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 djelotvoran pravni lijek – Cjelovito i *ex nunc* razmatranje – Opseg ovlasti prvostupanjskog suda – Razmatranje činjenica koje provodi prvostupanjski sud – Razmatranje potrebe za međunarodnom zaštitom koje provodi prvostupanjski sud – Status izbjeglice ili status stečen na temelju supsidijarne zaštite – Direktiva 2011/95/EU – Uvjeti za kvalifikaciju državljana trećih zemalja za ostvarivanje statusa izbjeglice – Članak 2. točka (d) – ‚Osnovani strah od proganjanja' – Ocjena"

U predmetu C-440/25 (Ebilum)[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 4. srpnja 2025., koju je Sud zaprimio 4. srpnja 2025., u postupku

PM,

QN,

RM,

SM,

TM,

UM,

VM,

WM

protiv

Minister van Asiel en Migratie,

SUD (drugo vijeće),

* Jezik postupka: nizozemski

[i] Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

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. Ćapeta,

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 PM, QN, RM, SM, TM, UM, VM i WM, T. Neijzen, *advocate*, i S. Rafi, vještakinja,

– za nizozemsku vladu, A. Hanje i J. Langer, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, A. Edelmannová, L. Halajová i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Blanc, M. Debieuvre i F. van Schaik, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 4. prosinca 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje, s jedne strane, 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. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38., SL 2020., L 415, str. 90. i SL 2023./90200, L), sâmog ili u vezi s člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te, s druge strane, članka 2. točke (d) 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. te ispravci SL 2020., L 76, str. 37. i SL 2023./90216, L).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osoba PM, QN, RM, SM, TM, UM, VM i WM, iračkih državljana, članova iste obitelji, i Ministera van Asiel en Migratie (ministar za azil i migracije, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: ministar) u vezi s odlukama ministra kojima su odbijeni zahtjevi za međunarodnu zaštitu tih iračkih državljana.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2011/95

3 U uvodnoj izjavi 4. Direktive 2011/95 navedeno je:

„ [K]onvencija [o statusu izbjeglica, potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (*Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda*, sv. 189., str. 150., br. 2545 [1954.] (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija)] i [Protokol o statusu izbjeglica, sklopljen u New Yorku 31. siječnja 1967.] predstavljaju temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.”

4 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, u točki (d) propisuje:

„‚izbjeglica’ znači državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjana zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan države prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se zbog istih gore navedenih razloga, ili zbog takvog straha, ne želi vratiti u tu državu, te na koju se ne primjenjuje članak 12.”

5 Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Procjena činjenica i okolnosti”, određuje se:

„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 međunarodnu zaštitu 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 [zatražiti] 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, [osim] 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 potvrda 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 predočiti opravdane razloge zašto to nije učinio; i

(e) utvrđena je opća vjerodostojnost podnositelja zahtjeva.”

Direktiva 2013/32

6 Uvodne izjave 10., 16., 18., 22. i 34. Direktive 2013/32 glase:

„(10) U provođenju ove [d]irektive države članice trebaju uzimati u obzir mjerodavne smjernice koje je odredio [Europski potporni ured za azil (EASO), koji je 2022. zamijenila Agencija Europske unije za azil (EUAA)].

[…]

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 […] 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 razmat[r]anja 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 prvo[m] 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.”

7 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”, u točki (f) propisuje 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”.

8 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], barem u žalbenim postupcima pred prvostupanjskim sudom.”

Nizozemsko pravo

9 Članak 3:3 wet houdende algemene regels van bestuursrechta (Algemene wet bestuursrecht) (Zakon o utvrđivanju općih pravila upravnog prava (Opći zakon o upravnom pravu)) od 4. lipnja 1992. (Stb. 1992., br. 315.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Awb), propisuje:

„Upravno tijelo ne izvršava svoju ovlast za donošenje odluke u svrhu različitu od one za koju mu je ta ovlast dodijeljena.”

10 Člankom 6:19 Awb-a određuje se:

„1. Prigovor ili tužba odnosi se *ipso iure* i na odluku o povlačenju, izmjeni ili zamjeni pobijanog rješenja, osim ako stranke nemaju za to dostatan interes.

[…]

6. Ni povlačenje ni zamjena pobijanog rješenja nisu protivni poništenju tog rješenja ako podnositelj prigovora ili tužitelj ima za to interes.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Osobe PM, QN, RM, SM, TM, UM, VM i WM (u daljnjem tekstu zajedno: tužitelji iz glavnog postupka) irački su državljani, članovi iste obitelji, koja se sastoji od dva roditelja i njihovo šestero djece, od kojih je više kćeri (u daljnjem tekstu: kćeri).

