

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA  
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA



EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

## ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

5 september 2012 \*

„Richtlijn 2004/83/EG – Minimumnormen voor verlening vluchtelingenstatus of subsidiaire-beschermingsstatus – Artikel 2, sub c – ‚Vluchteling’ – Artikel 9, lid 1 – Begrip ‚daden van vervolging’ – Artikel 10, lid 1, sub b – Godsdienst als grond van vervolging – Verband tussen deze grond van vervolging en daden van vervolging – Pakistaanse onderdanen, leden van religieuze gemeenschap ahmadiyya – Handelingen van Pakistaanse overheidsinstanties ter verhindering van recht op openbare godsdienstbelijdenis – Handelingen voldoende ernstig voor gegronde vrees van betrokkene om te worden blootgesteld aan vervolging op grond van zijn godsdienst – Beoordeling op individuele basis van feiten en omstandigheden – Artikel 4”

In de gevoegde zaken C-71/11 en C-99/11,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissingen van 9 december 2010, ingekomen bij het Hof op 18 februari en 2 maart 2011, in de procedures

**Bondsrepubliek Duitsland**

tegen

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

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

in tegenwoordigheid van:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

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

\* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (rapporteur), T. von Danwitz, A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 februari 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- Y en Z, vertegenwoordigd door C. Borschberg en R. Marx, Rechtsanwältin,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, N. Graf Vitzthum en K. Petersen als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. M. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en W. Bogensberger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 april 2012,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 2, sub c, en 9, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, en – rectificatie – PB 2005, L 204, blz. 24, hierna: „richtlijn”).

- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door het Bundesministerium des Inneren (federaal ministerie van Binnenlandse Zaken), zelf vertegenwoordigd door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt”), en Y en Z, Pakistaanse onderdanen, betreffende de afwijzing door het Bundesamt van de door hen ingediende asielaanvragen en hun verzoeken om verlening van de vluchtelingenstatus.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Internationaal recht*

##### Verdrag betreffende de status van vluchtelingen

- 3 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 4 Volgens artikel 1 A, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag van Genève geldt als „vluchteling” elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren”.

##### Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

- 5 Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), bepaalt in zijn artikel 9, met als opschrift „Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst”:
- „1. Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensden, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften.

2. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

- 6 Artikel 15 EVRM, met als opschrift „Afwijking in geval van noodtoestand”, bepaalt:

„1. In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.

2. De voorgaande bepaling staat geen enkele afwijking toe van artikel 2 [„Recht op leven’], behalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen, en van de artikelen 3 [„Verbod van foltering’], 4, eerste lid [„Verbod van slavernij’], en 7 [„Geen straf zonder wet’].

[...]”

#### *Recht van de Unie*

#### Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

- 7 Artikel 10 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met als opschrift „De vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst”), bevat een lid 1 dat in identieke bewoordingen is opgesteld als artikel 9, lid 1, EVRM.
- 8 De rechten waarvan krachtens artikel 15, lid 2, EVRM op geen enkele wijze mag worden afgeweken zijn neergelegd in de artikelen 2, 4, 5, lid 1, en 49 van het Handvest.

#### Richtlijn

- 9 Volgens punt 3 van de considerans van de richtlijn vormt het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen.
- 10 Zoals blijkt uit punt 10 van de considerans van de richtlijn, gelezen tegen de achtergrond van artikel 6, lid 1, VEU, eerbiedigt de richtlijn de rechten, vrijheden en beginselen die zijn neergelegd in het Handvest. In het bijzonder strekt zij ertoe op basis van de artikelen 1 en 18 van het Handvest de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers ten volle te eerbiedigen.

- 11 De punten 16 en 17 van de considerans van de richtlijn luiden als volgt:
- „(16) Er dienen minimumnormen voor de omschrijving en de inhoud van de vluchtelingenstatus te worden vastgesteld om de bevoegde nationale instanties van de lidstaten bij de toepassing van het Verdrag van Genève voor te lichten.
- (17) Het is noodzakelijk gemeenschappelijke begrippen in te voeren van de criteria op grond waarvan asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève worden aangemerkt.”
- 12 Volgens artikel 1 ervan heeft de richtlijn tot doel minimumnormen vast te stellen, enerzijds, voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en, anderzijds, voor de inhoud van de verleende bescherming.
- 13 Volgens artikel 2 van de richtlijn wordt in de richtlijn verstaan onder:
- „a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming zoals omschreven [sub] d en f;
- [...]
- c) ‚vluchteling’: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil invoeren [...]
- d) ‚vluchtelingenstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;
- [...]”
- 14 Op grond van artikel 3 van de richtlijn kunnen de lidstaten ter bepaling van wie als vluchteling wordt erkend en ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming, gunstiger normen vaststellen of handhaven indien die met de richtlijn verenigbaar zijn.
- 15 Artikel 4 van de richtlijn, in hoofdstuk II, met als opschrift „Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming”, legt de voorwaarden vast voor de beoordeling van feiten en omstandigheden en bepaalt in lid 3 ervan:
- „De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met:

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;
- b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging [...] is blootgesteld dan wel blootgesteld zou kunnen worden;
- c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging [...] overeenkomen;

[...]”

16 Volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn vormt de omstandigheid dat een verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging „een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is”, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging zich niet opnieuw zal voordoen.

17 Artikel 6 van de richtlijn, in voornoemd hoofdstuk II en met als opschrift „Actoren van vervolging of ernstige schade”, bepaalt:

„Actoren van vervolging of ernstige schade kunnen onder meer zijn:

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;
- c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld [onder] [sub a en b], inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade.”

18 Artikel 9 van de richtlijn, in hoofdstuk III ervan en met als opschrift „Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus”, omschrijft in de leden 1 en 2 ervan, de daden van vervolging als volgt:

„1. Daden van vervolging in de zin van artikel 1 A van het Verdrag van Genève moeten:

- a) zo ernstig van aard zijn of zo vaak voorkomen dat zij een ernstige schending vormen van de grondrechten van de mens, met name de rechten ten aanzien

waarvan geen afwijking mogelijk is uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het [EVRM];

- b) een samenstel zijn van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die voldoende ernstig zijn om iemand op een soortgelijke wijze te treffen als omschreven [onder] [sub a].

2. Daden van vervolging in de zin van lid 1 kunnen onder meer de vorm aannemen van:

- a) daden van lichamelijk of geestelijk geweld [...];
- b) wettelijke, administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf discriminerend zijn of op discriminerende wijze worden uitgevoerd;
- c) onevenredige of discriminerende vervolging of bestraffing;

[...]”

19 Artikel 9, lid 3, van de richtlijn vereist een verband tussen de in artikel 10 van de richtlijn genoemde gronden van vervolging en deze daden van vervolging.

20 Artikel 10 van de richtlijn, met als opschrift „Gronden van vervolging”, eveneens in hoofdstuk III van de richtlijn, bepaalt in lid 1 ervan:

„Bij de beoordeling van de gronden van vervolging houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

[...]

- b) het begrip ‚godsdienst’ omvat met name theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging zijn gebaseerd of daardoor worden bepaald;

[...]”

21 Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn verleent de lidstaat de vluchtelingenstatus aan de verzoeker indien hij met name voldoet aan de voorwaarden van de artikelen 9 en 10 van de richtlijn.

*Duits recht*

22 Artikel 16a, lid 1, van het Grundgesetz (grondwet) bepaalt:

„Politiek vervolgdgen genieten asielrecht.”

- 23 § 1 van het Asylverfahrensgesetz (wet betreffende de asielpcedure), in de versie bekendgemaakt op 2 september 2008 (BGBl. 2008 I, blz. 1798, hierna: „AsylVfG”), bepaalt dat deze wet van toepassing is op vreemdelingen die om bescherming als politiek vervolgte in de zin van artikel 16a, lid 1, van het Grundgesetz of om bescherming tegen vervolging overeenkomstig het Verdrag van Genève verzoeken.
- 24 Volgens § 2 AsylVfG genieten personen aan wie asiel is verleend, op het nationale grondgebied de in het Verdrag van Genève bepaalde status.
- 25 De vluchtelingenstatus was aanvankelijk geregeld in § 51 van het Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen in het bondsgebied).
- 26 Bij het Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (wet houdende omzetting van de richtlijnen van de Europese Unie betreffende het verblijfs- en asielrecht) van 19 augustus 2007 (BGBl. 2007 I, blz. 1970), dat in werking is getreden op 28 augustus 2007, heeft de Bondsrepubliek Duitsland met name de richtlijn in nationaal recht omgezet.
- 27 Thans zijn de voorwaarden om als vluchteling te worden beschouwd, neergelegd in § 3 AsylVfG. In lid 1 van deze § wordt bepaald:

„Een vreemdeling is vluchteling in de zin van het [Verdrag van Genève] wanneer hij in de staat waarvan hij de nationaliteit bezit [...], blootstaat aan bedreigingen in de zin van § 60, lid 1, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de deelneming aan het arbeidsproces en de integratie van vreemdelingen in het bondsgebied), in de versie zoals bekendgemaakt op 25 februari 2008 (BGBl. 2008 I, blz. 162, hierna: ‚Aufenthaltsgesetz’).”

