvis kan påvises, at behandlingen af en anmodning om overtagelse af en ansøger er særlig kompliceret, kan den anmodede medlemsstat svare efter den ønskede frist, men under alle omstændigheder inden for en måned. I sådanne tilfælde skal den anmodede medlemsstat inden for den oprindeligt ønskede tidsfrist meddele den anmodende medlemsstat, at den udsætter sit svar.

7. Hvis der ikke er givet svar på anmodningen om overtagelse ved udløbet af den frist på to måneder, der er fastsat i stk. 1, og på én måned, der er fastsat i stk. 6, anses den for at være accepteret og medfører en pligt til at overtage den pågældende person, herunder til at træffe passende foranstaltninger med henblik på ankomsten.«

16 Artikel 19 i forordning nr. 343/2003, som fastsætter fristerne for gennemførelsen af overførslen af asylansøgeren, har følgende ordlyd:

»1. Når den anmodede medlemsstat accepterer overtagelsen af en ansøger, meddeler den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet, ansøgeren afgørelsen om, at den ikke skal behandle ansøgningen, og om forpligtelsen til at overføre ansøgeren til den ansvarlige medlemsstat.

2. Den i stk. 1 nævnte afgørelse skal begrundes. Den ledsages af oplysninger om fristerne for gennemførelsen af overførslen og omfatter om nødvendigt oplysninger om, hvor og hvornår ansøgeren skal møde op, hvis han selv tager til den ansvarlige medlemsstat. Denne afgørelse kan påklages eller indbringes for en domstol. Dette har dog ikke opsættende virkning for gennemførelsen af overførslen, medmindre domstolene eller de kompetente myndigheder træffer beslutning herom i det konkrete tilfælde, såfremt den nationale lovgivning åbner mulighed herfor.

3. Overførslen af ansøgeren fra den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet, til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med medlemsstatens nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er fysisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen om overtagelse er accepteret, eller efter at der er truffet afgørelse om klage eller indbringelse for en domstol, hvor dette har opsættende virkning.

[…]

4. Hvis overførslen ikke finder sted inden for fristen på seks måneder, påhviler ansvaret den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af asylansøgeren, eller til højst 18 måneder, hvis asylansøgeren forsvinder.

[…]«

17 Reglerne for tilbagetagelse af en asylansøger er fastsat i forordningens artikel 20, som bestemmer, hvilke oplysninger anmodningen om tilbagetagelse af asylansøgeren skal omfatte, hvilke betingelser besvarelsen af anmodningen skal opfylde, fristen for besvarelse og de regler, som overførslen af asylansøgeren skal foretages efter.

Direktiv 2005/85/EF

18 29. betragtning til Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13) har følgende ordlyd:

»Dette direktiv omhandler ikke de procedurer, der er reguleret ved [forordning nr. 343/2003].«

19 Direktivets artikel 2 definerer i det væsentlige begreberne »asylansøgning«, »ansøger« og »asylansøger« på samme måde som de tilsvarende begreber i direktiv 2003/9 og forordning nr. 343/2003. Artikel 2, litra k), definerer desuden følgende begreb:

»»forblive i medlemsstaten«: at forblive på medlemsstatens område, herunder ved grænsen i den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet eller behandles, eller i transitområder i den pågældende medlemsstat.«

20 Kapitel II i direktiv 2005/85 med overskriften »Grundlæggende principper og garantier« indeholder artikel 7 med overskriften »Ret til at forblive i medlemsstaten under behandlingen af ansøgningen«, som i stk. 1 bestemmer:

»Ansøgere har lov til at forblive i medlemsstaten, men kun med henblik på proceduren og indtil den besluttende myndighed har truffet afgørelse efter de procedurer i første instans, der er fastsat i kapitel III. Denne ret til at forblive giver ikke ret til opholdstilladelse.«

21 Direktivets artikel 35 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan fastlægge procedurer i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i medlemsstaternes transitområder at kunne træffe afgørelse om ansøgninger indgivet dér.