12 U Nizozemskoj su 2017. podnijeli zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Ti su se zahtjevi temeljili na trima skupinama razloga, odnosno, kao prvo, problemima sa susjedom kao i strahu od krvne osvete i prisilnog braka kćeri; kao drugo, strahu da će one biti genitalno osakaćene te, kao treće, poistovjećivanju tih kćeri s temeljnom vrijednosti ravnopravnosti između žena i muškaraca te strahu od proganjanja u slučaju povratka u Irak.

13 Odlukama od 11. rujna 2023. ministar je odbio kao očito neosnovane te zahtjeve za međunarodnu zaštitu. Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su tužbu rechtbanku Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Sud u Haagu, stalna služba u Zwolleu, Nizozemska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

14 Sud koji je uputio zahtjev razmotrio je tu tužbu na raspravi održanoj 26. ožujka 2024., a zatim je ponovno otvorio istragu u očekivanju objave presude od 11. lipnja 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Žene koje se poistovjećuju s vrijednošću rodne ravnopravnosti) (C-646/21, EU:C:2024:487) uz obrazloženje da bi ta presuda mogla biti relevantna u okviru razmatranja navedene tužbe.

15 Nakon objave navedene presude, a prije donošenja novog nacrta odluke, ministar je ponovno saslušao tužitelje iz glavnog postupka te je dopunskim odlukama od 25. veljače 2025. ostao kod svoje odluke o odbijanju navedenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Međutim, ministar je pružio dodatno obrazloženje kako u pogledu navodnog poistovjećivanja s temeljnom vrijednosti ravnopravnosti između muškaraca i žena tako i u pogledu straha od genitalnog sakaćenja te prisilnog braka kćeri.

16 Tužitelji iz glavnog postupka osporavali su odluke od 11. rujna 2023. kao i dopunske odluke od 25. veljače 2025. (u daljnjem tekstu zajedno: odluke o kojima je riječ u glavnom postupku).

17 Iako je ministar donio odluke o povlačenju odluka o kojima je riječ u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je, u skladu s člankom 6:19 Awb-a, nadležan za poništenje tih odluka o povlačenju jer tužitelji iz glavnog postupka imaju interes za njihovo poništenje. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da odluke o povlačenju odluka o kojima je riječ u glavnom postupku mogu biti poništene iz dva različita razloga. S jedne strane, te su odluke o povlačenju bile donesene protivno članku 3:3 Awb-a te stoga mogu biti poništene iz tog razloga. S druge strane, navedene odluke o povlačenju predstavljaju ministrovo nezakonito uplitanje u postupak pred sudom koji je uputio zahtjev, tako da su protivne članku 47. Povelje kao i članku 46. Direktive 2013/32 te iz tog drugog razloga mogu biti poništene. Naposljetku, taj sud ističe da zbog poništenja istih odluka o povlačenju može meritorno razmotriti odluke o kojima je riječ u glavnom postupku.

18 Kad je riječ o odbijanju zahtjevâ za međunarodnu zaštitu tužiteljâ iz glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjev smatra da raspolaže s dovoljno informacija, s jedne strane, da sâm provede ocjenu vjerodostojnosti određenih dijelova obrazloženja zahtjevâ za azil, odnosno poistovjećivanja kćeri s temeljnom vrijednosti ravnopravnosti između žena i muškaraca te, s druge strane, da sâm ocijeni određene razloge koji su istaknuti u potporu zahtjevima za međunarodnu zaštitu, odnosno probleme sa susjedom, strah od krvne osvete i strah od prisilnog braka kćeri.

19 Međutim, taj sud pojašnjava da, u skladu sa sudskom praksom Afdelinga Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća, Nizozemska), on ne može provesti takvu ocjenu. Naime, prema toj nacionalnoj sudskoj praksi, sud koji odlučuje o zakonitosti odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu i koji smatra da ocjena vjerodostojnosti potkrijepljenosti tog zahtjeva, koja se nalazi u takvoj odluci, nije dovoljno obrazložena, ne može sâm odlučiti ni o vjerodostojnosti tog obrazloženja ni o navedenom zahtjevu. Takav sud trebao bi poništiti takvu odluku o odbijanju, a zatim vratiti predmet ministru na ponovno razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

20 Međutim, navedeni sud navodi da ima dvojbe u pogledu usklađenosti navedene nacionalne sudske prakse s Direktivom 2013/32.

