

Mål C-97/24

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

den 6 februari 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 1 februari 2024

Klagande:

S.A.

R.J.

Motparter:

Ministern för barn-, jämlikhets-, funktionshinder-, integrations- och ungdomsfrågor

Irland

Attorney General

ÖVERPRÖVNING

RÄTTSLIG ÖVERPRÖVNING

[UTELÄMNAS]

Målet mellan

S.A.

Sökande

och

**MINISTERN FÖR BARN-, JÄMLIKHETS-, FUNKTIONSHINDER-,
INTEGRATIONS- OCH UNGDOMSFRÅGOR, IRLAND OCH
ATTORNEY**

GENERAL

Motparter

FÖRENTA NATIONERNAS FLYKTINGKOMMISSARIAT

delgiven part

och

[UTELÄMNAS]

Målet mellan

R.J.

Sökande

och

**MINISTERN FÖR BARN-, JÄMLIKHETS-, FUNKTIONSHINDER-,
INTEGRATIONS- OCH UNGDOMSFRÅGOR, IRLAND OCH
ATTORNEY**

GENERAL

Motparter

BEGÄRAN OM FÖRHANDSAVGÖRANDE

Inledning

- 1 Denna begäran om förhandsavgörande avser kriteriet för berättigande till skadestånd på grund av kränkning av rättigheter som ges genom unionsrätten.

Tolkningsfrågorna

- 2 Domstolen anser att följande frågor behöver besvaras för att de unionsrättsliga frågor ska kunna lösas som inställer sig i dessa mål:
 - i) *I de fall då en part inte kan åberopa "force majeure" till stöd för sitt svaromål enligt det direktiv eller de genomförandeförordningar som är aktuella, ska detta begrepp likväl kunna åberopas som svaromål gentemot ett Francovich-skadeståndsanspråk som grundar sig på en överträdelse av en unionsrättslig skyldighet som ger enskilda personer rättigheter, vilka är*

härledda från den grundläggande rätten till mänsklig värdighet enligt artikel 1 i stadgan (antingen inom ramen för den andra delen av Brasserie du Pêcheur/Factortame-villkoret eller på annat sätt)?

- ii) *Om svaret på fråga i) är jakande, vilka är ramarna för och den korrekta omfattningen av ett svaromål grundat på force majeure?*

Bakgrund

- 3 Begäran har gjorts i förhandlingarna mellan Mr A och Mr J (nedan kallade sökandena) och ministern för barn-, jämlikhets-, funktionshinder-, integrations- och ungdomsfrågor och Attorney General (nedan kallade motparterna) (med UNHCR som delgiven part) avseende deras rätt till skadestånd på grund av underlåtenhet att ge dem inkvartering, mat och vatten och andra mottagningsvillkor för att tillgodose deras grundläggande behov.
- 4 Motparterna bestrider inte att de underlåtit att ge sökandena inkvartering enligt de nationella reglerna om genomförande av direktivet om mottagningsvillkor (omarbetning) (direktiv 2013/33/EU) (nedan kallat **direktivet**) under en längre tid, elva veckor i fallet med Mr A, mellan februari och april 2023, och nio veckor i fallet med Mr J, mellan mars och maj 2023. Motparterna motsatte sig på grundval av detta inte att sökandena skulle ha rätt till två av förklaringarna som eftersökts i förfarandena avseende en överträdelse av de nationella reglerna om genomförande av direktivet och artikel 1 i [EU]-stadgan om de grundläggande rättigheterna. De avvisar emellertid att sökandena har någon rätt till skadestånd eftersom överträdelserna, som de tillbakavisar, orsakats av omständigheter som kan likställas med force majeure och därför inte varit ”tillräckligt klara” för att uppfylla kriterierna för den rätt till skadestånd som fastställts i de förenade målen C-46/93 och C-48/93 *Brasserie du Pêcheur S.A. mot Tyskland* och *The Queen mot Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd.* (nedan kallade *Brasserie/Factortame*).

