



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

4. lipnja 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Politika azila – Zajednički postupci za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite – Direktiva 2013/32/EU – Članak 46. – Pravo na učinkoviti pravni lijek – Cjelovito i *ex nunc* ispitivanje – Opseg ovlasti prvostupanjskog suda – Ispitivanje činjenica od strane prvostupanjskog suda – Ispitivanje potreba za međunarodnom zaštitom od strane prvostupanjskog suda”

U predmetu C-198/25 [Quotal]ⁱ,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu, Nizozemska), odlukom od 11. ožujka 2025., koju je Sud zaprimio 11. ožujka 2025., u postupku

S

protiv

Minister van Asiel en Migratie

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca drugog vijeća, F. Schalin, M. Gavalec (izvjestitelj) i Z. Csehi, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Čapeta,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 27. listopada 2025.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za S, S. Rafi, stručnjakinja, i G. P. G. Willemse-Schoenmakers, *advocate*,
- za nizozemsku vladu, A. Hanje i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, F. Blanc, M. Debieuvre i F. van Schaik, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

ⁱ Naziv ovog predmeta izmišljen je. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne od stranaka u postupku.

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. i ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L), samostalno ili u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između osobe S, pakistanskog državljanina i ministra van Aziel en Migratie (ministar za azil i migracije, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar) u vezi s odlukom potonjeg kojom je odbijen zahtjev za međunarodnu zaštitu osobe S.

Pravni okvir

Direktiva 2011/95/EU

- 3 Članak 4. Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L), naslovljen „Procjena činjenica i okolnosti”, propisuje:

„ 1. Države članice mogu utvrditi kao obvezu podnositelja zahtjeva da čim prije dostavi sve potrebne elemente kojima će potkrijepiti svoj zahtjev za međunarodnu zaštitu. Dužnost je države članice da u suradnji s podnositeljem zahtjeva procijeni odgovarajuće elemente zahtjeva.

2. Elementi iz stavka 1. uključuju izjave podnositelja zahtjeva i svu dokumentaciju kojom on raspolaže i koja se odnosi na njegovu dob, podrijetlo, uključujući i podrijetlo njegove rodbine, njegov identitet, državljanstvo/državljanstva, zemlju(-e) i mjesto(-a) prethodnog boravišta, prethodne zahtjeve za azilom, smjerove putovanja, putne isprave i razloge za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

3. Zahtjevi za međunarodnom zaštitom procjenjuju se pojedinačno, pri čemu se uzima u obzir sljedeće:

- (a) sve odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu, uključujući zakone i propise zemlje podrijetla i način na koji se oni primjenjuju;
- (b) odgovarajuće izjave i dokumentaciju koje je dostavio podnositelj zahtjeva uključujući informacije o tome je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi;

- (c) položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući čimbenike kao što su podrijetlo, spol i dob, kako bi se procijenilo bi li se, s obzirom na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, postupci kojima je podnositelj zahtjev bio izložen ili bi mogao biti izložen mogli smatrati proganjanjem ili ozbiljnom nepravdom;
 - (d) podatak o tome jesu li aktivnosti podnositelja zahtjeva, nakon što je napustio zemlju podrijetla, bile usmjerene stvaranju neophodnih uvjeta za traženje međunarodne zaštite, kako bi se procijenilo mogu li ove aktivnosti izložiti podnositelja zahtjeva proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi ako se vrati u tu zemlju;
 - (e) podatak o tome može li se od podnositelja zahtjeva razumno očekivati da će se staviti pod zaštitu druge zemlje u kojoj bi mogao dokazati državljanstvo.
4. Činjenica da je podnositelj zahtjeva već bio izložen proganjanju ili ozbiljnoj nepravdi ili izravnim prijetnjama takvim proganjanjem ili nepravdom, predstavlja ozbiljnu naznaku za njegov osnovani strah od proganjanja ili od trpljenja ozbiljne nepravde, ako ne postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da se takvo proganjanje ili ozbiljna nepravda neće ponoviti.
5. Ako država članica primjenjuje načelo prema kojemu je dužnost podnositelja zahtjeva potkrijepiti dokazima zahtjev za međunarodnu zaštitu i ako neke izjave podnositelja zahtjeva nisu potkrijepljene dokumentacijom ili drugim dokazima, tim izjavama ne treba potvrditi ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:
- (a) podnositelj zahtjeva je učinio iskreni napor da svoj zahtjev potkrijepi dokazima;
 - (b) podneseni su svi odgovarajući elementi kojima raspolaže podnositelj zahtjeva i dana su zadovoljavajuća objašnjenja u pogledu manjka drugih odgovarajućih elemenata;
 - (c) utvrdilo se da su izjave podnositelja zahtjeva dosljedne i prihvatljive te da ne proturječe dostupnim posebnim i općim informacijama relevantnima za njegov slučaj;
 - (d) podnositelj zahtjeva je zatražio međunarodnu zaštitu što je prije mogao, osim ako podnositelj zahtjeva može predložiti opravdane razloge zašto to nije učinio; i
 - (e) utvrđena je opća vjerodostojnost podnositelja zahtjeva.”