21 Što se tiče straha tužiteljâ iz glavnog postupka od proganjanja u slučaju povratka u Irak, sud koji je uputio zahtjev dodaje da pojam „osnovani strah” nije definiran Direktivom 2011/95 i da na nacionalnoj razini nije utvrđen nikakav standard za ocjenu takvog straha. Međutim, ako bi takav strah trebalo procijeniti matematičkim izračunom vjerojatnosti, taj sud smatra da bi predmet u tom pogledu trebalo vratiti ministru kako bi on izvršio takav izračun s obzirom na to da, prema trenutačnom stanju spisa i informacijama o zemlji o kojoj je riječ, ne raspolaže informacijama potrebnima za takav izračun.

22 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, taj sud smatra vjerodostojnima? Može li navedeni sud pritom ministrovu ocjenu zamijeniti vlastitom ocjenom opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde, osobito ako se taj sud u kontekstu 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 sveobuhvatno očitovati o činjenicama u pisanom obliku ili na raspravi?

5. Smatra li se ‚osnovanim strahom od proganjanja' u smislu članka 2. točke (d) Direktive 2011/95 situacija u kojoj postoji razumna vjerojatnost da će osoba koja traži međunarodnu zaštitu u slučaju povratka biti izložena progonu? Treba li tu razumnu vjerojatnost konkretizirati na temelju kriterija ‚pažljive i razumne osobe' u slučaju kojeg je odlučujuće čini li se povratak u zemlju podrijetla nerazumnim sa stajališta pažljive i razumne osobe u situaciji tog tražitelja nakon odvagivanja svih poznatih okolnosti? Ako je odgovor niječan, koji kriterij treba primijeniti u tom slučaju?"

Postupak pred Sudom

23 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom predmetu odluči u hitnom prethodnom postupku, predviđenom u članku 23.a Statuta Suda Europske unije i članku 107. Poslovnika Suda.

24 Drugo vijeće Suda odlučilo je 22. srpnja 2025., na prijedlog suca izvjestitelja i nakon što je saslušalo nezavisnu odvjetnicu, ne prihvatiti taj zahtjev.

25 Na temelju rješenja predsjednika Suda od 19. kolovoza 2025. o predmetu se odlučuje u ubrzanom postupku predviđenom u članku 105. stavku 1. Poslovnika.

Uredba (EU) 2024/1347 i Uredba (EU) 2024/1348

26 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), niti 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 odgovor na ta pitanja, s obzirom na to da će ih možda morati primijeniti u okviru razmatranja spora iz glavnog postupka.

27 Valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene člankom 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, Sud 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.).

28 Međutim, kao prvo, treba istaknuti da će se, na temelju članka 42. Uredbe 2024/1347, ta uredba primjenjivati od 12. lipnja 2026.

29 Stoga nije utvrđeno da je tumačenje te uredbe nužno sudu koji je uputio zahtjev kako bi mogao odlučiti u glavnom predmetu.

30 U svakom slučaju, valja istaknuti da članak 2. točka (d) Direktive 2011/95 i članak 3. točka 5. Uredbe 2024/1347, kojima se definira pojam „izbjeglica”, imaju isti tekst. Stoga je tumačenje izraza „osnovan[i] strah[…] od proganjanja”, kako je navedeno u članku 2. točki (d) te direktive, relevantno za eventualno tumačenje istog izraza, koji se upotrebljava u članku 3. točki 5. te uredbe.

31 Kao drugo, iz članka 79. stavaka 2. i 3. Uredbe 2024/1348 proizlazi da se, s jedne strane, ta uredba primjenjuje od 12. lipnja 2026. te, s druge strane, navedena se uredba primjenjuje na postupak za odobravanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenih od 12. lipnja 2026.

32 Iz toga slijedi da su zahtjevi za međunarodnu zaštitu, poput onih tužiteljâ iz glavnog postupka, a koji su podneseni prije tog datuma, uređeni Direktivom 2013/32.

