

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 21 september 2023 (\*)

”Begäran om förhandsavgörande – Området med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemensam asylpolitik – Villkor för att åtnjuta flyktingstatus – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 10.1 e och 10.2 – Skäl till förföljelse – ’Politisk åskådning’ – Begrepp – Politisk åskådning som har tagit form i den mottagande medlemsstaten – Artikel 4 – Bedömning av huruvida det föreligger välgrundad fruktan för förföljelse på grund av politisk åskådning”

I mål C-151/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 16 februari 2022, som inkom till domstolen den 2 mars 2022, i målet

S,

A

mot

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR),**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe samt domarna M. Safjan, N. Piçarra (referent), N. Jääskinen och M. Gavalec,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- S, genom M.M.J. van Zantvoort, advocate,
- Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), genom C.J. Ullersma, advocate,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och A. Hanje, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, av J. Möller och A. Hoesch, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, av A. Azéma och F. Wilman, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

## Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 10.1 e 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 Begäran har framställts i två mål mellan å ena sidan A respektive S och å andra sidan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhet och rättsskipning, Nederländerna) (nedan kallad Staatssecretaris). Målen rör Staatssecretaris beslut att neka dessa två personer flyktingstatus.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Internationell rätt*

- 3 I artikel 1 A.2 första stycket i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 och trädde i kraft den 22 april 1954 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (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, anges att som ”flykting” räknas den som ”i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska 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 att begagna sig av sagda lands skydd”.

#### *Unionsrätt*

- 4 Skälen 4, 12 och 16 i direktiv 2011/95 lyder enligt följande:

”(4) [Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951] och protokollet utgör grundstenen i det folkrättsliga systemet för skydd av flyktingar.

...

(12) Huvudsyftet med detta direktiv är dels att garantera att medlemsstaterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, dels att garantera att en miniminivå av förmåner är tillgänglig för dessa personer i samtliga medlemsstater.

...

(16) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. 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.”
- 5 I artikel 2 i direktivet 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.

...”

- 6 Artikel 4 i direktivet har rubriken ”Bedömning av fakta och omständigheter”. I punkterna 3 och 5 i den artikeln föreskrivs följande:

”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 ...
- 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 ...
- d) Om den sökande efter att ha lämnat ursprungslandet ägnat sig åt en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd, ska man bedöma om denna verksamhet skulle utsätta den sökande för förföljelse ... om han eller hon återvänder till landet.

...

4. Det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse ... eller för direkta hot om sådan förföljelse ... är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad ... såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse ... inte kommer att upprepas.

5. När medlemsstaterna tillämpar principen att det är den sökandes skyldighet att styrka sin ansökan om internationellt skydd, och den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis, ska sådana uppgifter inte behöva bekräftas om följande villkor är uppfyllda:

- a) Sökanden har gjort en genuin ansträngning för att styrka sin ansökan.
- b) Alla relevanta faktorer som den sökande förfogar över har lagts fram och en tillfredsställande förklaring har lämnats till varför andra relevanta faktorer saknas.
- c) Sökandens uppgifter befinns vara sammanhängande och rimliga och strider inte mot tillgänglig specifik och allmän information som rör den sökandes ärende.

...

e) Sökandens allmänna trovärdighet är fastställd.”

7 Artikel 6 i direktivet har följande lydelse:

”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,

...”

8 I artikel 9 i direktiv 2011/95 anges kriterierna för att en handling ska betraktas som förföljelse i den mening som avses i artikel 1 A i Genèvekonventionen. Nämnade artikel 9 innehåller en icke uttömmande lista över olika former av förföljelse, och där föreskrivs att det måste finnas ett samband mellan förföljelsen och de skäl för förföljelse som anges i direktivets artikel 10.

9 Artikel 10 i direktivet har rubriken ”Skäl till förföljelsen” och innehåller följande bestämmelser:

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

...

b) Begreppet religion ska särskilt omfatta teistiska, icke-teistiska och ateistiska trosuppfattningar, deltagande i eller avstående från deltagande i formella privata eller offentliga gudstjänster, enskilt eller tillsammans med andra, samt andra religiösa handlingar eller åsiktsyttringar, eller former av personligt eller gemensamt handlande grundat på eller påbjudet genom någon trosriktning.

