Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

30. januar 2014*

»Direktiv 2004/38/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus — personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelsesstatus — artikel 15, litra c) — alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt — begrebet »intern væbnet konflikt« — selvstændig fortolkning på grundlag af den humanitære folkeret — bedømmelseskriterier«

I sag C-285/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Belgien) ved afgørelse af 16. maj 2012, indgået til Domstolen den 7. juni 2012, i sagen:

Aboubacar Diakité

mod

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Fjerde Afdeling, og dommerne M. Safjan, J. Malenovský og A. Prechal,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. maj 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Aboubacar Diakité ved avocate D. Caccamisi

— den belgiske regering ved T. Materne og C. Pochet, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved T. Henze, N. Graf Vitzthum og B. Beutler, som befuldmægtigede

— den franske regering ved D. Colas, som befuldmægtiget

* Processprog: fransk.

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Christie og A. Robertson, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Simor

— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. juli 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, litra c), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12, herefter »direktivet«).

2 Anmodningen er fremsat inden for rammerne af en tvist mellem den guineanske statsborger Aboubacar Diakité og Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (herefter »Commissaire général«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at meddele vedkommende afslag på subsidiær beskyttelse.

Retsforskrifter

International ret

3 Artikel 3, der findes med samme ordlyd i de fire Genèvekonventioner af 12. august 1949, henholdsvis konvention (I) til forbedring af såredes og syges vilkår i de væbnede styrker i felten, konvention (II) til forbedring af såredes, syges og skibbrudnes vilkår i de væbnede styrker på søen, konvention (III) om behandling af krigsfanger og konvention (IV) om beskyttelse af civile personer i krigstid (herefter »de fire Genèvekonventioner«), bestemmer:

»Hvor der på en af De Høje Kontraherende Parters territorium opstår en væbnet konflikt, er enhver af de stridende parter, selv om konflikten ikke er af international karakter, forpligtet til som mindstemål at bringe følgende bestemmelser til anvendelse:

1) Personer, der ikke deltager aktivt i fjendtlighederne, herunder sådanne medlemmer af de væbnede styrker, som har nedlagt våbnene, og sådanne personer, der er gjort ukampdygtige som følge af sygdom, sår, tilbageholdelse eller en hvilken som helst anden omstændighed, skal under alle forhold behandles humant […]

   I dette øjemed er og forbliver følgende handlinger […] forbudt i forhold til ovennævnte personer:

   a) vold mod liv og legeme […]

   […]

   c) krænkelse af den personlige værdighed, i særdeleshed ydmygende og nedværdigende behandling

[…]«

4 Artikel 1 i tillægsprotokol af 8. juni 1977 til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 om beskyttelse af ofre i ikke-internationale væbnede konflikter (protokol II), bestemmer:

»1. Denne protokol, der udbygger og supplerer den fælles artikel 3 i [de fire] Genèvekonventioner […] uden at ændre de gældende betingelser for dens anvendelse, skal anvendes i alle væbnede konflikter, som ikke omfattes af artikel 1 i tillægsprotokollen til [de fire] Genèvekonventioner […] vedrørende beskyttelse af ofrene i internationale væbnede konflikter (protokol I), og som finder sted på en Høj Kontraherende Parts territorium mellem dens væbnede styrker og fjendtlige væbnede styrker eller andre organiserede væbnede grupper, som, under ansvarlig kommando udøver en sådan kontrol over en del af dens territorium, at det sætter dem i stand til at gennemføre vedholdende og samlede militære operationer samt til at opfylde denne protokol.

2. Denne protokol skal ikke finde anvendelse i tilfælde af interne uroligheder og spændinger, såsom optøjer isolerede og sporadiske voldshandlinger og andre lignende handlinger, som ikke er væbnede konflikter.«

EU-retten

5 5., 6. og 24. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»(5) Det hedder endvidere i Det Europæiske Råds konklusioner fra Tammerfors, at bestemmelser om flygtningestatus bør suppleres med foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status.

(6) Hovedformålet med dette direktiv er dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, og dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater.

[...]

(24) Der bør også fastsættes minimumsstandarder for definition og indhold af subsidiær beskyttelsesstatus. Subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelse af flygtninge i henhold til konventionen (om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)].«

6 Ifølge direktivets artikel 2, litra e), forstås ved »»person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der ikke anerkendes som flygtning, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun tidligere havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15 […], og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse«.