33 U tim okolnostima nije potrebno tumačiti uredbe 2024/1347 i 2024/1348.

O prethodnim pitanjima

Prvo do četvrto pitanje

34 Svojim prvim, drugim, trećim i četvrtim pitanjem, koje valja razmotriti 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 ovlast da donese obvezujuću odluku o tome je li taj zahtjev vjerodostojno potkrijepljen, o opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde podnositelja zahtjeva u slučaju povratka u svoju zemlju podrijetla kao i o osnovanosti navedenog zahtjeva, uzimajući u obzir dokaze koji su podneseni tijekom postupka povodom tužbe te, s druge strane, ovisno o slučaju, države članice mogu ograničiti tu ovlast na način da je samo tijelo odlučivanja, u smislu članka 2. točke (f) te direktive (u daljnjem tekstu: tijelo odlučivanja), nadležno za ocjenu zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i odlučivanje o njihovoj osnovanosti.

35 Prvo, valja istaknuti 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” te, 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.).

36 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 34. Direktive 2013/32 postupci za razmatranje potreba za međunarodnu zaštitu trebaju biti takvi da nadležnim tijelima omoguće provođenje temeljitog razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

37 Također je važno 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.).

38 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 dvije zasebne faze. U prvoj fazi tijelo odlučivanja mora utvrditi činjenične okolnosti kojima se može dokazati osnovanost tog zahtjeva. U drugoj fazi to tijelo mora provesti pravnu ocjenu tih dokaza, koja uključuje odluku o tome jesu li, s obzirom na okolnosti određenog predmeta, ispunjene materijalne pretpostavke za priznavanje međunarodne zaštite (vidjeti po analogiji presudu od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 64.).

39 Točno je da je procjena vjerodostojnosti potkrijepljenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu i opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde obuhvaćena tom prvom fazom i ocjenom činjenica. Ta činjenična ocjena ipak nije izvan nadležnosti prvostupanjskog suda kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

40 Naime, članak 46. stavak 1. Direktive 2013/32 podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu priznaje pravo na djelotvoran 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 obvezuje ta direktiva moraju osigurati da sud pred kojim se osporava odluka o zahtjevu za međunarodnu zaštitu o kojoj je riječ „cjelovito i *ex nunc* razm[otri] i činjenic[e] 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. kao i od 1. kolovoza 2025, Alace i Canpelli, C-758/24 i C-759/24, EU:C:2025:591, t. 76.).

41 Kad je riječ o dosegu navedenog prava, Sud je utvrdio da izraz „osiguravaju da se učinkovitim pravnim lijekom predviđa cjelovito i *ex nunc* razmatranje činjenica i pravnih pitanja” treba tumačiti na način da države članice, na temelju te odredbe, moraju urediti svoje nacionalno pravo na način da postupanje s pravnim lijekovima o kojima je riječ podrazumijeva to da sud razmotri

sve činjenične i pravne elemente koji mu omogućuju da provede ažurirano ocjenjivanje dotičnog slučaja (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.).

42 U tom pogledu, s jedne strane, Sud je pojasnio da izraz „*ex nunc*” naglašava obvezu suda da provede ocjenu kojom se, ovisno o slučaju, uzimaju u obzir novi elementi koji su se pojavili 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.).

43 Naime, takva ocjena omogućava iscrpnu 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, t. 112.).

44 S druge strane, Sud je naveo da pridjev „cjelovito” 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.).

45 Iz toga slijedi da je, kao prvo, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točkama 41. do 43. ove presude, prvostupanjski sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu nadležan za ocjenu činjenica i provođenje vlastite iscrpne i aktualizirane ocjene činjenica o kojima se pred njim raspravljalo.

46 Naime, samo se razmatranjem činjenica može procijeniti vjerodostojnost potkrijepljenosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu i opravdanost straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde, koji su ključni elementi razmatranja potrebe za tom zaštitom.

47 Kao drugo, prvostupanjski sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dužan je, kao što to proizlazi iz točaka 42. i 44. ove presude, razmotriti dokaze koje je tijelo odlučivanja uzelo ili moralo uzeti u obzir kao i one koji su nastali nakon donošenja odluke tog tijela.

48 Iz toga proizlazi da takav sud može uzeti u obzir dokaze koji su podneseni tijekom postupka povodom tužbe, ali koji još nisu bili dostupni u upravnom postupku.

49 Usto, postupanje po zahtjevu za međunarodnu zaštitu bilo bi znatno odgođeno 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 dokaze za donošenje odluke o potrebi za međunarodnom zaštitom.

50 Ovlast 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., među ostalim, 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., 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.).

51 Kad je riječ o pitanju moraju li osoba koja traži međunarodnu zaštitu i tijelo odlučivanja imati mogućnost izjasniti se o tim novim elementima, Sud je naveo da je sud dužan, kao što to proizlazi iz članka 47. Povelje, tom podnositelju zahtjeva dati 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.).

