

Sag C-97/24

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

6. februar 2024

Forelæggende ret:

High Court (Irland)

Afgørelse af:

1. februar 2024

Sagsøgere:

S.A.

R.J.

Sagsøgte:

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

Irland

The Attorney General

HIGH COURT (RET I FØRSTE INSTANS, IRLAND)

DOMSTOLSPRØVELSE

[Udelades]

I sagerne:

S.A.

Sagsøger

mod

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH (MINISTEREN FOR BØRN,
LIGESTILLING, HANDICAP, INTEGRATION OG UNGE, IRLAND) OG
THE ATTORNEY GENERAL (RIGSADVOKATEN)**

Sagsøgte

DE FORENEDE NATIONERS HØJKOMMISSÆR FOR FLYGTNINGE

Procesdeltager

og

[Udelades]

og:

R.J.

Sagsøger

mod

**THE MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY,
INTEGRATION AND YOUTH (MINISTEREN FOR BØRN,
LIGESTILLING, HANDICAP, INTEGRATION OG UNGE, IRLAND) OG
THE ATTORNEY GENERAL (RIGSADVOKATEN)**

Sagsøgte

ANMODNING OM PRÆJUDICIEL AFGØRELSE

INDLEDNING

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører kriterierne for at have ret til erstatning for tilsidesættelse af de rettigheder, der følger af EU-retten.

DE PRÆJUDICIELLE SPØRGSMÅL

- 2 Retten anser det for nødvendigt at få svar på følgende spørgsmål for at kunne træffe afgørelse om de EU-retlige spørgsmål, der er opstået i de foreliggende sager:
 - i) *Hvis der ikke er anført noget om »force majeure« som ansvarsfrihedsgrund i et direktiv eller i den relevante gennemførelseslovgivning, er det da alligevel muligt at påberåbe sig en sådan ansvarsfrihedsgrund i forbindelse med et erstatningskrav i medfør af Francovich-doktrinen for overtrædelse af en EU-retlig forpligtelse, som tillægger enkeltpersoner rettigheder, der er udledt af den grundlæggende ret til menneskelig værdighed indeholdt i*

chartrets artikel 1 (uanset om ansvarsfrihedsgrunden falder inden for andet led af kriterierne for erstatningsansvar i medfør af dommen i sagen Brasserie du Pêcheur og Factortame eller ej)?

- ii) *Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, hvad er da parametrene for og rette omfang af force majeure som ansvarsfrihedsgrund?*

SAGSFORLØB

- 3 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem på den ene side A og J (herefter »sagsøgerne«) og på den anden side the Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministeren for børn, ligestilling, handicap, integration og unge, Irland) og the Attorney General (Rigsadvokaten) (herefter »de sagsøgte«) (med UNHCR som procesdeltager) vedrørende sagsøgernes ret til erstatning for ikke at have fået indkvartering, mad, vand og andre væsentlige ting til imødekommelse af deres basale behov i forbindelse med deres modtagelse i landet.
- 4 De sagsøgte bestrider ikke, at de i længere perioder ikke sørgede for indkvartering til sagsøgerne som krævet i henhold til de nationale regler til gennemførelse af det omarbejdede direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (direktiv 2013/33/EU) (herefter »direktivet«), for A's vedkommende i 11 uger fra februar til april 2023 og for J's vedkommende i 9 uger fra marts til maj 2023. De sagsøgte har derfor ikke bestridt to af sagsøgernes deklaratoriske påstande, der er nedlagt i sagen vedrørende overtrædelse af de nationale bestemmelser til gennemførelse af direktivet og af artikel 1 i [Den Europæiske Unions] charter om grundlæggende rettigheder. De har dog afvist, at sagsøgerne har ret til at få erstatning, fordi de har hævdet, at overtrædelserne skyldes omstændigheder, hvor der forelå force majeure, og som derfor ikke udgør en »tilstrækkeligt kvalificeret« overtrædelse således, at kriterierne for at udløse erstatning, således som disse blev fastsat i de forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA mod Forbundsrepublikken Tyskland og The Queen mod Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. m.fl. (herefter »Brasserie/Factortame«), ikke er opfyldt.

RETSFORSKRIFTER

- 5 Det følger af chartrets artikel 1, at »[d]en menneskelige værdighed er ukrænkelig. Den skal respekteres og beskyttes.« Direktivet fastsætter minimumsstandarderne for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, som for eksempel sagsøgerne i den foreliggende sag. Direktivets artikel 17 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at »[sørge] for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere, når de indgiver ansøgning om international beskyttelse« og at »[sikre], at de materielle modtagelsesforhold muliggør en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed«.

