



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 10. aprila 2025¹

Zadeva C-97/24

**S. A.,
R. J.
proti**

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

**The Attorney General,
ob udeležbi**

Urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Odgovornost države članice za kršitev prava Unije – Dovolj resna kršitev – Višja sila – Azilna politika – Direktiva 2013/33/EU – Člena 17 in 18 – Standardi za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito – Množični prihod oseb, ki potrebujejo začasno ali mednarodno zaščito – Nedostopnost materialnih pogojev za sprejem – Člen 18(9) – Osnovne potrebe – Polnost nastanitvenih zmogljivosti – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člena 1 in 4 – Človekovo dostojanstvo in nevarnost nečloveškega ali ponižujočega ravnanja“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru spora med S. A. in R. J., prosilcema za mednarodno zaščito (v nadaljevanju skupaj: tožeči stranki), na eni strani ter Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (minister za otroke, enakost, invalidnost, integracijo in mladino, Irska, v nadaljevanju: minister), Irska in Attorney General (generalni državni tožilec, Irska) (v nadaljevanju skupaj: irska organa) na drugi strani v zvezi z dodelitvijo odškodnine, ker tožečima strankama niso bili zagotovljeni nastanitev, hrana, voda in drugi materialni pogoji za sprejem za zadovoljitev njunih osnovnih potreb.

2. Tožeči stranki zahtevata odškodnino, ker nacionalni organi niso izpolnili obveznosti iz Direktive 2013/33/EU o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito².

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 180, str. 96).

3. Odškodninski zahtevek na podlagi prava Unije temelji na sodni praksi, ki izhaja iz temeljnih sodb Francovich in drugi³ ter Brasserie du pêcheur in Factortame⁴ (v nadaljevanju skupaj: sodna praksa na podlagi sodbe Francovich), s katero je bilo potrjeno načelo odgovornosti države za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, za katere odgovarja država, ki je neločljivo povezano s sistemom Pogodb, na katerih temelji Evropska unija⁵.

4. V skladu s tem načelom imajo oškodovanci pravico do odškodnine, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer da je namen kršenega pravila prava Unije priznavanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna in da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno tem posameznikom (v nadaljevanju: preizkus iz sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame).⁶ Izpolnjenost teh pogojev, ki omogočajo vzpostavitev odgovornosti držav članic za škodo, ki je bila posameznikom povzročena s kršitvami prava Unije, morajo načeloma ugotoviti nacionalna sodišča v skladu z usmeritvami, ki jih je za to ugotavljanje določilo Sodišče.⁷

5. V obravnavani zadevi tožeči stranki trdita, da so vsi trije deli tega preizkusa izpolnjeni, medtem ko se irska organa sklicujeta na višjo silo, ki naj bi preprečila ugotovitev dovolj resne kršitve in torej izpolnitev zahtev drugega dela preizkusa iz sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame. Ta organa ne prerekata, da tožečima strankama nista zagotovila nastanitve, kot se zahteva v skladu z nacionalnimi pravili, s katerimi se izvaja Direktiva 2013/33. Vendar zanikata, da bi bili tožeči stranki upravičeni do odškodnine, ker naj bi bile po njunem mnenju kršitve prava Unije posledica okoliščin, ki pomenijo višjo silo, in naj torej ne bi bile „dovolj resne“ v smislu drugega dela tega preizkusa.

6. V obravnavani zadevi se torej postavlja vprašanje, ali se lahko nacionalni organi sklicujejo na višjo silo kot sredstvo obrambe zoper odškodninski zahtevek zaradi kršitve Direktive 2013/33.

I. Pravni okvir

7. V okviru teh sklepnih predlogov so upošteveni členi 2, 17 in 18 Direktive 2013/33. Natančneje, člen 18(9) te direktive določa:

„Države članice lahko izjemoma v ustrezno utemeljenih primerih za razumno obdobje, ki mora biti čim krajše, določijo modalitete materialnih pogojev za sprejem, ki so drugačni od tistih, ki jih določa ta člen, kadar:

- (a) je potrebna ocena prosilčevih posebnih potreb v skladu s členom 22;
- (b) so običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete začasno polne.

Taki drugačni pogoji v vsakem primeru zadoščajo za kritje osnovnih potreb.“

³ Sodba z dne 19. novembra 1991 (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428, točka 35).

⁴ Sodba z dne 5. marca 1996 (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 31).

⁵ Sodba z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, točka 54).

⁶ Glej tudi sodbe z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točka 22); z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, točka 44), in z dne 28. junija 2022, Komisija/Španija (Kršitev prava Unije s strani zakonodajalca) (C-278/20, EU:C:2022:503, točka 31). To načelo je veljavno za vsak primer, ko država članica krši pravo Unije, in to ne glede na to, kateri javni organ je storilec te kršitve (sodba z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, točka 55 in navedena sodna praksa).

⁷ Sodba z dne 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, točka 116).

8. Direktiva 2013/33 je bila v irsko pravo prenesena z European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (uredba iz leta 2018 o Evropskih skupnostih (pogoji za sprejem), v nadaljevanju: uredba)⁸.

9. V uredbi so materialni pogoji za sprejem opredeljeni tako, da „so prejemniku zagotovljeni za namene skladnosti z [Direktivo 2013/33]“ in pomenijo naslednje:

„(a) nastanitev, hrana in s tem povezane koristi, zagotovljene v naravi,

(b) dodatek za dnevne izdatke in

(c) oblačila, zagotovljena s finančnim dodatkom v skladu s členom 201 Social Welfare Consolidation Act 2005 (prečiščeni zakon o socialni varnosti iz leta 2005).“

10. Dodatek za dnevne izdatke je opredeljen kot „tisti del materialnih pogojev, ki pomeni tedensko izplačilo, ki krije dodatne, osebne izdatke prejemnika, v skladu s sistemom, ki ga vzpostavi Minister for Employment Affairs and Social Protection [(minister za zaposlovanje in socialno varstvo, Irska)]“.

11. Člen 4 uredbe določa izjemo, vsebovano v členu 18(9) Direktive 2013/33, kadar so običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete začasno polne, vendar je v njem pojasnjeno, da mora tako izjemno zagotavljanje pogojev vseeno zadostiti „prejemnikovim osnovnim potrebam“.

12. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je High Court (višje sodišče, Irska) v eni od zadev, ki je potekala pred irskimi sodišči, v sodbi SY proti Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth⁹ razsodilo, da je minister kršil svoje obveznosti, ki jih ima v skladu z uredbo in členom 1 Listine, ker prosilcu za mednarodno zaščito ni zagotovil nastanitve, hrane ali sanitarnih prostorov, ter ugodilo predlogu za razglasitev, da je to, da minister prosilcu ni zagotovil „materialnih pogojev za sprejem“ v skladu z uredbo, nezakonito in da krši pravice prosilca iz člena 1 Listine. Minister zoper navedeno sodbo ni vložil pritožbe. Vendar oseba SY ni zahtevala odškodnine.

II. Dejansko stanje

13. S. A., afganistanski državljan, in R. J., indijski državljan, sta 15. februarja oziroma 20. marca 2023 na Irskem vložila prošnji za mednarodno zaščito.

14. Postala sta upravičena do materialnih pogojev za sprejem v skladu z uredbo. Vendar jima nastanitev ni bila zagotovljena. Tožeči stranki sta prejeli kupon v vrednosti 25 EUR. Ob vložitvi prošnje nista bili upravičeni do dodatka za dnevne izdatke, ki ga prejmejo prosilci za azil, saj sta irska organa menila, da je ta upravičenost odvisna od prebivanja v sprejemnem centru za prosilce za azil.

15. Tožeči stranki sta spali na ulicah Dublina, pogosto v dežju in mrazu, ali občasno v negotovih nastanitvah.

⁸ S.I. št. 230 iz leta 2018.

⁹ [2023] IEHC 187.

16. S. A. navaja, da mu je pomagala nevladna organizacija Irish Refugee Council (irski svet za begunce, Irska), ki mu je posredovala seznam dobrodelnih organizacij v Dublinu ter mu zagotavljala obroke in dostop do sanitarij za brezdomce. Bil je priča in žrtev uličnega nasilja. Bal se je, da ga bodo napadli, in skrbelo ga je, da mu bodo ukradli imetje. Potem ko je nekaj tednov spal na ulicah, se je preselil v večnadstropno garažno hišo v vasi Skerries blizu Dublina. Občasno so ga drugi Afganistanci povabili spat v svoje domove. Včasih po dva dni ni zaužil ustreznega obroka, ker si ni mogel privoščiti poti v mestno središče, kjer bi dobil hrano od dobrodelnih organizacij, ali si kupiti hrane. Pogosto se po pet ali šest dni ni oprhal ali umil, ker je zelo težko dostopal do sanitarij. Navedel je, da ga je zeblo, da je bil lačen, da se je počutil ponižanega in da ga je bilo strah. S. A. je v prometni nesreči na Madžarskem na poti na Irsko utrpel poškodbe, za katere je prejel nujno medicinsko pomoč. Pridobil je zdravniška poročila, ki podrobno opisujejo pretres možganov, ki ga je doživel, in bolečino, ki jo je trpel, ter jih poslal ministru v želji po prednostni obravnavi za pridobitev nastanitve zaradi ranljivosti.

