

Дело C-97/24

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

6 февруари 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

High Court (Ирландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 февруари 2024 г.

Жалбоподатели:

S.A.

R.J.

Ответници:

The Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Ирландия

The Attorney General

THE HIGH COURT

ОБЖАЛВАНЕ

[...]

Между:

S.A.

Жалбоподател

— и —

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, ИРЛАНДИЯ И THE ATTORNEY**

GENERAL

Ответници

ВЪРХОВЕН КОМИСАРИАТ ЗА БЕЖАНЦИТЕ КЪМ ООН

Встъпила страна

и

[...]

Между:

R.J.

Жалбоподател

—и—

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH, ИРЛАНДИЯ И THE ATTORNEY**

GENERAL

Ответници

ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ

ВЪВЕДЕНИЕ

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до проверката дали ли е основание за обезщетение за нарушение на предоставени от правовия ред на Европейския съюз права.

ПРЕЮДИЦИАЛНИ ВЪПРОСИ

- 2 High Court счита, че за да може да разреши възникналите в случая затруднения, свързани с правото на ЕС, следва да получи отговор на следните въпроси:
 - i) *Доколкото защитният довод за наличие на „непреодолима сила“ не може да се открие като основание в относимите към разглеждания случай директива или наредби за прилагане, възможен ли е все пак подобен довод да се изтъкне като защита във връзка с обезщетение, претендирано въз основа на решението по дело Francovich, за*

нарушение на задължение съгласно правовия ред на ЕС, което предоставя на физическо лице права, произтичащи от предвиденото в член 1 от Хартата основно право на човешко достойнство (независимо дали подобен защитен довод попада в рамките на втората част от проверката съгласно решение Brasserie du Pêcheur/Factortame или се обосновава по друг начин)?

- ii) *Ако отговорът на въпрос (1) е „да“, какви са параметрите и точният обхват на защитния довод за наличие на непреодолима сила?*

ОБСТОЯТЕЛСТВА

- 3 Запитването се отправя в рамките на производство между, от една страна, г-н А и г-н J (наричани по-нататък „жалбоподателите“), и от друга страна, Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [Министър за децата, равнопоставеността, неравностойното положение, интеграцията и младежта, наричан по-нататък „Министърът“], Ирландия и Attorney General [Главен прокурор] (наричани по-нататък „ответниците“) (с встъпила страна ВКБООН [Върховен комисариат за бежанци към ООН]) относно съществуването в тяхна полза на основание да получат обезщетение за непредоставени им настаняване, храна, вода и други материални условия за приемане с оглед на техните основни нужди.
- 4 Ответниците не оспорват, че не са предоставили настаняване на жалбоподателите съгласно изискванията на националното право, с които се транспонира Директивата относно условията на приемане (преработен текст) (Директива 2013/33/ЕС) (наричана по-нататък „Директивата“), в рамките на продължителен период от време — 11 седмици в случая с г-н А, между февруари и април 2023 г., и 9 седмици в случая с г-н J, между март и май 2023 г. Поради това ответниците не оспорват, че на жалбоподателите следва да се уважат направените в производството две искания — за констатиране на нарушението на транспониращите Директивата национални норми и нарушението на член 1 от Хартата на основните права [на Европейския съюз]. Те оспорват обаче, че жалбоподателите имат основание за получаване на обезщетение, тъй като оспорените нарушения са настъпили вследствие на обстоятелства, дължащи се на непреодолима сила, така че те не били „достатъчно съществени“, за да изпълнят критерия за получаването на обезщетение, установен с решението по съединени дела C-46/93 и C-48/93, *Brasserie du Pêcheur S.A./Германия*, и *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd* (наричано по-нататък решението „*Brasserie/Factortame*“).

ПРАВЕН КОНТЕКСТ

- 5 Съгласно член 1 от Хартата „*Човешкото достойнство е ненакърнимо. То трябва да се зачита и защитава*“. Директивата определя минимални стандарти относно приемането на търсеци международна закрила лица,

каквито са лицата в дадения случай. Член 17 от Директивата задължава държавите членки да гарантират, *„че материалните условия на приемане са на разположение за кандидатите, когато те подават молбата си за международна закрила ... [и] че материалните условия на приемане осигуряват подходящ стандарт на живот за кандидатите, което осигурява тяхната прехрана, а също и физическото и психичното им здраве“*.