- 28 § 60, lid 1, van het Aufenthaltsgesetz bepaalt in de eerste en de vijfde zin ervan:

„Overeenkomstig het Verdrag [van Genève] kan een vreemdeling niet worden uitgezet naar een staat waar zijn leven of vrijheid wordt bedreigd op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. [...] Ter bepaling of er sprake is van vervolging in de zin van de eerste zin, moeten artikel 4, lid 4, en de artikelen 7 tot en met 10 van de [richtlijn] aanvullend [...] worden toegepast.”

### **Hoofdingen en prejudiciële vragen**

- 29 In de maanden januari 2004 en augustus 2003 zijn Y en Z Duitsland binnengekomen waar zij om asiel en om bescherming als vluchteling hebben verzocht.



- 30 Tot staving van hun verzoeken hebben zij aangevoerd dat zij lid waren van de ahmadiyyamoslimgemeenschap, een beweging ter hervorming van de islam, en op die grond gedwongen zijn geweest hun land van herkomst te verlaten. In dit verband heeft Y meer in het bijzonder verklaard dat hij in zijn dorp van herkomst meerdere malen op de gebedsplaats is geslagen door een groep personen die ook stenen naar hem hebben geworpen. Deze personen zouden hem met de dood hebben bedreigd en bij de politie aangifte tegen hem hebben gedaan omdat hij de profeet Mohammed zou hebben beledigd. Z heeft betoogd dat hij op grond van zijn godsdienstige overtuiging is mishandeld en gevangengezet.
- 31 Uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat volgens artikel 298 C van het Pakistaanse strafwetboek leden van de ahmadiyyagemeenschap met een gevangenisstraf van maximum drie jaar of met een boete worden bestraft indien zij beweren moslims te zijn, hun geloof met de islam vereenzelvigen, hun godsdienst prediken of propageren of anderen uitnodigen zich bij hun godsdienst aan te sluiten. Overigens wordt krachtens artikel 295 C van hetzelfde strafwetboek eenieder die de naam van de profeet Mohammed beledigt met de dood of met levenslange gevangenisstraf en een boete bestraft.
- 32 Bij beschikkingen van 4 mei en 8 juli 2004 heeft het Bundesamt de asielaanvragen van Y en Z ongegrond verklaard en vastgesteld dat niet was voldaan aan de voorwaarden om als vluchteling te worden erkend.
- 33 In deze beschikkingen heeft het Bundesamt eveneens vastgesteld dat geen enkele bepaling van het toepasselijke nationale recht de uitzetting van Y en Z naar Pakistan in de weg stond, en dat zij naar die staat konden worden uitgezet. Ter motivering van zijn beschikkingen heeft het Bundesamt in wezen vastgesteld dat er onvoldoende elementen waren om te kunnen stellen dat de betrokken verzoekers hun land van herkomst hadden verlaten wegens een gegronde vrees daar te worden vervolgd.
- 34 Y heeft beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Leipzig dat bij beslissing van 18 mei 2007 de door het Bundesamt te zijnen aanzien genomen beschikking heeft vernietigd en die autoriteit heeft gelast vast te stellen dat hij, als vluchteling, aan de voorwaarden voldeed voor een verbod op uitzetting naar Pakistan.
- 35 Z is bij het Verwaltungsgericht Dresden opgekomen tegen de beschikking van het Bundesamt. Van oordeel dat Z zijn land van herkomst niet wegens een gegronde vrees voor vervolging had verlaten, heeft het Verwaltungsgericht bij beslissing van 13 juli 2007 zijn beroep verworpen.
- 36 Bij beslissingen van 13 november 2008 heeft het Sächsisches Oberverwaltungsgericht:
- het door de Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten ingestelde hoger beroep tegen de beslissing in eerste aanleg in de zaak met betrekking tot Y verworpen, en