17. R. J. navaja, da je v obdobju, ko je spal na ulicah Dublina, od dobrodelne organizacije prejel šotor, hrano in oblačila. Navedel je, da je bil pogosto lačen, da pa je občasno prejel hrano od dobrodelnih organizacij. Vsako noč ga je bilo strah, da bodo njegov šotor zažgali ljudje, ki so napadali druge prosilce za mednarodno zaščito. Ni mogel zadostiti svojim higienskimi potrebami. V obdobju, ko je živel na ulici, se je R. J. soočil z zdravstvenimi težavami. Zatrdil je, da je postal obupan ter da se je bal za svojo prihodnost in dobrobit. R. J. navaja, da se je počutil osamljenega in da ga je bilo strah.

18. Tožeči stranki sta irska organa zaprosili za priznanje njune ranljivosti, vendar njuni prošnji nista bili sprejeti.

19. Po spremembi pogojev za upravičenost do dodatka za dnevne izdatke je bil tožečima strankama 5. oziroma 20. aprila 2023, z retroaktivnim učinkom od dneva vložitve njunih prijav za mednarodno zaščito, odobren dodatek za dnevne izdatke v višini 38,80 EUR na teden. Prav tako sta lahko pridobili dodatna sredstva za kritje *ad hoc* dodatnih potreb.

20. S. A. in R. J. sta 27. aprila oziroma 22. maja 2023 dobila nastanitev. Brezdomca sta bila 71 oziroma 64 dni.

21. Tožeči stranki sta nato pri High Court (višje sodišče), ki je predložitveno sodišče, vložili tožbi proti irskima organoma, s katerima sta zahtevali odškodnino zaradi nezagotovitve nastanitve, hrane, vode in drugih materialnih pogojev za sprejem za zadovoljitev njunih osnovnih potreb.

22. Irski organi pred tem sodiščem ne prerekajo, da je treba ugoditi tožbenim predlogom v postopku v zvezi s kršitvijo nacionalnih predpisov, s katerimi se izvajata Direktiva 2013/33 in člen 1 Listine [Evropske unije] o temeljnih pravicah. Zanikajo pa, da imata tožeči stranki pravico do odškodnine, saj naj bi kršitve prava Unije povzročile okoliščine, ki pomenijo višjo silo, in naj torej ne bi bile „dovolj resne“ v smislu drugega dela preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame*.

23. Irska organa se nista sklicevala na pomanjkanje finančnih sredstev. Trdita pa, da je prihod doslej največjega števila državljanov tretjih držav, ki so zaprosili za začasno ali mednarodno zaščito na Irsko, zapolnil nastanitvene zmogljivosti, ki jih zagotavljata ta organa, tako da nacionalni organi v obdobju štirih mesecev in pol neranljivim samskim odraslim moškim niso

ponujali nastanitve. Vendar naj bi si ta organa po najboljših močeh prizadevala, da bi zadevnim osebam zagotovila nastanitev in zadostila drugim potrebam glede sprejema. Zadevna kršitev prava Unije naj zato ne bi bila namerna.

24. Irska organa prav tako trdita, da je višjo silo vsekakor mogoče samostojno uveljavljati kot sredstvo obrambe na podlagi prava Unije.

25. Predložitveno sodišče navaja, da je bilo v poročilu, objavljenem leta 2020, svetovano, naj Irska, kar zadeva sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, zmogljivosti načrtuje na podlagi približno 3500 novih prošelj na leto. Vendar je po ruski invaziji na Ukrajino na Irsko med februarjem 2022 in majem 2023 prispelo skoraj 100.000 državljanov tretjih držav, ki so zaprosili za začasno ali mednarodno zaščito, od katerih so jih morali irski organi namestiti več kot 80.000.

26. Glede na ta položaj se predložitveno sodišče sprašuje o možnosti države članice, da se sklicuje na višjo silo, da bi se izognila svoji odgovornosti v primeru kršitve prava Unije, zlasti kadar zadevne obveznosti izhajajo iz nedotakljivih pravic na podlagi Listine ter so v Direktivi 2013/33 izražene kot zavezujoče in take, od katerih ni mogoče odstopati.

27. Če bi bila taka možnost priznana, bi bilo torej treba ugotoviti, ali se je mogoče sklicevati na višjo silo, če zadevnih okoliščin ni bilo mogoče odpraviti brez pretiranega žrtvovanja, če so bili sprejeti vsi razumni ukrepi ali če je bilo objektivno nemogoče ravnati v skladu s pravom Unije. Narava pravil iz postopka v glavni stvari bi lahko upravičevala strogo preučitev, zlasti ker je potreba po dodatni trajni nastanitveni zmogljivosti od določenega trenutka prenehala biti nepredvidljiva. Tako je bilo mogoče pričakovati, da si bodo irski organi, ki so imeli dovolj finančnih sredstev, prizadevali, da bi zadevnim osebam poiskali zasebno nastanitev z zagotavljanjem nastanitvenih kuponov ali višjih zneskov finančne pomoči ali da bi zgradili zasilna zavetišča.

28. V teh okoliščinah je High Court (višje sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je, kadar višje sile ni mogoče uveljavljati na podlagi direktive ali uredbe, ki direktivo izvaja in se obravnava v tej zadevi, višjo silo vseeno mogoče uveljavljati zoper odškodninski zahtevek v smislu sodbe Francovich, za kršitev obveznosti prava Unije, ki posameznikom podeljuje pravice, ki izhajajo iz temeljne pravice človekovega dostojanstva iz člena 1 Listine (bodisi kot obrambo v smislu drugega dela preizkusa [iz sodbe Brasserie du Pêcheur in Factortame] bodisi kako drugače)?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, kakšni so parametri in ustrezen obseg tega uveljavljanja višje sile?“

III. Postopek pred Sodiščem

29. Pisna stališča so predložili tožeči stranki, minister, italijanska vlada, Visoki komisariat Združenih narodov za begunce in Evropska komisija. Tožeči stranki, minister, italijanska vlada in Komisija so na obravnavi 5. februarja 2025 ustno predstavili stališča.

IV. Presoja

30. Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali se lahko država članica sklicuje na obstoj višje sile v okviru odškodninske tožbe, ki temelji na odgovornosti države za kršitev obveznosti na podlagi prava Unije, ki izhajajo iz Direktive 2013/33 in so del temeljne pravice do človekovega dostojanstva, določene v členu 1 Listine. V primeru pritrilnega odgovora predložitveno sodišče prosi za dodatna pojasnila glede pojma „dovolj resna“ kršitev v smislu prava Unije in glede pogojev, pod katerimi je mogoče uveljavljati tako sredstvo obrambe.

31. Pred preučitvijo vprašanja, ali je mogoče primer višje sile uveljavljati v okviru odškodninske tožbe, ki temelji na sodni praksi na podlagi sodbe Francovich, je treba poudariti, da se zdi, da vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, temelji na predpostavki, da zadevni položaj ne spada na področje uporabe člena 18(9)(b) Direktive 2013/33, ki določa pravila, ki se uporabljajo za primere, ko so običajno razpoložljive nastanitvene zmogljivosti začasno polne. Zato je treba najprej preučiti, ali se ta določba lahko uporablja v obravnavanih okoliščinah.

32. Če položaj iz zadeve v glavni stvari spada na področje uporabe člena 18(9) Direktive 2013/33, ta določba določa okvir, v katerem morajo države članice ukrepati. V tem primeru bi se vprašanje višje sile pojavilo le, če zakonodajalec ne bi predvidel okoliščin iz te zadeve.

33. V zvezi s tem je Sodišče v sodbi z dne 8. junija 2023, UFC – Que choisir in CLCV¹⁰, ki se je nanašala na Direktivo o paketnih potovanjih,¹¹ razsodilo, da čeprav v tej direktivi ni nobenega sklicevanja na višjo silo, je s pojmom „neizogibne in izredne okoliščine“ v okviru navedene direktive konkretiziran pojem „višja sila“¹². V drugačnem okviru je Sodišče v sodbi z dne 26. septembra 2013, ÖBB-Personenverkehr, razsodilo, da s predpisi, ki urejajo pravice potnikov v železniškem prometu, stranke namenoma niso razbremenjene odgovornosti zaradi neizogibnih in izrednih okoliščin.¹³ V skladu s to sodno prakso bi bilo mogoče trditi, da je zakonodajalec Unije s tem, da je določil odstopanje od člena 18(9) Direktive 2013/33, to vprašanje že uredil in tako izključil potrebo po upoštevanju višje sile kot splošnega sredstva obrambe. Zaradi tega bi bila razprava o razpoložljivosti tega sredstva obrambe v zahtevku, ki se opira na sodno prakso na podlagi sodbe Francovich, nepotrebna.

