



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. juni 2026*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – asylpolitik – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 46 – ret til et effektivt retsmiddel – fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse – rækkevidden af førsteinstansrettens beføjelser – førsteinstansrettens prøvelse af de faktiske omstændigheder – førsteinstansrettens prøvelse af behovet for international beskyttelse«

I sag C-198/25 [Quotal]ⁱ,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af rechtbank den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet Zwolle, Nederlandene) ved afgørelse af 11. marts 2025, indgået til Domstolen den 11. marts 2025, i sagen

S

mod

Minister van Asiel en Migratie,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, samt dommerne F. Schalin, M. Gavalec (refererende dommer) og Z. Csehi,

generaladvokat: T. Čapeta,

justitssekretær: fuldmægtig A. Lamote,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. oktober 2025,

efter at der er afgivet indlæg af:

- S ved sagkyndig S. Rafi og advocate G.P.G. Willemse-Schoenmakers,
- den nederlandske regering ved A. Hanje og J. Langer, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

ⁱ Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

– Europa-Kommissionen ved F. Blanc, M. Debieuvre og F. van Schaik, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 46, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60), sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem S, der er pakistansk statsborger, og Minister van Asiel en Migratie (minister for asyl og migration, Nederlandene) (herefter »ministeren«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om afslag på S' ansøgning om international beskyttelse.

Retsforskrifter

Direktiv 2011/95/EU

- 3 Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9) med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« bestemmer:
 - »1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.
 2. De i stk. 1 nævnte elementer består af ansøgerens forklaringer og al anden for ansøgeren tilgængelig dokumentation om ansøgerens alder, baggrund, herunder eventuelle slægtnings baggrund, identitet, statsborgerskab(er), tidligere opholdssted(er) og -land(e), tidligere asylansøgninger, rejserute, rejsedokumentation samt grundene til, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.
 3. Vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages herunder hensyn til:
 - a) alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen, herunder hjemlandets love og andre bestemmelser og den måde, hvorpå de anvendes

- b) relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast
 - c) ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn og alder, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om de handlinger, som vedkommende har været eller kan blive udsat for, kan udgøre forfølgelse eller alvorlig overlast
 - d) om ansøgerens aktiviteter, siden vedkommende forlod hjemlandet, udelukkende eller hovedsagelig har haft til formål at skabe de nødvendige betingelser for at indgive ansøgning om international beskyttelse med henblik på at vurdere, om disse aktiviteter ville betyde, at vedkommende ved tilbagevenden til hjemlandet kunne blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast
 - e) om ansøgeren med rimelighed kunne forventes at lade sig beskytte af et andet land, i hvilket vedkommende kunne kræve statsborgerskab.
4. Hvis en ansøger allerede har været udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast eller direkte trusler om sådan forfølgelse eller sådan overlast, er der god grund til at formode, at ansøgeren har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller løber en reel risiko for at lide alvorlig overlast, medmindre der er god grund til at antage, at sådan forfølgelse eller sådan overlast ikke vil gentage sig.
5. Hvis medlemsstaterne anvender princippet om, at ansøgeren har pligt til at underbygge sin ansøgning om international beskyttelse, og hvis der er aspekter af ansøgerens forklaringer, der ikke er underbygget af dokumentation eller andre beviser, skal disse aspekter ikke bekræftes, hvis følgende betingelser er opfyldt:
- a) ansøgeren har oprigtigt bestræbt sig på at underbygge sin ansøgning
 - b) alle de relevante elementer, som ansøgeren råder over, er blevet forelagt, og der er givet en tilfredsstillende forklaring på eventuelle manglende relevante elementer
 - c) ansøgerens forklaringer anses for sammenhængende og troværdige og strider ikke imod tilgængelige specifikke og generelle oplysninger, der er relevante for ansøgerens sag
 - d) ansøgeren har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse så tidligt som muligt, medmindre vedkommende kan godtgøre at have haft god grund til ikke at gøre dette, og
 - e) ansøgerens almindelige troværdighed er slået fast.«

Direktiv 2013/32

- 4 16., 18., 22. og 34. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:
- »(16) Det er væsentligt, at der i alle ansøgninger om international beskyttelse træffes afgørelse på grundlag af de faktiske omstændigheder og i første instans af myndigheder, hvis personale har den relevante viden eller har modtaget den nødvendige uddannelse i spørgsmål vedrørende international beskyttelse.

