Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – fælles asylpolitik – direktiv 2011/95/EU – betingelser for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere som flygtninge – artikel 2, litra d) og e) – begrebet »forfølgelse« – den krævede alvorsgrad – artikel 9 – tilstrækkelig alvorlig akkumulation af diskriminerende foranstaltninger over for kvinder – artikel 9, stk. 1, litra b) – former for forfølgelse – artikel 9, stk. 2 – vurdering af ansøgninger om international beskyttelse – artikel 4, stk. 3 – pligt til en vurdering ud fra det specifikke sagsforhold – rækkevidde«

I de forenede sager C-608/22 og C-609/22,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelser af 14. september 2022, indgået til Domstolen den 22. september 2022, i sagerne

AH (C-608/22),

FN (C-609/22)

mod

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, samt dommerne N. Piçarra (refererende dommer), N. Jääskinen og M. Gavalec,

generaladvokat: J. Richard de la Tour

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– AH ved Rechtsanwältin N. Lorenz,

– FN ved Rechtsanwältin S. Moschitz-Kumar,

– den østrigske regering ved A Posch, J. Schmoll og M. Kopetzki, som befuldmægtigede,

– den belgiske regering ved M. Jacobs, A. Van Baelen og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede,

– den spanske regering ved A. Gavela Llopis og A. Pérez-Zurita Gutiérrez, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved B. Fodda og J. Illouz, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma, J. Hottiaux og H. Leupold, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. november 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 1, litra a) og b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem henholdsvis AH og FN på den ene side og Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (forbundskontoret for immigration og asyl, Østrig) på den anden side vedrørende lovligheden af de afgørelser fra sidstnævnte, hvorved der blev givet afslag på deres ansøgninger om anerkendelse af flygtningestatus.

Retsforskrifter

Folkeretten

Genèvekonventionen

3 Af artikel 1, afsnit A, nr. 2), i konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådt i kraft den 22. april 1954 og suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967 og trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«), fremgår følgende:

»For nærværende konventions formål 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; […]«

CEDAW

4 I artikel 1 i konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (herefter »CEDAW«), der blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 18. december 1979 og trådte i kraft den 3. september 1981 (*United Nations Treaty Series*, bind 1249, nr. I-20378, s. 13), og som alle medlemsstaterne er parter i, anføres følgende;

»I denne konvention betyder udtrykket »diskrimination imod kvinder« enhver kønsbestemt sondring, udelukkelse eller indskrænkning, hvis virkning eller formål er at svække eller tilsidesætte princippet om, at kvinder på lige fod med mænd uanset ægteskabelig stilling skal have anerkendt, kunne nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, borgerlige og alle andre områder.«

5 Konventionens artikel 3 bestemmer, at de stater, der er parter i konventionen, på alle, og især på politiske, sociale, økonomiske og kulturelle områder, skal tage passende skridt, herunder lovgivning, for at sikre kvinders fulde udvikling og fremgang, således at de får sikkerhed for at kunne udøve og nyde menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder på grundlag af ligestilling med mænd.

6 I henhold til den nævnte konventions artikel 5 skal de stater, der er parter i konventionen, tage alle passende forholdsregler for bl.a. at ændre mænds og kvinders sociale og kulturelle adfærdsmønster med henblik på at opnå afskaffelse af fordomme, sædvaner og al anden adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller.

7 I henhold til konventionens artikel 7, 10 og 16 skal de stater, der er parter i konventionen, tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i landets politiske og offentlige liv, på uddannelsesområdet samt i alle ægteskabs- og familieforhold.

Istanbulkonventionen

8 I overensstemmelse med artikel 1 har Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, der blev indgået i Istanbul den 11. maj 2011, undertegnet af Den Europæiske Union den 13. juni 2017 og godkendt på dennes vegne ved Rådets afgørelse (EU) 2023/1076 af 1. juni 2023 (EUT 2023, L 143 I, s. 4) (herefter »Istanbulkonventionen«), og som for så vidt angår Unionen trådte i kraft den 1. oktober 2023, har denne konvention bl.a. til formål såvel at beskytte kvinder mod alle former for vold og at forebygge, retsforfølge og udrydde vold mod kvinder og vold i hjemmet som at bidrage til udryddelsen af alle former for diskrimination af kvinder og at fremme reel ligestilling mellem kvinder og mænd, og herunder at hjælpe kvinder til selvstændiggørelse.

