Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. september 2012*

»Direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus — artikel 2, litra c) — anerkendelse som »flygtning« — artikel 9, stk. 1 — begrebet »forfølgelse« — artikel 10, stk. 1, litra b) — religion som forfølgelsesårsag — forbindelse mellem denne forfølgelsesårsag og forfølgelsen — pakistanske statsborgere, der tilhører ahmadiyya-trossamfundet — de pakistanske myndigheders handlinger, der har til formål at forbyde offentlig udøvelse af religion — handlinger, der er tilstrækkeligt alvorlige til, at den berørte har grund til at frygte forfølgelse på grund af sin religion — individuel vurdering af kendsgerninger og omstændigheder — artikel 4«

I de forenede sager C-71/11 og C-99/11,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelser af 9. december 2010, indgået til Domstolen den 18. februar og 2. marts 2011, i sagerne

**Forbundsrepublikken Tyskland**

mod

**Y** (sag C-71/11),

**Z** (sag C-99/11),

procesdeltagere:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

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

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts og J.-C. Bonichot samt dommerne A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (refererende dommer), T. von Danwitz, A. Arabadjiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2012,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Y og Z ved Rechtsanwälte C. Borschberg og R. Marx

— den tyske regering ved T. Henze, N. Graf Vitzthum og K. Petersen, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved C.M. Wissels og B. Koopman, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og W. Bogensberger, som befuldmægtigede

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. april 2012,

afsagt følgende

## Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra c), og artikel 9, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12, herefter »direktivet«).

2 Disse anmodninger er fremsat inden for rammerne af sager mellem Forbundsrepublikken Tyskland ved Bundesministerium des Inneren (forbundsindenrigsministeriet), der selv er repræsenteret ved Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (forbundsstyrelsen for indvandrere og flygtninge, herefter »Bundesamt«) og Y og Z, der er pakistanske statsborgere, vedrørende Bundesamts afslag på deres ansøgninger om asyl og tildeling af flygtningestatus.

### Retsforskrifter

*International ret*

Konventionen om flygtninges retsstilling

3 Konventionen om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Konventionen er blevet suppleret af protokollen om flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967, der trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

4 Ifølge Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, stk. 2, første afsnit, skal udtrykket »flygtning« finde anvendelse på enhver person, der »som følge af velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig uden for det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at søge dette lands beskyttelse; eller som ikke har nogen statsborgerret og […] befinder sig uden for det land, hvor han tidligere havde fast bopæl, og ikke er i stand til – eller på grund af sådan frygt ikke ønsker – at vende tilbage dertil«.

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

5 Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), bestemmer i artikel 9 med overskriften »Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed«:

»1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.«

6 EMRK's artikel 15 med overskriften »Fravigelse af forpligtelser under offentlige faretilstande« fastsætter:

»1. Under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, kan en høj kontraherende part træffe forholdsregler, der fraviger dens forpligtelser ifølge denne konvention, i det omfang det er strengt påkrævet af situationen, og forudsat at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med dens andre forpligtelser ifølge folkeretten.

2. Der kan ikke med hjemmel i denne bestemmelse gøres afvigelse fra artikel 2 [»Ret til livet«], undtagen ved død som følge af lovlige krigshandlinger, eller fra artiklerne 3 [»Forbud mod tortur«], 4, stk. 1, [»Forbud mod slaveri og tvangsarbejde«] og 7 [»Ingen straf uden retsregel«].

[...]«

*EU-retten*

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

7 Artikel 10 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed« indeholder et stk. 1, der har en ordlyd, som er identisk med ordlyden af EMRK's artikel 9, stk. 1.

8 De rettigheder, som i henhold til EMRK's artikel 15, stk. 2, ikke kan afviges, er fastlagt i chartrets artikel 2, artikel 4, artikel 5, stk. 1, og artikel 49.

Direktivet

9 Ifølge ordlyden af tredje betragtning til direktivet udgør Genèvekonventionen hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.

10 Som det følger af tiende betragtning til direktivet, læst i lyset af artikel 6, stk. 1, TEU, respekterer direktivet de rettigheder, friheder og principper, som er fastsat i chartret. Direktivet tilsigter navnlig på grundlag af chartrets artikel 1 og 18, at asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud.

11 16. og 17. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»(16) Der bør fastsættes minimumsstandarder for definitionen og indholdet af flygtningestatus som en vejledning til medlemsstaternes kompetente nationale myndigheder i forbindelse med anvendelse af Genèvekonventionen.

