



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 5 september 2012*

”Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande — Artikel 2 c — Flyktingstatus — Artikel 9.1 — Begreppet förföljelse — Artikel 10.1b — Religion som skäl till förföljelse — Samband mellan detta skäl till förföljelse och de handlingar som utgör förföljelsen — Pakistanska medborgare som tillhör det religiösa samfundet Ahmadiya — Pakistanska myndigheters handlingar som syftar till att hindra offentlig religionsutövning — Handlingar som är tillräckligt allvarliga för att skapa en välgrundad fruktan hos den berörde för förföljelse på grund av religion — Individuell bedömning av fakta och omständigheter — Artikel 4”

I de förenade målen C-71/11 och C-99/11,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), av den 9 december 2010 som inkom till domstolen den 18 februari respektive den 2 mars 2011, i målen

Bundesrepublik Deutschland

mot

Y (C-71/11),

Z (C-99/11),

ytterligare deltagare i rättegången:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts och J.-C. Bonichot samt domarna A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (referent), T. von Danwitz, A. Arabadjiev och C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

* Rättegångsspråk: tyska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Y och Z, genom C. Borschberg och R. Marx, Rechtsanwälte,
- Tysklands regering, genom T. Henze, N. Graf Vitzthum och K. Petersen, samtliga i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och B. Beaupère-Manokha, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom C.M. Wissels och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och W. Bogensberger, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 19 april 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 c och 9.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse i EUT L 204, 2005, s. 24) (nedan kallat direktivet).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Bundesrepublik Deutschland, företräd av Bundesministerium des Inneren (förbundsinrikesministeriet), i sin tur företrätt av Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (den federala myndigheten för migration och flyktingar, nedan kallad Bundesamt), och, å andra sidan, Y respektive Z, båda pakistanska medborgare, rörande Bundesamts beslut att avslå deras ansökan om asyl och beviljande av flyktingstatus.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning

- 3 Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning undertecknades den 28 juli 1951 i Genève (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)) och trädde i kraft den 22 april 1954. Den har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen).
- 4 Enligt artikel 1.A punkt 2 första stycket i Genèvekonventionen ska begreppet flykting tillämpas på den som "i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att

begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit”.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

- 5 I artikel 9 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), med rubriken ”Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet”, föreskrivs följande:

”1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer.

2. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana begränsningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.”

- 6 I artikel 15 i Europakonventionen, med rubriken ”Avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge”, föreskrivs följande:

”1. Under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en hög fördragsslutande part vidta åtgärder som innebär avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten.

2. Inga inskränkningar får med stöd av denna bestämmelse göras i artikel 2 [’Rätt till liv’], utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3 [’Förbud mot tortyr’], 4 (punkt 1) [’Förbud mot slaveri och tvångsarbete’] och 7 [’Inget straff utan lag’].

...”

Unionsrätten

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

- 7 I artikel 10 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), med rubriken ”Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet”, återfinns punkt 1 som har samma lydelse som artikel 9.1 i Europakonventionen.
- 8 De rättigheter som aldrig får inskränkas enligt artikel 15.2 i Europakonventionen anges i artiklarna 2, 4, 5.1 och 49 i stadgan.

Direktivet

- 9 Enligt skäl 3 i direktivet utgör Genèvekonventionen och dess protokoll grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

- 10 Det framgår vidare av skäl 10 i direktivet jämfört med artikel 6.1 FEU att detta direktiv står i överensstämmelse med de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan. Direktivet syftar särskilt till att i enlighet med artiklarna 1 och 18 i stadgan säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes rätt till asyl.
- 11 Skälen 16 och 17 i direktivet har följande lydelse:
- ”(16) Det bör fastställas miniminormer för definitionen och innebörden av flyktingstatus för att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen.
- (17) Det är nödvändigt att införa gemensamma kriterier för när asylsökande skall erkännas som flyktingar i den mening som avses i artikel 1 i Genèvekonventionen.”
- 12 Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att införa miniminormer avseende dels de villkor som gäller för att tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska kunna komma i åtnjutande av internationellt skydd, dels innehållet i det beviljade skyddet.
- 13 Enligt artikel 2 används i direktivet följande beteckningar med nedan angivna betydelser:
- ”a) *internationellt skydd*: flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande enligt definitionerna i leden d och f.
- ...
- c) *flykting*: en tredjelandsmedborgare som med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd, eller en statslös person som av samma skäl som nämnts ovan befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit ...
- d) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.
- ...”
- 14 Enligt artikel 3 i direktivet får medlemsstaterna införa eller behålla förmånligare bestämmelser för att fastställa vem som ska betraktas som flykting och för att fastställa innebörden av internationellt skydd, förutsatt att de är förenliga med detta direktiv.
- 15 I artikel 4 i direktivet, som återfinns i kapitel II, med rubriken ”Bedömning av ansökningar om internationellt skydd”, fastställs villkoren för bedömning av fakta och omständigheter. I punkt 3 däri föreskrivs följande:
- ”Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd skall vara individuell, och följande skall beaktas:
- a) Alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, inbegripet lagar och andra författningar i ursprungslandet samt det sätt på vilket dessa tillämpas.
- b) De relevanta utsagor och handlingar som den sökande har lämnat, inklusive information om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse ...