9 I konventionens artikel 3 præciseres det, at i henhold til konventionen skal udtrykket »vold mod kvinder« forstås som en overtrædelse af menneskerettighederne og en form for diskrimination af kvinder, og det omfatter alle former for kønsbetinget vold, som medfører, eller som sandsynligvis

medfører, fysisk, seksuel, psykisk eller økonomisk overlast eller lidelse for kvinder, herunder trusler om sådanne handlinger, tvang eller vilkårlig frihedsberøvelse, hvad enten dette sker i den offentlige eller den private sfære.

10 Den nævnte konventions artikel 4, stk. 2, bestemmer:

»Parterne fordømmer alle former for diskrimination af kvinder og træffer uden ophold de lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger[,] der er nødvendige for dens forebyggelse, særligt ved:

– i deres nationale forfatninger eller i anden passende lovgivning at indarbejde princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd og sikre dets anvendelse i praksis[…]

– at forbyde diskrimination af kvinder, om nødvendigt ved hjælp af sanktioner i relevant omfang[…]

– at ophæve enhver lov og praksis[,] som diskriminerer kvinder.«

11 Istanbulkonventionens artikel 60, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Parterne træffer de lovgivningsmæssige eller andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at kønsbetinget vold mod kvinder kan anerkendes som en form for forfølgelse i medfør af [Genèvekonventionens] artikel 1, [afsnit] A, [nr.] 2), [...] og som en form for grov overlast, der medfører supplerende/subsidiær beskyttelse.«

EU-retten

Direktiv 2011/95

12 4. og 16. betragtning til direktiv 2011/95 er sålydende:

»(4) Genèvekonventionen og protokollen udgør hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge.

[...]

(16) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [(herefter »chartret«)]. Direktivet tilsigter navnlig, at asylansøgeres og deres ledsagende familiemedlemmers menneskelige værdighed og ret til asyl respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af [chartrets] artikel 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 og 35 fremmes, og direktivet bør derfor gennemføres i overensstemmelse hermed.«

13 Direktivets artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, er affattet på følgende måde:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

d) »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, eller en statsløs person, som opholder sig uden for det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, af samme grunde som anført ovenfor, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land, og som ikke er omfattet af artikel 12

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

[...]

h) »ansøgning om international beskyttelse«: en anmodning, der indgives af en tredjelandsstatsborger eller statsløs om beskyttelse fra en medlemsstat, når der er grundlag for at antage, at ansøgeren søger om flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, og vedkommende ikke udtrykkeligt anmoder om anden form for beskyttelse, der ikke er omfattet af dette direktiv, og som kan søges særskilt

i) »ansøger«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse

[...]

n) »hjemland«: det land eller de lande, hvor ansøgeren er statsborger eller, for så vidt angår statsløse, har haft sit sædvanlige opholdssted.«

14 Det nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne kan betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge ansøgningen om international beskyttelse. Medlemsstaterne har pligt til i samarbejde med ansøgeren at vurdere de relevante elementer i ansøgningen.

[...]

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

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

b) relevante forklaringer og dokumentation forelagt af ansøgeren, herunder oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har været eller kan blive udsat for forfølgelse eller alvorlig overlast

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

[...]«

15 Direktivets artikel 6, som har overskriften »Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast«, har følgende ordlyd:

»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.«

16 Kapitel III i direktiv 2011/95 med overskriften »Anerkendelse som flygtning« indeholder direktivets artikel 9, der har overskriften »Forfølgelse«, og som fastsætter:

»1. For at anses for forfølgelse som omhandlet i artikel 1, afsnit A, i Genèvekonventionen skal adfærd:

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 artikel 15, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder[, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)], eller

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

2. Forfølgelse i henhold til stk. 1 kan f.eks. tage form af:

a) fysisk eller psykisk vold, herunder seksuelle overgreb

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

[...]

f) kønsbestemte handlinger eller handlinger rettet mod børn.

3. I overensstemmelse med artikel 2, litra d), skal der være en sammenhæng mellem de i artikel 10 nævnte grunde og forfølgelse i henhold til nærværende artikels stk. 1 eller den manglende beskyttelse mod en sådan forfølgelse.«

17 Direktivets artikel 10 med overskriften »Grundene til forfølgelse« bestemmer følgende i stk. 1, litra d):

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

[…]

d) en gruppe betragtes som udgørende en bestemt social gruppe, navnlig når:

– medlemmerne af den pågældende gruppe har samme medfødte karakteristiske træk eller en fælles baggrund, der ikke kan ændres, eller er fælles om et karakteristisk træk eller en tro, der er så grundlæggende for deres identitet eller samvittighed, at ingen mennesker bør tvinges til at give afkald derpå, og

– den pågældende gruppe har en særskilt identitet i det relevante land, fordi den opfattes som værende anderledes af det omgivende samfund.