- 6 Член 18 от Директивата определя разновидности на материалните условия на приемане. По изключение в него се допускат (член 18, параграф 9) различни материални условия на приемане, включително когато *„възможностите за настаняване, които обикновено са налице, са временно изчерпани“*, при условие че *„[т]ези различни условия [...] отговарят при всички положения на основните нужди“*.
- 7 Съгласно практиката на Съда на ЕС е ясно, че задължението за предоставяне на материални условия на приемане е императивно, но държавите членки имат определена свобода на действие относно начините за неговото постигане: дело C-179/11, *Cimade и GISTI*, дело C-79/13, *Saciri*, дело C-233/18, *Naqbin*, дело C-422/21, *TO*.

Обезщетение за нарушаване на правото на ЕС

- 8 Условието за признаването на право на обезщетение срещу държава членка с оглед на отговорността на държавата за нарушаване на правото на ЕС са били за първи път установени в решението *Francovich* (т. 40), а именно: *„Първото от тези условия е предписаният от директивата резултат да включва предоставянето на права на частноправните субекти. Второто условие е да бъде възможно установяването на съдържанието на тези права въз основа на разпоредбите на директивата. Накрая, третото условие е съществуването на причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението на държавата и вредата, претърпяна от засегнатите лица“*.
- 9 Тези изисквания са уточнени в решението по дело *Brasserie/Factortame*, в което Съдът на ЕС допълва в точка 51, че *„нарушението [трябва да бъде] достатъчно съществено“*. Относно това условие Съдът допълва следното:

„55. Що се отнася до второто условие, както по отношение на отговорността на Общността на основание член 215, така и относно отговорността на държавите членки за нарушения на общностното право, решаващият критерий, за да се приеме, че дадено нарушение на общностното право е достатъчно съществено, е този на явно и значително неспазване от държава членка, както и от общностна институция на границите, които са наложени на нейната свобода на преценка.

56. В това отношение сред елементите, които компетентната юрисдикция може да вземе предвид, следва да се посочат степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните или общностните органи, умисълът или непредпазливостта при изпълнението на задължението, извинимият или неизвиним характер на евентуална грешка при прилагане на правото, както и обстоятелството, че поведението на общностна институция може да е допринесло за бездействие, за приемане или за запазване на национални мерки или практики, които противоречат на общностното право“.

Непреодолима сила

- 10 Ответниците изтъкват наличието на *непреодолима сила* при производствата с твърдението, че преобладаващите обстоятелства в Ирландия, изложени подробно по-долу, са били от естество, което не позволява настъпилото нарушение на правото на ЕС да се определи като достатъчно съществено, каквото е предвиденото от Съда изискване в решение *Brasserie du Pêcheur*.
- 11 Понятието за *непреодолима сила* няма еднакъв обхват в различните области на приложение на правото на ЕС, така че неговото значение следва да се определя в зависимост от правния контекст, в рамките на който то се използва: дело С-640/15, *Vilkas* (наричано по-нататък „решението *Vilkas*“), т. 54 и дело С-407/21, *Union federale des consommateurs* (наричано по-нататък „решението *UFC*“), т. 53.
- 12 Съществуват различни формулировки на критериите за проверка, която отразява по-скоро определена чувствителност към дадения контекст. Докато съдебната практика е последователна относно изискването *непреодолимата сила* да бъде налице само при възникването на извънредни/необичайни и непредвидими обстоятелства извън контрола на страната, която се позовава на нея в своя защита, то изглежда възникват определени трудности при определяне на точните граници на защитата. Така в решението по дело 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Съдът е дал определение (в т. 23) за приложимото понятие на *непреодолима сила* (в контекста на земеделски регламенти) в смисъл, че то не се свежда до абсолютна невъзможност, а до „необичайни обстоятелства извън контрола на вносителя или износителя, чиито последици, въпреки прилагането на всички дължими грижи, не са могли да бъдат избегнати, освен с цената на прекален разход“ (т. 23). В решение *Vilkas*, постановено във връзка с Рамковото решение относно европейската заповед за арест, проверката е разгледана с оглед на последиците от непредвидени и непредвидими действия, които не е могло да бъдат избегнати от властите „въпреки цялата положена дължима грижа“ (т. 53), като това понятие трябва да се тълкува стриктно (т. 56). Такава формулировка е била възприета наскоро в решението *UFC* (т. 53).