- c) Sökandens personliga ställning och förhållanden, inklusive faktorer som bakgrund, kön och ålder, så att det kan bedömas huruvida de handlingar den sökande har blivit eller skulle kunna bli utsatt för, på grundval av sökandens personliga omständigheter, skulle innebära förföljelse ...

...”

- 16 Enligt artikel 4.4 är det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller för direkta hot om sådan förföljelse ”en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad” såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse inte kommer att upprepas.

- 17 I artikel 6 i direktivet, som återfinns i kapitel II och har rubriken ”Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada”, föreskrivs följande:

”Aktörer som utövar förföljelse eller tillfogar allvarlig skada omfattar

- a) staten,
- b) parter eller organisationer som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium,
- c) grupper som inte företräder staten, om det kan bevisas att aktörer enligt a och b, inklusive internationella organisationer, är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt artikel 7.”

- 18 I artikel 9 i direktivet, som återfinns i kapitel III, med rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting”, definieras begreppet förföljelse i punkterna 1 och 2 enligt följande:

”1. Förföljelse enligt lydelsen i artikel 1 A i Genèvekonventionen måste utgöras av handlingar som

- a) är tillräckligt allvarliga till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i [Europakonventionen], eller
- b) är en ackumulation av olika åtgärder, däribland sådana överträdelser av de mänskliga rättigheterna som är tillräckligt allvarliga för att påverka en individ på ett liknande sätt som i punkt a.

2. Förföljelse, enligt punkt 1, kan bland annat ta sig uttryck i

- a) fysiskt eller psykiskt våld ... ,
- b) rättsliga, administrativa, polisiära och/eller judiciella åtgärder som i sig är diskriminerande eller som genomförs på ett diskriminerande sätt,
- c) åtal eller straff som är oproportionerliga eller diskriminerande,

...”

- 19 Enligt artikel 9.3 i direktivet måste det finnas ett samband mellan de skäl till förföljelse som anges i artikel 10 och denna förföljelse.

- 20 I artikel 10 i direktivet, som har rubriken ”Skäl till förföljelsen” och återfinns i kapitel III i detta, föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna skall ta hänsyn till följande faktorer vid bedömningen av skälen till förföljelsen:

...

- b) Begreppet religion skall särskilt omfatta teistiska, icke-teistiska och ateistiska trosuppfattningar, deltagande i, eller avstående från deltagande i, formella privata eller offentliga gudstjänster, enskilt eller tillsammans med andra, samt andra religiösa handlingar eller åsiktsyttringar, eller former av personligt eller gemensamt handlande grundat på eller påbjudet genom någon trosriktning.

...

- 21 Enligt artikel 13 i direktivet ska medlemsstaterna bevilja en asylsökande person flyktingstatus om han eller hon bland annat uppfyller villkoren i artiklarna 9 och 10 i direktivet.

Tysk rätt

- 22 Artikel 16a.1 i grundlagen (Grundgesetz) har följande lydelse:

”Personer som förföljs av politiska skäl åtnjuter asylrätt.”

- 23 Enligt § 1 i lagen om asylförfaranden (Asylverfahrensgesetz), i den lydelse som offentliggjordes den 2 september 2008 (BGBl. 2008 I, s. 1798) (nedan kallad AsylVfG) är denna lag tillämplig på utlänningar som ansöker om skydd i egenskap av personer som förföljs av politiska skäl, i den mening som avses i artikel 16a.1 i grundlagen, eller om skydd mot förföljelse i enlighet med Genèvekonventionen.

