

Predmet C-97/24

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

6. veljače 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

High Court (Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. veljače 2024.

Tužitelji:

S. A.

R. J.

Tuženici:

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

Ireland

The Attorney General

THE HIGH COURT

SUDSKI POSTUPAK

[omissis]

između:

S. A.

Tužitelj

-protiv-

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

GENERAL

Tuženici

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Zainteresirana stranka

i

[omissis]

između:

R. J.

Tužitelj

-protiv-

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

GENERAL

Tuženici

ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU

UVOD

- 1 Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na test za pravo na naknadu štete zbog povrede prava zajamčenih pravom Europske unije.

PRETHODNA PITANJA

- 2 High Court (Visoki sud, Irska) smatra da je potreban odgovor na sljedeća pitanja kako bi mogao riješiti pitanja prava EU-a koja se pojavljuju u ovim predmetima:
 - i) *Kada pozivanje na višu silu nije predviđeno Direktivom ili provedbenim pravilnicima, je li takvo pozivanje i dalje dopušteno protiv zahtjeva za naknadu štete u smislu presude Francovich zbog povrede obveze prava EU-a kojom se pojedincima jamče prava koja proizlaze iz temeljnog prava na ljudsko dostojanstvo iz članka 1. Povelje (bilo kao pozivanje na drugi dio testa Brasserie du Pêcheur/Factortame ili na drugi način)?*

- ii) *Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, koji su parametri i pravilan opseg mogućnosti takvog pozivanja na višu silu?*

TIJEK POSTUPKA

- 3 Zahtjev je upućen u postupcima između g. A.-a i g. J.-a (u daljnjem tekstu: tužitelji) protiv Ministara for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (Ministar za djecu, jednakost, invaliditet, integraciju i mlade, Irska), Ireland (Irska) i Attorneya General (Državno odvjetništvo, Irska) (u daljnjem tekstu: tuženici) (uz sudjelovanje UNHCR-a kao zainteresirane stranke) koji se vode o njihovu pravu na naknadu štete zbog propusta da im se osiguraju smještaj, hrana, voda i drugi materijalni uvjeti prihvata kako bi se zadovoljile njihove osnovne potrebe.
- 4 Tuženici ne osporavaju da su propustili pružiti smještaj tužiteljima kako je predviđeno nacionalnim pravilima za provedbu Direktive o uvjetima prihvata (preinačena) (Direktiva 2013/33/EU) (u daljnjem tekstu: **Direktiva**) i to kroz dulja razdoblja, 11 tjedana u slučaju g. A.-a, između veljače i travnja 2023. i devet tjedana u slučaju g. J.-a, između ožujka i svibnja 2023. Tuženici stoga nisu osporili da tužiteljima treba priznati dva deklaratorna zahtjeva koja postavljaju u postupku u vezi s kršenjem nacionalnih pravila kojima se provode Direktiva i članak 1. Povelje [Europske unije] o temeljnim pravima. Međutim, poriču da tužitelji imaju bilo kakvo pravo na naknadu štete jer su povrede prava, tvrde, bile uzrokovane okolnostima uslijed više sile i stoga nisu bile „dovoljno ozbiljne” da ispune kriterije za pravo na naknadu štete utvrđene u spojenim predmetima C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur S.A./Bundesrepublik Deutschland* i *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd* (u daljnjem tekstu: presuda *Brasserie/Factortame*).

PRAVNI OKVIR

- 5 Članak 1. Povelje navodi: *„Ljudsko dostojanstvo je nepovredivo. Ono se mora poštovati i štiti.”* Direktiva utvrđuje minimalne standarde za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao što su tužitelji u ovom predmetu. Članak 17. Direktive nameće obvezu državama članicama da *„osigura[ju] da su podnositeljima zahtjeva dostupni materijalni uvjeti prihvata kada podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu [...] materijalni uvjeti prihvata [moraju pružati] odgovarajući životni standard podnositeljima zahtjeva koji osigurava njihovu egzistenciju i štiti njihovo fizičko i duševno zdravlje.”*
- 6 Članak 18. Direktive navodi modalitete materijalnih uvjeta prihvata. On dopušta (u članku 18. stavku 9.) modalitete materijalnih uvjeta prihvata koji se razlikuju od predviđenih uvjeta u iznimnim okolnostima uključujući kada su *„smještajni kapaciteti koji su uobičajeno raspoloživi privremeno puni”* pod uvjetom da *„takvi različiti uvjeti u svakom slučaju pokrivaju osnovne potrebe”*.
- 7 Sudska praksa Suda Europske unije jasno navodi da je osiguravanje materijalnih uvjeta prihvata obvezno, ali države članice imaju određenu diskrecijsku ovlast

kako to postići: predmet C-179/11 Cimade i GISTI; predmet C-79/13 Saciri; predmet C- 233/18 Haqbin; predmet C-422/21 *TO*.