- op het hoger beroep van Z tegen de hem betreffende beslissing in eerste aanleg, die beslissing hervormd en het Bundesamt gelast vast te stellen dat Z voldeed aan de voorwaarden van § 60, lid 1, van het Aufenthaltsgesetz zodat hij als vluchteling niet kon worden uitgezet naar Pakistan.
- 37 Deze rechterlijke instantie heeft in het bijzonder geoordeeld dat het er niet toe deed of Y en Z vóór hun vertrek uit Pakistan persoonlijk met vervolging waren bedreigd. Van belang was dat zij, als actieve ahmadis, in Pakistan in elk geval zouden worden blootgesteld aan een risico op collectieve vervolging in de zin van § 60, lid 1, van het Aufenthaltsgesetz.
- 38 Bij terugkeer naar Pakistan zouden zij hun godsdienst immers niet langer in het openbaar kunnen belijden zonder zich bloot te stellen aan een risico op vervolging, wat in aanmerking moet worden genomen bij een asielprocedure die ertoe strekt te bepalen of hun de vluchtelingenstatus moet worden verleend.
- 39 In de beslissingen van 13 november 2008 is het Sächsisches Obergerverwaltungsgericht van oordeel dat voor een ahmadi die in Pakistan de voorschriften van zijn godsdienst strikt naleeft en van wie de overtuigingen met name inhouden dat hij zijn geloof in het openbaar beleeft, de situatie in die staat een ernstige schending van de godsdienstvrijheid vormt. In het licht van de zeer zware straffen waarmee hij wordt bedreigd en de talrijke aanvallen die door extremistische groepen ongestoord worden gepleegd, is het een zaak van gezond verstand dat een ahmadi zich van elke openbare belijdenis van zijn geloof onthoudt.
- 40 Volgens de vaststellingen van het Sächsisches Obergerverwaltungsgericht hechten Y en Z zeer veel waarde aan hun geloof en hebben zij in Pakistan dit geloof actief beleefd. In Duitsland beleven zij dit geloof verder en zij beschouwen de openbare belijdenis van hun godsdienst als noodzakelijk voor het behoud van hun godsdienstige identiteit.
- 41 Het Bundesamt en de Bundesbeauftragter hebben tegen deze beslissingen beroep in „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, waarbij zij hebben aangevoerd dat de rechter in hoger beroep de werkingssfeer van de artikelen 9 en 10, lid 1, sub b, van de richtlijn te ruim heeft uitgelegd.
- 42 Onder verwijzing naar de rechtspraak die in Duitsland gold vóór de omzetting van de richtlijn in 2007, die bepaalde dat wat het asielrecht betrof er van vervolging slechts sprake was bij een aantasting van het „kerngebied” van de godsdienstvrijheid maar niet bij beperkingen op het openbaar belijden van de godsdienst, zijn zij van oordeel dat de aan de ahmadis in Pakistan opgelegde beperkingen, die de openbare belijdenis van hun geloof betreffen, geen aantasting van dit „kerngebied” vormen.
- 43 Overigens valt volgens het Bundesamt en de Bundesbeauftragter uit de vaststellingen van het Sächsisches Obergerverwaltungsgericht betreffende de wijze

waarop Y en Z hun godsdienst in Duitsland beleven niet af te leiden dat zij niet kunnen afzien van bepaalde handelswijzen die buiten het „kernegebied” van de godsdienstige activiteit vallen.

- 44 Volgens de verwijzende rechter betreffen de bij hem aanhangige zaken de vraag welke concrete aantastingen van de godsdienstvrijheid in de zin van artikel 9 EVRM kunnen leiden tot een erkenning als vluchteling in de zin van artikel 2, sub d, van de richtlijn. Hoewel hij van oordeel is dat de aantastingen van de godsdienstvrijheid een „ernstige schending” van de grondrechten van de mens in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn kunnen vormen, betwijfelt hij of andere aantastingen van de godsdienstvrijheid dan die welke raken aan de wezenlijke onderdelen van de godsdienstige identiteit van de betrokkene grond kunnen opleveren om te stellen dat sprake is van een vervolging die ertoe kan leiden dat de vluchtelingenstatus wordt verleend.
- 45 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaken geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen, die in nagenoeg identieke bewoordingen zijn gesteld in de zaken C-71/11 en C-99/11:

- „1) Moet artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn [...] aldus worden uitgelegd dat niet elke met artikel 9 EVRM strijdige ingreep in de godsdienstvrijheid een daad van vervolging in de zin van eerstgenoemde bepaling uitmaakt, maar is van een ernstige aantasting van de godsdienstvrijheid als fundamenteel mensenrecht slechts sprake wanneer het kernegebied ervan wordt geraakt?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:
- a) Is het kernegebied van de godsdienstvrijheid beperkt tot de geloofsbelijdenis en geloofsbeleving thuis en in beperkte kring, of kan van daden van vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn [...] eveneens sprake zijn wanneer in het land van herkomst de geloofsbeleving in het openbaar een gevaar inhoudt voor de fysieke integriteit, het leven of de fysieke vrijheid en de asielaanvrager daarom ervan afziet?
- b) Indien het kernegebied van de godsdienstvrijheid ook bepaalde geloofsbelevingen in het openbaar kan omvatten:
- volstaat in dit geval voor een ernstige aantasting van de godsdienstvrijheid, dat de aanvrager deze beleving van zijn geloof voor zichzelf als van wezenlijk belang ervaart om zijn godsdienstige identiteit te handhaven;
  - of is bovendien vereist dat de geloofsgemeenschap waartoe de aanvrager behoort deze geloofsbeleving beschouwt als een centraal bestanddeel van haar geloofsleer,

- of kunnen ook andere omstandigheden, bijvoorbeeld de algemene situatie in het land van herkomst, bijkomende beperkingen uitmaken?

3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Is er sprake van gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn [...] wanneer vaststaat dat de aanvrager na zijn terugkeer naar zijn land van herkomst bepaalde buiten het kerngebied liggende godsdienstige handelingen zal stellen, ofschoon deze een gevaar voor zijn fysieke integriteit, zijn leven of zijn vrijheid kunnen inhouden, of kan van de aanvrager worden verlangd dat hij in de toekomst van dergelijke handelingen afziet?”

46 Bij beschikking van de president van het Hof van 24 maart 2011 zijn de zaken C-71/11 en C-99/11 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Opmerkingen vooraf*

47 Uit de punten 3, 16 en 17 van de considerans van de richtlijn blijkt dat het Verdrag van Genève de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen vormt en dat de richtlijnbeperkingen inzake de voorwaarden voor de verlening van de vluchtelingenstatus en de inhoud ervan zijn vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dit Verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria (arresten Hof van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a., C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, Jurispr. blz. I-1493, punt 52, en 17 juni 2010, Bolbol, C-31/09, Jurispr. blz. I-5539, punt 37).

48 De bepalingen van de richtlijn moeten dus worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene opzet en de doelstelling van de richtlijn, met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere relevante verdragen bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU. Voorts moet deze uitlegging, zoals blijkt uit punt 10 van de considerans van de richtlijn, geschieden met eerbiediging van de in het Handvest neergelegde rechten (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Salahadin Abdulla e.a., punten 53 en 54, en Bolbol, punt 38, en arrest Hof van 21 december 2011, N.S. e.a., C-411/10 en C-493/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 75).

#### *Eerste en tweede vraag*

49 Met zijn eerste twee vragen in elk van de twee zaken, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, lid 1,

- sub a, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat elke aantasting van het recht op godsdienstvrijheid die een schending vormt van artikel 10, lid 1, van het Handvest, een „daad van vervolging” in de zin van die richtlijnbeveling kan vormen en of er in dit verband een onderscheid moet worden gemaakt tussen een „kerngebied” van de godsdienstvrijheid en de uiterlijke geloofsbeleving.
- 50 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 2, sub c, van de richtlijn een „vluchteling” met name een persoon is met de nationaliteit van een derde land die zich „wegens een gegronde vrees voor vervolging” om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de „bescherming” van dat land niet kan of, „wegens deze vrees”, niet wil invoeren.
- 51 De betrokken onderdaan moet zich dus op grond van omstandigheden in zijn land van herkomst en op grond van het gedrag van actoren van vervolging geconfronteerd zien met een gegronde vrees voor vervolging van zijn persoon op ten minste een van de vijf in de richtlijn en het Verdrag van Genève genoemde gronden, waaronder zijn „godsdienst”.
- 52 Overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn verleent de betrokken lidstaat de vluchtelingenstatus aan de verzoeker indien hij voldoet aan de voorwaarden van met name de artikelen 9 en 10 van de richtlijn.
- 53 Artikel 9 van de richtlijn bepaalt de factoren op grond waarvan daden worden geacht een vervolging te vormen. In dit verband preciseert artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn, waar de verwijzende rechter in zijn twee eerste vragen naar verwijst, dat de relevante daden „zo ernstig van aard” moeten zijn of „zo vaak voorkomen” dat zij „een ernstige schending vormen van de grondrechten van de mens”, en met name van de rechten waarvan op grond van artikel 15, lid 2, EVRM geen afwijking mogelijk is.
- 54 Overigens preciseert artikel 9, lid 1, sub b, van de richtlijn dat een samenstel van verschillende maatregelen, waaronder mensenrechtenschendingen, die „voldoende ernstig” zijn om iemand op een „soortgelijke” wijze te treffen als omschreven in artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn, eveneens moeten worden geacht een vervolging te vormen.
- 55 Artikel 9, lid 3, van de richtlijn preciseert dat er een verband moet bestaan tussen de gronden voor vervolging, waaronder „godsdienst”, als omschreven in artikel 10, lid 1, sub b, van de richtlijn, en de daden van vervolging.
- 56 Het in artikel 10, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op godsdienstvrijheid stemt overeen met het door artikel 9 EVRM verzekerde recht.
- 57 De godsdienstvrijheid vormt één van de fundamenteën van een democratische samenleving en vormt een grondrecht van de mens. Een aantasting van het recht