RÄTTSLIGA ASPEKTER

- 5 I artikel 1 i stadgan står att ”*Människans värdighet är okränkbar. Den ska respekteras och skyddas.*” I direktivet fastställs miniminormer för mottagandet av sökande av internationellt skydd, liksom sökandena i detta mål. Enligt artikel 17 i direktiv 2013/33 är medlemsstaterna skyldiga att ”*se till att materiella mottagningsvillkor är tillgängliga för sökande när de ansöker om internationellt skydd ... ska se till att de materiella mottagningsvillkoren ger de sökande en rimlig levnadsstandard som säkerställer deras uppehälle och skyddar deras fysiska och psykiska hälsa.*”
- 6 I artikel 18 i direktivet anges de närmare bestämmelserna för de materiella mottagningsvillkoren. Där inryms (i artikel 18.9) möjligheter till olika materiella mottagningsvillkor i särskilda fall då ”de normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda” förutsatt att kravet ”sådana

avvikande villkor ska under alla förhållanden täcka grundläggande behov” är uppfyllt.

- 7 I EU-domstolens rättspraxis klagörs att skyldigheten att tillhandahålla materiella mottagningsvillkor är bindande, men att medlemsstaterna har visst utrymme för skönmässig bedömning: Mål C-179/11 *Cimade och GISTI*; mål C-79/13 *Saciri*; mål C- 233/18 *Haqbin*; mål C-422/21 *TO*.

Skada till följd av åsidosättande av unionsrätten

- 8 Kraven för tillerkännande av skadestånd gentemot en medlemsstat som ådragit sig skadeståndsansvar för överträdelse av unionsrätten angavs först i Francovich enligt följande (vid punkt 40): ”För det första skall det resultat som föreskrivs i direktivet innebära att enskilda tilldelas rättigheter. För det andra skall innehållet i dessa rättigheter kunna utläsas på grundval av direktivets bestämmelser. Slutligen skall det för det tredje föreligga orsakssamband mellan åsidosättandet av statens skyldighet och den skada som de drabbade personerna lidit.”
- 9 Dessa krav finjusterades i *Brasserie/Factortame*, där EU-domstolen tillade, punkt 51, att ”överträdelsen måste vara tillräckligt klar”. EU-domstolen redogjorde för följande avseende denna förutsättning:

55. Vad beträffar den andra förutsättningen för såväl gemenskapens ansvar enligt artikel 215 som medlemsstaternas ansvar för överträdelser av gemenskapsrätten är det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar, att en medlemsstat eller en gemenskapsinstitution uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning.

56. Det finns i detta hänseende anledning att, bland de omständigheter som den behöriga domstolen kan behöva ta hänsyn till, framhålla den överträdde regelns grad av klarhet och precision, omfattningen av det utrymme för skönmässig bedömning som i den överträdde regeln lämnas åt de nationella eller de gemenskapsrättsliga myndigheterna, det begångna fördragsbrottets eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller ousäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till underlåtenheten [att införa bestämmelser i enlighet med gemenskapsrätten] samt antagandet eller upprätthållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot gemenskapsrätten.

Force majeure

- 10 Motparterna har åberopat begreppet *force majeure* i dessa förhandlingar och hävdar att de rådande omständigheterna i Irland enligt detaljerna nedan är sådana, att åsidosättandet av unionsrätten i fråga i de förevarande målen inte är tillräckligt klart för att uppfylla kriteriet om tillräcklig klarhet så som EU-domstolen identifierade det i *Brasserie du Pêcheur*.

