Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 27 september 2012*

”Asylansökan — Direktiv 2003/9/EG — Miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna — Förordning (EG) nr 343/2003 — Skyldighet att garantera minimivillkor för mottagande till asylsökande under förfarandet för övertagande eller återtagande av den asylsökande av den ansvariga medlemsstaten — Fastställande av vilken medlemsstat som ansvarar för kostnaden för att tillhandahålla dessa minimivillkor”

I mål C-179/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Frankrike) genom beslut av den 7 april 2011, som inkom till domstolen den 18 april 2011, i målet

Cimade,

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

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 mars 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Cimade, genom P. Peugeot, företagets direktör, och P. Spinosi, avocat,

— Groupe d’information et de soutien des immigrés (GISTI), genom P. Peugeot och C. Pouly, avocat,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues, J.-S. Pilczer och B. Beaupère-Manokha, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vláčil, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom M. Michelogiannaki och L. Kotroni, båda i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Gerardis, avvocato dello Stato,

— Polens regering, genom M. Szpunar, i egenskap av ombud,

— Schweiz regering, genom J. de Watteville, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, i egenskap av ombud,

och efter att den 15 maj 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EGT L 31, s. 18), och särskilt direktivets tillämpningsområde.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Cimade och Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), å ena sidan, och ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (inrikesministern och tillika ministern för utomeuropeiska områden, för lokala och regionala myndigheter och för invandring), å andra sidan. Målet gäller lagenligheten av ett interministeriellt cirkulär av den 3 november 2009 om ett tillfälligt väntebidrag (nedan kallat cirkuläret av den 3 november 2009).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Direktiv 2003/9

3 Skälen 5, 7 och 8 i direktiv 2003/9 har följande lydelse:

”(5) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan]. Det syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1 och 18 i nämnda stadga.

…

(7) Det bör föreskrivas mininormer för mottagande av asylsökande som under normala förhållanden räcker till för att ge dem en värdig levnadsstandard och jämförbara levnadsvillkor i alla medlemsstater.

(8) En harmonisering av asylsökandes mottagningsvillkor bör bidra till att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar på grund av att villkoren skiljer sig åt.”

4 Syftet med direktiv 2003/9 är enligt artikel 1 att ”fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna”.

5 I artikel 2 i direktivet, som har rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

(b) *Asylansökan*: en ansökan från en tredjelandsmedborgare eller statslös person som kan betraktas som en begäran om internationellt skydd av en medlemsstat enligt Genèvekonventionen [av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (nedan kallad Genèvekonventionen)]. En ansökan om internationellt skydd skall antas vara en asylansökan, om inte en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttryckligen begär någon annan typ av skydd som det kan ansökas om i särskild ordning.

(c) *Sökande eller asylsökande*: en tredjelandsmedborgare som har gett in en asylansökan som ännu inte har slutligt avgjorts.

…

(i) *Mottagningsvillkor*: samtliga åtgärder som medlemsstaterna vidtar till förmån för de asylsökande i enlighet med detta direktiv.

(j) *Materiella mottagningsvillkor*: mottagningsvillkor som omfattar inkvartering, mat och kläder och som tillhandahålls in natura, i form av penningbidrag eller kuponger samt dagpenning.

…”

6 Under rubriken ”Räckvidd” föreskrivs följande i artikel 3.1 i direktiv 2003/9:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av asylsökande, samt på familjemedlemmar, om dessa omfattas av en sådan asylansökan enligt nationell lagstiftning.”

7 Under rubriken ”Allmänna bestämmelser om materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård” föreskrivs följande i artikel 13.1 i direktiv 2003/9:

”Medlemsstaterna skall se till att materiella mottagningsvillkor finns tillgängliga för sökande när de lämnar in sin asylansökan.”

8 Artikel 16 i samma direktiv, med rubriken ”Inskränkning eller indragning av mottagningsvillkoren”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får inskränka eller dra in mottagningsvillkoren i följande fall:

a) Om en asylsökande

— lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits, eller

— underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell lagstiftning, eller

— redan har lämnat in en ansökan i samma medlemsstat.

Om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, skall det fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa eller alla av de ovan nämnda mottagningsvillkoren.

b) Om den sökande har undanhållit sina ekonomiska resurser och därför utan rätt fått del av de materiella mottagningsvillkoren.

…

2. Medlemsstaterna får vägra mottagningsvillkor i de fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så snart det var praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten.

…

5. Medlemsstaterna skall se till att de materiella mottagningsvillkoren inte inskränks eller dras in förrän ett beslut om avslag har fattats.”

Förordning (EG) nr 343/2003

9 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EUT L 50, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.”

