

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

5. rujna 2012. (\*)

„Direktiva 2004/83/EZ – Minimalni standardi prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglica ili za odobrenje supsidijarne zaštite –

Članak 2. točka (c) – Status 'izbjeglice' – Članak 9. stavak 1. – Definicija 'djela proganjanja' – Članak 10. stavak 1. točka (b) – Religija kao osnova proganjanja – Povezanost između razloga proganjanja i djela proganjanja – Pakistanski državljani članovi vjerske zajednice ahmedija – Akti pakistanske vlasti kojima je cilj zabraniti javno iskazivanje vjeroispovijedi pojedinca – Djela koja su dovoljno ozbiljna da zbog njih dotična osoba može osnovano strahovati da će zbog svoje vjeroispovijedi biti proganjana – Pojedinačna procjena činjenica i okolnosti – Članak 4.”

U spojenim predmetima C-71/11 i C-99/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je podnio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukama od 9. prosinca 2010., koje je Sud zaprimio 18. veljače odnosno 2. ožujka 2011., u postupku

**Bundesrepublik Deutschland**

protiv

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

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

uz sudjelovanje:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

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

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsjednici vijeća, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen (izvjestitelj), T. von Danwitz, A. Arabadjiev i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 28. veljače 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Y i Z, C. Borschberg i R. Marx, *Rechtsanwälte*,
- za njemačku vladu, T. Henze, N. Graf Vitzthum i K. Petersen, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, G. de Bergues i B. Beaupère-Manokha, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, C. M. Wissels i B. Koopman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, M. Condou-Durande i W. Bogensberger, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. travnja 2012.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 2. točke (c) i članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite (SL L 304, str. 12. i ispravak SL L 204, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 64.) (u daljnjem tekstu: Direktiva).
- 2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru sporova između, s jedne strane, Bundesrepublik Deutschland, koju predstavlja Bundesministerium des Inneren (Savezno ministarstvo unutarnjih poslova), koje pak predstavlja Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Njemački savezni ured za migracije i izbjeglice) (u daljnjem tekstu: Bundesamt), i, s druge strane, Y i Z, pakistanskih državljana, koji se odnose na odbijanje, od strane ureda Bundesamt, njihovih zahtjeva za azil i priznavanja statusa izbjeglica.

### Pravni okvir

#### *Međunarodno pravo*

#### Konvencija o statusu izbjeglica

- 3 Konvencija o statusu izbjeglica potpisana u Ženevi 28. srpnja 1951. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 189., str. 150., br. 2545 (1954.)), stupila je na snagu 22. travnja 1954. Dopunjena je Protokolom o statusu izbjeglica potpisanim u New Yorku 31. siječnja 1967., koji je stupio na snagu 4. listopada 1967. (u daljnjem tekstu: Ženevska konvencija).
- 4 Članak 1. odjeljak A stavak 1. prvi podstavak Ženevske konvencije predviđa da se pojam „izbjeglica” primjenjuje na svaku osobu koja se „uslijed osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj skupini, ili zbog političkog mišljenja, ne može, ili zbog tog straha, ne želi prihvatiti zaštitu dotične zemlje;

ili osoba bez državljanstva koja se zbog gore navedenih okolnosti nalazi izvan zemlje prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se ne može ili se zbog straha ne želi u nju vratiti”.

#### Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

- 5 Članak 9. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), naslovljen „Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi”, propisuje sljedeće:

„1. Svatko ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi; to pravo uključuje slobodu da se promijeni vjeroispovijed ili uvjerenje i slobodu da se pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoju vjeroispovijed ili uvjerenje bogoslužjem, poučavanjem, praktičnim vršenjem i obredima.

2. Sloboda iskazivanja vjeroispovijedi ili uvjerenja podvrgnut će se samo takvim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu nužna radi interesa javnog reda i mira, zaštite javnog reda, zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”

- 6 Članak 15. EKLJP-a naslovljen „Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja” propisuje:

„1. U vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda svaka visoka ugovorna stranka može, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika, poduzeti mjere koje derogiraju njezine obveze iz ove Konvencije, uz uvjet da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim obvezama po međunarodnom pravu.

2. Na temelju te odredbe ne može se derogirati članak 2. [Pravo na život] osim za slučajeve smrti prouzročene zakonitim ratnim činima, niti članci 3. [Zabrana mučenja], 4. (stavak 1.) [Zabrana ropstva i prisilnog rada] i 7. [Nema kazne bez zakona].

[...]”

#### *Pravo Unije*

#### Povelja Europske unije o temeljnim pravima

- 7 Članak 10. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), naslovljen „Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi”, glasi isto kao članak 9. stavak 1. EKLJP-a.

- 8 Prava od kojih prema članku 15. stavku 2. EKLJP-a derogacije nisu moguće propisana su u člancima 2. i 4., članku 5. stavku 1. i članku 49. Povelje.

#### Direktiva

- 9 U skladu s uvodnom izjavom 3. Direktive, Ženevska konvencija predstavlja temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica.