- 11 Begreppet *force majeure* har inte samma omfattning i de olika områden som unionsrätten tillämpas i, så dess betydelse måste fastställas i förhållande till den rättsliga kontext i vilken det ska omsättas i praktiken: Mål C-640/15 *Vilkas* (nedan kallat *Vilkas*) punkt 54; mål C-407/21 *Union federale des consommateurs* (nedan kallat *UFC*) punkt 53.
- 12 Formuleringarna på villkorets parametrar skiljer sig åt, vilket möjligen ger uttryck för att sammanhanget är avgörande för hur det ska tillämpas. Rättspraxis är konsekvent i kravet på att *force majeure* endast kan uppstå i förhållande till extraordinära händelser som inte kan förutses och som den part som åberopar dem inte kan påverka, likväl verkar det föreligga vissa skillnader i hur de exakta gränserna för hur dessa kan åberopas uttrycks. I mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* definierade domstolen (punkt 23) sålunda det tillämpliga begreppet *force majeure* (i samband med jordbruksförordningar) som att det inte är begränsat till absolut oförmåga, utan till ”*onormala, utanför importörens eller exportörens vilja liggande omständigheter, vars konsekvenser, trots all omsorg, endast kunnat undvikas genom orimlig uppoffring*” (punkt 23). I *Vilkas*, i samband med ett rambeslut om en europeisk arresteringsorder, formulerades villkoret som följer av onormala och oförutsebara omständigheter som inte hade kunnat undvikas ”*trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg*” från myndigheternas sida (punkt 53) och att begreppet ska tolkas strikt (punkt 56). Denna formulering antogs senast i *UFC* (punkt 53).
- 13 En mer krävande norm som man kan diskutera tillämpades i mål C-203/12 *Billerud* i samband med ett direktiv om växthusgasutsläpp, där domstolen (som hänförde sig till domen i mål C-154/78 *Valsabbia mot kommissionen* (punkt 140) hänvisade till yttre orsaker ”*som är till den grad ofrånkomliga och oundvikliga att det blir ’objektivt sett omöjligt’ för de berörda personerna att uppfylla sina skyldigheter*” (punkt 31).
- 14 Domstolen underströk också att ett åberopande av *force majeure* alltid kommer att begränsas av dess tidsmässiga omfattning: *Vilkas*, punkt 57.
- 15 Det är också ett väletablerat faktum att svårigheter i den nationella rättsordningen inte kan rättfärdiga en underlåtenhet att fullgöra skyldigheter enligt unionsrätten (*UFC*, punkt 72). Inte heller kan *force majeure* kopplas till svårigheter av nationell karaktär som följer av en medlemsstats politiska eller administrativa organisation eller på grund av bristande behörighet, kunskaper eller medel: mål C-424/97 *Haim*, punkt 28.

Irländsk rätt

- 16 Direktivet om mottagningsvillkor (omarbetning) har införlivats i irländsk lagstiftning genom Europeiska gemenskapernas (mottagningsvillkor) förordningar 2018, SI 230/2018 (nedan kallade förordningarna).
- 17 I förordningarna definieras materiella mottagningsvillkor som ”ges en mottagare i syfte att efterleva direktivet” och att de utgörs av följande:

“(a) inkvartering, mat och sammanhängande naturaförmåner,

(b) daglig kostnadsersättning och

(c) kläder som ges genom en ekonomisk ersättning enligt avdelning 201 i 2005 års *Social Welfare Consolidation Act*.”

- 18 Den dagliga kostnadsersättningen (nedan kallad DEA) definieras som ”den del av de materiella mottagningsvillkoren som utgör en veckovis utbetalning, enligt ett system som förvaltas av ministern för sysselsättningsfrågor och social trygghet, som görs till en mottagare för att mottagaren ska kunna betala oförutsedda, personliga småutgifter.”
- 19 Förordning 4 i förordningarna inrymmer möjligheten till den form av undantag som finns i artikel 18.9 i direktivet då normalt tillgängliga inkvarteringsmöjligheterna tillfälligtvis är uttömda, men det klargörs att sådant tillhandahållande inte desto mindre måste täcka ”sökandens grundläggande behov”.
- 20 Ett antal mål med sökande av internationellt skydd som inledningsvis inte fick inkvartering av International Protection Accommodation Service (nedan kallat IPAS) som agerade för ministrernas räkning anhängiggjordes vid irländska domstolar i början av 2023. Ett av dessa mål var *SY mot ministern för barn-, jämlikhets-, funktionshinder-, integrations- och ungdomsfrågor* [2023] IEHC 187 (nedan kallat *SY*). I sin dom gjorde förvaltningsöverdomstolen (Meenan J) gällande att ministern hade åsidosatt sina skyldigheter enligt förordningarna och artikel 1 i stadgan genom att inte ge en sökande av internationellt skydd tillgång till inkvartering, mat eller sanitetsinrättningar avgav följande förklaringar:
- (i) *En förklaring om att ministrernas underlåtenhet att tillhandahålla sökanden de ”materiella mottagningsvillkoren” enligt Europeiska unionens förordningar (om mottagningsvillkor) från 2018 är olaglig,*
- (ii) *En förklaring om att underlåtenheten att tillhandahålla sökanden de ”materiella mottagningsvillkoren” enligt Europeiska unionens förordningar (om mottagningsvillkor) från 2018 kränker sökandens rättigheter enligt artikel 1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.*
- 21 Ministern överklagade inte domen i *SY* och ministern har i förevarande mål inte bestridit att sökandena har rätt till samma förklaringar som i *SY*. *SY* yrkade emellertid inte på skadestånd.