[...]

- (18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[...]

- (22) Det er endvidere i både medlemsstaternes og ansøgernes interesse at sikre en korrekt anerkendelse af behovet for international beskyttelse allerede i første instans. Ansøgerne bør derfor i første instans have adgang til gratis retlige og proceduremæssige oplysninger, der tager hensyn til deres særlige situation. De bibragte oplysninger bør blandt andet sætte ansøgerne i stand til bedre at forstå proceduren og dermed bidrage til, at de kan opfylde de relevante forpligtelser. Det ville være ude af proportioner at pålægge medlemsstaterne udelukkende at lade kvalificerede jurister informere ansøgerne. Det bør derfor overlades medlemsstaterne at finde frem til den mest hensigtsmæssige måde at bibringe sådanne oplysninger på, det være sig gennem ikke-statslige organisationer eller fagfolk fra regeringsmyndigheder eller særlige statslige tjenester.

[...]

- (34) Procedurene for, hvordan behovet for international beskyttelse undersøges, bør være således, at de kompetente myndigheder er i stand til at foretage en meget stringent behandling af ansøgninger om international beskyttelse.«

- 5 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Definitioner« fastsætter i litra f):

»»besluttende myndighed«: enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager«.

- 6 Nævnte direktivs artikel 46 med overskriften »Retten til effektive retsmidler« bestemmer i stk. 1 og 3:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at ansøgere har ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med følgende:

- a) en afgørelse, der er truffet om deres ansøgning om international beskyttelse, herunder en afgørelse:
i) om at betragte en ansøgning som grundløs hvad angår flygtningestatus og/eller subsidær beskyttelsesstatus

[...]

3. For at efterkomme stk. 1 sikrer medlemsstaterne, at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til [direktiv 2011/95], i det mindste i klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 7 S, der er pakistansk statsborger, indgav en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene. Til støtte for denne ansøgning gjorde han bl.a. gældende, at han ved udgangen af 2003 eller i begyndelsen af 2004 var blevet tortureret i Pakistan i ti til tolv dage under politiets overvågning, efter at han havde mistet sit identitetskort. Han påberåbte sig ligeledes grove tilfælde af vold, som han angiveligt havde været udsat for, et år før han forlod Pakistan i 2004, begået af den religiøse leder M's disciple og beboere i sit kvarter på grund af sin religiøse overbevisning.
- 8 Ved afgørelse af 20. december 2023 gav ministeren afslag på denne ansøgning. Ministeren fandt, at den redegørelse, der var blevet givet til støtte for ansøgningen, i det store og hele var troværdig, men fandt ikke, at S var blevet stemplet som frafalden. Desuden anførte ministeren, at selv om S allerede tidligere havde været udsat for alvorlig overlast, var der grundlag for at antage, at S ikke burde frygte forfølgelse, og at han ikke løb en reel risiko for at lide alvorlig overlast, hvis han vendte tilbage til sit hjemland. Ministeren fandt i øvrigt, at S' forklaringer om sin afrejse fra Pakistan og sin flugt i det væsentlige ikke var troværdige.
- 9 S har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet Zwolle, Nederlandene), som er den forelæggende ret. Denne ret fastslog ved mellemdom af 13. august 2024, at den nævnte afgørelse ikke var tilstrækkeligt begrundet, og gav ministeren mulighed for at afhjælpe denne mangel.
- 10 Den nævnte ret fandt navnlig, at ministeren ikke i tilstrækkelig grad havde redegjort for, hvorfor ministeren havde anset S' oprindelse, de af ham påberåbte problemer, navnlig med myndighederne, som følge af tabet af hans identitetskort, og de problemer, som han hævdede at have haft på grund af sine religiøse overbevisninger, for ikke at være troværdige. Endelig kritiserede den samme ret ministeren for ikke i tilstrækkelig grad at have begrundet, hvorfor de problemer, som S havde i sit kvarter som følge af hans adfærd og stilling, og som blev anset for troværdige, ikke gjorde det muligt at kvalificere ham som frafalden.
- 11 Den 8. oktober 2024 traf ministeren en supplerende afgørelse. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at begrundelsen for denne afgørelse ligeledes er utilstrækkelig. Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at S' forklaringer er troværdige, og at han på grundlag af disse forklaringer bør få international beskyttelse.
- 12 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at den ifølge national retspraksis ikke har kompetence til selv at træffe afgørelse om troværdigheden af S' asylredegørelse eller om vurderingen af betingelserne for indrømmelse af international beskyttelse.
- 13 Den forelæggende ret har således præciseret, at det følger af fast retspraksis fra Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager i Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene)), at når denne ret finder, at en afgørelse fra ministeren om afslag på en ansøgning om international beskyttelse ikke er tilstrækkeligt begrundet med hensyn til troværdigheden af den redegørelse, der er givet til støtte for denne ansøgning, kan den ikke selv træffe afgørelse om hverken troværdigheden af denne redegørelse eller om den nævnte ansøgning, hvorfor den blot skal annullere denne afgørelse og hjemvise sagen til ministeren til fornyet behandling.
- 14 Den forelæggende ret har anført, at den er i tvivl om, hvorvidt denne nationale retspraksis er i overensstemmelse med direktiv 2013/32.

