Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemensam asylpolitik – Direktiv 2011/95/EU – Villkor som tredjelandsmedborgare måste uppfylla för att kunna beviljas flyktingstatus – Artikel 2 d och e – Begreppet förföljelse – Grad av allvar som krävs – Artikel 9 – Ackumulation av olika diskriminerande åtgärder mot kvinnor som tillsammans är tillräckligt allvarliga – Artikel 9.1 b – Handlingar som innebär förföljelse – Artikel 9.2 – Bedömning av ansökningar om internationellt skydd – Artikel 4.3 – Skyldighet att göra en individuell bedömning – Räckvidd”

I de förenade målen C-608/22 och C-609/22,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställda av Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 14 september 2022, som inkom till domstolen den 22 september 2022, i målen

AH (C-608/22)

FN (C-609/22)

mot

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna N. Piçarra (referent), N. Jääskinen och M. Gavalec,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– AH, genom N. Lorenz, Rechtsanwältin,

– FN, genom S. Moschitz-Kumar, Rechtsanwältin,

– Österrikes regering, genom A Posch, J. Schmoll och M. Kopetzki, samtliga i egenskap av ombud,

– Belgiens regering, genom M. Jacobs, A. Van Baelen och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud,

– Spaniens regering, genom A. Gavela Llopis och A. Pérez-Zurita Gutiérrez, båda i egenskap av ombud,

– Frankrikes regering, inledningsvis genom B. Fodda och J. Illouz, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. Azéma, J. Hottiaux och H. Leupold, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 9 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 9.1 a och b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan AH respektive FN och å andra sidan Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Federala myndigheten för utlännings- och asylrätt, Österrike). Målen rör lagenligheten av denna myndighets beslut att avslå AH:s respektive FN:s ansökningar om att beviljas flyktingstatus, i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2011/95.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Genèvekonventionen

3 I artikel 1 A.2 i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)), trädde i kraft den 22 april 1954 och kompletterades genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och som trädde i kraft den 4 oktober 1967 (nedan kallad Genèvekonventionen), föreskrivs följande:

”I denna konvention avses med uttrycket ’flykting’ … den som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk 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 begagna sig av sagda lands skydd. …”

Kvinnokonventionen

4 I artikel 1 i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (nedan kallad kvinnokonventionen), som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 18 december 1979 och som trädde i kraft den 3 september 1981 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1249, nr I-20378, s. 13), i vilken samtliga medlemsstater är parter, anges följande:

”I denna konvention avser uttrycket ’diskriminering av kvinnor’ varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.”

5 Enligt artikel 3 i kvinnokonventionen ska konventionsstaterna på alla områden, och särskilt på de politiska, sociala, ekonomiska och kulturella områdena, vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att säkerställa full utveckling och framsteg för kvinnor och därmed garantera dem utövande och åtnjutande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på grundval av jämställdhet med männen.

6 Enligt artikel 5 i nämnda konvention ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att ändra mäns och kvinnors sociala och kulturella beteendemönster för att därmed avskaffa fördomar samt seder och bruk som grundar sig på en föreställning om det ena könets underlägsenhet eller på stelnade roller för män och kvinnor.

7 Enligt artiklarna 7, 10 och 16 i samma konvention ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att avskaffa diskriminering av kvinnor i landets politiska och offentliga liv, i fråga om utbildning samt i alla frågor som gäller äktenskap och familjeförhållanden.

Istanbulkonventionen

8 Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, som ingicks i Istanbul den 11 maj 2011, undertecknades av Europeiska unionen den 13 juni 2017, godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut (EU) 2023/1076 av den 1 juni 2023 (EUT L 143, 2023, s. 4) (nedan kallad Istanbulkonventionen), och trädde i kraft i unionen den 1 oktober 2023. Enligt artikel 1 i konventionen syftar den såväl till att skydda kvinnor mot alla former av våld och att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet, som till att bidra till att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor och att främja faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män, bland annat genom att stärka kvinnors ställning.

9 I artikel 3 i konventionen anges att vid tillämpningen av konventionen ska med begreppet ”våld mot kvinnor” förstås ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor och avser varje fall av könsrelaterat våld som leder till, eller troligen kommer att leda till, fysisk, sexuell, psykisk eller ekonomisk skada eller fysiskt, sexuellt, psykiskt eller ekonomiskt lidande för kvinnor, inbegripet hot om sådana handlingar, tvång eller godtyckligt frihetsberövande, oavsett om det sker i ett offentligt eller privat sammanhang.