[…]«

Direktiv 2013/32/EU

18 Artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) har overskriften »Krav til behandlingen af ansøgninger« og fastsætter følgende i stk. 3:

»Medlemsstaterne sikrer, at den besluttende myndigheds afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse træffes efter en passende behandling af ansøgningerne. Til det formål sikrer medlemsstaterne:

a) at ansøgningerne behandles, og afgørelserne træffes individuelt, objektivt og upartisk

b) at der indhentes præcise og ajourførte oplysninger fra forskellige kilder, f.eks. fra [Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO)] og [De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)] og relevante internationale menneskerettighedsorganisationer, om den generelle situation i ansøgernes oprindelseslande […], og at disse oplysninger stilles til rådighed for det personale, der har ansvaret for at behandle ansøgningerne og træffe afgørelse

[…]

d) at det personale, der behandler ansøgningerne og træffer afgørelser, altid har mulighed for at søge nødvendig rådgivning fra eksperter om særlige spørgsmål, [f.eks.] af lægelig art eller vedrørende kultur, børn eller køn.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

19 AH er en afghansk statsborger, der er født i 1995. Efter at hendes far havde villet sælge hende, flygtede hun sammen med sin mor til Iran. Efter et ophold i Grækenland, hvor hun giftede sig, indrejste hun i 2015 i Østrig og indgav en ansøgning om international beskyttelse i denne medlemsstat, hvor hendes ægtefælle allerede var bosiddende.

20 FN er en afghansk statsborger, der er født i 2007, og som har aldrig boet i Afghanistan. I 2020 indgav hun en ansøgning om international beskyttelse i Østrig. Hendes bror, der også stammer fra Afghanistan, var allerede blevet tildelt subsidiær beskyttelse dér. I ansøgningen gjorde hun angiveligt gældende, at hun var flygtet fra Iran, hvor hun havde boet sammen med sin mor og sine to søstre, at ingen af dem havde en opholdstilladelse, hvilket bevirkede, at hun ikke kunne gå i skole, og forhindrede deres mor i at arbejde, og at hun ønskede at leve frit og have de samme rettigheder som mænd.

21 Ved afgørelse af 26. marts 2018 og af 14. oktober 2020 anførte forbundskontoret for immigration og asyl henholdsvis, at AH's forklaring ikke var troværdig, og at FN ikke var udsat for en reel risiko for forfølgelse i Afghanistan, og gav afslag på at tildele dem flygtningestatus som omhandlet i artikel 2, litra e), i direktiv 2011/95. Forbundskontoret tildelte imidlertid AH og FN subsidiær beskyttelsesstatus med den begrundelse i det væsentlige, at de i mangel af social støtte i Afghanistan ville være udsat for problemer af økonomisk og social karakter, hvis de vendte tilbage dertil.

22 AH og FN anlagde hver især søgsmål ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig) til prøvelse af de nævnte afgørelser, idet de bl.a. gjorde gældende, at de for det første havde tilegnet sig værdier og en livsstil, der var vestligt inspirerede, og at situationen i Afghanistan som følge af talibanernes overtagelse af magten i sommeren 2021 for det andet havde ændret sig på en sådan måde, at kvinder nu er udsat for omfattende forfølgelse.

23 Den nævnte domstol afviste søgsmålene som ugrundede, idet den bl.a. fastslog, at AH og FN, henset til deres levevilkår i Østrig, ikke havde tilegnet sig en »vestlig« livsstil, som var blevet en så væsentlig del af deres identitet, at det ikke ville være muligt for dem at give afkald herpå for at undgå trusler om forfølgelse i deres hjemland.

24 AH og FN har hver især iværksat revisionsappel ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), som er den forelæggende ret, hvorved de på ny har gjort gældende, at kvinders situation under det nye Taliban-styre i sig selv begrunder, at de tildeles flygtningestatus.

25 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at de kvinder, der er statsborgere i Afghanistan, tilhører »en bestemt social gruppe« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, litra d), i direktiv 2011/95, og at der er en sammenhæng mellem den forfølgelsesgrund, der er omhandlet i denne bestemmelse, og den »forfølgelse«, som disse kvinder kan blive udsat for, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3.

26 Den forelæggende ret har anført, at den under det Taliban-styre, der sad på magten i perioden mellem 1996 og 2001, fastslog, at kvindernes situation i Afghanistan som helhed skulle kvalificeres som tilstrækkeligt alvorlig, for at de diskriminerende foranstaltninger over for dem

kunne anses for i sig selv at udgøre forfølgelse i Genèvekonventionens forstand. På daværende tidspunkt blev kvindelige ansøgere om international beskyttelse derfor tildelt flygtningestatus alene i deres egenskab af afghanske kvinder.