- 13 По-строг стандарт е бил приложен в решението по дело C-203/12 *Billerud* във връзка с директива относно емисиите на парникови газове, в което Съдът (като се основал на решението по дело C-154/78 *Valsabbia/Комисия*, т. 140) се е позовал на външна причина, която „има до такава степен непреодолими и неизбежни последици, че за въпросните субекти е обективно невъзможно да изпълнят задълженията си“ (т. 31).
- 14 Съдът подчертава също така, че защитата, основана на твърдението за *непреодолима сила*, неизменно трябва да се ограничава в своя времеви обхват: решение *Vilkas*, т. 57.
- 15 Добре установено е още, че трудности във вътрешния правов ред не могат да оправдават неспазването на задължения, произтичащи от правото на ЕС (решение *UFC*, т. 72). Освен това *непреодолимата сила* не може да се отнася до трудности от вътрешноправно естество, произтичащи от политическата или административна организация на държава членка, или вследствие на липса на правомощия, познание, способности или средства: решение по дело C-424/97, *Haim*, т. 28.

Ирландско право

- 16 Директивата относно условията на приемане (преработен текст) е транспонирана в ирландското право с European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018, SI 230/2018 [Наредби от 2018 г. за Европейските общности (Условия на приемане), SI 230/2018] (наричана по-нататък „Наредбите“).
- 17 В Наредбите материалните условия на приемане се определят като такива, които „се предоставят на даден получател, за да се спазят изискванията на Директивата“, като те се състоят в следното:
 - „(a) настаняване, храна и свързани с тях придобивки в натура,
 - (b) пари за дневни разходи, и
 - (c) облекло, предоставено чрез финансово обезпечаване в съответствие с член 201 от *Social Welfare Consolidation Act 2005* [Консолидиран закон за социалното подпомагане от 2005 г.]“.
- 18 Парите за дневни разходи (наричани по-нататък „ПДР“) са определени като „тази част от материалните условия на приемане, които представляват седмично плащане по администрирана от Minister for Employment Affairs and Social Protection [Министър по въпросите на заетостта и социалната защита] схема в полза на получател, за да може последният да посрещне непредвидени лични разходи“.
- 19 Наредба 4 от Наредбите предвижда изключението по член 18, параграф 9 от Директивата, при което обикновено наличните възможности за настаняване

са временно изчерпани, но се пояснява, че подобно изключение следва все пак да бъде съобразено с „основните нужди на получателя“.

- 20 В началото на 2023 г. пред ирландските съдилище са образувани редица производства относно лица, търсещи международна закрила, на които не е било първоначално предоставено настаняване от страна на действащата от името на Министъра International Protection Accommodation Service (наричана по-нататък „IPAS“) [Служба за настаняване на търсещите международна закрила]. Едно от тези производства е било *SU v. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth* [2023] IENC 187 (наричано по-нататък „делото SU“). В своето решение High Court (Meenan J) е приел, че Министърът е нарушил задължението, което е имал съгласно Наредбите и член 1 от Хартата, като не е предоставил настаняване, храна и санитарно обезпечение на лице, търсещо международна закрила, приемайки че:

(i) *не е законосъобразно непредоставянето от страна на министъра на „материални условия за приемане“ на жалбоподателя в съответствие с Наредбите от 2018 г. за Европейския съюз (Условия на приемане);*

(ii) *непредоставянето от страна на министъра на „материални условия за приемане“ на жалбоподателя в съответствие с Наредбите от 2018 г. за Европейския съюз (Условия на приемане) нарушава правата на жалбоподателя по член 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз.*

- 21 Решението по дело SU е било обжалвано от Министъра, като последният не е оспорил в настоящото производство обстоятелството, че жалбоподателите имат право на същото разрешение, каквото е било възприето в делото SU. Следва да се отбележи, че SU не е претендирал обезщетение.