...

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

...

e) Begreppet politisk åskådning ska särskilt inbegripa när någon har en åsikt, tanke eller tro i en fråga som rör de potentiella aktörer som utövar förföljelse enligt artikel 6 och deras politik eller metoder, oavsett om sökanden har handlat i linje med denna åsikt, tanke eller tro.

2. Vid bedömningen av huruvida en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är det irrelevant huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning som är skälet till förföljelsen, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen.”

10 Artikel 13 i samma direktiv har rubriken ”Beviljande av flyktingstatus” och innehåller följande bestämmelse:

”Medlemsstaterna ska bevilja en tredjelandsmedborgare eller en statslös person flyktingstatus om han eller hon kan betraktas som flykting enligt kapitlen II och III.”

### ***Nederländsk rätt***

11 I kapitel C2 punkt 3.2 i Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års utlänningscirkulär) av den 2 mars 2001 (Stert. 2001, nr 64), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”...

## Politisk åskådning

Den omständigheten att utlänningen inte kan uttrycka sin politiska åskådning i sitt ursprungsland på samma sätt som i Nederländerna utgör inte ett tillräckligt skäl för att bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl ...

Vid prövningen av en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl ska [Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (immigrations- och medborgarskapsmyndigheten)] under alla omständigheter även beakta följande:

- a. Huruvida det är fråga om en grundläggande politisk åskådning. IND ska bedöma huruvida denna politiska åskådning för utlänningen är särskilt viktig för hans eller hennes identitet eller samvete.
- b. Det sätt på vilket utlänningen har gett uttryck för sin politiska åskådning, oavsett om detta har skett i ursprungslandet, i Nederländerna eller någon annanstans, samt det sätt på vilket han eller hon avser att (fortsätta) ge uttryck för sin politiska åskådning efter återvändandet.
- c. Huruvida utlänningen tidigare har haft problem med myndigheterna på grund av sin politiska åskådning eller av andra skäl.
- d. Huruvida det sätt på vilket utlänningen har gett uttryck för sin politiska åskådning och önskar ge uttryck för den efter ett återvändande kommer att leda till sådan förföljelse som avses i artikel 3.36 i Voorschrift Vreemdelingen 2000 [(2000 års utlänningsförordning) av den 18 december 2000 (Stcrt. 2001, nr 10)].
- e. Huruvida det är troligt att myndigheterna har fått kännedom om hur utlänningen tidigare gett uttryck för sin politiska åskådning.

I fall där det föreligger en grundläggande politisk åskådning kräver IND inte någon återhållsamhet om (den av den utländska medborgaren planerade) verksamheten hänger samman med denna grundläggande politiska åskådning. Däremot kräver IND att återhållsamhet iakttas om det inte är fråga om någon grundläggande politisk åskådning.

IND gör en bedömning av om de åtgärder och sanktioner som på grund av dessa uttryck eller handlingar, som följer av en grundläggande politisk åskådning, kommer att vidtas mot utlänningen om han eller hon återvänder till ursprungslandet är tillräckligt hårda för att det ska vara fråga om förföljelse.

Även om det inte rör sig om en grundläggande politisk åskådning gör IND en bedömning av om den utländska medborgarens politiska verksamhet eller uttryck för politiska åsikter i ursprungslandet, i Nederländerna eller någon annanstans har kommit till myndigheternas kännedom, eller kommer att komma till myndigheternas kännedom, och därmed utgör ett tillräckligt skäl för att det ska anses föreligga en välgrundad fruktan för förföljelse vid ett återvändande på grund av den politiska åskådning som han eller hon tillskrivs.

...”

## Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

### *Det första målet vid den nationella domstolen*

- 12 S, som är sudanesisk medborgare, kom till Nederländerna den 21 januari 2012. I sin fjärde asylansökan till Staatssecretaris angav hon att hon, om hon återvände till sitt ursprungsland, skulle förföljas av de sudanesiska myndigheterna på grund av hennes politiska verksamhet i Nederländerna till stöd dels för partiet Oumma, som tillhörde alliansen ”forces of freedom and change” och som samordnade den sudanesiska revolutionen under år 2019, dels för Darfur Vereniging Nederland (Darfur-föreningen i Nederländerna).
- 13 S hävdade också att hon hade deltagit i drygt ett tiotal evenemang som anordnats i Nederländerna mot den sudanesiska regeringen, under vilka hon hade skanderat slagord mot den sudanesiska regimen, att hon hade informerat andra kvinnor om Oummas verksamhet och uppmuntrat dem att delta i dessa evenemang samt att

hon hade kritiserat den sudanesiska regeringen på sina Facebook- och Twitterkonton.

- 14 S har emellertid inte i någon av sina asylansökningar gjort gällande att hon när hon fortfarande befann sig i Sudan hade gett uttryck för någon politisk åskådning som tvingade henne att lämna landet. Hon har inte heller påstått att de sudanesiska myndigheterna har fått kännedom om den politiska åskådning som hon gett uttryck för efter sin avresa.
- 15 Staatssecretaris avslog genom beslut av den 30 augusti 2019 den ansökan som S lämnat in om tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl. I motiveringen angavs att de uppgifter som S lämnat om sin verksamhet i Nederländerna visserligen var tillförlitliga men att denna verksamhet inte var resultatet av en skyddsvärd politisk åskådning. Staatssecretaris fann att S inte tydligt angett vad denna politiska åskådning bestod i, inte uppgett att den skulle vara av grundläggande vikt för henne, och inte heller preciserat vilka konkreta handlingar som hon avsåg utföra i framtiden på grund av denna politiska åskådning.
- 16 Genom dom av den 20 maj 2020 biföll Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag, Nederländerna) överklagandet från S och upphävde beslutet. Domstolen slog fast att S hade styrkt att hon hade en ”politisk åskådning” i den mening som avses i artikel 10.1 e i direktiv 2011/95. Den fann att frågan huruvida den politiska åskådningen var skyddsvärd skulle bedömas utifrån punkterna 80, 82 och 86 i *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, som upprättats av Förenta nationernas flyktingkommissariat (UNHCR), i dess omarbetade version från februari 2019 (HCR/1P/4/FRE/REV.4) (nedan kallad handläggningshandboken). Nämnda domstol fann även att kravet i 2000 års utlänningscirkulär på att den politiska åskådningen ska vara ”grundläggande” är tvetydigt och förväxlas med de kriterier som är tillämpliga när det gäller förföljelsegrunden ”religion”.
- 17 Staatssecretaris överklagade domen till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), som är den domstol som hänskjutit tolkningsfrågorna, och gjorde gällande att underinstansen gjort en felaktig bedömning genom att slå fast att förföljelsegrunderna ”politisk åskådning” och ”religiös tro” är av olika slag. För båda dessa förföljelsegrunder gäller nämligen att det ska provas om den åskådning eller den tro som sökanden åberopar är så avgörande för vederbörandes identitet eller samvete att det inte kan krävas att han eller hon avsvär sig eller hemlighåller den vid ett återvändande till ursprungslandet.
- 18 S gav in ett anslutningsöverklagande mot den ovan i punkt 16 nämnda domen av den 20 maj 2020 och bestred underinstansens slutsats att bedömningen av huruvida en sökande uppfyllt villkoren för att erhålla flyktingstatus är beroende av hur betydelsefull och hur stark hans eller hennes politiska åskådning är. Hon anförde att varken direktiv 2011/95 eller handläggningshandboken innehåller något krav på att denna politiska åskådning ska vara ”grundläggande” för att vara skyddsvärd.