Direktiva 2013/32

- 4 Uvodne izjave 16., 18., 22. i 34. Direktive 2013/32 glase kako slijedi:

„(16) Važno je da odluke o svim zahtjevima za međunarodnu zaštitu se donose na temelju činjenica te da ih u prvom stupnju izdaju tijela čije je osoblje ima odgovarajuće znanje i ima potrebnu izobrazbu u području međunarodne zaštite.

[...]

- (18) U interesu je država članica i podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu da se odluke o zahtjevima za međunarodnu zaštitu donose što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatanja koje se provodi.

[...]

- (22) Također je u interesu država članica i podnositelja zahtjeva osigurati ispravno priznavanje potreba za međunarodnom zaštitom već u prvom stupnju. U tu bi svrhu bilo potrebno osigurati podnositeljima zahtjeva u prvom stupnju besplatne pravne i postupovne informacije, uzimajući u obzir njihove posebne okolnosti. Pružanje takvih informacija treba, između ostalog, omogućiti podnositeljima zahtjeva bolje razumijevanje postupka, čime im se pomaže u ispunjavanju odgovarajućih obveza. Nerazmjerno bi bilo od država članica zahtijevati da dostavljaju takve informacije samo preko usluga osposobljenih odvjetnika. Države članice stoga trebaju imati mogućnost korištenja načina koji najviše odgovaraju pružanju takvih informacija, kao što su nevladine organizacije ili stručnjaci iz vladinih tijela ili specijaliziranih državnih službi.

[...]

- (34) Postupci za razmatranje potreba za međunarodnu zaštitu trebaju biti takvi da nadležnim tijelima omoguće provođenje temeljitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.”

- 5 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”, točkom (f) predviđa se:

„tijelo odlučivanja’ znači nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima.”

- 6 Člankom 46. navedene direktive, naslovljenim „Pravo na učinkoviti pravni lijek”, u stavcima 1. i 3. određuje se:

„ 1. Države članice osiguravaju da podnositelji zahtjeva imaju pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, protiv:

- (a) odluke donesene u vezi s njihovim zahtjevom za međunarodnu zaštitu, uključujući odluku:
i. o razmatranju neutemeljenosti zahtjeva u vezi statusa izbjeglice i/ili supsidijarne zaštite;

[...]

3. Zbog usklađivanja sa stavkom 1., države članice osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje i činjenica i pravnih pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom 2011/95/EU, barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 7 Osoba S, pakistanski državljanin, podnijela je zahtjev za međunarodnu zaštitu u Nizozemskoj. U prilog tom zahtjevu istaknuo je, među ostalim, da je krajem 2003. ili početkom 2004. bio mučen u Pakistanu tijekom deset do dvanaest dana, pod policijskim nadzorom, nakon što je izgubio svoju osobnu iskaznicu. Također se pozvao na ozbiljno zlostavljanje koje je pretrpio, godinu dana prije nego što je 2004. napustio Pakistan, od strane sljedbenika vjerskog vođe M i stanovnika svojeg susjedstva zbog svojih vjerskih uvjerenja.

