



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. septembra 2012\*

„Direktiva 2004/83/ES — Minimalni standardi glede pogojev priznanja statusa begunca ali statusa subsidiarne zaščite — Člen 2(c) — Status ‚begunca‘ — Člen 9(1) — Pojem ‚dejanja preganjanja‘ — Člen 10(1)(b) — Veroizpoved kot razlog za preganjanje — Povezava med tem razlogom za preganjanje in dejanji preganjanja — Pakistanska državljana, pripadnika ahmadijske verske skupnosti — Dejanja pakistanskih organov, s katerimi se prepoveduje izpovedovanje vere v javnosti — Dejanja, ki so dovolj resna, da je lahko posameznika utemeljeno strah preganjanja zaradi veroizpovedi — Posamična presoja dejstev in okoliščin — Člen 4“

V združenih zadevah C-71/11 in C-99/11,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbama z dne 9. decembra 2010, ki sta na Sodišče prispeli 18. februarja in 2. marca 2011, v postopku

**Bundesrepublik Deutschland**

proti

Y (C-71/11),

Z (C-99/11),

ob udeležbi

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

**Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts in J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, A. Rosas, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (poročevalec), T. von Danwitz, A. Arabadžiev in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. februarja 2012,

\* Jezik postopka: nemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Y in Z C. Borschberg in R. Marx, odvetnika,
- za nemško vlado T. Henze in N. Graf Vitzthum, skupaj s K. Petersen, zastopniki,
- za francosko vlado G. de Bergues in B. Beaupère-Manokha, zastopnika,
- za nizozemsko vlado C. M. Wissels in B. Koopman, zastopnici,
- za Evropsko komisijo M. Condou-Durande in W. Bogensberger, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. aprila 2012

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 2(c) in 9(1)(a) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 96, v nadaljevanju: Direktiva).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med Bundesrepublik Deutschland, ki jo zastopa Bundesministerium des Inneren (zvezno ministrstvo za notranje zadeve), tega pa zastopa Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (zvezni urad za migracije in begunce, v nadaljevanju: Bundesamt), ter Y in Z, pakistanskima državljanoma, ker je Bundesamt zavrnil njuni prošnji za azil in priznanje statusa begunca.

### Pravni okvir

#### *Mednarodno pravo*

Konvencija o statusu beguncev

- 3 Konvencija o statusu beguncev, podpisana v Ženevi 28. julija 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 189, str. 150, št. 2545 (1954)), je začela veljati 22. aprila 1954. Dopolnjena je bila s Protokolom o statusu beguncev, ki je bil sklenjen v New Yorku 31. januarja 1967 in je začel veljati 4. oktobra 1967 (v nadaljevanju: Ženevska konvencija).
- 4 Na podlagi člena 1(A)(2), prvi pododstavek, Ženevske konvencije se izraz „begunec“ uporablja za vsako osebo, ki se zaradi „utemeljenega strahu pred preganjanjem, osnovanem na rasi, veri, narodni pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali določenemu političnemu prepričanju, nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven države, kjer je imela običajno prebivališče, pa se zaradi takšnih dogodkov ne more ali zaradi omenjenega strahu noče vrniti v to državo“.

## Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

- 5 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), v členu 9 z naslovom „Svoboda mišljenja, vesti in vere“ določa:

„1. Vsakdo ima pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi. Ta pravica vključuje svobodo spremembe vere ali prepričanja ter svobodo, da človek bodisi sam ali skupaj z drugimi ter zasebno ali javno izraža svojo vero ali prepričanje v bogoslužju, pouku, praksi ali verskih obredih.

2. Svoboda izpovedovanja vere ali prepričanja se sme omejiti samo v primerih, ki jih določa zakon, in če je to nujno v demokratični družbi zaradi javne varnosti, za zaščito javnega reda, zdravja ali morale ali zaradi varstva pravic in svoboščin drugih ljudi.“

- 6 Člen 15 EKČP z naslovom „Začasna omejitev pravic v primeru izrednega stanja“ določa:

„1. Med vojno ali ob kaki drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda, sme vsaka visoka pogodbená stranka sprejeti ukrepe, s katerimi razveljavi svoje obveznosti iz te Konvencije v strogo omejenem obsegu, ki ga terjajo kritične razmere, ob pogoju, da ti ukrepi niso v nasprotju z njenimi drugimi obveznostmi po mednarodnem pravu.“

2. Na podlagi te določbe ni mogoče razveljaviti 2. člena [Pravica do življenja], razen v primerih smrti, ki so posledica zakonitih vojnih dejanj, kakor tudi ne 3. [Prepoved mučenja] in 4. (1. odstavek) [Prepoved suženjstva] ter 7. člena [Ni kazni brez zakona].

