Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

27 септември 2012 година*

„Молби за убежище — Директива 2003/9/ЕС — Минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище в държавите членки — Регламент (ЕО) № 343/2003 — Задължение за гарантиране на търсещите убежище лица правото да се ползват от минимални условия на приемане, докато трае процедурата по поемане отговорността или обратно приемане от компетентната държава членка — Определяне на държавата членка, която има задължението да поеме финансовата тежест за осигуряването на минимални условия“

По дело C-179/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 7 април 2011 г., постъпил в Съда на 18 април 2011 г., в рамките на производство по дело

Cimade,

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

срещу

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

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot, председател на състав, г-жа A. Prechal, г-н K. Schiemann, г-н L. Bay Larsen (докладчик) и г-н E. Jarašiūnas,

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,

секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 март 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Cimade, от г-н P. Peugeot, негов председател, и адв. P. Spinosi,

— за Groupe d'information и de soutien des immigrés (GISTI), от г-н P. Peugeot и адв. C. Pouly,

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-н J.-S. Pilczer, както и от г-жа B. Beaupère-Manokha, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н J. Vláčil, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от г-жа M. Michelogiannaki и г-жа L. Kotroni, в качеството на представители,

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-жа C. Gerardis, avvocato dello Stato,

— за полското правителство, от г-н M. Szpunar, в качеството на представител,

— за швейцарското правителство, от г-н J. de Watteville, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа M. Condou-Durande, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 май 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище (ОВ L 31, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 48), и по-специално до приложното поле на тази директива.

2 Настоящото запитване е отправено в рамките на спор между Cimade и Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) и Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration по повод законосъобразността на междуведомствено циркулярно писмо от 3 ноември 2009 г. относно временната помощ (наричано по-нататък „циркулярното писмо от 3 ноември 2009 г.“).

Правна уредба

Право на Съюза

Директива 2003/9

3 Съображения 5, 7 и 8 от Директива 2003/9 имат следното съдържание:

„(5) Настоящата директива спазва основните права и се съобразява с признатите принципи, а именно с Харта на основните права на Европейския съюз [наричана по-нататък „Хартата“]. Настоящата директива цели по-специално да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство и да улесни прилагането на членове 1 и 18 от [Хартата].

[…]

(7) Трябва да се приемат минимални норми за приемане на лицата, търсещи убежище, които би трябвало, по принцип, да бъдат достатъчни, за да гарантират едно достойно жизнено равнище и условия на живот, които са сравними с тези във всички държави членки.

(8) Хармонизирането на условията на приемане на лицата, търсещи убежище, би трябвало да допринесе за ограничаването на вторичните движения на лицата, търсещи убежище, мотивирано от различията в условията на приемането“.

4 Член 1 от споменатата директива предвижда, че тя „има за цел да създаде минимални норми за приемането на лицата, търсещи убежище в държавите членки“.

5 Член 2 от същата директива, озаглавен „Определения“, гласи:

„За нуждите на настоящата директива:

[…]

б) „молба за убежище“ означава: молба, която е подадена от гражданин на трета страна или лице без гражданство, която може да се разглежда като молба за международна закрила от държава членка по смисъла на Женевската конвенция [от 28 юли 1951 г. относно статута на бежанците (наричана по-нататък „Женевската конвенция“)]. Предполага се, че всяка молба за международна закрила е молба за убежище, освен ако гражданинът на трета страна или лице без гражданство не поиска изрично друга форма на закрила, която може да бъде предмет на отделн[а] молба;

в) [„молител“] или „лице, търсещо убежище“ означава: гражданин на трета страна или лице без гражданство, което е подало молба за убежище, по която още не е взето окончателно решение.

[…]

и) „условия на приемане“ означава съвкупността от мерките, взети от държавите членки в полза на лицето, търсещо убежище в съответствие с настоящата директива;

й) „материални условия на приемане“ означава условията на приемане, които включват жилището, храната и облеклото, предоставено в натура или под формата на финансова помощ или на бонове, както и помощ за дневни разходи;

[…]“.

6 Член 3 от Директива 2003/9, озаглавен „Приложно поле“, предвижда в параграф 1:

„Настоящата директива се прилага по отношение на всички граждани на трети страни и лица без гражданство, които подават молба за убежище на границата или на територията на една държава членка, докато имат разрешение да пребивават на територията в качеството на лица, които търсят убежище, както и по отношение на членовете на техните семейства, ако това търсене на убежище се отнася и до тях според националното право“.

7 Член 13 от Директива 2003/9, озаглавен „Общи правила относно материалните условия на приемане и медицинските грижи“, предвижда в параграф 1 от него:

„Държавите членки гарантират, че лицата, търсещи убежище, да имат достъп до материалните условия на приемане, когато те подават молбата си за убежище“.