7 Direktivets artikel 15 med overskriften »Alvorlig overlast« bestemmer:

»Ved alvorlig overlast forstås:

[...]

c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.«

Belgisk ret

8 Artikel 48/4 i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold samt udvisning fra statens område (7) (herefter »lov af 15. december 1980«), bestemmer:

»Stk. 1. Subsidiær beskyttelse tildeles en udlænding, der ikke kan anerkendes som flygtning, og som ikke er berettiget til opholdstilladelse efter artikel 9b, men for hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende, hvis han eller hun sendes tilbage til sit hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, til det land, hvor han eller hun havde sit sædvanlige opholdssted, vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i stk. 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse […]

Stk. 2. Ved alvorlig overlast forstås:

[...]

c) alvorlig trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med intern eller international væbnet konflikt.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9 Den 21. februar 2008 indgav Aboubacar Diakité en første ansøgning om asyl i Belgien under henvisning til den undertrykkelse og vold, som han angiveligt havde været udsat for i sit hjemland på grund af sin deltagelse i protestbevægelser mod det siddende styre.

10 Commissaire général afviste at anerkende Aboubacar Diakité som flygtning og at tildele ham subsidiær beskyttelsesstatus. Disse to afgørelser blev stadfæstet af Conseil du contentieux des étrangers.

11 Aboubacar Diakité rejste derefter ikke til sit hjemland, men indgav den 15. juli 2010 en anden ansøgning om asyl til de belgiske myndigheder.

12 Den 22. oktober 2010 afslog Commissaire général på ny at tildele Aboubacar Diakité flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Afslaget på at tildele subsidiær beskyttelse blev begrundet med henvisning til, at der ikke på daværende tidspunkt blev begået vilkårlig vold eller forelå en væbnet konflikt i Guinea i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i artikel 48/4, stk. 2, i lov af 15. december 1980.

13 Denne afgørelse blev indbragt for Conseil du contentieux des étrangers, som ved dom af 6. maj 2011 stadfæstede Commissaire générals to afslag.

14 Aboubacar Diakité har indgivet en administrativ kassationsanke til Conseil d'État og kritiseret, at Conseil du contentieux des étrangers i dommen baserer sig på den definition af væbnet konflikt, som Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien har anvendt til at fastslå, at betingelsen for, at der kan være en væbnet konflikt, som krævet i artikel 48/4, stk. 2, i lov af 15. december 1980, ikke er opfyldt.

15 Conseil d'État finder på denne baggrund, at i lyset af dom af 17. februar 2009, Elgafaji (sag C-465/07, Sml. I, s. 921), kan det, som Aboubacar Diakité har anført, ikke udelukkes, at der skal anlægges en selvstændig fortolkning af begrebet »væbnet konflikt« i henhold til direktivets artikel 15, litra c), der dermed vil få et særligt indhold i forhold til det begreb, der er fastlagt i praksis fra Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien.

16 Conseil d'État har på den baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [direktivets] artikel 15, litra c), […] fortolkes således, at denne bestemmelse udelukkende giver beskyttelse, såfremt der foreligger en »intern væbnet konflikt« som fortolket i den humanitære folkeret, og navnlig under henvisning til artikel 3, som findes med samme ordlyd i de fire Genèvekonventioner […]?

Såfremt begrebet »intern væbnet konflikt« i direktivets artikel 15, litra c) […], skal fortolkes selvstændigt i forhold til artikel 3, som findes med samme ordlyd i de fire Genèvekonventioner […], hvilke kriterier skal da anvendes ved vurdering af, om der foreligger en sådan »intern væbnet konflikt«?«

Om det præjudicielle spørgsmål

17 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 15, litra c), skal fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en intern væbnet konflikt, skal afgøres ud fra kriterierne i den humanitære folkeret, og hvis dette ikke er tilfældet, hvilke kriterier der skal anvendes ved vurderingen af, om der foreligger en sådan konflikt for at afgøre, om en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person kan være berettiget til subsidiær beskyttelse.