2. Hvis der ikke er fastlagt procedurer som omhandlet i stk. 1, kan en medlemsstat imidlertid med forbehold af bestemmelserne i denne artikel og i overensstemmelse med de love og administrative bestemmelser, der gælder den 1. december 2005, opretholde procedurer, der fraviger fra de grundlæggende principper og garantier i kapitel II med henblik på ved grænsen eller i transitområder at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt asylansøgere, der er ankommet og har indgivet en asylansøgning dér, kan indrejse på medlemsstatens område.

3. De i stk. 2 omhandlede procedurer skal navnlig sikre, at ansøgerne:

a) får lov til at forblive i medlemsstatens transitområder, jf. dog artikel 7

[…]«

Forordning (EF) nr. 1560/2003

22 Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 343/2003 (EUT L 222, s. 3) bestemmer følgende i artikel 8, der har overskriften »Samarbejde om overførslen«:

»1. Den ansvarlige medlemsstat er forpligtet til at sørge for, at ansøgerens overførelse kan ske hurtigst muligt, og at der ikke stilles hindringer i vejen for ham. Den ansvarlige medlemsstat fastlægger eventuelt det sted på dens område, hvor ansøgeren vil blive overført eller tilbageført til de kompetente myndigheder, under hensyntagen til geografiske begrænsninger og de transportmuligheder, som er til rådighed for den medlemsstat, der foretager overførslen. Det kan under ingen omstændigheder kræves, at ledsageren følger ansøgeren længere end til ankomststedet for det anvendte internationale transportmiddel, eller at den medlemsstat, som foretager overførslen, afholder omkostningerne til transport videre end til dette sted.

2. Det påhviler den medlemsstat, der foretager overførslen, at tilrettelægge transporten af ansøgeren og hans ledsager og i samråd med den ansvarlige medlemsstat at fastsætte ankomsttidspunktet og om nødvendigt de nærmere omstændigheder ved overgivelsen af ansøgeren til de kompetente myndigheder. Den ansvarlige medlemsstat kan kræve et varsel på tre arbejdsdage.«

Beslutning nr. 573/2007/EF

23 13. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme og om ophævelse af Rådets beslutning 2004/904/EF (EUT L 144, s. 1) har følgende ordlyd:

»Denne beslutning skal indgå i en sammenhængende ramme, som også består af Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 574/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Fonden for De Ydre Grænser for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af

migrationsstrømme, Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 575/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme og Rådets beslutning 2007/.../EF af... om oprettelse af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme, som har til formål at sikre en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne for så vidt angår den finansielle byrde, der følger af indførelsen af en integreret forvaltning af EU's ydre grænser og gennemførelsen af fælles politikker for asyl og indvandring, som er udviklet i overensstemmelse med afsnit IV i tredje del af [EF-]traktaten.«

24 Artikel 2 i beslutning nr. 573/2007 med overskriften »Fondens generelle mål« bestemmer:

»1. Fondens generelle mål er at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf gennem samfinansiering af de foranstaltninger, der er omhandlet i denne beslutning, under hensyntagen til fællesskabslovgivningen på disse områder.

2. Fonden bidrager til finansieringen af teknisk bistand på medlemsstaternes eller Kommissionens initiativ.«

25 Beslutningens artikel 3 med overskriften »Støtteberettigede foranstaltninger i medlemsstaterne« bestemmer i stk. 1:

»Fonden støtter foranstaltninger i medlemsstaterne, der vedrører et eller flere af følgende områder:

a) modtageforhold og asylprocedurer

[…]«

Fransk ret

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

26 Artikel L. 723-1 i code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (den franske lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret, herefter »Ceseda«) bestemmer:

»Office [français de protection des réfugiés et apatrides, det franske direktorat for flygtninge og statsløse, herefter »OFPRA«,] træffer afgørelse om de asylansøgninger, der indgives til OFPRA. OFPRA har dog ikke kompetence til at behandle en ansøgning indgivet af en person, som er blevet nægtet ophold på grundlag af artikel L. 741-4.