8 Член 16 от същата директива, озаглавен „Ограничаване или отнемане на възможността за ползване на условията за приемане“, има следното съдържание:

„1. Държавите членки могат да ограничават или да отнемат възможността да се ползват условията за приемане в следните случаи:

а) когато лице, търсещо убежище:

— напусне мястото на пребиваване, определено от компетентния орган, без да го е уведомило за това, или ако е необходимо разрешение за тази цел, без да го е получило, или

— не спазва задължението да се явява пред властите, не отговаря на исканията за предоставяне на информация или не се явява на личните интервюта относно процедурата за убежище в един разумен срок, определен от националното право, или

— вече е подало молба в същата държава членка.

Когато лицето, търсещо убежище, бъде намерено или се яви доброволно пред компетентните органи, едно мотивирано по съответния начин решение, основано на причините за неговото изчезване, се взима по отношение на възстановяването на правото да ползва някои или всички условия на приемане;

б) когато лице, търсещо убежище е укрило финансови средства и следователно без да има право се е ползвало от материалните условия на приемане.

[…]

2. Държавите членки могат да откажат условията на приемане в случаите, когато лице, търсещо убежище, не е било в състояние да докаже, че молбата за убежище е била подадена в най-краткия разумен срок след неговото пристигане в съответната държава членка.

[…]

5. Държавите членки следят материалните условия на приемане да не бъдат отнемани или ограничавани преди да бъде взето отрицателно решение“.

Регламент (ЕО) № 343/2003

9 Член 1 от Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна (ОВ L 50, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 56), гласи:

„Настоящият регламент установява критериите и механизмите за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна“.

10 В член 2 от същия регламент са дадени определения на понятията „молба за убежище“ и „търсещ убежище“, чието съдържание по същество е идентично на същите понятията, съдържащи се в Директива 2003/9. Член 2 определя също следните термини:

„д) „разглеждане на молба за убежище“ означава всяко разглеждане на или решение, или определение относно молба за убежище от компетентните органи в съответствие с националното право с изключение на процедурите за определяне на компетентната държава членка в съответствие с настоящия регламент;

[…]

й) „документ за пребиваване“ означава всяко разрешение, издадено от компетентните органи на държава членка, с което се разрешава на гражданин на трета страна да пребивава на нейна територия, включително документите, на които се основава разрешението за оставане на територията при условията на мерки за временна закрила или до прекратяване действието на обстоятелствата, препятстващи изпълнението на заповед за принудително отвеждане, с изключение на визи и разрешения за пребиваване, издадени по време на изискуемия срок за определяне на компетентната държава членка по силата на настоящия регламент или по време на разглеждане на молба за убежище или на молба за разрешение за пребиваване;

[…]“.

11 Член 3 от Регламент № 343/2003, озаглавен „Общи принципи“, който се съдържа в глава II от него, предвижда в параграф 1 от него:

„Държавите членки разглеждат молбите на всеки гражданин на трета държава, който подава молба за убежище до която и да било от тях на границата или на тяхна територия. Молбите се разглеждат от една-единствена държава членка, а именно от онази, за която критериите, изложени в глава III, сочат, че е компетентна за това“.

12 Съгласно член 4 от посочения регламент, който също се съдържа в глава II от него:

„1. Процедурата за определяне на държавата членка, която е компетентна по смисъла на настоящия регламент, започва веднага, след като за първи път бъде подадена молба за убежище пред държава членка.

2. Молбата за убежище се счита за подадена, след като до компетентните органи на заинтересованата държава членка достигне формуляр, подаден от кандидата за убежище или доклад, изготвен от компетентните органи. В случай че не е подадена писмена молба, интервалът между молбата за намерение и изготвянето на доклада трябва да бъде възможно най-кратък.

[…]

4. В случай че до компетентните органи на държава членка е подадена молба за убежище от молител, който е на територията на друга държава членка, определянето на компетентната държава членка се прави от държавата членка, на чиято територия се намира търсещият убежище. Последната държава членка се информира незабавно от държавата членка, която е получила молбите, и в този случай за целите на настоящия регламент се разглежда като държавата членка, пред която е подадена молбата за убежище.

Търсещият убежище се информира писмено за този трансфер и за датата, на която е станал той.

5. Търсещият убежище, който се намира в друга държава членка и подава там молба за убежище, след като оттегли молбата си по време на процедура за определяне на компетентната държава членка, се [приема] обратно, при условията, изложени в член 20, от държавата членка, пред която е била подадена молба за убежище, с цел да приключи процедурата за определяне на държавата членка, компетентна за разглеждане на молбите за убежище.

Това задължение отпада, ако търсещият убежище междувременно е напуснал територи[ята] на държавите членки за срок, не по-малък от три месеца, или е получил документ за пребиваване от държава членка“.