- 8 Odlukom od 20. prosinca 2023. ministar je odbio navedeni zahtjev. Smatrao je da je obrazloženje koje je podneseno u prilog istom zahtjevu u velikoj mjeri vjerodostojno, ali je smatrao da osobi S nije pripisana karakteristika otpadnika od vjere. Osim toga, iako je osoba S. u prošlosti već bila izložena ozbiljnoj nepravdi, ministar je naveo da postoje razlozi za vjerovanje da osoba S ne bi trebala strahovati od proganjanja ili da bi bila izložena stvarnoj opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde u slučaju povratka u svoju državu podrijetla. Osim toga, ministar je smatrao da izjave osobe S o njezinu napuštanju Pakistana i bijegu u biti nisu bile vjerodostojne.
- 9 Osoba S podnijela je tužbu protiv te odluke rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu, Nizozemska), sudu koji je uputio zahtjev. Taj je sud u međupresudi od 13. kolovoza 2024. presudio da navedena odluka nije dovoljno obrazložena te je ministru omogućio da ukloni taj nedostatak.
- 10 Konkretno, navedeni je sud smatrao da ministar nije dovoljno obrazložio razloge zbog kojih je smatrao da se podrijetlo osobe S, problemi na koje se ona pozvala s, među ostalim, tijelima, nakon gubitka njezine osobne iskaznice i problemi s kojima se navodno susrela zbog svojih vjerskih uvjerenja nisu smatrali vjerodostojnima. Naposljetku, isti sud je prigovorio ministru da je nedovoljno potkrijepio razloge zbog kojih se na temelju problema, koji se smatraju vjerodostojnima, s kojima se osoba S susrela u svojoj četvrti zbog svojeg ponašanja i svojeg položaja ne može kvalificirati kao otpadnika od vjere.
- 11 Ministar je 8. listopada 2024. donio dopunsku odluku. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je obrazloženje te odluke također nedostatno. Osim toga, smatra da su izjave osobe S vjerodostojne i da bi na temelju tih izjava trebao imati pravo na međunarodnu zaštitu.
- 12 Međutim, taj sud navodi da, prema nacionalnoj sudskoj praksi, nije nadležan sam odlučivati o vjerodostojnosti obrazloženja osobe S o azilu ni o ocjeni uvjeta kojima podliježe priznavanje međunarodne zaštite.
- 13 Tako sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Statea (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska), kada smatra da odluka ministra o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu nije dovoljno obrazložena u pogledu vjerodostojnosti obrazloženja podnesenog u prilog tom zahtjevu, on ne može sam odlučiti ni o vjerodostojnosti tog navoda ni o navedenom zahtjevu, tako da se mora ograničiti na poništenje te odluke i vraćanje predmeta ministru na ponovno razmatranje.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev navodi da ima dvojbe o usklađenosti te nacionalne sudske prakse s Direktivom 2013/32.
- 15 Prema mišljenju tog suda, iz sudske prakse Suda može se zaključiti da je nadležan ocijeniti vjerodostojnost obrazloženja osobe S i ocijeniti njezin zahtjev za međunarodnu zaštitu.
- 16 U tim je okolnostima rechtbank den Haag zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Može li rechtbank den Haag zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu) na temelju članka 46. stavka 3. Direktive [2013/32], eventualno u vezi s člankom 47. [Povelje], odnosno na temelju druge odredbe prava Unije ili načela prava Unije zaključiti da ima ovlast sâm ocijeniti je li zahtjev za međunarodnu zaštitu vjerodostojno potkrijepljen i tom ocjenom zamijeniti ministrovu ocjenu?