34. Ti sklepni predlogi so zato razdeljeni na dva dela. Najprej bom preučila opredelitev višje sile in ocenila, ali je člen 18(9) Direktive 2013/33 lahko njen poseben izraz v okoliščinah, v katerih so nastanitvene zmogljivosti zaradi množičnega prihoda oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito, na Irsko, polne (oddelek A). Nato bom višjo silo kot sredstvo obrambe presojala v okviru drugega dela preizkusa iz sodbe Brasserie du Pêcheur in Factortame, pri čemer bom upoštevala njene posledice za ugotavljanje obstoja dovolj resne kršitve (oddelek B).

¹⁰ C-407/21, v nadaljevanju: sodba UFC – Que choisir in CLCV, EU:C:2023:449 (točke 51, 60 in 62).

¹¹ Direktiva (EU) 2015/2302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih, spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Sveta 90/314/EGS (UL 2015, L 326, str. 1).

¹² Prav tam (točka 54). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi UFC – Que choisir in CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, točka 55).

¹³ C-509/11, EU:C:2013:613, točki 49 in 50. Sodišče je iz tega sklepalo, da prevoznik v železniškem prometu v svoje splošne pogoje prevoza ni upravičen vključiti določbe, v skladu s katero je oproščen obveznosti plačila nadomestila cene prevoza za primer zamude, kadar je mogoče to zamudo pripisati višji sili (točka 52).

A. Uporaba člena 18(9) Direktive 2013/33

1. Obseg višje sile kot sredstva obrambe

35. Najprej, naj spomnim, da se je na pojem višje sile pred Sodiščem sklicevalo na različnih področjih prava Unije in se v sodni praksi razume tako, da se nanaša na „okolščin[e], ki jih ni povzročil tisti, ki se nanje sklicuje, ter so neobičajne in nepredvidljive, hkrati pa se njihovim posledicam kljub vsej skrbnosti ne bi bilo mogoče izogniti“.¹⁴ Ker pojem višje sile na različnih področjih uporabe prava Unije nima enake vsebine, je treba njegov pomen določiti glede na pravni okvir, v katerem naj bi imel učinke.¹⁵

36. Sodišče je v okviru tožb zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU priznalo, da višja sila lahko pomeni sredstvo obrambe, kar zadeva neizpolnitev obveznosti, ki jih ima država članica na podlagi prava Unije. Priznано je namreč bilo, da se država članica, ki naleti na težave, ki jih v tistem trenutku ni mogoče odpraviti in ki ji preprečujejo, da bi izpolnila obveznosti, ki so ji naložene s pravom Unije, lahko sklicuje na obstoj višje sile.¹⁶

37. Vendar iz sodne prakse izhaja, da je prag za dokazovanje obstoja okoliščin, ki pomenijo višjo silo, visok. Tudi v neobičajnih in nepredvidljivih okoliščinah mora država članica sprejeti vse ukrepe, ki so v njeni pristojnosti, da bi ravnala v skladu s pravom Unije.¹⁷ V sodbi Vilkas je bil v kontekstu Okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje preizkus izoblikovan v smislu posledic nepredvidenih in nepredvidljivih dejanj, ki se jim *kljub vsej skrbnosti* uprave ne bi mogle izogniti,¹⁸ kar je pojem, ki ga je treba razlagati ozko¹⁹. Ta ubeseditev je bila nazadnje sprejeta v sodbi UFC – Que choisir in CLCV.²⁰ Poleg tega, kot je razvidno iz izraza „težave, ki jih v tistem trenutku ni mogoče odpraviti“²¹, ozka razlaga višje sile pomeni, da če je dogodek, ki povzroči nezmožnost izvršitve, začasen, se lahko obveznost, ki izhaja iz prava Unije, odloži le za čas trajanja dogodka in za razumno kratko obdobje.

¹⁴ Glej med drugim sodbo z dne 30. septembra 2021, Računsko sodišče/Pinxten (C-130/19, EU:C:2021:782, točka 781 in navedena sodna praksa). Pravna teorija višje sile se uporablja na različnih področjih prava Unije, kot so konkurenčno pravo, carinsko pravo in javna naročila.

¹⁵ Sodba z dne 25. januarja 2017, Vilkas (C-640/15, v nadaljevanju: sodba Vilkas, EU:C:2017:39, točka 54), in sodba UFC – Que choisir in CLCV (točka 53).

¹⁶ Sodba z dne 25. januarja 2024, Komisija/Irska (Trihalometani v pitni vodi) (C-481/22, EU:C:2024:85). O časovni omejitvi v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe glej sodbo UFC – Que choisir in CLCV (točki 67 in 75). Glej tudi moje sklepne predloge v tej zadevi (C-407/21, EU:C:2022:690, točka 80), v katerih se zatrjuje, da nacionalna zakonodaja, obravnavana v tej zadevi, očitno ni bila zasnovana tako, da bi bili njeni učinki omejeni na obdobje, potrebno za odpravo težav, ki jih je povzročil dogodek, ki bi lahko bil zajet z višjo silo.

¹⁷ Sodba z dne 8. junija 2023, Komisija/Slovaška (Pravica do odstopa od pogodbe brez odstopnine) (C-540/21, EU:C:2023:450, točke od 81 do 88). Splošneje, v skladu z ustaljeno sodno prakso je treba odstopanja od obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi prava Unije, razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 17. decembra 2020, Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito), C-808/18, EU:C:2020:1029, točka 215).

¹⁸ Sodba Vilkas (točka 53).

¹⁹ Prav tam (točka 56).

²⁰ Sodba UFC – Que choisir in CLCV (točka 53). Strožji standard je bil uporabljen v sodbi z dne 17. oktobra 2013, Billerud Karlsborg in Billerud Skärblaca (C-203/12, EU:C:2013:664, točka 31), v okviru Direktive o emisijah toplogrednih plinov, v kateri se je Sodišče na podlagi sodbe Ferriera Valsabbia in drugi/Komisija (združene zadeve 154/78, 205/78, 206/78, od 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 in 85/79, EU:C:1980:81, točka 140) sklicevalo na zunanje dejavnike, ki so taki, da jih ne bi bilo mogoče preprečiti ali se jim izogniti, zaradi česar zadevne osebe *objektivno ne bi mogle* izpolniti svojih obveznosti.

²¹ Glej sodbo z dne 19. decembra 2012, Komisija/Italija (C-68/11, EU:C:2012:815, točka 64).

38. Prav tako ni sporno, da težave v notranjem pravnem redu ne morejo upravičiti nespoštovanja obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.²² Poleg tega se višja sila ne more nanašati na notranje težave, ki izhajajo iz politične ali upravne ureditve države članice ali ki nastanejo zaradi pomanjkanja pooblastil, znanja, sredstev ali virov.²³

39. V sodni praksi, nazadnje med pandemijo covid-19, so se nekatere države članice sklicevale na višjo silo zaradi zdravstvene krize brez primere.²⁴ Vendar je Sodišče odločilo, da čeprav ta pandemija pomeni neizogibne in izredne okoliščine, ne upravičuje samodejno splošne prekinitve obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije. Sodišče je zahtevalo konkreten dokaz o tem, kako je pandemija neposredno preprečila skladnost z zadevno direktivo, in o tem, zakaj ni bilo mogoče sprejeti alternativnih ukrepov za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.²⁵

40. Če povzamem, država članica, ki naleti na težave, ki jih v tistem trenutku ni mogoče odpraviti in ki ji preprečujejo, da bi izpolnila *posebne* obveznosti, ki so ji naložene s pravom Unije, se lahko sklicuje na obstoj višje sile, vendar le za obdobje, ki je potrebno za odpravo teh težav.

2. Ali je člen 18(9) Direktive 2013/33 poseben izraz višje sile

41. Direktiva 2013/33 določa minimalne standarde za sprejem.²⁶ Člen 17 te direktive določa splošna pravila o materialnih pogojih za sprejem in zdravstvenem varstvu.²⁷ Natančneje, v skladu s členom 17(1) in (2) Direktive 2013/33 države članice zagotovijo, da so prosilcem za mednarodno zaščito ob podaji prošnje za mednarodno zaščito na voljo materialni pogoji za sprejem. Države članice morajo zagotoviti tudi, da ukrepi, sprejeti v ta namen, prosilcem omogočajo ustrezen življenjski standard, ki zagotavlja njihovo eksistenco ter varuje njihovo telesno in duševno zdravje. Člen 18 Direktive 2013/33 določa modalitete materialnih pogojev za sprejem.

42. Člen 18(9)(b) Direktive 2013/33 določa, da lahko „[d]ržave članice [...] izjemoma v ustrezno utemeljenih primerih za razumno obdobje, ki mora biti čim krajše, določijo modalitete materialnih pogojev za sprejem, ki so drugačni od tistih, ki jih določa ta člen, kadar [...] so običajno razpoložljive nastanitvene kapacitete začasno polne“. Državam članicam torej omogoča, da izjemoma odstopajo od standardnih materialnih pogojev za sprejem, če je to odstopanje *ustrezno utemeljeno* in velja le za *razumno obdobje, ki je čim krajše*.