[...]“

## *Pravo Unije*

### Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

- 7 Člen 10 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) z naslovom „Svoboda misli, vesti in vere“ vsebuje odstavek 1, ki je enak členu 9(1) EKČP.
- 8 Pravice, od katerih odstopanja v skladu s členom 15(2) EKČP niso mogoča, določajo členi 2, 4, 5(1) in 49 Listine.

### Direktiva

- 9 V uvodni izjavi 3 Direktive je navedeno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev.
- 10 Kot izhaja iz uvodne izjave 10 Direktive v povezavi s členom 6(1) PEU, se z Direktivo upoštevajo pravice in svoboščine ter načela, ki so priznani z Listino. Na podlagi členov 1 in 18 Listine se z njo zlasti poskuša zagotoviti polno spoštovanje človekovega dostojanstva prisilcev za azil in njihove pravice do azila.
- 11 V uvodnih izjavah 16 in 17 Direktive je navedeno:

„(16) Določijo naj se minimalni standardi za opredelitev in vsebino statusa begunca, ki pristojnim nacionalnim organom držav članic pomagajo pri uporabi Ženevske konvencije.

- (17) Treba je uvesti skupna merila za priznavanje statusa begunca prosilcem za azil v smislu člena 1 Ženevske konvencije.“
- 12 V skladu s členom 1 je namen Direktive določitev minimalnih standardov glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna mednarodna zaščita, in glede vsebine te zaščite.
- 13 Člen 2 Direktive določa, da v njej:
- „(a) ‚mednarodna zaščita‘ pomeni status begunca in status subsidiarne zaščite, kot sta opredeljena v točkah (d) in (f);
- [...]
- (c) ‚begunec‘ pomeni državljana tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države [...];
- (d) ‚status begunca‘ pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice;
- [...]“
- 14 Člen 3 Direktive državam članicam dopušča, da uvedejo ali ohranijo ugodnejše standarde za opredelitev osebe kot begunca in za določitev vsebine mednarodne zaščite, če so ti standardi združljivi z Direktivo.
- 15 Člen 4 Direktive, ki je v poglavju II in je naslovljen „Obravnavanje prošenj za mednarodno zaščito“, opredeljuje pogoje obravnavanja dejstev in okoliščin ter v odstavku 3 določa:
- „Obravnavana prošnje za mednarodno zaščito se izvede v vsakem posameznem primeru posebej in upošteva naslednje:
- (a) vsa ustrezna dejstva, ki se nanašajo na izvorno državo v času odločanja o prošnji, vključno z zakoni in predpisi izvorne države in načinom njihovega izvajanja;
- (b) ustrezne izjave in dokumentacijo, ki jo predloži prosilec, vključno z informacijami o tem, ali je prosilec podvržen ali izpostavljen preganjanju [...];
- (c) individualni položaj in osebne okoliščine prosilca, vključno z dejavniki, kot so poreklo, spol in starost, za oceno dejstva, ali bi na podlagi prosilčevih osebnih okoliščin dejanja, ki jim je prosilec izpostavljen ali bi jim bil lahko izpostavljen, pomenila preganjanje [...]
- [...]“
- 16 V skladu s členom 4(4) Direktive je dejstvo, da je prosilec že bil izpostavljen preganjanju ali se mu je s takšnim preganjanjem neposredno grozilo, „resen znak prosilčevega utemeljenega strahu pred preganjanjem“, razen če obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da se takšno preganjanje ne bo ponovilo.

17 Člen 6 Direktive, ki je v navedenem poglavju II in je naslovljen „Subjekti preganjanja ali resne škode“, določa:

„Subjekti preganjanja ali resne škode so lahko:

- (a) država;
- (b) stranke ali organizacije, ki nadzorujejo državo ali bistveni del ozemlja države;
- (c) nedržavni subjekti, če je mogoče dokazati, da subjekti iz točk (a) in (b), vključno z mednarodnimi organizacijami, niso sposobni ali nočejo nuditi zaščite pred preganjanjem ali resno škodo, kot sta opredeljena v členu 7.“

18 Člen 9 Direktive, ki je v poglavju III in je naslovljen „Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati begunci“, v odstavkih 1 in 2 opredeljuje dejanja preganjanja:

„1. Dejanja preganjanja v smislu člena 1A Ženevske konvencije morajo:

- (a) biti dovolj resne narave ali dovolj ponavljajoča, da predstavljajo hudo kršitev temeljnih človekovih pravic, zlasti pravic, od katerih odstopanja niso mogoča po členu 15(2) [EKČP]; ali
- (b) predstavljati akumulacijo različnih ukrepov, vključno s kršitvami človekovih pravic, ki je dovolj huda, da vpliva na posameznika na podoben način, kot je opisano v točki (a).