2. Može li rechtbank den Haag zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu) na temelju navedenih odredbi zaključiti da ima ovlast meritorno i konačno odlučiti o zahtjevu za međunarodnu zaštitu na temelju dijelova obrazloženja tog zahtjeva koje ministar smatra vjerodostojnima i, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, dijelova tog obrazloženja koje, osim toga, rechtbank (sud) smatra vjerodostojnima? Može li navedeni rechtbank (sud) pritom ministrovu ocjenu zamijeniti vlastitom ocjenom opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde, osobito ako se isti rechtbank (sud) u kontekstu raspoloživih javno dostupnih informacija o zemlji smatra dovoljno informiranim da provede takvu ocjenu?
3. Mogu li se ovlasti u smislu prvog i drugog pitanja ograničiti nacionalnom sudskom praksom, primjerice na temelju postupovne autonomije, na način da se te ovlasti ipak priznaju isključivo ministru?
4. Može li rechtbank den Haag zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu) prilikom ocjene pitanja ima li dovoljno informacija za meritornu odluku uzeti u obzir informacije koje su iznesene u okviru postupka povodom tužbe, ali još nisu bile dostupne u upravnom postupku? Je li pritom relevantno jesu li se stranke mogle neograničeno očitovati o činjenicama u pisanom obliku ili na raspravi?”

O uredbama (EU) 2024/1347 i (EU) 2024/1348

- 17 Iako u postavljenim pitanjima nije formalno naveo Uredbu (EU) 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2024./1347, L i ispravak SL 2025./90926, L), ili Uredbu (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (SL 2024./1348, L i ispravak SL 2025./90922, L), sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda da te uredbe uključi u odgovore dane na ta pitanja, s obzirom na to da će ih možda morati primijeniti u okviru ispitivanja glavnog postupka.
- 18 Valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (vidjeti presude od 20. ožujka 1986., Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, t. 9., kao i od 1. kolovoza 2025., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 44.).
- 19 Međutim, kao prvo, valja istaknuti da će se, na temelju članka 42. Uredbe 2024/1347, ona primjenjivati od 12. lipnja 2026.
- 20 Stoga nije utvrđeno da je tumačenje te uredbe potrebno sudu koji je uputio zahtjev kako bi mu se omogućilo da donese odluku u glavnom predmetu.
- 21 Kao drugo, iz članka 79. stavaka 2. i 3. Uredbe 2024/1348 proizlazi, s jedne strane, da se ta uredba primjenjuje od 12. lipnja 2026. i, s druge strane, da se navedena uredba primjenjuje na postupak za odobravanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenih od 12. lipnja 2026.

- 22 Iz toga slijedi da su zahtjevi za međunarodnu zaštitu, poput zahtjeva osobe S, podneseni prije potonjeg datuma, uređeni Direktivom 2013/32.
- 23 U tim okolnostima ne treba tumačiti uredbe 2024/1347 i 2024/1348.