²² Sodba UFC – Que choisir in CLCV (točka 72).

²³ Sodba z dne 4. julija 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357, točka 28).

²⁴ Glej sodbo z dne 8. junija 2023, Komisija/Slovaška (Pravica do odstopa od pogodbe brez odstopnine) (C-540/21, EU:C:2023:450). Ta zadeva se je nanašala na to, da je Slovaška republika sprejela zakon, s katerim je bila spremenjena obstoječa zakonodaja, da bi se potovalnim agencijam omogočilo, da strankam ponudijo spremembo obstoječih pogodb o paketnem potovanju ali nadomestno paketno potovanje, namesto da bi jim zagotovile povračilo v 14 dneh, kot zahteva člen 12 Direktive o paketnih potovanjih.

²⁵ Prav tam. Sodišče je ugotovilo, da slovaška zakonodaja, ki zaradi pandemije vse organizatorje paketnih potovanj odvezuje obveznosti povračila, ne izpolnjuje pogojev za sklicevanje na višjo silo. Sodišče je opozorilo, da taka zakonodaja ni omejena le na primere, v katerih so finančne omejitve dejansko nastale, in da velja za vse pogodbe, na katere vpliva pandemija, ne da bi se upošteval poseben finančni položaj organizatorjev.

²⁶ Uvodna izjava 1 Direktive 2013/33.

²⁷ Kot je razvidno iz opredelitev pojmov v členu 2, točki (f) in (g), Direktive 2013/33, „materialni pogoji za sprejem“ pomenijo celovit sklop ukrepov, ki jih države članice zagotavljajo prosilcem v skladu s to direktivo, in vključujejo nastanitev, hrano in obleko, zagotovljeno v naravi ali kot finančna pomoč ali kot kuponi ali kombinacija vseh treh, ter dodatek za dnevne izdatke.

43. V skladu s sodno prakso Sodišča v zvezi z odstopanji je treba to določbo ustrezno uporabiti, da se obravnavajo natančne zahteve in konkretni položaji.²⁸ Poleg tega je treba člen 18(9)(b) Direktive 2013/33 kot izjemno ureditev razlagati ozko, dokazno breme glede izpolnjevanja pogojev, zahtevanih za vsako odstopanje, pa mora nositi organ, ki sprejme odločitev.²⁹ Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so ti pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

44. Namen člena 18(9) Direktive 2013/33 je državam članicam zagotoviti določeno prožnost pri ukrepanju v izrednih razmerah. Čeprav v tej določbi ni izrecno uporabljen pojem višje sile, se sklicuje na izraze „izjemoma“, „v ustrezno utemeljenih primerih“ in „razumno obdobje“. Te elemente je mogoče razumeti kot konkreten izraz pogojev višje sile, ki ustrezajo neobičajnim in nepredvidljivim okoliščinam, če dogodek, ki povzroči izgubo nastanitvenih zmogljivosti, ustreza neobičajnemu in nepredvidljivemu dogodku. Zato je to določbo mogoče razlagati kot posebno zakonodajno priznanje izjemnih okoliščin, ki upravičujejo začasno odstopanje od obveznosti iz člena 18 te direktive. Eden od teh posebnih položajev so začasno polne nastanitvene zmogljivosti, ki so običajno na voljo, pod pogojem, da se dokaže, da je bil dogodek, ki je povzročil izgubo nastanitvenih zmogljivosti, nepredvidljiv in neobičajen.

45. Iz tega sledi, da je člen 18(9) Direktive 2013/33 mogoče razlagati tako, da se nanaša na izredne razmere in tako konkretizira pojem višje sile. Kadar se nastanitvene zmogljivosti zapolnijo zaradi neobičajnih in nepredvidljivih okoliščin, zaradi česar ni mogoče zagotoviti običajnih standardov za sprejem³⁰, ta položaj za obdobje, potrebno za odpravo teh težav, spada pod točko (b) te določbe.

46. V zvezi s tem je Sodišče v sodbi Komisija/Madžarska (Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito)³¹ razsodilo, da „je zakonodajalec Unije s sprejetjem [Direktive] 2013/33 poskrbel tudi za upoštevanje položaja, v katerem bi se morala država članica soočiti z zelo velikim povečanjem števila prošenj za mednarodno zaščito“, pri čemer je dodalo, da „člen 18(9) Direktive 2013/33 dovoljuje[...] delno odstopanje od določb te direktive, kadar so [...] nastanitvene zmogljivosti v sprejemnih centrih izčrpane“.³² Iz te sodbe je mogoče sklepati, da člen 18(9) Direktive 2013/33 določa izjemne okoliščine, ko so nastanitvene zmogljivosti za prosilce za mednarodno zaščito polne. Zlasti s sklicevanjem na „zelo veliko povečanje“ števila prošenj za mednarodno zaščito je jasno poudarjeno, da je namen te določbe soočenje z izrednimi razmerami, ne pa z običajnimi težavami.

²⁸ Glej po analogiji sodbe z dne 8. julija 1987, Komisija/Belgija (247/85, EU:C:1987:339, točka 7); z dne 7. marca 1996, Associazione Italiana per il WWF in drugi (C-118/94, EU:C:1996:86, točka 21), in z dne 11. novembra 2010, Komisija/Italija (C-164/09, EU:C:2010:672, točka 28).

²⁹ Glej po analogiji sodbi z dne 8. junija 2006, WWF Italia in drugi (C-60/05, EU:C:2006:378, točka 34), in z dne 23. aprila 2020, Komisija/Finska (Spomladanski lov na samca navadne gage) (C-217/19, EU:C:2020:291, točka 66).

³⁰ To je v skladu z Direktivo Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 162), ki izrecno določa mehanizme za obvladovanje množičnih prihodov. V primeru izjemne krize lahko Evropska unija uporabi to direktivo, ki določa kolektivni mehanizem za porazdelitev bremena. Člen 1 določa, da je namen te direktive določiti najnižje standarde za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb iz tretjih držav, ki se ne morejo vrniti v svojo matično državo, in podpirati uravnoteženje prizadevanj med državami članicami pri sprejemanju teh oseb in posledicah takega sprejema. Člen 2(a) te direktive določa, da je cilj izvajanja te zaščite zlasti preprečiti, da bi bil sistem, ki se uporablja za priznanje mednarodne zaščite, preobremenjen zaradi množične in hkratne vložitve prošenj za status begunca, kar je v interesu razseljenih oseb in drugih oseb, ki prosijo za mednarodno zaščito.

³¹ Sodba z dne 17. decembra 2020 (C-808/18, EU:C:2020:1029).

³² Glej točki 222 in 223 navedene sodbe. To ugotovitev podpirajo številna sklicevanja na „izjemne okoliščine“, ki vključujejo „nenaden množičen prihod prosilcev za azil“, v obrazložitenem memorandumu glede Direktive Sveta 2003/9/ES z dne 27. januarja 2003 o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 101); glej predlog direktive Sveta o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil, COM(2001) 181 final (UL 2001, C 213 E, str. 286). Zadevno odstopanje izhaja iz člena 14(8) te direktive. Predpostavka polnosti stanovanjskih zmogljivosti je bila razvita v okviru poznejšega zakonodajnega postopka in zato ta obrazložiteni memorandum ne vsebuje nobenega sklicevanja nanjo.

47. Poleg tega in po analogiji, če se je dogodek, kot je pandemija covid-19, štel za dogodek, ki potencialno spada na področje uporabe direktive, kot je Direktiva o paketnih potovanjih, potem lahko zakonodajalec uredi tudi dogodek, kot je množični prihod beguncev, in ta tako spada v okvir direktive. Dalje, če Sodišče priznava, da je mogoče izredne okoliščine posebej urediti s sekundarno zakonodajo na področju potrošniškega prava na podlagi Direktive o paketnih potovanjih, potem je mogoče upravičeno pričakovati, da je mogoče tudi temeljne socialne pravice – kot so tiste iz Direktive 2013/33 – v izrednih razmerah, kot je množičen prihod beguncev, zaradi katerega so obstoječe nastanitvene zmogljivosti polne, urediti z zakonodajo, če so bile razmere nepredvidljive, saj so presegle vse razumne napovedi.