#### ***Det andra målet vid den nationella domstolen***

- 19 A, som är sudanesisk medborgare, kom till Nederländerna den 20 juli 2011. I sin andra asylansökan angav A att han, om han återvände till sitt ursprungsland, skulle förföljas av de sudanesiska myndigheterna på grund av sina kritiska uttalanden i Nederländerna om den politiska situationen i Sudan och på grund av de initiativ han tagit för att stärka rättigheterna för Al-Gimir-stammen i Västdarfur.
- 20 Det framgår av beslutet om hänskjutande att de uppgifter som A lämnade i samband med sin första asylansökan för att styrka att han före sin avresa från Sudan hade gripits och torterats på grund av misstankar om medlemskap i ett politiskt oppositionsparti inte ansågs tillförlitliga. För övrigt blev A politiskt aktiv i Nederländerna först efter det att han fått avslag på sin första asylansökan.
- 21 Genom beslut av den 18 juni 2020 avslog Staatssecretaris A:s ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd av asylskäl och utfärdade ett inreseförbud mot honom med motiveringen att han inte hade styrkt att hans politiska verksamhet i Nederländerna var ett resultat av en grundläggande politisk åskådning.
- 22 Genom dom av den 28 augusti 2020 ogillade Rechtbank Den Haag (Domstolen i Haag) A:s överklagande av Staatssecretaris beslut. Nämnda domstol fann att Staatssecretaris hade gjort en riktig bedömning när den fann det vara osannolikt att A:s politiska verksamhet i Nederländerna skulle vara ett resultat av en grundläggande politisk åskådning. Domstolen underströk att A varken hade preciserat vad de evenemang som han hade

deltagit i handlade om eller i vilket syfte han hade deltagit i dessa.

- 23 A överklagade domen och kritiserade underinstansen bland annat för att inte ha konstaterat att Staatssecretaris beslutspraxis inte följer någon enhetlig linje avseende begreppet ”politisk åskådning” i den mening som avses i artikel 10.1 e i direktiv 2011/95. A anförde att det under alla omständigheter varken framgår av direktivet eller av handläggningshandboken att denna politiska åskådning ska vara ”grundläggande” för att vara skyddsvärd.
- 24 I dessa båda mål har Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) särskilt ställt sig frågan huruvida det krävs en ”viss styrka” hos en politisk åskådning för att omfattas av begreppet ”politisk åskådning” i den mening som avses i artikel 10.1 e i direktiv 2011/95 i en situation där sökanden ännu inte på ett negativt sätt har tilldragit sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland. Domstolen vill även få klarhet i huruvida och i vilken utsträckning en sådan omständighet är relevant för bedömningen av huruvida en ansökan om internationellt skydd är välgrundad.
- 25 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara de två nationella målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska artikel 10.1 e i [direktiv 2011/95] tolkas så, att förföljelsegrunden politisk åskådning även kan åberopas av sökande som enbart säger sig ha och/eller ge uttryck för en politisk åsikt, utan att de varken under sin tid i ursprungslandet eller sedan de bosatt sig i det mottagande landet på ett negativt sätt har tilldragit sig uppmärksamhet från en aktör som utövar förföljelse?
- 2) För det fall fråga 1 ska besvaras jakande, och det således räcker att en person har en politisk åsikt för att denne ska anses ha en politisk åskådning, vilken hänsyn ska det vid prövningen och bedömningen av en asylansökan, det vill säga vid prövningen av huruvida det finns faktisk grund för sökandens fruktan för förföljelse, i så fall tas till hur stark denna politiska åsikt, tanke eller tro är och hur betydelsefulla de handlingar som denna leder till är för utlänningsen?
- 3) För det fall fråga 1 ska besvaras nekande, krävs det i så fall att det rör sig om en djupt rotad politisk åskådning, och om så inte är fallet, vilket kriterium ska i så fall användas och hur ska detta tillämpas?
- 4) För det fall det krävs att det rör sig om en djupt rotad politisk åskådning, kan en sökande som inte styrkt att vederbörande har en djupt rotad politisk åskådning vid ett återvändande till ursprungslandet i så fall förväntas avstå från att ge uttryck för sin politiska åskådning, för att undvika att på ett negativt sätt tilldra sig uppmärksamhet från en aktör som utövar förföljelse?”