O prethodnim pitanjima

- 24 Svojim prvim do četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, tumačiti na način da, s jedne strane, prvostupanjskom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dodjeljuje nadležnost za obvezujuće odlučivanje o vjerodostojnosti obrazloženja podnesenog u prilog tom zahtjevu, opravdanosti straha od proganjanja podnositelja zahtjeva ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde za potonjeg u slučaju povratka u svoju državu podrijetla kao i o osnovanosti navedenog zahtjeva, uzimajući u obzir elemente podnesene tijekom postupka povodom pravnog lijeka i, s druge strane, mogu li države članice ograničiti tu nadležnost, ovisno o slučaju, na način da je samo tijelo odlučivanja u smislu članka 2. točke (f) te direktive (u daljnjem tekstu: tijelo odlučivanja) nadležno za ocjenu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i odlučivanje o njihovoj osnovanosti.
- 25 S tim u vezi najprije valja navesti da se u Direktivi 2013/32 razlikuje, s jedne strane, „tijelo odlučivanja”, koje je u njezinu članku 2. točki (f) određeno kao „nesudsko ili upravno tijelo u državi članici nadležnoj za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koje je ovlašteno donositi odluke u prvom stupnju u tim predmetima” i, s druge strane, „sud” iz njezina članka 46. Postupak pred tijelom odlučivanja uređen je odredbama poglavlja III. te direktive, naslovljenim „Prvostupanjski postupci”, a na postupak pred sudom primjenjuju se pravila navedena u poglavlju V. navedene direktive, naslovljenom „Žalbeni postupci”, a čini ga taj članak 46. (vidjeti presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 103., i od 16. srpnja 2020., Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, t. 61.).
- 26 Uvodnom izjavom 34. te direktive određuje se da postupci za razmatranje potreba za međunarodnu zaštitu trebaju biti takvi da nadležnim tijelima omoguće provođenje temeljitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 27 Važno je naglasiti da iz uvodnih izjava 16. i 22., članka 4. i opće strukture te direktive proizlazi da je razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koje provodi upravno ili nesudsko tijelo uz odgovarajuća sredstva i specijalizirano osoblje u tom području bitna faza zajedničkih postupaka uspostavljenih navedenom direktivom (vidjeti presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 116., i od 16. srpnja 2020., Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, t. 61.).
- 28 Usto, valja podsjetiti na to da se procjena uređena člankom 4. Direktive 2011/95, u skladu s kojom tijelo odlučivanja mora donijeti odluku o zahtjevu za međunarodnu zaštitu, odvija u dvjema različitim fazama. U prvoj fazi tijelo odlučivanja mora utvrditi činjenične okolnosti koje mogu biti dokazi u prilog tom zahtjevu. U drugoj fazi mora provesti pravnu procjenu tih elemenata, koja se sastoji od odlučivanja jesu li, s obzirom na činjenice koje karakteriziraju određeni slučaj, ispunjeni materijalni uvjeti za priznavanje međunarodne zaštite (vidjeti, po analogiji, presudu od 22. studenog 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 64.).

- 29 Točno je da su ocjena vjerodostojnosti obrazloženja podnesenog u prilog zahtjevu za međunarodnu zaštitu i ocjena opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde obuhvaćene tom prvom fazom i ocjenom činjenica. Ta činjenična ocjena ipak nije izvan nadležnosti prvostupanjskog suda kojem je podnesena tužba protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.
- 30 Naime, članak 46. stavak 1. Direktive 2013/32 podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu priznaje pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom protiv odluka u vezi s takvim zahtjevima. U članku 46. stavku 3. te direktive određuje se doseg tog prava, pri čemu se pojašnjava da države članice koje ona obvezuje moraju osigurati da sud pred kojim se osporava odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu „u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[i] [kako] činjeničn[a] [tako] i pravn[a] pitanja, uključujući, ako je potrebno, razmatranje potreba za međunarodnom zaštitom u skladu s Direktivom [2011/95]” (vidjeti presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 106., i od 1. kolovoza 2025., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 76.).
- 31 Kad je riječ o doseg u navedenog prava, Sud je presudio da izraz „osiguravaju da [se] [djelotvornim] pravni[m] lijek[om] u potpunosti i *ex nunc* razm[o]tr[e] [kako] činjeničn[a] [tako] i pravn[a] pitanja” treba tumačiti na način da države članice, na temelju te odredbe, moraju urediti svoje nacionalno pravo na način da postupanje s predmetnim pravnim lijekovima podrazumijeva da sud ispita sve činjenične i pravne elemente koji mu omogućuju da provede ažurirano ocjenjivanje predmetnog slučaja jer bi mu se u protivnom oduzelo uobičajeno značenje (presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 110., i od 1. kolovoza 2025., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 81.).
- 32 S tim u vezi, kao prvo, Sud je pojasnio da se izrazom *ex nunc* naglašava obveza suda da provede ocjenu koja uzima u obzir, ovisno o slučaju, nove elemente koji su nastali nakon donošenja pobijane odluke (presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 111. i od 1. kolovoza 2025., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 82.).
- 33 Naime, takva ocjena omogućava sveobuhvatnu obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a da spis nije potrebno vratiti tijelu odlučivanja na ponovno odlučivanje (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, stavak 112.).
- 34 S druge strane, Sud je naveo da pridjev „u potpunosti” iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 potvrđuje da sud mora ispitati i elemente koje je tijelo odlučivanja uzelo ili moralo uzeti u obzir kao i one koji su nastali nakon donošenja odluke tog tijela (presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 113., i od 1. kolovoza 2025., Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 83.).
- 35 Iz toga slijedi, kao prvo, da je, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točkama 31. do 33. ove presude, prvostupanjski sud kojem je podnesena tužba protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu nadležan ocijeniti činjenice i provesti vlastitu iscrpnu i ažuriranu ocjenu činjenica o kojima se pred njim raspravljalo.
- 36 Naime, samo se na temelju ispitivanja činjenica može ocijeniti vjerodostojnost obrazloženja podnesenog u prilog zahtjevu za međunarodnu zaštitu i opravdanost straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde koje su ključni elementi ispitivanja potrebe za tom zaštitom.