48. Vendar takega množičnega prihoda beguncev ni mogoče obravnavati kot izjemen položaj za neomejeno obdobje, saj ta položaj v nekem trenutku izgubi naravo neobičajnega in nepredvidljivega dogodka. To razlago podpira sklicevanje na „razumno obdobje“ iz člena 18(9) Direktive 2013/33. Poleg tega ta določba vsebuje zahtevo po „ustrezno utemeljenih primerih“, ki v skladu s sodno prakso Sodišča vključuje konkreten dokaz, da je množični prihod oseb, ki prosijo za zaščito, preprečil spoštovanje zadevne direktive. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali so ti pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

49. Iz tega izhaja, da je treba v obravnavani zadevi člen 18(9) Direktive 2013/33 šteti za ustrezno sredstvo obrambe, če reševanje težav traja razumno dolgo. Iz tega sledi, da se država članica po izteku tega razumnega obdobja ne more več sklicevati na to določbo. Poleg tega je treba opozoriti, da člen 18(9)(a) in (b) te direktive obravnava dva zelo specifična scenarija, in sicer oceno posebnih potreb prosilca (a) in začasno polne nastanitvene zmogljivosti (b). Iz tega izhaja, da člen 18(9) Direktive 2013/33 ne ureja drugih scenarijev (kot so naravne nesreče ali vojne, o katerih se je razpravljalo na obravnavi pred Sodiščem), v katerih nastanitev ne obstaja ali ni na voljo zaradi nepremostljivih težav v zadevni državi članici ali njeni bližini. Razlaga člena 18(9) Direktive 2013/33 kot posebnega izraza višje sile torej ne izključuje dejstva, da se lahko države članice v drugih scenarijih sklicujejo na višjo silo kot splošno sredstvo obrambe.

50. Skratka, člen 18(9) Direktive 2013/33 bi bilo treba glede na njegov jasni namen omejenega odstopanja v izjemnih okoliščinah šteti za poseben izraz višje sile. Zato množičen prihod prosilcev za mednarodno zaščito ne more pomeniti samostojnega sredstva obrambe na podlagi obstoja višje sile, saj ta določba že določa okvir za obravnavanje takih prihodov. V obravnavani zadevi se organa države članice ne moreta sklicevati na višjo silo kot sredstvo obrambe za to, da nista zadostila osnovnim potrebam prosilca za mednarodno zaščito, zunaj področja uporabe člena 18(9) Direktive 2013/33.³³

51. Če pa se položaj ne nanaša na začasno polne nastanitvene zmogljivosti zaradi velikega števila prošenj za mednarodno zaščito, bi lahko višja sila – kot ločeno in splošnejše opravičilo – postala upoštevana v okviru drugega dela preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame*.

52. Iz tega izhaja, da položaj začasne polnosti nastanitvenih zmogljivosti zaradi množičnega prihoda beguncev spada na področje uporabe člena 18(9)(b) Direktive 2013/33, če nacionalno sodišče ugotovi, da so izpolnjeni pogoji za uporabo te določbe. V tem primeru je treba vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, preoblikovati, saj se pogoji za uporabo preizkusa iz sodbe *Brasserie du Pêcheur* in *Factortame* preučijo ob predpostavki, da se za obravnavani položaj uporablja člen 18(9) te direktive.

³³ Glej točko 37 teh sklepnih predlogov.

3. Preoblikovanje vprašanj za predhodno odločanje

53. Če bi Sodišče menilo, da se člen 18(9) Direktive 2013/33 uporablja za položaj množičnega prihoda prosilcev za mednarodno zaščito, ki povzroči zapolnitev običajnih nastanitvenih zmogljivosti v državi članici gostiteljici, bi bilo treba vprašanja za predhodno odločanje preoblikovati tako, da predložitveno sodišče Sodišče sprašuje, ali je treba člen 18(9) Direktive 2013/33 v povezavi s pravico do človekovega dostojanstva, določeno v členu 1 Listine, ob upoštevanju njegove jasne funkcije omejenega odstopanja v izjemnih okoliščinah razlagati tako, da v okviru odškodninskega zahtevka preprečuje, da bi se ta država članica sklicevala na višjo silo zaradi polnih nastanitvenih zmogljivosti zaradi takega prihoda.

4. Uporaba preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame*

a) Ravnanje, ki krši pravo Unije

54. Ker člena 17 in 18 Direktive 2013/33 določata splošno obveznost zagotavljanja materialnih pogojev za sprejem, vključno z nastanitvijo, bi nespoštovanje teh določb običajno pomenilo kršitev. Če pa člen 18(9) te direktive dopušča odstopanje v primeru začasne zapolnitve nastanitvenih zmogljivosti in se razlaga kot izraz višje sile, potem se dejstvo, da država članica ni zagotovila nastanitve, ne šteje nujno za nezakonito, če so izpolnjeni pogoji za sklicevanje na to določbo. V tem primeru kršitev v smislu preizkusa iz sodbe *Brasserie du Pêcheur* in *Factortame* ne bi izhajala neposredno iz členov 17 in 18 Direktive 2013/33, temveč iz morebitne napačne uporabe člena 18(9) te direktive ali neupravičenega sklicevanja nanj. Če bi se država članica neupravičeno sklicevala na višjo silo na podlagi člena 18(9) Direktive 2013/33, ne da bi bili izpolnjeni zadevni pogoji, bi se kršitev nanašala na prav to določbo.

55. Če je torej člen 18(9) Direktive 2013/33 napačno uporabljen – na primer če pogoji za odstopanje niso izpolnjeni – lahko država članica še vedno krši obveznosti iz te direktive. V takem primeru bi lahko nastala odgovornost države, če bi bila kršitev dovolj resna z vidika prava Unije.

b) Dovolj resna kršitev prava Unije

1) Preizkus, izoblikovan v sodni praksi

56. Sodišče je razsodilo, da če imajo države članice diskrecijsko pravico, dovolj resna kršitev pomeni, da je država članica očitno in resno kršila meje te diskrecijske pravice.³⁴ Zato naj bi bil preizkus iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame* „odvisen od diskrecije“.³⁵

57. Sodišče je v točki 55 sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame* pojasnilo, da je odločilno merilo za ugotovitev, ali je kršitev prava Unije dovolj resna, to, ali zadevna država članica ali institucija Unije očitno in resno ni upoštevala omejitev svojega polja proste presoje. V zvezi s presojo, ali država članica očitno in resno ni upoštevala omejitev polja proste presoje, je Sodišče

³⁴ Glej na primer v zvezi z nepogodbno odgovornostjo Unije sodbo z dne 4. aprila 2017, Varuh človekovih pravic/*Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 37). Podobno, kar zadeva države članice, dovolj resna kršitev pomeni, „da je država članica očitno in resno kršila meje svoje diskrecijske pravice“. Glej na primer sodbo z dne 4. oktobra 2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, točka 105).

³⁵ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Komisija/Nizozemska (C-395/17, EU:C:2019:98, točka 59).

naštelo nekatere dejavnike, ki jih je mogoče upoštevati.³⁶ Sodišče je v točki 56 te sodbe navedlo, da dejavniki, ki jih pristojno sodišče lahko upošteva, vključujejo stopnjo jasnosti in natančnosti prekršenega pravila, obseg diskrecijske pravice, ki jo to pravilo pušča nacionalnim organom oziroma organom Unije, ali je bila kršitev ali škoda storjena oziroma povzročena namenoma ali nenamenoma, ali je bila morebitna napačna uporaba prava opravičljiva ali neopravičljiva,³⁷ morebitno dejstvo, da je ravnanje institucije Unije lahko pripomoglo k opustitvi, sprejetju ali nadaljnji uporabi nacionalnih ukrepov ali prakse, ki so v nasprotju s pravom Unije.³⁸ Vsekakor je kršitev prava Unije očitno dovolj resna, če se pri njej vztraja kljub sodbi, v kateri je ugotovljena očitana neizpolnitev obveznosti, ali sodbi o vprašanju za predhodno odločanje oziroma ustaljeni sodni praksi Sodišča glede zadevne problematike, iz katere je razvidno, da obravnavano ravnanje pomeni kršitev.³⁹

58. Če pa je imela država članica le precej omejeno polje proste presoje ali ga celo ni imela, lahko za ugotovitev dovolj resne kršitve zadostuje že kršitev prava Unije.⁴⁰

2) Ali člen 18(9) Direktive 2013/33 državam članicam dopušča polje proste presoje

59. Zdi se, da člen 18(9) Direktive 2013/33 državam članicam dopušča določeno polje proste presoje glede tega, kako bodo ravnale v primeru polnih nastanitvenih zmogljivosti. V zvezi s tem ta določba državam članicam omogoča, da *izjemoma določijo drugačne modalitete* materialnih pogojev za sprejem, kadar so nastanitvene zmogljivosti začasno polne. To kaže, da imajo države članice nekaj manevrskega prostora pri odločanju o tem, kako zagotoviti materialne pogoje za sprejem v primeru nerazpoložljivosti nastanitve. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da v členu 18(9) Direktive 2013/33 ni natančno opredeljeno, kako naj države članice obravnavajo pomanjkanje zmogljivosti, kar pomeni, da imajo določeno polje proste presoje pri odločanju o posebnih ukrepih, ki jih bodo sprejele, bodisi v zvezi z zasilnimi zavetišči, začasnimi nastanitvami, finančno podporo ali drugimi rešitvami. Taka ugotovitev je podprta s sodno prakso Sodišča, v kateri je pojasnjeno, da je obveznost zagotavljanja materialnih pogojev za sprejem zavezujoča, vendar imajo države članice določeno polje proste presoje glede načina, kako jo izpolniti.⁴¹

60. Sodišče je na primer v sodbi Saciri priznalo, da imajo države članice polje proste presoje pri izbiri načina zagotavljanja materialnih pogojev za sprejem – bodisi z neposredno nastanitvijo bodisi s finančnimi nadomestili. Vendar, kot je Komisija pravilno poudarila na obravnavi, se to polje proste presoje nanaša na sredstva, ne pa na načelo. Čeprav se je ta sodba nanašala na splošne obveznosti glede sprejema in ne na odstopanja na podlagi člena 18(9) Direktive 2013/33, je tudi v obravnavani zadevi upoštevno načelo, da imajo države članice določeno polje proste presoje v zvezi z izvajanjem v mejah prava Unije.