СПОРЪТ В ГЛАВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

Обстоятелства по делото, свързано с г-н А

- 22 На 15 февруари 2023 г. гражданинът на Афганистан г-н А е подал заявление за международна закрила в Ирландия и така е получил право на материални условия за приемане в съответствие с Наредбите. Въпреки това не му е било предоставено настаняване, тъй като организираните от Министъра приемателни центрове за търсещите убежище са били препълнени. Г-н А получил ваучер за 25 евро вместо да бъде настанен в приемателен център. При подаване на заявлението на него не са му се полагали пари за дневни разходи (ПДР) за търсещите убежище, тъй като правото за това е зависело от това дали съответното лице пребивава в приемателен център. Г-н А твърди, че не е бил уведомен за други плащания относно допълнителни нужди. Той е бил подпомаган от НПО-то Irish Refugee Council (IRC) [Ирландски съвет за бежанците], което му е дало списък с благотворителни организации в Дъблин, предоставящи храна и достъп до санитарни помещения на бездомни

хора. Понякога г-н А се ползвал от техните услуги, докато е спял на открито в центъра на Дъблин.

- 23 На г-н А била оказана спешна медицинска помощ за наранявания, получени при пътно произшествие в Унгария, при придвижването му към Ирландия. Получените медицински отчети с подробни данни за претърпените от него сътресение на мозъка и страдания той изпратил до Министъра с искане поради уязвимостта на положението му неговото заявление за настаняване да бъде разгледано приоритетно. Приоритетно третиране на заявлението му не е последвало.
- 24 Г-н А спал на открито из улиците на Дъблин при влажно и много студено време (през февруари и март 2023 г.). Докато пребивавал там бил потърпевш и свидетел на насилие по улиците, като се страхувал да не бъде нападат и ограбен. След няколко седмици, прекарани на открито из центъра на Дъблин, г-н А се преместил в многоетажен паркинг в близкото до Дъблин село Skerries [Скерис], където се настанил да ношува. Понякога отивал да спи в дома на познати афганци, но поначало ношувал в паркинга. Случвало се да не се храни редовно по два дена поред, тъй като не можел да си позволи да купи храна или да пътува до центъра, където са благотворителните помещения за хранене. Често не се къпел или миел по пет-шест дена поради трудността да достигне до съответните помещения. Посочва, че изпитвал страх, и претърпял глад, студ и унижения.
- 25 Докато г-н А пребивавал на улицата, възможност за настаняване имало временно за отделни лица в хотели и помещения от веригата В&В, както и на други места из Ирландия. Според твърдението на Министъра, дори такива свободни помещения да са били налице, те не са били непременно на разположение при запитване от страна на компетентната служба, а някои от предоставящите ги лица не приемали резервация без лични документи и лична кредитна карта. Министърът взел решение да насочи наличните ресурси към подходи, при които се осигурява предоставянето на значителен брой легла за определен по договор срок, а това предполагало да се предприемат мерки по места и да се направи планиране.
- 26 Условието за допустимост са били променени в края на март 2023 г. и г-н А подал искане за получаване на ПДР на 31 март 2023 г. Сумите от по 38.80 евро на седмица в качеството на ПДР му били изплатени със задна дата, считано от подаването на искането за международна закрила на 15 февруари 2023 г., като изплащането било осъществено на 5 април 2023 г. Той подал заявление на 15 юни 2023 г. за получаването на плащане за допълнителни нужди — в случая за дрехи. Това заявление било разгледано и сумата изплатена на 20 юни 2023 г.
- 27 Г-н А бил настанен на 27 април 2023 г. след прекарани 71 дена на улицата, без дом .