- 24 Enligt § 2 AsylVfG har asylberättigade personer i Tyskland sådan rättslig ställning som anges i Genèvekonventionen.

- 25 Ursprungligen reglerades flyktingars rättsliga ställning i § 51 i lagen om utlänningars rätt till inresa till och vistelse i Tyskland (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet, nedan kallad Ausländergesetz).

- 26 Genom lag om införlivande av Europeiska unionens direktiv om uppehålls- och asylrätt (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) av den 19 augusti 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970), som trädde i kraft den 28 augusti 2007, införlivade Förbundsrepubliken Tyskland bland annat direktivet.

- 27 Numera regleras villkoren för att erhålla flyktingstatus i § 3 AsylVfG. I § 3 första stycket AsylVfG anges följande:

”En utlänning anses vara flykting i den mening som avses i [Genèvekonventionen] när vederbörande i den stat där han eller hon är medborgare ... är utsatt för hot i den mening som avses i § 60 första stycket i lagen [om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integration i Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, i den lydelse som offentliggjordes den 25 februari 2008 (BGBl. 2008 I, s. 162), nedan kallad Aufenthaltsgesetz)].”

- 28 I § 60.1 i Aufenthaltsgesetz anges i den första och femte meningen följande:

”I enlighet med [Genèvekonventionen] får en utlänning inte avvisas eller utvisas till en stat där vederbörandes liv eller frihet hotas på grund av hans eller hennes ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning. ... Vid bedömningen av huruvida det förekommer förföljelse i den mening som avses i första stycket ska ... artiklarna 4, 4 och 7–10 i [direktivet] tillämpas komplementärt ...”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 29 Y och Z reste under månaderna januari 2004 respektive augusti 2003 in i Tyskland där de ansökte om asyl och skydd i egenskap av flyktingar.
- 30 De har till stöd för sin respektive ansökan gjort gällande att de, på grund av att de tillhör det muslimska samfundet Ahmadiya, som är en förnyelserörelse inom islam, har tvingats lämna sitt ursprungsland. Y har i detta hänseende särskilt anfört att en grupp individer i hans hemby vid flera tillfällen har slagit honom och kastat sten på honom vid böneplatsen. Samma personer har hotat honom till livet och anmält honom till polisen för att ha förolämpat profeten Mohammed. Z har gjort gällande att han har misshandlats och fängslats på grund av sin trosuppfattning.
- 31 Det framgår av besluten om hänskjutande att det i artikel 298 C i den pakistanska strafflagen föreskrivs att medlemmar i Ahmadiya-samfundet kan dömas till upp till tre års fängelse eller böter om de uppger sig vara muslimer, kallar sin tro islam, predikar denna eller agiterar för denna eller uppmanar andra att anta deras tro. Enligt artikel 295 C i strafflagen ska den som smädar profeten Mohammeds namn dömas till döden eller livstids fängelse samt böter.
- 32 Bundesamt avlog genom beslut av den 4 maj och den 8 juli 2004 Y:s och Z:s respektive ansökan om asyl såsom ogrundad och konstaterade att villkoren för att de skulle tillerkännas flyktingstatus inte var uppfyllda.
- 33 I samma beslut slog Bundesamt vidare fast att det i tillämplig nationell rätt inte fanns något hinder för att utvisa Y och Z till Pakistan, och de förklarades kunna utvisas till detta land. Bundesamt har som motivering till sina beslut i huvudsak angett att det inte fanns tillräcklig bevisning för att slå fast att de berörda asylsökande hade lämnat sitt ursprungsland på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse.
- 34 Y överklagade vid Verwaltungsgericht Leipzig (förvaltningsdomstol i Leipzig), som genom dom av den 18 maj 2007 upphävde det beslut Bundesamt hade antagit avseende honom och ålade nämnda myndighet att förklara att Y i egenskap av flykting inte kunde utvisas till Pakistan.
- 35 Z överklagade Bundesamts beslut vid Verwaltungsgericht Dresden (förvaltningsdomstol i Dresden). Denna domstol avlog hans överklagande genom dom av den 13 juli 2007 och bedömde att han inte hade lämnat sitt ursprungsland på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse.
- 36 Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (förvaltningsdomstol i högre instans för delstaten Sachsen) har genom dom av den 13 november 2008
- ogillat det överklagande som Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten (det federala ombudet med ansvar för asylfrågor, nedan kallad Bundesbeauftragter) ingav mot domen i första instans i målet avseende Y, och
 - till följd Z:s överklagande av domen i första instans avseende honom ändrat denna och ålagt Bundesamt att förklara att Z uppfyllde villkoren i artikel 60.1 i Aufenthaltsgesetz och därmed i egenskap av flykting inte kunde utvisas till Pakistan.
- 37 Sächsisches Obergerverwaltungsgericht bedömde bland annat att det saknade betydelse huruvida Y och Z personligen hade utsatts för hot om förföljelse innan de lämnade Pakistan. Det som är av betydelse är om de i vart fall i egenskap av aktiva Ahmadiyahmedlemmar i Pakistan löper risk att utsättas för förföljelse såsom kollektiv, i den mening som avses i artikel 60.1 i Aufenthaltsgesetz.