13 Глава V от Регламент № 343/2003 определя подробни правила за поемане на отговорността и обратно приемане на търсещо убежище лице. Член 16 от този регламент гласи:

„1. Държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите за убежище по смисъла на настоящия регламент, е длъжна:

а) да поеме, при условията, предвидени в членове от 17 до 19, отговорността за търсещо убежище лице, което е подало молба в друга държава членка;

б) да завърши разглеждането на молбите за убежище;

в) да приеме обратно, при условията, предвидени в член 20, търсещо убежище лице, чиято молба е в процес на разглеждане и което се намира на територията на друга държава членка без разрешение;

г) да приеме обратно, при условията, предвидени в член 20, търсещо убежище лице, което е оттеглило молбата си в процес на разглеждане и е подало молба в друга държава членка;

д) да приеме обратно, при условията, предвидени в член 20, гражданин на трета страна, чиято молба е отхвърлена от нея и който се намира на територията на друга държава членка без разрешение.

2. Ако държава членка издаде документ за пребиваване на името на търсещия убежище, задълженията по параграф 1 преминават върху тази държава членка.

3. Задълженията по параграф 1 отпадат, ако гражданинът на трета страна е напуснал територията на държавите членки от поне три месеца, освен ако гражданинът на трета страна притежава валиден документ за пребиваване, издаден от компетентната държава членка.

4. Задълженията по параграф 1, букви г) и д) отпадат също така веднага щом държавата членка, компетентна за разглеждането на молбите, приеме и приложи на практика след оттеглянето или отхвърлянето на молбите необходимите разпоредби, преди гражданинът на трета страна да може да отиде в страната си по произход или в друга страна, до която той може легално да пътува“.

14 Член 17 от посочения регламент предвижда процедурите, които трябва да се прилагат, за да се отправи искане към друга държава членка за поемане на отговорността за търсещия убежище. Параграфи 1 и 2 от този член имат следното съдържание:

„1. Когато държава членка, пред която е била подадена молба за убежище, прецени, че друга държава членка е компетентна за разглеждането на молбите, тя може възможно най-бързо и при всички случаи в тримесечен срок от датата, на която молбата е бил[а] подадена по смисъла на член 4, параграф 2, да се обърне към другата държава членка с искане да поеме отговорността за търсещия убежище.

Ако искането за поемане на отговорността за търсещо убежище лице не е отправено в рамките на този тримесечен срок, компетентността за разглеждането на молбите за убежище ще се носи от държавата членка, в която е била подадена молбата.

2. Молещата държава членка може да поиска спешен отговор в случаите, когато молбата за убежище е била подадена след отказ за влизане или оставане, след арестуване заради незаконно пребиваване или след връчване или изпълнение на заповед за принудително отвеждане и/или когато търсещият убежище е задържан в ареста.

В искането се посочват причините, обуславящи необходимостта от спешен отговор, и срокът, в който се очаква отговор. Този срок е от минимум една седмица“.

15 Съгласно член 18 от същия регламент:

„1. Замолената държава членка извършва необходимата проверка и се произнася по искането за поемане на отговорността за търсещо убежище лице в двумесечен срок от датата, на която е получено искането.

[…]

6. Ако молещата държава членка е помолила за спешни действия, в съответствие с разпоредбите на член 17, параграф 2, замолената държава членка прави всичко необходимо за да спази поискания срок.

По изключение, когато може да се докаже, че разглеждането на молбите за поемане [отговорността за] търсещо убежище лице е особено сложна задача, замолената държава членка може да даде своя отговор след поискания срок, но при всички обстоятелства в рамките на един месец. В този случай замолената държава членка трябва да информира молещата държава членка за решението си да отложи отговора, в рамките на първоначално поискания срок.

7. Бездействието в рамките на двумесечния срок по параграф 1 и едномесечният срок по параграф 6 е равностойно на приемане на искането и влече след себе си задължението за поемане на отговорността за лицето, включително за подходяща организация на пристигането му“.

16 Член 19 от Регламент № 343/2003, който предвижда сроковете за прехвърляне на търсещия убежище, има следното съдържание:

„1. Когато замолената държава членка приеме, че следва да поеме отговорността за молител, държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, информира търсещия убежище за решението да не разглежда молбата и за задължението да предаде търсещия убежище на компетентната държава членка.

2. Решението по параграф 1 съдържа мотивите, на които се основава. В него се указва срокът за осъществяване на прехвърлянето, като при нужда съдържа информация за мястото и датата, на която търсещият убежище трябва да се яви, ако пътува до компетентната държава членка със собствени средства. Това решение подлежи на обжалване или преразглеждане. Това обжалване или преразглеждане няма суспендиращ ефект върху изпълнение на прехвърлянето, освен ако съдилищата или компетентните органи не вземат такова решение за всеки случай поотделно, в случай че националното законодателство позволява това.

3. Предаването на търсещия убежище от държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище, на компетентната държава членка се осъществява в съответствие с националното право на първата държава членка след съгласуване между заинтересованите държави членки веднага щом това бъде възможно в практически план и най-късно в шестмесечен срок от приемането на искането за поемането на отговорността или на решението за обжалване или преразглеждане в случай на суспендиращ ефект.