[…]«

27 Cesedas artikel L. 741-4 bestemmer:

»Med forbehold for overholdelsen af bestemmelserne i artikel 33 i [Genèvekonventionen] kan en udlænding, der ansøger om asyl, kun nægtes adgang til Frankrig, hvis:

1° behandlingen af asylansøgningen henhører under en anden stats kompetence i henhold til [forordning nr. 343/2003] eller i henhold til forpligtelser, der svarer til dem, der er fastsat i denne forordning, og som er indgået med andre stater

[…]«

28 Cesedas artikel L. 742-1 bestemmer:

»Når en udlænding, der søger om asyl, får tilladelse til at opholde sig i Frankrig på grundlag af bestemmelserne i dette afsnits kapitel 1, udstedes et midlertidigt opholdsdokument, der giver den pågældende mulighed for at indgive en asylansøgning til [OFPRA]. Ansøgningen kan først indgives til [OFPRA], når dette dokument er blevet udstedt til ansøgeren. Efter indgivelsen af asylansøgningen udstedes et nyt midlertidigt opholdsdokument. Dette dokument fornys, indtil [OFPRA] har truffet afgørelse, og såfremt der anlægges sag ved Cour nationale du droit d'asile, fornys dokumentet, indtil denne ret har truffet afgørelse.«

Code de l'action sociale et des familles

29 Artikel L. 348-1 i code de l'action sociale et des familles (lov om social bistand og familier) bestemmer, at »[e]fter ansøgning har udlændinge, som er i besiddelse af et af de opholdsdokumenter, der er nævnt i [Cesedas] artikel L. 742-1, ret til socialhjælp med henblik på ophold i modtagelsescentre for asylansøgere«.

Code du travail

30 Artikel L. 5423-8 i code du travail (lov om arbejdsforhold) bestemmer:

»Med forbehold for bestemmelserne i artikel L. 5423-9 har følgende personer ret til at modtage en midlertidig venteydelse:

1° udenlandske statsborgere, såfremt det af deres opholdstilladelse eller bevis for ansøgning om opholdstilladelse fremgår, at de har ansøgt om asyl i Frankrig og har indgivet ansøgning om flygtningestatus, såfremt de opfylder betingelserne vedrørende alder og midler

[…]«

31 Artikel L. 5423-9 i code du travail bestemmer:

»Følgende personer har ikke ret til midlertidig venteydelse:

1° asylansøgere, som efter en endelig afgørelse om afslag indgiver ansøgning om genbehandling til [OFPRA], med undtagelse af de humanitære tilfælde, som [OFPRA] har givet meddelelse om under de ved bekendtgørelse fastsatte betingelser

[…]«

32 Artikel L. 5423-11 i code du travail har følgende ordlyd:

»Midlertidig venteydelse udbetales i slutningen af hver måned til personer, hvis asylansøgning ikke er blevet endeligt afgjort.

Betaling af ydelsen ophører måneden efter, at den endelige afgørelse vedrørende asylansøgningen er blevet meddelt.«

Cirkulæret af 3. november 2009

33 Cirkulæret af 3. november 2009, som omhandler personer, der modtager midlertidig venteydelse, bestemmer bl.a. følgende i første del:

»I. Asylansøgere

I overensstemmelse med [direktiv 2003/9] er midlertidig venteydelse et eksistensgrundlag, der udbetales til asylansøgere under behandlingen af deres sag, såfremt de opfylder de følgende betingelser.