Naknada štete zbog povrede prava EU-a

- 8 Pretpostavke za odgovornost države članice za štetu zbog kršenja prava EU-a prvi su put navedene u presudi Francovich kako slijedi (u točki 40.): „Prva pretpostavka je da rezultat koji je propisan direktivom sadržava dodjelu prava u korist pojedinaca. Druga pretpostavka je da se sadržaj tih prava može odrediti na temelju odredaba direktive. Naposljetku, treća pretpostavka je postojanje uzročno-posljedične veze između povrede obveze države i štete koja je nastala oštećenim osobama.”
- 9 Navedene pretpostavke dalje su pojašnjene u presudi Brasserie/Factortame, u kojoj je Sud Europske unije, u točki 51. dodao, da „povreda mora biti dovoljno ozbiljna”. Sud Europske unije razradio je taj uvjet na sljedeći način:

„55. Glede druge pretpostavke, odlučujuće mjerilo za utvrđivanje je li povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna jest, kako za odgovornost Zajednice na temelju članka 215. tako i za odgovornost država članica za povrede prava Zajednice, očito i grubo nepoštovanje granica diskrecijske ovlasti od strane države članice ili institucije Zajednice.”

„56. Čimbenici koje nadležni Sud može uzeti u obzir uključuju stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, opseg diskrecijskog prostora koji je tim pravilom ostavljen nacionalnom tijelu ili tijelu Zajednice, činjenicu jesu li povreda i prouzročena šteta namjerne ili nenamjerne, može li se eventualna pogrešna primjena prava opravdati ili ne, mogućnost da su stajališta institucije Zajednice pridonijela propustu, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Zajednice.”

Viša sila

- 10 Tuženici su se u navedenim postupcima pozvali na višu silu i tvrde da su prevladavajuće okolnosti u Irskoj, koje su detaljno navedene u nastavku, takve da kršenje prava EU-a u ovim slučajevima nije dovoljno ozbiljno da bi zadovoljilo kriterij dovoljne ozbiljnosti koji je utvrdio Sud Europske unije u presudi Brasserie du Pêcheur.
- 11 Koncept više sile nema isti opseg u različitim sferama primjene prava EU-a pa se njezino značenje mora utvrditi prema pravnom kontekstu u kojem će djelovati: presuda C-640/15 Vilkas (u daljnjem tekstu: presuda Vilkas), točka 54.; predmet C-407/21 Union federale des consommateurs (u daljnjem tekstu: presuda UFC), točka 53.
- 12 Postoje različite formulacije parametara testa što je možda odraz njegove osjetljivosti na kontekst. Iako je sudska praksa dosljedna u svojem stajalištu da se viša sila može pojaviti samo u vezi s izvanrednim/neuobičajenim i nepredvidivim

okolnostima izvan kontrole stranke koja se na nju poziva, čini se da postoje neke razlike u granicama dopuštenosti pozivanja na višu silu. Stoga je Sud u predmetu 11/70 Internationale Handelsgesellschaft (točka 23.) definirao primjenjivi koncept više sile (u kontekstu poljoprivrednih uredbi) kao koncept koji nije ograničen na apsolutnu nemogućnost, „*već ga treba razumjeti u smislu neuobičajenih okolnosti koje su izvan kontrole uvoznika ili izvoznika i čije posljedice unatoč dužnoj pažnji nije bilo moguće izbjeći, osim po cijeni prekomjerne žrtve*” (točka 23.). U predmetu Vilkas, u kontekstu okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu, test je određen tako da se odnosi na posljedice nepredviđenih i nepredvidivih okolnosti koje se ne bi mogle izbjeći „*ni uz svu potrebnu pažnju*” vlasti (u točki 53.), pri čemu takav koncept treba tumačiti usko (točka 56.). Ova formulacija nedavno je usvojena u predmetu UFC (točka 53.).