- 6 Direktivets artikel 18 indeholder bestemmelserne om materielle modtagelsesforhold. Direktivet tillader (i artikel 18, stk. 9), at der undtagelsesvis er andre materielle modtagelsesforhold, herunder når »den sædvanlige indkvarteringskapacitet midlertidigt er opbrugt« på betingelse af, at »[s]ådanne andre forhold [...] under alle omstændigheder [skal] dække de basale behov«.
- 7 Det fremgår tydeligt af Domstolens praksis, at forpligtelsen til at tilvejebringe materielle modtagelsesforhold er bindende, dog har medlemsstaterne visse skønsbeføjelser med hensyn til, hvordan dette opnås: Sagerne C-179/11, Cimade og GISTI, C-79/13, Saciri, C-233/18, Haqbin, og C-422/21, TO.

Erstatning for overtrædelse af EU-retten

- 8 Betingelserne for at få tilkendt erstatning af en medlemsstat som følge af statens erstatningsansvar for overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse blev første gang beskrevet i Francovich-dommen som følger (præmis 40): »Den første betingelse er, at det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at private tillægges rettigheder. Den anden betingelse er, at indholdet af disse rettigheder kan fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser. Endelig er den tredje betingelse, at der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.«
- 9 Disse betingelser blev præciseret i Brasserie/Factortame-dommen, hvori Domstolen i præmis 51 tilføjede, at »overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret«. Domstolen uddybede denne betingelse som følger:

»55. Hvad angår den anden betingelse, er det afgørende kriterium for, om en overtrædelse af fællesskabsretten kan anses for tilstrækkelig kvalificeret både med hensyn til Fællesskabets ansvar i henhold til artikel 215 og medlemsstaternes ansvar for overtrædelser af fællesskabsretten om en medlemsstat eller en fællesskabsinstitution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser.

56. Som eksempler på de momenter, den kompetente retsinstitution i den forbindelse kan tage i betragtning, skal nævnes følgende: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn, den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder eller fællesskabsmyndighederne, om overtrædelsen er begået eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en fællesskabsinstitutions holdning kan have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten.«

Force majeure

- 10 De sagsøgte har i den foreliggende sag som ansvarsfrihedsgrund påberåbt sig begrebet force majeure og har fremført, at omstændighederne i Irland som beskrevet nedenfor er således, at den overtrædelse af EU-retten, som disse sager

vedrører, ikke er tilstrækkeligt kvalificeret til, at kriteriet om tilstrækkelig grovhed som defineret af Domstolen i Brasserie/Factortame-dommen er opfyldt.

- 11 Begrebet force majeure har ikke samme anvendelsesområde inden for de forskellige områder af EU-retten, hvorfor dets betydning skal fastlægges ved henvisning til de retsfor skrifter, hvori begrebet skal anvendes: Sag C-640/15, Vilkas (herefter »Vilkas«), præmis 54, og C-407/21, Union fédérale des consommateurs (herefter »UFC«), præmis 53.
- 12 De parametre, der udgør kriterierne, er formuleret forskelligt, hvilket måske afspejler, at de er kontekstafhængige. Selv om retspraksis konsekvent anfører det som en betingelse, at der kun kan foreligge force majeure ved ualmindelige/usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den part, der påberåber sig ansvarsfrihed, ikke har indflydelse på, forekommer der at være visse forskelle i beskrivelsen af det nøjagtige omfang af ansvarsfrihedsgrunden. I sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, definerede Domstolen således (i præmis 23) begrebet force majeure, der finder anvendelse (i sammenhæng med landbrugsforordningerne) som værende ikke begrænset til en absolut umulighed, men som *»usædvanlige, uden for importørens eller eksportørens vilje liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgåes ved helt uforholdsmæssige opofrelser«* (præmis 23). I Vilkas-dommen blev betingelserne i forbindelse med en rammeafgørelse om den europæiske arrestordre formuleret i lyset af konsekvenserne af uforudsete og uforudsigelige omstændigheder, som ikke er undgået *»heller ikke selv om han udviser den størst mulige påpasselighed«* (præmis 53), idet dette begreb skal fortolkes strengt (præmis 56). Denne formulering blev senest anvendt i UFC-dommen (præmis 53).
- 13 Der blev anvendt en mere kompliceret standard i sag C-203/12, Billerud, i sammenhæng med et direktiv om drivhusgasemissioner, hvori Domstolen (med udgangspunkt i dommen i sag C-154/78, Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, præmis 140) henviste til eksterne årsager, som *»i den grad [er] uafvendelige og uundgåelige, således at det bliver umuligt for de pågældende at opfylde deres forpligtelser«* (præmis 31).
- 14 Domstolen har også understreget, at en indsigelse med udgangspunkt i force majeure uvægerligt vil have et begrænset tidsmæssigt anvendelsesområde (Vilkas-dommen, præmis 57).
- 15 Det er også fast praksis, at vanskeligheder af national karakter ikke kan begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (UFC-dommen, præmis 72). Desuden kan force majeure ikke henvise til nationale vanskeligheder som følge af en medlemsstats politiske eller administrative organisering eller manglende kompetence, kundskaber, midler eller ressourcer (sag C-424/97, Haim, præmis 28).