## **Prövning av tolkningsfrågorna**

### ***Den första, den tredje och den fjärde frågan***

- 26 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 10.1 e och 10.2 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att det för att en sökandes åsikter, tankar eller tro ska kunna omfattas av begreppet ”politisk åskådning” när sökanden aldrig på ett negativt sätt har tilldragit sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland, räcker att sökanden säger sig ha eller uttrycka en sådan åsikt, tanke eller tro.
- 27 Det framgår av artikel 10.1 e i direktiv 2011/95 att ”[b]egreppet politisk åskådning ... särskilt [ska] inbegripa när någon har en åsikt, tanke eller tro i en fråga som rör de potentiella aktörer som utövar förföljelse enligt artikel 6 och deras politik eller metoder, oavsett om sökanden har handlat i linje med denna åsikt, tanke eller tro”. I artikel 10.2 i direktivet anges att det ”[v]id bedömningen av huruvida en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är ... irrelevant huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om ... politisk åskådning som är skälet till förföljelsen, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen”.
- 28 Enligt fast rättspraxis följer det såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen. Tolkningen ska göras med

beaktande av, inte bara ordalydelsen, utan även det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (dom av den 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punkt 11, och dom av den 2 juni 2022, T.N. och N.N. (Förklaring om avstående från arv), C-617/20, EU:C:2022:426, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 29 För det första framgår det av själva lydelsen i artikel 10.1 e och 10.2 i direktiv 2011/95 att begreppet ”politisk åskådning” ska ges en vid tolkning. Detta framgår först och främst av att uppräkningsen av vad som kan vara utmärkande för en politisk åskådning inte är uttömmande, vilket följer av användningen av adverbet ”särskilt”. Det kan vidare konstateras att det inte endast är ”åsikter” som nämns, utan även ”tankar” eller ”tro” i en fråga som rör aktörer som kan komma att utöva förföljelse, och deras ”politik” eller ”metoder”, nämns i bestämmelsen, och att det inte krävs att sökanden nödvändigtvis har handlat i linje med denna åsikt, tanke eller tro. Slutligen framhåller domstolen att tyngdpunkten läggs på huruvida de aktörer som kan komma att utöva förföljelse uppfattar denna åsikt, tanke eller tro som politisk, och inte på sökandens personliga bevekelsegrunder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, Migracijos departamentas (Skälen till förföljelse grundar sig på politisk åskådning), C-280/21, EU:C:2023:13, punkt 26).
- 30 Av detta följer att ordalydelsen i artikel 10.1 e och 10.2 i direktiv 2011/95, oavsett vilken språkversion som beaktas, inte ger vid handen att en åsikt, tanke eller tro, som sökanden påstår sig ha eller uttrycka, för att omfattas av begreppet ”politisk åskådning”, i den mening som avses i dessa bestämmelser, måste vittna om en viss grad av övertygelse, eller vara så djupt rotad hos honom eller henne att vederbörande vid ett återvändande till ursprungslandet inte skulle kunna avhålla sig från att ge uttryck för denna åsikt, tanke eller tro i syfte att undvika att på ett negativt sätt tilldra sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i det landet.
- 31 Att begreppet ”politisk åskådning” ska ges en vid tolkning bekräftas, för det andra, av den allmänna kontext som begreppet ”politisk åskådning” i den mening som avses i artikel 10.1 e och 10.2 i direktiv 2011/95 ingår i. Det framhålls nämligen i riktlinjerna i handlägningshandboken, som det är viktigt att använda som referenspunkt med hänsyn till den särskilda betydelse denna har på grund av den roll som UNHCR tillskrivs i Genèvekonventionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 maj 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punkt 57), att begreppet ”politisk åskådning” kan omfatta alla åsikter eller frågor som berör statsapparaten, regeringen, samhället eller en politik, oavsett hur stark den är eller hur pass djupt rotad den är hos sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, Migracijos departamentas (Skälen till förföljelse grundar sig på politisk åskådning), C-280/21, EU:C:2023:13, punkt 27).
- 32 Vad gäller den särskilda kontexten för direktiv 2011/95 ska det erinras om att ”politisk åskådning”, i linje med artikel 1 A punkt 2 första stycket i Genèvekonventionen, utgör ett av de fem ”skäl till förföljelse” som räknas upp i artikel 10 i direktiv 2011/95. De övriga skälen är ras, religion, nationalitet och tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Vart och ett av dessa ”skäl till förföljelse” utgör ett eget och separat begrepp, och de fem leden i artikel 10.1 innehåller självständiga definitioner för dessa skäl.
- 33 Mot bakgrund av den hänskjutande domstolens frågor ska det särskilt påpekas att förföljelsegrunden ”religion” och förföljelsegrunden ”politisk åskådning”, i artikel 10.1 b respektive artikel 10.1 e, såsom anges i skäl 16 i direktiv 2011/95, syftar till att främja olika grundläggande rättigheter som har olika innehåll och räckvidd. I det första fallet handlar det om tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, som garanteras i artikel 10.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I det andra fallet rör det sig om yttrandefrihet, som garanteras i artikel 11 i stadgan, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Av detta följer att man i princip inte bör göra en bedömning av dessa två ”skäl till förföljelse” utan att beakta denna skillnad.
- 34 Vidare ska det påpekas att det endast är med avseende på det ”skäl till förföljelse” som gäller ”tillhörighet till viss samhällsgrupp”, som avses i artikel 10.1 d i direktiv 2011/95, som det hänvisas till en ”egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den”. Att ställa ett sådant krav vid definieringen av begreppet ”politisk åskådning” i den mening som avses i artikel 10.1 e och 10.2 i direktivet skulle således innebära en otillbörlig begränsning av den räckvidd som sistnämnda begrepp ska ges.
- 35 För det tredje stöds en vid tolkning av begreppet ”politisk åskådning”, i den mening som avses i dessa bestämmelser, av syftet med direktivet, vilket bland annat (såsom anges i skäl 12 i direktivet) är att på