- 15 Ifølge den forelæggende ret kan det udledes af Domstolens praksis, at denne ret har kompetence til at vurdere troværdigheden af S' redegørelse og til at vurdere dennes ansøgning om international beskyttelse.
- 16 På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet Zwolle) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet Zwolle) af artikel 46, stk. 3, i direktiv [2013/32], eventuelt sammenholdt med artikel 47 i [chartret], eller af en anden bestemmelse eller et andet princip i EU-retten udlede en beføjelse til selv at foretage en vurdering af troværdigheden af begrundelsen for en asylansøgning, som træder i stedet for ministerens vurdering?
 - 2) Kan rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet Zwolle) af en af de førnævnte bestemmelser udlede en beføjelse til på grundlag af de dele af begrundelsen for asylansøgningen, som ministeren anser for at være troværdige, og – såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende – de yderligere dele af denne begrundelse, som retten kvalificerer som troværdige, at træffe materiel og endelig afgørelse om ansøgningen om international beskyttelse? Må nævnte rechtbank (ret i første instans) i denne forbindelse sætte sin egen vurdering af, om frygten for forfølgelse eller den faktiske risiko for at lide alvorlig skade er plausibel, i stedet for ministerens vurdering, navnlig når samme rechtbank (ret i første instans) på baggrund af de offentligt tilgængelige landeoplysninger, som er til rådighed, anser sagen for at være tilstrækkeligt oplyst til at foretage en sådan vurdering?
 - 3) Kan den nationale retspraksis, f.eks. på grundlag af procesautonomien, indskrænke de beføjelser, der er omhandlet i det første og det andet spørgsmål, således at disse beføjelser alligevel kun tilkommer ministeren?
 - 4) Må rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (retten i første instans i Haag, tingstedet Zwolle) ved vurderingen af, om den råder over tilstrækkelige oplysninger til at kunne træffe materiel afgørelse, tage hensyn til oplysninger, der er blevet forelagt i forbindelse med retsforhandlingerne, men som endnu ikke var til rådighed under den administrative procedure? Har det i denne forbindelse betydning, om parterne skriftligt eller i retsmødet har kunnet udtale sig uden begrænsninger om de faktiske omstændigheder?»