op godsdienstvrijheid kan dermate ernstig zijn dat zij kan worden gelijkgesteld met de door artikel 15, lid 2, EVRM beoogde gevallen, waar artikel 9, lid 1, van de richtlijn bij wijze van voorbeeld naar verwijst om te bepalen welke handelingen met name moeten worden geacht een vervolging te vormen.

- 58 Dit betekent echter geenszins dat elke aantasting van het door artikel 10, lid 1, van het Handvest verzekerde recht op godsdienstvrijheid een daad van vervolging vormt die de bevoegde autoriteiten verplicht om aan diegene die aan de betrokken aantasting wordt blootgesteld de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 2, sub d, van de richtlijn te verlenen.
- 59 Uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, van de richtlijn blijkt veeleer dat een „ernstige schending” van die vrijheid die de betrokken persoon op een aanzienlijke wijze treft noodzakelijk is opdat de betrokken handelingen zouden kunnen worden geacht een vervolging te vormen.
- 60 Aldus zijn bij voorbaat uitgesloten handelingen die bij de wet gestelde beperkingen vormen op de uitoefening van het grondrecht op godsdienstvrijheid in de zin van artikel 10, lid 1, van het Handvest, die dat recht niet schenden indien zij voldoen aan artikel 52, lid 1, van het Handvest.
- 61 De handelingen die weliswaar het in artikel 10, lid 1, van het Handvest neergelegde recht schenden maar waarbij die schending niet voldoende ernstig is om ze op een lijn te stellen met een schending van grondrechten van de mens waarvan op grond van artikel 15, lid 2, EVRM niet kan worden afgeweken, kunnen evenmin worden geacht een vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn en van artikel 1 A, van het Verdrag van Genève te vormen.
- 62 Om concreet te bepalen welke handelingen kunnen worden geacht een vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn te vormen, is het onderscheid tussen de handelingen die een „kerngebied” („forum internum”) van het grondrecht op godsdienstvrijheid aantasten, waaronder niet de godsdienstige activiteiten in het openbaar („forum externum”) vallen, en die welke dit gestelde „kerngebied” niet aantasten, niet relevant.
- 63 Dit onderscheid is niet verenigbaar met de ruime uitlegging die de richtlijn in artikel 10, lid 1, sub b, ervan aan het begrip „godsdienst” geeft door al zijn bestanddelen in aanmerking te nemen, ongeacht of die openbaar of privé, gemeenschappelijk of individueel zijn. De handelingen die een „ernstige schending” in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn kunnen vormen, omvatten zwaarwichtige handelingen die niet enkel de vrijheid van de verzoeker aantasten om zijn overtuiging in besloten kring te beleven, maar ook om deze in het openbaar te belijden.
- 64 Op grond van die uitlegging kan worden verzekerd dat binnen de werkingssfeer van artikel 9, lid 1, van de richtlijn de bevoegde autoriteiten elke soort handeling kunnen toetsen die het grondrecht op godsdienstvrijheid aantast om te bepalen of

die handelingen door hun aard of doordat zij zo vaak voorkomen voldoende ernstig zijn om te worden geacht een vervolging te vormen.