TVISTEN I DET NATIONELLA MÅLET

Omständigheterna i målet Mr A

- 22 Mr A, en afghansk medborgare, ansökte om internationellt skydd i Irland den 14 februari 2023 och fick rätt till materiella mottagningsvillkor enligt förordningarna.

Han fick dock inte inkvartering, eftersom mottagningscentrumen för asylsökande som drevs av ministern var fullbelagda. I stället för en plats på ett mottagningscentrum fick Mr A en enkel kupong på 25 euro. Han kom inte i fråga för daglig kostnadsersättning (DEA) för asylsökande vid tidpunkten för hans ansökan, eftersom DEA var avhängig av vistelsen på ett mottagningscentrum. Mr A hävdar att han inte fick någon information om andra betalningar för ytterligare behov. Mr A bistods av en ideell organisation, Irish Refugee Council (IRC), som gav honom en lista med frivilligorganisationer i Dublin som erbjöd hemlösa måltider och tillgång till hygieninrättningar. Mr A tog emellanåt del av dem när han sov utomhus i Dublins centrum.

- 23 Mr A fick akutvård för skador han ådragit sig i en trafikolycka i Ungern på vägen till Irland. Han fick medicinska rapporter med detaljer om hjärnskakningen och smärtorna han hade och skickade dem till ministern för att bli prioriterad till inkvarteringen på grund av sin sårbarhet. Ingen sådan prioritet gavs.
- 24 Mr A sov utomhus på Dublins gator där det ofta var regnigt och kallt (i februari och mars 2023). Han bevittnade och upplevde våld på gatorna när han sov ute och var rädd att bli angripen och att hans tillhörigheter skulle bli stulna. Efter några veckor utomhus i centrala Dublin flyttade Mr A till ett flervånings parkeringshus i samhället Skerries nära Dublin som han började sova i. Emellanåt blev han erbjuden sovplats hemma hos andra afghaner men i allmänhet sov han i parkeringsgaraget. Ibland fick han inte ett ordentligt mål mat i två dagar för att han inte hade råd att åka in till centrum för att få mat från frivilligorganisationer eller för att köpa mat. Han kunde ofta gå i fem, sex dagar utan att duscha eller tvätta sig eftersom det var svårt att få tillgång till sådana inrättningar. I sitt bevismaterial beskriver han hur han frös, var hungrig, rädd och kände sig förödmjukad.
- 25 Under tiden som Mr A levde på gatorna fanns det fortsättningsvis inkvartering tillgänglig, enskilt och tillfälligt, på vandrarhem och pensionat i Dublin och på andra håll i Irland. Ministern meddelade att det inte var säkert att sådana tillgängliga boenden var tillgängliga när ministeriet väl sökte sådana tillgängliga boenden och att vissa uthyrare inte godtog bokningar utan identitetshandlingar och personliga kreditkort. Ministern beslöt att rikta de tillgängliga resurserna mot lösningar som erbjöd ett större antal bäddar under en fast avtalsperiod, upphandlingsförfaranden som krävde ett visst mått av markarbete och planering.
- 26 Villkoren för berättigande förändrades i slutet av mars 2023 och Mr A ansökte om DEA den 31 mars 2023. Hans DEA-utbetalning på 38,80 euro i veckan beräknades retroaktivt från datumet för ansökan om internationellt skydd den 15 februari 2023 och betalades ut den 5 april 2023. Han ansökte om en betalning för ytterligare behov avseende kläder den 15 juni 2023. Hans ansökan behandlades och betalningen gjordes den 20 juni 2023.
- 27 Den 27 april 2023 fick Mr A inkvartering efter 71 dagars hemlöshet.