Om forordning (EU) 2024/1347 og (EU) 2024/1348

- 17 Uden formelt i de forelagte spørgsmål at have nævnt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1347 af 14. maj 2024 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidier beskyttelse, og for indholdet af den tildelte beskyttelse, om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU (EUT L, 2024/1347, berigtiget i EUT L, 2025/90926) eller Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1348 af 14. maj 2024 om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af

direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348) har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at inddrage disse forordninger i besvarelsen af spørgsmålene, da den kan blive nødsaget til at anvende dem i forbindelse med behandlingen af tvisten i hovedsagen.

- 18 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt kan Domstolen se sig foranlediget til at inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål (jf. dom af 20.3.1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, præmis 9, og af 1.8.2025, Alace og Canpelli (C-758/24 og C-759/24, EU:C:2025:591, præmis 44).
- 19 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at forordning 2024/1347 i medfør af denne forordnings artikel 42 finder anvendelse fra den 12. juni 2026.
- 20 Det er således ikke godtgjort, at fortolkningen af denne forordning er nødvendig for, at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i hovedsagen.
- 21 For det andet følger det af artikel 79, stk. 2 og 3, i forordning 2024/1348 dels, at denne forordning finder anvendelse fra den 12. juni 2026, dels at den finder anvendelse på proceduren for tildeling af international beskyttelse ved ansøgninger, der indgives fra den 12. juni 2026.
- 22 Det følger heraf, at ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet før sidstnævnte dato, såsom S' ansøgning, er omfattet af direktiv 2013/32.
- 23 Under disse omstændigheder er det ufornuddent at fortolke forordning 2024/1347 og 2024/1348.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 24 Med det første til det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, for det første, at denne bestemmelse giver en ret i første instans, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, kompetence til at træffe bindende afgørelse om, hvorvidt den redegørelse, der fremlægges til støtte for ansøgningen, er troværdig, og om, hvorvidt ansøgerens frygt for forfølgelse eller den reelle risiko for, at denne lider alvorlig overlast i tilfælde af tilbagesendelse til hjemlandet, er plausibel, samt kompetence til at træffe realitetsafgørelse om denne ansøgning, idet den tager hensyn til de forhold, der er fremlagt under retssagen, og, for det andet, om medlemsstaterne i givet fald da kan begrænse denne kompetence således, at det alene er den besluttende myndighed som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra f) (herefter »den besluttende myndighed«), der har kompetence til at bedømme ansøgninger om international beskyttelse og træffe realitetsafgørelse herom.
- 25 I første række skal det bemærkes, at der i direktiv 2013/32 foretages en sontring mellem på den ene side den »besluttende myndighed«, der i direktivets artikel 2, litra f), er defineret som »enhver domstolslignende eller administrativ instans i en medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, og som er kompetent til at træffe afgørelse i første instans i sådanne sager«, og på den anden side den »domstol eller [d]et domstolslignende organ«, der er omhandlet i direktivets artikel 46. Proceduren for den

besluttende myndighed er reguleret af bestemmelserne i dette direktivs kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans«, mens proceduren ved en domstol eller et domstolslignende organ følger de regler, der er fastsat i nævnte direktivs kapitel V med overskriften »Klageadgang«, som består af denne artikel 46 (jf. dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 103, og af 16.7.2020, Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 61).