27 Den forelæggende ret har anført, at den efter det nævnte Taliban-styres fald ændrede sin praksis således, at flygtningestatus kun blev tildelt de kvinder, der risikerede at blive forfulgt, fordi de havde tilegnet sig en »vestligt orienteret livsstil«, som var blevet en så væsentlig del af deres identitet, at det ikke kunne forventes af dem, at de skulle give afkald på denne adfærd for at undgå risikoen for forfølgelse, idet en sådan vurdering skulle foretages på grundlag af en konkret undersøgelse af omstændighederne i den pågældende sag. Den nævnte ret er imidlertid af den opfattelse, at de foranstaltninger, som talibanerne har truffet over for kvinder siden deres tilbagevenden til magten – hvad enten der er tale om forskelsbehandling, seksuel vold eller drab – er af et omfang, som kan sammenlignes med de foranstaltninger, der blev anvendt af det tidligere styre.

28 I denne nye sammenhæng ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om de foranstaltninger, som talibanerne har truffet over for kvinder, er så alvorlige, at de kan anses for »forfølgelse« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2011/95. Den nævnte ret har anført, at disse foranstaltninger isoleret set ganske vist ikke udgør en alvorlig tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder – navnlig af dem, der ikke kan fraviges i henhold til EMRK's artikel 15, stk. 2 – og derfor ikke er omfattet af direktivets artikel 9, stk. 1, litra a). Den ønsker imidlertid oplyst, om disse foranstaltninger samlet set er tilstrækkeligt alvorlige som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra b).

29 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om en afghansk kvinde kan tildeles flygtningestatus som omhandlet i artikel 2, litra e), i direktiv 2011/95, uden at der foretages en individuel vurdering af hendes situation.

30 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal en anvendelse af flere foranstaltninger, som i en stat fastsættes, fremmes eller tåles af en aktør, som er indehaver af den faktiske regeringsmagt, og som navnlig består i, at kvinder

– nægtes deltagelse i politiske embeder og politiske beslutningsprocesser

– ikke får stillet retlige midler til rådighed til at kunne opnå beskyttelse mod kønsspecifik vold og vold i hjemmet

– generelt er udsat for risiko for tvangsægteskaber, selv om disse ganske vist er forbudt af den aktør, som er indehaver af den faktiske regeringsmagt, men kvinder ikke ydes effektiv beskyttelse mod tvangsægteskaber, og sådanne vielser undertiden også foretages med deltagelse af personer, der er udstyret med faktisk statsmagt, og som er vidende om, at der er tale om et tvangsægteskab

– ikke må udøve erhvervsaktivitet eller kun i begrænset omfang, overvejende kun i hjemmet

– har vanskeligt ved at få adgang til sundhedsfaciliteter

– nægtes adgang til uddannelse, helt eller i vidt omfang (f.eks. ved at piger kun får adgang til grundskoleuddannelse)

– ikke må opholde eller bevæge sig uden ledsagelse af en mand (i en bestemt slægtsrelation) i offentligheden, eventuelt i tilfælde af overskridelse af en vis afstand fra bopælen

– i offentligheden skal tildække deres krop fuldstændigt og tilsløre deres ansigt

– ikke må udøve sport

som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra b), i [direktiv 2011/95,] anses for tilstrækkelig alvorlige til at berøre en kvinde på en tilsvarende måde som omhandlet i dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra a)?

2) Er det tilstrækkeligt for tildeling af [flygtningestatus], at en kvinde berøres af disse foranstaltninger i oprindelseslandet alene på grund af sit køn, eller kræver en vurdering af, om en kvinde berøres af disse foranstaltninger – som skal betragtes kumulativt – som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv [2011/95], en prøvelse af hendes individuelle situation?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at begrebet »forfølgelse« omfatter anvendelsen af flere over for kvinder diskriminerende foranstaltninger, der er vedtaget eller tolereret af en »aktør[...], der kan stå bag forfølgelse« som omhandlet i dette direktivs artikel 6, og som bl.a. består i at fratage dem enhver retlig beskyttelse mod kønsbaseret vold, vold i hjemmet og tvangsægteskab, i at forpligte dem til fuldstændigt at tildække kroppen og ansigtet, i at begrænse deres adgang til sundhedspleje og frihed til at færdes frit, i at forbyde dem at udøve erhvervsvirksomhed eller begrænse udøvelsen heraf, i at forbyde dem adgang til uddannelse og udøvelse af sport samt i at udelukke dem fra det politiske liv.