Omständigheterna i målet Mr J

- 28 Mr J är en 22-årig kristen man från Indien. Han kom in i medlemsstaten den 16 mars 2023. Han sov ute ett antal nätter innan han infann sig på IPO-kontoret den 20 mars 2023 då han begärde internationellt skydd. Liksom Mr A gavs Mr J en kupong på Dunnes Stores på 25 euro då han först presenterade sig på IPO den 20 mars. Han sov utomhus i cirka 64 nätter tills han beviljades inkvartering den 22 maj 2023. Han tillbringade nätterna som uteliggare på Dublins gator i närheten av IPO:s kontor i ett tält som han fått av en frivilligorganisation. Han försäkrar att det var kallt, blött och skrämmande. Varje natt var han rädd att folk skulle tända eld på hans tält, folk som hade riktat in sig på andra sökande av internationellt skydd. Han var ofta hungrig.
- 29 Mr J lämnade in ett formulär för sårbarhetsbedömning med hjälp av sina ombud den 16 maj 2023, men hans ansökan om bedömning som sårbar mottogs inte.
- 30 Mr J fick ett tält, mat och kläder från en frivilligorganisation under tiden han var hemlös. Han säger att han ibland fick mat från välgörenhetsorganisationer. Han kunde inte tillgodose sina hygienbehov och kände sig mycket smutsig större delen av tiden, vilket fick honom att känna sig eländig.
- 31 Mr J fick inte reda på att han hade rätt till DEA förrän den 17 april 2023, vilken han då ansökte om. Mr J fick sin DEA-betalning (på 38,80 euro i veckan) den 20 april 2023, vilken inkluderade retroaktiva betalningar från den 20 mars 2023. Mr J behövde men hade inte råd med kläder och toalettsaker och använde pengarna han fick på mat när han inte kunde få mat från mottagningscentrumen för hemlösa.
- 32 Mr J gjorde tre ansökningar om betalning för ytterligare behov (nedan kallad ANP). Den första ansökan gjordes och beviljades den 28 mars, ett belopp på 100 euro. En andra ANP-ansökan den 7 april avvisades. En tredje ansökan gjordes den 6 april och beviljades omkring sju veckor senare den 28 maj, ett belopp på 120 euro, efter att han hade fått inkvartering.
- 33 Mr J förklarade att han blev desperat och fruktade för sin framtid och sitt välbefinnande. Han kände sig ensam och rädd. Han förklarar att han hade vissa mycket mörka stunder då han tänkte att han inte orkade fortsätta. Han kände sig värdelös och att trodde inte att det någonsin skulle bli någon förändring eller bli bättre. Han förklarade att han inte kunde sova så bra i sitt tält på grund av kylan och vätan. Han utvecklade allvarliga matsmältningsproblem av att bo på gatan (han tror att stress, oro och dålig kosthållning var orsaken) och gick ner mycket i vikt. Han förklarade att det inte fanns något skydd när han bodde på gatan och att rasistiska personer många nätter kom till IPO-byggnaden, där han bodde med andra sökande, och hotade att bränna deras tält. Mr J förklarade sig ha varit skräckslagen.
- 34 Mr J angav att hans ryggsäck och ägodelar stals från hans tält så att han inte hade någonting kvar. Han förklarade att betalningen på 38,80 euro i veckan inte räckte för att ersätta hans ägodelar och han fick ha samma kläder på sig i en månads tid.

Mr J försäkrade att den tiden var den värsta i hans liv och att den förändrat honom för alltid.

- 35 Den 22 maj 2023 fick Mr J inkvartering efter 64 dagars hemlöshet.