grundval av gemensamma kriterier fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd.

36 Såsom UNHCR har påpekat i sitt skriftliga yttrande skulle nämligen en sökande, även för det fall den politiska åskådning som denne åberopat inte vittnar om en viss grad av övertygelse, eller ens är ”grundläggande” eller djupt rotad hos vederbörande, ändå vid ett återvändande till ursprungslandet kunna löpa en reell risk för att utsättas för förföljelse på grund av denna politiska åskådning eller den politiska åskådning som aktörer som kan komma att utöva förföljelse skulle kunna föranledas att tillskriva honom eller henne med beaktande av den sökandes personliga situation och den allmänna kontexten i det landet. Ur detta perspektiv är det endast en vid tolkning av begreppet ”politisk åskådning”, när det utgör ett skäl till förföljelse, som kan säkerställa att det mål som nämns i föregående punkt uppnås.

37 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första, den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 10.1 e och 10.2 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att det för att en sökandes åsikter, tankar eller tro ska kunna omfattas av begreppet ”politisk åskådning” när sökanden aldrig på ett negativt sätt har tilldragit sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland, räcker att sökanden säger sig ha eller uttrycka en sådan åsikt, tanke eller tro. Detta påverkar inte bedömningen av huruvida sökandens fruktan för förföljelse på grund av dennes politiska åskådning är välgrundad.

### ***Den andra frågan***

38 Inom ramen för det samarbetsförfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF kan EU-domstolen tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, punkt 8, och dom av den 1 augusti 2022, TL (Ingen tolkning och översättning), C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, punkt 37).

39 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen inte hänvisat till någon viss bestämmelse i den andra tolkningsfrågan. Det framgår dock av begäran om förhandsavgörande att nämnda domstol önskar få det klargjort vilka kriterier som ska tillämpas vid bedömningen av det skäl till förföljelse som avses i artikel 10.1 e i direktiv 2011/95. Denna bedömning styrs av bestämmelserna i artikel 4 i direktivet, angående bedömningen av fakta och omständigheter, och närmare bestämt av artikel 4.3–4.5.