Обстоятелства по делото, свързано с г-н J

- 28 Г-н J е 22-годишен християнин от Индия. Той влязъл на територията на страната на 16 март 2023 г. Няколко нощи спал на открито преди да се яви на 20 март 2023 г. в сградата на IPO [International Protection Office — Служба за международна закрила], за да подаде искане за международна закрила. Както в случая с г-н А, на г-н J бил даден при първото му явяване в IPO на 20 март ваучер на стойност 25 евро за веригата магазини Dunnes Stores. Той прекарал около 64 нощи на открито, преди да бъде настанен на 22 май 2023 г. Спял из улиците на Дъблин около сградата на IPO в палатка, предоставена му от благотворителна организация. Твърди, че му било студено, влажно и страшно. Всяка нощ се опасявал да не му запалят палатката хора, които са нападали други лица, търсещи международна закрила. Често гладувал.
- 29 С подпомагащите го адвокати на 16 май 2023 г. г-н J попълнил формуляр за преценяване на неговата уязвимост, но заявлението му да бъде определен като уязвимо лице не било прието.
- 30 В периода, през който е бил бездомник на улицата, г-н J получил палатка, храна и дрехи от благотворителна организация. Храна той получавал понякога и от други благотворителни организации. Не успявал да поддържа лична хигиена, поради което през повечето време се чувствал мръсен и се превърнал в окаяник.
- 31 Едва на 17 април 2023 г. г-н J научил за възможността да получи ПДР, за които тогава подал заявление. На 20 април 2023 г. г-н J получил дължимите му като ПДР суми (по 38.80 евро на седмица), изплатени със задна дата, считано от 20 март 2023 г. Г-н J имал нужда от дрехи и тоалетни принадлежности, но не можел да си позволи закупуването им, тъй като изразходвал получените пари за храна, когато не можел да си я набави от центровете за бездомни.
- 32 Г-н J подал три заявления за получаване на плащания за допълнителни нужди (ПДН). Първото било подадено и уважено на 28 март за сумата 100 евро. Второто заявление за ПДН от 7 април било отхвърлено. Третото заявление било подадено на 6 април, но уважено около 7 седмици по-късно на 28 май за сумата 120 евро, след като вече е бил настанен.
- 33 Г-н J твърди, че се отчаял и се страхувал за своето бъдеще и благополучие. Чувствал се самотен и уплашен. Имал някои много мрачни моменти, когато мислел, че вече не може да продължи по-нататък. Чувствал се излишен и не мислел, че нещата могат да се променят или подобрят. Твърди, че не можел да спи добре в палатката си поради студеното и влажно време. Докато живеел на улицата получил сериозни храносмилателни проблеми (според него от стрес, безпокойство и нередовно хранене) и загубил значителна част от теглото си. Твърди, че докато е бил на улицата не е имал защита, като много нощи около сградата на IPO, където живеел заедно с други търсещи

закрила лица, идвали расисти да ги заплашват, че ще изгорят палатките им. Г-н J бил ужасен.

- 34 Вещите и раницата на г-н J били откраднати от палатката му и той останал без нищо. Получаваната седмична сума от 38.80 евро не била достатъчна за възстановяване на вещите му, така че той носил едни и същи дрехи в продължение на месец. Според г-н J този период бил най-лошият в живота му, което го променило завинаги.
- 35 Г-н J получил настаняване на 22 май 2023 г., след прекарани 64 дена като бездомник на улицата.