Motparternas omständigheter

- 36 Motparterna har anfört att all skälig omsorg nedlagts i ansträngningarna att erbjuda de materiella mottagningsvillkor som krävs enligt de nationella förordningarna och täcka sökandenas grundläggande behov i en situation med fullständigt onormala och oförutsebara omständigheter som det massiva inflödet till Irland av personer i behov av tillfälligt skydd utgjorde mellan slutet av februari 2022 och slutet av maj 2023 på grund av invasionen av Ukraina och i samband med en parallell och oväntat stor ökning av antalet personer som kom till Irland och sökte internationellt skydd under samma period. En officiell rapport som publicerades 2020 (Day Report) hade gett Irland rådet att planera för omkring 3 500 nya sökande av internationellt skydd om året. I Day Report framkastades även att medlemsstaten därutöver skulle behöva ha beredskapsplaner redo så att man kunde reagera snabbt ifall oförutsedda ökningar i antalet sökande utöver dessa siffror skulle uppstå.
- 37 Över 83 000 ukrainska medborgare kom till medlemsstaten mellan slutet av februari 2022 och slutet av maj 2023, varav nästan 64 000 fick inkvartering genom ministern som beviljat dem tillfälligt skydd.
- 38 År 2022 gjordes 13 651 nya ansökningar om internationellt skydd i Irland. Mellan januari och maj 2023 gjordes 4 556 nya ansökningar. Den 22 maj 2023 hade 20 485 personer inkvarterats i mottagningssystemet för internationellt skydd, jämfört med 8 555 i slutet av januari 2022 (ansökningarna om internationellt skydd minskade kraftigt under covidpandemin).
- 39 Kort sagt gick motparterna från en situation i slutet av 2020 där experterna gav sin ståndpunkt i Day Report om att regeringen skulle planera för inkvartering av omkring 3 500 sökande av internationellt skydd om året till en situation (bland de personer som beviljats tillfälligt skydd från Ukrainakonflikten och sökande av internationellt skydd) där omkring 100 000 personer kom till Irland mellan slutet av februari 2022 och slutet av maj 2023, av vilka över 80 000 måste inkvarteras av den irländska regeringen genom ministerns försorg.
- 40 Motparterna anför att de ägnade sig åt rekvirering av nödboenden från en mängd olika källor samt stundom förlitade sig på inkvartering i tält. IPAS ingick arrangemang med utomstående välgörenhetsorganisationer för att hjälpa till att täcka sökandenas behov. Dessa organisationer fanns i Dublin och erbjöd dagservice till sökande som ännu inte hade inkvarterats, även måltider och duschar, wifi och tillhandahöll tält och sovsäckar där så behövdes.
- 41 Före mars 2023 utbetalades DEA endast i samband med internationellt skydd om en person uppehöll sig i kvarter som tillhandahållits av ministern. Ministern

begärde den 9 mars 2023 att ministern för social trygghet skulle vidta mått och steg för att DEA skulle kunna ges till sökande av internationellt skydd som inte hade blivit inkvarterade. Dessa åtgärder trädde i kraft från den 28 mars 2023. DEA betalas ut som ett standardbelopp på 38,80 euro i veckan.

- 42 Beroende på utfallet av detta förhandsavgörande har domstolen som begär förhandsavgörande inte funnit några faktiska omständigheter eller lagrum till stöd för lämpligheten i medlemsstatens svar på inkvarteringskrisen i samband med internationellt skydd.

Parternas argument

- 43 Motparterna förlitar sig på *force majeure* för att avvisa klagandenas anspråk på Francovich-skadestånd. Som anförts ovan bestrider de att *force majeure*-omständigheter omfattas av villkoret med tillämpningen av den ”andra delen” av villkoret som anges i *Brasserie/Factortame*, i den meningen att kravet på att ”överträdelsen ska vara tillräckligt klar” inte kan föreligga. Det bestrids att så är fallet utifrån tre aspekter. För det första övervägdes *force majeure* i det avsnittet av andra delen där frågan ställs om ”*överträdelsens eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär*”. Motparterna gör gällande att *force majeure*-omständigheterna enligt ovan som ledde till överträdelserna här var oavsiktliga eller ofrivilliga i rättslig mening. För det andra innehöll hänvisningen till ”rättsvillfarelse” i punkt 56 i *Brasserie/Factortame* en överträdelse av en bindande rättslig skyldighet. För det tredje säger motparterna att åtgärder som vidtas på EU-nivå för att inrätta den nya pakten om migration och asyl som skulle medföra en rimligare fördelning av sökande av internationellt skydd mellan medlemsstaterna kunde likställas med en ”av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt” (enligt betydelse i punkt 56 i *Brasserie/Factortame*), som visade en medvetenhet från EU-institutionernas sida om behovet av en rimligare fördelning av asylsökande över EU:s territorium som inte motsvaras av nuvarande rättsliga ram.
- 44 Motparterna har inte anført brist på ekonomiska resurser för att tillhandahålla de materiella mottagningsvillkor som krävs genom de nationella förordningarna och direktivet. De anför att ett tidigare aldrig skådat antal personer som kommit till Irland och sökt tillfälligt eller internationellt skydd under perioden i fråga var överväldigande i förhållande till den fastställda inkvarteringskapaciteten för sökande av internationellt skydd, så att ogifta icke-sårbara vuxna män under en tillfällig period på fyra och en halv månad lämnades utan erbjudande om inkvartering från IPAS under varierande tidsperioder, men att motparterna gjorde varje rimlig ansträngning för att tillgodose andra mottagningsbehov som mat, tillgång till hygieninrättningar och kläder.
- 45 Motparterna hävdar också att *force majeure* alltid kan åberopas som ett fristående skäl med stöd av unionsrätten.
- 46 Klagandena menar att de har uppfyllt de tre delarna av villkoret för Francovich-skadestånd: direktivet och de nationella förordningarna ger sökandena rättigheter