Irsk ret

- 16 Det omarbejdede direktiv om modtagelsesforhold er omsat til irsk ret ved European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (Regulations af 2018 om modtagelsesforhold i De Europæiske Fællesskaber), SI 230/2018 (herefter »Regulations 2018«).
- 17 Regulations 2018 definerer materielle modtagelsesforhold som forhold, der er »stillet til en modtagers rådighed for at overholde direktivet«, og at de udgør følgende:
- »a) logi, kost og dermed forbundne ydelser i naturalier,*
- b) en ydelse til dækning af daglige udgifter og*
- c) tøj i form af en kontantydelse i henhold til Social Welfare Consolidation Act 2005 (lovbekendtgørelse af 2005 om social tryghed og sociale ydelser).«*
- 18 Ydelsen til dækning af daglige udgifter (herefter »grundydelsen«) er defineret som *»den del af de materielle modtagelsesforhold, der udgør en ugentlig betaling til en modtager i henhold til en ordning forvaltet af the Minister for Employment Affairs and Social Protection (ministeren for beskæftigelse og social beskyttelse), således at modtageren kan afholde løbende personlige omkostninger«.*
- 19 Regulation 4 i Regulations 2018 fastsætter samme type undtagelse som i direktivets artikel 18, stk. 9, når den indkvarteringskapacitet, der normalt er til rådighed, midlertidigt er fuldt udnyttet, men tydeliggør, at undtagelsesbestemmelsen ikke desto mindre skal imødekomme *»modtagerens basale behov«.*
- 20 En række sager vedrørende ansøgere om international beskyttelse, som i første omgang ikke blev indkvarteret af International Protection Accommodation Service (styrelsen for indkvartering af ansøgere om international beskyttelse) (herefter »IPAS«), der handler på ministerens vegne, hvilke sager i begyndelsen af 2023 blev indbragt for de irske domstole. En af disse sager var SY mod the Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministeren for børn, ligestilling, handicap, integration og unge) [2023] IEHC 187 (herefter »SY«). Ved High Court (retten i første instans, Irland) fastslog dommer Meenan i sin dom, at ministeren havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til forordningen og chartrets artikel 1 ved ikke at give en ansøger om international beskyttelse indkvartering, mad og sanitære faciliteter, hvorefter følgende erklæringer blev afgivet:
- i) En erklæring om, at det er i strid med loven, at ministeren ikke har stillet »materielle modtagelsesforhold« til rådighed for ansøgeren i henhold til [Regulations 2018]*
- ii) En erklæring om, at det er en tilsidesættelse af ansøgerens rettigheder i henhold til artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende*

rettigheder, at ministeren ikke har stillet »materielle modtagelsesforhold« til rådighed for ansøgeren i henhold til [Regulations 2018].

- 21 Ministeren appellerede ikke SY-dommen, og ministeren har i den foreliggende sag ikke bestridt, at sagsøgerne har ret til de samme erklæringer som i SY-sagen. I SY-sagen nedlagde sagsøger dog ikke påstand om erstatning.