- 26 Som det fremgår af i 34. betragtning til direktiv 2013/32, bør procedurerne for, hvordan behovet for international beskyttelse undersøges, være således, at de kompetente myndigheder er i stand til at foretage en meget stringent behandling af ansøgninger om international beskyttelse.
- 27 Det skal ligeledes fremhæves, at det fremgår af 16. og 22. betragtning til og artikel 4 i dette direktiv samt af dettes generelle opbygning, at den behandling af en ansøgning om international beskyttelse, der foretages af en administrativ eller domstolslignende instans, som råder over særlige midler og et på området specialiseret personale, udgør en væsentlig fase i de ved nævnte direktiv indførte fælles procedurer (jf. dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 116, og af 16.7.2020, Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, præmis 61).
- 28 Det skal desuden bemærkes, at den vurdering, der er reguleret i artikel 4 i direktiv 2011/95, og efter hvilken den besluttende myndighed skal træffe afgørelse om en ansøgning om international beskyttelse, foregår i to særskilte faser. I den første fase skal den besluttende myndighed fastlægge de faktiske omstændigheder, som kan udgøre beviselementer til støtte for ansøgningen. I den anden fase skal den foretage en retlig vurdering af disse elementer, der består i, ud fra de forhold, der kendetegner det enkelte foreliggende tilfælde, at afgøre, hvorvidt de materielle betingelser for meddelelse af international beskyttelse er opfyldt (jf. analogt dom af 22.11.2012, M, C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 64).
- 29 Det er ganske vist korrekt, at vurderingen af troværdigheden af en redegørelse, der fremlægges til støtte for en ansøgning om international beskyttelse, og vurderingen af, om frykten for forfølgelse eller den reelle risiko for at lide alvorlig overlast er plausibel, henhører under denne første fase og bedømmelsen af de faktiske omstændigheder. Denne bedømmelse af de faktiske omstændigheder ligger imidlertid ikke uden for kompetencen for en ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse.
- 30 Artikel 46, stk. 1, i direktiv 2013/32 indrømmer således ansøgere om international beskyttelse en ret til effektive retsmidler ved en domstol eller et domstolslignende organ i forbindelse med afgørelser, der er truffet om sådanne ansøgninger. Dette direktivs artikel 46, stk. 3, fastlægger rækkevidden af denne ret, idet denne bestemmelse præciserer, at de medlemsstater, for hvilke direktivet er bindende, skal sikre, at den domstol eller det domstolslignende organ, som afgørelsen om den pågældende ansøgning om international beskyttelse er blevet indbragt for, foretager »en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder, herunder, hvor det er relevant, en undersøgelse af behovene for international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95]« (jf. dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 106, og af 1.8.2025, Alace og Canpelli, C-758/24 og C-759/24, EU:C:2025:591, præmis 76).
- 31 Hvad angår rækkevidden af nævnte ret har Domstolen fastslået, at udtrykket »sikrer [...], at effektive retsmidler omfatter en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse af både faktiske og retlige omstændigheder«, skal fortolkes således, at medlemsstaterne i medfør af denne bestemmelse er forpligtede til at udforme deres nationale ret på en sådan måde, at behandlingen af de omhandlede søgsmål omfatter en retsinstans' prøvelse af samtlige de faktiske og retlige forhold,

som gør det muligt for denne at foretage en ajourført bedømmelse af det konkrete tilfælde (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 110, og af 1.8.2025, Alace og Canpelli, C-758/24 og C-759/24, EU:C:2025:591, præmis 81).