10 Kao što proizlazi iz uvodne izjave 10. Direktive, u vezi s člankom 6. stavkom 1. UEU-a, Direktiva poštuje prava, slobode i načela koja su priznata Poveljom. Posebno nastoji osigurati, na temelju članka 1. i 18. Povelje, puno poštovanje ljudskog dostojanstva i prava na azil tražitelja azila.

11 Uvodne izjave 16. i 17. Direktive glase kako slijedi:

„(16) Trebalo bi utvrditi minimalne standarde za utvrđivanje izbjegličkog statusa i njegovog sadržaja kako bi se nadležnim tijelima država članica pomoglo pri primjeni Ženevske konvencije.

(17) Nužno je uvesti zajedničke kriterije prema kojima će se tražiteljima azila priznavati status izbjeglica u smislu članka 1. Ženevske konvencije.”.

12 U skladu s člankom 1. Direktive, njezin je cilj utvrditi minimalne standarde u pogledu, prvo, uvjeta koje moraju ispuniti državljani trećih zemalja ili osobe bez državljanstva kako bi dobili međunarodnu zaštitu te, drugo, sadržaja odobrene zaštite.

13 Članak 2. Direktive propisuje da za potrebe Direktive:

„(a) 'međunarodna zaštita' znači status izbjeglice i status osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita kako je definirano u točkama (d) i (f);

[...]

(c) 'izbjeglica' znači državljaniin treće zemlje koji je, zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini, izbjegao iz svoje nacionalne države te nije u mogućnosti ili, zbog takvog straha, ne želi staviti se pod zaštitu te države [...]

(d) 'status izbjeglice' znači priznavanje kao izbjeglice državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva od strane države članice;

[...]”.

14 Članak 3. Direktive propisuje da države članice mogu uvesti ili zadržati povoljnije standarde prema kojima se određuje koje osobe ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa izbjeglica, kao i one prema kojima se utvrđuje sadržaj međunarodne zaštite, pod uvjetom da su ti standardi u skladu s Direktivom.

15 Članak 4. sadržan u poglavlju II. Direktive naslovljenom „Procjena zahtjeva za međunarodnom zaštitom” utvrđuje uvjete za procjenu činjenica i okolnosti u stavku 3. kako slijedi:

„Zahtjevi za međunarodnom zaštitom procjenjuju se pojedinačno, pri čemu se uzima u obzir sljedeće:

(a) sve relevantne činjenice koje se odnose na državu podrijetla u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu, uključujući zakone i propise države podrijetla i način na koji se oni primjenjuju;

(b) potrebne izjave i dokaze koje je dostavio podnositelj zahtjeva uključujući informacije o tome je li podnositelj zahtjeva bio ili bi mogao biti izložen proganjanju [...]

(c) položaj i osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, uključujući čimbenike kao što su podrijetlo, spol i dob, kako bi se procijenilo bi li se, s obzirom na osobne okolnosti podnositelja zahtjeva, postupci kojima je podnositelj zahtjev bio izložen ili bi mogao biti izložen mogli smatrati proganjanjem [...]

[...]”.

16 Na temelju članka 4. stavka 4. Direktive, činjenica da je podnositelj zahtjeva već bio izložen proganjanju ili izravnim prijetnjama takvim proganjanjem „predstavlja ozbiljnu naznaku za njegov osnovni strah od proganjanja”, ako ne postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da se takvo proganjanje neće ponoviti.

17 Članak 6. Direktive, sadržan u poglavlju II., naslovljen „Počinitelji proganjanja ili ozbiljne nepravde” propisuje sljedeće:

„Počinitelji proganjanja ili teškog stradanja uključuju:

(a) državu;

(b) stranke ili organizacije koje kontroliraju državu ili bitan dio državnog područja;

(c) nedržavna tijela, ako se može dokazati da čimbenici navedeni u točkama (a) i (b), uključujući međunarodne organizacije, nisu u mogućnosti ili ne žele pružiti zaštitu od proganjanja ili ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 7.”

18 Članak 9. sadržan u poglavlju III. Direktive naslovljenom „Uvjeti za stjecanje statusa izbjeglice” definira djela proganjanja u svojim stavcima 1. i 2. kako slijedi:

„1. Djela proganjanja u smislu članka 1. Ženevske konvencije moraju:

(a) biti dovoljno ozbiljna po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava, posebno prava koja ne mogu biti ograničena prema članku 15. stavku 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda; ili

(b) biti skup različitih mjera, uključujući kršenja ljudskih prava, koje je dovoljno ozbiljno da utječe na pojedinca na sličan način kako je navedeno u točki (a).

2. Djela proganjanja u smislu stavka 1. mogu, među ostalim, biti u obliku:

(a) fizičkog ili mentalnog nasilja, uključujući seksualno nasilje;

(b) zakonskih, administrativnih, policijskih i/ili sudskih mjera koje su same po sebi diskriminacijske ili koje se primjenjuju na diskriminacijski način;

(c) sudskog progona ili kažnjavanja koje je nerazmjerno ili diskriminirajuće;

[...]”