(detta bestreds inte av medlemsstaten), åsidosättandena av dessa skyldigheter var klara, enligt alla sätt att se på saken, och det fanns ett tydligt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldigheter och skadan som klagandena lidit i form av lidande och förlorad värdighet genom den påtvingade hemlösheten under längre tid.

- 47 När det gäller medlemsstatens argument *force majeure* gör motparterna gällande att delen om ”tillräcklig klarhet” i *Brasserie/Factortame*-villkoret innehåller ett strikt ansvar där skyldigheterna i direktivet är tydligt uttryckta i bindande termer och inte utgör ett undantag i händelse av att möjligheterna till inkvartering är uttömda; tvärtom är det fråga om motsatsen. Det bestrids att EU-domstolens rättspraxis – *Cimade och GISTI, Saciri, Haqbin och TO* – ger stöd för den ståndpunkten.
- 48 Klagandena anförde också att *force majeure* inte kunde uppkomma i det specifika fallet med medgivna överträdelse av okränkbara grundläggande rättigheter.
- 49 Klagandena argumenterar för att även om *force majeure* i princip kunde tillämpas så föreligger inte sakförhållandena för det här. Bevisunderlaget styrker inte medlemsstatens påstående om att alla rimliga åtgärder vidtogs för att säkerställa att de grundläggande behoven tillgodosågs enligt förordningarna, däribland mat och vatten. Klagandena hävdade att motparterna gjorde ett vägval i att fokusera på globala källor till inkvartering på bekostnad av individuella inkvarteringskrav och att deras respons överlag var för begränsad och för senfärdig.

Möjligheten att åberopa *force majeure* som svaromål gentemot ett anspråk på *Francovich*-skadestånd

- 50 Man kan i princip se hur ett argument kan framläggas om att begreppet ofrivilligt eller oavsiktligt åsidosatt efterlevnad som det refereras till i punkt 56 i domen *Brasserie/Factortame* skulle kunna ta fasta på *force majeure*-omständigheter med åsidosatt efterlevnad och hur det begreppet kan tillämpas på motsvarande sätt på bindande skyldigheter enligt unionsrätten som ger medlemsstaterna utrymme för en skönsmässig bedömning för medlemsstaternas genomförande: i båda fallen förhindras medlemsstaten att fullgöra sin skyldighet på grund av oförutsebara omständigheter utanför dess kontroll, och underlåtenheten att fullgöra skyldigheterna i fråga följer inte av en bristfällig syn på omfattningen av någon skönsmässighet.
- 51 Om *force majeure* i princip kunde tillgås som ett svar på ett anspråk på skadestånd för en medlemsstats överträdelse av ett EU-direktiv (oaktat att begreppet inte uttryckligen kan tillgripas med stöd av direktivet) inställer sig frågan om huruvida *force majeure* i princip kan tillgripas i samband med unionsrättsliga skyldigheter som härrör från okränkbara rättigheter enligt stadgan (i det här fallet artikel 1) och som uttrycks i bindande villkor i direktivet från vilka inga undantag kan göras och som hänför sig till de mest grundläggande behoven som måste vara täckta för att motsvara miniminormerna för mänsklig värdighet.