- 13 Nedvojbeno stroži standard primijenjen je u predmetu C-203/12 Billerud, u kontekstu Direktive koja se odnosi na emisije stakleničkih plinova, gdje se Sud (oslanjajući se na presudu u predmetu C-154/78 Valsabbia protiv Komisije, točka 140.) pozvao na vanjske uzroke „*koji su nezaustavljivi i neizbježni do te mjere da čine „objektivno nemogućim“ da dotična osoba ispuni svoje obveze*” (točka 31.).
- 14 Sud je također naglasio da će pozivanje na višu silu uvijek biti ograničeno vremenskim opsegom: presuda Vilkas, točka 57.
- 15 Također je uvriježeno da poteškoće u domaćem pravnom poretku ne mogu opravdati nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava EU-a (presuda UFC, točka 72.). Nadalje, viša sila ne može se odnositi na poteškoće interne naravi koje proizlaze iz političke ili upravne organizacije države članice ili iz nedostatka ovlasti, znanja, sredstava ili resursa: predmet C-424/97 Haim, točka 28.

Irsko pravo

- 16 Direktiva o uvjetima prihvata (preinačena) prenesena je u irsko pravo kroz European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018, SI 230/2018 (Pravilnik iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti za prihvata) (u daljnjem tekstu: Pravilnik).
- 17 Pravilnik navodi da se materijalni uvjeti prihvata „*pružaju primatelju radi usklađivanja s Direktivom*” te da obuhvaćaju sljedeće:
 - „*(a) stanovanje, hranu i prateća davanja u naravi,*
 - (b) naknadu za svakodnevne troškove, i*
 - (c) odjeću osiguranu kroz novčanu naknada prema odjeljku 201 Social Welfare Consolidation Acta 2005 (pročišćeni tekst Zakona o socijalnoj skrbi iz 2005.)”*
- 18 Naknada za svakodnevne troškove (Daily Expenses Allowance, „DEA”) definirana je kao „*onaj dio materijalnih uvjeta prihvata koji predstavlja tjednu isplatu primatelju prema programu kojim upravlja Minister for Employment*

Affairs and Social Protection (Ministar za zapošljavanje i socijalnu zaštitu) kako bi primatelj podmirio usputne, osobne troškove”.

- 19 Odredba 4. Pravilnika predviđa iznimku koja se nalazi u članku 18. stavku 9. Direktive u slučaju kada su uobičajeno raspoloživi smještajni kapaciteti privremeno puni, ali jasno navodi da takva iznimka ipak mora zadovoljiti „osnovne potrebe primatelja”.
- 20 Brojni postupci u predmetima koji se odnose na podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojima International Protection Accommodation Service (IPAS) (Služba za međunarodnu zaštitu, Irska), a koja djeluje u ime Ministra isprva nije osigurala smještaj, pokrenuti su pred irskim sudovima početkom 2023. Jedan od tih predmeta bio je SY v. Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth [2023.] IEHC 187 (u daljnjem tekstu: predmet SY). The High Court (Visoki sud) (Meenan J) u svojoj je presudi utvrdio da je Ministar prekršio svoje obveze iz Pravilnika i članka 1. Povelje time što podnositelju zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije osigurao smještaj, hranu ili sanitarne uvjete te je utvrdio:
- (i) *da je propust Ministra da podnositelju zahtjeva osigura „materijalne uvjete prihvata” u skladu s Pravilnikom iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti za prihvata) nezakonit;*
- (ii) *da propust Ministra da podnositelju zahtjeva osigura „materijalne uvjete prihvata” u skladu s Pravilnikom iz 2018. o Europskim zajednicama (Uvjeti za prihvata) predstavlja kršenje prava podnositelja zahtjeva prema članku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.*
- 21 Ministar nije uložio žalbu na presudu u predmetu SY i Ministar nije osporio u ovom postupku da tužitelji imaju pravo na utvrđenje povreda istih prava kao u predmetu SY. Međutim, SY nije tražio naknadu štete.