2. Dejanja preganjanja, opredeljena v odstavku 1, imajo lahko med drugim naslednje oblike:

- (a) dejanja fizičnega ali psihičnega nasilja [...];
- (b) pravni, upravni, policijski in/ali sodni ukrepi, ki so sami po sebi diskriminatorni ali izvedeni na diskriminatoren način;
- (c) pregon ali kazen, ki je nesorazmerna ali diskriminatorna;

[...]“

19 V skladu s členom 9(3) Direktive mora obstajati povezava med razlogi za preganjanje iz člena 10 in temi dejanji preganjanja.

20 Člen 10 Direktive, naslovljen „Razlogi za preganjanje“, ki je prav tako v poglavju III, v odstavku 1 določa:

„Države članice pri ocenjevanju razlogov za preganjanje upoštevajo naslednje elemente:

[...]

- (b) koncept veroizpovedi zajema zlasti teistična, neteistična in ateistična prepričanja, sodelovanje ali nesodelovanje pri zasebnih ali javnih formalnih verskih obredih posamično ali v skupnosti drugih oseb, druga verska dejanja ali izraze prepričanja ali oblike osebnega ali skupnega vedenja, ki temelji na kakršnem koli verskem prepričanju ali izhaja iz njega;

[...]“

21 V skladu s členom 13 Direktive država članica prizna status begunca prosilcu, ki izpolnjuje zlasti pogoje iz členov 9 in 10 Direktive.

### *Nemško pravo*

- 22 Člen 16a(1) temeljnega zakona (Grundgesetz) določa:
- „Politični preganjanci imajo pravico do azila.“
- 23 Člen 1 zakona o azilnem postopku (Asylverfahrensgesetz) v različici, objavljeni 2. septembra 2008 (BGBl. 2008 I, str. 1798, v nadaljevanju: AsylVfG), določa, da ta zakon velja za tujce, ki iščejo zaščito kot politični preganjanci v okviru člena 16a(1) temeljnega zakona ali zaščito zoper preganjanje v skladu z Ženevsko konvencijo.
- 24 Člen 2 AsylVfG določa, da imetniki pravice do azila na nacionalnem ozemlju uživajo status, opredeljen v Ženevski konvenciji.
- 25 Status begunca je sprva urejal člen 51 zakona o vstopu in bivanju tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet).
- 26 Z zakonom o prenosu direktiv Evropske unije s področja pravice do prebivanja in azila (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) z dne 19. avgusta 2007 (BGBl. 2007 I, str. 1970), ki je začel veljati 28. avgusta 2007, je Zvezna republika Nemčija prenesla tudi zadevno direktivo.
- 27 Pogoji za opredelitev begunca so zdaj določeni v členu 3 AsylVfG. Njegov odstavek 1 določa:
- „Tujec je begunec v smislu [Ženevske konvencije], kadar mu grozijo nevarnosti, opredeljene v členu 60(1) zakona [o bivanju, delu in integraciji tujcev na nacionalnem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) v različici, ki je bila objavljena 25. februarja 2008 (BGBl. 2008 I, str. 162, v nadaljevanju: Aufenthaltsgesetz)] v državi, katere državljanstvo ima [...]“
- 28 Člen 60(1) Aufenthaltsgesetz določa:
- „V skladu z [Ženevsko] konvencijo tujca ni dovoljeno privedi do državne meje države, v kateri bi bila njegovo življenje ali svoboda ogrožena zaradi njegove rase, vere, državljanstva, pripadnosti družbeni skupini ali političnega prepričanja. [...] Pri presoji, ali gre za preganjanje v smislu prvega stavka, je treba [...] kot dopolnilo uporabiti člene 4(4) in od 7 do 10 [Direktive][...]“