- 38 Om de återvänder till Pakistan är det nämligen inte möjligt för dem att fortsätta att utöva sin religion offentligt utan risk för förföljelse. Denna risk ska beaktas vid asylförfarandet för att avgöra huruvida de kan tillerkännas flyktingstatus.
- 39 Sächsisches Oberverwaltungsgericht fann i domar av den 13 november 2008 att situationen i Pakistan innebär en allvarlig kränkning av religionsfriheten för en Ahmadiyahmedlem som strikt utövar sin religion där, och vars övertygelser bland annat innefattar att offentligt utöva sin tro. Med tanke på de avsevärda straff som Ahmadiyahmedlemmar riskerar och de många övergrepp som extremistiska grupper begår utan att drabbas av några som helst sanktioner måste en Ahmadiyahmedlem enligt sunt förnuft avstå från alla troshandlingar som företas öppet.
- 40 Enligt Sächsisches Oberverwaltungsgericht är Y och Z starkt bundna av sin religion och har utövat sin tro aktivt i Pakistan. De har fortsatt sin trosutövning i Tyskland och anser att det är nödvändigt för dem att utöva sin tro offentligt för att kunna bevara sin religiösa identitet.
- 41 Bundesamt och Bundesbeauftragter väckte revisionstalan mot dessa domar vid Bundesverwaltungsgericht (den federala förvaltningsdomstolen) och gjorde gällande att Sächsisches Oberverwaltungsgericht hade tillerkänt artiklarna 9 och 10.1 b i direktivet ett alltför brett tillämpningsområde.
- 42 Bundesamt och Bundesbeauftragter har hänvisat till den rättspraxis som gällde i Tyskland före införlivandet av direktivet år 2007, enligt vilken förekomsten av förföljelse i asyrrättsligt hänseende endast medgavs om kränkningen avsåg "själva kärnan" i religionsfriheten, men inte om det bara gällde begränsningar av offentlig religionsutövning. Nämda myndigheter anser att de begränsningar som Ahmadiyahmedlemmar utsätts för i Pakistan, vilka enbart gäller offentligt utövande av deras tro, inte utgör en kränkning av religionsfrihetens kärna.
- 43 Enligt Bundesamt och Bundesbeauftragter innebär Sächsisches Oberverwaltungsgerichts konstateranden avseende Y:s och Z:s utövande av sin religion i Tyskland inte att det kan fastställas att de inte kan avstå från vissa handlingar som inte ingår i själva kärnan av deras trosutövning.
- 44 Enligt Bundesverwaltungsgericht berör de mål som har anhängiggjorts vid den frågan avseende vilka konkreta kränkningar av religionsfriheten i den mening som avses i artikel 9 i Europakonventionen som kan medföra att flyktingstatus ska erkännas enligt artikel 2 d i direktivet. Även om den hänskjutande domstolen förvisso anser att kränkningar av religionsfriheten kan utgöra "en allvarlig överträdelse" av de grundläggande mänskliga rättigheterna i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktivet, ifrågasätter den att andra kränkningar av religionsfriheten än de som gäller grundläggande delar av den berördes religiösa identitet kan ligga till grund för att det antas föreligga en förföljelse, vilket är relevant för att bevilja flyktingstatus.
- 45 Bundesverwaltungsgericht beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara de båda målen och ställa följande frågor, vilka är nästan identiskt formulerade i målen C-71/11 och C-99/11, till domstolen:
- "1) Ska artikel 9.1 a i direktiv[et] ... tolkas så, att inte varje ingrepp i religionsfriheten som strider mot artikel 9 i Europakonventionen utgör förföljelse i den mening som avses i den förstnämnda bestämmelsen, utan att det föreligger en allvarlig kränkning av religionsfriheten som en grundläggande mänsklig rättighet endast om själva kärnan av religionsfriheten berörs?
- 2) För det fall fråga 1 besvaras jakande:
- a) Består själva kärnan av religionsfriheten endast av religionsutövning och religiösa handlingar i hemmet och i grannskapet, eller kan förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktiv[et] ..., även föreligga när religionsutövning i ursprungslandet, om den sker offentligt, leder till fara för liv och lem eller den fysiska friheten och den asylsökande därför avstår från sådan religionsutövning?