10 Artikel 4.2 i nämnda konvention har följande lydelse:

”Parterna fördömer alla former av diskriminering av kvinnor och vidtar utan dröjsmål nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förhindra diskriminering, särskilt genom att

– i sina nationella grundlagar eller annan lämplig lagstiftning införa principen om jämställdhet mellan kvinnor och män och säkerställa att denna princip får genomslag i praktiken,

– förbjuda diskriminering av kvinnor och använda sanktioner när det är lämpligt,

– avskaffa lagar och praxis som diskriminerar kvinnor.”

11 Artikel 60.1 i Istanbulkonventionen har följande lydelse:

”Parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att könsrelaterat våld mot kvinnor kan betraktas som en form av förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A 2) i [Genèvekonventionen] och som en form av allvarligt hot som kan ge rätt till alternativt/subsidiärt skydd.”

Unionsrätt

Direktiv 2011/95

12 Skälen 4 och 16 i direktiv 2011/95 har följande lydelse:

”(4) Genèvekonventionen och protokollet utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

…

(16) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [(nedan kallad stadgan)]. Direktivet syftar särskilt till att säkerställa full respekt för den mänskliga värdigheten och de asylsökandes och deras medföljande familjemedlemmars rätt till asyl, och till att främja tillämpningen av artiklarna 1, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 och 35 i stadgan och bör därför genomföras på ett sätt som överensstämmer med detta ändamål.”

13 I artikel 2 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

d) *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 och som inte omfattas av artikel 12.

e) *flyktingstatus*: en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

…

h) *ansökan om internationellt skydd*: en ansökan om skydd som ges in till en medlemsstat av en tredjelandsmedborgare eller statslös person och där det finns skäl att anta att personen söker flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande och att denne inte uttryckligen ansöker om en annan typ av skydd som ligger utanför detta direktivs tillämpningsområde och som kan omfattas av en separat ansökan.

i) *sökande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som har ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har lett till ett slutligt beslut.

…

n) *ursprungsland*: det land eller de länder där en person är medborgare eller, i fråga om statslösa personer, tidigare haft sin vanliga vistelseort.”

14 I artikel 4 i nämnda direktiv, med rubriken ”Bedömning av fakta och omständigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får betrakta det som den sökandes skyldighet att så snart som möjligt lägga fram alla faktorer som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd. Det är medlemsstaternas skyldighet att i samarbete med den sökande bedöma de relevanta faktorerna i ansökan.

…

3. Bedömningen av en ansökan om internationellt skydd ska vara individuell, och följande ska 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 eller allvarlig skada.

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 eller allvarlig skada.

…”

15 I artikel 6 i samma direktiv, med 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 leden a och b, inklusive internationella organisationer, är oförmögna eller ovilliga att tillhandahålla skydd mot förföljelse eller allvarlig skada enligt artikel 7.”

16 Kapitel III i direktiv 2011/95 har rubriken ”Förutsättningar för att betraktas som flykting” och innehåller en artikel 9, med rubriken ”Förföljelse”. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. För att betraktas som förföljelse enligt lydelsen i artikel 1 A i Genèvekonventionen krävs att handlingarna i fråga

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 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad 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 led a.

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

a) fysiskt eller psykiskt våld, inklusive sexuellt 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,

…

f) köns- eller barnspecifika handlingar.

3. Enligt artikel 2 d måste det finnas ett samband mellan de skäl som anges i artikel 10 och den förföljelse som anges i punkt 1 i den här artikeln eller avsaknaden av skydd mot sådan förföljelse.”

17 Artikel 10 i direktivet har rubriken ”Skäl till förföljelse”. I punkt 1 d i direktivet föreskrivs följande:

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

…

d) En grupp ska anses utgöra en särskild samhällsgrupp, särskilt när

– gruppens medlemmar har en gemensam väsentlig egenskap eller en gemensam bakgrund som inte kan ändras eller har en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den, och

– gruppen har en särskild identitet i det berörda landet eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen.