GLAVNI POSTUPAK

Okolnosti predmeta g. A.-a

- 22 G. A., afganistanski državljanin, podnio je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Irskoj 15. veljače 2023. i stekao pravo na materijalne uvjete prihvata prema Pravilniku. Međutim, nije mu bio osiguran smještaj jer su prihvatni centri za tražitelje azila kojima upravlja Ministar bili puni. Umjesto mjesta u prihvatnom centru, g. A. dobio je jedan vaučer od 25 eura. U trenutku podnošenja zahtjeva nije imao pravo na naknadu za svakodnevne troškove (DEA) za tražitelje azila jer je ispunjavanje uvjeta za to ovisilo o boravku u prihvatnom centru. G. A. navodi da nije dobio nikakve informacije o isplata za dodatne potrebe. G. A.-u je pomogla nevladina organizacija, Irish Refugee Council (IRC) (Irsko vijeće za izbjeglice), koja mu je dala popis dobrotvornih organizacija u Dublinu koje su beskućnicima osiguravale obroke i pristup sanitarnim objektima. G. A. ih je ponekad koristio dok je spavao na ulici u središtu Dublina.

- 23 G. A.-u je pružena hitna medicinska pomoć zbog ozljeda koje je zadobio u prometnoj nesreći u Mađarskoj na putu za Irsku. Pribavio je liječničke nalaze s pojedinostima o potresu mozga i bolovima koje je pretrpio te ih poslao Ministru tražeći prednost pri smještaju zbog ranjivosti. Takva prednost nije mu odobrena.
- 24 Gospodin A spavao je na ulicama Dublina po često vlažnom i hladnom vremenu (u veljači i ožujku 2023.). Doživio je nasilje i svjedočio nasilju dok je spavao na ulici i bojao se da će biti napadnut te da će njegove osobne stvari biti ukradene. Nakon nekoliko tjedana spavanja na ulici u središtu Dublina, g. A. preselio se na višekratno parkiralište u selu Skerries blizu Dublina u kojem je počeo spavati. Povremeno bi bio pozivan da prespava u domovima sunarodnjaka Afganistanaca, ali većinom je spavao na parkiralištu. Ponekad bi dva dana bio bez odgovarajućih obroka jer si nije mogao priuštiti put u središte grada kako bi došao do hrane iz dobrotvornih organizacija ili kupio hranu. Često bi bio pet ili šest dana bez mogućnosti tuširanja ili pranja jer je bilo vrlo teško pristupiti sanitarnim objektima. U svojem iskazu opisao je kako je bio promrzao, gladan, ponižen i uplašen.
- 25 U vrijeme kada je g. A. bio na ulici, individualan i privremen smještaj i dalje je bio dostupan u hostelima i pansionima u Dublinu i drugim mjestima diljem Irske. Ministar je tvrdio da takav slobodni smještaj koji je bio dostupan ne bi bio nužno dostupan nakon što Odjel postavi upit o njegovoj dostupnosti te da neki pružatelji usluga smještaja ne bi prihvatili rezervaciju bez osobnih dokumenata i osobnih kreditnih kartica. Ministar je odlučio raspoložive resurse usmjeriti prema rješenjima koja su nudila značajan broj kreveta na određeno ugovoreno vrijeme, čija je nabava zahtijevala mjere pripreme i planiranja.
- 26 Uvjeti za pravo na naknadu za svakodnevne troškove (DEA) promijenjeni su krajem ožujka 2023. i g. A. podnio je zahtjev za pravo na naknadu za svakodnevne troškove (DEA) 31. ožujka 2023. Isplata njegove naknade za svakodnevne troškove u iznosu od 38,80 eura tjedno datirana je unatrag na datum podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu 15. veljače 2023. i isplaćena je 5. travnja 2023. Zahtjev za isplatu dodatne pripomoći za odjeću podnio je 15. lipnja 2023. Njegov je zahtjev obrađen i isplata je izvršena 20. lipnja 2023.
- 27 G. A.-u je osiguran smještaj 27. travnja 2023. nakon 71 dana beskućništva na ulici.

Okolnosti predmeta g. J.-a

- 28 G. J. je 22-godišnji kršćanin iz Indije. Ušao je u državu 16. ožujka 2023. Spavao je nekoliko noći na ulici prije nego što je došao u ured IPO-a 20. ožujka 2023., kada je zatražio međunarodnu zaštitu. Kao i g. A., g. J. dobio je vaučer za Dunnes Stores u iznosu od 25 eura prilikom prvog dolaska u IPO 20. ožujka. Proveo je oko 64 noći spavajući na ulici dok mu nije osiguran smještaj 22. svibnja 2023. Provodio je noći spavajući na ulicama Dublina u blizini ureda IPO-a u šatoru koji mu je dala dobrotvorna organizacija. Izjavio je da je mu je bilo hladno, vlažno i

zastrašujuće. Svake se noći bojao da će mu šator zapaliti ljudi koji su napadali druge podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Često je bio gladan.