32 For det første forholder det sig således, at i artikel 2, litra d), i direktiv 2011/95 – der gengiver Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, nr. 2) – er en »flygtning« defineret som værende 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. I direktivets artikel 2, litra e), er »flygtningestatus« defineret som en medlemsstats anerkendelse af en tredjelandsstatsborger eller statsløs som flygtning.

33 Fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2011/95 skal ikke alene ske i lyset af dette direktivs generelle opbygning og formål, men også under iagttagelse af Genèvekonventionen – der, som det fremgår af fjerde betragtning til direktivet, udgør »hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge« – og andre relevante traktater som omhandlet i artikel 78, stk. 1, TEUF. Disse traktater omfatter bl.a. Istanbulkonventionen og CEDAW (dom af 16.1.2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinder, der er ofre for vold i hjemmet), C-621/21,

EU:C:2024:47, præmis 37 og 44-47, samt af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 36).

34 Som det bekræftes i Istanbulkonventionens artikel 1 og 3 samt artikel 4, stk. 2, indebærer ligestilling mellem kvinder og mænd bl.a. en ret for enhver kvinde til at blive beskyttet mod enhver form for kønsbetinget vold, en ret til ikke at blive tvunget til at indgå ægteskab samt en ret til at tilslutte sig eller undlade at tilslutte sig en tro, til at have og udtrykke sine egne politiske anskuelser og til frit at træffe sine egne livsvalg, bl.a. med hensyn til uddannelse, karriere eller offentlige aktiviteter. Tilsvarende gør sig gældende for artikel 3, 5, 7, 10 og 16 i CEDAW (dom af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 37).

35 Desuden bestemmer Istanbulkonventionens artikel 60, stk. 1, at kønsbetinget vold mod kvinder, der i overensstemmelse med denne konventions artikel 3 skal forstås som en overtrædelse af menneskerettighederne og en form for diskrimination af kvinder, skal anerkendes som en form for forfølgelse i medfør af Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, nr. 2) (dom af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 55).

36 Bestemmelserne i direktiv 2011/95 skal, således som det fremgår af 16. betragtning hertil, ligeledes fortolkes med respekt for de rettigheder, der anerkendes i chartret, hvis anvendelse dette direktiv har til formål at fremme, og hvis artikel 21, stk. 1, forbyder enhver forskelsbehandling på grund af bl.a. køn (jf. i denne retning dom af 13.1.2021, Bundesrepublik Deutschland (Flygtningestatus for en statsløs palæstinenser), C-507/19, EU:C:2021:3, præmis 39, af 9.11.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Begrebet alvorlig overlast), C-125/22, EU:C:2023:843, præmis 60, og af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 38).

37 For det andet definerer artikel 9 i direktiv 2011/95 de elementer, der gør det muligt at anse adfærd for at udgøre forfølgelse som omhandlet i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A. Direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), præciserer, at den pågældende adfærd skal være tilstrækkelig alvorlig på grund af sin karakter eller gentagelse til at udgøre en alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder, navnlig dem, der ikke kan fraviges i henhold til EMRK's artikel 15, stk. 2, dvs. retten til livet (artikel 2), retten til ikke at underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 3), slaveri (artikel 4, stk. 1) eller domfældelse uden retsregel (artikel 7).

38 Anvendelsen af det adverbielle udtryk »navnlig« i det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, litra a), indikerer, at henvisningen til EMRK's artikel 15, stk. 2, er vejledende og illustrerer den grad af alvor, der kræves, for at en adfærd kan anses for »forfølgelse« som omhandlet i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A (jf. i denne retning dom af 5.9.2012, Y og Z, C-71/11 og C-99/11, EU:C:2012:518, præmis 57).

39 Artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95, hvortil den forelæggende ret har henvist, gør det ligeledes muligt at anse anvendelsen af flere foranstaltninger, herunder krænkelse af menneskerettighederne, der »er tilstrækkelig alvorlige« til at berøre et menneske på en »tilsvarende« måde som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1, litra a), for »forfølgelse«.

40 Det fremgår af de nævnte bestemmelser, at for at en krænkelse af menneskerettighederne udgør forfølgelse som omhandlet i Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, skal den nå en vis grad af alvor (dom af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl), C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Denne alvorsgrad er sammenlignelig for hver af de situationer, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2011/95.

41 Hvad særligt angår det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, litra b), skal en sådan grad af alvor bl.a. anses for at være nået, når flere krænkelser af rettigheder – som ikke nødvendigvis er rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til EMRK's artikel 15, stk. 2 – samlet set udgør en krænkelse af den fulde respekt for den menneskelige værdighed, således som denne respekt er fastsat i chartrets artikel 1, og som direktiv 2011/95 udtrykkeligt har til formål at sikre, således som det fremgår af 16. betragtning hertil.