TVISTEN I HOVEDSAGEN

De faktiske omstændigheder i A's sag

- 22 Den 15. februar 2023 indgav A, der er afghansk statsborger, en ansøgning om international beskyttelse i Irland og erhvervede sig retten til materielle modtagelsesforhold i henhold til forordningen. Der blev dog ikke sørget for indkvartering til ham, eftersom der var fyldt op på de asylmodtagecentre, der blev drevet i ministerens regi. I stedet for en plads på et modtagecenter fik A en enkelt kupon til en værdi af 25 EUR. Han havde på ansøgningstidspunktet ikke ret til grundydelsen for asylansøgere, fordi man kun har ret hertil, hvis man bor på et modtagecenter. A har forklaret, at han ikke blev informeret om andre tillægsydelser. A fik hjælp fra en NGO, the Irish Refugee Council (Den Irske Flygtningehjælp), som gav ham en oversigt over velgørende organisationer i Dublin, der tilbyder måltider og stiller bedefaciliteter til rådighed for hjemløse. A gjorde undertiden brug heraf i den periode, hvor han sov på gaden i det centrale Dublin.
- 23 A modtog akut lægebehandling for de kvæstelser, han havde pådraget sig i en trafikulykke i Ungarn på sin vej til Irland. Han fik lægeerklæringer, der beskriver hjernerystelsen og de smerter, han havde fået, og han videresendte dem til ministeren med anmodning om, at han på grund af sin sårbarhed fik høj prioritet i forbindelse med indkvarteringen. Han fik ikke høj prioritet.
- 24 A sov på gaden i Dublin i ofte vådt og iskoldt vejr (i februar og marts 2023). Han var vidne til og oplevede vold i bybilledet, mens han sov på gaden, og han var bange for at blive overfaldet og bekymret for, at hans ejendele ville blive stjålet. Da A havde boet på gaden i det centrale Dublin i nogle uger, flyttede han til et parkeringshus i landsbyen Skerries nær Dublin, hvor han begyndte at overnatte. Indimellem fik han en invitation fra afghanske landsmænd til at overnatte i deres hjem, men han overnattede sædvanligvis i parkeringshuset. Undertiden gik han to dage uden egentlige måltider, fordi han ikke havde råd til at rejse ind bymidten for at få udleveret mad fra velgørende organisationer eller for at købe mad. Han gik ofte fem eller seks dage uden at få bad eller blive vasket, fordi det var meget vanskeligt at få adgang til sådanne faciliteter. I sit vidneudsagn beskrev han, hvordan han havde følt sig kold, sulten, ydmyget og bange.
- 25 På det tidspunkt, hvor A boede på gaden, var der stadig mulighed for, at enkeltpersoner kunne få midlertidig indkvartering på vandrehjem og privat indkvartering i Dublin og andre steder i Irland. Ministeren har gjort gældende, at der ikke nødvendigvis var ledige værelser til rådighed, når ministeriet spurgte til

dem, og at nogle værter ikke ville acceptere en reservation, medmindre der forelå identitetspapirer og personlige kreditkort. Ministeren besluttede at bruge de tilgængelige ressourcer på løsninger, der indebar et betydeligt antal sengepladser i en fast aftaleperiode, hvilket krævede en del forarbejde og planlægning.

- 26 Betingelserne for at have ret blev ændret ved udgangen af marts 2023, og A ansøgte om grundydelse den 31. marts 2023. Han fik den 5. april 2023 udbetalt grundydelsen på 38,80 EUR pr. uge med tilbagevirkende kraft fra ansøgningstidspunktet for international beskyttelse den 15. februar 2023. Han ansøgte om tillægsydelse til tøj den 15. juni 2023. Hans ansøgning blev behandlet og ydelsen udbetalt den 20. juni 2023.
- 27 A blev indkvarteret den 27. april 2023 efter at have levet på gaden som hjemløs i 71 dage.