³⁶ Glej tudi sodbi z dne 26. januarja 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, točka 30), in z dne 25. marca 2021, Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, točka 113). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke Čapeta v zadevi Dyson in drugi/Komisija (C-122/22 P, EU:C:2023:552, točka 70).

³⁷ Glej tudi sodbo z dne 4. decembra 2003, Evans (C-63/01, EU:C:2003:650, točka 86 in navedena sodna praksa).

³⁸ Sodba z dne 13. marca 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (C-524/04, EU:C:2007:161, točka 119 in navedena sodna praksa).

³⁹ Prav tam (točka 120).

⁴⁰ Glej sodbi z dne 23. maja 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, točka 28), in z dne 25. januarja 2007, Robins in drugi (C-278/05, EU:C:2007:56, točka 71).

⁴¹ Glej sodbe z dne 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956); z dne 27. februarja 2014, Saciri in drugi (C-79/13, EU:C:2014:103, v nadaljevanju: sodba Saciri), in z dne 27. septembra 2012, Cimade in GISTI (C-179/11, EU:C:2012:594). Sodišče je na primer v sodbi Saciri razsodilo, da morajo države članice zagotoviti, da lahko prosilci za azil družinsko nastanitev pridobijo tudi na zasebnem najemniškem trgu.

61. Poudariti je treba, da člen 18(9) Direktive 2013/33 določa podlago in omejitve pravice držav članic, da odstopajo od člena 18, od (1) do (8), ne pa od širših obveznosti iz Direktive ali prava Unije na področju azila kot celote. Člen 18(9) Direktive 2013/33 državam članicam podeljuje le zelo omejeno diskrecijsko pravico, saj se nanaša na „[določitev drugačnih] modalitet“ za materialne pogoje sprejema. Poleg tega člen 18(9) Direktive 2013/33 nedvoumno določa obveznost zadostitve „osnovnim potrebam“ prosilcev za mednarodno zaščito. Iz tega sledi, da čeprav lahko države članice izberejo način zagotavljanja pogojev za sprejem, se ne morejo izogniti obveznosti, ki jim jo nalaga pravo Unije, da zadostijo osnovnim potrebam, kot je ustrezna nastanitev prosilcev za mednarodno zaščito⁴², s čimer se zagotovi spoštovanje temeljnih pravic teh prosilcev.

62. V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen Direktive 2013/33 zagotoviti polno spoštovanje temeljne pravice do človekovega dostojanstva iz člena 1 Listine, ki je tesno povezana s členom 4 te listine⁴³. Pravica do človekovega dostojanstva je absolutna pravica, od katere ni mogoče odstopati,⁴⁴ ki je temelj drugih temeljnih pravic in je ni mogoče omejiti.

63. Sodišče je tako večkrat potrdilo, da splošna sistematika in cilj Direktive 2013/33 ter spoštovanje nedotakljivosti človekovega dostojanstva iz člena 1 Listine absolutno nasprotujejo temu, da države članice prosilcu za azil – čeprav začasno – ne zagotovijo minimalnih materialnih pogojev za sprejem, določenih s to direktivo.⁴⁵ V zvezi z naravo minimalnih standardov, ki se zahtevajo od držav članic, je v uvodni izjavi 11 Direktive 2013/33 navedeno, da je treba prosilcem za mednarodno zaščito zagotoviti „dostojen življenjski standard“.⁴⁶

64. Natančneje, Sodišče je v sodbi *Saciri* poudarilo, da morajo materialni pogoji za sprejem ne glede na to, ali so zagotovljeni v naravi ali v obliki finančne pomoči ali kuponov, zadoščati za „pokritje temeljnih potreb prosilcev za azil“,⁴⁷ kar pomeni, da morajo zadoščati za zagotovitev dostojnega življenjskega standarda, biti primerni za zdravje prosilcev in biti zmožni zagotoviti njihovo eksistenco, in sicer tako, da jim omogoča pridobitev nastanitve, po potrebi na zasebnem najemniškem trgu⁴⁸. Za namene obravnavane zadeve je treba poudariti, da je Sodišče izrecno

⁴² Glej sodbo *Saciri* in drugi (točke od 35 do 40 in od 46 do 49).

⁴³ Člena 1 in 4 Listine sta bila v okviru zadev v zvezi z minimalnimi pogoji za sprejem tesno povezana v zadevi v sodbi z dne 19. marca 2019, *Jawo* (C-163/17, v nadaljevanju: sodba *Jawo*, EU:C:2019:218, točka 92). Ta povezava je bila prisotna tudi v sodbi z dne 19. marca 2019, *Ibrahim in drugi* (C-297/17, C-318/17, C-319/17 in C-438/17, v nadaljevanju: sodba *Ibrahim in drugi*, EU:C:2019:219), in v sodbi z dne 24. aprila 2018, *MP* (Subsidiarna zaščita za žrtev preteklega mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, točka 36). Sodišče je opozorilo na absolutnost pravice, določene v členu 4 Listine, ki je tesno povezana s pravico do spoštovanja človekovega dostojanstva. Glej v tem smislu sodbi z dne 5. aprila 2016, *Aranyosi in Căldăraru* (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, točka 85), in z dne 6. septembra 2016, *Petruhhin* (C-182/15, EU:C:2016:630, točka 56). O absolutnosti pravice, določene v členu 1 Listine, ali neobstoju možnosti odstopanja od nje glej Dupré, C., „Article 1 – Human dignity“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., in Ward, A. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, str. 14 in 15, Jones, J., „Human Dignity in the EU Charter of Fundamental Rights and its Interpretation Before the European Court of Justice“, *Liverpool Law Review*, zvezek 33, 2012, str. 287.

⁴⁴ Glej sodbi z dne 16. februarja 2017, C. K. in drugi (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, točka 59), in z dne 24. aprila 2018, *MP* (Subsidiarna zaščita za žrtev preteklega mučenja) (C-353/16, EU:C:2018:276, točka 36). Glej tudi Dupré, C., „Article 1 – Human dignity“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., in Ward, A. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, str. 20. Čeprav človekovo dostojanstvo ni izrecno navedeno med pravicami v Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), njegova temeljna narava kaže na to, da od njega ni mogoče odstopati. Čeprav ta konvencija ne vsebuje izrecno posebnega člena, ki bi se nanašal izključno na človekovo dostojanstvo, je ta pojem neločljivo povezan z njo in je temelj številnih njenih določb, zlasti člena 3, ki prepoveduje mučenje in nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje. V zvezi z odstopanjem od obveznosti po EKČP člen 15(2) EKČP določa nekatere pravice, kot sta pravica do življenja (člen 2) ter prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (člen 3), od katerih ni dovoljeno odstopati niti v izrednih razmerah.

⁴⁵ Sodba z dne 1. avgusta 2022, *Ministero dell'Interno* (Ukinitev materialnih pogojev za sprejem) (C-422/21, EU:C:2022:616, točka 39); sodba *Saciri* (točka 35), in sodba z dne 27. septembra 2012, *Cimade in GISTI* (C-179/11, EU:C:2012:594, točka 56).

⁴⁶ Glej tudi uvodno izjavo 35 Direktive 2013/33.

⁴⁷ Sodba *Saciri* (točka 48).