Обстоятелствата според ответниците

- 36 Ответниците твърдят, че са били оказани всички разумни грижи в усилие да се предоставят материални условия за приемане съгласно националните Наредби и да се задоволят основните нужди на жалбоподателите предвид напълно необичайната и непредвидима ситуация на масов приток в Ирландия на нуждаещи се от временна закрила лица в периода между края на февруари 2022 и края на май 2023 г. вследствие на нахлуването в Украйна, и в контекста на паралелното и неочаквано голямо увеличение на броя на пристигащите в Ирландия лица, потърсили международна закрила в същия период. Публикуван през 2020 г. официален доклад (наричан по-нататък „Day Report“) е препоръчал на Ирландия да съставя плановете си за предоставяне на международна закрила въз основа на отправна стойност от около 3500 броя годишно нови заявления за такава закрила. Също така в Day Report се приема, че държавата ще има нужда допълнително от плановете за действие при извънредни ситуации, като ще се наложи тя да реагира бързо при непредвидено увеличение на заявленията отвъд този брой.
- 37 В периода между края на февруари 2022 г. и края на май 2023 г. в страната пристигнали над 83 000 украински граждани, почти 64 000 от които били настанени по разпореждане на Министъра, след като им е била предоставена временна закрила.
- 38 През 2022 г. в Ирландия е имало 13 651 нови заявления за международна закрила. От януари до май 2023 г. новите заявления са били 4 556. Към 22 май 2023 г. в приемателната система за получаване на международна закрила са били настанени 20 485 души, а за сравнение с това броят в края на 2022 г. е бил 8 555 души (по време на пандемията от ковид е имало значително намаление на заявленията за получаване на международна закрила).
- 39 Накратко, в края на 2020 г. ответниците са изхождали от виждането, на което са били експертите, съставили Day Report, че правителството трябва да планира годишно настаняването на около 3 500 лица, заявили получаването на международна закрила, а се е стигнало до положение, при което (между лица, получили временна закрила от украинския конфликт, и

лица, заявили получаване на международна закрила) в Ирландия са пристигнали около 100 000 души между края на февруари 2022 г. и края на май 2023 г., от които около 80 000 е трябвало да бъдат настанени от ирландското правителство чрез службите на Министъра.

- 40 Ответниците твърдят, че са се заели да издирват извънредни места за настаняване от множество различни източници, като са използвали и палаткови лагери в определени периоди. IPAS уредила съдействието на трети лица, а именно на благотворителни организации, които да участват при посрещане на нуждите на заявителите. Организацията се намирала в Дъблин и предоставяла съдействие през деня на търсещи закрила лица, които още не са били настанени, включително чрез осигуряване на храна и баня, wifi, палатки и спални чували при необходимост.
- 41 До март 2023 г. ПДН са били изплащани само в рамките на международната закрила, когато настаняването на лицето е било осигурено от Министъра. На 9 март 2023 г. Министърът поискал от Министъра по въпросите на социалната защита да направи необходимото да се предоставят ПДН на лицата, заявили международна закрила, на които не е било осигурено настаняване. Тези разпоредби влезли в сила на 28 март 2023 г. Изплащаният стандартен размер на ПДН е 38.80 евро седмично.
- 42 В очакване на решението по настоящото преюдициално запитване, запитващият съд не е правил фактически или правни констатации относно това доколко държавата е постъпила адекватно в отговор на настъпилата криза в настаняването във връзка с предоставянето на международна закрила.

Доводи на страните

- 43 В отговор на претенциите на жалбоподателите за присъждане на обезщетение въз основа на решението *Francovich* ответниците се позовават на възникнала *непреодолима сила*. Както бе посочено, според тях свързаните с *непреодолима сила* обстоятелства не попадат в условията за прилагане на „втората част“ от проверката съгласно решението *Brasserie/Factortame*, така че не можело да се установи наличие на изискването за „достатъчно съществено нарушение“. Това било така с оглед на три обстоятелства. Първо, *непреодолимата сила* се имала предвид във втората част там, където се посочва възможността да се отчете „умисълът или непредпазливостта при неизпълнението на задължението“. Ответниците считат, че обстоятелствата, свързани с наличието на *непреодолима сила*, които са довели в случая до нарушенията, са се проявили непредумишлено или непредпазливо в правен смисъл. Второ, позоваването на „евентуална грешка“ в точка 56 от решението *Brasserie/Factortame* предполагало нарушение на императивно правно задължение. Трето, според ответниците предприетите на равнището на ЕС стъпки за утвърждаване на нов Пакт за миграцията и убежището, който следва да доведе до по-справедливо

разпределение на постъпилите в държавите членки заявления за получаване на международна закрила, били равностойни на „поведението на общностна институция“ (по смисъла на точка 56 от решението *Brasserie/Factortame*), и това показвало осъзнаването от институциите на ЕС на необходимостта от по-справедливо разпределение на заявленията за получаване на убежище на територията на ЕС, което не е постигнато в съществуващата понастоящем законодателна рамка.