52 Taj sud također mora, u skladu s načelom kontradiktornosti, tijelu odlučivanja pružiti priliku da iznese svoja očitovanja o takvim novim elementima.

53 Takvo se tumačenje tim više nameće jer navedeni sud mora uzeti u obzir te nove elemente kako bi mogao iscrpno odlučiti o zahtjevu za međunarodnu zaštitu.

54 Iz toga slijedi da, kako bi se ispunio zahtjev cjelovitog i *ex nunc* razmatranja iz članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, prvostupanjski nacionalni sud kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu mora, s jedne strane, biti nadležan provesti vlastitu ocjenu činjenica te, s druge strane, uzeti u obzir nove elemente koji su se pojavili nakon donošenja pobijane odluke, osiguravajući pritom da se stranke imaju priliku očitovati o tim elementima.

55 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 lijeku 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 ovlast da, nakon cjelovitog i *ex nunc* razmatranja tih elemenata, to jest nakon njihove iscrpne i aktualizirane ocjene, donese obvezujuću odluku o tome ispunjava li taj podnositelj zahtjeva 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.).

56 Kao prvo, iz te sudske prakse kao i iz točaka 41. do 44. 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 razmatranja nije obuhvaćena postupovnom autonomijom država članica. Stoga, države članice ne mogu ograničiti ovlast takvog suda za odlučivanje o tim potrebama za međunarodnom zaštitom.

57 Ne može vrijediti drukčije jer bi tijelo odlučivanja bilo u boljem položaju i bolje opremljeno za razmatranje osnovanosti zahtjevâ za međunarodnu zaštitu. Točno je da je razmatranje takvog zahtjeva koje provodi to tijelo, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 37. ove presude, bitna faza zajedničkih postupaka uspostavljenih Direktivom 2013/32. Međutim, u okviru sustava koji je uspostavljen tom direktivom, navedeno tijelo nije jedino nadležno za ocjenu zahtjevâ za međunarodnu zaštitu i odlučivanje o njihovoj osnovanosti, kao što to osobito proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 55. ove presude.

58 Isto tako, iz prethodnih razmatranja proizlazi da je, suprotno onomu što tvrdi nizozemska vlada u svojim očitovanjima, prvostupanjskom nacionalnom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dodijeljena ovlast koja nadilazi „preispitivanje s određenim stupnjem suzdržanosti” odluke tijela odlučivanja. Slijedom

toga, takav sud ne može biti dužan tu ovlast izvršavati „suzdržano”, nego mora provesti cjelovito i *ex nunc* razmatranje, odnosno iscrpnu i aktualiziranu ocjenu činjeničnih i pravnih elemenata kao i potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva.

59 Kao drugo, točno je da se, u skladu sa sudskom praksom Suda, članak 46. stavak 3. Direktive 2013/32 odnosi samo na razmatranje pravnog lijeka 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.).

60 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 aktualiziranog razmatranja potreba za međunarodnom zaštitom podnositelja zahtjeva s obzirom na sve relevantne pravne i činjenične elemente te utvrdi da tom podnositelju zahtjeva treba odobriti međunarodnu zaštitu, a zatim vrati predmet tom upravnom tijelu kako bi ono donijelo novu odluku, navedeno upravno tijelo dužno je odobriti zatraženu međunarodnu zaštitu, osim u slučaju pojave činjeničnih ili pravnih pitanja koja zahtijevaju novu aktualiziranu ocjenu. Isto tako, ako to upravno tijelo naknadno donese suprotnu odluku, pri čemu nije u tu svrhu dokazalo da su se pojavila nova pitanja koja zahtijevaju 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 iz 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.).

61 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da taj sud smatra da raspolaže s dovoljno informacija da sâm ocijeni vjerodostojnost određenih dijelova obrazloženja zahtjeva osoba koje traže međunarodnu zaštitu kao i određenih razloga navedenih u potporu njihovim zahtjevima za međunarodnu zaštitu. Međutim, taj sud pojašnjava da, prema sudskoj praksi Afdelinga Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Odjel za upravne sporove Državnog vijeća), on nije ovlašten provesti takve ocjene te bi trebao samo poništiti odluke o kojima je riječ u glavnom postupku, a zatim vratiti predmet ministru na ponovno razmatranje zahtjevâ za međunarodnu zaštitu.

62 U tom pogledu važno je podsjetiti na to da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi, nacionalni sudovi 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. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 66. i navedena sudska praksa).