…”

Direktiv 2013/32/EU

18 Artikel 10 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) har rubriken ”Krav som ställs på prövningen av asylansökningar”. I punkt 3 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att den beslutande myndigheten fattar sina beslut om ansökningar om internationellt skydd efter en korrekt prövning. Medlemsstaterna ska därför se till att

a) ansökningar prövas och beslut fattas individuellt, objektivt och opartiskt,

b) exakt och aktuell information erhålls från olika källor, t.ex. från [Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo)], [FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)] och relevanta internationella människorättsorganisationer, om den allmänna situation som råder i de sökandes ursprungsländer och att denna information görs tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva asylansökningar och fatta beslut om dessa,

…

d) den personal som prövar ansökningar och fattar beslut om dessa har möjlighet att vid behov inhämta råd från experter i särskilda frågor, t.ex. medicinska frågor, kulturella frågor och religionsfrågor samt barn- eller könsrelaterade frågor.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 AH är afghansk medborgare född år 1995. Efter att hennes far ville sälja henne flydde hon från Iran tillsammans med sin mor. Efter en vistelse i Grekland, under vilken hon gifte sig, inreste hon till Österrike år 2015 och ansökte om internationellt skydd i denna medlemsstat, där hennes make redan var bosatt.

20 FN är en afghansk medborgare, född år 2007, som aldrig har bott i Afghanistan. År 2020 ansökte hon om internationellt skydd i Österrike. Hennes bror, som också har sitt ursprung i Afghanistan, åtnjöt redan subsidiärt skydd där. I FN:s ansökan angav hon att hon hade flytt från Iran, där hon levde tillsammans med sin mor och sina två systrar. Ingen av dem hade uppehållstillstånd där, vilket gjorde att hon inte kunde gå i skolan och att deras mor inte arbeta. FN gjorde därutöver också gällande att hon ville leva fritt och åtnjuta samma rättigheter som män.

21 Federala myndigheten för utlännings- och asylrätt förklarade i beslut av den 26 mars 2018 respektive den 14 oktober 2020 att AH:s redogörelse inte var trovärdig och att FN inte löpte någon verklig risk att drabbas av förföljelse i Afghanistan, varför den beslutade att inte bevilja dem flyktingstatus, i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2011/95. Däremot beviljade myndigheten både AH och FN subsidiärt skydd med motiveringen att de i avsaknad av socialt nätverk i Afghanistan skulle utsättas för ekonomiska och sociala svårigheter om de återvände dit.

22 AH och FN överklagade respektive beslut till Bundesverwaltungsgericht (federal förvaltningsdomstol, Österrike). De gjorde bland annat gällande dels att de hade kommit att anta västerländska värderingar och ett västerländskt inspirerat levnadssätt, dels att situationen i Afghanistan till följd av talibanernas maktövertagande sommaren 2021 hade förändrats på ett sådant sätt att kvinnor numera var utsatta för omfattande förföljelse.

23 Nämnda domstol lämnade i båda fallen respektive överklagande utan bifall, bland annat med motiveringen att AH respektive FN med tanke på sin livsföring i Österrike inte hade tillägnat sig ett ”västerländskt levnadssätt” som hade blivit till en så väsentlig del av deras identitet att det vore omöjligt för dem att avstå från detta levnadssätt i ursprungslandet för att undgå hot om förföljelse.

24 Både AH och FN överklagade vidare till Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsdomstol, Österrike), som är hänskjutande domstol, och gjorde ånyo gällande att situationen för kvinnor under den nya talibanregimen i sig utgjorde tillräcklig grund för att bevilja dem flyktingstatus.

25 Enligt nämnda domstol tillhör kvinnor som är medborgare i Afghanistan ”en särskild samhällsgrupp”, i den mening som avses i artikel 10.1 d i direktiv 2011/95, och det finns ett samband mellan detta skäl till förföljelse och den ”förföljelse” som dessa kvinnor kan komma att utsättas för, såsom krävs enligt artikel 9.3 i direktivet.

26 Nämnda domstol har erinrat om att den, när den tidigare talibanregimen styrde landet mellan år 1996 och år 2001, hade slagit fast att situationen för kvinnor i Afghanistan i sin helhet skulle anses vara tillräckligt allvarlig för att de diskriminerande åtgärder som riktar sig mot dem i sig skulle

anses utgöra förföljelse, i den mening som avses i Genèvekonventionen. En sökande som var afghansk flicka eller kvinna beviljades därför, under denna period, flyktingstatus enbart med hänvisning till den omständigheten.