- 37 Kao drugo, prvostupanjski sud kojem je podnesena tužba protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dužan je, kao što to proizlazi iz točaka 32. i 34. ove presude, ispitati elemente koje je tijelo odlučivanja uzelo ili trebalo uzeti u obzir kao i one koji su nastali nakon što je to tijelo donijelo tu odluku.
- 38 To podrazumijeva da takav sud može uzeti u obzir elemente koji su podneseni tijekom žalbenog postupka, ali koji još nisu bili dostupni tijekom upravne faze.
- 39 Usto, obrada zahtjeva za međunarodnu zaštitu bila bi znatno odgođena ako bi prvostupanjski sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju takvog zahtjeva morao vratiti predmet tijelu odlučivanja kako bi to tijelo uzelo u obzir takve elemente kako bi odlučilo o potrebi podnositelja zahtjeva za međunarodnom zaštitom.
- 40 Ovlašt kojom raspolaže takav sud da uzme u obzir nove elemente o kojima navedeno tijelo nije odlučivalo obuhvaćena je svrhom Direktive 2013/32 koja se, kao što to osobito proizlazi iz njezine uvodne izjave 18., osobito odnosi na to da se sa zahtjevima za međunarodnu zaštitu postupa „što prije, ne dovodeći u pitanje valjanost i sustavnost razmatranja koje se provodi” (presude od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 111. i 112., kao i od 4. listopada 2024., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841, t. 78. i 88.).
- 41 Što se tiče pitanja moraju li podnositelj zahtjeva za međunarodnu zaštitu i tijelo odlučivanja imati mogućnost da izraze svoje stajalište o tim novim elementima, Sud je naveo da je sud dužan, kao što to proizlazi iz članka 47. Povelje, tom podnositelju zahtjeva pružiti mogućnost da izrazi svoje stajalište ako ti elementi na njega mogu nepovoljno utjecati (presuda od 25. srpnja 2018., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, t. 114.).
- 42 Taj sud također mora, u skladu s načelom kontradiktornosti, tijelu odlučivanja pružiti priliku da iznese svoja očitovanja o takvim novim elementima.
- 43 Takvo se tumačenje nameće tim više što navedeni sud mora uzeti u obzir te nove elemente kako bi mogao iscrpno odlučiti o zahtjevu za međunarodnu zaštitu.
- 44 Iz toga slijedi da, kako bi se ispunio zahtjev cjelovitog i *ex nunc* razmatranja predviđen člankom 46. stavkom 3. Direktive 2013/32, nacionalni prvostupanjski sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora, s jedne strane, biti nadležan za provođenje vlastite ocjene činjenica i, s druge strane, uzeti u obzir nove elemente koji su se pojavili nakon donošenja odluke protiv koje je podnesen pravni lijek, osiguravajući pritom da stranke imaju priliku podnijeti svoja očitovanja o tim elementima.
- 45 Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi da je zakonodavac Unije, time što je donošenjem članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32 propisao da je sud nadležan za odlučivanje o pravnom sredstvu protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dužan razmotriti, ako je potrebno, „potrebe za međunarodnom zaštitom” podnositelja zahtjeva – namjeravao takvom sudu, kada smatra da raspolaže svim činjeničnim i pravnim elementima koji su u tom pogledu potrebni, dati ovlašt da, nakon razmatranja tih elemenata u potpunosti i *ex nunc*, to jest nakon njihove iscrpne i aktualizirane ocjene, donese obveznu odluku o tome ispunjava li taj podnositelj uvjete predviđene Direktivom 2011/95 kako bi mu se priznala međunarodna zaštita (presuda od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 65.).