63 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, kako bi se zajamčila djelotvornost predmetne direktive i kako bi se došlo do rješenja koje je u skladu s ciljem koji se njome nastoji postići (presuda od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 67. i navedena sudska praksa).

64 Kao što je to Sud utvrdio, 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 u skladu s ciljevima direktive. Slijedom toga, nacionalni sud ne može valjano smatrati da nije u mogućnosti protumačiti nacionalnu odredbu 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).

65 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).

66 Naposljetku, mogućnost podnošenja žalbe na odluku prvostupanjskog nacionalnog suda kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke tijela odlučivanja o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu ne može se dovesti u pitanje prethodna razmatranja.

67 U skladu s tekstom članka 46. stavka 3. Direktive 2013/32, djelotvoran pravni lijek koji države članice moraju osigurati odnosi se „barem [na] žalben[e] postup[ke] pred prvostupanjskim sudom”. Ta odredba stoga obvezuje države članice da osiguraju takav pravni lijek, ostavljajući im mogućnost uvođenja žalbenog ili kasacijskog postupka, a da se pritom obilježja razmatranja predviđenog navedenom odredbom ne razlikuju ovisno o tome koriste li države članice tu mogućnost.

68 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo, drugo, treće i četvrto pitanje treba 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 ovlast da donese obvezujuću odluku o tome je li taj zahtjev vjerodostojno potkrijepljen, o opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde podnositelja zahtjeva u slučaju povratka u svoju zemlju podrijetla kao i o osnovanosti navedenog zahtjeva, uzimajući u obzir dokaze koji su podneseni tijekom postupka povodom tužbe te da, s druge strane, države članice ne mogu ograničiti tu ovlast.

Peto pitanje

69 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku (d) Direktive 2011/95 tumačiti na način da se izraz „osnovani strah od proganjanja” odnosi na situaciju u kojoj postoji razumna vjerojatnost da će osoba koja traži međunarodnu zaštitu u slučaju povratka u zemlju podrijetla biti izložena progonu te, ovisno o slučaju, na temelju kojih kriterija treba utvrditi takvu razumnu vjerojatnost.

70 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev razmatra dva standarda procjene osnovanog straha od proganjanja. S jedne strane, taj se strah može procijeniti matematičkim izračunom vjerojatnosti. S druge strane, navedeni strah može se definirati kao „razumna vjerojatnost” ili „razumna opasnost od proganjanja”. U tom slučaju, taj sud nastoji doznati relevantni kriterij za utvrđivanje je li, sa stajališta pažljive i razumne osobe koja se nalazi u situaciji osobe koja traži međunarodnu zaštitu, povratak u zemlju podrijetla nerazuman nakon odvagivanja svih poznatih okolnosti.

71 U tom pogledu, prvo, treba podsjetiti na to da na temelju članka 2. točke (d) Direktive 2011/95, kojim se preuzima članak 1. odjeljak A točka 2. Ženevske konvencije, „izbjeglica” znači, među ostalim, državljanin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase,

vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz države čiji je državljanin te nije u mogućnosti ili se, zbog takvog straha, ne želi staviti pod zaštitu te države.

72 Kad je riječ o ocjeni je li opravdan strah osobe koja traži međunarodnu zaštitu od proganjanja, Sud je naglasio da takvu ocjenu treba provesti pažljivo i oprezno, s obzirom na to da je riječ o pitanjima integriteta osobe i sloboda pojedinaca, koja čine temeljne vrijednosti Unije (vidjeti po analogiji presudu od 2. ožujka 2010., Salahadin Abdulla i dr., C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, t. 88. do 90.).

73 Iz sudske prakse Suda također proizlazi da u okviru sustava uspostavljenog Direktivom 2011/95 ocjena osnovanosti straha podnositelja zahtjeva od proganjanja mora, u skladu s člankom 4. stavkom 3. te direktive, biti pojedinačna te se mora provesti u svakom slučaju zasebno. Kada nadležna nacionalna tijela provode navedenu procjenu, ona moraju utvrditi predstavljaju li dokazane okolnosti takvu prijetnju da osoba o kojoj je riječ može, s obzirom na svoju osobnu situaciju, osnovano strahovati od toga da će doista biti izložena djelima proganjanja. To se utvrđivanje mora temeljiti isključivo na konkretnoj procjeni činjenica i okolnosti, u skladu s pravilima utvrđenima, među ostalim, u članku 4. stavcima 3. do 5. navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2023., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Politička mišljenja u državi članici domaćinu), C-151/22, EU:C:2023:688, t. 42.).