I.1. Betingelserne for tildeling af midlertidig venteydelse

Med forbehold for de undtagelser, der er anført i punkt I.2, og såfremt middelbetingelsen er opfyldt, kan en udenlandsk statsborger tildeles midlertidig venteydelse, hvis:

— han er fyldt 18 år

— han har indgivet en asylansøgning til OFPRA og er i besiddelse af en skrivelse fra OFPRA, hvoraf fremgår, at hans ansøgning er blevet registreret

— hverken OFPRA eller CNDA [Cour nationale du droit d'asile] endnu har truffet endelig afgørelse vedrørende hans asylansøgning

— han er i besiddelse af en opholdstilladelse eller bevis for ansøgning om opholdstilladelse, hvoraf fremgår, at han har ansøgt om asyl i Frankrig. Denne betingelse finder ikke anvendelse på statsborgere fra lande, der betragtes som sikre oprindelseslande, […] eller fra lande, som er omfattet af Genèvekonventionens artikel 1, afsnit C, stk. 5, idet registreringsskrivelsen fra OFPRA i disse tilfælde er tilstrækkelig.

[…]

I.2. Undtagelser fra retten til tildeling af midlertidig venteydelse

[…]

I.2.2.
Andre undtagelser […]

[…]

Asylansøgere kan ikke få tildelt midlertidig venteydelse, når de er blevet nægtet ophold i henhold til bestemmelserne i Cesedas artikel L. 741-4, nr. 1, 3 og 4. Dvs.:

1) personer, hvis asylansøgning henhører under en anden europæisk stats kompetence i henhold til bestemmelserne i [forordning nr. 343/2003], kaldet »Dublin II«

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

34 Den 26. januar 2010 har Cimade og GISTI anlagt sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af cirkulæret af 3. november 2009. De har gjort gældende, at cirkulæret er i strid med formålene i direktiv 2003/9, idet det udelukker asylansøgere fra at modtage midlertidig venteydelse, når Den Franske Republik i henhold til forordning nr. 343/2003 anmoder en anden medlemsstat, som Den Franske Republik anser for at være ansvarlig for de pågældendes ansøgninger, om at overtage eller tilbagetage asylansøgerne.

35 Da Conseil d'État finder, at det med henblik på at træffe afgørelse vedrørende dette anbringende er nødvendigt at foretage en fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser, har Conseil d'État besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Garanterer direktiv 2003/9 de ansøgere, som en medlemsstat, der har modtaget en asylansøgning, i henhold til [forordning nr. 343/2003] anmoder en anden medlemsstat – som efter dens opfattelse er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen – om at overtage, at de har ret til de minimumsmodtagelsesforhold, som direktivet fastsætter, så længe proceduren for overtagelse eller tilbagetagelse verserer for denne anden medlemsstat?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:

a) Ophører den forpligtelse, som påhviler den første medlemsstat til at sikre minimumsmodtagelsesforhold, da på det tidspunkt, hvor modtagerstaten imødekommer anmodningen, ved den faktiske overtagelse eller tilbagetagelse af asylansøgeren eller på et hvilket som helst andet tidspunkt?

b) Hvilken medlemsstat har da pligt til at bære den økonomiske byrde i forbindelse med tilrådighedsstillelsen af minimumsmodtagelsesforholdene i denne periode?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

36 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning ved sin grænse eller på sit område, også er forpligtet til at tildele de minimumsmodtagelsesforhold til asylansøgere, der er fastsat i direktiv 2003/9, til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til forordning nr. 343/2003 har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

37 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at anvendelsesområdet for direktiv 2003/9 er defineret i direktivets artikel 3, hvoraf fremgår, at direktivet finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en asylansøgning ved en medlemsstats grænse eller på dennes område, og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som asylansøgere.

38 Den første betingelse, der skal være opfyldt med henblik på anvendelse af direktiv 2003/9, er således en betingelse om, at der er indgivet en asylansøgning ved en medlemsstats grænse eller på dens område. I denne forbindelse bestemmer direktivets artikel 2, litra b), at der ved »asylansøgning« forstås »en anmodning indgivet til en medlemsstat af en tredjelandsstatsborger eller statsløs, som kan anses for at være en anmodning om international beskyttelse efter Genèvekonventionen«, og at »[e]nhver anmodning om international beskyttelse anses for at være en asylansøgning, medmindre tredjelandsstatsborgeren eller den statsløse udtrykkeligt anmoder om en anden form for beskyttelse, som der kan søges om særskilt«. Definitionen af begrebet asylansøgning i artikel 2, litra c), i forordning nr. 343/2003 er i det væsentlige identisk med den ovennævnte.