(17) Det er nødvendigt at indføre fælles kriterier for anerkendelse af asylansøgere som flygtninge i overensstemmelse med Genèvekonventionens artikel 1.«

12 Ifølge direktivets artikel 1 har det til formål dels at fastsætte minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, dels indholdet af en sådan beskyttelse.

13 Ifølge ordlyden af direktivets artikel 2 forstås ved:

»a) »international beskyttelse«: flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som defineret i litra d) og f)

[...]

c) »flygtning«: en tredjelandsstatsborger, som i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse [...]

d) »flygtningestatus«: en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som flygtning

[...]«

14 Direktivets artikel 3 tillader medlemsstaterne at indføre eller opretholde gunstigere standarder for fastsættelse af, hvem der kan anerkendes som flygtninge, og for fastsættelse af indholdet af international beskyttelse, for så vidt disse standarder er forenelige med dette direktiv.

15 Direktivets artikel 4, der er indeholdt i dets kapitel II med overskriften »Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse«, fastsætter betingelserne for vurderingen af kendsgerninger og omstændigheder og bestemmer i stk. 3:

»Vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse foretages ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages herunder hensyn til:

a) alle relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen, herunder hjemlandets love og andre bestemmelser og den måde, hvorpå de anvendes

b) relevante udtalelser og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse […]

c) ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som baggrund, køn og alder, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om de handlinger, som vedkommende har været eller kan blive udsat for, kan udgøre forfølgelse […]

[…]«

16 Direktivets artikel 4, stk. 4, bestemmer, at hvis en ansøger allerede har været udsat for forfølgelse eller direkte trusler om sådan forfølgelse, er der »god grund til at formode, at ansøgeren har en velbegrundet frygt for forfølgelse«, medmindre der er god grund til at antage, at sådan forfølgelse ikke vil gentage sig.

17 Direktivets artikel 6, der er indeholdt i kapitel II med overskriften »Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast«, bestemmer:

»Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast, omfatter:

a) staten

b) parter eller organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område

c) ikke-statslige aktører, hvis det kan påvises, at de i litra a) og b) nævnte aktører, herunder internationale organisationer, ikke kan eller ikke vil tilbyde beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast som defineret i artikel 7.«

18 Direktivets artikel 9, der er indeholdt i kapitel III med overskriften »Anerkendelse som flygtning«, definerer i stk. 1 og 2 forfølgelse, idet følgende fastsættes:

»1. Forfølgelse som omhandlet i artikel 1, afsnit A, i Genèvekonventionen skal:

a) være tilstrækkelig alvorlig på grund af sin karakter eller gentagne forekomst til at udgøre en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til [EMRK's] artikel 15, stk. 2, […], eller

b) bestå i anvendelse af flere foranstaltninger, herunder krænkelse af menneskerettighederne, der er tilstrækkelig alvorlige til at berøre et menneske på en måde som omhandlet i litra a).

2. Forfølgelse, der i henhold til stk. 1 kan betragtes som sådan, kan f.eks. tage form af:

a) fysisk eller psykisk vold […]

b) juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger, der i sig selv er diskriminerende eller gennemføres på en diskriminerende måde

c) uforholdsmæssig eller diskriminerende retsforfølgning eller straf

[…]«

19 Direktivets artikel 9, stk. 3, kræver, at der skal være en sammenhæng mellem de i direktivets artikel 10 nævnte forfølgelsesårsager og denne forfølgelse.

20 Direktivets artikel 10 med overskriften »Årsagerne til forfølgelse«, der ligeledes er indeholdt i direktivets kapitel III, bestemmer i stk. 1:

»Ved vurderingen af årsagerne til forfølgelse tager medlemsstaterne hensyn til følgende elementer:

[…]

b) Begrebet religion omfatter navnlig teistiske, ikke-teistiske og ateistiske overbevisninger, deltagelse i eller undladelse af deltagelse i privat eller offentlig gudstjeneste, enten alene eller i fællesskab med andre, andre religiøse handlinger eller udtryk for synspunkter eller former for personlig eller fællesskabspræget adfærd baseret på eller bestemt af en religiøs overbevisning.

[…]«

21 Medlemsstaterne tildeler ifølge direktivets artikel 13 en ansøger, der bl.a. opfylder betingelserne i direktivets artikel 9 og 10, flygtningestatus.