74 U točkama (a) do (e) članka 4. stavka 3. Direktive 2011/95 nabrajaju se elementi koje u tom smislu valja uzeti u obzir, među kojima su osobito sve odgovarajuće činjenice koje se odnose na zemlju podrijetla podnositelja zahtjeva u vrijeme donošenja odluke o njegovu zahtjevu, informacije i dokumentacija koji omogućuju da se utvrdi je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju, kao i njegov položaj i osobne okolnosti. U članku 4. stavku 4. te direktive određuje se da činjenica da je podnositelj zahtjeva već bio izložen proganjanju ili izravnim prijetnjama takvim proganjanjem predstavlja ozbiljnu naznaku za njegov osnovani strah od proganjanja, osim ako ne postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da se takvo proganjanje neće ponoviti.

75 Stoga nadležna tijela država članica moraju iscrpno i temeljito razmotriti sve relevantne okolnosti koje se odnose na posebnu osobnu situaciju tog podnositelja zahtjeva i opći kontekst u kojem se nalazi njegova zemlja podrijetla, osobito njegovu političku, pravnu, sudbenu, povijesnu i sociokulturnu komponentu, kako bi utvrdila je li osnovan strah navedenog podnositelja zahtjeva da će biti osobno proganjan (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2023., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Politička mišljenja u državi članici domaćinu), C-151/22, EU:C:2023:688, t. 45.).

76 Stoga iz sudske prakse Suda proizlazi da, kako bi se utvrdilo je li opravdan strah osobe koja traži međunarodnu zaštitu od proganjanja, valja pažljivo i oprezno provesti pojedinačnu, konkretnu i objektivnu procjenu osobnih okolnosti tog podnositelja zahtjeva, činjenica i okolnosti koje se odnose na njegov zahtjev te činjenica i okolnosti koje se odnose na situaciju u njegovoj zemlji podrijetla.

77 Drugo, treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odredbe Direktive 2011/95 treba tumačiti ne samo s obzirom na njezinu opću strukturu i krajnji cilj, nego i poštujući Ženevsku konvenciju koja, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 4. te direktive, predstavlja „temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica” (presuda od 4. listopada 2024., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl i dr. (Afganistanske žene), C-608/22 i C-609/22, EU:C:2024:828, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

78 U tom kontekstu, s obzirom na ulogu koja je Ženevskom konvencijom povjerena Uredu visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), dokumenti koje je on izdao imaju posebnu relevantnost (presuda od 16. siječnja 2024., Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Žene žrtve nasilja u obitelji), C-621/21, EU:C:2024:47, t. 38. i navedena sudska praksa).

79 Izraz „osnovani strah od proganjanja” iz članka 1. odjeljka A točke 2. Ženevske konvencije tumači se u točkama 37. do 50. UNHCR-ovog dokumenta (UNHCR/1P/4/FRE/REV.4 iz veljače 2019., naslovljenog „Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice i smjernicama o međunarodnoj zaštiti u skladu sa Konvencijom iz 1951. i Protokolom iz 1967. o statusu izbjeglice”.

80 U skladu s tim dokumentom, „osnovani strah od proganjanja” ima subjektivnu i objektivnu dimenziju. S obzirom na subjektivnu prirodu straha, ocjena okolnosti osobe koja traži međunarodnu zaštitu sastoji se u procjeni njegovih izjava, a ne u ocjeni postojeće situacije u njegovoj zemlji podrijetla. Međutim, s obzirom na to da je taj subjektivni element pojašnjen izrazom „osnovani”, nije samo stanje duha tog podnositelja zahtjeva odlučno za utvrđivanje statusa izbjeglice, nego se ono mora temeljiti na objektivnim okolnostima i pojedinačnoj ocjeni. Stoga, kako bi se procijenilo postoji li osnovani strah, treba uzeti u obzir oba elementa.

81 S jedne strane, iz tih navoda proizlazi da se procjena postoji li „osnovani strah od proganjanja” ne može provesti samo sa subjektivnog stajališta osobe koja traži međunarodnu zaštitu, nego se mora temeljiti na objektivnoj procjeni situacije.