De faktiske omstændigheder i J's sag

- 28 J er en 22-årig kristen mand fra Indien. Han indrejste i staten den 16. marts 2023. Han sov på gaden flere nætter, inden han den 20. marts 2023 henvendte sig til International Protection Office (det internationale beskyttelseskontor) (herefter »IPO«) og ansøgte om international beskyttelse. Ligesom A fik J udleveret en kupon til supermarkedet Dunnes Stores til en værdi af 25 EUR, da han den 20. marts for første gang henvendte sig til IPO. Han boede på gaden i omkring 64 dage, inden han den 23. maj 2023 fik tilbudt indkvartering. Som hjemløs i Dublin overnattede han i nærheden af IPO's kontor i et telt, han havde fået stillet til rådighed af en velgørende organisation. Han har erklæret, at det var koldt, våd og skræmmende. Han frygtede hver nat, at der ville blive sat ild til hans telt af personer, der havde angrebet andre ansøgere om international beskyttelse. Han var ofte sulten.
- 29 J indsendte med bistand fra sine advokater en blanket til vurdering af sårbarhed, men hans ansøgning om at blive vurderet som sårbar blev ikke imødekommet.
- 30 J modtog et telt, mad og tøj fra en velgørende organisation i den periode, hvor han levede på gaden som hjemløs. Han har nævnt, at han undertiden fik mad fra velgørende organisationer. Han var ikke i stand til at tage sig af sin personlige hygiejne og følte sig meget beskidt det meste af tiden, hvilket fik ham til at føle sig elendig.
- 31 J fandt ikke ud af, at han havde ret til grundydelsen før den 17. april 2023, hvorefter han ansøgte herom. Den 20. april 2023 fik J udbetalt grundydelse (38,80 EUR pr. uge), med tilbagevirkende kraft fra den 20. marts 2023. Selv om J havde behov for tøj og toiletartikler, havde han ikke råd, da han brugte de penge, han modtog, på mad, når han ikke kunne få mad på væresteder for hjemløse.
- 32 J søgte om tillægsydelse tre gange. Hans første ansøgning blev indgivet og imødekommet den 28. marts, hvor han fik 100 EUR. Hans anden ansøgning om tillægsydelse af 7. april blev afvist. Hans tredje ansøgning blev indgivet den 6.

april og imødekommet ca. 7 uger senere, den 28. maj, hvor han fik 120 EUR, hvilket var efter han var blevet indkvarteret.

- 33 J har erklæret, at han blev desperat og frygtede for sin fremtid og sit eget ve og vel. Han følte sig alene og bange. Han har erklæret, at han havde nogle meget mørke stunder, hvor han ikke troede, at han kunne fortsætte. Han følte sig værdiløs og troede ikke, at det nogensinde ville ændre sig eller blive bedre. Han har erklæret, at han sov dårligt i sit telt på grund af kulden og det våde vejr. Han udviklede alvorlige fordøjelsesproblemer, mens han boede på gaden (han mener det skyldes belastning, bekymringer og dårlig kost), og han tabte sig meget. Han har erklæret, at man er ubeskyttet, når man bor på gaden, og at der mange nætter kom racistiske personer til IPO-bygningen, hvor han boede sammen med andre ansøgere, og truede med at brænde deres telte ned. J har erklæret, at han var skrækslagen.
- 34 J har nævnt, at hans rygsæk og ejendele blev stjålet fra hans telt, hvorefter han stod uden noget. Han har erklæret, at det ugentlige beløb på 38,80 EUR ikke var nok til, at han kunne få erstattet sine ejendele, hvorfor han var nødt til at gå i det samme tøj i en måned. J har erklæret, at denne periode var den værste i hans liv, og at den ændrede ham for altid.
- 35 J blev indkvarteret den 22. maj 2023 efter at have levet på gaden som hjemløs i 64 dage.

De sagsøgte forhold

- 36 De sagsøgte har gjort gældende, at der er udvist al rimelig omhu i bestræbelserne på at tilvejebringe de påkrævede materielle modtagelsesforhold i henhold til den nationale forordning samt at opfylde ansøgernes basale behov til trods for de ganske usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, der opstod i Irland som følge af den massive tilstrømning af personer med behov for midlertidig beskyttelse i perioden fra slutningen af februar 2022 til udgangen af maj 2023 på grund af invasionen i Ukraine, og i lyset af en sideløbende og uventet stigning i antallet af personer, der i samme periode ankom til Irland og ansøgte om international beskyttelse. I en officiel rapport (Day-rapporten), der blev offentliggjort i 2020, blev Irland rådet til at planlægge med det udgangspunkt, at der på årsbasis ville blive indgivet omkring 3 500 nye ansøgninger om international beskyttelse. Ifølge Day-rapporten var staten også nødt til at udarbejde en beredskabsplan, så den kunne reagere hurtigt, hvis der opstod en uforudset stigning i antallet af ansøgere, så antallet af ansøgere oversteg det forventede antal.
- 37 Over 83 000 ukrainske statsborgere ankom til staten i perioden fra slutningen af februar 2022 til udgangen af maj 2023, og ministeren sørgede for indkvartering til næsten 64 000 af dem, efter at de havde fået midlertidig beskyttelse.
- 38 I 2022 blev der indgivet 13 651 nye ansøgninger om international beskyttelse i Irland. Der blev indgivet 4 556 nye ansøgninger fra januar til maj 2023. Pr. 22.

maj 2023 var der 20 485 personer indkvarteret i modtagelsessystemet for international beskyttelse, sammenlignet med 8 555 personer ved udgangen af januar 2022 (der var et betydeligt fald i antallet af ansøgninger om international beskyttelse under coronaperioden).