- 32 I denne henseende har Domstolen dels præciseret, at udtrykket »ex-nunc« fremhæver retsinstansens forpligtelse til at foretage en bedømmelse, under hvilken der, hvor det er relevant, tages hensyn til nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den afgørelse, som er genstand for søgsmålet (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 111, og af 1.8.2025, Alace og Canpelli, C-758/24 og C-759/24, EU:C:2025:591, præmis 82).
- 33 En sådan bedømmelse gør det nemlig muligt at behandle ansøgningen om international beskyttelse udførligt, uden at der er behov for at sende sagen tilbage til den besluttende myndighed (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 112).
- 34 Dels har Domstolen udtalt, at adjektivet »fuldstændig« i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 bekræfter, at retsinstansen er forpligtet til at undersøge såvel de forhold, som den besluttende myndighed har taget eller burde have taget hensyn til, som dem, der er fremkommet efter denne myndigheds vedtagelse af afgørelsen (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 113, og af 1.8.2025, Alace og Canpelli, C-758/24 og C-759/24, EU:C:2025:591, præmis 83).
- 35 For det første følger det heraf, at en ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, i overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, der er nævnt i nærværende doms præmis 31-33, har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder og foretage sin egen udtømmende og ajourførte bedømmelse af de faktiske omstændigheder, der er blevet drøftet for den.
- 36 Det er nemlig kun en undersøgelse af de faktiske omstændigheder, der gør det muligt at vurdere troværdigheden af en redegørelse, der fremsættes til støtte for en ansøgning om international beskyttelse, og at vurdere, om frygten for forfølgelse eller den reelle risiko for at lide alvorlig overlast, er plausibel, hvilket er væsentlige elementer i undersøgelsen af behovet for beskyttelse.
- 37 For det andet er en ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, således som det fremgår af nærværende doms præmis 32 og 34, forpligtet til at undersøge såvel de forhold, som den besluttende myndighed har taget eller burde have taget hensyn til, som dem, der er fremkommet efter denne myndigheds vedtagelse af denne afgørelse.
- 38 Dette indebærer, at en sådan retsinstans kan tage hensyn til forhold, der er fremlagt under retssagen, men som endnu ikke var tilgængelige under den administrative fase.
- 39 Behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse ville desuden blive væsentligt forsinket, hvis en ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en sådan ansøgning, skulle hjemvise sagen til den besluttende myndighed, således at denne myndighed kunne tage hensyn til sådanne forhold med henblik på at træffe afgørelse om ansøgerens behov for international beskyttelse.
- 40 Den beføjelse, som en sådan retsinstans har til at tage hensyn til nye oplysninger, som denne myndighed ikke har taget stilling til, falder følgelig inden for rammerne af formålet med direktiv 2013/32, der, således som det bl.a. fremgår af 18. betragtning hertil, særligt tilsigter, at

ansøgninger om international beskyttelse behandles »hurtig[t] [...], dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling« (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 111 og 112, og af 4.10.2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841, præmis 78 og 88).

- 41 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren om international beskyttelse og den besluttende myndighed skal have mulighed for at udtale sig om disse nye forhold, har Domstolen fastslået, at den nationale ret, således som det følger af chartrets artikel 47, er forpligtet til at give ansøgeren mulighed for at blive hørt, når disse forhold kan berøre den pågældende negativt (dom af 25.7.2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 114).
- 42 Denne ret skal ligeledes i overensstemmelse med kontradiktionsprincippet give den besluttende myndighed lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til sådanne nye forhold.
- 43 En sådan fortolkning gælder så meget desto mere, som den pågældende ret skal tage disse nye forhold i betragtning for at kunne træffe en udtømmende afgørelse om ansøgningen om international beskyttelse.
- 44 Det følger heraf, at for at opfylde det krav om en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse, der er fastsat i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, skal en national ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet af den besluttende myndighed om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, dels have kompetence til at foretage sin egen vurdering af de faktiske omstændigheder, dels tage hensyn til nye forhold, der er fremkommet efter vedtagelsen af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, samtidig med at det sikres, at parterne har mulighed for at fremsætte deres bemærkninger til disse forhold.
- 45 I anden række fremgår det af Domstolens praksis, at ved at fastsætte, at den retsinstans, der har kompetence til at påkende en sag til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, er forpligtet til, hvor det er relevant, at undersøge ansøgerens »behov [...] for international beskyttelse«, har EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 tilsigtet at tillægge en sådan retsinstans, når denne finder, at den råder over oplysninger om alle de i denne henseende nødvendige faktiske og retlige omstændigheder, en beføjelse til, efter at have foretaget en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse – dvs. en udførlig og ajourført undersøgelse – af disse omstændigheder, at udtale sig bindende om spørgsmålet om, hvorvidt ansøgeren opfylder de i direktiv 2011/95 fastsatte betingelser for at blive meddelt international beskyttelse (dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 65).
- 46 For det første følger det af denne retspraksis og af nærværende doms præmis 31-34, at lovgiver i artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 har fastlagt rækkevidden og intensiteten af den prøvelse, der skal foretages af en national ret i første instans – for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet af den besluttende myndighed om afslag på en ansøgning om international beskyttelse – af ansøgernes behov for international beskyttelse. Det følger heraf, at fastlæggelsen af rækkevidden og intensiteten af denne prøvelse ikke henhører under medlemsstaternes procesautonomi. En sådan national rets kompetence til at træffe afgørelse om behovene for international beskyttelse kan medlemsstaterne derfor ikke begrænse.
- 47 Den begrundelse, at den besluttende myndighed er bedre egnet og rustet til at behandle ansøgningerne om international beskyttelse, materielt set, kan ikke føre til et andet resultat. Denne myndigheds behandling af en sådan ansøgning er ganske vist, i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 27, en væsentlig fase i de fælles procedurer, der er