### **Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 29 Y in Z sta januarja 2004 in avgusta 2003 vstopila v Nemčijo, kjer sta zaprosila za azil in zaščito na podlagi statusa begunca.
- 30 V utemeljitev prošnje sta zatrjevala, da sta bila zato, ker sta pripadnika ahmadijske muslimanske skupnosti, ki je islamsko reformistično gibanje, prisiljena zapustiti svojo državo. Natančneje, v zvezi s tem je Y trdil, da ga je v domači vasi skupina posameznikov večkrat pretepla in obmetavala s kamenjem na kraju molitve. Te osebe naj bi mu grozile s smrtjo in ga ovadile policiji zaradi žalitve preroka Mohameda. Z je zatrjeval, da je bil zaradi verskega prepričanja večkrat trpinčen in zaprt.
- 31 Iz predložitvenih odločb je razvidno, da člen 298 C pakistanskega kazenskega zakonika določa, da se pripadniki ahmadijske verske skupnosti kaznujejo s kaznijo zapora do treh let ali denarno kaznijo, če trdijo, da so muslimani, označujejo svojo vero kot islam, to vero pridigajo ali razširjajo ali pozivajo

druge, naj sprejmejo njihovo vero. V skladu s členom 295 C tega kazenskega zakonika se vsakdo, ki žali ime preroka Mohameda, kaznuje s smrtno kaznijo ali doživljenjsko zaporno kaznijo in denarno kaznijo.

- 32 Bundesamt je z odločbama z dne 4. maja in 8. julija 2004 prošnji za azil, ki sta ju vložila Y in Z, zavrnil kot neutemeljeni in ugotovil, da pogoji za priznanje statusa begunca niso izpolnjeni.
- 33 V teh odločbah je Bundesamt poleg tega ugotovil, da v zadevnem nacionalnem pravu ni ovire za izgon Y in Z v Pakistan, in razglasil obveznost njunega izгона v to državo. Za obrazložitev teh odločb je Bundesamt predvsem ugotovil, da ni dovolj dokazov, da sta zadevna prosilca izvorno državo zapustila zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem.
- 34 Y je vložil tožbo pri Verwaltungsgericht Leipzig (upravno sodišče v Leipzigu), ki je s sodbo z dne 18. maja 2007 razveljavilo odločbo, ki jo je glede njega izdal Bundesamt, in temu uradu naložilo, naj ugotovi, da kot begunec izpolnjuje pogoje za prepoved izгона v Pakistan.
- 35 Z je odločbo Bundesamt izpodbijal pri Verwaltungsgericht Dresden (upravno sodišče v Dresdnu). To je s sodbo z dne 13. julija 2007 njegovo tožbo zavrnilo, ker je menilo, da izvorne države ni zapustil zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem.
- 36 Sächsisches Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče dežele Saške) je s sodbama z dne 13. novembra 2008:
- zavrnilo pritožbo, ki jo je Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten (zvezni pooblaščenec za zadeve na področju azila, v nadaljevanju: Bundesbeauftragter) vložil zoper sodbo, ki je bila na prvi stopnji izdana v zadevi v zvezi z Y;
  - na podlagi pritožbe, ki jo je Z vložil zoper sodbo na prvi stopnji, to spremenilo in Bundesamt naložilo, naj ugotovi, da Z izpolnjuje pogoje iz člena 69(1) Aufenthaltsgesetz in da se zato kot begunec ne sme izgnati v Pakistan.
- 37 To sodišče je zlasti menilo, da ni pomembno, da je Y in Z pred odhodom iz Pakistana osebno grozilo preganjanje. Pomembno naj bi bilo to, da bi jima kot dejavnima ahmadijema v Pakistanu vsekakor grozilo skupinsko preganjanje v smislu člena 60(1) Aufenthaltsgesetz.
- 38 V primeru vrnitve v Pakistan namreč ne bi mogla nadaljevati javnih verskih obredov, ne da bi jima grozilo preganjanje, kar je treba upoštevati v azilnem postopku, v katerem se ugotavlja, ali jima je treba priznati status begunca.
- 39 Sächsisches Oberverwaltungsgericht v sodbah z dne 13. novembra 2008 meni, da je za ahmadija, ki se v Pakistanu čuti zavezanega z verskimi dolžnostmi in čigar prepričanje zajema tudi javno izražanje vere, stanje v tej državi huda kršitev verske svobode. Glede na zagrožene znatne kazni in številne neovirane napade skupin skrajnežev zdrav razum ahmadiju nalaga, da opusti vsakršno javno izražanje vere.
- 40 Y in Z sta po navedbah Sächsisches Oberverwaltungsgericht globoko predana svoji veri in sta jo v Pakistanu dejavno živela. V Nemčiji nadaljujeta verske obrede in menita, da je javno izražanje vere potrebno za ohranjanje njune verske identitete.
- 41 Bundesamt in Bundesbeauftragter sta zoper navedeni sodbi vložila revizijo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), pri čemer sta zatrjevala, da je pritožbeno sodišče preširoko razlagalo področje uporabe členov 9 in 10(1)(b) Direktive.