- 46 Kao prvo, iz te sudske prakse kao i iz točaka 31. do 34. ove presude proizlazi da je zakonodavac u članku 46. stavku 3. Direktive 2013/32 definirao doseg i intenzitet razmatranja potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva koje provodi prvostupanjski nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Iz toga slijedi da definicija dosega i intenziteta tog ispitivanja nije obuhvaćena postupovnom autonomijom država članica. Stoga potonji ne mogu ograničiti nadležnost takvog suda za odlučivanje o tim potrebama za međunarodnom zaštitom.
- 47 To drukčije ne može biti jednostavno zato što bi tijelo odlučivanja bilo prikladnije i bolje opremljeno za rješavanje sadržaja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Točno je da razmatranje takvog zahtjeva od strane tog tijela, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 27. ove presude, jest bitna faza zajedničkih postupaka uspostavljenih Direktivom 2013/32. Međutim, u okviru sustava uspostavljenog tom direktivom, navedeno tijelo nije jedino nadležno za ocjenu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i odlučivanje o njihovoj osnovanosti, kao što to osobito proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 45. ove presude.
- 48 Isto tako, iz prethodnih razmatranja proizlazi da je, suprotno onomu što tvrdi nizozemska vlada u svojim očitovanjima, nacionalnom prvostupanjskom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dodijeljena nadležnost koja nadilazi „nadzor sa određenim stupnjem suzdržanosti” odluke tijela odlučivanja. Slijedom toga, od takvog suda ne može se zahtijevati da tu nadležnost izvršava „uz suzdržanost”, nego mora provesti cjelovito, *ex nunc*, odnosno iscrpno i ažurirano razmatranje činjeničnih i pravnih elemenata kao i potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva.
- 49 Kao drugo, točno je da se, u skladu sa sudskom praksom Suda, članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 odnosi samo na ispitivanje pravnog sredstva i stoga se ne odnosi na posljedice eventualnog poništenja pobijane odluke (presuda od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 54.).
- 50 Međutim, iz sudske prakse također proizlazi da priznavanje takvom sudu ovlasti da donese obvezujuću odluku o tome ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete predviđene Direktivom 2011/95 kako bi mu se priznala međunarodna zaštita znači da, kada taj sud poništi odluku upravnog tijela nakon iscrpnog i ažuriranog razmatranja potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva s obzirom na sve relevantne pravne i činjenične elemente i utvrdi da tom podnositelju zahtjeva treba odobriti međunarodnu zaštitu, a zatim predmet vrati tom upravnom tijelu kako bi ono donijelo novu odluku, navedeno upravno tijelo dužno je priznati zatraženu međunarodnu zaštitu, podložno nastanku novih činjeničnih i pravnih elemenata koji objektivno zahtijevaju novu ažuriranu procjenu. Isto tako, ako isto upravno tijelo nakon toga donese odluku u suprotnom smislu a da prethodno u tu svrhu nije utvrdilo da su se pojavila nova pitanja koja opravdavaju novu ocjenu potreba za međunarodnom zaštitom navedenog podnositelja zahtjeva, navedeni sud mora izmijeniti tu odluku koja nije u skladu s njegovom prethodnom presudom i zamijeniti je svojom odlukom u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu te, ako je potrebno, izuzeti od primjene nacionalni propis koji mu zabranjuje takvo postupanje (vidjeti, u tom smislu, presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, t. 66., 73., 75., 77. i 78.).
- 51 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da on smatra da raspolaže s dovoljno informacija da sam ocijeni vjerodostojnost određenih elemenata iz obrazloženja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu kao i određenih razloga navedenih u prilog njegovu zahtjevu za međunarodnu zaštitu. Međutim, pojašnjava da, prema sudskoj praksi Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Statea (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća,

Nizozemska), on nije ovlašten provoditi takve ocjene te bi trebao samo poništiti odluku o kojoj je riječ u glavnom postupku, a zatim vratiti predmet ministru kako bi ponovno razmotrio zahtjev za međunarodnu zaštitu.