42 I det foreliggende tilfælde, og således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, hersker der – uanset den undertrykkelse, som afghanske kvinder udsættes for, såfremt de ikke overholder de forskrifter, der er vedtaget af Taliban-styret, og som i sig selv kan udgøre forfølgelse som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 2011/95 – ingen tvivl om, at de diskriminerende foranstaltninger, hvortil den forelæggende ret har henvist, har den krævede grad af alvor på grund af såvel deres intensitet og kumulative virkning som de følger, de indebærer for den berørte kvinde.

43 For det første skal visse af de nævnte foranstaltninger i sig selv anses for »forfølgelse« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95. Dette gælder bl.a. for tvangsægteskaber, der kan sidestilles med en form for slaveri, som er forbudt i henhold til EMRK's artikel 4, og for den manglende beskyttelse mod kønsbetinget vold og vold i hjemmet, der udgør former for umenneskelig og nedværdigende behandling, som er forbudt i henhold til EMRK's artikel 3.

44 For det andet bemærkes, at selv om det antages, at de over for kvinder diskriminerende foranstaltninger, der begrænser adgangen til sundhedspleje, til det politiske liv og til uddannelse samt udøvelsen af erhvervsvirksomhed eller sportslige aktiviteter, eller som hindrer retten til at færdes frit eller krænker deres beklædningsfrihed, isoleret set ikke udgør en tilstrækkelig alvorlig krænkelse af en grundlæggende rettighed som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra a), i direktiv 2011/95, berører disse foranstaltninger samlet set kvinder på en sådan måde, at de når den grad af alvor, der kræves for at udgøre forfølgelse som omhandlet i dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra b). Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 56-58 i forslaget til afgørelse, fører disse foranstaltninger som følge af deres kumulative virkning og deres bevidste og systematiske anvendelse nemlig til, at afghanske kvinder på grund af deres køn åbenbart og ihærdigt fratages de grundlæggende rettigheder, der er knyttet til den menneskelige værdighed. De nævnte foranstaltninger vidner om, at der er etableret en samfundsorden baseret på et system med udskillelse og undertrykkelse, hvor kvinderne er udelukket fra civilsamfundet og frataget retten til at have en værdig dagligdag i deres hjemland.

45 En sådan fortolkning understøttes af artikel 9, stk. 2, i direktiv 2011/95, som indeholder en vejledende liste over former for forfølgelse, der er omhandlet i stk. 1 i dette direktivs artikel 9, og som i henhold til bl.a. dette stykkes litra a)-c) og f) omfatter fysisk eller psykisk vold, herunder seksuelle overgreb, juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger, der i sig selv er diskriminerende eller gennemføres på en diskriminerende måde, uforholdsmæssig eller diskriminerende retsforfølgning eller straf samt kønsbestemte handlinger.

46 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 9, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at begrebet »forfølgelse« omfatter anvendelsen af flere over for kvinder diskriminerende foranstaltninger, der er vedtaget eller tolereret af en »aktør[...], der kan stå bag forfølgelse« som omhandlet i dette direktivs artikel 6, og som bl.a. består i at fratage dem enhver retlig beskyttelse mod kønsbaseret vold, vold i hjemmet og tvangsægteskab, i at forpligte dem til fuldstændigt at tildække kroppen og ansigtet, i at begrænse deres adgang til sundhedspleje og frihed til at færdes frit, i at forbyde dem at udøve erhvervsvirksomhed eller begrænse udøvelsen heraf, i at forbyde dem adgang til uddannelse og udøvelse af sport samt i at udelukke dem fra det politiske liv, for så vidt som disse foranstaltninger, når de kumuleres, udgør et indgreb i respekten for den menneskelige værdighed som sikret ved chartrets artikel 1.

Det andet spørgsmål

47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at bestemmelsen pålægger den kompetente nationale myndighed – når denne, henset til de forhold, der foreligger i en kvindes hjemland på tidspunktet for vurderingen af hendes ansøgning om international beskyttelse, skal afgøre, om de diskriminerende foranstaltninger, som hun har været eller risikerer at blive udsat for i det nævnte land, udgør forfølgelse som omhandlet i dette direktivs artikel 9, stk. 1 – i forbindelse med den vurdering af ansøgningen som omhandlet i direktivets artikel 2, litra h), der skal foretages ud fra det specifikke sagsforhold, at tage hensyn til andre forhold, som er specifikke for hendes personlige situation, end hendes køn eller nationalitet.