*Den tyske lovgivning*

22 Artikel 16a, stk. 1, i Grundgesetz (den tyske forfatning) bestemmer:

»Ofre for politisk forfølgelse har ret til asyl.«

23 § 1 i lov om asylproceduren (Asylverfahrensgesetz), i den affattelse, der blev offentliggjort den 2. september 2008 (BGBl. 2008 I, s. 1798, herefter »AsylVfG«), bestemmer, at denne lov finder anvendelse på udlændinge, der søger beskyttelse såvel mod politisk forfølgelse som omhandlet i Grundgesetz' artikel 16a, stk. 1, som mod forfølgelser som omhandlet i Genèvekonventionen.

24 AsylVfG's § 2 bestemmer, at asylmodtagere på det nationale område har flygtningestatus i henhold til Genèvekonventionen.

25 Anerkendelse af flygtningestatus var oprindeligt reguleret i § 51 i Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges indrejse og ophold i Forbundsrepublikken).

26 Ved lov om gennemførelse af Den Europæiske Unions direktiver på området for opholds- og asylret (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) af 19. august 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970), der trådte i kraft den 28. august 2007, gennemførte Forbundsrepublikken Tyskland bl.a. direktivet.

27 Betingelserne for anerkendelse som flygtning er nu fastsat i AsylVfG's § 3, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»En udlænding er en flygtning i henhold til [Genèvekonventionen], når han udsættes for trusler som omhandlet i § 60, stk. 1, i loven [om ophold, arbejde og integration af udlændinge i Forbundsrepublikken (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), i den affattelse, der blev offentliggjort den 25.2.2008 (BGBl. 2008 I, s. 162, herefter »Aufenthaltsgesetz«)], i den stat, hvor han er statsborger […]«

28 Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 1, bestemmer i første og femte punktum:

»I overensstemmelse med [Genève]konventionen må en udlænding ikke udsendes til en stat, hvor hans liv eller frihed er truet på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en social gruppe eller politisk anskuelse. […] Med henblik på at bedømme, om der foreligger forfølgelse som omhandlet i første punktum, finder […] [direktivets] artikel 4, stk. 4, og artikel 7-10 supplerende anvendelse.«

**Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

29 Y og Z indrejste i henholdsvis januar 2004 og august 2003 i Tyskland, hvor de ansøgte om asyl og om beskyttelse som flygtninge.

30 Til støtte for deres respektive ansøgninger gjorde de gældende, at deres tilhørsforhold til det muslimske ahmadiyya-trossamfund, som er en fornyelsesbevægelse inden for islam, tvang dem til at forlade deres hjemland. Y anførte i denne forbindelse mere specifikt, at en gruppe personer i hans

hjemby flere gange har slået ham og kastet sten på ham på bedeområdet. Disse personer truede med at dræbe ham og anmeldte ham til politiet for at have fornærmet profeten Muhammed. Z gjorde gældende, at han har været udsat for mishandling og fængsling på grund af sin religiøse overbevisning.

31 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at artikel 298 C i den pakistanske straffelov bestemmer, at medlemmer af ahmadiyya-trossamfundet kan idømmes en fængselsstraf på op til tre år, eller en bøde, hvis de påstår, at de er muslimer, hvis de betegner deres tro som islam, hvis de udøver eller udbreder deres religion, eller hvis de opfordrer andre til at tilslutte sig deres religion. Desuden kan enhver, der besudler profeten Muhammed, i medfør af samme lovs artikel 295 C idømmes dødsstraf eller livsvarigt fængsel og bøde.

32 Ved afgørelser af 4. maj 2004 og 8. juli 2008 afslog Bundesamt Y's og Z's asylansøgninger og fastslog, at betingelserne for at opnå flygtningestatus ikke var opfyldt.

33 I disse afgørelser fastslog Bundesamt desuden, at der ikke forelå hindringer for en udvisning af Y og Z til Pakistan i henhold til gældende national ret og fastslog at de kunne udvises til denne stat. Som begrundelse for disse afgørelser fastslog Bundesamt i det væsentlige, at der ikke forelå tilstrækkelige oplysninger til støtte for det anførte om, at de omhandlede ansøgere havde forladt deres hjemland, fordi de havde velbegrundet frygt for at blive udsat for forfølgelse i dette land.

34 Y iværksatte en appel ved Verwaltungsgericht Leipzig (forvaltningsretten i Leipzig), som ved dom af 18. maj 2007 ophævede Bundesamts afgørelse vedrørende Y og pålagde denne myndighed at fastslå, at Y som flygtning opfyldte betingelserne for et forbud mod udvisning til Pakistan.