- 52 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom njegove primjene dužni, koliko je to moguće, tumačiti unutarnje pravo u skladu s tekstom i ciljem direktive o kojoj je riječ kako bi se postigao njome predviđen rezultat i postupilo u skladu s trećim stavkom članka 288. UFEU-a (presuda od 6. studenog 2018., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 66. i navedena sudska praksa).
- 53 Načelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna učinkovitost predmetne direktive i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se njome nastoji postići (presuda od 6. studenog 2018., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 67. i navedena sudska praksa).
- 54 Kao što je to Sud presudio, zahtjev takvog usklađenog tumačenja uključuje, među ostalim, obvezu za nacionalne sudove da, po potrebi, izmijene ustaljenu sudsku praksu ako se ona temelji na tumačenju nacionalnog prava koje nije spojivo s ciljevima direktive. Slijedom toga, nacionalni sud ne može, među ostalim, valjano smatrati da nije u mogućnosti nacionalnu odredbu protumačiti u skladu s pravom Unije samo zbog činjenice da se ta odredba ustaljeno tumačila na način koji nije spojiv s tim pravom (presuda od 17. travnja 2018., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, t. 72. i 73. i navedena sudska praksa).
- 55 Međutim, ako se takvo usklađeno tumačenje pokaže nemogućim, Sud je naglasio zahtjev da nadležni sud, kako bi primijenio pravo Unije, izuzme iz primjene nacionalne zakonodavne odredbe koje bi eventualno mogle onemogućiti puni učinak izravno primjenjivih pravnih pravila Unije, kao što je članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 u vezi s člankom 47. Povelje (presuda od 3. travnja 2025., Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 56 Naposljetku, mogućnost podnošenja žalbe na odluku nacionalnog prvostupanjskog suda kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može dovesti u pitanje prethodna razmatranja.
- 57 U skladu s tekstom članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, učinkoviti pravni lijek koji države članice moraju predvidjeti odnosi se na „barem žalbene [im] postupke [cima] pred prvostupanjskim sudom”. Ta odredba stoga obvezuje države članice da predvide takav pravni lijek, ostavljajući im mogućnost uspostave žalbenog ili kasacijskog postupka, pri čemu se obilježja ispitivanja predviđenog navedenom odredbom ne razlikuju ovisno o tome koriste li se države članice tom mogućnošću.
- 58 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32, u vezi s člankom 47. Povelje, treba tumačiti na način da, s jedne strane, prvostupanjskom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dodjeljuje nadležnost za donošenje obvezujuće odluke o vjerodostojnosti obrazloženja podnesenog u prilog tom zahtjevu, opravdanosti straha od proganjanja podnositelja zahtjeva ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde za potonjeg u slučaju povratka u svoju državu podrijetla kao i o osnovanosti navedenog zahtjeva, uzimajući u obzir elemente podnesene tijekom postupka povodom pravnog lijeka i, s druge strane, da države članice ne mogu ograničiti tu nadležnost.

Troškovi

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite, u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima,

treba tumačiti na način da se:

s jedne strane, prvostupanjskom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dodjeljuje nadležnost za donošenje obvezujuće odluke o vjerodostojnosti obrazloženja podnesenog u prilog tom zahtjevu, opravdanosti straha od proganjanja podnositelja zahtjeva ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde za potonjeg u slučaju povratka u svoju državu podrijetla kao i o osnovanosti navedenog zahtjeva, uzimajući u obzir elemente podnesene tijekom postupka povodom pravnog lijeka i, s druge strane, da države članice ne mogu ograničiti tu nadležnost.

Potpisi