82 S druge strane, standard koji se zahtijeva jest osnovani strah ili strah koji se može razumno utvrditi.

83 Treće, treba podsjetiti na to da, prema uvodnoj izjavi 10. Direktive 2013/32, u provođenju te direktive države članice trebaju uzimati u obzir mjerodavne smjernice koje je odredio Europski potporni ured za azil (EASO), koji je 2022. zamijenila Agencija Europske unije za azil (EUAA).

84 Međutim, kao prvo, EUAA na stranicama 20. i 21. svojeg praktičnog vodiča, naslovljenog „Kvalifikacija za međunarodnu zaštitu”, navodi da, kako bi se smatrao osnovanim, subjektivni strah osobe koja traži međunarodnu zaštitu mora biti objektivno potkrijepljen. Usto, kako bi se procijenila situacija tog podnositelja zahtjeva, njegove osobne okolnosti treba razmotriti s obzirom na informacije o općoj situaciji u njegovoj zemlji podrijetla.

85 Kao drugo, na stranicama 118. i 119. svojeg „[p]raktičnog vodiča o procjeni dokaza i rizika”, EUAA pojašnjava da se strah od proganjanja smatra osnovanim ako postoji vjerojatnost da će opasnost od proganjanja dosegnuti određeni prag. Međutim, u skladu s tim praktičnim vodičem, trebalo bi zahtijevati razuman stupanj vjerojatnosti, tako da, čak i ako puka mogućnost proganjanja nije dovoljna za utvrđivanje osnovanosti istaknutog straha, ipak se ne bi trebalo zahtijevati da ta opasnost bude izvjesna.

86 S jedne strane, iz ta tri niza razmatranja proizlazi da se nadležna nacionalna tijela, kako bi utvrdila postojanje osnovanog straha od proganjanja, ne mogu osloniti samo na subjektivno stajalište osobe koja traži međunarodnu zaštitu, nego moraju provesti pojedinačnu, konkretnu i objektivnu procjenu osobnih okolnosti tog podnositelja zahtjeva, činjenica i okolnosti koje se odnose na njegov zahtjev te činjenica i okolnosti koje se odnose na situaciju u njegovoj zemlji podrijetla.

87 S druge strane, iz toga proizlazi da strah od proganjanja treba smatrati dokazanim kada postoji razumna vjerojatnost da će se opasnost od proganjanja na koju se poziva podnositelj zahtjeva ostvariti u slučaju povratka u njegovu zemlju podrijetla.

88 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na peto pitanje treba odgovoriti tako da članak 2. točku (d) Direktive 2011/95 treba tumačiti na način da se izraz „osnovani strah od proganjanja" odnosi na situaciju u kojoj postoji razumna vjerojatnost da će osoba koja traži međunarodnu zaštitu u slučaju povratka u zemlju podrijetla biti izložena progonu te da, kako bi se utvrdilo postojanje takvog straha, nadležna nacionalna tijela moraju provesti pojedinačnu, konkretnu i objektivnu procjenu osobnih okolnosti tog podnositelja zahtjeva, činjenica i okolnosti koje se odnose na njegov zahtjev te činjenica i okolnosti koje se odnose na situaciju u njegovoj zemlji podrijetla.

Troškovi

89 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:

1. **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:

   s jedne strane, prvostupanjskom sudu kojem je podnesen pravni lijek protiv odluke o odbijanju zahtjeva za međunarodnu zaštitu dodjeljuje ovlast da donese obvezujuću odluku o tome je li taj zahtjev vjerodostojno potkrijepljen, o opravdanosti straha od proganjanja ili stvarne opasnosti od trpljenja ozbiljne nepravde podnositelja zahtjeva u slučaju povratka u svoju zemlju podrijetla kao i o osnovanosti navedenog zahtjeva, uzimajući u obzir dokaze koji su podneseni tijekom postupka povodom tužbe te da, s druge strane, države članice ne mogu ograničiti tu ovlast.

2. **Članak 2. točku (d) 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,**

   treba tumačiti na način da se:

   izraz „osnovani strah od proganjanja" odnosi na situaciju u kojoj postoji razumna vjerojatnost da će osoba koja traži međunarodnu zaštitu u slučaju povratka u zemlju podrijetla biti izložena progonu te da, kako bi se utvrdilo postojanje takvog straha, nadležna nacionalna tijela moraju provesti pojedinačnu, konkretnu i objektivnu procjenu osobnih okolnosti tog podnositelja zahtjeva, činjenica i okolnosti koje se odnose na njegov zahtjev te činjenica i okolnosti koje se odnose na situaciju u njegovoj zemlji podrijetla.

Potpisi