[…]

4. Ако прехвърлянето не е извършено в шестмесечния срок, компетентността се носи от държавата членка, в която е била подадена молбата за убежище. Този срок може да бъде удължен максимум до една година, ако прехвърлянето не е могло да бъде извършено, поради това че търсещият убежище се намира в затвор или максимум до осемнадесет месеца, ако търсещият убежище се укрие.

[…]“.

17 Редът и условията за поемането на отговорността за търсещия убежище са предвидени в член 20 от посочения регламент, в който са определени информацията, която трябва да се съдържа в искането за обратно приемане на търсещия убежище, условията, при които трябва да се даде отговор на това искане, срокът за отговор и редът и условията, при които трябва да се извърши прехвърлянето на търсещия убежище.

Директива 2005/85/ЕО

18 Съображение 29 от Директива 2005/85/ЕО на Съвета от 1 декември 2005 година относно минимални норми относно процедурата за предоставяне или отнемане на статут на бежанец в държавите членки (ОВ L 326, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 242) гласи следното:

„Настоящата директива не се прилага относно процедурите, които са уредени с Регламент […] № 343/2003 […]“.

19 Член 2 от споменатата директива дава определения на понятията „молба за убежище“ и „молител“ или „лице, търсещо убежище“, чието съдържание по същество отговаря на понятията, съдържащи се в Директива 2003/9 и Регламент № 343/2003. Член 2, буква к) определя също следните термини:

„оставане в държава членка“ означава факта на оставане на територията, включително на границата или в транзитна зона на държавата членка, в която е подадена или се разглежда неговата молба за убежище“.

20 Член 7 от Директива 2005/85, озаглавен „Право за оставане в държавата членка до разглеждането на молбата“, който се съдържа в глава II, озаглавена „Основни принципи и гаранции“, гласи в параграф 1 от него:

„[Молителите] могат да останат в държавата членка единствено за целите на процедурата, докато решаващият орган се произнесе, в съответствие с процедурите на първа инстанция, установени в глава III. Това право за оставане в държавата членка не представлява право на пребиваване“.

21 Член 35 от същата директива предвижда:

„1. Държавите членки могат да предвидят процедури в съответствие с основните принципи и гаранции по глава II, за да вземат решение на границата или в транзитните си зони на държавата членка по подадена на такова място молба за убежище.

2. Въпреки това, когато процедурите по параграф 1 не съществуват, държавите членки могат, при условията на разпоредбите от настоящия член и в съответствие с действащите законови и подзаконови разпоредби, в сила към 1 декември 2005 г., да запазят процедури, които дерогират

основните принципи и гаранции по глава II, за да вземат решение за предоставянето на разрешение за влизане на територията на [лицата, търсещи] убежище на границата или в транзитните зони, които са пристигнали и са подали молба за убежище на това място.

3. Процедурите по параграф 2 гарантират по-специално, че съответните лица:

а) получават разрешение да останат на границата или в транзитните зони на държавата членка, без да се накърнява член 7;

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1560/2003

22 Член 8 от Регламент № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 г. за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 (ОВ L 222, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 140), озаглавен „Сътрудничество при прехвърлянето“, гласи:

„1. Задължение на компетентната държава членка е да създаде условия за възможно най-бързо осъществяване на прехвърлянето на търсещия убежище и да следи да не бъдат поставени препятствия по пътя му. Въпросната държава членка определя, когато това е целесъобразно, мястото на нейна територия, където търсещият убежище ще бъде прехвърлен или предаден на компетентните органи, като взима под внимание географските особености и начините за транспортиране, с които разполага държавата членка, извършваща прехвърлянето. При никакви обстоятелства не може да бъде предявено изискването ескортът да придружи търсещия убежище оттатък мястото на пристигане на използваното средство за международен транспорт или държавата членка, извършваща прехвърлянето, да поеме разноските за транспортиране отвъд това място.

2. Държавата членка, която организира прехвърлянето, организира транспортирането на търсещия убежище и неговия ескорт и определя, съгласувано с компетентната държава членка, часа на пристигане и ако е необходимо, реда за предаване на компетентните органи. Компетентната държава членка може да изиска предизвестие в срок от три работни дни“.

Решение № 573/2007/ЕО

23 Съображение 13 от Решение № 573/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 година за създаване на Европейски фонд за бежанци за периода от 2008 г. до 2013 г. като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ и за отмяна на Решение 2004/904/ЕО на Съвета (ОВ L 144, стр. 1) гласи следното:

„Настоящото решение има за цел да създаде част от цялостна рамка, която включва също Решение № 574/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Фонд за външните граници за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, Решение № 575/2007/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 май 2007 г. за създаване на Европейски фонд за връщане за периода 2008—2013 г. като част от общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ и Решение 2007/[…]/ЕО на Съвета от […] за създаване на Европейски фонд за интеграция на граждани на трети страни за периода 2007—2013 г. като част от общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, чиято цел е да реши въпроса за справедливото разпределение на отговорностите между държавите членки по отношение на финансовата тежест, породена от въвеждането на интегрирано управление на външните

граници на Европейския съюз и от осъществяването на общите политики в областта на убежището и имиграцията, разработени в съответствие с трета част, дял IV от Договора [за ЕО]“.