b) För det fall att religionsfrihetens kärna också kan omfatta vissa religiösa handlingar som sker offentligt:

- Räcker det i sådant fall, för att det ska vara fråga om en allvarlig kränkning av religionsfriheten, att asylsökanden anser att denna trosutövning är nödvändig för att han ska bevara sin religiösa identitet,
- eller krävs det dessutom att det trossamfund som asylsökanden tillhör anser att denna religiösa handling är en central del av dess troslära,
- eller kan andra omständigheter, som de allmänna förhållandena i ursprungslandet, leda till ytterligare begränsningar?

3) För det fall fråga 1 besvaras jakande:

Föreligger det en välgrundad fruktan för förföljelse, i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv[et] ..., om det står klart att asylsökanden, vid sin återkomst till ursprungslandet, kommer att ägna sig åt vissa religiösa handlingar som ligger utanför själva kärnan av religionsfriheten, trots att detta kommer att leda till fara för hans eller hennes liv och lem eller fysiska frihet, eller kan det förväntas att asylsökanden ska avstå från sådana handlingar?"

46 Domstolens ordförande har genom beslut av den 24 mars 2011 förenat målen C-71/11 och C-99/11 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövningen av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

47 Det framgår av skälen 3, 16 och 17 i direktivet att Genèvekonventionen är grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar och att bestämmelserna i direktivet avseende förutsättningar för beviljande av flyktingstatus och innebörden av denna status har antagits i syfte att vägleda medlemsstaternas behöriga myndigheter vid tillämpningen av Genèvekonventionen, på grundval av gemensamma begrepp och kriterier (dom av den 2 mars 2010 i de förenade målen C-175/08, C-176/08, C-178/08 och C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl., REU 2010, s. I-1493, punkt 52, samt av den 17 juni 2010 i mål C-31/09, Bolbol, REU 2010, s. I-5539, punkt 37).

48 Direktivets bestämmelser ska således tolkas mot bakgrund av dess allmänna systematik och syfte, med beaktande av Genèvekonventionen och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Såsom framgår av skäl 10 i direktivet ska tolkningen även stå i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i stadgan (domarna i de ovannämnda förenade målen Salahadin Abdulla m.fl., punkterna 53 och 54, det ovannämnda målet Bolbol, punkt 38, samt dom av den 21 december 2011, i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, N.S. m.fl., REU 2011, s. I-13905, punkt 75).

Den första och andra frågan

49 Den hänskjutande domstolen har ställt de två första frågorna i respektive mål, vilka ska prövas gemensamt, för att få svar på om artikel 9.1 a i direktivet ska tolkas så att varje ingrepp i religionsfriheten som innebär en överträdelse av artikel 10.1 i stadgan kan utgöra "förföljelse" i den mening som avses i förstnämnda bestämmelse och om det i detta avseende ska göras åtskillnad mellan "själva kärnan" i religionsfriheten och dess yttre uttryck.