10 I artikel 2 i samma förordning definieras begreppen asylansökan, sökande eller asylsökande. Definitionernas innehåll är i huvudsak identiskt med det som gäller för samma begrepp i direktiv 2003/9. I artikel 2 definieras dessutom följande uttryck:

”e) *prövning av asylansökan*: alla de prövningsåtgärder, beslut eller avgöranden som ankommer på de behöriga myndigheterna i ett asylärende enligt nationell lagstiftning, med undantag för förfarandena för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.

…

j) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som berättigar en tredjelandsmedborgare att vistas på dess territorium, inklusive de dokument som styrker rätten att vistas på territoriet inom ramen för tillfälligt skydd eller i väntan på att den situation som förhindrar att ett utvisningsbeslut verkställs skall upphöra, med undantag för viseringar och andra tillfälliga uppehållstillstånd som utfärdas under den tid som krävs för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret enligt denna förordning eller under prövningen av en asylansökan eller en ansökan om uppehållstillstånd.

…”

11 Artikel 3 i förordning nr 343/2003 ingår i dess kapitel II, med rubriken ”Allmänna principer”. I artikelns punkt 1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare till någon medlemsstat antingen vid gränsen eller inom medlemsstatens territorium. Ansökan skall prövas av en enda medlemsstat, som skall vara den medlemsstat som enligt kriterierna i kapitel III fastställs som ansvarig.”

12 Artikel 4, som också återfinns i kapitel II i samma förordning, har följande lydelse:

”1. Förfarandet för att avgöra vilken stat som är ansvarig enligt denna förordning skall inledas när en asylansökan lämnas in i en medlemsstat första gången.

2. En asylansökan skall anses som inlämnad vid den tidpunkt då en formell ansökan från den asylsökande eller ett protokoll från myndigheterna, beroende på omständigheterna, inkom till de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten. Om ansökan inte är skriftlig, bör rapporten upprättas så snart som möjligt efter avsiktsförklaringen.

…

4. Om en asylansökan lämnas in till de behöriga myndigheterna i en medlemsstat av en sökande som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, skall den medlemsstat där sökanden befinner sig avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan. Den medlemsstat där sökanden befinner sig skall utan dröjsmål underrättas av den medlemsstat som har mottagit asylansökan och skall därefter i enlighet med denna förordning anses vara den medlemsstat där ansökan getts in.

Sökanden ska skriftligen underrättas om denna överföring och vilken dag den ägde rum.

5. Enligt villkoren i artikel 20 skall den medlemsstat där asylansökan har getts in, i syfte att avsluta förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva asylansökan, återta en asylsökande som befinner sig i en annan medlemsstat och som där har gett in en ny ansökan efter att ha återkallat sin ansökan under förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret.

Denna skyldighet skall upphöra om den asylsökande under tiden har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader eller har beviljats uppehållstillstånd i en medlemsstat.”

13 I kapitel V i förordning nr 343/2003 föreskrivs detaljerade regler för övertagande och återtagande av den asylsökande. I artikel 16 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Den medlemsstat som enligt kriterierna i denna förordning har ansvaret för att pröva en asylansökan skall vara skyldig att

a) på de villkor som anges i artiklarna 17–19 överta en asylsökande som har gett in en ansökan i en annan medlemsstat,

b) slutföra prövningen av asylansökan,

c) på de villkor som anges i artikel 20 återta en asylsökande vars ansökan är under prövning och som utan tillstånd befinner sig i en annan medlemsstat,

d) på de villkor som anges i artikel 20 återta en asylsökande som har återkallat en ansökan under prövning och gett in en asylansökan i en annan medlemsstat,

e) på de villkor som anges i artikel 20 återta en tredjelandsmedborgare vars asylansökan har avslagits och som utan tillstånd befinner sig i en annan medlemsstat.

2. Om en medlemsstat beviljar den asylsökande uppehållstillstånd, skall de skyldigheter som avses i punkt 1 överföras till den medlemsstaten.

3. De skyldigheter som anges i punkt 1 skall upphöra om tredjelandsmedborgaren har lämnat medlemsstaternas territorium under minst tre månader, om han eller hon inte har ett giltigt uppehållstillstånd som utfärdats av den ansvariga medlemsstaten.

4. De skyldigheter som anges i punkt 1 d och 1 e skall också upphöra så snart som den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av asylansökan, efter det att ansökan återkallats eller avslagits, har vidtagit och genomfört de åtgärder som krävs för att tredjelandsmedborgaren skall kunna återvända till sitt ursprungsland eller resa till ett annat land dit han eller hon lagligen kan bege sig.”

14 I artikel 17 i nämnda förordning stadgas vilka förfaranden som ska tillämpas för att anmoda en medlemsstat att överta den asylsökande. Artikel 17.1 och 17.2 har följande lydelse:

”1. Om en medlemsstat som har mottagit en asylansökan bedömer att en annan medlemsstat skall ansvara för prövningen av denna ansökan, får den förstnämnda medlemsstaten så snart som möjligt och i vart fall inom tre månader från det att asylansökan lämnades in enligt artikel 4.2 anmoda den senare medlemsstaten att överta den asylsökande.