40 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.3–4.5 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att medlemsstaternas behöriga myndigheter, vid bedömningen av huruvida en sökandes fruktan för förföljelse på grund av politisk åskådning är välgrundad, ska beakta den grad av övertygelse som den politiska åskådningen vittnar om, och i synnerhet pröva huruvida den politiska åskådningen är så djupt rotad hos honom eller henne att vederbörande vid ett återvändande till ursprungslandet inte skulle kunna avhålla sig från att ge uttryck för den och därigenom skulle utsätta sig för risken att bli föremål för förföljelse i den mening som avses i artikel 9 i direktivet.

41 Det ska inledningsvis erinras om följande. Även om bestämmelserna i artikel 4 i direktiv 2011/95 är tillämpliga på samtliga ansökningar om internationellt skydd, oavsett vilka skäl för förföljelse som har åberopats till stöd för dessa, ankommer det 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 25 januari 2018, F, C-473/16, EU:C:2018:36, punkt 36).

42 Enligt regelverket i direktiv 2011/95 ska bedömningen av huruvida en sökandes fruktan för förföljelse på grund av ”politisk åskådning”, i den mening som avses i artikel 10.1 e och 10.2 i direktivet, är välgrundad, enligt artikel 4.3 i direktivet vara individuell och göras i varje enskilt fall. När de behöriga myndigheterna gör en sådan bedömning ska de utreda huruvida de fastställda omständigheterna utgör ett sådant hot att den berörda personen, med hänsyn till dennes personliga omständigheter, kan hysa välgrundad fruktan för att faktiskt utsättas för förföljelse. Denna bedömning, som i samtliga fall ska präglas av uppmärksamhet och försiktighet, ska enbart bygga på en konkret utvärdering av fakta och omständigheter i enlighet med de regler som uppställs i bland annat artikel 4.3–4.5 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den

- 43 I leden a–e i artikel 4.3 i direktiv 2011/95 räknas de aspekter upp som ska beaktas för detta ändamål. Där ingår bland annat alla relevanta uppgifter om sökandens ursprungsland vid den tidpunkt då beslut fattas om ansökan, utsagor och handlingar om huruvida sökanden har varit eller kan bli utsatt för förföljelse samt sökandens personliga ställning och förhållanden. Enligt artikel 4.4 i direktivet är det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller för direkta hot om sådan förföljelse en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse inte kommer att upprepas.
- 44 Slutligen innehåller artikel 4.5 i direktivet de kumulativa villkor som när den sökandes uppgifter inte kan styrkas av skriftliga eller andra bevis måste vara uppfyllda för att uppgifterna inte ska behöva bekräftas. Bland annat krävs att sökandens uppgifter är sammanhängande och rimliga samt att sökanden åtnjuter allmän trovärdighet.
- 45 Av det ovan anförda följer att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska göra en uttömmande och ingående prövning av samtliga relevanta omständigheter avseende sökandens särskilda personliga förhållanden och den allmänna kontexten i sökandens ursprungsland, bland annat dess politiska, rättsliga, judiciella, historiska och sociokulturella aspekter, för att avgöra huruvida sökanden har välgrundad fruktan för att personligen bli föremål för förföljelse på grund av sin politiska åskådning, och särskilt den politiska åskådning som de aktörer som kan komma att utöva förföljelse i vederbörandes ursprungsland skulle kunna föranledas att tillskriva honom eller henne (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 januari 2023, Migracijos departamentas (Skälen till förföljelse grundar sig på politisk åskådning), C-280/21, EU:C:2023:13, punkterna 33 och 38).
- 46 Den grad av övertygelse som den av sökanden åberopade politiska åskådningen vittnar om och sökandens eventuella deltagande i verksamhet som syftar till att främja dessa politiska åsikter är, i detta sammanhang, av relevans för den individuella bedömningen av sökandens ansökan i enlighet med artikel 4.3 i direktiv 2011/95. Dessa omständigheter inverkar nämligen på bedömningen av risken för att sökanden på ett negativt sätt kan ha tilldragit sig – eller kommer att tilldra sig – uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland och för att sökanden, vid ett återvändande till det landet, utsätts för förföljelse.
- 47 Den omständigheten att en sökande på grund av den politiska åskådning som han eller hon har gett uttryck för eller den verksamhet som han eller hon eventuellt har deltagit i för att främja dessa politiska åsikter, under sin vistelse i ursprungslandet eller efter att ha lämnat det landet, på ett negativt sätt redan har tilldragit sig uppmärksamhet från de aktörer som kan utöva förföljelse i landet, är – även den – en relevant omständighet vid den individuella bedömning som ska göras enligt artikel 4.3 i direktiv 2011/95.
- 48 I en situation där en sökande hävdar att han eller hon efter att ha lämnat ursprungslandet har haft eller har uttryckt en viss åsikt, tanke eller tro, men inte har visat att denne på ett negativt sätt har tilldragit sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i det landet, vilket kan föranleda dessa att utsätta sökanden för förföljelse om denne återvänder till sitt ursprungsland gäller således följande. När medlemsstaternas behöriga myndigheter gör den individuella bedömning av ansökan som de är skyldiga att göra ska de beakta bland annat den grad av övertygelse som den av sökanden åberopade politiska åskådningen vittnar om och sökandens eventuella deltagande i verksamhet som syftar till att främja dessa politiska åsikter. Dessa myndigheter kan för den skull dock inte kräva att denna politiska åskådning ska vara så djupt rotad hos sökanden att denne vid ett återvändande till ursprungslandet inte skulle kunna avhålla sig från att ge uttryck för den i syfte att undvika att på ett negativt sätt tilldra sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i det landet vilket kan föranleda dessa att utsätta sökanden för förföljelse i den mening som avses i artikel 9 i direktiv 2011/95.
- 49 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 4.3–4.5 i direktiv 2011/95 ska tolkas så, att medlemsstaternas behöriga myndigheter, vid bedömningen av huruvida en sökandes fruktan för förföljelse på grund av dennes politiska åskådning är välgrundad, ska ta hänsyn till huruvida denna politiska åskådning på grund av den grad av övertygelse med vilken den uttrycks och sökandens eventuella deltagande i verksamhet som syftar till att främja dessa politiska åsikter har tilldragit sig eller kan tilldra sig uppmärksamhet på ett negativt sätt från de aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland. Dock krävs det inte att den politiska åskådningen är så djupt rotad hos sökanden att