42 Sklicujeta se na sodno prakso, ki je obstajala v Nemčiji pred prenosom Direktive leta 2007 in v skladu s katero se je preganjanje v zvezi s pravico do azila upoštevalo le ob posegih v jedro verske svobode, ne pa tudi pri omejevanju javnega izražanja vere, pri tem pa menita, da omejitve za ahmadije v Pakistanu, ki se nanašajo na izražanje njihove vere v javnosti, niso poseg v to jedro.

43 Bundesamt in Bundesbeauftragter poleg tega menita, da iz ugotovitev Sächsisches Oberverwaltungsgericht v zvezi z vprašanjem, kako Y in Z izražata vero v Nemčiji, ni razvidno nič, kar bi govorilo v prid temu, da se ne moreta odreči vedenju, ki presega jedro verske prakse.

44 Predložitveno sodišče meni, da se zadevi, ki sta mu predloženi, nanašata na vprašanje, kateri konkretni posegi v versko svobodo v smislu člena 9 EKČP lahko povzročijo priznanje statusa begunca v smislu člena 2(d) Direktive. Čeprav meni, da so lahko posegi v versko svobodo „huda kršitev“ temeljnih človekovih pravic v smislu člena 9(1)(a) Direktive, pa dvomi, da lahko poleg posegov v bistvene sestavine posameznikove verske identitete tudi drugi posegi v versko svobodo potrjujejo domnevo o preganjanju, ki je upoštevno za priznanje statusa begunca.

45 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču predložilo ta vprašanja, ki so v zadevah C-71/11 in C-99/11 skoraj enaka:

„1. Ali je treba člen 9(1)(a) Direktive [...] razlagati tako, da ni vsak poseg v versko svobodo, s katerim se krši člen 9 EKČP, dejanje preganjanja v smislu prvoomenjenega predpisa, temveč gre za hudo kršitev verske svobode kot temeljne človekove pravice le, če je prizadeto jedro te pravice?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

(a) Ali je jedro verske svobode omejeno na veroizpoved in verske prakse doma in v soseščini ali pa gre za dejanje preganjanja v smislu člena 9(1)(a) Direktive [...], tudi če je v izvorni državi z izražanjem vere v javnosti ogrožena telesna integriteta, življenje ali osebna svoboda in se zato tožeča stranka temu izražanju odpoveduje?

(b) Če jedro verske svobode zajema tudi nekatere javne verske prakse:

- Ali v tem primeru za hudo kršitev verske svobode zadošča, če tožeča stranka meni, da je izražanje njene vere v praksi zanjo nujno, da bi ohranila svojo versko identiteto,
- ali pa mora tudi verska skupnost, ki ji tožeča stranka pripada, šteti to versko prakso za osrednji del svojega verskega nauka,
- ali pa lahko iz drugih okoliščin, kot so splošne razmere v izvorni državi, izhajajo druge omejitve?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

Ali obstaja utemeljen strah pred preganjanjem v smislu člena 2(c) Direktive [...], če je dejstvo, da bo tožeča stranka po vrnitvi v izvorno državo opravljala nekatere verske prakse, razen tistih, ki spadajo v jedro, čeprav lahko pomenijo nevarnost za telesno integriteto, življenje ali osebno svobodo, ali pa je mogoče od tožeče stranke pričakovati, da se v bodoče odpove takim praksam?“

46 Zadevi C-71/11 in C-99/11 sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 24. marca 2011 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.



## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Uvodne ugotovitve*

- 47 Iz uvodnih izjav 3, 16 in 17 Direktive je razvidno, da je Ženevska konvencija temelj mednarodne pravne ureditve za zaščito beguncev in da so bile določbe Direktive o priznanju statusa begunca in njegovi vsebini sprejete za pomoč pristojnim organom držav članic pri uporabi te konvencije ob uporabi skupnih pojmov in meril (sodbi z dne 2. marca 2010 v združenih zadevah Salahadin Abdulla in drugi, C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, ZOdl., str. I-1493, točka 52, in z dne 17. junija 2010 v zadevi Bolbol, C-31/09, ZOdl., str. I-5539, točka 37).
- 48 Določbe Direktive je torej treba razlagati ob upoštevanju njene splošne sistematike in namena ter ob spoštovanju Ženevske konvencije in drugih upoštevnih pogodb, ki so navedene v členu 78(1) PDEU. Kot je razvidno iz uvodne izjave 10 Direktive, je treba pri tej razlagi spoštovati tudi temeljne pravice in načela, ki so priznani z Listino (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Salahadin Abdulla in drugi, točki 53 in 54, in Bolbol, točka 38, ter sodbo z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah N. S. in drugi, C-411/10 in C-493/10, ZOdl., str. I-13905, točka 75).