- 29 G. J. je uz pomoć svojih odvjetnika podnio zahtjev za procjenu ranjivosti 16. svibnja 2023., ali njegov zahtjev nije bio usvojen.
- 30 G. J. je od dobrotvorne organizacije dobio šator, hranu i odjeću u razdoblju u kojem je bio beskućnik. Kaže da je hranu ponekad dobivao od dobrotvornih organizacija. Nije mogao zadovoljiti svoje higijenske potrebe i osjećao se vrlo nečisto većinu vremena, što ga je činilo nesretnim.
- 31 G. J. nije znao za pravo na naknadu za svakodnevne troškove (DEA) do 17. travnja 2023., kada je za to podnio zahtjev. G. J. primio je isplatu svoje naknade za svakodnevne troškove (DEA) (od 38,80 eura tjedno) 20. travnja 2023., što je uključivalo isplate unatrag do 20. ožujka 2023. G. J. trebao je, ali si nije mogao priuštiti, odjeću i toaletne potrepštine, a novac koji je dobivao trošio bi na hranu kada nije mogao dobiti hranu iz centara za beskućnike.
- 32 G. J. podnio je tri zahtjeva za isplatu naknade za dodatne potrebe (ANP). Prvi zahtjev podnesen je i odobren 28. ožujka, u iznosu od 100 eura. Drugi zahtjev za ANP od 7. travnja bio je odbijen. Treći zahtjev podnesen je 6. travnja i odobren je oko sedam tjedana kasnije, 28. svibnja, u iznosu od 120 eura, nakon što je g. J.-u osiguran smještaj.
- 33 G. J. izjavio je da je postao očajan i da se bojao za svoju budućnost i dobrobit. Osjećao se usamljeno i uplašeno. Rekao je da je prošao kroz vrlo teške trenutke kada je mislio da ne može dalje. Osjećao se bezvrijedno i nije mislio da će se to ikada promijeniti ili da će mu biti bolje. Rekao je da nije mogao dobro spavati u svojem šatoru zbog hladnog i vlažnog vremena. Živeći na ulici razvio je ozbiljne probavne probleme (smatra zbog stresa, briga i loše prehrane) te je znatno smršavio. Izjavio je da mu nije bila pružena zaštita za vrijeme dok je živio na ulici i da su mnogih noći rasistički raspoloženi pojedinci dolazili u zgradu IPO-a u kojoj je živio s drugim podnositeljima zahtjeva i prijetili da će im zapaliti šatore. G. J. izjavio je da je bio prestravljen.
- 34 G. J. rekao je da su mu ruksak i osobne stvari ukradeni iz šatora, čime je ostao bez ničega. Tvrdio je da tjedna isplata od 38,80 eura nije bila dovoljna da mu pomogne nadomjestiti osobne stvari i da mu je stoga jedino preostalo nositi istu odjeću mjesec dana. G. J. rekao je da je to razdoblje bilo najgore u njegovom životu i da ga je zauvijek promijenilo.
- 35 G. J.-u je smještaj osiguran 22. svibnja 2023., nakon 64 dana beskućništva na ulici.

Okolnosti predmeta tuženikâ

- 36 Tuženici su tvrdili da je uložena sva dužna pažnja u nastojanju da se osiguraju materijalni uvjeti prihvata kako to zahtijeva nacionalni Pravilnik i da se zadovolje

osnovne potrebe podnositelja zahtjeva, pri čemu su bili suočeni s potpuno izvanrednim i nepredvidivim okolnostima zbog masovnog priljeva u Irsku osoba kojima je bila potrebna privremena zaštita između kraja veljače 2022. i kraja svibnja 2023. zbog invazije na Ukrajinu, sve u kontekstu paralelnog i neočekivano velikog porasta broja osoba koje su stizale u Irsku i tražile međunarodnu zaštitu tijekom istog razdoblja. Službeno izvješće objavljeno 2020. (Day Report) savjetovalo je Irskoj da računa na oko 3500 novih zahtjeva za međunarodnu zaštitu godišnje. Day Report također navodi da bi država osim toga trebala imati spremne planove za nepredviđene situacije kako bi mogla brzo reagirati ako dođe do nepredviđenog povećanja broja podnositelja zahtjeva iznad tog broja.