35 Z anfægtede Bundesamts afgørelse ved Verwaltungsgericht Dresden (forvaltningsretten i Dresden). Ved dom af 13. juli 2007 frifandt Verwaltungsgericht Dresden Bundesamt, idet den vurderede, at Z ikke havde forladt sit hjemland som følge af en velbegrundet frygt for forfølgelse.

36 Ved domme af 13. november 2008 bestemte Sächsisches Oberverwaltungsgericht (øverste forvaltningsdomstol i Saxen), at

— den af Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten (føderal befuldmægtiget på asylområdet, herefter »Bundesbeauftragter«) iværksatte appel til prøvelse af dommen afsagt i første instans i sagen vedrørende Y forkastes, og

— efter appel iværksat af Z til prøvelse af dommen i første instans vedrørende ham ændres denne dom, og Bundesamt pålægges at fastslå, at Z opfyldte betingelserne i Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 1, og at det derefter var forbudt at udvise ham, som flygtning, til Pakistan.

37 Sächsisches Oberverwaltungsgericht var navnlig af den opfattelse, at det var uden betydning, om Y og Z havde været personligt truet med forfølgelse før deres udrejse fra Pakistan. Det afgørende var, at de i deres egenskab af aktive ahmadiyya-medlemmer under alle omstændigheder var udsat for risiko for kollektiv forfølgelse i Pakistan som omhandlet i Aufenthaltsgesetz' § 60, stk. 1.

38 I tilfælde af en tilbagevenden til Pakistan ville det nemlig ikke være muligt for dem fortsat at praktisere deres religion offentligt uden at være udsat for en risiko for forfølgelse, hvilket skal tages i betragtning i forbindelse med en asylprocedure, der har til formål at fastlægge, om de skal tildeles flygtningestatus.

39 Sächsisches Oberverwaltungsgericht fastslog i dommene af 13. november 2008, at for en overbevist ahmadiyya-tilhænger i Pakistan, for hvem den offentlige bekendelse til troen ligeledes udgør en del af overbevisningen, udgør situationen i dette land en alvorlig krænkelse af religionsfriheden. I

betragtning af risikoen for en streng straf samt de talrige uhindrede overgreb fra grupper af ekstremister vil det være sund fornuft for en ahmadiyya-tilhænger at afholde sig fra offentlig udøvelse af sin tro.

40 Ifølge det af Sächsisches Oberverwaltungsgericht fastslåede er Y og Z stærkt knyttede til deres tro, og de praktiserede denne tro aktivt i Pakistan. I Tyskland er de fortsat med at udøve deres religion, og de anser den offentlige praktisering af deres religion for nødvendig for bevarelsen af deres religiøse identitet.

41 Bundesamt og Bundesbeauftragter har iværksat en såkaldt »revisionsanke« til prøvelse af de nævnte domme ved Bundesverwaltungsgericht (føderal forvaltningsret), idet de har gjort gældende, at appelretten har anlagt en for vid fortolkning af anvendelsesområdet for direktivets artikel 9 og artikel 10, stk. 1, litra b).

42 Under henvisning til gældende retspraksis i Tyskland før gennemførelsen af direktivet i 2007, hvorefter der alene forelå asylrelevant forfølgelse i tilfælde af indgreb i religionsfrihedens »kerneområde«, men ikke i tilfælde af begrænsninger i den offentlige udøvelse af troen, finder Bundesamt og Bundesbeauftragter, at de begrænsninger for ahmadiyya-tilhængere i Pakistan, der vedrører deres offentlige udøvelse af troen, ikke udgør et indgreb i religionsfrihedens »kerneområde«.

43 Det af Sächsisches Oberverwaltungsgericht konstaterede vedrørende den måde, hvorpå Y og Z udøver deres religion i Tyskland, giver ifølge Bundesamt og Bundesbeauftragter desuden ikke grundlag for at fastslå, at de pågældende ikke kan afstå fra visse aktiviteter, der ikke henhører under den religiøse aktivitets »kerneområde«.

44 Ifølge den forelæggende ret omhandler de sager, den er forelagt, spørgsmålet om, hvilke konkrete indgreb i religionsfriheden som omhandlet i EMRK's artikel 9 der kan føre til anerkendelse af flygtningestatus i henhold til direktivets artikel 2, litra d). Selv om den forelæggende ret er af den opfattelse, at indgrebene i religionsfriheden kan udgøre en »alvorlig krænkelse« af de grundlæggende menneskerettigheder som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), tvivler den på, at andre indgreb i religionsfriheden end dem, der berører de centrale elementer i den pågældendes religiøse identitet, kan begrunde formodningen for en forfølgelse, der er relevant med henblik på tildeling af flygtningestatus.