Om framställan om övertagande av en asylsökande inte görs inom tre månader, skall den medlemsstat där ansökan lämnades in ansvara för prövningen av den.

2. Den anmodande medlemsstaten får begära ett brådskande svar, om asylansökan har getts in efter vägrad inresa eller vistelse, efter anhållande på grund av vistelse utan tillstånd eller efter delgivning eller verkställighet av beslut om utvisning och/eller om den asylsökande hålls i förvar.

I en sådan framställan skall anges grunderna till varför ett brådskande svar är nödvändigt samt en svarsfrist. Svarsfristen skall vara minst en vecka.”

15 I artikel 18 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Den anmodade medlemsstaten skall utföra de kontroller som behövs och fatta beslut om en framställan om övertagande av en asylsökande inom två månader från det att framställan gjordes.

…

6. Om den anmodande medlemsstaten har begärt ett brådskande svar, i enlighet med bestämmelserna i artikel 17.2, skall den anmodade medlemsstaten göra allt den kan för att svara inom den angivna fristen.

I undantagsfall, där det kan visas att prövningen av en framställan om övertagande är särskilt komplicerad, får den anmodade medlemsstaten lämna svar efter det att den begärda tidsgränsen har överskridits, men skall under alla förhållanden svara inom en månad. I sådana situationer måste den anmodade medlemsstaten meddela sitt beslut att uppskjuta sitt svar till den anmodande medlemsstaten inom den ursprungligen begärda tidsfristen.

7. Om inget svar har lämnats inom två månader enligt punkt 1 respektive en månad enligt punkt 6, skall framställan om övertagande anses godtagen och medföra skyldighet att överta personen, vilket innefattar bestämmelser om lämpliga ankomstarrangemang.”

16 I artikel 19 i förordning nr 343/2003 föreskrivs frister för att genomföra överföringen av den asylsökande. Artikeln har följande lydelse:

”1. Om den anmodade medlemsstaten samtycker till att överta en asylsökande, skall den medlemsstat där asylansökan lämnades in meddela den asylsökande beslutet att inte pröva ansökan och skyldigheten att överföra sökanden till den ansvariga medlemsstaten.

2. Det beslut som avses i punkt 1 skall vara motiverat. Det skall innehålla uppgifter om frister för överföringen och om nödvändigt information om vilken dag och på vilken plats den asylsökande skall infinna sig, om han eller hon beger sig till den ansvariga medlemsstaten på egen hand. Detta beslut skall kunna överklagas eller omprövas. Ett överklagande eller en omprövning av beslutet skall inte ha någon suspensiv verkan för genomförandet av överföringen utom om domstol eller behörig myndighet så beslutar från fall till fall, om den nationella lagstiftningen medger detta.

3. Överföringen av sökanden från den medlemsstat där asylansökan lämnades in till den ansvariga medlemsstaten skall verkställas i enlighet med den förstnämnda medlemsstatens nationella lagstiftning, efter samråd mellan de berörda medlemsstaterna, så snart det är praktiskt möjligt och senast inom sex månader efter det att framställan om övertagande godtogs eller beslutet i fråga om överklagande eller omprövning med suspensiv verkan fattades.

…

4. Om överföringen inte görs inom tidsfristen på sex månader, skall ansvaret ligga hos den medlemsstat där asylansökan lämnades in. Denna tidsfrist får förlängas till högst ett år om överföringen inte kunnat utföras på grund av att den asylsökande varit frihetsberövad, eller till högst arton månader om den asylsökande håller sig undan.

…”

17 Villkoren för att återta en asylsökande fastställs i artikel 20 i nämnda förordning. I artikeln föreskrivs de uppgifter som en framställan om återtagande ska innehålla, villkoren för att besvara framställan, svarsfristen och på vilket sätt överföringen av den asylsökande ska äga rum.

Direktiv 2005/85/EG

18 Skäl 29 i rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, s. 13) har följande lydelse:

”Förfaranden som omfattas av … förordning … nr 343/2003 … behandlas inte i detta direktiv.”

19 I artikel 2 i nämnda direktiv definieras begreppen ”asylansökan” och ”sökande” eller ”asylsökande”. Innehållet motsvarar i huvudsak innehållet i definitionen av samma begrepp i direktiv 2003/9 och förordning nr 343/2003. I artikel 2 k ges dessutom följande definition:

”*stanna kvar i medlemsstaten*: att stanna kvar på den medlemsstats territorium där asylansökan har lämnats in eller håller på att prövas, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner.”