24 Член 2 от Решение № 573/2007, озаглавен „Основна цел на Фонда“, предвижда:

„1. Основната цел на Фонда е да подкрепя и насърчава усилията на държавите членки по приемането и понасянето на последствията от приемането на бежанци и разселени лица, при отчитане на законодателството на Общността по тези въпроси и чрез съфинансиране на предвидените в настоящото решение дейности.

2. Фондът участва във финансирането на техническата помощ по инициатива на държавите членки или на Комисията“.

25 Член 3 от посоченото решение, озаглавен „Допустими дейности в държавите членки“, гласи в параграф 1 от него:

„Фондът подпомага дейности в държавите членки, свързани с едно или повече от следните:

а) условия за приемане и процедури по предоставяне на убежище;

[…]“.

Френско право

Кодекс за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище

26 Съгласно член L.723-1 от Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (Кодекс за влизането и пребиваването на чужденците и за правото на убежище, наричан по-нататък „Ceseda“):

„[Office français de protection des réfugiés et apatrides — Френска служба за защита на бежанците и лицата без гражданство (наричана по-нататък „OFPRA“)] се произнася по молбите за убежище, с които е сезирана. Тя обаче не е компетентна да разгледа молба, подадена от лице, чието искане за пребиваване на френска територия е било отказано на основание, предвидено в член L.741-4.

[…]“.

27 Член L.741-4 от посочения кодекс гласи:

„При спазване на разпоредбите на член 33 от [Женевската конвенция], допускането във Франция на чужденец, който иска да получи убежище, може да бъде отказано само ако:

1° За разглеждането на молбата е компетентна друга държава съгласно разпоредбите на [Регламент № 343/2003] или в съответствие със задължения, идентични на предвидените в посочения регламент, които са поети спрямо други държави;

[…]“.

28 Член L.742-1 от Ceseda гласи:

„Когато на чужденец е разрешено да пребивава във Франция съгласно разпоредбите на глава I от настоящия дял, той трябва да бъде снабден с временен документ за пребиваване, който му позволява да подаде молба за убежище пред [OFPRA]. [OFPRA] може да бъде сезирана само

след връчването на този документ на молителя. След като подаде молба за убежище, молителят получава нов временен документ за пребиваване. Този документ се подновява, докато службата се произнесе, а ако е подадена жалба пред Cour nationale du droit d'asile [Национален съд по въпросите на правото на убежище] — докато този съд се произнесе".

Кодекс за социално и семейно подпомагане

29 Член L.348-1 от Кодекса за социално и семейно подпомагане предвижда, че „[ч]ужденците, които притежават някой от посочените в член L.742-1 от [Ceseda] документи за пребиваване, имат право на социална помощ, по тяхна молба, за да бъдат настанени в приемните центрове за търсещи убежище лица".

Кодекс на труда

30 Член L.5423-8 от Кодекс на труда гласи:

„При спазване на разпоредбите на член L.5423-9, имат право на временна помощ [наричана по-нататък „ВП"]:

1° Чуждите граждани, които притежават разрешение за пребиваване или потвърждение за получаването на тяхната молба за издаване на разрешение за пребиваване, в което се посочва, че са потърсили убежище във Франция и които са подали молба да се ползват от статута на бежанец, ако отговарят на условията за възраст и наличие на средства;

[…]".

31 Съгласно член L.5423-9 от посочения кодекс:

„Не могат да се ползват от [ВП]:

1° Търсещите убежище лица, които след окончателно решение за отхвърляне подадат молба за преразглеждане до [OFPRA], с изключение на хуманитарни случаи, за които е подаден сигнал от [OFPRA] при условия, предвидени в подзаконов нормативен акт

[…]".

32 Член L.5423-11 от същия кодекс има следното съдържание:

„[ВП] се изплаща месечно със задна дата на лицата, чиято молба за убежище не е била предмет на окончателно решение.

Изплащането на помощта се преустановява с изтичането на месеца, следващ този на съобщението за окончателното решение по същата молба".

Циркулярното писмо от 3 ноември 2009 г.

33 В част първа на циркулярното писмо от 3 ноември 2009 г., което се отнася се до получаващите ВП лица, се посочва по-специално:

„I. Лица, търсещи убежище

Съгласно [Директива 2003/9] ВП е доход, който осигурява издръжка и за изплаща на търсещите убежище лица, докато трае цялата процедура по разглеждане на молбата им, когато отговарят на посочените по-долу условия.

I.1. Условията за предоставяне на ВП

При спазване на посочените в точка I.2 изключения и ако отговаря на условието за наличие на средства, право да получава ВП има чуждестранният гражданин:

— навършил осемнадесетгодишна възраст,

— който е подал молба за убежище пред OFPRA и разполага с писмо от службата, с което му е съобщено, че молбата му е регистрирана,

— чиято молба за убежище все още не е била предмет на окончателно решение на OFPRA или на CNDA [Cour nationale du droit d'asile —Национален съд по въпросите на правото на убежище],

— който притежава разрешение за пребиваване или потвърждение за получаването на молбата му за издаване на разрешение за пребиваване, в което се посочва, че е потърсил убежище във Франция, като това условие не се прилага спрямо гражданите на страни, считани за безопасни страни на произход […] и на страните, за които е приложен член 1 C 5 от Женевската конвенция, за които е достатъчно само писмото за регистрация от OFPRA.