⁴⁸ Natančneje, Sodišče je v sodbi *Saciri* (točka 42), razsodilo, da mora pomoč oziroma podpora v obliki socialne pomoči zadoščati za kritje stroškov zasebne nastanitve, če so javni objekti za nastanitev prosilcev za azil polno zasedeni.

odločilo, da morajo države članice zagotoviti, da nacionalni organi spoštujejo minimalne standarde za sprejem prosilcev za azil, in da zasedenost mreže za sprejem ne more upravičiti nikakršnega odstopanja od spoštovanja teh standardov.⁴⁹

65. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da spoštovanje človekovega dostojanstva v smislu člena 1 Listine zahteva, da zadevna oseba ni v skrajnem premoženjskem položaju, ki ji ne bi omogočal zadovoljitve najosnovnejših potreb, kot so namestitev, hrana, obleka in higiena, in zaradi katerega bi bilo ogroženo njeno telesno ali duševno zdravje ali bi se znašla v stanju poslabšanja razmer, ki ni združljivo s tem dostojanstvom.⁵⁰ Dalje, Sodišče je razsodilo, da bi bil člen 4 Listine kršen, če bi brezbržnost organov države članice povzročila, da bi se oseba, ki je povsem odvisna od javne pomoči, neodvisno od svoje volje in osebne izbire znašla v položaju hudega materialnega pomanjkanja, zaradi katerega ne bi mogla zadovoljiti svojih najosnovnejših potreb, kot so med drugim hrana, higiena in nastanitev, in zaradi katerega bi bilo ogroženo njeno telesno ali duševno zdravje ali bi se znašla v stanju poslabšanja razmer, ki ni združljivo s človekovim dostojanstvom.⁵¹

66. V zvezi s tem je Sodišče v zadevi, ki se je nanašala na ukinitve materialnih pogojev za sprejem, ponovno potrdilo, da tudi začasno nezagotavljanje vseh materialnih pogojev za sprejem ali pogojev v zvezi z nastanitvijo, hrano ali obleko ne bi bilo združljivo z obveznostjo, da se prosilcu zagotovi dostojen življenjski standard, ker bi mu bila odvzeta možnost zadovoljitve najosnovnejših potreb, kot so namestitev, hrana, obleka in higiena.⁵²

67. Glede na navedeno menim, da je treba člen 18(9) Direktive 2013/33 ob upoštevanju pravice do človekovega dostojanstva in varstva pred nečloveškim ali ponižujočim ravnanjem iz členov 1 in 4 Listine razlagati, prvič, kot poseben izraz višje sile, saj ima jasno funkcijo omejenega odstopanja v izjemnih okoliščinah, drugič, tako da se uporablja v primeru množičnega prihoda oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, zaradi katerega so običajne nastanitvene zmogljivosti v državi članici gostiteljici polne, in tretjič, da v okviru odškodninskega zahtevka nasprotuje temu, da bi se ta država članica sklicevala na višjo silo zaradi polnih nastanitvenih zmogljivosti zaradi takšnega prihoda.

68. Za primer, da bi Sodišče ugotovilo, da zadeve ni mogoče rešiti na podlagi člena 18(9) Direktive 2013/33, in bi menilo, da je treba preučiti uporabo višje sile kot samostojnega sredstva obrambe, bom podredno predstavila naslednje točke.

B. Višja sila kot samostojno sredstvo obrambe

69. Ob predpostavki, da se je na primer višje sile mogoče sklicevati kot na samostojno sredstvo obrambe zoper odškodninski zahtevek zaradi kršitve Direktive 2013/33 s strani države članice, predložitveno sodišče sprašuje, ali se to sredstvo obrambe lahko uporabi v okoliščinah obravnavane zadeve.

⁴⁹ Sodba Saciri (točka 50).

⁵⁰ Sodba z dne 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, točka 46), v kateri je navedena sodba Jawo (točka 92 in navedena sodna praksa).

⁵¹ Glej v tem smislu sodbo Jawo (točka 92), in sodbo z dne 16. julija 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, točka 51).

⁵² Glej sodbo z dne 12. novembra 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, točka 47). Natančneje, Sodišče je v točkah 47 in 48 te sodbe pojasnilo, da sankcija, ki bi pomenila ukinitve, čeprav le začasno, vseh materialnih pogojev za sprejem ali materialnih pogojev za sprejem v zvezi z nastanitvijo, hrano ali obleko, ne bi bila združljiva z obveznostjo, da se prosilcu zagotovi dostojen življenjski standard, ker bi mu bila odvzeta možnost zadovoljitve najosnovnejših potreb, prav tako pa bi pomenila kršitev zahteve po sorazmernosti, ker tudi najstrožje sankcije prosilcu ne smejo odvzeti možnosti zadovoljitve njegovih najosnovnejših potreb.

1. Opredelitev pravila, ki ga je kršila zadevna država članica

70. Uvodoma je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče ni opredelilo, katero pravilo iz Direktive 2013/33 je zadevna država članica kršila. Namesto tega se sklicuje na kršitev „obveznosti na podlagi prava Unije“, ki izhajajo iz „nedotakljivih pravic iz Listine (v tem primeru iz člena 1), ki so v [navedeni direktivi] izražene kot zavezujoče ter kot take, od katerih ni mogoče odstopati, in ki se nanašajo na najosnovnejše potrebe, potrebne za doseg minimalnega standarda človekovega dostojanstva“.

71. Menim, da je treba pred uporabo drugega dela preizkusa iz sodbe *Brasserie du Pêcheur* in *Factortame* opredeliti pravilo, ki ga je zadevna država članica kršila.

72. V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da višja sila, kadar je navedena kot razlog za neskladnost z Direktivo 2013/33, deluje kot „splošna utemeljitev“, saj je njen namen upravičiti nespoštovanje *vseh* določb te direktive. Vendar se v okviru preučitve trditve tožečih strank zdi, da sta pravili, ki ju je Irska kršila, določeni v členih 17 in 18 Direktive 2013/33. Čeprav mora konkretno pravilo, ki je bilo kršeno, opredeliti predložitveno sodišče, se za namene obravnavane zadeve domneva, da je sporno pravilo vsebovano v teh dveh členih Direktive 2013/33.

2. Drugi del preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame* ter presoja diskrecijske pravice

73. Minister trdi, da bi moralo nacionalno sodišče glede obstoja dovolj resne kršitve med drugim upoštevati, ali je bila kršitev namerna ali nenamerna, ali je bila napačna uporaba prava opravičljiva ali neopravičljiva, ter stališča, ki so jih zavzele institucije Unije. V bistvu trdi, da sta množični prihod ukrajinskih beguncev po začetku vojne leta 2022 in povečanje števila prosilcev za mednarodno zaščito po pandemiji covid-19 pomenila višjo silo, tako da je bila kršitev pravic tožečih strank nenamerna.

74. Kot sem že navedla, je drugi del preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame* odvisen od diskrecije.⁵³ V zvezi s tem je treba razlikovati med kršitvijo v zvezi z „osnovnimi potrebami“ v smislu člena 18(9) Direktive 2013/33 na eni strani in kršitvijo drugih obveznosti iz členov 17 in 18 te direktive na drugi strani, saj države članice pri izvajanju teh določb nimajo enakega polja proste presoje. V nasprotju s pojmom „osnovne potrebe“ iz člena 18(9), zadnji stavek, Direktive 2013/33⁵⁴ druge obveznosti iz členov 17 in 18 Direktive 2013/33 dopuščajo polje proste presoje na nekaterih področjih, kot so sredstva za zadovoljitev materialnih potreb prosilca za mednarodno zaščito, ki lahko presegajo kritje njegovih osnovnih potreb.

75. Člen 18(9), *in fine*, Direktive 2013/33 namreč določa minimalni standard za „osnovne potrebe“, od katerega ni mogoče odstopati, znotraj širšega okvira členov 17 in 18 te direktive. Njegov namen je zagotoviti, da države članice še naprej zavezuje absolutna zahteva po zaščiti osnovnih potreb prosilcev, kar v bistvu prevlada nad kakršno koli diskrecijsko pravico, podeljeno državam članicam, če ne zadostijo osnovnim potrebam prosilcev za mednarodno zaščito. V zvezi z zahtevami, ki izhajajo iz pojma „osnovne potrebe“, razlaganega ob upoštevanju člena 1 Listine, je treba ugotoviti, da države članice nimajo nobenega polja proste presoje glede vprašanja, ali lahko

⁵³ Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

⁵⁴ Člen 18(9), *in fine*, Direktive 2013/33 določa, da „[t]aki drugačni pogoji v vsakem primeru zadoščajo za kritje osnovnih potreb“, s čimer tako omejuje obseg odstopanja od obveznosti zagotavljanja materialnih pogojev za sprejem iz te določbe v primeru izjemnih okoliščin.

zadostijo tem osnovnim potrebam. Zato že samo dejstvo, da te osnovne potrebe niso zadovoljene, pomeni dovolj resno kršitev, ne da bi bilo treba preučiti druge dejavnike v okviru drugega dela preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame*.

76. Taka razlaga tega preizkusa je poleg tega v skladu z Listino, ker je pojem „osnovne potrebe“ neločljivo povezan s človekovim dostojanstvom, ki je, kot sem pojasnila zgoraj, absolutna pravica, od katere ni mogoče odstopati in ki je temelj drugih temeljnih pravic ter je ni mogoče omejiti.⁵⁵ To pomeni, da je vsaka kršitev obveznosti iz člena 1 Listine vedno resna. *Nedotakljivost* v smislu člena 1 Listine pomeni, da se tej zaščiti ni mogoče nikoli odpovedati, niti v izrednih primerih.⁵⁶

77. V skladu s tem v okviru drugega dela preizkusa iz sodbe *Brasserie du pêcheur* in *Factortame* neizpolnjevanje obveznosti zagotavljanja osnovnih potreb posega v človekovo dostojanstvo zadevne osebe, zaradi česar je samodejno dovolj resno.