20 I kapitel II i direktiv 2005/85, med rubriken ”Grundläggande principer och garantier”, ingår artikel 7 med rubriken ”Rätt att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen av ansökan”. I artikel 7.1 föreskrivs följande:

”Sökandena skall ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten enbart så länge som förfarandet pågår till dess att den beslutande myndigheten har fattat beslut i enlighet med de förfaranden i första instans som fastställs i kapitel III. Rätten att stanna kvar skall inte utgöra ett berättigande till uppehållstillstånd.”

21 I artikel 35 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva förfaranden, i enlighet med de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II, för att vid medlemsstatens gräns eller i transitzoner besluta om de ansökningar som lämnats på en sådan plats.

2. Om det emellertid inte finns förfaranden enligt punkt 1 får medlemsstaterna, om inte annat anges i denna artikel och i enlighet med de lagar och andra författningar som är i kraft den 1 december 2005, bibehålla förfaranden som avviker från de grundläggande principerna och garantierna i kapitel II, för att vid gränsen eller i transitzoner kunna besluta om tillstånd att resa in på territoriet för en asylsökande, som anlänt och ansökt om asyl på en sådan plats.

3. De förfaranden som avses i punkt 2 skall särskilt säkerställa att de berörda personerna

a) får tillstånd att stanna vid medlemsstatens gräns eller i transitzoner, om inte annat följer av artikel 7,

…”

Förordning (EG) nr 1560/2003

22 I artikel 8, med rubriken ”Samarbete vid överföring”, i kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 343/2003 (EUT L 222, s. 3) föreskrivs följande:

”1. Den ansvariga medlemsstaten skall tillåta att den sökande överförs så fort som möjligt och se till att det inte uppställs några hinder för dennes inresa. Vidare åligger det den ansvariga medlemsstaten att, vid behov, fastställa den plats inom det egna territoriet till vilken den asylsökande skall överföras eller där han eller hon skall överlämnas till de behöriga myndigheterna, med hänsyn till geografiska förhållanden och vilka transportmedel som står till förfogande för den medlemsstat som har att verkställa överföringen. Under inga omständigheter får det krävas att eskorten ledsagar den sökande längre än till ankomstplatsen för det internationella transportmedel som använts eller att den medlemsstat som verkställer överföringen står för kostnader för resor bortom ankomstplatsen.

2. Det åligger den medlemsstat som verkställer överföringen att organisera transporten av den asylsökande och dennes ledsagare, och att i samråd med den ansvariga medlemsstaten fastställa tidpunkt för ankomsten och, i förekommande fall, detaljerna kring de ansvariga myndigheternas övertagande. Den ansvariga medlemsstaten får kräva att bli underrättad tre arbetsdagar i förväg.”

Beslut nr 573/2007/EG

23 Skäl 13 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 573/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska flyktingfonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar” och om upphävande av rådets beslut 2004/904/EG (EUT L 144, s. 1) har följande lydelse:

”Det här beslutet har utformats som en del av ett sammanhängande ramverk vilket även omfattar Europaparlamentets och rådets beslut nr 574/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Fonden för yttre gränser för perioden 2007–2013 som en del av det allmänna programmet ’Solidaritet och hantering av migrationsströmmar’ …, Europaparlamentets och rådets beslut nr 575/2007/EG av den 23 maj 2007 om inrättande av Europeiska återvändandefonden för perioden 2008–2013 som en del av det allmänna programmet ’Solidaritet och hantering av migrationsströmmar’ … samt rådets beslut 2007/.../EG … om inrättande av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för

perioden 2007-2013 som en del av det allmänna programmet 'Solidaritet och hantering av migrationsströmmar' …, och som syftar till en rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vad gäller de ekonomiska effekterna av införandet av integrerad förvaltning av Europeiska unionens yttre gränser och genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik enligt avdelning IV i tredje delen av [EG]-fördraget."

24 Artikel 2 i beslut nr 573/2007, med rubriken "Fondens allmänna mål", har följande lydelse:

"1. Fondens allmänna mål skall vara att stödja och uppmuntra medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta, genom att medfinansiera de åtgärder som föreskrivs i detta beslut med hänsyn till gemenskapslagstiftningen inom området.

2. På initiativ från medlemsstaterna eller kommissionen skall fonden bidra till att finansiera tekniskt stöd."

25 Artikel 3 i nämnda beslut har rubriken "Stödberättigande åtgärder i medlemsstaterna". Artikel 3.1 har följande lydelse:

"Fonden skall stödja åtgärder som genomförs i medlemsstaterna som rör en eller flera av följande punkter:

a) Mottagningsvillkor och asylförfaranden.

…"

Fransk rätt

Lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt

26 Enligt artikel L.723-1 i lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om asylrätt (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) (nedan kallad Ceseda) gäller följande:

"Franska byrån för skydd för flyktingar och statslösa (Office français de protection des réfugiés et apatrides) (nedan kallad OFPRA) ska pröva asylansökningar som den emottar. OFPRA är däremot inte behörig att pröva en ansökan som har framställts av en person som nekats uppehållstillstånd av det skäl som stadgas i artikel L.741–4, punkt 1.