19 U skladu s člankom 9. stavkom 3. Direktive mora postojati veza između razloga za proganjanje navedenih u članku 10. i djela proganjanja.

20 Članak 10. Direktive naslovljen „Razlozi proganjanja” i sadržan u poglavlju III., određuje u svojem stavku 1. sljedeće:

„Države članice uzimaju u obzir sljedeće elemente pri procjenjivanju razloga za proganjanje:

[...]

(b) pojam religije posebno uključuje zauzimanje vjerskih, nevjerskih i ateističkih uvjerenja, sudjelovanje ili nesudjelovanje u formalnim vjerskim obredima privatno ili u javnosti, samostalno ili u zajednici s drugima, druga religiozna djela ili izražavanja vjere, ili oblike osobnog ili zajedničkog ponašanja koji se temelje na vjerskom uvjerenju ili ih takvo uvjerenje propisuje;

[...]”.

21 U skladu s člankom 13. Direktive, država članica će odobriti izbjeglički status podnositelju zahtjeva koji ispunjava, među ostalim, uvjete utvrđene člancima 9. i 10. Direktive.

*Njemačko pravo*

22 Članak 16.a stavak 1. Temeljnog zakona (Grundgesetz) određuje sljedeće:

„Osobe proganjane iz političkih razloga imaju pravo na azil.”

23 Članak 1. Zakona o postupku azila (Asylverfahrensgesetz) u verziji objavljenoj 2. rujna 2008. (BGBl. 2008 I, str. 1798., u daljnjem tekstu: AsylVfG) određuje da se Zakon primjenjuje na strane državljane koji traže zaštitu od političkog progona u skladu s člankom 16.a stavkom 1. Temeljnog zakona, ili zaštitu od progona u skladu sa Ženevskom konvencijom.

24 Članak 2. AsylVfG-a određuje da osobe koje imaju pravo na azil na nacionalnom državnom području moraju imati pravni status definiran Ženevskom konvencijom.

25 Status izbjeglice u početku je bio uređen člankom 51. Zakona o ulasku i boravku stranih državljana na saveznom državnom području (Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet).

26 Zakonom o prenošenju direktiva Europske unije u području prava boravka i azila od 19. kolovoza 2007. (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) (BGBl. 2007 I, str. 1970.), koji je stupio na snagu 28. kolovoza 2007., Savezna Republika Njemačka prenijela je, među ostalim, Direktivu u nacionalno pravo.

27 Trenutačno su uvjeti za stjecanje statusa izbjeglice propisani člankom 3. AsylVfG-a. U skladu s člankom 3. stavkom 1. AsylVfG-a:

„Strani je državljani izbjeglica u smislu [Ženevske konvencije] ako je u državi svog državljanstva izložen prijetnjama u smislu članka 60. stavka 1. Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom državnom području (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) u verziji objavljenoj 25. veljače 2008. (BGBl. 2008 I, str. 162.) (u daljnjem tekstu: Aufenthaltsgesetz) [...]”.

28 Prva i peta rečenica članka 60. stavka 1. Aufenthaltsgesetza propisuju sljedeće:

„U skladu s [Ženevskom] konvencijom strani državljani ne smije biti deportiran u državu u kojoj su njegov život ili sloboda ugroženi zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja. [...] Kako bi se odredilo postoji li proganjanje u smislu prve rečenice, potrebno je primijeniti, [...] tako da dopunjuje članak 4. stavak 4. i članke 7. do 10. [Direktive] [...]”

### **Glavni postupci i prethodna pitanja**

- 29 U siječnju 2004. i kolovozu 2003. Y i Z ušli su pojedinačno u Njemačku i ondje zatražili azil i zaštitu kao izbjeglice.
- 30 U prilog njihovih pojedinačnih zahtjeva, tvrdili su da su svoju državu podrijetla morali napustiti zbog toga što su pripadnici muslimanske zajednice ahmedija, islamskog reformističkog pokreta. Konkretno, Y je u vezi s tim izjavio da ga je skupina ljudi u rodnom selu nekoliko puta pretukla i kamenovala na mjestu molitve. Ti su mu ljudi prijetili smrću i prijavili ga policiji zbog vrijeđanja proroka Muhameda. Z je tvrdio da je bio zlostavljan i zatvaran zbog svojih vjerskih uvjerenja.
- 31 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da članak 298. točka C pakistanskog Kaznenog zakonika određuje da pripadnicima vjerske zajednice ahmedija može biti izrečena zatvorska kazna u trajanju do tri godine ili novčana kazna ako tvrde da su muslimani, priznaju islam za svoju vjeru, propovijedaju ili promiču svoju vjeru ili pozivaju druge da je prihvate. Nadalje, na temelju članka 295. točke C tog Kaznenog zakonika, svakoj osobi koja oskrvne ime proroka Muhameda može biti izrečena smrtna kazna ili kazna doživotnog zatvora te novčana kazna.
- 32 Odlukama od 4. svibnja i 8. srpnja 2004. Bundesamt je odbio Y-u i Z-u zahtjeve za azil kao neosnovane, utvrdivši da uvjeti za dodjeljivanje statusa izbjeglica nisu ispunjeni.
- 33 U tim je odlukama Bundesamt također utvrdio da u mjerodavnom nacionalnom pravu ne postoje prepreke za protjerivanje Y-a i Z-a u Pakistan i proglasio je da su obvezni vratiti se u tu državu. Bundesamt je, u biti, opravdao svoje odluke time da nije postojalo dovoljno dokaza koji podupiru tvrdnju da su dotični tražitelji azila napustili svoju državu podrijetla zbog osnovanog straha da će ondje biti progonjeni.
- 34 Y je podnio tužbu Verwaltungsgerichtu (Upravni sud) u Leipzigu, koji je presudom od 18. svibnja 2007. poništio odluku Bundesamta i naložio mu da unese u zapisnik da Y kao izbjeglica ispunjava sve uvjete za zabranu protjerivanja u Pakistan.