- 44 Ответниците не твърдят да е имало недостиг на финансови ресурси при предоставянето на изискуемите съгласно националните Наредби и Директивата материални условия за приемане. Според тях в Ирландия са пристигнали безпрецедентен брой лица, търсещи временна или международна закрила, и това е превишило капацитета на наличната база за настаняване на търсещите международна закрила, поради което временно, за период от четири месеца и половина, на несемейни възрастни мъже, които не са били в уязвимо положение, не е било предложено настаняване от страна на IPAS за известно време, но при това ответниците положили всички разумни усилия да осигурят такова настаняване и да отговорят на други нужди, свързани с приемането, включително храна, облекло и санитарни помещения.
- 45 Ответниците твърдят също така, че доводът за наличието на *непреодолима сила* при всички положения може да се изтъкне на общо основание като защитен довод по правото на ЕС.
- 46 Жалбоподателите твърдят, че по отношение на тях са изпълнени трите части от проверката за основателността на обезщетението съгласно решението *Francovich*: Директивата и националните Наредби предоставят права на жалбоподателите (което не се оспорва от държавата); нарушенията на тези задължения при всички случаи са били съществени; била налице ясна причинно-следствена връзка между нарушението от страна на държавата на нейните задължения и претърпените от жалбоподателите щети под формата на страдания и унижено достойнство поради принудителния им престой на улицата като бездомници за дълги периоди от време.
- 47 Що се отнася до твърдението на държавата за наличие на *непреодолима сила*, жалбоподателите посочват, че частта от проверката съгласно решение *Brasserie/Factortame*, която се отнася до „достатъчно съществено“ нарушение, предполага стриктно да се носи отговорност когато задълженията в съответствие с Директивата са ясно предвидени императивно и няма възможност за изключения в случай на превишаване на приемателния капацитет; държавата всъщност счита обратното. Твърди се, че практиката на Съда на ЕС подкрепя това становище в решенията по дела *Cimade u GISTI, Saciri, Haqbin* и *TO*.

- 48 Също така жалбоподателите твърдят, че *непреодолима сила* не може да възникне в конкретния контекст на признати нарушения на неприкосновени основни права.
- 49 Според жалбоподателите дори доводът за *непреодолима сила* да бъде поначало приложим, нейното наличие не може да се констатира при дадените обстоятелства. Не можело да се докажат твърденията на държавата, че е предприела всички разумни мерки за покриване съгласно Наредбите на основните нужди, включително с храна и вода. За жалбоподателите ответниците направили избор да се съсредоточат на общи източници за настаняване в ущърб на изискванията за индивидуално настаняване, а техният цялостен отговор бил даден твърде късно и предоставил твърде малко.

Наличието на *непреодолима сила* като защитен довод срещу претендирано обезщетение въз основа на решението *Francovich*

- 50 Поначало е възможен довод, че посоченото в точка 56 от решението *Brasserie/Factortame* понятие за непредумишлено или непредпазливо неизпълнение може да обхваща неизпълнение поради *непреодолима сила*, като това понятие може да се приложи както към императивни задължения по правото на ЕС, така и към мерки на правото на ЕС, които оставят определена свобода на действие за държавите членки при тяхното изпълнение: и в двата случая държавата членка не може да изпълни своите задължения поради непредвидени обстоятелства извън нейния контрол, а неизпълнението на тези задължения не е следствие от неправилна преценка за обхвата на допустимата свобода на действие.
- 51 Ако *непреодолимата сила* би могла поначало да бъде изтъкната в отговор на претендирано обезщетение за нарушение от държава членка на директива на ЕС (независимо от това, че подобна защита не е изрично предвидена в Директивата), възниква въпросът дали е възможно *непреодолимата сила* да бъде по принцип налице в контекста на задължения по правото на ЕС, които произтичат от установени в Хартата неприкосновени права (в случая член 1), формулирани са в Директивата императивно и без възможност за заобикаляне, и се отнасят до най-основните нужди, предопределящи минималния стандарт за зачитане на човешкото достойнство.