45 Under disse omstændigheder har Bundesverwaltungsgericht besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er formuleret næsten identisk i sagerne C-71/11 og C-99/11:

»1) Skal [direktivets] artikel 9, stk. 1, litra a), […] fortolkes således, at ikke ethvert indgreb i religionsfriheden, der krænker artikel 9 EMRK, skal anses for forfølgelse som omhandlet i den førstnævnte [af disse] bestemmelse[r], men at der alene foreligger en alvorlig krænkelse af religionsfriheden som grundlæggende menneskerettighed, når denne friheds kerneområde er berørt?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

a) Er religionsfrihedens kerneområde begrænset til trosbekendelse og trosudøvelse i det private eller det umiddelbart hertil stødende rum, eller kan forfølgelse som omhandlet i [direktivets] artikel 9, stk. 1, litra a), […] ligeledes bestå i, at offentlig udøvelse af troen i hjemlandet fører til en fare for liv eller fysisk frihed, og at ansøgeren derfor afholder sig fra at udøve sin tro offentligt?

b) Såfremt religionsfrihedens kerneområde ligeledes kan omfatte visse offentlige trostilkendegivelser, forelægges følgende spørgsmål:

— Er det i dette tilfælde tilstrækkeligt for, at der foreligger en alvorlig krænkelse af religionsfriheden, at ansøgeren selv opfatter denne udøvelse af sin tro som uundværlig for at bevare sin religiøse identitet

— eller kræves det endvidere, at det trossamfund, som ansøgeren tilhører, anser denne religiøse udøvelse for en vigtig del af dets religiøse lære

— eller kan der af andre omstændigheder, såsom de almindelige forhold i hjemlandet, følge yderligere indskrænkninger?

3) For det tilfælde, at spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Foreligger der en velbegrundet frygt for forfølgelse som omhandlet i [direktivets] artikel 2, litra c), […] når det ligger fast, at ansøgeren vil foretage visse religiøse tilkendegivelser – der ligger uden for kerneområdet – ved en tilbagevenden til hjemlandet, selv om disse tilkendegivelser vil medføre en fare for ansøgerens liv eller fysiske frihed, eller må ansøgeren tåle at afholde sig fra sådanne fremtidige tilkendegivelser?«

46 Ved kendelse afsagt den 24. marts 2011 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-71/11 og C-99/11 med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

## Om de præjudicielle spørgsmål

*Indledende bemærkninger*

47 Det fremgår af 3., 16. og 17. betragtning til direktivet, at Genèvekonventionen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge, og at direktivets bestemmelser om betingelserne for tildeling af flygtningestatus og om indholdet heraf blev vedtaget som en vejledning til medlemsstaternes kompetente myndigheder i forbindelse med deres anvendelse af denne konvention på grundlag af fælles begreber og kriterier (dom af 2.3.2010, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl., Sml. I, s. 1493, præmis 52, og af 17.6.2010, sag C-31/09, Bolbol, Sml. I, s. 5539, præmis 37).

48 Fortolkningen af direktivets bestemmelser skal derfor ske i lyset af dets generelle opbygning og formål samt under iagttagelse af Genèvekonventionen og andre relevante aftaler som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF. Denne fortolkning skal endvidere ske, således som det følger af tiende betragtning til direktivet, under iagttagelse af de rettigheder, som anerkendes i chartret (jf. i denne retning dommen i sagen Salahadin Abdulla m.fl., præmis 53 og 54, og Bolbol-dommen, præmis 38, samt dom af 21.12.2011, forenede sager C-411/10 og C-493/10, N.S. m.fl., Sml. I, s. 13905, præmis 75).

*Om det første og det andet spørgsmål*

49 Den forelæggende ret ønsker med de to første spørgsmål i hver af sagerne, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at ethvert indgreb i retten til religionsfrihed, som krænker chartrets artikel 10, stk. 1, kan udgøre »forfølgelse« som omhandlet i den nævnte bestemmelse i direktivet, og om der i denne forbindelse skal sondres mellem et »kerneområde« for religionsfriheden og den ydre udøvelse af denne frihed.

50 Det bemærkes i denne henseende, at i henhold til direktivets artikel 2, litra c), er en »flygtning« bl.a. en tredjelandsstatsborger, som opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, »i kraft af en velbegrundet frygt for forfølgelse« på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, og som ikke kan, eller »på grund af en sådan frygt« ikke vil, påberåbe sig dette lands »beskyttelse«.