- 65 Zoals de advocaat-generaal in punt 52 van zijn conclusie heeft uiteengezet, volgt daaruit dat de handelingen die door hun intrinsieke zwaarwichtigheid samen met de zwaarwichtige gevolgen ervan voor de betrokken persoon kunnen worden geacht een vervolging te vormen, niet moeten worden geïdentificeerd op basis van het onderdeel van de godsdienstvrijheid dat zij aantasten, maar op basis van de aard van de onderdrukking waaraan de betrokkene wordt onderworpen en van de gevolgen ervan.
- 66 De zwaarwichtigheid van de maatregelen en de sancties die tegen de betrokkene zijn genomen of kunnen worden genomen bepalen dus of een schending van het door artikel 10, lid 1, van het Handvest verzekerde recht een vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn vormt.
- 67 Bijgevolg kan een schending van het recht op godsdienstvrijheid een vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn vormen wanneer de asielzoeker wegens de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst een werkelijk gevaar loopt om met name te worden vervolgd of te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende straffen die afkomstig zijn van een van de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde actoren.
- 68 In dit verband moet worden gepreciseerd dat een bevoegde autoriteit die overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de richtlijn op individuele basis een verzoek om internationale bescherming beoordeelt, alle handelingen waaraan de verzoeker is blootgesteld of het gevaar loopt te worden blootgesteld in de beschouwing moet betrekken om te bepalen of, rekening houdend met zijn persoonlijke situatie, deze handelingen moeten worden geacht een vervolging in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn te vormen.
- 69 Aangezien het begrip „godsdienst” in artikel 10, lid 1, sub b, van de richtlijn ook de deelneming aan formele erediensten in de openbare sfeer, alleen of in gemeenschap met anderen, omvat, kan het verbod op een dergelijke deelneming een voldoende zwaarwichtige handeling vormen in de zin van artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn en dus een vervolging wanneer in het betrokken land van herkomst dat verbod een werkelijk gevaar voor de verzoeker doet ontstaan om met name te worden vervolgd of te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende handelingen die afkomstig zijn van een van de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde actoren.
- 70 De beoordeling van een dergelijk gevaar veronderstelt dat de bevoegde autoriteit rekening houdt met een reeks van zowel objectieve als subjectieve factoren. De subjectieve omstandigheid dat het in het openbaar beleven van een bepaalde godsdienstige praktijk, waartegen de betwiste beperkingen zijn gericht, bijzonder belangrijk is voor de betrokkene om zijn godsdienstige identiteit te bewaren,

vormt een relevante factor bij de beoordeling van het gevaar waaraan de verzoeker wegens zijn godsdienst in zijn land van herkomst zal worden blootgesteld, zelfs indien voor de betrokken religieuze gemeenschap het beleven van een dergelijke godsdienstige praktijk niet bepalend is.

- 71 Uit de bewoordingen van artikel 10, lid 1, sub b, van de richtlijn blijkt immers dat de omvang van de bescherming die op basis van de vervolgingsgrond godsdienst wordt geboden zowel persoonlijk als gemeenschappelijk gedrag omvat dat iemand als noodzakelijk voor zichzelf acht, namelijk gedrag dat „op een godsdienstige overtuiging [is] gebaseerd”, of dat door de geloofsleer wordt voorgeschreven, meer in het bijzonder gedrag dat door een „godsdienstige overtuiging [...] [wordt] bepaald”.
- 72 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de in beide zaken gestelde eerste en tweede vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, sub a, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat:
- niet elke aantasting van het recht op godsdienstvrijheid die artikel 10, lid 1, van het Handvest schendt een „daad van vervolging” in de zin van die bepaling van de richtlijn vormt;
  - een daad van vervolging het resultaat kan zijn van een aantasting van de uiterlijke beleving van die vrijheid, en
  - bij de beoordeling of een aantasting van het recht op godsdienstvrijheid die artikel 10, lid 1, van het Handvest schendt een „daad van vervolging” vormt, de bevoegde autoriteiten, gelet op de persoonlijke situatie van de betrokkene, moeten onderzoeken of deze op grond van de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst een werkelijk gevaar loopt om met name te worden vervolgd of te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen die afkomstig zijn van een van de in artikel 6 van de richtlijn bedoelde actoren.

### *Derde vraag*

- 73 Met zijn derde vraag, die in elk van de twee zaken is gesteld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de vrees van de verzoeker om te worden vervolgd, gegrond is wanneer hij een vervolging in zijn land van herkomst kan vermijden door af te zien van het verrichten van bepaalde godsdienstige handelingen.
- 74 Ter beantwoording van deze vraag moet worden opgemerkt dat zij een situatie betreft waarin de verzoeker, zoals het geval is in de hoofdgedingen, nog niet op grond van zijn godsdienst is vervolgd of rechtstreeks met vervolging is bedreigd.
- 75 Omdat een dergelijke „duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker[s] gegrond is” in de zin van artikel 4, lid 4, van de richtlijn ontbreekt, wenst de



verwijzende rechter te vernemen in hoeverre hij van de verzoekers kan verlangen dat zij, wanneer zij hun vrees niet kunnen rechtvaardigen door een reeds op grond van hun godsdienst ondergane vervolging, bij terugkeer naar hun land van herkomst verder het werkelijke gevaar van vervolging uit de weg gaan.