Параметрите на подобна защита (ако е приложима)

- 52 Също така възниква въпрос за подходящите параметри на защита с изтъкването на *непреодолима сила*, когато подобна защита е приложима, включително до каква степен трябва да е налице *непреодолима сила*, за да бъде успешна защитата в конкретно разглеждания случай. Следва ли подходът да бъде такъв, че да не се изисква „прекален разход“ за избягването на последици от непредвидими събития, или подход, при който по-скоро се изисква да се предприемат всички дължими или разумни мерки

предвид настъпването на такива последици, или пък подход, който изисква предприемането на всички мерки, които не са „обективно невъзможн[и]“? Поставя се и въпросът дали всички тези наглед различни формулировки от практиката на Съда на ЕС не са варианти по отношение на все същия, чувствителен към фактите и контекста, подход за преценка доколко *непреодолимата сила* е налице като защитен довод при всяка една съвкупност от обстоятелства?

- 53 Когато такъв защитен довод е поначало налице, конкретните обстоятелства, при които не са били предоставени средства за посрещане на основни нужди, като настаняване и храна, имащи отношение към човешкото достойнство, със сигурност ще изискват много подробно проучване дали за подобно неизпълнение действително няма извинителни причини поради настъпването на *непреодолима сила*. Би могло да се прецени, че в такъв контекст е подходящо осъществяването на нещо като проверка за наличието на непреодолими трудности или обективна невъзможност, за разлика от подхода, основан на полагането на всички дължими грижи. При положение, че действително не е било предвидимо нахлуването на Русия в Украйна и последвалото масово изселване на украински бежанци из цяла Европа (включително Ирландия), следва да се посочи, че необходимостта от увеличаване на приемателния капацитет като последица от това нахлуване по отношение на системата на международна закрила не е била вече непредвидима след определен период от време. Следователно, докато може да се приеме, че е било разумно най-общо казано държавата да се съсредоточи върху намирането на възможности за настаняване чрез колективно договаряне когато е бил надхвърлен нейният приемателен капацитет в периода януари — юни 2023 г., също така трябва да се приеме, че по-точната преценка на това, което се е очаквало от държавата, предполага тя (която е имала на свое разположение достатъчно финансови ресурси) да е могла в допълнение към търсенето на средносрочни колективни разрешения, да търси едновременно възможност да подкрепи частното настаняване на отделни заявители, които всъщност са се оказали на улицата или са могли иначе да останат без дом, независимо дали става дума за предоставяне на ваучери за настаняване, за значително увеличение на финансовата поддръжка (освен ПДР), за спешното изграждане на сигурни помещения за кратковременно подслоняване (включително на обезопасени палаткови помещения) и т.н.

Необходимост от преюдициалното запитване пред Съда на ЕС

- 54 На тези значими въпроси не се откриват точни и очевидни отговори при сегашното положение в правото на ЕС. Поради това настоящият съд не може с увереност да приеме, че отговорите на тези въпроси са *acte claire*. Това са въпроси, по които настоящият съд има нужда да получи указания, за да разреши правилно образуваните пред него производства (и съответно 50-те или повече дела, висящи в момента пред ирландски съдилища, които повдигат същата проблематика). При тези обстоятелства настоящият съд

счита, че е необходимо да постави изложените преюдициални въпроси пред Съда на ЕС съгласно член 267 ДФЕС.

- 55 Разглеждането на дадената материя е спешно от гледна точка на ирландските съдилища, тъй като пред тях има голям брой висящи дела, в които се претендират обезщетения за нарушение от страна на държавата на нейните задължения по Директивата, при което пред ирландските съдилища продължават да бъдат образувани производства, свързани с предоставянето на настаняване в рамките на търсена международна закрила.

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