51 Den pågældende statsborger skal altså på grund af omstændigheder i sit hjemland og handlinger begået af aktører, der kan stå bag forfølgelse, være stillet over for en velbegrundet frygt for personlig forfølgelse af i hvert fald én af de fem årsager, som opregnes i direktivet og i Genèvekonventionen, hvoraf den ene er den pågældendes »religion«.

52 Ifølge direktivets artikel 13 tildeler den berørte medlemsstat ansøgeren flygtningestatus, hvis han opfylder betingelserne i bl.a. direktivets artikel 9 og 10.

53 Direktivets artikel 9 definerer de elementer, på baggrund af hvilke det kan antages, at der foreligger forfølgelse. I denne henseende præciseres det i artikel 9, stk. 1, litra a), som den forelæggende ret har henvist til i sine to første spørgsmål, at den pågældende forfølgelse skal være »tilstrækkelig alvorlig« på grund af sin karakter eller gentagne forekomst til at udgøre en »alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder«, navnlig af absolutte rettigheder, som i henhold til EMRK's artikel 15, stk. 2, ikke kan fraviges.

54 Endvidere præciserer direktivets artikel 9, stk. 1, litra b), at anvendelse af flere foranstaltninger, herunder krænkelser af menneskerettigheder, der er »tilstrækkelig alvorlige« til at berøre et menneske på en måde, som »svarer til« det, der er angivet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), ligeledes kan anses for forfølgelse.

55 Det præciseres i direktivets artikel 9, stk. 3, at der skal være en sammenhæng mellem årsagerne til forfølgelse, herunder »religion«, der er defineret i direktivets artikel 10, og forfølgelsen.

56 Retten til religionsfrihed, der er fastsat i chartrets artikel 10, stk. 1, svarer til den rettighed, der er sikret i EMRK's artikel 9.

57 Religionsfriheden er en af grundpillerne i et demokratisk samfund, og den udgør en grundlæggende menneskerettighed. Et indgreb i retten til religionsfrihed kan være så alvorlig, at det kan sammenlignes med de tilfælde, der er nævnt i EMRK's artikel 15, stk. 2, som direktivets artikel 9, stk. 1, henviser til som en vejledning til fastlæggelsen af, hvilke handlinger der bl.a. kan anses for forfølgelse.

58 Dette indebærer imidlertid på ingen måde, at ethvert indgreb i retten til religionsfrihed, der er sikret ved chartrets artikel 10, stk. 1, udgør forfølgelse, som indebærer, at de kompetente myndigheder er forpligtet til at tildele flygtningestatus som omhandlet i direktivets artikel 2, litra d), til den, der udsættes for det omhandlede indgreb.

59 Det fremgår tværtimod af ordlyden af direktivets artikel 9, stk. 1, at der kræves en »alvorlig krænkelse« af den nævnte frihed, der berører den berørte person i væsentlig grad, for at de omhandlede handlinger kan anses for forfølgelse.

60 Begrænsninger i udøvelsen af den grundlæggende ret til religionsfrihed som omhandlet i chartrets artikel 10, stk. 1, der er fastlagt i lovgivningen, uden dog herved at tilsidesætte denne ret, er således på forhånd ikke omfattet, da sådanne handlinger er omfattet af chartrets artikel 52, stk. 1.

61 De handlinger, der ganske vist krænker den ret, der er anerkendt i chartrets artikel 10, stk. 1, men som ikke er tilstrækkelige alvorlige til at udgøre en krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til EMRK's artikel 15, stk. 2, kan heller ikke anses for forfølgelse som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, og Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A.

62 Med henblik på konkret at fastlægge, hvilke handlinger der kan anses for forfølgelse som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), er det ikke relevant at sondre mellem handlinger, der gør indgreb i den grundlæggende ret til religionsfriheds »kerneområde« (»forum internum«), som ikke skulle omfatte religiøse handlinger i det offentlige rum (»forum externum«), og handlinger, der ikke påvirker dette angivelige »kerneområde«.

63 Denne sondring er ikke forenelig med den brede definition af begrebet »religion« i direktivets artikel 10, stk. 1, litra b), der omfatter samtlige aspekter af religionen, uanset om de er offentlige eller private, kollektive eller individuelle. De handlinger, der kan udgøre en »alvorlig krænkelse« som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), omfatter alvorlig forfølgelse, der griber ind i ansøgerens frihed, ikke alene til at udøve sin tro i en privat kreds, men ligeledes til at udøve denne tro offentligt.