- 35 Z je osporavao odluku Bundesamta pred Verwaltungsgerichtom (Upravni sud) u Dresdenu. Presudom od 13. srpnja 2007. sud je odbio njegovu žalbu smatrajući da osnovani strah od proganjanja nije razlog zbog kojeg je Z napustio državu podrijetla.
- 36 Presudama od 13. studenoga 2008., Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud Saske) redom je:
- odbio žalbu koju je podnio Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten (Savezni povjerenik za pitanja u području azila) (u daljnjem tekstu: Bundesbeauftragter) protiv presude donesene u prvostupanjskom postupku u predmetu koji se odnosi na Y-a, i
  - nakon žalbe koju je Z podnio protiv presude u prvostupanjskom postupku koji se odnosio na njega, izmijenio je presudu, čime je Bundesamt bio obvezan unijeti u zapisnik da je Z ispunio sve uvjete navedene u članku 60. stavku 1. Aufenthaltsgesetza i da je stoga bilo zabranjeno protjerati ga kao izbjeglicu u Pakistan.
- 37 Taj je sud posebno smatrao da nije iznimno važno je li se tražiteljima zahtjeva osobno prijetilo proganjanjem prije napuštanja Pakistana. Važno je da bi za njih kao aktivne ahmedije u svakom slučaju postojao rizik da ih se u Pakistanu kolektivno progoni u smislu članka 60. stavka 1. Aufenthaltsgesetza.
- 38 U slučaju njihova povratka u Pakistan, svoju vjeru ne bi mogli nastaviti prakticirati u javnosti bez izlaganja riziku proganjanja, što je čimbenik koji se mora uzeti u obzir u svakom postupku azila prilikom određivanja treba li nekome dodijeliti status izbjeglice ili ne treba.
- 39 U svojoj je presudi od 13. studenoga 2008. Sächsisches Oberverwaltungsgericht (Visoki upravni sud Saske) zaključio da pobožnom ahmediji u Pakistanu, čija vjerska uvjerenja uključuju i to da vjeru treba prakticirati u javnosti, stanje u toj državi predstavlja ozbiljno kršenje slobode vjeroispovijedi. S obzirom na ozbiljnu kaznu koja mu prijeti i brojne otvorene napade ekstremističkih skupina, zdravorazumski se nameće zaključak da bi se ahmedija trebao sudržavati od sudjelovanja u svim javnim vjerskim obredima.
- 40 Prema utvrđenjima Sächsisches Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud Saske), Y i Z duboko su predani svojoj vjeri i ona je aktivno oblikovala njihov život u Pakistanu. Nastavljaju prakticirati svoju vjeru u Njemačkoj i smatraju da je javno prakticiranje njihovih vjere neophodno kako bi očuvali svoj vjerski identitet.
- 41 Bundesamt i Bundesbeauftragter podnijeli su zahtjev za reviziju protiv tih presuda pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud), tvrdeći da je žalbeni sud područje primjene članaka 9. i 10. Direktive protumačio preširoko.
- 42 Pozivajući se na sudsku praksu u Njemačkoj prije prenošenja Direktive 2007., prema kojoj se smatralo da proganjanje relevantno u svrhu ostvarivanja prava na azil postoji samo kada se radi o zadiranju u „ključni unutarnji aspekt” slobode vjeroispovijedi, a ne kada postoje ograničenja prakticiranja vjere u javnosti, oni smatraju da ograničenja ahmedijama u Pakistanu, koja se tiču prakticiranja vjere u javnosti, ne predstavljaju zadiranje u taj „unutarnji aspekt”.



43 Nadalje, prema Bundesamtu i Bundesbeauftragteru, na temelju utvrđenja Sächsisches Oberverwaltungsgerichta (Visoki upravni sud Saske) o načinu na koji Y i Z praktiraju svoju vjeru u Njemačkoj ne može se utvrditi da se oni ne mogu suzdržati od određenih aktivnosti koje ne čine dio „ključnog unutarnjeg aspekta” praktiranja vjere.