Ramarna för ett sådant svaromål (om det står till buds)

- 52 Likaså föreligger frågan om vilka ramar som är lämpliga för åberopande av *force majeure* om detta begrepp kan åberopas som svaromål, även vilken grad av *force majeure* som krävs för att med framgång kunna tillgripa detta begrepp under omständigheterna i förevarande mål. Ska angreppssättet vara ett sådant som inte erfordrar ”orimlig uppoffring” för att undvika följderna av oförutsebara händelser, eller ett som snarare erfordrar att alla vederbörliga eller rimliga åtgärder vidtas under sådana hotande följder, eller ett angreppssätt som kräver att alla åtgärder vidtas som inte är ”objektivt sett omöjliga”? Eller är dessa uppenbart varierande formuleringar i EU-domstolens rättspraxis alla varianter på samma sak- och kontextberoende angreppssätt på en bedömning av huruvida *force majeure* går att åberopa under ett givet antal omständigheter?
- 53 Om begreppet i princip går att åberopa måste den specifika kontexten för underlåtenheten att tillgodose grundläggande behov som inkvartering och mat för den mänskliga värdighetens skull helt visst kräva en mycket grannlaga prövning av huruvida en sådan underlåtenhet verkligen kan ursäktas som varande en följd av *force majeure*. Man tänker sig i så fall att ett villkor för oöverstigliga – eller nästintill oöverstigliga – svårigheter/objektiv omöjlighet skulle vara lämplig i en sådan kontext, i motsats till ett förutsett angreppssätt där all vederbörlig hänsyn ska tas. Samtidigt som det givetvis inte gick att förutse att Ryssland skulle invadera Ukraina med ukrainska flyktingar på bred front i övriga Europa (inklusive Irland) som resultat skulle man kunna hävda att följderna av behovet av kontinuerlig, ytterligare inkvarteringskapacitet i det internationella skyddssystemet som en konsekvens av invasionen inte var oförutsebar efter en viss tidpunkt. I enlighet med detta kan man, samtidigt som man kan hävda att det i vid mening hade varit rimligt för medlemsstaten att fokusera på att finna avtalslösningar för kollektiva inkvarteringar i ljuset av kapacitetskrisen man ställdes inför från januari till juni 2023, anse att en mer noggrann uppskattning av vad som krävdes av medlemsstaten hade erfordrat att medlemsstaten (som hade tillräckliga ekonomiska resurser till sitt förfogande) förutom att rekvirera kollektiva lösningar på medellång sikt samtidigt även hade ansträngt sig för att hitta privat inkvartering för enskilda sökande som i själva verket var eller skulle bli hemlösa, antingen genom att överväga inkvarteringskuponger, avsevärt höja det ekonomiska stödet (över DEA), upprätta säkra nödbostäder (eventuellt även säkra tältboenden) för kort tid och liknande.

Behovet av ett förhandsavgörande från EU-domstolen

- 54 Detta är viktiga frågor som inte har några tydliga och uppenbara svar i unionsrätten som det ser ut nu. Därför kan inte domstolen med tillförsikt säga att svaren på dessa frågor är *acte claire*. Det är frågor där domstolen behöver vägledning för att på ett adekvat sätt avgöra de mål som den har att ta ställning till (och i förlängningen de omkring 50 mål som för närvarande är anhängiggjorda vid irländska domstolar som avser samma frågeställningar). Domstolen anser under rådande omständigheter att det är nödvändigt att hänskjuta de identifierade

frågorna till Europeiska unionens domstol enligt bestämmelserna i artikel 267 FEUF.

- 55 Ärendet är brådskande från de irländska domstolarnas perspektiv och det är ett stort antal mål som anhängiggjorts vid de irländska domstolarna där det yrkas på skadestånd på grund av medlemsstatens åsidosatta skyldigheter enligt direktivet och bestämmelserna om inkvartering i samband med internationell skydd, och mål fortsätter komma in till de irländska domstolarna.

[UTELÄMNAS]

ARBETS-DOKUMENT