64 Denne fortolkning sikrer et anvendelsesområde for direktivets artikel 9, stk. 1, hvori de kompetente myndigheder kan bedømme enhver form for handling, der griber ind i den grundlæggende ret til religionsfrihed, med henblik på at fastslå, om den på grund af sin karakter eller gentagne forekomst er tilstrækkelig alvorlig til at kunne anses for forfølgelse.

65 Det følger heraf, at de handlinger, som i kraft af deres iboende alvor i sammenhæng med deres følger for den berørte person kan anses for forfølgelse, ikke skal identificeres på grundlag af elementet af religionsfrihed, som de griber ind i, men på grundlag af arten af den undertrykkelse, der udøves over den berørte, og følgerne heraf, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 52 i forslaget til afgørelse.

66 Det er således alvoren af de foranstaltninger og sanktioner, der vedtages eller kan vedtages over for den berørte, der er afgørende for, om en krænkelse af en rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 10, stk. 1, udgør forfølgelse som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1.

67 En krænkelse af retten til religionsfrihed kan dermed udgøre forfølgelse som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), når asylansøgeren på grund af udøvelsen af denne frihed i sit hjemland er udsat for en reel risiko for bl.a. at blive udsat for forfølgelse eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra en af de aktører, der henvises til i direktivets artikel 6.

68 Det skal i denne forbindelse præciseres, at når en kompetent myndighed i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 3, foretager en vurdering af en ansøgning om international beskyttelse ud fra det specifikke sagsforhold, skal den herved tage hensyn til alle de handlinger, som ansøgeren har været eller kan blive udsat for, for på grundlag af ansøgerens personlige forhold at vurdere, om disse handlinger kan anses for forfølgelse som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1.

69 Eftersom begrebet »religion« som defineret i direktivets artikel 10, stk. 1, litra b), ligeledes omfatter deltagelse i offentlige gudstjenester alene eller i fællesskab med andre, kan et forbud mod en sådan deltagelse udgøre en tilstrækkelig alvorlig handling som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), og dermed forfølgelse, når den i det omhandlede hjemland fører til en reel risiko for, at ansøgeren bl.a. bliver udsat for forfølgelse eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra en af de aktører, der henvises til i direktivets artikel 6.

70 Vurderingen af en sådan risiko indebærer, at den kompetente myndighed skal tage en række såvel objektive som subjektive elementer i betragtning. Den subjektive omstændighed, at efterlevelsen af en vis religionsudøvelse i det offentlige rum, der er genstand for de omhandlede begrænsninger, er særlig vigtig for den berørte med henblik på at bevare vedkommendes religiøse identitet, er et relevant element ved bedømmelsen af den risiko, som ansøgeren vil være udsat for i sit hjemland som følge af sin religion, selv om efterlevelsen af en sådan religionsudøvelse ikke udgør et centralt element for det berørte trossamfund.

71 Det fremgår således af ordlyden af direktivets artikel 10, stk. 1, litra b), at beskyttelsen mod den forfølgelsesårsag, der knytter sig til religion, omfatter såvel de former for adfærd, der udøves enten alene eller i fællesskab, og som personen selv anser for nødvendig, dvs. de former for adfærd, der er »baseret på en religiøs overbevisning«, som de former for adfærd, der er fastsat i den religiøse lære, dvs. dem, der er »bestemt af en religiøs overbevisning«.

72 Henset til alle de ovennævnte bemærkninger skal det første og det andet spørgsmål i de to sager besvares med, at direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at:

— ikke ethvert indgreb i religionsfriheden, der krænker chartrets artikel 10, stk. 1, kan udgøre »forfølgelse« som omhandlet i den nævnte bestemmelse i direktivet

— der kan foreligge forfølgelse som følge af et indgreb i den ydre udøvelse af den nævnte frihed, og

— med henblik på at bedømme, om et indgreb i retten til religionsfrihed, der krænker chartrets artikel 10, stk. 1, kan udgøre »forfølgelse«, skal de kompetente myndigheder prøve, om den berørte under hensyn til vedkommendes personlige forhold løber en reel risiko for bl.a. at blive udsat for forfølgelse eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra de aktører, der henvises til i direktivets artikel 6, på grund af udøvelsen af denne frihed i hjemlandet.

*Det tredje spørgsmål*

73 Med det tredje spørgsmål i hver af sagerne ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 2, litra c), skal fortolkes således, at ansøgerens frygt for forfølgelse er velbegrundet, når ansøgeren kan undgå at blive udsat for forfølgelse i sit hjemland ved at afholde sig fra at udøve visse religiøse handlinger i dette land.