[…]

I.2. Основания за непредоставяне на ВП

[…]

I.2.2.
Други основания за непредоставяне […]

[…]

Изключва се предоставянето на ВП на търсещи убежище лица, на които е отказано пребиваване съгласно разпоредбите на точки 1°, 3° и 4° на член L.741-4 от Ceseda. Става въпрос за:

1) лица, подали молби за убежище, за разглеждането на които е компетентна друга европейска държава съгласно разпоредбите на [Регламент № 343/2003], известен като „Дъблин II“;

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

34 На 26 януари 2010 г., Cimade и GISTI сезират Conseil d'État с жалба за отмяна на циркулярното писмо от 3 ноември 2009 г.. Те поддържат, че това циркулярно писмо противоречи на целите на Директива 2003/9, тъй като не допуска предоставянето на ВП на търсещите убежище лица, когато съгласно Регламент № 343/2003 Френската република отправи искане до друга държава членка, за която счита, че е компетентна да разгледа молбата на заинтересованите лица, да поеме на отговорността за тях или да ги приеме обратно.

35 Тъй като счита, че отговорът по това правно основание налага тълкуване на относимите разпоредби на правото на Съюза, Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Гарантира ли Директива 2003/9 […] — когато държава членка, сезирана с молба за убежище, реши съгласно [Регламент № 343/2003] да отправи искане към друга държава членка, за която счита, че е компетентна за разглеждането на молбата — правото да се ползват от предвидените в тази директива минимални условия на приемане, докато трае процедурата по поемане на отговорността или обратно приемане от тази друга държава членка?

2) При утвърдителен отговор на този въпрос:

а) към кой момент се погасява задължението на първата държава членка да гарантира правото на ползване от минимални условия на приемане: към момента на решението за приемане от замолената държава членка, към момента на действителното поемане на отговорността или обратно приемане на търсещото убежище лице или към друг момент?

б) коя държава членка носи финансовата тежест за осигуряването на минимални условия на приемане през този период от време?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

36 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали държава членка, сезирана с молба за убежище на своята граница или територия, е длъжна да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия на приемане на лицата, търсещи убежище, дори спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент № 343/2003 да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за заинтересованото лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище.

37 В това отношение следва в самото начало да се посочи, че приложното поле на Директива 2003/9 е определено в член 3 от нея, съгласно който тя се прилага по отношение на всички граждани на трети страни и лица без гражданство, които подават молба за убежище на границата или на територията на една държава членка, докато имат разрешение да пребиват на територията в качеството на лица, които търсят убежище.

38 Следователно първото условие, което трябва да бъде изпълнено за прилагането на Директива 2003/9, е, че молбата за убежище трябва да бъде подадена на границата или на територията на държава членка. В това отношение член 2, буква б) от тази директива предвижда, че „молба за убежище“ означава: молба, която е подадена от гражданин на трета страна или лице без гражданство, която може да се разглежда като молба за международна закрила от държава членка по смисъла на Женевската конвенция“, и че „[в]сяка молба за международна закрила е молба за убежище, освен ако гражданинът на трета страна или лице без гражданство не поиска изрично друга форма на закрила, която може да бъде предмет на отделн[а] молба“. Определението на понятието „молба за убежище“ по член 2, буква в) от Регламент № 343/2003 е по същество идентично на посоченото по-горе.

39 Що се отнася до периода, през време на който на молителите трябва да се предоставят материалните условия на приемане, включващи жилището, храната и облеклото, както и помощ за дневни разходи, член 13, параграф 1 от Директива 2003/9 предвижда, че този период започва да тече, когато търсещите убежище подават молбата си за убежище.

40 От друга страна, от членове 2 и 3 от Директива 2003/9 следва, че тя предвижда само една категория лица, търсещи убежище, включваща всички граждани на трети страни и лица без гражданство, които подават молба за убежище. В тази директива изобщо не се съдържа разпоредба, която да създава впечатление, че молбата за убежище може да се смята за подадена само ако е представена пред органите на държавата членка, компетентна за разглеждането ѝ.

41 Подобно тълкуване се потвърждава и от член 4, параграф 1 от Регламент № 343/2003, съгласно който процедурата за определяне на държавата членка, която е компетентна по смисъла на същия регламент, започва веднага след като за първи път бъде подадена молба за убежище пред държава членка. Тази разпоредба предполага по необходимост, че молбата за убежище е подадена, преди да започне процедурата за определяне на компетентната държава членка.