- 50 Det ska härvid erinras om att en flykting, enligt vad som stadgas i artikel 2 c i direktivet, är en tredjelandsmedborgare som befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare "med anledning av välgrundad fruktan för förföljelse" på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp och som inte kan eller "på grund av sin fruktan" inte vill begagna sig av det landets "skydd".
- 51 Den berörda medborgaren ska således, på grund av omständigheter som föreligger i dennes ursprungsland och det beteende som de aktörer som utövar förföljelse uppvisar, hysa välgrundad fruktan för att personligen förföljas av minst ett av de fem skäl som räknas upp i direktivet och i Genèvekonventionen, varav ett är vederbörandes "religion".
- 52 Enligt artikel 13 i direktivet ska den berörda medlemsstaten bevilja sökanden flyktingstatus om han eller hon uppfyller kraven i bland annat artiklarna 9 och 10 i direktivet.
- 53 I artikel 9 i direktivet anges kriterierna för att handlingar ska anses utgöra förföljelse. I artikel 9.1 a i direktivet, till vilken den nationella domstolen hänvisar i sina två första frågor, preciseras i detta avseende att de relevanta omständigheterna måste vara "tillräckligt allvarliga" till sin natur eller på grund av sin upprepning för att innebära "en allvarlig överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna", i synnerhet de absoluta rättigheter i vilka inga inskränkningar får göras enligt artikel 15.2 i Europakonventionen.
- 54 I artikel 9.1 b i direktivet preciseras vidare att en ackumulation av olika åtgärder, inklusive överträdelser av grundläggande mänskliga rättigheter, som är "tillräckligt allvarliga" för att påverka en individ på "ett liknande sätt" som det som anges i artikel 9.1 a i direktivet även ska anses utgöra förföljelse.
- 55 I artikel 9.3 i direktivet föreskrivs vidare att det måste finnas ett samband mellan de skäl till förföljelse, däribland förföljelse på grund av "religion" enligt definitionen i artikel 10.1 b i direktivet, och de handlingar som utgör förföljelsen.
- 56 Den religionsfrihet som säkerställs genom artikel 10.1 i stadgan överrensstämmer med de rättigheter som anges i artikel 9 i Europakonventionen.
- 57 Religionsfriheten är en av grundvalarna i ett demokratiskt samhälle och utgör en grundläggande mänsklig rättighet. En kränkning av religionsfriheten kan vara så pass allvarlig att den kan jämföras med de fall som anges i artikel 15.2 i Europakonventionen, till vilka artikel 9.1 i direktivet hänvisar som vägledning för att avgöra vilka handlingar som i synnerhet ska anses utgöra förföljelse.
- 58 Detta innebär emellertid på intet sätt att samtliga ingrepp i den religionsfrihet som föreskrivs i artikel 10.1 i stadgan utgör sådan förföljelse som innebär att behöriga myndigheter måste bevilja dem som utsätts för dem flyktingstatus, i den mening som avses i artikel 2 d i direktivet.
- 59 Det framgår tvärtom av ordalydelsen i artikel 9.1 i direktivet att förekomsten av en "allvarlig överträdelse" av denna frihet, som påverkar den berörda personen på ett väsentligt sätt, är en förutsättning för att de ifrågavarande handlingarna ska anses utgöra förföljelse.
- 60 Handlingar som innebär begränsningar i utövandet av den grundläggande rätten till religionsfrihet i den mening som avses i artikel 10.1 i stadgan, som är föreskrivna i lag, utan att därvid kränka denna rätt, är således direkt uteslagna, då de omfattas av artikel 52.1 i stadgan.
- 61 De handlingar som visserligen innebär en kränkning av de rättigheter som föreskrivs i artikel 10.1, men som inte är tillräckligt allvarliga för att de ska utgöra en överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheter i vilka det enligt artikel 15.2 i Europakonventionen inte får göras inskränkningar, kan inte heller anses utgöra förföljelse i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet och artikel 1 A i Genèvekonventionen.