27 Efter den tidigare talibanregimens fall ändrade den hänskjutande domstolen sin praxis och gjorde då i stället bedömningen att de enda flickor och kvinnor som kunde ges internationellt skydd var de som riskerade förföljelse på grund av att de hade tillägnat sig ett ”västerländskt inspirerat levnadssätt” som i så hög grad hade blivit en del av deras identitet att de inte kunde förväntas avstå från det för att undgå hot om förföljelse, varvid bedömningen på denna punkt skulle göras med ledning av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. Domstolen anser emellertid att de åtgärder som talibanerna har vidtagit mot kvinnor sedan deras återkomst till makten, vilka leder till olika former av diskriminering till följd av sexuellt våld eller till och med dödande, är av en omfattning som är jämförbar med vad som var fallet under den tidigare regimen.

28 I detta nya sammanhang vill den hänskjutande domstolen, för det första, få klarhet i huruvida de åtgärder som talibanerna har vidtagit gentemot kvinnor är så allvarliga att de kan kvalificeras som ”förföljelse”, i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 2011/95. Nämnda domstol har påpekat att dessa åtgärder, betraktade var för sig, inte utgör en överträdelse av de grundläggande mänskliga rättigheterna, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i Europakonventionen, varför de således inte omfattas av artikel 9.1 a i direktivet Den vill emellertid få klarhet i huruvida dessa åtgärder, betraktade som en helhet, är tillräckligt allvarliga, i den mening som avses i artikel 9.1 b i nämnda direktiv.

29 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en afghansk kvinna kan beviljas flyktingstatus, i den mening som avses i artikel 2 e i direktiv 2011/95, utan att det görs en individuell prövning av hennes situation.

30 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska en ackumulation av åtgärder som en aktör, vilken i praktiken innehar regeringsmakten i ett land, vidtar, främjar eller tolererar, och vilka särskilt består i att

– kvinnor förbjuds att inneha politiska uppdrag och att medverka i politiska beslutsprocesser,

– kvinnor inte tillhandahålls rättsliga medel för att få skydd mot könsrelaterat våld och våld i hemmet,

– kvinnor generellt utsätts för risken för tvångsäktenskap, med tanke på att sådana visserligen har förbjudits av den aktör som i praktiken innehar regeringsmakten men att kvinnor inte ges effektivt skydd mot tvångsäktenskap och att sådana äktenskap emellanåt också ingås under medverkan av personer som i praktiken innehar offentlig makt och är medvetna om att det rör sig om tvångsäktenskap,

– kvinnor inte får yrkesarbeta eller endast utföra yrkesarbete i begränsad omfattning, huvudsakligen i hemmet,

– tillgång till hälso- och sjukvård försvåras för kvinnor,

– kvinnor – helt eller i stor utsträckning (exempelvis genom att flickor endast får grundskoleutbildning) – nekas tillträde till utbildning,

– kvinnor inte får vistas eller förflytta sig på offentlig plats utan att åtföljas av en man (som står i ett visst släktskapsförhållande till kvinnan), åtminstone om ett visst avstånd från bostadsorten överskrids,

– kvinnor ska täcka sin kropp helt och dölja sitt ansikte på offentlig plats,

– kvinnor inte får utöva sport,

tillsammans anses vara så allvarliga, i den mening som avses i artikel 9.1 b i [direktiv 2011/95], att en kvinna ska anses påverkas av dessa åtgärder på liknande sätt som av de handlingar som beskrivs i artikel 9.1 a i detta direktiv?

2) Är det, för att beviljas [flyktingstatus], tillräckligt att en kvinna drabbas av dessa åtgärder i ursprungslandet enbart på grund av sitt kön, eller krävs det en prövning av kvinnans individuella situation för att bedöma huruvida hon drabbas av – en ackumulation av – åtgärder, i den mening som avses i artikel 9.1 b i [direktiv 2011/95]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 9.1 b i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att begreppet förföljelse omfattar en ackumulation av diskriminerande åtgärder mot kvinnor som en ”aktör som utövar förföljelse”, i den mening som avses i artikel 6 i direktivet, har vidtagit eller tolererat, som bland annat innebär att kvinnor berövas allt rättsligt skydd mot könsrelaterat våld, våld i hemmet och tvångsäktenskap, att kvinnor tvingas att täcka sin kropp helt och dölja sitt ansikte, att kvinnors tillgång till hälso- och sjukvård och rätt att fritt röra sig begränsas, att kvinnor förbjuds att utöva yrkesverksamhet eller begränsas i utövandet av denna, att kvinnor förbjuds att delta i utbildning och idrottslig träning och att kvinnor utesluts från det politiska livet.