- 39 Sammenfattende ændrede de sagsøgte situation sig fra, at hvor det var eksperternes vurdering i Day-rapporten ved udgangen af 2020, at regeringen på årsbasis skulle have en plan for indkvartering af ca. 3 500 ansøgere om international beskyttelse, var situationen nu, at der (ud af samtlige personer, der fik midlertidig beskyttelse som følge af den ukrainske konflikt eller søgte om international beskyttelse) var ca. 100 000 personer, der ankom til Irland i perioden fra udgangen af februar 2022 til udgangen af maj 2023, og heraf skulle ministerens kontor på vegne af den irske regering sørge for indkvartering af mere end 80 000 personer.
- 40 De sagsøgte har nævnt, at de var involveret i at skaffe nødindkvartering hos mange forskellige udbydere samt at de på visse tidspunkter gjorde brug af indkvartering i telt. IPAS indgik aftaler med udenforstående velgørende organisationer om, at de skulle hjælpe med at imødekomme ansøgernes behov. Disse organisationer var beliggende i Dublin, og de leverede ydelser i dagtimerne til ansøgere, som endnu ikke var blevet indkvarteret, herunder måltider og bad, og wi-fi samt sørgede for telte og soveposer i påkommende tilfælde.
- 41 Før marts 2023 skulle der kun udbetales grundydelse i sager om international beskyttelse, når en person var bosiddende på et indkvarteringssted, der var stillet til rådighed af ministeren. Ministeren anmodede den 9. marts 2023 the Minister for Social Protection (socialministeren) om at sørge for udbetaling af grundydelse til ansøgere om international beskyttelse, der ikke havde fået et indkvarteringssted stillet til rådighed. Dette skete med virkning fra den 28. marts 2023. Den normale sats for grundydelsen er 38,80 EUR pr. uge.
- 42 Den forelæggende ret afventer den præjudicielle afgørelse og har således hverken reelt eller formelt taget stilling til, om statens reaktion på udfordringerne med indkvartering af ansøgere om international beskyttelse var tilstrækkelig.

Parternes argumenter

- 43 De sagsøgte har påberåbt sig force majeure som ansvarsfrihedsgrund over for sagsøgernes krav om erstatning i medfør af Francovich-doktrinen. De har som anført hævdet, at omstændigheder, der skyldes force majeure, falder inden for kriterierne for at anvende »andet led« af kriterierne fra Brasserie/Factortame-dommen, således at kravet om en »tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse« ikke kan udledes. Det er hævdet, at dette er tilfældet på tre områder. For det første blev force majeure taget i betragtning i den del af andet led, hvori der spørges, om *»overtrædelsen er begået eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt«*. De sagsøgte har gjort gældende, at de ovenfor skitserede omstændigheder, der skyldes force majeure, og som førte til overtrædelserne i den foreliggende sag, i juridisk

forstand blev forvoldt uforsætligt eller uagtsomt. For det andet omfattede henvisningen til »retsvildfarelse« i præmis 56 i Brasserie/Factortame-dommen en tilsidesættelse af en bindende retlig forpligtelse. For det tredje har de sagsøgte nævnt, at de foranstaltninger, der er truffet på EU-plan for at oprette den nye pagt om migration og asyl, som indebærer en mere retfærdig fordeling af ansøgninger om international beskyttelse blandt medlemsstaterne, er i overensstemmelse med en »fællesskabsinstitutions holdning« (i samme betydning som anvendt i præmis 56 i Brasserie/Factortame-dommen), hvilket viser, at EU-institutionerne var opmærksomme på behovet for en mere retfærdig fordeling af asylansøgninger over EU's område, hvilket ikke imødekommes inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer.