48 I henhold til artikel 4 i direktiv 2011/95 skal enhver ansøgning om international beskyttelse principielt vurderes ud fra det specifikke sagsforhold (jf. bl.a. dom af 7.11.2013, X m.fl., C-199/12 – C-201/12, EU:C:2013:720, præmis 73, af 25.1.2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, præmis 41, og af 19.11.2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militærtjeneste og asyl), C-238/19, EU:C:2020:945, præmis 23).

49 I overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 4, stk. 3, skal de kompetente nationale myndigheders individuelle vurdering af, om en ansøgers frygt for forfølgelse er velbegrundet, foretages med påpasselighed og forsigtighed ud fra det specifikke sagsforhold, og idet den udelukkende skal baseres på en konkret vurdering af de faktiske forhold og omstændigheder med henblik på at afgøre, om de fastslåede kendsgerninger og omstændigheder udgør en sådan trussel, at den pågældende person, henset til dennes individuelle situation, har grund til at frygte reelt at blive udsat for forfølgelse, hvis vedkommende skulle vende tilbage til sit hjemland (jf. i denne retning dom af 16.1.2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinder, der er ofre for vold i hjemmet), C-621/21, EU:C:2024:47, præmis 60, og af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 59).

50 Den nævnte bestemmelse opregner de elementer, hvortil de kompetente nationale myndigheder skal tage hensyn i forbindelse med vurderingen af en ansøgning om international beskyttelse ud fra det specifikke sagsforhold. Disse omfatter de relevante kendsgerninger vedrørende hjemlandet på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen om international beskyttelse, samt ansøgerens personlige stilling og forhold, herunder faktorer som dennes baggrund, køn og alder.

51 Selv om artikel 4 i direktiv 2011/95 ganske vist finder anvendelse på samtlige ansøgninger om international beskyttelse uanset de til støtte for disse ansøgninger påberåbte grunde til forfølgelse, tilkommer det imidlertid de kompetente myndigheder under iagttagelse af de ved chartret sikrede rettigheder at tilpasse fremgangsmåden ved vurderingen af forklaringerne og dokumentationen eller beviserne i forhold til de karakteristika, der er særegne for hver kategori af ansøgninger om international beskyttelse (dom af 2.12.2014, A m.fl., C-148/13 – C-150/13, EU:C:2014:2406, præmis 54, og af 25.1.2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, præmis 36).

52 Endvidere pålægger artikel 10, stk. 3, litra b), i direktiv 2013/32 for det første medlemsstaterne at sikre, at afgørelser om ansøgninger om international beskyttelse træffes efter en passende behandling, hvor der er indhentet præcise og ajourførte oplysninger fra forskellige kilder, f.eks. Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), der har erstattet EASO, og UNHCR samt relevante internationale menneskerettighedsorganisationer, om den generelle situation i ansøgernes oprindelseslande. For det andet opstiller den nævnte bestemmelse et krav om, at disse oplysninger stilles til rådighed for det personale, der har ansvaret for at behandle ansøgningerne og træffe afgørelse herom (dom af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 60).

53 Med henblik herpå skal de kompetente nationale myndigheder – således som det fremgår af punkt 36, litra x), i UNHCR's retningslinjer for international beskyttelse nr. 1 vedrørende kønsbetinget forfølgelse inden for rammerne af Genèvekonventionens artikel 1, afsnit A, nr. 2) – indsamle oplysninger om hjemlandet, der er relevante for behandlingen af ansøgninger, der indgives af kvinder, såsom deres situation i forhold til loven, deres politiske, økonomiske og sociale rettigheder, landets kulturelle og sociale skikke og konsekvenserne af manglende overholdelse heraf, hyppigheden af skadelig traditionel praksis, indberettede tilfælde af og former for vold mod kvinder, den beskyttelse, som de har fået stillet til rådighed, de sanktioner, som gerningsmændene til sådan vold idømmes, samt de risici, som en kvinde løber ved at vende tilbage til sit hjemland efter at have indgivet en sådan ansøgning (dom af 16.1.2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinder, der er ofre for vold i hjemmet), C-621/21, EU:C:2024:47, præmis 61, og af 11.6.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinder, der identificerer sig med værdien om ligestilling mellem kønnene), C-646/21, EU:C:2024:487, præmis 61).

54 Det følger af det ovenstående, at selve kravet om, at der foretages en undersøgelse af ansøgningen om international beskyttelse ud fra det specifikke sagsforhold, forudsætter, at de kompetente nationale myndigheder tilpasser fremgangsmåden ved vurderingen af de faktiske omstændigheder og beviser i forhold til de kendsgerninger og karakteristika, der er særegne for hver enkelt ansøgning.