- 62 När det i ett konkret fall ska avgöras vilka handlingar som kan anses utgöra förföljelse enligt artikel 9.1 a i direktivet saknas anledning att göra åtskillnad mellan sådana handlingar som innebär ingrepp i "själva kärnan" (*forum internum*) av den grundläggande rättigheten till religionsfrihet, vilken inte omfattar offentlig religionsutövning (*forum externum*), och de ingrepp som inte påverkar det som uppfattas som religionsfrihetens kärna.
- 63 Denna åtskillnad är inte förenlig med den breda definitionen av begreppet religion som framgår i artikel 10.1 b i direktivet, där samtliga av dess beståndsdelar innefattas, oavsett om de är offentliga eller privata, utövas enskilt eller tillsammans med andra. De handlingar som kan utgöra en allvarlig överträdelse i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktivet omfattar allvarliga handlingar som påverkar sökandens frihet att inte enbart praktisera sin religion inom en sluten cirkel utan även att öppet utöva sin tro.
- 64 Denna tolkning fastställer ett tillämpningsområde för artikel 9.1 i direktivet inom vilket behöriga myndigheter kan utvärdera alla slags handlingar som begränsar den grundläggande rätten till religionsfrihet för att avgöra om de, till sin natur eller på grund av sin upprepning, är tillräckligt allvarliga för att utgöra förföljelse.
- 65 Härav följer att de handlingar som, på grund av deras inneboende allvar i kombination med de konsekvenser de får för den drabbade personen, kan anses utgöra förföljelse inte ska bedömas utifrån den beståndsdel av religionsfriheten de begränsar, utan i förhållande till beskaffenheten av det förtryck som den berörda personen utsätts för och konsekvenserna för vederbörande, i likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkt 52 i sitt förslag till avgörande.
- 66 Det är således allvaret i de åtgärder eller sanktioner som vidtas eller som kan vidtas mot den berörde som avgör om en begränsning av den rättighet som föreskrivs i artikel 10.1 i stadgan utgör förföljelse i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.
- 67 Kränkningar av religionsfriheten kan således utgöra förföljelse i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktivet, om den asylsökande på grund av utövandet av denna frihet i sitt ursprungsland löper en verklig risk bland annat för att en sådan aktör som anges i artikel 6 i direktivet åtar eller utsätter denne för inhuman eller kränkande behandling eller straff.
- 68 Det ska härvid påpekas att när behöriga myndigheter i enlighet med artikel 4.3 i direktivet genomför en individuell bedömning av en ansökan om internationellt skydd ska de beakta samtliga handlingar som sökanden har varit eller kan bli utsatt för vid bedömningen av om dessa handlingar med hänsyn till sökandens personliga omständigheter kan anses utgöra förföljelse i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.
- 69 Med beaktande av att begreppet religion såsom det definieras i artikel 10.1 b i direktivet även omfattar deltagande i offentliga gudstjänster, enskilt eller tillsammans med andra, kan förbud mot sådant deltagande utgöra en tillräckligt allvarlig handling i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktivet och således innebära förföljelse när detta deltagande i det berörda ursprungslandet kan medföra en verklig risk bland annat för att en sådan aktör som anges i artikel 6 i direktivet åtar eller utsätter den asylsökande för inhuman eller kränkande behandling eller straff.
- 70 Behöriga myndigheter ska vid bedömningen av denna risk beakta ett antal såväl objektiva som subjektiva faktorer. Den subjektiva faktorn, att offentligt utövande av en viss religiös handling, som utgör föremål för omstridda begränsningar, är särskilt viktig för den berörde för att bevara dennes religiösa identitet, är en relevant omständighet vid bedömningen av graden av den risk som sökanden på grund av sin religion är utsatt för i sitt ursprungsland, även om utövandet av denna religiösa handling inte utgör en central del för det ifrågavarande religiösa samfundet.

- 71 Det framgår nämligen av ordalydelsen i artikel 10.1 b i direktivet att det skyddsområde som avser skäl till förföljelse på grund av religion omfattar såväl de former av personligt eller gemensamt handlande som personen själv anser är nödvändiga, nämligen handlanden som är ”grundade på en trosriktning”, som handlanden som föreskrivs av den religiösa läran, nämligen sådana som ”påbjuds av en trosriktning”.
- 72 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den första och andra frågan i de respektive målen besvaras enligt följande. Artikel 9.1 a i direktivet ska tolkas så, att
- inte alla begränsningar av religionsfriheten som innebär en överträdelse av artikel 10.1 i stadgan utgör förföljelse i den mening som avses i nämnda bestämmelse i direktivet,
 - ingrepp i rätten att offentligt utöva religionsfriheten kan utgöra förföljelse, och
 - vid bedömningen av huruvida en begränsning av religionsfriheten som innebär en överträdelse av artikel 10.1 i stadgan kan utgöra förföljelse ska behöriga myndigheter pröva huruvida den asylsökande, med hänsyn till vederbörandes personliga omständigheter, på grund av utövandet av denna frihet i sitt ursprungsland löper en verklig risk bland annat för att en sådan aktör som anges i artikel 6 i direktivet åtar sig denne eller utsätter denne för inhuman eller kränkande behandling eller straff.