74 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål bemærkes, at det omhandler en situation, hvor ansøgeren, som det er tilfældet i hovedsagerne, ikke allerede har været udsat for forfølgelse eller været genstand for direkte trusler om forfølgelse på grund af vedkommendes religion.

75 Det er denne manglende »grund til at formode […] en velbegrundet frygt« som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 4, der har foranlediget den forelæggende ret til at rejse spørgsmålet om, i hvilket omfang det – når ansøgeren ikke kan basere sin frygt på, at vedkommende allerede har været udsat for forfølgelse på grund af sin religion – er rimeligt at kræve, at ansøgeren ved en tilbagevenden til hjemlandet fortsat skal undgå reel risiko for forfølgelse.

76 Det skal i denne forbindelse fastslås, at inden for direktivets system skal de kompetente myndigheder ved vurderingen i henhold til direktivets artikel 2, litra c), af, om en ansøger har velbegrundet frygt for forfølgelse, undersøge, om de omstændigheder, som kan lægges til grund, udgør en sådan trussel, at den pågældende, henset til dennes individuelle situation, har grund til at frygte reelt at blive udsat for forfølgelse.

77 Denne vurdering af risikoens omfang, der i alle tilfælde skal gennemføres med påpasselighed og forsigtighed (dommen i sagen Salahadin Abdulla m.fl., præmis 90), beror alene på en konkret vurdering af de faktiske omstændigheder i overensstemmelse med de regler, der bl.a. findes i direktivets artikel 4.

78 Ingen af disse regler angiver, at der ved vurderingen af, hvor stor risikoen reelt er for at blive udsat for forfølgelse i en given sammenhæng, skal tages hensyn til den mulighed, som ansøgeren har for at undgå forfølgelse ved at afstå fra den omhandlede religiøse praksis og som følge heraf fra den beskyttelse, som direktivet har til formål at yde vedkommende gennem anerkendelsen som flygtning.

79 Det følger heraf, at når det er fastslået, at den berørte ved en tilbagevenden til sit hjemland vil udøve religiøse aktiviteter, der vil udsætte den pågældende for en reel risiko for forfølgelse, skal vedkommende tildeles flygtningestatus i overensstemmelse med direktivets artikel 13. Den omstændighed, at den pågældende kan undgå denne risiko ved at afstå fra visse religiøse handlinger, er principielt irrelevant.

80 Henset til disse betragtninger skal det tredje spørgsmål i hver af de to sager besvares med, at direktivets artikel 2, litra c), skal fortolkes således, at ansøgeren har en velbegrundet frygt for forfølgelse, når de kompetente myndigheder under hensyn til ansøgerens personlige forhold finder, at det med rimelighed kan forventes, at ansøgeren ved en tilbagevenden til hjemlandet vil udføre religiøse handlinger, der vil udsætte vedkommende for en reel risiko for forfølgelse. De nævnte myndigheder kan i forbindelse med den individuelle vurdering af en ansøgning om flygtningestatus ikke med rimelighed forvente, at ansøgeren afstår fra disse religiøse handlinger.

## Sagens omkostninger

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

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

1) **Artikel 9, stk. 1, litra a), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse skal fortolkes således, at:**

   — **ikke ethvert indgreb i religionsfriheden, der krænker artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, kan udgøre »forfølgelse« som omhandlet i den nævnte bestemmelse i direktivet**

   — **der kan foreligge forfølgelse som følge af et indgreb i den ydre udøvelse af den nævnte frihed, og**

   — **med henblik på at bedømme, om et indgreb i retten til religionsfrihed, der krænker artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, kan udgøre »forfølgelse«, skal de kompetente myndigheder prøve, om den berørte under hensyn til vedkommendes personlige forhold løber en reel risiko for bl.a. at blive udsat for forfølgelse eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra de aktører, der henvises til i direktivets artikel 6 i direktiv 2004/83, på grund af udøvelsen af denne frihed i hjemlandet.**

2) **Artikel 2, litra c), i direktiv 2004/83 skal fortolkes således, at ansøgeren har en velbegrundet frygt for forfølgelse, når de kompetente myndigheder under hensyn til ansøgerens personlige forhold finder, at det med rimelighed kan forventes, at ansøgeren ved en tilbagevenden til hjemlandet vil udføre religiøse handlinger, der vil udsætte vedkommende for en reel risiko for forfølgelse. De nævnte myndigheder kan i forbindelse med den individuelle vurdering af en ansøgning om flygtningestatus ikke med rimelighed forvente, at ansøgeren afstår fra disse religiøse handlinger.**

Underskrifter