- 44 De sagsøgte har ikke påberåbt sig manglende økonomiske ressourcer som årsag til, at de ikke tilvejebragte de materielle modtagelsesforhold, der er krævet i den nationale forordning og direktivet. Deres situation er, at det hidtil uset høje antal personer, der i en afgørende periode ankom til Irland og ansøgte om midlertidig eller international beskyttelse, oversteg den eksisterende kapacitet til indkvartering af ansøgere om international beskyttelse, hvorfor IPAS i tidsrum af forskellig længde inden for en midlertidig periode på fire en halv måned ikke tilbød enlige, ikke-sårbare voksne mænd indkvartering, men at de sagsøgte gjorde sig alle rimelige bestræbelser for at tilvejebringe indkvartering og sørge for øvrige behov til nyankomne ansøgere, herunder mad, sanitære faciliteter og tøj.
- 45 De sagsøgte har også fremført, at det under alle omstændigheder er muligt at påberåbe sig force majeure som en selvstændig ansvarsfrihedsgrund i medfør af EU-retten.
- 46 Sagsøgerne har gjort gældende, at de har opfyldt de tre led i kriterierne for at have ret til erstatning i medfør af Francovich-doktrinen: Direktivet og den nationale forordning tillægger sagsøgerne rettigheder (hvilket staten ikke har bestridt); tilsidesættelsen af disse forpligtelser var under alle omstændigheder alvorlig; og der var en klar årsagssammenhæng mellem tilsidesættelsen af statens forpligtelser og det tab, som sagsøgerne har lidt i form af svie og smerte og mistet værdighed som følge af, at de ufrivilligt var hjemløse og nødt til at bo på gade i længere tidsrum.
- 47 For så vidt angår statens argument om force majeure, har sagsøgerne fremført, at leddet om »tilstrækkeligt kvalificeret« i kriterierne fra Brasserie/Factortame-dommen indebærer et objektivi ansvar, hvor direktivets forpligtelser tydeligt er formuleret som bindende vilkår og ikke giver mulighed for afvigelser ved overbelastning af indkvarteringsstederne. Tværtimod er det modsatte tilfældet. Det er hævdet, at der er støtte for dette synspunkt i Domstolens retspraksis – i sagerne Cimade og GISTI, Saciri, Haqbin og TO.
- 48 Sagsøgerne har også gjort gældende, at der ikke kan foreligge force majeure i den konkrete situation med erkendte tilsidesættelser af ukrænkelige grundlæggende rettigheder.

- 49 Sagsøgerne har fremført, at selv hvis der i princippet kunne være force majeure, er dette ikke godtgjort på grundlag af de faktiske omstændigheder. Beviserne understøtter ikke statens påstand om, at den har truffet alle rimelige foranstaltninger for at sikre, at der sker opfyldelse af de basale behov, herunder mad og vand, som fastsat i forordningen. Sagsøgerne har gjort gældende, at de sagsøgte havde truffet et politisk valg om at fokusere på generelt at skaffe indkvarteringsmuligheder på bekostning af enkeltpersoners behov for indkvartering, og at deres samlede indsats var alt for begrænset og kom alt for sent.

Muligheden for at bruge force majeure som ansvarsfrihedsgrund over for kravet om erstatning i medfør af Francovich-doktrinen

- 50 Det er i princippet muligt at se, hvordan man kan argumentere for, at udtrykket uagtsom eller uforsætlig manglende efterlevelse, der er henvist til præmis 56 i Brasserie/Factortame-dommen, kan omfatte omstændigheder, hvor manglende efterlevelse skyldes force majeure, og hvordan dette begreb kan finde anvendelse på såvel bindende EU-retlige forpligtelser som EU-retlige foranstaltninger, hvilket giver medlemsstaterne en skønsmargin ved gennemførelsen heraf, nemlig at medlemsstaten i begge tilfælde er forhindret i at opfylde sine forpligtelser på grund af uforudsigelige omstændigheder, som medlemsstaten ikke er herre over, og at den manglende opfyldelse af de pågældende forpligtelser ikke skyldes en fejlagtig opfattelse af omfanget af eventuelle skønsmarginer.
- 51 Hvis man i princippet kunne påberåbe sig force majeure over for en påstand om erstatning for en medlemsstats overtrædelse af et EU-direktiv (selv om en sådan ansvarsfrihedsgrund ikke udtrykkeligt er fastsat i direktivet), opstår der det spørgsmål, om man i princippet kunne påberåbe sig force majeure i sammenhæng med EU-retlige forpligtelser, der er udledt af ukrænkelige rettigheder i medfør af chartret (i dette tilfælde artikel 1), og som er formuleret som bindende, ufravigelige vilkår i direktivet, og som vedrører de mest basale behov, der skal opfyldes for at opnå et minimum af menneskelig værdighed.