…"

27 Artikel L.741-4 i nämnda lag har följande lydelse:

"Med förbehåll för vad som stadgas i artikel 33 i [Genèvekonventionen] får en utlänning som ansöker om asyl endast nekas inträde i Frankrike om:

1 En annan medlemsstat ansvarar för att pröva asylansökan enligt bestämmelserna i [förordning nr 343/2003] eller enligt åtaganden som är identiska med dem som föreskrivs i nämnda förordning gentemot andra medlemsstater.

…"

28 Artikel L. 742-1 i Ceseda har följande lydelse:

”När en utlänning som ansöker om asyl ges tillstånd att vistas i Frankrike med tillämpning av bestämmelserna i kapitel 1 i detta avsnitt, ska vederbörande ges ett tillfälligt uppehållstillstånd som ger personen rätt att lämna in en asylansökan till [OFPRA]. Ansökan får inges till [OFPRA] först sedan den asylsökande getts ett sådant uppehållstillstånd. När den asylsökande lämnat in sin asylansökan ska han beviljas ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd. Tillståndet förnyas tills ansökan prövats av byrån och, om dess avgörande skulle överklagas till Nationella domstolen för asylrätt (Cour nationale du droit d’asile), till dess denna domstol avgjort ärendet.”

Lagen om socialt arbete och familjer

29 I artikel L.348-1 i lagen om socialt arbete och familjer (Code de l’action sociale et des familles) föreskrivs att ”utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd enligt artikel L.742-1 i [Ceseda] har på begäran rätt till socialt bistånd för att inkvarteras i en mottagningsanläggning”.

Lagen om arbete

30 Artikel L.5423-8 i lagen om arbete (code du travail) föreskriver följande:

”Med förbehåll för vad som stadgas i artikel L.5423-9, kan följande personer beviljas ett tillfälligt väntebidrag:

1 Utländska medborgare av vilkas uppehållstillstånd eller bevis på ingivande av en ansökan om uppehållstillstånd det framgår att de har ansökt om asyl i Frankrike och som har inkommit med en ansökan om att beviljas flyktingstatus, om nämnda personer uppfyller villkoren avseende ålder och tillgångar.

…”

31 Enligt artikel L.5423-9 i denna lag gäller följande:

”Tillfälligt väntebidrag beviljas inte följande personer:

1 Asylsökande som, till följd av att ett avslagsbeslut blivit definitivt, inkommer med en begäran om omprövning till [OFPRA], med undantag för humanitära fall som [OFPRA] påtalar på de villkor som föreskrivs i gällande bestämmelser.

…”

32 Artikel L.5423-11 i samma lag har följande lydelse:

”Tillfälligt väntebidrag utbetalas månadsvis i efterhand till personer vilkas asylansökan inte slutgiltigt avgjorts.

Utbetalningen av bidraget upphör i slutet av den månad som följer månaden då det slutgiltiga beslutet avseende ansökan delgavs.”

Cirkuläret av den 3 november 2009

33 Cirkuläret av den 3 november 2009 avser mottagare av tillfälligt väntebidrag och lyder som följer i den första delen:

”I. Asylsökande

I enlighet med [direktiv 2003/9] utgör tillfälligt väntebidrag ett försörjningsstöd som utbetalas till asylsökande under hela den tid deras ansökan handläggs, om de uppfyller nedanstående villkor.

I.1. Villkor för att beviljas tillfälligt väntebidrag

Med förbehåll för de undantag som föreskrivs i punkt I.2 och under förutsättning att villkoret avseende tillgångar är uppfyllt kan en utländsk medborgare beviljas tillfälligt väntebidrag om

— vederbörande har fyllt 18 år,

— vederbörande har ingett en asylansökan till OFPRA och kan förete en skrivelse från byrån om att ansökan registrerats,

— utlänningens asylansökan ännu inte definitivt har avgjorts av OFPRA eller Nationella domstolen för asylrätt,

— utlänningen har ett uppehållstillstånd eller bevis på ingivande av en ansökan om uppehållstillstånd varav det framgår att han eller hon har sökt asyl i Frankrike. Detta villkor är inte tillämpligt på medborgare i länder som anses som säkra ursprungsländer … och länder för vilka artikel 1 C 5 i Genèvekonventionen har genomförts. För sådana medborgare är det tillräckligt med registreringsskrivelsen från OFPRA.

…

I.2. Skäl för att en person inte ska komma i åtnjutande av tillfälligt väntebidrag

…

I.2.2.
Andra skäl för uteslutande ...