42 Разпоредбите на Директива 2003/9 трябва да се тълкуват и с оглед на нейната обща структура и цел, както и в съответствие със съображение 5 от тази директива, при зачитане на основните права и принципите, признати по-специално с Хартата. Съгласно това съображение директивата цели по-конкретно да гарантира пълното зачитане на човешкото достойнство и да улесни прилагането на членове 1 и 18 от Хартата.

43 Следователно тези изисквания се налагат не само по отношение на търсещите убежище лица, които се намират на територията на компетентната държава членка в очакване на решението ѝ по молбите им за убежище, но и спрямо търсещите убежище лица, които очакват определянето на държавата членка, компетентна за разглеждането на тези молби.

44 В това отношение няма основание да се поддържа, че минималните стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, не се прилагат спрямо тези от тях, за които се отнася процедурата по определяне на компетентната държава, с мотива че тази процедура е бърза. Всъщност от членове 17 и 18 от Регламент № 343/2003 следва, че в случай на обикновено производство може да изтече петмесечен срок от датата на подаване на молбата за убежище до тази, на която замолената държава членка се произнесе по искането за поемане на отговорността за търсещото убежище лице. Към този срок се добавя времето, необходимо за осъществяване на прехвърлянето, чийто срок съгласно член 19 от посочения регламент е обикновено шестмесечен, считано от приемането на искането за поемането на отговорността.

45 Освен това предвидената в Регламент № 343/2003 процедура може в някои случаи да доведе до това търсещото убежище лице изобщо да не бъде прехвърлено в замолената държава членка, а да остане в държавата членка, в която е подало молбата си за убежище. Предвидените в членове 17—20 от този регламент срокове се отнасят само до положението, при което замолената държава членка се съгласи да поеме отговорността или да приеме обратно лицето, или не отговори на искането на молещата държава членка. При отрицателен отговор на замолената държава членка разглежданото законодателство предвижда само помирително производство на доброволни начала. В такива случаи временният престой на търсещото убежище лице на територията на молещата държава членка може да продължи за много дълъг период. Следователно неприлагането на минималните стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, спрямо тези от тях, за които се отнася процедурата по определяне на компетентната държава, изобщо не може да се обоснове с продължителността на тази процедура.

46 Второто условие за прилагането на Директива 2003/9 е, че търсещите убежище лица трябва да имат разрешение да пребивават на територията на съответната държава членка в качеството на лица, които търсят убежище. В това отношение френското правителство няма основание да поддържа, че тъй като в съображение 29 от Директива 2005/85 е посочено ясно, че молителите, за които се прилага Регламент № 343/2003, са изключени от нейното приложно поле, правото, което предоставя член 7, параграф 1 от нея на търсещо убежище лице да остане в държавата

членка за целите на процедурата по разглеждане на молбата му, не може да се прилага спрямо подобен молител, когато за него се отнася предвидената в този регламент процедурата по определяне на компетентната държава.

47 Всъщност съгласно член 2, буква к) от Директива 2005/85 изразът „оставане в държава членка“ трябва да се разбира като факта на оставане на територията, включително на границата или в транзитна зона не само на държавата членка, в която се разглежда молбата за убежище, но и в тази, в която тя е подадена.

48 Ето защо следва да се направи изводът, че търсещите убежище лица имат разрешение да пребивават не само на територията на държавата членка, в която се разглежда молбата за убежище, но и на тази на държавата членка, в която е подадена същата молба, съобразно с изискването, предвидено в член 3, параграф 1 от Директива 2003/9.

49 Подобно тълкуване не може да се опровергае със съображение 29 от Директива 2005/85, в което се посочва само обстоятелството, че предвидените в тази директива процедури за предоставянето и отнемането на статут на бежанец в държавите членки се различават от процедурите, въведени с Регламент № 343/2003 за определянето на държавата членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище.

50 Следователно на първия въпрос следва да се отговори, че Директива 2003/9 трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка, сезирана с молба за убежище, е длъжна да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия на приемане на лицата, търсещи убежище, дори спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент № 343/2003 да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище.

По втория въпрос

51 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи, от една страна, към кой момент се погасява задължението за държава членка, сезирана с молба за убежище, да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия на приемане спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент № 343/2003 да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище, и от друга страна, коя държава членка носи финансовата тежест за осигуряването на тези минимални условия.

52 Относно продължителността на задължението за предоставяне на минималните условия на приемане следва да се напомни, на първо място, че както бе посочено в точки 37 и 38 от настоящото решение, приложното поле на Директива 2003/9 спрямо лицата обхваща всяко търсещо убежище лице, при положение че е подало молба за убежище за първи път пред държава членка.

53 На второ място, следва да се отбележи, че съгласно член 2, буква в) от Директива 2003/9 и член 2, буква г) от Регламент № 343/2003 молителят или лицето, търсещо убежище, е гражданин на трета страна или лице без гражданство, което е подало молба за убежище, по която още не е взето окончателно решение. По този начин молителят запазва статута си на търсещо убежище лице по смисъла на тази директива, докато не бъде прието окончателно решение.