- 37 Više od 83 000 ukrajinskih državljana stiglo je u državu od kraja veljače 2022. do kraja svibnja 2023., od kojih je za gotovo 64 000 Ministar osigurao smještaj nakon što im je odobrena privremena zaštita.
- 38 U 2022. u Irskoj je podnesen 13 651 novi zahtjev za međunarodnu zaštitu. Od siječnja do svibnja 2023. podneseno je 4556 novih zahtjeva. Na dan 22. svibnja 2023. ukupno je 20 485 osoba bilo smješteno u prihvatnom sustavu za međunarodnu zaštitu, u usporedbi s 8555 osoba krajem siječnja 2022. (do značajnog smanjenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu došlo je tijekom pandemije bolesti COVID-19).
- 39 Ukratko, tuženici su iz situacije na kraju 2020., u kojoj je stručno stajalište u Day Reportu bilo da bi vlada trebala planirati smještaj oko 3500 tražitelja međunarodne zaštite godišnje, došli u situaciju gdje je oko 100 000 ljudi (što osoba kojima je odobrena privremena zaštita od sukoba u Ukrajini, što podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu) došlo u Irsku između kraja veljače 2022. i kraja svibnja 2023., od kojih je više od 80 000 irska vlada trebala smjestiti putem ureda Ministra.
- 40 Tuženici navode da su se angažirali u pronalaženju hitnog smještaja iz raznih izvora, što je ponekad uključivalo i korištenje šatora za smještaj. IPAS je angažirao i dobrotvorne organizacije treće strane kako bi pomogao u ispunjavanju potreba podnositelja zahtjeva. Te su organizacije bile smještene u Dublinu i pružale su dnevne usluge podnositeljima zahtjeva koji još nisu dobili smještaj, uključujući obroke i tuševe, Wi-Fi i po potrebi opskrbu šatorima i vrećama za spavanje.
- 41 Prije ožujka 2023. DEA se isplaćivala samo u kontekstu međunarodne zaštite ako je osoba boravila u smještaju koji je osigurao Ministar. Ministar je 9. ožujka 2023. zatražio od Ministra socijalne zaštite da odobri isplatu DEA-e podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu kojima nije osiguran smještaj. Taj je zahtjev odobren i stupio je na snagu 28. ožujka 2023. DEA se isplaćuje u standardnom iznosu od 38,80 eura tjedno.

- 42 U iščekivanju ishoda tog zahtjeva sud koji je uputio zahtjev nije utvrđivao činjeničnu ni pravnu primjerenost odgovora države na krizu smještaja međunarodne zaštite.