…

Asylsökande kan inte beviljas tillfälligt väntebidrag om uppehållsrätt nekats med stöd av bestämmelserna i artikel L.741-4, punkterna 1, 3 och 4 i Ceseda. Det rör sig om

1) personer vilkas asylansökan ska prövas av en annan europeisk stat med tillämpning av bestämmelserna i [förordning nr 343/2003], den så kallade Dublin II-förordningen,

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

34 Den 26 januari 2010 väckte CIMADE och GISTI talan vid Conseil d’État med yrkande om att cirkuläret av den 3 november 2009 skulle ogiltigförklaras. De gjorde gällande att cirkuläret strider mot syftet med direktiv 2003/9, eftersom det utesluter asylsökande från tillfälligt väntebidrag då Republiken Frankrike med tillämpning av förordning nr 343/2003 anmodar en annan medlemsstat som Frankrike anser ansvarig för de berörda asylsökandenas ansökningar att överta eller återta dem.

35 Conseil d'État ansåg att målet fordrar en tolkning av relevanta unionsrättsliga bestämmelser och beslutade därför att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Utgör … direktiv 2003/9 … en garanti för att en asylsökande, som den mottagande medlemsstaten med tillämpning av [förordning nr 343/2003] har anmodat en annan medlemsstat – vilken enligt den förstnämnda medlemsstaten har ansvaret för att pröva ansökan – att överta, kommer i åtnjutande av de miniminormer för mottagande som anges i nämnda direktiv så länge förfarandet för övertagande eller återtagande av denna andra medlemsstat pågår?

2) Om denna fråga ska besvaras jakande:

a) Upphör den första medlemsstatens skyldighet att garantera miniminormerna för mottagande när den anmodade staten godtar anmodan, eller när denna stat faktiskt övertar eller återtar asylsökanden, eller vid någon annan tidpunkt?

b) Vilken medlemsstat ska stå för kostnaderna för att genomföra miniminormerna för mottagande under denna period?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

36 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om en medlemsstat, som emottagit en asylansökan vid sin gräns eller på sitt territorium, är skyldig att bevilja de minimivillkor för mottagande av asylsökande som fastställs i direktiv 2003/09 även för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva asylansökan.

37 Domstolen påpekar inledningsvis att tillämpningsområdet för direktiv 2003/9 definieras i artikel 3 däri. Enligt artikel 3 ska direktivet tillämpas på alla tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en asylansökan vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium, så länge de får uppehålla sig på territoriet i egenskap av asylsökande.

38 Det första villkoret som ska vara uppfyllt för att direktiv 2003/9 ska vara tillämpligt är således att en asylansökan har lämnats in vid gränsen till eller på en medlemsstats territorium. I detta avseende föreskrivs i artikel 2 b i samma direktiv att med asylansökan avses ”en ansökan från en tredjelandsmedborgare eller statslös person som kan betraktas som en begäran om internationellt skydd av en medlemsstat enligt Genèvekonventionen” och att ”[e]n ansökan om internationellt skydd skall antas vara en asylansökan, om inte en tredjelandsmedborgare eller statslös person uttryckligen begär någon annan typ av skydd som det kan ansökas om i särskild ordning”. Definitionen av asylansökan i artikel 2 c i förordning nr 343/2003 är i allt väsentligt identisk med ovannämnda definition.

39 Vad gäller den period under vilken de materiella mottagningsvillkoren – inbegripet inkvartering, mat och kläder samt en dagpenning – ska tillhandahållas de asylsökande så föreskrivs det i artikel 13.1 i direktiv 2003/9 att perioden börjar då de lämnar in sin asylansökan.

40 Vidare följer det av artiklarna 2 och 3 i direktiv 2003/9 att det endast föreskrivs en kategori asylsökande som omfattar tredjelandsmedborgare och statslösa personer som lämnar in en asylansökan. Direktivet innehåller inga bestämmelser om att en asylansökan endast kan anses inlämnad om den tillställts myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan.

41 En sådan tolkning styrks även av artikel 4.1 i förordning nr 343/2003, enligt vilken förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret enligt samma förordning inleds när en asylansökan första gången lämnas in i en medlemsstat. Bestämmelsen medför med nödvändighet att en asylansökan är inlämnad innan förfarandet för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret har påbörjats.

42 Tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2003/9 ska även ske mot bakgrund av dess allmänna systematik och syfte samt, i enlighet med vad som sägs i skäl 5 i direktivet, i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i bland annat stadgan. Direktivet syftar enligt samma skäl särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten samt till att främja tillämpningen av artiklarna 1 och 18 i stadgan.

43 Kraven är således inte bara tillämpliga på asylsökande som befinner sig på den ansvariga medlemsstatens territorium i väntan på dess avgörande angående asylansökan, utan även på asylsökande som väntar på att den medlemsstat fastställs som är ansvarig för prövningen av ansökan.