indført ved direktiv 2013/32. Inden for rammerne af den ordning, der er indført ved dette direktiv, er den nævnte myndighed imidlertid ikke enekompetent til at vurdere ansøgninger om international beskyttelse og træffe realitetsafgørelse herom, således som det bl.a. fremgår af den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 45.

- 48 Det følger ligeledes af ovenstående betragtninger, at en national ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet af den besluttende myndighed om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, i modsætning til hvad den nederlandske regering har gjort gældende i sit indlæg, er tillagt en kompetence, der går videre end en »kontrol med en vis tilbageholdenhed« af den besluttende myndigheds afgørelse. Følgelig kan en sådan ret ikke være forpligtet til at udøve denne kompetence »med tilbageholdenhed«, men skal foretage en fuldstændig og ex-nunc-undersøgelse, dvs. en udtømmende og ajourført undersøgelse af de faktiske og retlige omstændigheder samt af ansøgerens behov for international beskyttelse.
- 49 For det andet er det korrekt, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 i overensstemmelse med Domstolens praksis alene vedrører undersøgelsen af sagen, og derfor ikke vedrører følgerne af en eventuel annulatio af den afgørelse, der er genstand for den nævnte sag (dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 54).
- 50 Det fremgår imidlertid ligeledes af retspraksis, at anerkendelsen af en sådan rets beføjelse til at træffe bindende afgørelse om spørgsmålet om, hvorvidt en ansøger opfylder de betingelser, der er fastsat i direktiv 2011/95 for at få meddelt international beskyttelse, betyder, at når denne retsinstans annullerer en afgørelse fra en administrativ myndighed efter en udtømmende og ajourført undersøgelse af en ansøgers behov for international beskyttelse i lyset af alle de relevante retlige og faktiske forhold og fastslår, at denne ansøger skal indrømmes international beskyttelse, og derefter hjemviser sagen til denne administrative myndighed, for at denne kan træffe en ny afgørelse, er den nævnte administrative myndighed forpligtet til at meddele den internationale beskyttelse, der er ansøgt om, med forbehold af, at der opstår faktiske eller retlige omstændigheder, der objektivt kræver en ny ajourført vurdering. Hvis den samme administrative myndighed efterfølgende træffer en afgørelse i modsat retning uden i denne forbindelse at godtgøre, at der var indtrådt nye forhold, som forudsatte en ny undersøgelse af den nævnte ansøgers behov for international beskyttelse, skal den nævnte førsteinstansret omgøre denne afgørelse, der ikke er i overensstemmelse med dens tidligere dom, og erstatte denne med sin egen afgørelse med hensyn til ansøgningen om international beskyttelse, idet den herved, om fornødent, skal undlade at anvende den nationale lovgivning, der forbyder den at handle på denne måde (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, præmis 66, 73, 75, 77 og 78).
- 51 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets forklaringer, at denne ret er af den opfattelse, at den råder over tilstrækkelige oplysninger til selv at foretage en vurdering af troværdigheden af visse elementer i redegørelsen fra ansøgeren om international beskyttelse og af visse grunde, der er anført til støtte for dennes ansøgning om international beskyttelse. Den forelæggende ret har imidlertid præciseret, at den ifølge retspraksis fra Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretlige sager i Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager)) ikke har beføjelse til at foretage sådanne vurderinger og bør nøjes med at annullere den i hovedsagen omhandlede afgørelse og derefter hjemvise sagen til ministeren med henblik på, at denne foretager en fornyet behandling af ansøgningen om international beskyttelse.