44 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, predmeti koji su pred njim pokrenuti odnose se na pitanje koji konkretni oblici zadiranja u slobodu vjeroispovijedi u smislu članka 9. EKLJP-a mogu pridonijeti priznavanju statusa izbjeglice u smislu članka 2. točke (d) Direktive. Iako smatra da zadiranje u slobodu vjeroispovijedi može predstavljati „ozbiljnu povredu” temeljnih ljudskih prava u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive, nije potpuno siguran mogu li oblici zadiranja u slobodu vjeroispovijedi drukčiji od onih koji utječu na osnovne elemente vjerskog identiteta dotične osobe opravdati pretpostavku proganjanja koja je relevantna u svrhu priznavanja statusa izbjeglice.

45 U tim je uvjetima Bundesverwaltungsgericht odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja koja su sastavljena na gotovo jednak način u predmetima C-71 i C-99/11:

„1. Treba li članak 9. stavak 1. točku (a) Direktive [...] tumačiti na način da nije nužno da svako zadiranje u slobodu vjeroispovijedi kojim se krši članak 9. EKLJP-a predstavlja djelo proganjanja u smislu [potonje odredbe] te da do ozbiljne povrede slobode vjeroispovijedi kao temeljnog ljudskog prava dolazi samo ako je povrijeđen ključni unutarnji aspekt te slobode?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

(a) Je li ključni unutarnji aspekt slobode vjeroispovijedi ograničen na izražavanje i praktiranje vjere u okviru vlastitog doma i susjedstva, ili do djela proganjanja u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive može doći [...] i u slučajevima kada u državi podrijetla održavanje vjerskih obreda u javnosti dovodi do životne opasnosti, povrede fizičkog integriteta ili lišavanja slobode te kada se podnositelj zahtjeva zbog tog razloga suzdržava od takvog praktiranja?

(b) Ako u unutarnji aspekt sloboda vjeroispovijedi ulazi i održavanje određenih vjerskih obreda u javnosti:

– je li u tom slučaju za nastanak ozbiljne povrede sloboda vjeroispovijedi dovoljno da podnositelj zahtjeva smatra da je takvo praktiranje vjere nužno kako bi sačuvao svoj vjerski identitet,

– ili je pak nužno i da vjerska zajednica kojoj podnositelj zahtjeva pripada smatra takvo izvršavanje obreda temeljnim dijelom svog naučavanja,

– ili mogu li daljnje zabrane nastati kao posljedica drugih okolnosti, poput općih uvjeta u državi podrijetla?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

Postoji li osnovan strah od proganjanja u smislu članka 2. točke (c) Direktive [...] ako se utvrdi da će određene vjerske obrede (koji se ne smatraju temeljnim), podnositelj zahtjeva nastaviti izvršavati nakon povratka u državu podrijetla iako će oni prouzročiti životnu opasnost, povredu fizičkog integriteta ili lišavanje slobode, ili se razumno može očekivati da će se podnositelj zahtjeva suzdržavati od takvog prakticiranja?

- 46 Rješenjem predsjednika Suda od 24. ožujka 2011., predmeti C-71/11 i C-99/11 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka te donošenja presude.

### **O prethodnim pitanjima**

#### *Uvodna očitovanja*

- 47 Iz uvodnih izjava 3., 16. i 17. Direktive proizlazi da je Ženevska konvencija temelj međunarodnog pravnog režima za zaštitu izbjeglica i da su odredbe Direktive koje se odnose na uvjete odobravanja statusa izbjeglice i na njegov sadržaj usvojene kako bi pomogle nadležnim tijelima država članica u primjeni Konvencije temeljeći se na zajedničkim pojmovima i kriterijima (presude od 2. ožujka 2010., Salahadin Abdulla i dr., C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, Zb., str. I-1493., t. 52. kao i od 17. lipnja 2010., Bolbol, C-31/09, Zb., str. I-5539., t. 37.).
- 48 Direktiva se, stoga, mora tumačiti uzimajući u obzir njezinu opću strukturu i svrhu i na način koji je u skladu sa Ženevskom konvencijom i ostalim odgovarajućim ugovorima koji se navode u članku 78. stavku 1. UFEU-a. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 10., Direktiva se mora tumačiti i na način koji je u skladu s pravima priznatima u Povelji (vidjeti u tom smislu gore navedene presude Salahadin Abdulla i dr., t. 53. i 54., Bolbol, t. 38. kao i presude od 21. prosinca 2011., N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, Zb., str. I-13905., t. 75.).