Argumenti stranaka

- 43 Tuženici se pozivaju na višu silu kao razlog za oslobođenje od odgovornosti za naknadu štete u smislu presude Francovich koju potražuju tužitelji. Kao što je navedeno, tvrde da su okolnosti više sile, kada se primijeni drugi dio testa iz predmeta Brasserie/Factortame, bile takve da zahtjev da „povreda prava bude dovoljno ozbiljna” nije ispunjen. Tvrde da je tome tako iz triju kutova gledanja. Prvo, viša sila razmatra se u onom dijelu drugog dijela testa koji postavlja pitanje „jesu li povreda i prouzročena šteta namjerne ili nenamjerne”. Tuženici navode da su prethodno navedene okolnosti više sile koje su dovele do povreda bile nehotične ili nenamjerne u pravnom smislu. Drugo, upućivanje na „pogrešnu primjenu prava” u točki 56. presude Brasserie/Factortame uključuje kršenje zakonske obveze. Treće, tuženici ističu da su koraci poduzeti na razini EU-a za uspostavu novog Pakta o migracijama i azilu koji bi uključivao pravedniju raspodjelu zahtjeva za međunarodnu zaštitu po državama članicama izjednačeni sa „stajalištem institucije Zajednice” (u smislu točke 56. presude Brasserie/Factortame), što dokazuje svijest institucija EU-a o potrebi za pravednijom raspodjelom zahtjeva za azilom na području EU-a, koja nije zadovoljena važećim zakonodavnim okvirom.
- 44 Tuženici se nisu pozvali na nedostatak financijskih sredstava za osiguranje materijalnih uvjeta prihvata koji se zahtijevaju nacionalnim Pravilnikom i Direktivom. Tvrde da je dosad neviđen broj osoba stigao u Irsku i tražio privremenu ili međunarodnu zaštitu tijekom relevantnih razdoblja, što je premašilo sve postojeće smještajne kapacitete za tražitelje međunarodne zaštite, tako da su kroz četiri i pol mjeseca, neranjivi odrasli muškarci samci privremeno ostali bez ponuda za smještajem od IPAS-a u različitom trajanju. Neovisno o tome tuženici su uložili sve razumne napore kako bi im osigurali smještaj i zadovoljili druge potrebe prihvata, uključujući hranu, higijenske uvjete i odjeću.
- 45 Tuženici također tvrde da je pozivanje na višu silu u svakom slučaju dopušteno prema pravu EU-a.
- 46 Tužitelji tvrde da su zadovoljili tri dijela testa za naknadu štete u smislu presude Francovich: Direktiva i nacionalni Pravilnik daju tužiteljima određena prava (država to ne osporava); povrede tih obveza bile su ozbiljne u svakom pogledu; i postojala je jasna uzročna veza između kršenja obveza države i štete koju su tužitelji pretrpjeli u vidu patnje i gubitka dostojanstva zbog toga što su bili prisiljeni biti beskućnici tijekom dužeg razdoblja.
- 47 Kad je riječ o pozivanju na višu silu od strane države, tužitelji tvrde da dio testa Brasserie/Factortame koji se odnosi na „dovoljno ozbiljnu povredu prava” podrazumijeva strogu odgovornost kada su obveze iz Direktive jasno navedene

kao obveze od kojih se ne može odstupiti te u odnosu na njih nema mogućnosti odstupanja u slučaju popunjenosti smještajnih kapaciteta; doista, upravo je suprotno. Tvrde da sudska praksa Suda Europske unije – Cimade i GISTI, Saciri, Haqbin i TO – podržava to stajalište.

- 48 Tužitelji su također tvrdili da viša sila ne može nastati u ovdje specifičnom kontekstu gdje su priznate povrede temeljnih prava koja su nepovrediva.
- 49 Tužitelji tvrde da čak i kad bi se pozivanje na višu silu načelno moglo dopustiti, ona nije utemeljena na činjenicama. Dokazi ne potvrđuju tvrdnju države da je poduzela sve razumne korake kako bi osigurala opskrbu osnovnim potrebama, uključujući hranu i vodu, kako je predviđeno Pravilnikom. Tužitelji tvrde da su tuženici donijeli politički izbor da se usredotoče na sveobuhvatno pronalaženje smještaja nauštrb individualnih zahtjeva za smještajem i da je njihov sveukupni odgovor na situaciju dao premalo, prekasno.

Dopuštenost pozivanja na višu silu u odnosu na zahtjev za naknadu štete u smislu presude Francovich

- 50 Načelno bi se moglo tvrditi da se koncept nenamjernog ili nehotičnog kršenja koje se navodi u točki 56. presude Brasserie/Factortame može odnositi na okolnosti kršenja povezane s višom silom te da se taj koncept može jednako primijeniti na obveze prava EU-a od kojih se ne može odstupiti, kao što se može primijeniti na mjere prava EU-a koje državama članicama ostavljaju mogućnost diskrecijske ovlasti u njihovoj primjeni: u oba slučaja država članica je spriječena ispuniti svoje obveze zbog nepredvidivih okolnosti koje su izvan njezine kontrole i njezin propust da ispuni predmetne obveze ne proizlazi iz pogrešnog tumačenja opsega diskrecijskih ovlasti.
- 51 Ako bi pozivanje na višu silu načelno moglo biti dopušteno kao odgovor na zahtjev za naknadu štete zbog kršenja Direktive EU-a od strane države članice (bez obzira na to što to nije izričito predviđeno Direktivom), postavlja se pitanje može li pozivanje na višu silu načelno biti dopušteno u kontekstu obveza prava EU-a koje proizlaze iz nepovredivih prava zajamčenih Poveljom (u ovom slučaju članak 1.), a koja su navedena u obveznim odredbama Direktive od kojih se ne može odstupiti te koje se odnose na najosnovnije potrebe nužne za minimalni standard ljudskog dostojanstva.