- 52 I denne henseende skal det bemærkes, at det ifølge fast retspraksis påhviler de nationale retter ved anvendelsen af nationale retsforskrifter i videst muligt omfang at fortolke dem i lyset af det pågældende direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes, og for dermed at handle i overensstemmelse med artikel 288, stk. 3, TEUF (dom af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Princippet om overensstemmende fortolkning kræver, at de nationale retter gør alt, hvad der henhører under deres kompetence – idet de tager den nationale lovgivning i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret – for at sikre den fulde virkning af det omhandlede direktiv og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det, der tilsigtes med dette (dom af 6.11.2018, Bauer og Willmeroth, C-569/16 og C-570/16, EU:C:2018:871, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Som Domstolen har fastslået, omfatter kravet om en sådan overensstemmende fortolkning bl.a. forpligtelsen for de nationale retter til i givet fald at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med et direktiv. En national retsinstans kan derfor f.eks. ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at den stedse har fortolket denne bestemmelse på en måde, som ikke er forenelig med denne ret (dom af 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Hvis en sådan overensstemmende fortolkning imidlertid viser sig at være umulig, har Domstolen understreget nødvendigheden af, at den kompetente ret ved anvendelsen af EU-retten undlader at anvende nationale lovbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for den fulde virkning af EU-retlige bestemmelser med direkte virkning, såsom artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47 (dom af 3.4.2025, Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Endelig kan muligheden for at appellere afgørelsen fra en national ret i første instans, for hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse truffet af den besluttende myndighed om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, ikke rejse tvivl om ovenstående betragtninger.
- 57 Ifølge ordlyden af artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32 vedrører de effektive retsmidler, som medlemsstaterne skal fastsætte, »i det mindste [...] klageprocedurer ved en domstol eller et domstolslignende organ i første instans«. Denne bestemmelse forpligter således medlemsstaterne til at fastsætte et sådant retsmiddel, samtidig med at de har mulighed for at indføre en appel- eller kassationsprocedure, uden at karakteren af den i nævnte bestemmelse omhandlede prøvelse varierer afhængigt af, om medlemsstaterne gør brug af denne mulighed.
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 46, stk. 3, i direktiv 2013/32, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, for det første, at denne bestemmelse giver en ret i første instans, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, kompetence til at træffe bindende afgørelse om, hvorvidt den redegørelse, der fremlægges til støtte for ansøgningen, er troværdig, og om, hvorvidt ansøgerens frygt for forfølgelse eller den reelle risiko for, at denne lider alvorlig overlast i tilfælde af tilbagesendelse til hjemlandet, er

plausibel, samt kompetence til at træffe realitetsafgørelse om denne ansøgning, idet den tager hensyn til de forhold, der er fremlagt under retssagen, og, for det andet, at medlemsstaterne ikke kan begrænse denne kompetence.

Sagsomkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 46, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således,

for det første, at denne bestemmelse giver en ret i første instans, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse, kompetence til at træffe bindende afgørelse om, hvorvidt den redegørelse, der fremlægges til støtte for ansøgningen, er troværdig, og om, hvorvidt ansøgerens frygt for forfølgelse eller den reelle risiko for, at denne lider alvorlig overlast i tilfælde af tilbagesendelse til hjemlandet, er plausibel, samt kompetence til at træffe realitetsafgørelse om denne ansøgning, idet den tager hensyn til de forhold, der er fremlagt under retssagen, og, for det andet, at medlemsstaterne ikke kan begrænse denne kompetence.

Underskrifter