18 I denne forbindelse bemærkes, at de tre former for »alvorlig overlast«, som er defineret i direktivets artikel 15, udgør betingelserne for, at en person kan anses for at være berettiget til subsidiær beskyttelse, når der i overensstemmelse med direktivets artikel 2, litra e), er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren løber en reel risiko for at lide en sådan overlast, hvis denne sendes tilbage det pågældende land (Elgafaji-dommen, præmis 31).

19 Den i direktivets artikel 15, litra c), definerede overlast udgør en alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

20 I denne forbindelse må det fastslås, at EU-lovgiver har anvendt udtrykket »international eller intern væbnet konflikt«, der adskiller sig fra de begreber, som er selve baggrunden for den humanitære folkeret, idet sidstnævnte sondrer mellem henholdsvis »internationale væbnede konflikter« og »ikke-internationale væbnede konflikter«.

21 På denne baggrund skal det konstateres, at EU-lovgiver har ønsket at yde subsidiær beskyttelse til personer, der ikke kun er berørt af internationale væbnede konflikter som defineret i den humanitære folkeret, men også i tilfælde af interne væbnede konflikter, såfremt disse konflikter er kendetegnet ved, at der anvendes vilkårlig vold. Det er i denne henseende ikke nødvendigt, at alle de kriterier, der henvises til i artikel 3, som findes med samme ordlyd i de fire Genèvekonventioner og i artikel 1, stk. 1, i tillægsprotokol II af 8. juni 1977, der udbygger og supplerer denne artikel, er til stede.

22 Det skal desuden fastslås, at den humanitære folkeret regulerer adfærden under internationale væbnede konflikter og ikke-internationale væbnede konflikter, hvilket indebærer, at det forhold, at der foreligger en sådan konflikt, er en betingelse for anvendelsen af de udfærdigede regler (dom af 2.10.1995 fra appelinstansen for Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien, The Prosecutor v. Dusko Tadic alias »Dule«, (IT-94-AR72, point 67).

23 Selv om den humanitære folkeret navnlig har til formål at sikre beskyttelsen af civilbefolkningen i konfliktzonen ved at begrænse virkningerne af kampene på personer og ejendom, fastsætter den i modsætning til direktivets artikel 2, litra e), sammenholdt med direktivets artikel 15, litra c), ikke tildeling af international beskyttelse til visse civilpersoner uden for konfliktzonen og parterne i

konfliktens område. De definitioner af begrebet væbnet konflikt, der er tilpasset den humanitære folkeret, har således ikke til formål at identificere de situationer, hvor en sådan beskyttelse er nødvendig, og bør tildeles af medlemsstaternes kompetente myndigheder.

24 Mere generelt skal det, som generaladvokaten har anført i punkt 66 og 67 i forslaget til afgørelse, understreges, at den humanitære folkeret og ordningen med subsidiær beskyttelse i direktivet forfølger forskellige formål og opretter klart adskilte beskyttelsesmekanismer.

25 Som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, fører visse tilsidesættelser af den humanitære folkeret desuden til pålæggelsen af et individuelt strafferetligt ansvar. Den humanitære folkeret er af denne grund meget nært forbundet med den internationale strafferet, selv om et sådant forhold ikke gør sig gældende for så vidt angår den subsidiære beskyttelsesmekanisme i direktivet.

26 Medmindre de respektive områder for de to beskyttelsesordninger, der er defineret i henholdsvis den humanitære folkeret og i direktivets artikel 2, litra e), sammenholdt med direktivets artikel 5, litra c), tilsidesættes, kan det derfor ikke være en betingelse for at være berettiget til sidstnævnte ordning, at det konstateres, at betingelserne for at anvende den første ordning ikke er opfyldt.

27 Da begrebet intern væbnet konflikt ikke er defineret i direktivet, bør fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af dette udtryk i henhold til Domstolens praksis ske efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der tages hensyn til den generelle sammenhæng, hvori det anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del af (dom af 22.12.2008, sag C-549/07, Wallentin-Hermann, Sml. I, s. 11061, præmis 17, og af 22.11.2012, sag C-119/12, Probst, EU:C:2012:748, præmis 20).

28 I almindelig sprogbrug vedrører begrebet intern væbnet konflikt en situation, hvor en stats almindelige styrker støder sammen med en eller flere væbnede grupper, eller hvor to eller flere væbnede grupper støder sammen med hinanden.