78. V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali lahko višja sila upraviči nespoštovanje obveznosti zadostitve „osnovnim potrebam“ prosilcev za mednarodno zaščito, ki je neločljivo povezana s temeljno pravico do človekovega dostojanstva. Menim, da se je težko sklicevati na višjo silo, če kršitev vpliva na absolutne pravice, kot je človekovo dostojanstvo, ravno zato, ker od teh pravic ni mogoče odstopati.

79. Ker se z Direktivo 2013/33 uresničujejo obveznosti na področju temeljnih pravic, jo je treba razlagati v skladu s členoma 1 in 4 Listine, ki ju je treba v skladu z obveznostjo, ki izhaja iz člena 52(3) Listine, razlagati ob upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zvezi s členom 3 EKČP. To sodno prakso je treba upoštevati pri ugotavljanju, ali je država članica opustila zagotavljanje „osnovnih potreb“ prosilcem za mednarodno zaščito v smislu člena 18(9) te direktive.

80. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je ESČP v sodbi z dne 2. julija 2020, *N. H. in drugi proti Franciji*⁵⁷, ugotovilo, da je Francija kršila člen 3 EKČP v okoliščinah, ko so bili prosilci za azil prikrajšani za osnovne potrebe, kot sta zatočišče in dostop do sanitarij. Presoja ESČP je temeljila na več ključnih merilih, med katerimi so bili, prvič, materialni življenjski pogoji prosilcev za mednarodno zaščito med čakanjem na izid njihove prošnje za azil, drugič, trajanje teh pogojev in pomanjkanje ustrezne podpore v tem času⁵⁸, tretjič, obstoj pozitivne obveznosti države⁵⁹, četrtič, posebna ranljivost prosilcev kot prosilcev za azil in, petič, ali so nacionalni organi sprejeli potrebne ukrepe za zagotovitev, da so imeli prosilci dostop do nastanitve ali drugih oblik socialne pomoči. Nepravočasno in neučinkovito ukrepanje je prispevalo k ugotovitvi kršitve.⁶⁰

81. V zvezi s tem je v sodbi ESČP v zadevi *N. H. in drugi proti Franciji* opredeljen prag, pod katerim materialni pogoji postanejo nečloveški ali poniževalni. To pomeni, da prava Unije ni mogoče razlagati na način, ki bi državam članicam omogočil uporabo nižjih nacionalnih standardov. Tako v okviru razlage Direktive 2013/33 zahteve glede ustrezne nastanitve,

⁵⁵ Glej točko 62 teh sklepnih predlogov.

⁵⁶ Glej Dupré, C., „Article 1 – Human dignity“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., in Ward, A. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, str. 20.

⁵⁷ CE:ECHR:2020:0702JUD002882013.

⁵⁸ To je vključevalo dejavnike, kot so brezdomstvo, pomanjkanje dostopa do osnovnih potrebščin (hrana, zatočišče, higiena) in izpostavljenost neugodnim vremenskim razmeram.

⁵⁹ ESČP je ugotovilo, da te pozitivne obveznosti obstajajo na podlagi prava Unije. Glej na primer točko 116 navedene sodbe.

⁶⁰ Na podlagi teh dejavnikov je ESČP ugotovilo, da so bili *N. H.*, *K. T.* in *A. J.* zaradi izrednega materialnega pomanjkanja in neustrezne pomoči države deležni ravnanja, ki je v nasprotju s členom 3 EKČP. Vendar ESČP v zvezi z osebo *S. G.* ni ugotovilo kršitve. Zdi se, da je bila razlika v teh zadevah v trajanju trpljenja prosilcev.

razpolaganja z zadostnimi sredstvi za ohranitev dostojnega življenjskega standarda in dostopa do zdravstvenega varstva ne smejo biti nižje od tistega, kar se zahteva s členom 1 Listine. V nasprotnem primeru bi zaradi teh nižjih standardov obstajala nevarnost, da bodo prosilci za azil izpostavljeni pogojem, ki pomenijo nečloveško ali ponižujoče ravnanje. V zvezi s tem je treba opozoriti, da Sodišče v sodbi Ibrahim in drugi praga resnosti ni opredelilo s sklicevanjem na sodno prakso ESČP o členu 3 EKČP, temveč s sklicevanjem na prag, sprejet v sodbi Jawo, to je na „položaj hudega materialnega pomanjkanja“.⁶¹ Poleg tega se zdi, da je glavni dejavnik, ki določa resnost kršitve, stopnja trpljenja posameznikov, ki je potrebna za sprožitev uporabe člena 1 Listine, in ne namen ali krivda države.

82. Če država članica ne zagotovi osnovne nastanitve, sredstev za preživljanje ali zdravstvenega varstva, s tem krši člena 17 in 18 Direktive 2013/33 ter člena 1 in 4 Listine. Država članica se torej ne more sklicevati na višjo silo, da bi upravičila, da ni poskrbela za osnovne potrebe prosilcev za mednarodno zaščito. Poleg tega, tudi če bi dopustili možnost, da država članica zaradi višje sile ne bi spoštovala nekaterih določb Direktive, bi še vedno imela dolžnost dejavno varovati človekovo dostojanstvo.⁶²

83. Iz tega sledi, da države članice za namene drugega dela preizkusa iz sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame – če bi ga Sodišče kljub vsemu izvedlo – nimajo diskrecijske pravice, da bi znižale raven zaščite pod minimalne standarde, ki jih zahtevata člena 1 in 4 Listine, katerih namen je preprečiti nečloveško ali ponižujoče ravnanje. Čeprav države članice ohranijo določeno polje proste presoje glede tega, kako organizirajo in izvajajo pogoje za sprejem, morajo pri izvajanju Direktive 2013/33 doseči ta minimalni prag varstva temeljnih pravic. Če Irska tega ni storila, kar mora preveriti predložitveno sodišče, trditev ministra, da se je v obravnavani zadevi mogoče sklicevati na višjo silo, ker sta bili neizpolnitev obveznosti in škoda, ki je posledično nastala, nenamerni, ter da je bila zadevna napaka opravičljiva, ni mogoče upoštevati za namene uporabe drugega dela preizkusa iz sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame.

84. Nazadnje, minister trdi, da so prizadevanja na ravni Unije za vzpostavitev pakta o migracijah in azilu, katerega cilj je doseči pravičnejšo porazdelitev prošenj za mednarodno zaščito, „stališče institucije [Unije]“ v smislu preizkusa iz sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame. Po mnenju ministra ta pakt odraža priznanje Evropske unije, da sedanji zakonodajni okvir ne zagotavlja pravične porazdelitve prošenj za azil. V zvezi s tem je treba poudariti, da ta pakt ne nadomešča, spreminja ali odlaga izvajanja določb Direktive 2013/33 za nazaj. Dokler se zakonodajne spremembe ne sprejmejo in ne začnejo veljati, države članice še naprej zavezujejo obstoječa pravila, ki jih morajo spoštovati. Iz tega sledi, da se minister ne more sklicevati na sprejetje pakta o migracijah in azilu, da bi upravičil, da Irska ni zadostila osnovnim potrebam prosilcev za mednarodno zaščito. Poleg tega, čeprav ta pakt priznava pomanjkljivosti sedanjega zakonodajnega okvira skupnega evropskega azilnega sistema, to še ne pomeni, da gre za priznanje pravnih kršitev na ravni Unije. Tako priznanje ne pomeni sprejetja institucionalnega stališča, ki države članice izvzema iz odgovornosti za kršitve temeljnih pravic, storjene v preteklosti.

85. Iz tega sledi, da če država članica prosilcu za mednarodno zaščito ne zagotovi zadovoljive osnovnih potreb, krši člena 17 in 18 Direktive 2013/33 skupaj s členoma 1 in 4 Listine ter se ne more sklicevati na višjo silo, da bi upravičila neizpolnitev te obveznosti.

⁶¹ Glej sodbo Ibrahim in drugi (točka 90).

⁶² Glej Dupré, C., „Article 1 – Human dignity“, v Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., in Ward, A. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2021, str. 19.

V. Predlog

86. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj odloči tako:

Člen 18(9) Direktive 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito v povezavi s pravico do človekovega dostojanstva in varstva pred nečloveškim ali ponižujočim ravnanjem, ki sta določeni v členu 1 oziroma členu 4 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,

je treba razlagati, prvič, kot poseben izraz višje sile, saj ima jasno funkcijo omejenega odstopanja v izrednih okoliščinah, drugič, tako da se uporablja v primeru množičnega prihoda oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, zaradi katerega so običajne nastanitvene zmogljivosti v državi članici gostiteljici polne, in tretjič, tako da v okviru odškodninskega zahtevka nasprotuje temu, da bi se ta država članica sklicevala na višjo silo zaradi polnih nastanitvenih zmogljivosti zaradi takšnega prihoda.