#### *Prvo i drugo pitanje*

- 49 Prvim dvama pitanjima iz oba predmeta, koje je potrebno zajedno ispitati, Bundesverwaltungsgericht u biti pita treba li članak 9. stavak 1. točku (a) Direktive tumačiti na način da sva zadiranja u pravo na slobodu vjeroispovijedi kojima se krši članak 10. stavak 1. Povelje mogu predstavljati „djelo proganjanja” u smislu te odredbe Direktive i treba li „ključni unutarnji aspekt” slobode vjeroispovijedi razlikovati od njezinog javnog izražavanja.
- 50 U tom pogledu, valja podsjetiti da, u skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive, pojam „izbjeglica” znači posebno državljanina treće zemlje koji je izbjegao uz svoje nacionalne države „zbog osnovanog straha od proganjanja” zbog rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj skupini te nije u mogućnosti ili „zbog takvog straha” ne želi staviti se pod „zaštitu” te države.
- 51 Dotični državljanin treće zemlje stoga zbog uvjeta u svojoj državi podrijetla i ponašanja počinitelja proganjanja mora imati osnovani strah da će osobno biti proganjan zbog najmanje jednog od pet razloga navedenih u Direktivi i Ženevskoj konvenciji, od kojih je jedan „vjeroispovijed” te osobe.

- 52 Člankom 13. Direktive propisuje se da predmetna država članica mora odobriti status izbjeglice podnositelju zahtjeva ako ispunjava uvjete za stjecanje statusa izbjeglice, među ostalim, prema člancima 9. i 10. Direktive.
- 53 Člankom 9. Direktive određuju se čimbenici prema kojima se neka djela smatraju djelima proganjanja. U tom pogledu, člankom 9. stavkom 1. točkom (a) Direktive, na koje se Bundesverwaltungsgericht poziva u svoja prva dva pitanja, propisuje se da predmetna djela moraju biti „dovoljno ozbiljna” po svojoj prirodi ili ponavljanju da predstavljaju „ozbiljno kršenje temeljnih ljudskih prava” posebno bezuvjetnih prava koja ne mogu biti ograničena prema članku 15. stavku 2. EKLJP-a.
- 54 Nadalje, člankom 9. stavkom 1. točkom (b) Direktive određuje se da se skup različitih mjera, uključujući kršenje ljudskih prava, koje su „dovoljno ozbiljne” da utječu na pojedinca na način sličan onome iz članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive, također smatra proganjanjem.
- 55 Člankom 9. stavkom 3. Direktive određuje se da mora postojati veza između razloga za proganjanje koji uključuju vjeroispovijed, kako je utvrđeno člankom 10. stavkom 1. točkom (b) Direktive, i djela proganjanja.
- 56 Pravo na slobodu vjeroispovijedi utvrđeno člankom 10. stavkom 1. Povelje odgovara pravu zajamčenom člankom 9. EKLJP-a.
- 57 Sloboda vjeroispovijedi jedan je od temelja demokratskog društva te je temeljno ljudsko pravo. Zadiranje u slobodu vjeroispovijedi može biti toliko ozbiljno da se s njime treba postupati jednako kao u slučajevima navedenim u članku 15. stavku 2. EKLJP-a, na koji se upućuje u članku 9. stavku 1. Direktive, i voditi se njima u svrhu određivanja za koja djela posebno treba smatrati da predstavljaju proganjanje.
- 58 Međutim, to nikako ne znači da svako zadiranje u slobodu vjeroispovijedi zajamčenu člankom 10. stavkom 1. Povelje predstavlja djelo proganjanja zbog kojeg su nadležna tijela obvezna status izbjeglice u smislu članka 2. točke (d) Direktive priznati osobi koja mu je izložena.
- 59 Suprotno tome, iz teksta članka 9. stavka 1. Direktive proizlazi da za to da bi se predmetna djela mogla smatrati djelima proganjanja, mora postojati „ozbiljno kršenje” sloboda vjeroispovijedi koje ima znatan utjecaj na dotičnu osobu kako.
- 60 Djela koja predstavljaju ograničenja provedbe temeljnog prava na slobodu vjeroispovijedi u smislu članka 10. stavka 1. Povelje koje propisuje zakon, bez nastanka ikakve povrede tog prava, stoga se automatski isključuju jer su obuhvaćena člankom 52. stavkom 1. Povelje.
- 61 Ne može se smatrati ni da djela kojima se nedvojbeno krši pravo predviđeno člankom 10. stavkom 1. Povelje, ali čija težina nije jednaka težini kršenja temeljnih ljudskih prava od kojih derogacije nisu moguće na temelju članka 15. stavka 2. EKLJP-a, predstavljaju proganjanje u smislu članka 9. stavka 1. Direktive i članka 1.A Ženevske konvencije.
- 62 U svrhu određivanja, konkretno, djela za koja se može smatrati da predstavljaju proganjanje u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive, nije relevantno razlikovati

djela koja zadiru u „ključni unutarnji aspekt” (*forum internum*) temeljnog prava slobode vjeroispovijedi, koja ne uključuju aktivnosti javnog iskazivanja vjere (*forum externum*), od djela koja ne utječu na taj pretpostavljeni „ključni unutarnji aspekt”.