29 I denne forbindelse bemærkes, at selv om definitionen af alvorlig overlast i direktivets artikel 15, litra c), i det forslag fra Kommissionen, der førte til vedtagelsen af direktivet (KOM(2001) 510 endelig), fastsatte, at trusler mod ansøgerens liv, sikkerhed eller frihed kunne finde sted enten i en væbnet konflikt eller under systematiske eller omfattende overtrædelser af menneskerettighederne, har EU-lovgiver i sidste ende valgt kun at bibeholde trusler mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

30 Endvidere skal det understreges, at det forhold, at der foreligger en væbnet konflikt, kun fører til, at der ydes subsidiær beskyttelse, hvis sammenstødene mellem en stats almindelige styrker og en eller flere væbnede grupper eller mellem to eller flere væbnede grupper undtagelsesvis anses for at udgøre en alvorlig trussel mod ansøgeren om subsidiær beskyttelses liv eller fysiske integritet som omhandlet i direktivets artikel 15, litra c), fordi den grad af vilkårlig vold, som kendetegner denne trussel, når et niveau, der er så højt, at der er alvorlig grund til at antage, at en civilperson, der sendes tilbage til det pågældende land, eller i givet fald den pågældende region, alene som følge af sin tilstedeværelse på dette lands eller denne regions område vil løbe en reel risiko for at være udsat for denne trussel (jf. i denne retning Elgafaji-dommen, præmis 43).

31 I denne henseende har Domstolen præciseret, at i jo højere grad en ansøger eventuelt er i stand til at godtgøre, at han er specifikt berørt på grund af specielle omstændigheder vedrørende hans personlige situation, desto mindre er kravet til graden af vilkårlig vold, for at han kan være berettiget til subsidiær beskyttelse (Elgafaji-dommen, præmis 39).

32 På denne baggrund er det i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om subsidiær beskyttelse ikke nødvendigt at foretage en specifik vurdering af intensiteten af disse sammenstød for at afgøre, om betingelsen om, at der foreligger en væbnet konflikt, er opfyldt, uafhængigt af vurderingen af den grad af vold, som følger heraf.

33 Det fremgår desuden af 5., 6. og 24. betragtning til direktivet, at minimumsbetingelserne for subsidiær beskyttelse bør være et supplement og en tilføjelse til beskyttelse af flygtninge i henhold til konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951, ved at identificere personer, som reelt har behov for international beskyttelse, og at tilbyde dem en passende status.

34 Som generaladvokaten har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse, bør fastlæggelsen af, om der foreligger en væbnet konflikt, derfor ikke være betinget af de tilstedeværende væbnede styrkers organiseringsgrad eller af konfliktens varighed, eftersom konstateringen af, at der foreligger en konflikt, er tilstrækkelig til, at de sammenstød, som disse styrker er involveret i, medfører den grad af vold, der er nævnt i nærværende doms præmis 30, og således betyder, at ansøgeren, der løber en reel risiko for at være udsat for en alvorlig trussel mod sit liv og fysiske integritet, reelt har behov for international beskyttelse.

35 Heraf følger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at direktivets artikel 15, litra c), skal fortolkes således, at der for så vidt angår anvendelsen af denne bestemmelse foreligger en væbnet konflikt, når en stats almindelige styrker støder sammen med en eller flere væbnede grupper, eller to eller flere væbnede grupper støder sammen med hinanden, uden at denne konflikt nødvendigvis kan betegnes som en international væbnet konflikt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den humanitære folkeret, og uden at intensiteten af de væbnede sammenstød, de tilstedeværende væbnede styrkers organiseringsgrad eller konfliktens varighed gøres til genstand for en anden vurdering end den, der foretages af graden af vold i det omhandlede område.

Sagens omkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 15, litra c), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra e), skal fortolkes således, at der for så vidt angår anvendelsen af denne bestemmelse foreligger en væbnet konflikt, når en stats almindelige styrker støder sammen med en eller flere væbnede grupper, eller to eller flere væbnede grupper støder sammen med hinanden, uden at denne konflikt nødvendigvis kan betegnes som en international væbnet konflikt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den humanitære folkeret, og uden at intensiteten af de væbnede sammenstød, de tilstedeværende væbnede styrkers organiseringsgrad eller konfliktens varighed gøres til genstand for en anden vurdering end den, der foretages af graden af vold i det omhandlede område.

Underskrifter