Parametrene for en sådan (eventuel) ansvarsfrihedsgrund

- 52 Der er også spørgsmålet vedrørende de hensigtsmæssige parametre i force majeure som ansvarsfrihedsgrund, såfremt force majeure overhovedet kan påberåbes som ansvarsfrihedsgrund, herunder det påkrævede omfang af force majeure for at kunne gøre brug af en sådan ansvarsfrihedsgrund i den aktuelle sammenhæng. Bør man vælge en tilgang, der ikke kræver »helt uforholdsmæssige opofrelser« for at undgå følgerne af uforudsigelige begivenheder, eller en tilgang, der snarere kræver, at der truffet alle nødvendige eller rimelige foranstaltninger i lyset af sådanne konsekvenser, eller en tilgang, der kræver, at der træffes alle foranstaltninger, som objektivt set ikke er »umulige«? Eller er disse tilsyneladende forskellige formuleringer i Domstolens retspraksis alle variationer over samme faktuelle og kontekstafhængige tilgang til vurderingen af, om force

majeure kan påberåbes som ansvarsfrihedsgrund uanset de givne omstændigheder?

- 53 Hvis det i princippet er muligt at påberåbe sig en sådan ansvarsfrihedsgrund, må det absolut være påkrævet, at der foretages en meget grundig prøvelse af, om den manglende imødekommelse af basale behov i den konkrete sammenhæng, såsom indkvartering og mad, der påvirkede den menneskelige værdighed, reelt kan undskyldes med, at der forelå force majeure. Man kunne forestille sig at det i den givne sammenhæng ville være hensigtsmæssigt at anvende kriterier for (næsten) uoverstigelige vanskeligheder/en objektiv umulighed i modsætning til en tilgang, der forudsætter, at der udvises størst mulig omhu. Selv om den russiske invasion af Ukraine og den deraf følgende udvandring af ukrainske flygtninge til resten af Europa (herunder Irland) selvfølgelig var uforudseelig, kan det anføres, at konsekvenserne af det kontinuerlige behov for yderligere indkvarteringskapacitet i modtagelsessystemet for international beskyttelse som følge af denne invasion efter et vist tidspunkt ikke længere var uforudsigeligt. Selv om det i generelle vendinger kan anføres, at det var rimeligt for staten at fokusere på at få samlede aftaler om indkvartering som løsning på den kapacitetskrise, staten oplevede fra januar til juni 2023, kan det ligeledes anses, at en mere grundig vurdering af, hvad der blev krævet af staten, ville have nødvendiggjort, at staten (som rådede over tilstrækkelige økonomiske midler) ud over at skaffe fælles løsninger på mellemlang sigt også samtidig havde set på, hvordan den kunne fortsætte sine bestræbelser på at skaffe privat indkvartering til individuelle ansøgere, der reelt var eller ellers ville komme til at leve på gaden som hjemløse, enten i form af kuponer til indkvartering, væsentlig højere økonomisk bistand (i tillæg til grundydelsen), etablering af sikre nødherberge (herunder eventuelt sikre teltlejre) til korte perioder mv.

Behovet for anmodningen til Domstolen

- 54 Der er tale om vigtige spørgsmål, hvor der med de nuværende forhold ikke findes klare og tydelige svar i EU-retten. Den forelæggende ret kan derfor ikke med sikkerhed fastslå, at besvarelsen af disse spørgsmål vil falde ind under acte clair-doktrinen. Der er tale om spørgsmål, hvor den forelæggende ret har brug for vejledning for at kunne træffe en korrekt afgørelse i de anlagte sager (og i forlængelse heraf i de omkring 50 andre verserende sager ved de irske retter med samme sagsgenstand). Den forelæggende ret anser det under disse omstændigheder for nødvendigt at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i henhold til bestemmelserne i artikel 267 TEUF.
- 55 Sagen er hastende ud fra et irsk, retsligt synspunkt, da der verserer mange sager ved irske retsinstanser, hvor der er nedlagt påstand om erstatning for tilsidesættelse af statens forpligtelser i henhold til direktivet, og da der fortsat anlægges sager om manglende indkvartering af ansøgere om international beskyttelse ved irske retsinstanser.

[Udelades]