39 Hvad angår den periode hvor ansøgerne skal tildeles de materielle modtagelsesforhold – herunder indkvartering, kost, tøj og lommepenge – bestemmer artikel 13, stk. 1, i direktiv 2003/9, at denne periode begynder, når asylansøgerne indgiver deres asylansøgning.

40 Det følger desuden af artikel 2 og 3 i direktiv 2003/9, at direktivet kun fastsætter en kategori af asylansøgere, som omfatter alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en asylansøgning. Direktivet indeholder ingen bestemmelse, som antyder, at en asylansøgning kun skal anses for indgivet, såfremt den er indgivet til myndighederne i den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

41 En sådan fortolkning underbygges ligeledes af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 343/2003, hvorefter proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig efter forordningen, indledes, så snart en asylansøgning indgives for første gang i en medlemsstat. Denne bestemmelse må nødvendigvis indebære, at en asylansøgning indgives, inden proceduren til afgørelse af den ansvarlige medlemsstat indledes.

42 Fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2003/9 skal endvidere foretages i lyset af direktivets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af de grundlæggende rettigheder og principper, som bl.a. anerkendes i chartret, jf. femte betragtning til direktivet. Ifølge denne betragtning tilsigter direktivet især, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af chartrets artikel 1 og 18 fremmes.

43 Disse krav pålægges således ikke kun i forhold til en asylansøger, som befinder sig på den ansvarlige medlemsstats område og dér afventer denne medlemsstats afgørelse vedrørende asylansøgningen, men også i forhold til en asylansøger, som afventer en afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

44 I denne forbindelse kan det ikke med føje gøres gældende, at minimumsstandarderne for modtagelse af asylansøgere ikke finder anvendelse på de af asylansøgerne, som berøres af proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, med den begrundelse, at denne procedure er hurtig. Det fremgår af artikel 17 og 18 i forordning nr. 343/2003, at der under en normal procedure kan forløbe fem måneder fra den dato, hvor asylansøgningen indgives, til den dato, hvor den anmodede medlemsstat træffer afgørelse vedrørende anmodningen om overtagelse af asylansøgeren. Hertil kommer den tid, der er nødvendig med henblik på at gennemføre overførslen, og fristen herfor er i henhold til forordningens artikel 19 normalt på seks måneder, fra anmodningen om overtagelse er blevet accepteret.

45 Den procedure, der er fastsat i forordning nr. 343/2003, kan endvidere i visse tilfælde medføre, at asylansøgeren aldrig overføres til den anmodede medlemsstat, men forbliver i den medlemsstat, hvor han har indgivet sin asylansøgning. Fristerne i forordningens artikel 17-20 omhandler kun den situation, hvor den anmodede medlemsstat accepterer overtagelsen eller tilbagetagelsen eller ikke besvarer den anmodende medlemsstats anmodning. Såfremt den anmodede medlemsstat giver et afvisende svar, fastsætter den omhandlede lovgivning kun en forligsprocedure på frivillig basis. I sådanne situationer kan asylansøgerens midlertidige ophold på den anmodende medlemsstats område strække sig over en meget lang periode. Varigheden af denne procedure kan derfor ikke begrunde, at de asylansøgere, som berøres af proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, udelukkes fra at nyde godt af minimumsstandarderne for modtagelse af asylansøgere.