32 För det första definieras i artikel 2 d i direktiv 2011/95, som återger artikel 1 A 2) i Genevekonventionen, ”flykting” som 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. I artikel 2 e i direktivet definieras ”flyktingstatus” som en medlemsstats erkännande av en tredjelandsmedborgare eller en statslös person som flykting.

33 Bestämmelserna i direktiv 2011/95 ska tolkas inte bara mot bakgrund av direktivets allmänna systematik och syfte, utan även med beaktande av Genèvekonventionen – vilken, såsom anges i skäl 4 i direktivet, utgör ”grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar” – och de andra relevanta fördrag som avses i artikel 78.1 FEUF. Bland dessa fördrag återfinns bland annat Istanbulkonventionen och kvinnokonventionen (dom av den 16 januari 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinnor som utsatts för våld i hemmet), C-621/21,

EU:C:2024:47, punkt 47, och dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 36).

34 Såsom bekräftas i artiklarna 1, 3 och 4.2 i Istanbulkonventionen, innebär jämställdhet mellan kvinnor och män bland annat rätten att skyddas från allt könsrelaterat våld, rätten att inte bli tvingad att gifta sig, rätten att ha eller inte ha en tro, rätten att ha sin egen politiska åskådning och att kunna uttrycka den och rätten att fritt kunna göra sina egna livsval, bland annat vad gäller utbildning, yrkeskarriär eller deltagande i aktiviteter i det offentliga rummet. Detsamma gäller artiklarna 3, 5, 7, 10 och 16 i kvinnokonventionen (dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 37).

35 I artikel 60.1 i Istanbulkonventionen föreskrivs dessutom att könsrelaterat våld mot kvinnor, vilket enligt artikel 3 i samma konvention utgör ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en form av diskriminering av kvinnor, ska betraktas som en form av förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A 2) i Genèvekonventionen (dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 55).

36 Bestämmelserna i direktiv 2011/95 ska också, såsom anges i skäl 16 i samma direktiv, ske i överensstämmelse med de rättigheter som erkänns i stadgan och som direktivet syftar till att främja genomförandet av. Bland dessa rättigheter i stadgan finns artikel 21.1 enligt vilken all diskriminering på grund av bland annat kön ska vara förbjuden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Flyktingstatus för en statslös palestinier), C-507/19, EU:C:2021:3, punkt 39, dom av den 9 november 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Begreppet allvarlig skada), C-125/22, EU:C:2023:843, punkt 60, och dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 38).

37 För det andra definieras i artikel 9 i direktiv 2011/95 vilka omständigheter som gör att en handling kan anses utgöra förföljelse, i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen. I artikel 9.1 a i direktivet preciseras att den relevanta handlingen måste vara tillräckligt allvarlig 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, nämligen rätten till liv (artikel 2), rätten att inte utsättas för tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3), slaveri (artikel 4.1) eller fällas till ansvar utan stöd i lag (artikel 7).

38 Användningen i artikel 9.1 a i direktivet av adverbet ”särskilt” visar att hänvisningen till artikel 15.2 i Europakonventionen är vägledande och illustrerar den grad av allvar som krävs för att en handling ska kunna kvalificeras som ”förföljelse”, i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2012, Y och Z, C-71/11 och C-99/11, EU:C:2012:518, punkt 57).

39 Enligt artikel 9.1 b i direktiv 2011/95, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, kan 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 det som anges i artikel 9.1 a i direktivet, även kvalificeras som förföljelse.

40 Det framgår av dessa bestämmelser att ett åsidosättande av de grundläggande rättigheterna måste uppnå en viss allvarlighetsgrad för att det ska anses utgöra förföljelse, i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen (dom av den 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militärtjänst och asyl), C-238/19, EU:C:2020:945, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Denna allvarlighetsgrad är jämförbar med vad som gäller i vart och ett av de fall som avses i artikel 9.1 a och b i direktiv 2011/95.