- 63 Takva razlika nije u skladu sa širokom definicijom pojma „religije” koja je navedena u članku 10. stavku 1. točki (b) Direktive, a koja obuhvaća sve sastavnice religije, javne ili privatne, kolektivne ili individualne. Djela koja mogu predstavljati „ozbiljno kršenje” u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive uključuju ozbiljna djela koja zadiru u slobodu tražitelja azila ne samo da prakticira vjeru u privatnim krugovima, nego i da je javno živi.
- 64 Takvo tumačenje može osigurati da se članak 9. stavak 1. Direktive primjenjuje na način da se omogući nadležnim tijelima da procijene sve vrste djela koja zadiru u temeljna prava na slobodu vjeroispovijedi, kako bi odredili jesu li po svojoj prirodi ili ponavljanju dovoljno ozbiljna da bi se smatralo da predstavljaju proganjanje.
- 65 Iz toga slijedi da se djela koja se, zbog svoje suštinske ozbiljnosti kao i ozbiljnosti posljedica za dotičnu osobu, mogu smatrati proganjanjem moraju utvrditi, ne na temelju posebnog aspekta slobode vjeroispovijedi u koju zadiru, nego na temelju prirode predmetne represije nad pojedincem i njezinih posljedica, kako je istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 52. svojeg mišljenja.
- 66 Stoga će ozbiljnost mjera i sankcija koje su donesene ili je vjerojatno da će biti donesene protiv dotične osobe odrediti predstavlja li povreda prava zajamčenog člankom 10. stavkom 1. Povelje proganjanje u smislu članka 9. stavka 1. Direktive.
- 67 U skladu s tim, povreda prava na slobodu vjeroispovijedi može predstavljati proganjanje u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive pri čemu tražitelju azila, zbog prakticiranja tog prava u njegovoj državi podrijetla, prijeti ozbiljan rizik od toga da ga počinitelji koje se navodi u članku 6. Direktive, među ostalim, proganjaju ili podvrgavaju nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.
- 68 Potrebno je napomenuti da kad, u skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive, nadležna tijela provode procjenu prijave za međunarodnu zaštitu pojedinca, moraju uzeti u obzir sva djela ili rizike kojima je tražitelj azila bio ili bi mogao biti izložen, kako bi se odredilo mogu li se, u smislu tražiteljevih osobnih okolnosti, takva djela smatrati djelima koja čine proganjanje u smislu članka 9. stavka 1. Direktive.
- 69 S obzirom na to da pojam „religija” kako je definiran člankom 10. stavkom 1. točkom (b) Direktive uključuje i sudjelovanje u formalnim vjerskim obredima privatno ili u javnosti, samostalno ili u zajednici s drugima, zabrana takvog sudjelovanja može činiti dovoljno ozbiljno djelo u smislu članka 9. stavka 1. točke (a) Direktive te, dakle, proganjanje kada, u predmetnoj državi podrijetla, postoji stvarni rizik da će tražitelja azila počinitelji navedeni u članku 6. Direktive, među ostalim, proganjati ili podvrgavati neljudskom ili ponižavajućem kažnjavanju.
- 70 Pri procjenjivanju takva rizika nadležna tijela moraju uzeti u obzir više čimbenika, kako objektivnih tako i subjektivnih. Subjektivna okolnost da je javno održavanje vjerskih obreda, koje je predmet zabrane, od osobite važnosti dotičnoj osobi kako bi sačuvala svoj vjerski identitet važan je čimbenik koji treba uzeti u obzir u određivanju razine rizika

kojem će tražitelj azila biti izložen u svojoj državi podrijetla na temelju svoje vjeroispovijedi, čak i ako takvo održavanje vjerskih obreda ne čini ključni element vjere predmetne vjerske zajednice.

- 71 Naime, iz teksta članka 10. stavka 1. točke (b) Direktive proizlazi da se područje zaštite dodijeljene na temelju proganjanja iz vjerskih razloga proteže i na oblike osobnog ili zajedničkog ponašanja koje dotična osoba smatra potrebnima – osobito one koji se „temelje na [...] vjerskom uvjerenju” – i na one propisane vjerskom doktrinom – posebno one koje „takvo uvjerenje propisuje”.
- 72 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prva dva pitanja navedena u oba slučaja treba odgovoriti da članak 9. stavak 1. točku (a) Direktive treba tumačiti u smislu da:
- ne predstavlja svako zadiranje u pravo na slobodu vjeroispovijedi kojim se krši članak 10. stavak 1. Povelje „djelo proganjanja” u smislu te odredbe Direktive;
  - djelo proganjanja može biti posljedica zadiranja u vanjsko izražavanje te slobode; i
  - u svrhu određivanja predstavlja li zadiranje u pravo na slobodu vjeroispovijedi kojim se krši članak 10. stavak 1. Povelje „djelo proganjanja”, nadležna tijela moraju utvrditi, s obzirom na osobne okolnosti dotične osobe, je li ta osoba, zbog primjene te slobode u svojoj državi podrijetla, izložena stvarnom riziku da je počinitelji navedeni u članku 6. Direktive, među ostalim, proganjaju ili podvrgavaju neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