46 Den anden betingelse for anvendelse af direktiv 2003/9 er betingelsen om, at asylansøgerne skal have tilladelse til at opholde sig på den omhandlede medlemsstats område som asylansøgere. I denne forbindelse kan den franske regering ikke med rette gøre gældende, at eftersom 29. betragtning til direktiv 2005/85 klart fastsætter, at de ansøgninger, der er omfattet af forordning nr. 343/2003, er undtaget fra sidstnævnte direktivs anvendelsesområde, kan den ret, som en asylansøger i medfør af direktivets artikel 7, stk. 1, har til at forblive i medlemsstaten under sagsbehandlingen, ikke finde anvendelse på en sådan ansøger, når han er omfattet af den i forordningen fastsatte procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

47 Ifølge artikel 2, litra k), i direktiv 2005/85 skal begrebet »forblive i medlemsstaten« nemlig forstås som en forbliven på området, herunder ved grænsen eller i transitområder, og ikke kun i den medlemsstat, hvor asylansøgningen behandles, men også i den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet.

48 Det må derfor konkluderes, at asylansøgere har ret til at opholde sig i ikke blot den medlemsstat, hvor asylansøgningen behandles, men også i den medlemsstat, hvor asylansøgningen er indgivet, således som det kræves i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/9.

49 En sådan fortolkning berøres ikke af 29. betragtning til direktiv 2005/85, som udelukkende henviser til den omstændighed, at de procedurer, som direktivet fastsætter for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, adskiller sig fra de procedurer, der er indført ved forordning nr. 343/2003 med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning.

50 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at direktiv 2003/9 skal fortolkes således, at en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning, også er forpligtet til at tildele de minimumsmodtagelsesforhold til asylansøgere, der er fastsat i direktiv 2003/9, til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til forordning nr. 343/2003 har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

Det andet spørgsmål

51 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, dels på hvilket tidspunkt forpligtelsen til at tildele de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, ophører for en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning, i forhold til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til forordning nr. 343/2003 har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, dels hvilken medlemsstat der skal bære den økonomiske byrde i forbindelse med tildelingen af disse minimumsforhold.

52 Hvad angår varigheden af forpligtelsen til at tildele minimumsmodtagelsesforholdene bemærkes for det første – som det er anført i denne doms præmis 37 og 38 – at det personelle anvendelsesområde for direktiv 2003/9 omfatter enhver asylansøger fra det tidspunkt, hvor den pågældende indgiver en asylansøgning for første gang i en medlemsstat.

53 Det bemærkes for det andet, at en asylansøger i medfør af artikel 2, litra c), i direktiv 2003/9 og artikel 2, litra d), i forordning nr. 343/2003 er en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har indgivet en asylansøgning, som der endnu ikke er taget endelig stilling til. Ansøgeren bevarer således sin status som asylansøger i dette direktivs forstand, så længe der endnu ikke er truffet en endelig afgørelse.

54 Det følger for det tredje af artikel 17-19 i forordning nr. 343/2003, at den omstændighed, at en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning, blot anmoder en anden medlemsstat om at overtage denne ansøger, ikke afslutter den anmodende medlemsstats behandling af asylansøgningen. Selv i de tilfælde, hvor den anmodede medlemsstat accepterer denne overtagelse, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at ansvaret for behandlingen af asylansøgningen i henhold til forordningens artikel 19, stk. 4, påhviler den medlemsstat, hvor ansøgningen er blevet indgivet, såfremt overførslen ikke gennemføres inden for seks måneder. Som det er anført i denne doms præmis 45, fastsætter den omhandlede lovgivning kun en forligsprocedure på frivillig basis i tilfælde, hvor den anmodede medlemsstat giver et afvisende svar, og i et sådant tilfælde er det ikke udelukket, at asylansøgeren forbliver på den anmodende medlemsstats område.

55 På baggrund af det ovenstående må det konkluderes, at hverken en medlemsstats beslutning om at anmode en anden medlemsstat, som ifølge dens opfattelse er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, om at overtage asylansøgeren eller den anmodede medlemsstats accept af anmodningen udgør en endelig afgørelse i direktiv 2003/9's forstand. Heraf følger, at kun den anmodende medlemsstats faktiske overførsel af asylansøgeren afslutter såvel denne medlemsstats behandling af asylansøgningen som dens ansvar for at tildele minimumsmodtagelsesforhold.