Den tredje frågan

- 73 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få svar på huruvida artikel 2 c i direktivet ska tolkas så att den asylsökandes fruktan för förföljelse ska anses välgrundad när denne kan undvika förföljelse i sitt ursprungsland genom att avstå från att utöva vissa religiösa handlingar där.
- 74 För att besvara denna fråga ska det beaktas att den avser en situation där sökanden, såsom i målen vid den nationella domstolen, inte redan har blivit utsatt för förföljelse eller direkta hot om förföljelse på grund av sin religion.
- 75 Det är avsaknaden av en sådan ”allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad”, i den mening som avses i artikel 4.4 i direktivet, som ligger bakom Bundesverwaltungsgerichts behov av att få svar på i vilken mån det kan krävas att en asylsökande, som inte kan bevisa att hans fruktan är välgrundad genom att han redan har utsatts för förföljelse på grund av sin religion, fortsätter att undvika en verklig risk för förföljelse när den väl återvänder till sitt ursprungsland.
- 76 Direktivets struktur innebär att behöriga myndigheter, när de i enlighet med artikel 2 c bedömer huruvida en asylsökandes fruktan för förföljelse är välgrundad, söker besvara frågan huruvida de fastställda omständigheterna utgör ett sådant hot att den berörda personen, med hänsyn till dennes personliga omständigheter, kan hysa välgrundad fruktan för att faktiskt utsättas för förföljelse.
- 77 Denna riskbedömning, som i samtliga fall ska präglas av uppmärksamhet och försiktighet (domen i de ovannämnda målen *Salahadin Abdulla m.fl.*, punkt 90), bygger enbart på en konkret utvärdering av fakta och omständigheter i enlighet med de regler som bland annat uppställs i artikel 4 i direktivet.
- 78 Det föreskrivs inte i någon av dessa regler att behöriga myndigheter, vid bedömningen av hur stor risken är för faktisk förföljelse i en viss situation, ska beakta den berördes möjlighet att undvika risken för förföljelse genom att avstå från den aktuella religiösa handlingen och, följaktligen, från det skydd som direktivet syftar till att säkerställa för vederbörande genom att denne kan beviljas flyktningstatus.

- 79 Härav följer att när det har fastställts att den berörde vid återvändandet till sitt ursprungsland kommer att utföra religiösa handlingar som innebär en verklig risk för förföljelse, ska vederbörande tillerkännas flyktingstatus enligt artikel 13 i direktivet. Den omständigheten att vederbörande kan undvika risken genom att avstå från vissa religiösa handlingar saknar i princip relevans.
- 80 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den tredje frågan i respektive mål besvaras enligt följande. Artikel 2 c i direktivet ska tolkas så, att en asylsökandes fruktan för förföljelse är välgrundad när behöriga myndigheter med hänsyn till dennes personliga omständigheter finner det rimligt att tro att vederbörande vid återvändandet till sitt ursprungsland kommer att utföra sådana religiösa handlingar som utsätter denne för en verklig risk för förföljelse. Vid den individuella bedömningen av en ansökan om flyktingstatus kan dessa myndigheter inte rimligen förvänta sig att sökanden ska avstå från dessa religiösa handlingar.

Rättegångskostnader

- 81 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 9.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet ska tolkas så, att**
 - **inte alla begränsningar av religionsfriheten som innebär en överträdelse av artikel 10.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör förföljelse i den mening som avses i nämnda bestämmelse i direktivet,**
 - **ingrepp i rätten att offentligt utöva religionsfriheten kan utgöra förföljelse, och**
 - **vid bedömningen av huruvida en begränsning av religionsfriheten som innebär en överträdelse av artikel 10.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kan utgöra förföljelse, ska behöriga myndigheter pröva huruvida den asylsökande, med hänsyn till vederbörandes personliga omständigheter, på grund av utövandet av denna frihet i sitt ursprungsland löper en verklig risk bland annat för att en sådan aktör som anges i artikel 6 i direktiv 2004/83 åtar sig denne eller utsätter denne för inhuman eller kränkande behandling eller straff.**
- 2) **Artikel 2 c i direktiv 2004/83 ska tolkas så, att en asylsökandes fruktan för förföljelse är välgrundad när behöriga myndigheter med hänsyn till dennes personliga omständigheter finner det rimligt att tro att vederbörande vid återvändandet till sitt ursprungsland kommer att utföra sådana religiösa handlingar som utsätter denne för en verklig risk för förföljelse. Vid den individuella bedömningen av en ansökan om flyktingstatus kan dessa myndigheter inte rimligen förvänta sig att sökanden ska avstå från dessa religiösa handlingar.**

Underskrifter