55 Det skal i øvrigt bemærkes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 3 i direktiv 2011/95 kan vedtage eller opretholde gunstigere standarder, der bl.a. består i en lempelse af betingelserne for tildeling af flygtningestatus, forudsat at disse standarder ikke er i strid med den generelle opbygning af og formålene med dette direktiv (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, præmis 70 og 71, samt af 9.11.2021, Bundesrepublik Deutschland (Opretholdelse af familiens enhed), C-91/20, EU:C:2021:898, præmis 39 og 40).

56 I det foreliggende tilfælde konkluderede EUAA i punkt 3.15 i sin rapport, der har overskriften »Country guidance: Afghanistan«, og som er fra januar 2023, at i lyset af de foranstaltninger, som Taliban-styret har vedtaget siden 2021, foreligger der generelt for afghanske kvinder og unge piger

en velbegrundet frygt for at blive udsat for forfølgelse som omhandlet i artikel 9 i direktiv 2011/95. I forbindelse med de foreliggende sager anførte UNHCR tilsvarende i den erklæring, der vedrører begrebet forfølgelse som følge af en akkumulation af foranstaltninger i lyset af den nuværende situation for kvinder og unge piger i Afghanistan, og som blev afgivet den 25. maj 2023, at der er en formodning for anerkendelse af flygtningestatus med hensyn til afghanske kvinder og unge piger i betragtning af den forfølgelse, som talibanerne udsætter dem for udelukkende på grund af deres køn.

57 På denne baggrund kan de kompetente nationale myndigheder for så vidt angår ansøgninger om international beskyttelse indgivet af kvinder, der er statsborgere i Afghanistan, lægge til grund, at det på nuværende tidspunkt ikke er nødvendigt i forbindelse med den individuelle vurdering af situationen for en kvindelig ansøger om international beskyttelse at godtgøre, at kvinden faktisk og specifikt risikerer at blive udsat for forfølgelse ved tilbagevenden til sit hjemland, for så vidt som forholdene vedrørende hendes individuelle status, såsom nationalitet og køn, er godtgjort.

58 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke pålægger den kompetente nationale myndighed – når denne, henset til de forhold, der foreligger i en kvindes hjemland på tidspunktet for vurderingen af hendes ansøgning om international beskyttelse, skal afgøre, om de diskriminerende foranstaltninger, som hun har været eller risikerer at blive udsat for i det nævnte land, udgør forfølgelse som omhandlet i dette direktivs artikel 9, stk. 1 – i forbindelse med den vurdering af ansøgningen som omhandlet i direktivets artikel 2, litra h), der skal foretages ud fra det specifikke sagsforhold, at tage hensyn til andre forhold, som er specifikke for hendes personlige situation, end hendes køn eller nationalitet.

Sagsomkostninger

59 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes 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 (Tredje Afdeling) for ret:

1) Artikel 9, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse

skal fortolkes således, at

begrebet »forfølgelse« omfatter anvendelsen af flere over for kvinder diskriminerende foranstaltninger, der er vedtaget eller tolereret af en »aktør[...], der kan stå bag forfølgelse« som omhandlet i dette direktivs artikel 6, og som bl.a. består i at fratage dem enhver retlig beskyttelse mod kønsbaseret vold, vold i hjemmet og tvangsægteskab, i at forpligte dem til fuldstændigt at tildække kroppen og ansigtet, i at begrænse deres adgang til sundhedspleje og frihed til at færdes frit, i at forbyde dem at udøve erhvervsvirksomhed eller begrænse udøvelsen heraf, i at forbyde dem adgang til

uddannelse og udøvelse af sport samt i at udelukke dem fra det politiske liv, for så vidt som disse foranstaltninger, når de kumuleres, udgør et indgreb i respekten for den menneskelige værdighed som sikret ved artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2) Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2011/95

skal fortolkes således, at

bestemmelsen ikke pålægger den kompetente nationale myndighed – når denne, henset til de forhold, der foreligger i en kvindes hjemland på tidspunktet for vurderingen af hendes ansøgning om international beskyttelse, skal afgøre, om de diskriminerende foranstaltninger, som hun har været eller risikerer at blive udsat for i det nævnte land, udgør forfølgelse som omhandlet i dette direktivs artikel 9, stk. 1 – i forbindelse med den vurdering af ansøgningen som omhandlet i direktivets artikel 2, litra h), der skal foretages ud fra det specifikke sagsforhold, at tage hensyn til andre forhold, som er specifikke for hendes personlige situation, end hendes køn eller nationalitet.

Underskrifter