54 На трето място, от членове 17—19 от Регламент № 343/2003 следва, че с обикновеното искане на държава членка, пред която е била подадена молба за убежище, отправено към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно, не се прекратява на разглеждането на молбата за убежище от молещата държава членка. Всъщност, дори когато замолената държава членка се съгласи да поеме отговорността, съгласно този член 19, параграф 4 компетентна за разглеждането на молбата за убежище е държавата членка, пред която е била подадена тази молба, ако прехвърлянето не е осъществено в шестмесечния срок. Освен това, както е посочено в точка 45 от настоящото решение, при отрицателен отговор на замолената държава членка разглежданото законодателство предвижда само помирително производство на доброволни начала и в такъв случай не е изключена възможността търсещото убежище лице да остане на територията на молещата държава членка.

55 От изложеното по-горе следва да се направи изводът, че нито решението на държава членка да отправи искане към друга държава членка, за която счита, че е компетентна за разглеждането на молбата за убежище, с оглед на поемането на отговорността за търсещото убежище лице, нито изразеното от замолената държава членка съгласие по това искане представляват окончателно решение по смисъла на Директива 2003/9. Следователно само с действителното прехвърляне на търсещото убежище лице от молещата държава членка се прекратява разглеждането от нейна страна на молбата за убежище и се погасява задължението ѝ, свързано с предоставянето на минимални условия на приемане.

56 Впрочем, както бе посочено в точки 42—45 от настоящото решение, общата структура и целта на Директива 2003/9, както и зачитането на основните права, и по-специално изискването по член 1 от Хартата, според което човешкото достойнство трябва да се зачита и защитава, не допускат търсещото убежище лице да бъде лишено, дори временно след подаването на молба за убежище и преди да бъде действително прехвърлено в компетентната държава членка, от защитата на предвидените в тази директива минимални стандарти.

57 Само в изброените в член 16 от Директива 2003/9 случаи предвидените в нея условия на приемане могат да бъдат ограничени или отнети в хипотези, при които търсещото убежище лице не спазва установения от съответната държава членка режим на приемане.

58 От изложеното по-горе следва, че задължението за държавата членка, сезирана с молба за убежище на своята граница или територия да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия на приемане спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент № 343/2003 да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на тази молба за убежище, се погасява само при действителното прехвърляне на посоченото лице от молещата държава членка.

59 Относно въпроса коя държава членка носи финансовата тежест за осигуряването на тези минимални условия следва да се отбележи, че финансовата тежест, свързана с изискванията, произтичащи от необходимостта за държава членка да се съобрази с правото на Съюза, се носи обикновено от държавата членка, върху която тежи задължението да отговори на тези изисквания, а именно — по дело като разглежданото в главното производство — държавата членка, която е длъжна да осигури предвидените в Директива 2003/9 минимални условия на приемане съобразно с посоченото в предходната точка, освен ако правната уредба на Съюза предвижда друго. При липсата на разпоредби, предвиждащи обратното в това отношение, както в Директива 2003/9, така и в Регламент № 343/2003, следва да се приеме, че държавата членка, върху която тежи посоченото задължение, носи финансовата тежест за осигуряването на тези минимални условия.

60 Освен това следва да се отбележи, че в стремежа да отговори на необходимостта от справедливо разпределение на отговорностите между държавите членки по отношение на финансовата тежест, породена от осъществяването на общите политики в областта на убежището и имиграцията, необходимост, която може да възникне по-специално при значителни миграционни потоци, Европейският фонд за бежанци, създаден с Решение № 573/2007 като част от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, предвижда, че финансова помощ може да бъде предоставена на държавите членки по отношение inter alia на условията на приемане и процедурите по предоставяне на убежище.

61 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че задължението за държава членка, сезирана с молба за убежище, да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент № 343/2003 да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище, се погасява при действителното прехвърляне на същото лице от молещата държава членка и последната, върху която тежи посоченото задължение, носи финансовата тежест за предоставянето на тези минимални условия.

По съдебните разноски

62 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Директива 2003/9/ЕО на Съвета от 27 януари 2003 година за определяне на минимални стандарти относно приемането на лица, търсещи убежище, трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка, сезирана с молба за убежище, е длъжна да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия на приемане на лицата, търсещи убежище, дори спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 година за установяване на критерии и механизми за определяне на държава членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите членки от гражданин на трета страна, да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище.**

2) **Задължението за държава членка, сезирана с молба за убежище, да предостави предвидените в Директива 2003/9 минимални условия спрямо търсещо убежище лице, за което реши съгласно Регламент № 343/2003 да отправи искане към друга държава членка да поеме отговорността за това лице или да го приеме обратно в качеството ѝ на държава членка, компетентна за разглеждането на молбата му за убежище, се погасява при действителното прехвърляне на същото лице от молещата държава членка и последната, върху която тежи посоченото задължение, носи финансовата тежест за предоставянето на тези минимални условия.**

Подписи