44 Det kan inte med framgång hävdas att miniminormerna för mottagande av asylsökande inte är tillämpliga på dem som berörs av förfarandet för att fastställa den ansvariga medlemsstaten med motiveringen att förfarandet är snabbt. Det följer nämligen av artiklarna 17 och 18 i förordning nr 343/2003 att det vid ett normalt förfarande kan förflyta fem månader mellan tidpunkten då asylansökan ingavs och tidpunkten då den anmodade medlemsstaten avgör framställan om övertagande av den asylsökande. Härtill kommer den tid som krävs för att genomföra överföringen. Fristen härför är enligt artikel 19 i nämnda förordning vanligtvis sex månader efter det att framställan om övertagande godtogs.

45 Förfarandet i förordning nr 343/2003 kan i vissa fall utmynna i att den asylsökande aldrig överförs till den anmodade medlemsstaten, utan stannar kvar i den medlemsstat där han eller hon lämnat in sin asylansökan. De tidsfrister som fastställs i artiklarna 17–20 i den förordningen gäller endast då den anmodade medlemsstaten har godtagit att överta eller återta den asylsökande eller inte har besvarat den anmodande medlemsstatens framställan. För det fall den anmodade medlemsstaten ger ett nekande svar föreskrivs i de berörda bestämmelserna endast ett frivilligt samrådsförfarande. I sådana fall kan den asylsökandes tillfälliga vistelse i den anmodande medlemsstaten utsträckas till en mycket lång period. Att inte låta de asylsökande som berörs av förfarandet för att fastställa den ansvariga medlemsstaten komma i åtnjutande av miniminormer för mottagande av asylsökande finner således inget stöd i förfarandets längd.

46 Det andra villkoret för att direktiv 2003/9 ska vara tillämpligt är att de asylsökande får uppehålla sig på den berörda medlemsstatens territorium i egenskap av asylsökande. Den franska regeringen kan därför inte med framgång hävda, att – då det i skäl 29 i direktiv 2005/85 klart och tydligt slås fast att förfaranden som omfattas av förordning nr 343/2003 inte omfattas av sistnämnda direktivs tillämpningsområde – den rätt som en asylsökande ges i artikel 7.1 i direktivet att stanna i medlemsstaten under handläggningsförfarandet inte kan tillämpas på den sökande då han eller hon berörs av det förfarande som föreskrivs i denna förordning för att fastställa den ansvariga medlemsstaten.

47 Enligt artikel 2 k i direktiv 2005/85 ska uttrycket ”stanna kvar i medlemsstaten” förstås som att stanna kvar på den medlemsstats territorium där asylansökan håller på att prövas eller där asylansökan har lämnats in, inbegripet vid gränsen eller i denna medlemsstats transitzoner.

48 Domstolen finner följaktligen att asylsökanden får stanna såväl på den medlemsstats territorium där asylansökan prövas som på den medlemsstats territorium där ansökan lämnades in, vilket föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2003/9.

49 Nämnda tolkning ändras inte av skäl 29 i direktiv 2005/85, vilket endast hänvisar till att de förfaranden som fastställs i direktivet för att bevilja eller återkalla flyktingstatus i medlemsstaterna skiljer sig från de förfaranden som inrättas i förordning nr 343/2003 för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.

50 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Direktiv 2003/09 ska tolkas så, att en medlemsstat som emottagit en asylansökan är skyldig att bevilja de minimivillkor för mottagande av asylsökande som fastställs i direktiv 2003/09 även för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva asylansökan.

Den andra frågan

51 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i när skyldigheten upphör för en medlemsstat som emottagit en asylansökan att bevilja de minimivillkor för mottagande som fastställs i direktiv 2003/09 för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva vederbörandes asylansökan. Vidare önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i vilken medlemsstat som ska stå för kostnaderna för att bevilja minimivillkoren för mottagande.

52 Vad gäller varaktigheten av skyldigheten att bevilja minimivillkor för mottagande, erinrar domstolen för det första om att den personkategori som direktiv 2003/9 är tillämpligt på omfattar – såsom påpekats i punkterna 37 och 38 i denna dom – alla asylsökande så snart de inlämnat en asylansökan för första gången i en medlemsstat.

53 Domstolen påpekar för det andra att en sökande eller asylsökande enligt artikel 2 c i direktiv 2003/9 och artikel 2 d i förordning nr 343/2003 är en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har lämnat in en asylansökan som inte har slutligt avgjorts. Den sökande behåller således sin ställning som asylsökande i den mening som avses i detta direktiv så länge ett definitivt avgörande inte har fattats.

54 Det följer för det tredje av artiklarna 17–19 i förordning nr 343/2003 att enbart en framställan från den medlemsstat som emottagit en asylansökan om att en annan medlemsstat ska överta den sökande inte innebär att den anmodande statens prövning av ansökan upphör. Även i de fall då den anmodade medlemsstaten godtar att överta den sökande är det nämligen inte desto mindre så att ansvaret för att pröva asylansökan enligt artikel 19.4 åligger den medlemsstat som mottog asylansökan, om överföringen inte sker inom sex månader. För det fall den anmodade medlemsstaten ger ett nekande svar föreskrivs i de aktuella bestämmelserna – såsom påpekats i punkt 45 i denna dom – endast ett frivilligt samrådsförfarande. I ett sådant fall är det inte uteslutet att den asylsökande stannar i den anmodande medlemsstaten.