### *Prvo in drugo vprašanje*

- 49 Predložitveno sodišče v obeh zadevah s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 9(1)(a) Direktive razlagati tako, da je lahko vsak poseg v pravico do verske svobode, ki pomeni kršitev člena 10(1) Listine, „dejanje preganjanja“ v smislu navedene določbe in ali je treba glede tega razlikovati med jedrom verske svobode in zunanjim izražanjem vere.
- 50 Glede tega je treba spomniti, da je v skladu s členom 2(c) Direktive „begunec“ zlasti državljani tretje države, ki je zunaj države, katere državljani so, „zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem“ zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti družbeni skupini in ne more ali „zaradi tega strahu“ noče izkoristiti „zaščite“ te države.
- 51 Zadevni državljani se mora tako zaradi okoliščin v državi izvora in zaradi ravnanja subjektov preganjanja spopasti z utemeljenim strahom pred preganjanjem iz vsaj enega od petih razlogov, ki so naštetih v Direktivi in Ženevski konvenciji, pri čemer je eden od teh njegova „verska pripadnost“.
- 52 Zadevna država članica v skladu s členom 13 Direktive prosilcu prizna status begunca, če izpolnjuje pogoje, določene zlasti v členih 9 in 10 Direktive.
- 53 V členu 9 Direktive so opredeljeni elementi, ki omogočajo, da se dejanje šteje za preganjanje. Člen 9(1)(a) Direktive, na katerega se predložitveno sodišče sklicuje v prvem in drugem vprašanju, glede tega natančneje določa, da morajo biti upoštevana dejanja „dovolj resne narave ali dovolj ponavljajoča“, da pomenijo „hudo kršitev temeljnih človekovih pravic“, zlasti absolutnih pravic, od katerih odstopanja v skladu s členom 15(2) EKČP niso mogoča.
- 54 Poleg tega člen 9(1)(b) natančneje določa, da je treba za preganjanje šteti tudi akumulacijo različnih ukrepov, vključno s kršitvami človekovih pravic, ki je „dovolj huda“, da vpliva na posameznika „na podoben način“, kot je opisano v členu 9(1)(a) Direktive.
- 55 Člen 9(3) Direktive natančneje določa, da mora obstajati povezava med razlogi za preganjanje, med katerimi je razlog „veroizpovedi“, opredeljen v členu 10(1)(b) Direktive, in dejanji preganjanja.
- 56 Pravica do verske svobode, določena v členu 10(1) Listine, je enaka pravici, ki je zagotovljena s členom 9 EKČP.