41 Vad specifikt gäller artikel 9.1 b i direktivet ska en sådan allvarlighetsgrad anses ha uppnåtts bland annat när flera kränkningar av rättigheter som inte nödvändigtvis utgör rättigheter från vilka det inte är möjligt att göra undantag enligt artikel 15.2 i Europakonventionen tillsammans strider mot kravet på fullständig respekt för människans värdighet. Detta krav har stadfästs i artikel 1 i stadgan, vilken direktiv 2011/95 uttryckligen syftar till att säkerställa, såsom framgår av skäl 16 i direktivet.

42 I förevarande fall råder det, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, inget tvivel om att de diskriminerande åtgärder som den hänskjutande domstolen åsyftar, oberoende av de repressiva åtgärder som de afghanska kvinnorna utsätts för om de inte iakttar de föreskrifter som antagits av talibanregimen – vilka i sig kan anses utgöra förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 2011/95 – uppnår den grad av allvar som krävs, både vad gäller deras intensitet och kumulativa verkan och de konsekvenser de medför för den berörda kvinnan.

43 Till att börja med bör vissa av dessa åtgärder i sig kvalificeras som ”förföljelse”, i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktiv 2011/95. Detta gäller bland annat tvångsäktenskap, vilket kan likställas med en form av slaveri som är förbjuden enligt artikel 4 i Europakonventionen, och avsaknaden av skydd mot våld på grund av kön och våld i hemmet, vilka utgör former av omänsklig eller förnedrande behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i Europakonventionen.

44 Även om det antas att diskriminerande åtgärder mot kvinnor som begränsar tillgången till hälso- och sjukvård, politiskt liv och utbildning samt yrkes- eller idrottsverksamhet, eller som hindrar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig eller kränker friheten att klä sig som man vill, inte utgör en tillräckligt allvarlig överträdelse av en grundläggande rättighet i den mening som avses i artikel 9.1 a i direktiv 2011/95, så påverkar dessa åtgärder, tagna tillsammans, kvinnor på ett sådant sätt att åtgärderna uppnår den grad av allvar som krävs för att de ska anses utgöra förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 b i direktivet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 56–58 i sitt förslag till avgörande leder dessa åtgärder, på grund av deras kumulerade effekt och avsiktliga och systematiska tillämpning, till att afghanska kvinnor på grund av sitt kön på ett flagrant och varaktigt sätt förvägras de grundläggande rättigheter som är knutna till människans värdighet. Dessa åtgärder vittnar om en samhällsordning byggd på segregation och förtryck av kvinnor, där kvinnor utestängs från civilsamhället och fråntas rätten att leva ett värdigt och anständigt liv i sitt ursprungsland.

45 En sådan tolkning stöds av artikel 9.2 i direktiv 2011/95, som innehåller en vägledande förteckning över handlingar som utgör förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 i samma direktiv. Bland dessa återfinns, i leden a, b, c och f i denna punkt, bland annat fysiskt eller psykiskt våld, inklusive sexuellt våld, rättsliga, administrativa, polisiära och/eller judiciella åtgärder som i sig är diskriminerande eller som genomförs på ett diskriminerande sätt, åtal eller straff som är oproportionerliga eller diskriminerande, samt handlingar som riktas mot personer på grund av deras kön.

46 Mot bakgrund av ovanstående skäl ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 9.1 b i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att begreppet förföljelse omfattar en ackumulation av diskriminerande åtgärder mot kvinnor som en ”aktör som utövar förföljelse”, i den mening som avses i artikel 6 i direktivet, har vidtagit eller tolererat, som bland annat innebär att kvinnor berövas allt rättsligt skydd mot könsrelaterat våld, våld i hemmet och tvångsäktenskap, att kvinnor tvingas att täcka sin kropp helt och dölja sitt ansikte, att kvinnors tillgång till hälso- och sjukvård och rätt att fritt röra sig begränsas, att kvinnor förbjuds att utöva yrkesverksamhet eller begränsas i utövandet av denna, att kvinnor förbjuds att delta i utbildning och idrottslig träning och att kvinnor utesluts från det politiska livet, förutsatt att dessa åtgärder genom sin kumulerade verkan undergräver respekten för den mänskliga värdigheten, såsom den garanteras i artikel 1 i stadgan.