vederbörande vid ett återvändande till ursprungslandet inte skulle kunna avhålla sig från att ge uttryck för den och därigenom skulle utsätta sig för risken att bli föremål för förföljelse i den mening som avses i artikel 9 i direktivet.

## Rättegångskostnader

- 50 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 10.1 e och 10.2 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 det för att en sökandes åsikter, tankar eller tro ska kunna omfattas av begreppet ”politisk åskådning” när sökanden aldrig på ett negativt sätt har tilldragit sig uppmärksamhet från aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland, räcker att sökanden säger sig ha eller uttrycka en sådan åsikt, tanke eller tro. Detta påverkar inte bedömningen av huruvida sökandens fruktan för förföljelse på grund av dennes politiska åskådning är välgrundad.**

- 2) **Artikel 4.3–4.5 i direktiv 2011/95**

**ska tolkas så,**

**att medlemsstaternas behöriga myndigheter, vid bedömningen av huruvida en sökandes fruktan för förföljelse på grund av dennes politiska åskådning är välgrundad, ska ta hänsyn till huruvida denna politiska åskådning på grund av den grad av övertygelse med vilken den uttrycks och sökandens eventuella deltagande i verksamhet som syftar till att främja dessa politiska åsikter har tilldragit sig eller kan tilldra sig uppmärksamhet på ett negativt sätt från de aktörer som kan komma att utöva förföljelse i sökandens ursprungsland. Dock krävs det inte att den politiska åskådningen är så djupt rotad hos sökanden att vederbörande vid ett återvändande till ursprungslandet inte skulle kunna avhålla sig från att ge uttryck för den och därigenom skulle utsätta sig för risken att bli föremål för förföljelse i den mening som avses i artikel 9 i direktivet.**

Underskrifter

---

\* Rättegångsspråk: nederländska.