- 76 In dit verband moet worden vastgesteld dat in het stelsel van de richtlijn de bevoegde autoriteiten, wanneer zij overeenkomstig artikel 2, sub c, van de richtlijn beoordelen of een verzoeker een gegronde vrees heeft te worden vervolgd, zich ervan vergewissen of de gebleken omstandigheden een zodanige bedreiging voor de betrokkene vormen dat hij een gegronde vrees heeft om, gelet op zijn persoonlijke situatie, daadwerkelijk te worden vervolgd.
- 77 Deze beoordeling van de omvang van het gevaar, die in alle gevallen met zorgvuldigheid en omzichtigheid moet worden uitgevoerd (reeds aangehaald arrest Salahadin Abdulla e.a., punt 90), berust uitsluitend op een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden overeenkomstig de regels van met name artikel 4 van de richtlijn.
- 78 Geen van die regels bepaalt dat bij de beoordeling van de omvang van het gevaar om daadwerkelijk in een bepaalde context te worden vervolgd, rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid voor de verzoeker om een gevaar van vervolging uit de weg te gaan door af te zien van de betrokken godsdienstige praktijk en, bijgevolg, van de bescherming die de richtlijn hem beoogt te verzekeren door hem als vluchteling te erkennen.
- 79 Daaruit volgt dat wanneer vaststaat dat de betrokkene bij zijn terugkeer naar zijn land van herkomst op grond van een godsdienstige praktijk een daadwerkelijk gevaar van vervolging loopt, hem overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn de vluchtelingenstatus moet worden verleend. Dat hij het gevaar uit de weg kan gaan door af te zien van bepaalde godsdienstige handelingen is, in beginsel, niet relevant.
- 80 Gelet op een en ander moet op de in elk van de twee zaken gestelde derde vraag worden geantwoord, dat artikel 2, sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de vrees voor vervolging van de verzoeker gegrond is zodra de bevoegde autoriteiten, gelet op diens persoonlijke situatie, van oordeel zijn dat in redelijkheid kan worden aangenomen dat hij bij terugkeer in zijn land van herkomst godsdienstige handelingen zal verrichten die hem blootstellen aan een werkelijk gevaar van vervolging. Bij de individuele beoordeling van een verzoek strekkende tot het verkrijgen van de vluchtelingenstatus mogen die autoriteiten van de asielzoeker redelijkerwijs niet verwachten dat hij van deze godsdienstige handelingen afziet.

## Kosten

- 81 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 9, lid 1, sub a, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, moet aldus worden uitgelegd dat:**
  - **niet elke aantasting van het recht op godsdienstvrijheid die artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schendt een „daad van vervolging” in de zin van die bepaling van die richtlijn vormt;**
  - **een daad van vervolging het resultaat kan zijn van een aantasting van de uiterlijke beleving van die vrijheid, en**
  - **bij de beoordeling of een aantasting van het recht op godsdienstvrijheid die artikel 10, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schendt een „daad van vervolging” vormt, de bevoegde autoriteiten, gelet op de persoonlijke situatie van de betrokkene, moeten onderzoeken of deze om redenen van de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst een werkelijk gevaar loopt om met name te worden vervolgd of te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen of straffen die afkomstig zijn van een van de in artikel 6 van richtlijn 2004/83 bedoelde actoren.**
- 2) **Artikel 2, sub c, van richtlijn 2004/83 moet aldus worden uitgelegd, dat de vrees voor vervolging van de verzoeker gegrond is zodra de bevoegde autoriteiten, gelet op diens persoonlijke situatie, van oordeel zijn dat in redelijkheid kan worden aangenomen dat hij bij terugkeer in zijn land van herkomst godsdienstige handelingen zal verrichten die hem blootstellen aan een werkelijk gevaar van vervolging. Bij de individuele beoordeling van een verzoek strekkende tot het verkrijgen van de vluchtelingenstatus mogen die autoriteiten van de asielzoeker redelijkerwijs niet verwachten dat hij van deze godsdienstige handelingen afziet.**

ondertekeningen