Den andra frågan

47 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.3 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den behöriga nationella myndigheten är skyldig att – för att bedöma huruvida de diskriminerande åtgärder som en kvinna har varit utsatt för eller riskerar att utsättas för i sitt ursprungsland utgör förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet, med hänsyn till de förhållanden som råder i detta land vid den tidpunkt då hennes ansökan om internationellt skydd prövas – vid den individuella bedömningen av denna ansökan, i den mening som avses i artikel 2 h i nämnda direktiv, beakta andra omständigheter som är hänförliga till hennes personliga situation än sådana som är knutna till hennes kön och hennes nationalitet.

48 Enligt artikel 4 i direktiv 2011/95 ska bedömningen av en ansökan om internationellt skydd i princip vara individuell (se, bland annat, dom av den 7 november 2013, X m.fl. (C-199/12–C-201/12, EU:C:2013:720, punkt 73, dom av den 25 januari 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 41, och dom av den 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militärtjänst och asyl), C-238/19, EU:C:2020:945, punkt 23).

49 Enligt artikel 4.3 i direktivet ska de behöriga nationella myndigheternas bedömning av huruvida sökandens fruktan för förföljelse är välgrundad genomföras från fall till fall med omsorg och försiktighet, enbart på grundval av en konkret bedömning av fakta och omständigheter för att avgöra om de fakta och omständigheter som styrkts utgör ett sådant hot att den berörda personen, med hänsyn till dennes personliga omständigheter, kan hysa välgrundad fruktan för att faktiskt utsättas för förföljelse om vederbörande skulle återvända till sitt ursprungsland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinnor som utsätts för våld i hemmet), C-621/21, EU:C:2024:47, punkt 60, och dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig för jämställdhetsskyddet), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 59).

50 I nämnda bestämmelse anges de faktorer som de behöriga nationella myndigheterna ska beakta vid en individuell prövning av en ansökan om internationellt skydd. Bland dessa ingår relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan om internationellt skydd, sökandens individuella ställning och personliga situation, inbegripet faktorer som bakgrund, kön och ålder.

51 Artikel 4 i direktiv 2011/95 är visserligen tillämplig på samtliga ansökningar om internationellt skydd, oavsett vilka skäl för förföljelse som har åberopats till stöd för dessa. Det ankommer emellertid på de behöriga myndigheterna att anpassa de metoder som används vid bedömningen av uppgifter och skriftliga eller andra bevis utifrån vad som kännetecknar olika typer av

ansökningar om internationellt skydd, och att iaktta de rättigheter som garanteras genom stadgan (dom av den 2 december 2014, A m.fl., C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punkt 54, och dom av den 25 januari 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 36).

52 Artikel 10.3 b i direktiv 2013/32 innebär dessutom att medlemsstaterna är skyldiga att se till dels att beslut om ansökningar om internationellt skydd fattas efter det att en lämplig prövning gjorts, under vilken exakt och aktuell information erhållits från olika källor, såsom Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) (vilken ersatt Easo), UNHCR och relevanta internationella människorättsorganisationer, om den allmänna situation som råder i de sökandes ursprungsländer. Vidare krävs det enligt denna bestämmelse att denna information görs tillgänglig för den personal som ansvarar för att pröva nämnda ansökningar och fatta beslut om dessa (dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 60).

53 I detta syfte ska behöriga nationella myndigheter, såsom framgår av punkt 36 x i UNHCR:s riktlinjer nr 1 för tolkningen av artikel 1 A 2) i Genèvekonventionen vad avser förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning (*Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Geneva Convention*), samla in relevanta uppgifter om ursprungslandet för prövningen av kvinnors ansökningar om beviljande av flyktingstatus, däribland uppgifter om kvinnors juridiska situation, deras politiska, ekonomiska och sociala rättigheter, landets kulturella och sociala normer samt konsekvenser av att dessa bryts, hur vanligt förekommande skadliga traditionella sedvänjor och våld mot kvinnor är, hur detta våld tar sig uttryck, tillgängligt skydd, de påföljder som förövarna av sådant våld riskerar, jämte de risker som en kvinna löper om hon återvänder till sitt ursprungsland efter att ha lämnat in en sådan ansökan (dom av den 16 januari 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinnor som utsatts för våld i hemmet), C-621/21, EU:C:2024:47, punkt 61, och dom av den 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet om jämställdhet mellan könen), C-646/21, EU:C:2024:487, punkt 61).

54 Av detta följer att själva kravet på att bedömningen av ansökningar om internationellt skydd ska vara individuell medför att de behöriga nationella myndigheterna måste anpassa de metoder som de använder för att bedöma fakta och bevisning med ledning av de särskilda kännetecknen för varje enskild sådan ansökan.