- 57 Verska svoboda je eden od temeljev demokratične družbe in temeljna človekova pravica. Poseg v pravico do verske svobode je lahko tako resen, da ga je mogoče enačiti s primeri iz člena 15(2) EKČP, na katerega se člen 9(1) Direktive primeroma sklicuje za opredelitev dejanj, ki jih je treba zlasti šteti za preganjanje.
- 58 Vendar to nikakor ne pomeni, da je vsak poseg v pravico do verske svobode, zagotovljene s členom 10(1) Listine, dejanje preganjanja, zaradi katerega morajo pristojni organi tistemu, ki je izpostavljen takemu posegu, priznati status begunca v smislu člena 2(d) Direktive.
- 59 Iz besedila člena 9(1) Direktive nasprotno izhaja, da mora zato, da se zadevna dejanja štejejo za preganjanje, obstajati „huda kršitev“ navedene svobode, ki odločilno vpliva na posameznika.
- 60 Tako so takoj izključena dejanja, ki pomenijo omejitev uresničevanja temeljne pravice do verske svobode v smislu člena 10(1) Listine, ne da bi se z njimi ta svoboda kršila, ker so zajeta s členom 52(1) Listine.
- 61 Dejanja, ki resda pomenijo kršitev pravice, priznane s členom 10(1) Listine, vendar niso tako resna, da bi pomenila hudo kršitev temeljnih človekovih pravic, od katerih odstopanja po členu 15(2) EKČP niso mogoča, se ne morejo šteti za preganjanje v smislu člena 9(1) Direktive in člena 1(A) Ženevske konvencije.
- 62 Za konkretno opredelitev, katera dejanja je mogoče šteti za preganjanje v smislu člena 9(1)(a) Direktive, ni pomembno razlikovanje med dejanji, ki posegajo v jedro (*forum internum*) temeljne pravice do verske svobode, ki naj ne bi zajemalo javnih verskih dejavnosti (*forum externum*), in tistimi, ki na to domnevno jedro ne vplivajo.
- 63 To razlikovanje ni v skladu s široko razlago pojma „veroizpoved“, kot je podana v členu 10(1)(b) Direktive z združevanjem vseh njenih sestavin, javnih in zasebnih, skupinskih in posamičnih. Dejanja, ki lahko pomenijo „hudo kršitev“ v smislu člena 9(1)(a) Direktive zajemajo resna dejanja, ki ne posegajo samo v svobodo prosilca do izražanja vere v zasebnosti, temveč tudi do javnega izpovedovanja.
- 64 Ta razlaga lahko zagotovi področje uporabe člena 9(1) Direktive, ki pristojnim organom omogoča, da presojuje vsa dejanja, ki posegajo v temeljno pravico do verske svobode, zato da ugotovijo, ali so zaradi svoje narave ali ponavljanja dovolj resna, da se lahko štejejo za preganjanje.
- 65 Iz tega izhaja, da se dejanja, ki se zaradi svoje resnosti in resnosti njihovih posledic za zadevno osebo lahko štejejo za preganjanje, ne smejo opredeliti na podlagi elementa verske svobode, v katerega se posega, temveč glede na naravo nasilja nad posameznikom in njegove posledice, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 52 sklepnih predlogov.
- 66 Torej je za vprašanje, ali kršitev pravice, zagotovljene s členom 10(1) Listine, pomeni preganjanje v smislu člena 9(1) Direktive, odločilna teža ukrepov in sankcij, ki so bili sprejeti ali bi lahko bili sprejeti zoper posameznika.
- 67 Tako lahko kršitev pravice do verske svobode pomeni preganjanje v smislu člena 9(1)(a) Direktive, če prosilcu za azil zaradi uresničevanja te svobode v izvorni državi resno grozi zlasti preganjanje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje s strani enega od subjektov iz člena 6 Direktive.
- 68 Glede tega je treba pojasniti, da mora pristojni organ, ko v skladu s členom 4(3) Direktive posamično obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, upoštevati vsa dejanja, ki jim je prosilec bil ali bi jim lahko bil izpostavljen, zato da ob upoštevanju njegovih osebnih okoliščin ugotovi, ali je mogoče ta dejanja šteti za preganjanje v smislu člena 9(1) Direktive.

- 69 Glede na to, da pojem „veroizpoved“, opredeljen v členu 10(1)(b) Direktive, zajema tudi sodelovanje pri javnih formalnih verskih obredih posamično ali v skupnosti drugih oseb, lahko prepoved takega sodelovanja pomeni dejanje, ki je dovolj resno v smislu člena 9(1)(a) Direktive in je torej preganjanje, če lahko prosilcu zaradi te prepovedi v zadevni izvorni državi resno grozi zlasti preganjanje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje s strani enega od subjektov iz člena 6 Direktive.
- 70 Pristojni organ mora pri presoji te nevarnosti upoštevati vrsto dejavnikov, tako objektivnih kot subjektivnih. Subjektivna okoliščina, da je javno izvajanje nekega verskega obreda, ki je predmet spornih omejitev, za posameznika posebno pomembno za ohranjanje verske identitete, je upošteven dejavnik pri presoji nevarnosti, ki bi ji bil prosilec zaradi vere izpostavljen v izvorni državi, čeprav izvajanje take verske prakse ni osrednji element za zadevno versko skupnost.
- 71 Iz besedila člena 10(1)(b) Direktive je namreč razvidno, da zaščita zaradi preganjanja, povezanega z veroizpovedjo, zajema oblike osebnega ali skupnega vedenja, ki ga oseba šteje za zanjo pomembno, in sicer tako tisto, ki „temelji na kakršnem koli verskem prepričanju“, kakor tisto, ki ga določa verska doktrina, torej ki „izhaja iz njega“.
- 72 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na prvo in drugo vprašanje v obeh zadevah odgovoriti, da je treba člen 9(1)(a) Direktive razlagati tako, da:
- ni vsak poseg v pravico do verske svobode, ki pomeni kršitev člena 10(1) Listine, „dejanje preganjanja“ v smislu navedene določbe Direktive;
  - je lahko obstoj dejanja preganjanja posledica posega v zunanji izraz navedene svobode in
  - morajo pristojni organi za presojo, ali je poseg v pravico do verske svobode, ki pomeni kršitev člena 10(1) Listine, lahko „dejanje preganjanja“, ob upoštevanju osebnih okoliščin zadevne osebe preveriti, ali ji zaradi uresničevanja te svobode v izvorni državi resno grozi preganjanje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje s strani enega od subjektov iz člena 6 Direktive.