Parametri takvog pozivanja na višu silu (ako je primjenjivo)

- 52 Nadalje, postavlja se i pitanje odgovarajućih parametara za mogućnost pozivanja na višu silu, ako je takvo pozivanje dopušteno, što uključuje i stupanj više sile koji je potreban da bi pozivanje na višu silu u kontekstu koji je ovdje predstavljen bilo uspješno. Treba li pristup biti takav da ne zahtijeva „prekomjernu žrtvu” da bi se izbjegle posljedice nepredvidivih događaja, takav da zahtijeva poduzimanje svih potrebnih ili razumnih koraka u slučaju opasnosti nastupa takvih posljedica ili pak takav da zahtijeva poduzimanje svih koraka koji nisu „objektivno nemogući”? Ili su ove naizgled različite formulacije koje se nalaze u sudskoj praksi Suda

Europske unije varijacije istog pristupa koji je osjetljiv na činjenice i kontekst za procjenu je li pozivanje na višu silu dopušteno u bilo kojim okolnostima?

- 53 Ako je pozivanje na višu silu načelno dopušteno, poseban kontekst propusta da se osiguraju osnovne potrebe kao što su smještaj i hrana koje se odnose na ljudsko dostojanstvo trebaju zasigurno zahtijevati vrlo strogu provjeru može li se takav propust doista opravdati nastupom više sile. Moglo bi se smatrati da bi test (ne)postojanja (gotovo) nepremostivih poteškoća/objektivne nemogućnosti bio prikladan u takvom kontekstu, za razliku od pristupa koji se temelji na poduzimanju dužne pažnje. Iako su, naravno, ruska invazija na Ukrajinu i posljedični bijeg ukrajinskih izbjeglica u ostatak Europe (uključujući Irsku) bili nepredvidivi, može se tvrditi da posljedice potrebe za stalnim dodatnim smještajnim kapacitetima u sustavu međunarodne zaštite proizašle iz te invazije nisu bile nepredvidive nakon određenog trenutka. U skladu s navedenim, moglo bi se tvrditi da je bilo razumno, u širem smislu, da se država usredotoči na pronalaženje kolektivnog rješenja za ugovaranje smještajnih kapaciteta u odgovoru na krizu smještajnih kapaciteta s kojom se suočavala od siječnja do lipnja 2023., međutim jednako se tako može tvrditi da bi preciznija procjena onoga što se tražilo od države zahtijevala da država (koja je imala na raspolaganju dostatna financijska sredstva) uz pronalaženje srednjoročnih kolektivnih rješenja istodobno pronalazi privatni smještaj za pojedinačne podnositelje zahtjeva koji su zapravo bili ili bi inače bili beskućnici, bilo putem vaučera za smještaj, značajno povećane financijske pomoći (povrh DEA-e), izgradnjom sigurnog hitnog skloništa (uključujući sigurno sklonište u obliku šatora) za kratkoročno razdoblje i slično.

Potreba da se uputi zahtjev Sudu Europske unije

- 54 Ovo su važna pitanja na koja, kako sada stvari stoje, nema jasnih i nedvojbenih odgovora prema pravu EU-a. Posljedično, High court (Visoki sud) ne može sa sigurnošću utvrditi da su odgovori na ova pitanja *acte claire*. Ovo su pitanja u odnosu na koja High court (Visoki sud) treba smjernice kako bi pravilno odlučio u predmetima koji se pred njim nalaze (te posljedično i u odnosu na oko 50 predmeta koji se trenutačno vode pred irskim sudovima, a u kojima se postavljaju ista pitanja). High court (Visoki sud) smatra da je u ovim okolnostima potrebno uputiti određena pitanja Sudu Europske unije sukladno odredbama članka 267. UFEU-a.
- 55 Predmet je hitan iz perspektive irskog suda jer postoji velik broj predmeta pred irskim sudovima u kojima se traže naknade štete zbog kršenja obveza države iz Direktive te slučajevi povezani s pružanjem smještaja u okviru međunarodne zaštite i dalje pristižu pred irske sudove.

[omissis]