56 Den generelle opbygning af og formålet med direktiv 2003/9 samt iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig kravene i chartrets artikel 1, hvorefter den menneskelige værdighed skal respekteres og beskyttes, er til hinder for – således som det er anført i denne doms præmis 42-45 – at en asylansøger fratages beskyttelsen i de minimumsstandarder, der er fastsat i direktivet, uanset om det er i en midlertidig periode, efter at han har indgivet en asylansøgning, og inden han faktisk er blevet overført til den ansvarlige medlemsstat.

57 Det er kun i de tilfælde, der er opregnet i artikel 16 i direktiv 2003/9, at de modtagelsesforhold, som er fastsat i direktivet, kan indskrænkes eller inddrages i tilfælde, hvor asylansøgeren ikke overholder kravene i den modtagelsesordning, som den pågældende medlemsstat har fastsat.

58 Det følger af det ovenstående, at forpligtelsen for en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning ved sin grænse eller på sit område, til at tildele de minimumsforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til forordning nr. 343/2003 har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, først ophører ved den anmodende medlemsstats faktiske overførsel af nævnte asylansøger.

59 Hvad angår spørgsmålet om, hvilken medlemsstat der skal bære den økonomiske byrde i forbindelse med tildelingen af disse minimumsforhold, bemærkes, at den økonomiske byrde, der er forbundet med de krav, der følger af en medlemsstats pligt til at overholde EU-retten, normalt påhviler den medlemsstat, som er pålagt forpligtelsen til at overholde disse krav, hvilket i overensstemmelse med det i foregående præmis anførte i en sag som hovedsagen vil sige den medlemsstat, som er forpligtet til at sikre de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, medmindre EU-lovgivningen bestemmer andet. Da der ikke er fastsat andre bestemmelser herom i hverken direktiv 2003/9 eller forordning nr. 343/2003, må det fastslås, at den økonomiske byrde i forbindelse med tildeling af disse minimumsforhold påhviler den medlemsstat, som er pålagt forpligtelsen.

60 Det bemærkes endvidere, at henset til et formål om at imødekomme nødvendigheden af en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne for så vidt angår den økonomiske byrde, der følger af gennemførelsen af fælles politikker for asyl og indvandring – en nødvendighed, der navnlig gør sig gældende i forhold til væsentlige migrationsstrømme – kan der ved Den Europæiske Flygtningefond, som er oprettet ved beslutning nr. 573/2007 inden for rammerne af det generelle program »Solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme«, stilles økonomisk bistand til rådighed for medlemsstaterne med hensyn til bl.a. modtagelsesforhold og asylprocedurer.

61 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at forpligtelsen for en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning, til at tildele de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til forordning nr. 343/2003 har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, ophører ved den anmodende medlemsstats faktiske overførsel af denne asylansøger, og den økonomiske byrde i forbindelse med tildeling af disse minimumsforhold påhviler sidstnævnte medlemsstat, som er pålagt denne forpligtelse.

Sagens omkostninger

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

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

1) **Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne skal fortolkes således, at en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning, også er forpligtet til at tildele de minimumsmodtagelsesforhold til asylansøgere, der er fastsat i direktiv 2003/9, til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en**

tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne, har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

2) **Forpligtelsen for en medlemsstat, som har modtaget en asylansøgning, til at tildele de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, til en asylansøger, som medlemsstaten i henhold til forordning nr. 343/2003 har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage, idet den anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, ophører ved den anmodende medlemsstats faktiske overførsel af denne asylansøger, og den økonomiske byrde i forbindelse med tildeling af disse minimumsforhold påhviler sidstnævnte medlemsstat, som er pålagt denne forpligtelse.**

Underskrifter