55 Det ovan anförda innebär att varken en medlemsstats beslut att anmoda en annan medlemsstat som den förstnämnda staten anser ansvarig för prövningen av asylansökan att överta den asylsökande, eller den anmodade medlemsstatens godkännande att överta den asylsökande, utgör ett definitivt beslut enligt direktiv 2003/9. Härav följer att endast en faktisk överföring av den asylsökande från den anmodande medlemsstaten innebär att nämnda stat avslutar prövningen av asylansökan. Det härmed sammanhängande ansvaret att bevilja minimivillkor för mottagande upphör samtidigt.

56 Den allmänna systematiken och syftet med direktiv 2003/9 samt iakttagande av grundläggande rättigheter, i synnerhet kravet i artikel 1 i stadgan att människans värdighet ska respekteras och skyddas, utgör – vilket domstolen påpekat i punkterna 42–45 i denna dom – hinder mot att en

asylsökande fråntas skydd för de miniminormer som föreskrivs i detta direktiv, även under en tillfällig period efter det att en asylansökan ingetts och innan vederbörande faktiskt överförts till den ansvariga medlemsstaten.

57 Det är endast i de fall som räknas upp i artikel 16 i direktiv 2003/9 som de mottagningsvillkor som föreskrivs i direktivet kan begränsas eller återkallas i en situation då den asylsökande inte respekterar de mottagningsregler som den berörda medlemsstaten uppställt.

58 Härav följer att skyldigheten för en medlemsstat, som emottagit en asylansökan vid sin gräns eller på sitt territorium, att bevilja de minimivillkor som fastställs i direktiv 2003/09 för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva asylansökan upphör först då den sökande faktiskt överförs av den anmodande medlemsstaten.

59 Vad gäller frågan om vilken medlemsstat som ska bära kostnaden för att bevilja dessa minimivillkor, påpekar domstolen att kostnaden för de krav som följer av nödvändigheten för en medlemsstat att följa unionsrätten normalt sett åligger den medlemsstat som är skyldig att uppfylla dessa krav. I ett mål som det som är aktuellt vid den hänskjutande domstolen är det den medlemsstat som är skyldig att garantera de minimivillkor för mottagande som föreskrivs i direktiv 2003/9, i enlighet med vad som sägs i föregående punkt, såvida inte något annat föreskrivs i unionslagstiftningen. I avsaknad av bestämmelser med motsatt innehåll i såväl direktiv 2003/9 som förordning nr 343/2003, finner domstolen att kostnaden för att tillhandahålla dessa minimivillkor åligger den medlemsstat på vilken skyldigheten ankommer.

60 Vidare konstaterar domstolen att för att möta nödvändigheten av att fördela ansvaret rättvist mellan medlemsstaterna såvitt avser den ekonomiska bördan för att genomföra den gemensamma asyl- och invandringspolitiken – en nödvändighet som kan uppkomma framför allt vid stora migrationsströmmar – så föreskriver Europeiska flyktingfonden, som inrättades genom beslut nr 573/2007 inom ramen för programmet Solidaritet och hantering av migrationsströmmar, att ekonomisk hjälp kan erbjudas medlemsstater bland annat vad gäller mottagningsvillkor och asylförfarandet.

61 Den andra frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Skyldigheten för en medlemsstat som emottagit en asylansökan att bevilja de minimivillkor som fastställs i direktiv 2003/09 för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva ansökan upphör då denne sökande faktiskt överförs av den anmodande medlemsstaten. Kostnaden för att tillhandahålla dessa minimivillkor åligger sistnämnda medlemsstat, på vilken skyldigheten ankommer.

Rättegångskostnader

62 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna ska tolkas så, att en medlemsstat som emottagit en asylansökan är skyldig att bevilja de minimivillkor för mottagande av asylsökande som fastställs i direktiv 2003/09 även för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den**

18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva asylansökan.

2) **Skyldigheten för en medlemsstat som emottagit en asylansökan att bevilja de minimivillkor som fastställs i direktiv 2003/09 för en asylsökande beträffande vilken nämnda medlemsstat, med tillämpning av förordning nr 343/2003, beslutat att anmoda en annan medlemsstat att överta eller återta i egenskap av medlemsstat med ansvar för att pröva ansökan upphör då denne sökande faktiskt överförs av den anmodande medlemsstaten. Kostnaden för att tillhandahålla dessa minimivillkor åligger sistnämnda medlemsstat, på vilken skyldigheten ankommer.**

Underskrifter