### *Treće pitanje*

- 73 Trećim pitanjem postavljenim u oba predmeta, Bundesverwaltungsgericht u biti traži da se utvrdi treba li članak 2. točku (c) Direktive tumačiti na način da je strah od proganjanja tražitelja azila osnovan ako takva osoba može izbjeći izlaganje proganjanju u državi podrijetla suzdržavanjem od održavanja određenih vjerskih obreda u toj zemlji.
- 74 U svrhu odgovora na to pitanje, mora se imati na umu da je riječ o situaciji u kojoj, kao što je slučaj u glavnom postupku, tražitelj azila još nije bio izložen proganjanju ili izravnoj prijetnji od proganjanja na temelju svoje vjeroispovijedi.
- 75 Nepostojanje takve „ozbiljne naznake za njegov osnovani strah [osnovani strah tražitelja azila]” u smislu članka 4. stavka 4. Direktive objašnjava potrebu suda koji je uputio zahtjev da utvrdi mjeru u kojoj od tražitelja azila, kad tražitelj ne može tvrditi da se njegov strah temelji na činjenici da je već bio izložen proganjanju zbog vjeroispovijedi, može zahtijevati da po povratku u državu podrijetla nastavi izbjegavati stvarni rizik od proganjanja.
- 76 U tom pogledu treba uzeti u obzir da u sustavu Direktive, tijekom procjene toga strahuje li podnositelj zahtjeva opravdano od proganjanja, u skladu s člankom 2. točkom (c) Direktive, nadležna tijela trebaju ispitati predstavljaju li ili ne predstavljaju utvrđene okolnosti prijetnju zbog koje dotična osoba može razumno strahovati od stvarnih djela proganjanja u pogledu osobne situacije.

- 77 Ta procjena ozbiljnosti rizika, koju u svakom slučaju treba izvršena pažljivo i razborito (presuda Salahadin Abdulla i dr., t. 90.) počiva jedino na konkretnoj procjeni činjenica i okolnosti u skladu s pravilima navedenima posebno u članku 4. Direktive.
- 78 Nijedno od tih pravila ne ukazuje na to da bi se u procjeni ozbiljnosti rizika od stvarnog trpljenja djela proganjanja u određenom kontekstu trebala uzeti u obzir mogućnost koja se tražitelju azila pruža, da rizik od proganjanja izbjegne suzdržavanjem od predmetnog održavanja vjerskih obreda i, konačno, odricanjem od zaštite koja je prema Direktivi namijenjena tražiteljima azila priznavanjem statusa izbjeglice.
- 79 Iz toga slijedi da, ako je utvrđeno da će po povratku u državu podrijetla dotična osoba izvršavati vjerske obrede koji će je izložiti stvarnom riziku od proganjanja, treba joj dodijeliti status izbjeglice u skladu s člankom 13. Direktive. Činjenica da bi osoba taj rizik mogla izbjeći suzdržavanjem od održavanja vjerskih obreda u načelu nije relevantna.
- 80 U pogledu prethodnih razmatranja, na treće pitanje postavljeno u oba predmeta valja odgovoriti da članak 2. točku (c) Direktive treba tumačiti na način da je strah od proganjanja tražitelja azila osnovan ako, s obzirom na njegove okolnosti, nadležna tijela smatraju da se može smatrati razumnim da će po povratku u svoju državu podrijetla tražitelj azila održavati vjerske obrede koji će ga izložiti stvarnom riziku od proganjanja. Pri razmatranju prijave pojedinca za stjecanje statusa izbjeglice, ta nadležna tijela ne mogu razumno očekivati da se tražitelj azila suzdržava od takvih održavanja vjerskih obreda.

### **Troškovi**

- 81 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 9. stavak 1. točku (a) Direktive Vijeća 2004/83/EZ od 29. travnja 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina treće zemlje ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita te o sadržaju odobrene zaštite treba tumačiti u smislu da:**
  - ne može se svako zadiranje u pravo na slobodu vjeroispovijedi kojim se krši članak 10. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima smatrati „djelom proganjanja” u smislu te odredbe Direktive;
  - djelo proganjanja može biti posljedica zadiranja u vanjsko izražavanje te slobode; i
  - u svrhu određivanja može li zadiranje u pravo na slobodu vjeroispovijedi kojim se krši članak 10. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima predstavljati „djelo proganjanja”, nadležna tijela moraju utvrditi, u pogledu osobnih okolnosti dotične osobe, postoji li za tu osobu, kao posljedica

primjene tog prava u državi podrijetla, ozbiljan rizik da je počinitelji navedeni u članku 6. Direktive 2004/83, među ostalim, proganjaju ili podvrgnu neljudskom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

2. Članak 2. Direktive 2004/83 treba tumačiti na način da je strah od proganjanja tražitelja azila osnovan ako, s obzirom na njegove okolnosti, nadležna tijela smatraju da se može smatrati razumnim da će po povratku u svoju državu podrijetla tražitelj azila održavati vjerske obrede koji će ga izložiti stvarnom riziku od proganjanja. Pri razmatranju prijave pojedinca za stjecanje statusa izbjeglice, ta nadležna tijela ne mogu razumno očekivati da se tražitelj azila suzdržava od takvih održavanja vjerskih obreda.

[Potpisi]

---

\*Jezik postupka: njemački