### *Tretje vprašanje*

- 73 Predložitveno sodišče želi s tretjim vprašanjem v obeh zadevah v bistvu izvedeti, ali je treba člen 2(c) Direktive razlagati tako, da je strah prosilca pred preganjanjem utemeljen, če se lahko ta preganjanju v izvorni državi izogne tako, da se odreče nekaterim verskim dejanjem.
- 74 Pri odgovoru na to vprašanje je treba opozoriti, da se to nanaša na položaj, v katerem prosilec še ni bil preganjan ali mu preganjanje zaradi veroizpovedi še ni neposredno grozilo, kot je v postopkih v glavni stvari.
- 75 Neobstoj takega „resnega znaka utemeljenega strahu“ prosilcev v smislu člena 4(4) Direktive je povod za vprašanje predložitvenega sodišča o tem, kako bi bilo mogoče zahtevati, da se prosilec, ki svojega strahu ne more utemeljiti s preganjanjem, ki bi mu bil zaradi veroizpovedi že podvržen, po vrnitvi v izvorno državo še naprej izogiba resni grožnji preganjanja.
- 76 Glede tega je treba ugotoviti, da v sistemu Direktive pristojni organi v skladu z njenim členom 2(c) pri presoji, ali je prosilca utemeljeno strah preganjanja, poskušajo izvedeti, ali ugotovljene razmere pomenijo tako grožnjo, da je lahko zadevno osebo glede na osebne okoliščine utemeljeno strah, da bo dejansko izpostavljena dejanjem preganjanja.
- 77 Ta presoja tveganja, ki mora biti vsekakor opravljena previdno in skrbno (zgoraj navedena sodba Salahadin Abdulla in drugi, točka 90), temelji izključno na konkretnem obravnavanju dejstev in okoliščin v skladu s pravili, ki so navedena zlasti v členu 4 Direktive.

- 78 Nobeno od teh pravil ne določa, da je treba pri presoji tveganja, da se v nekem okolju dejansko utrpijo dejanja preganjanja, upoštevati možnost, ki naj bi jo imel prosilec, da se izogne nevarnosti preganjanja tako, da se odpove zadevni verski praksi in tako zaščiti, ki mu jo Direktiva zagotavlja s priznanjem statusa begunca.
- 79 Iz tega izhaja, da če se ugotovi, da bo zadevna oseba po vrnitvi v izvorno državo izvajala versko prakso, zaradi katere bo izpostavljena resni nevarnosti preganjanja, ji je treba priznati status begunca v skladu s členom 13 Direktive. Dejstvo, da bi se nevarnosti lahko izognila z odpovedjo nekaterim verskim dejanjem, načeloma ni upoštevno.
- 80 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na tretje vprašanje v obeh zadevah odgovoriti, da je treba člen 2(c) Direktive razlagati tako, da je strah prosilca pred preganjanjem utemeljen, če pristojni organi ob upoštevanju njegovih osebnih okoliščin menijo, da je razumno pričakovati, da bo po vrnitvi v izvorno državo opravljal verska dejanja, zaradi katerih mu bo resno grozilo preganjanje. Navedeni organi pri posamični obravnavi prošnje za priznanje statusa begunca od prosilca ne morejo utemeljeno pričakovati, da se bo tem verskim dejanjem odpovedal.

### **Stroški**

- 81 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- Člen 9(1)(a) Direktive Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite je treba razlagati tako, da:**
  - ni vsak poseg v pravico do verske svobode, ki pomeni kršitev člena 10(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, „dejanje preganjanja“ v smislu navedene določbe te direktive;
  - je lahko obstoj dejanja preganjanja posledica posega v zunanji izraz navedene svobode in
  - morajo pristojni organi za presojo, ali je poseg v pravico do verske svobode, ki pomeni kršitev člena 10(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, lahko „dejanje preganjanja“, ob upoštevanju osebnih okoliščin zadevne osebe preveriti, ali ji zaradi uresničevanja te svobode v izvorni državi resno grozi preganjanje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kaznovanje s strani enega od subjektov iz člena 6 Direktive 2004/83.
- Člen 2(c) Direktive 2004/83 je treba razlagati tako, da je strah prosilca pred preganjanjem utemeljen, če pristojni organi ob upoštevanju njegovih osebnih okoliščin menijo, da je razumno pričakovati, da bo po vrnitvi v izvorno državo opravljal verska dejanja, zaradi katerih mu bo resno grozilo preganjanje. Navedeni organi pri posamični obravnavi prošnje za priznanje statusa begunca od prosilca ne morejo utemeljeno pričakovati, da se bo tem verskim dejanjem odpovedal.**

Podpisi