55 Det ska dessutom erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 3 i direktiv 2011/95 får införa eller behålla förmånligare bestämmelser, vilka bland annat kan bestå i lättade villkor för beviljande av flyktingstatus, förutsatt att dessa bestämmelser inte undergräver direktivets allmänna systematik eller syften (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, punkterna 70 och 71, och dom av den 9 november 2021, Bundesrepublik Deutschland (Sammanhållning av familjer), C-91/20, EU:C:2021:898, punkterna 39 och 40).

56 I förevarande fall har Easo i punkt 3.15 i sin rapport med rubriken ”Country guidance: Afghanistan” från januari 2023 förklarat att afghanska kvinnor och flickor i allmänhet har anledning att hysa välgrundad fruktan för förföljelse, i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 2011/95, med hänsyn till de åtgärder som talibanregimen har vidtagit sedan år 2021. På samma sätt har UNHCR i sitt uttalande av den 25 maj 2023 om begreppet förföljelse på grund av ackumulerade åtgärder mot bakgrund av den nuvarande situationen för kvinnor och flickor i

Afghanistan, i samband med förevarande mål, angett att det finns en presumtion om att kvinnor och flickor ska erkännas som flyktingar, med hänsyn till den förföljelse som talibanerna utsätter dem för enbart på grund av deras kön.

57 Under dessa omständigheter kan de behöriga nationella myndigheterna, när det gäller ansökningar om internationellt skydd som lämnats in av kvinnor som är medborgare i Afghanistan, anse att det för närvarande inte är nödvändigt att vid den individuella prövningen av situationen för en person som ansöker om internationellt skydd fastställa att vederbörande faktiskt och specifikt riskerar att utsättas för förföljelse om vederbörande återvänder till sitt ursprungsland, när uppgifter om sökandens individuella ställning, såsom nationalitet och kön, har fastställts.

58 Mot bakgrund av ovanstående skäl ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 4.3 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att den behöriga nationella myndigheten inte är skyldig att – för att bedöma huruvida de diskriminerande åtgärder som en kvinna har varit utsatt för eller riskerar att utsättas för i sitt ursprungsland utgör förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet, med hänsyn till de förhållanden som råder i detta land vid den tidpunkt då hennes ansökan om internationellt skydd prövas – vid den individuella bedömningen av denna ansökan, i den mening som avses i artikel 2 h i nämnda direktiv, beakta andra omständigheter som är hänförliga till hennes personliga situation än sådana som är knutna till hennes kön och hennes nationalitet.

Rättegångskostnader

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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 (tredje avdelningen) följande:

1) Artikel 9.1 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet,

ska tolkas så,

att begreppet förföljelse omfattar en ackumulation av diskriminerande åtgärder mot kvinnor som en ”aktör som utövar förföljelse”, i den mening som avses i artikel 6 i direktivet, har vidtagit eller tolererat, som bland annat innebär att kvinnor berövas allt rättsligt skydd mot könsrelaterat våld, våld i hemmet och tvångsäktenskap, att kvinnor tvingas att täcka sin kropp helt och dölja sitt ansikte, att kvinnors tillgång till hälso- och sjukvård och rätt att fritt röra sig begränsas, att kvinnor förbjuds att utöva yrkesverksamhet eller begränsas i utövandet av denna, att kvinnor förbjuds att delta i utbildning och idrottslig träning och att kvinnor utesluts från det politiska livet, förutsatt att dessa åtgärder genom sin kumulerade verkan undergräver respekten för

den mänskliga värdigheten, såsom den garanteras i artikel 1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2) Artikel 4.3 i direktiv 2011/95

ska tolkas så,

att den behöriga nationella myndigheten inte är skyldig att – för att bedöma huruvida de diskriminerande åtgärder som en kvinna har varit utsatt för eller riskerar att utsättas för i sitt ursprungsland utgör förföljelse, i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet, med hänsyn till de förhållanden som råder i detta land vid den tidpunkt då hennes ansökan om internationellt skydd prövas – vid den individuella bedömningen av denna ansökan, i den mening som avses i artikel 2 h i nämnda direktiv, beakta andra omständigheter som är hänförliga till hennes personliga situation än sådana som är knutna till hennes kön och hennes nationalitet.

Underskrifter