ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

30 januari 2014*

„Richtlijn 2004/83/EG — Minimumnormen voor erkenning als vluchteling of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt — Persoon die voor subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt — Artikel 15, sub c — Ernstige en individuele bedreiging van leven of persoon van burger als gevolg van willekeurig geweld in kader van gewapend conflict — Begrip ‚binnenlands gewapend conflict' — Autonome uitlegging ten opzichte van internationaal humanitair recht — Beoordelingscriteria"

In zaak C-285/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 16 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 7 juni 2012, in de procedure

Aboubacar Diakité

tegen

Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, M. Safjan, J. Malenovský en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 mei 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— A. Diakité, vertegenwoordigd door D. Caccamisi, avocate,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en C. Pochet als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, N. Graf Vitzthum en B. Beutler als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

— de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Christie en A. Robertson als gemachtigden, bijgestaan door J. Simor, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 juli 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 15, sub c, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, en rectificatie PB 2005, L 204, blz. 24; hierna: „richtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van A. Diakité, Guinees staatsburger, tegen de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (hierna: „Commissaris-generaal") over het besluit van laatstgenoemde om te weigeren hem de subsidiaire-beschermingsstatus toe te kennen.

Toepasselijke bepalingen

Volkenrecht

3 Artikel 3, dat gemeenschappelijk is aan de vier Verdragen van Genève van 12 augustus 1949, respectievelijk, Verdrag (I) voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken zich bevindende bij de strijdkrachten te velde; Verdrag (II) voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee; Verdrag (III) voor de behandeling van krijgsgevangenen, en Verdrag (IV) voor de bescherming van burgers in oorlogstijd (hierna: „vier verdragen van Genève"), bepaalt:

„In geval van een gewapend conflict op het grondgebied van één der hoge verdragsluitende partijen, hetwelk geen internationaal karakter draagt, is ieder der partijen bij het conflict gehouden ten minste de volgende bepalingen toe te passen:

1) Personen, die niet rechtstreeks aan de vijandelijkheden deelnemen, met inbegrip van personeel van strijdkrachten dat de wapens heeft nedergelegd, en zij die buiten gevecht zijn gesteld door ziekte, verwonding, gevangenschap of enige andere oorzaak, moeten onder alle omstandigheden menslievend worden behandeld [...]

   Te dien einde zijn en blijven [...] ten aanzien van bovengenoemde personen verboden:

   a) aanslag op het leven en lichamelijke geweldpleging [...]

   [...]

   c) aanranding van de persoonlijke waardigheid, in het bijzonder vernederende en onterende behandeling;

[...]”

4 Artikel 1 van het aanvullend protocol van 8 juni 1977 bij de verdragen van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (protocol II) luidt als volgt:

„1. Dit Protocol, dat het gemeenschappelijk artikel 3 van de [vier verdragen van Genève] uitbreidt en aanvult, zonder wijziging aan te brengen in de omstandigheden waaronder deze artikelen thans worden toegepast, is van toepassing op alle gewapende conflicten, waarop artikel 1 van het Aanvullende Protocol bij de [vier verdragen van Genève] betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I) niet van toepassing is, en die plaatsvinden op het grondgebied van een hoge verdragsluitende partij tussen de strijdkrachten van die partij en dissidente strijdkrachten of andere georganiseerde gewapende groepen die, staande onder een verantwoordelijk bevel, het grondgebied van die partij gedeeltelijk onder controle hebben op een zodanige wijze dat zij in staat zijn aanhoudende en samenhangende militaire operaties uit te voeren en de bepalingen van dit Protocol toe te passen.

2. Dit Protocol is niet van toepassing op situaties van interne ongeregeldheden en spanningen, zoals rellen, op zichzelf staande en sporadisch voorkomende daden van geweld en andere handelingen van soortgelijke aard, die niet zijn te beschouwen als gewapende conflicten.”

Unierecht

5 De punten 5, 6 en 24 van de considerans van de richtlijn luiden als volgt:

„(5) De conclusies van Tampere houden tevens in, dat de bepalingen ten aanzien van de vluchtelingenstatus moeten worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen.

(6) Het hoofddoel van deze richtlijn is te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau aan bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven omdat zij redelijkerwijze niet erop kunnen vertrouwen dat hun land van herkomst of het land van de gewone verblijfplaats deze bescherming verstrekt.

[...]

(24) Tevens dienen minimumnormen te worden vastgesteld voor de omschrijving en inhoud van subsidiaire bescherming. De subsidiaire beschermingsregeling moet de in het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, blz. 150, nr. 2545 [1954])] vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aanvullen.”

6 Volgens artikel 2, sub e, van de richtlijn wordt daarin onder „persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt” verstaan „een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat [hij], wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 [...] en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen”.

7 In artikel 15 van de richtlijn, met het opschrift „Ernstige schade", is het volgende bepaald:

„Ernstige schade bestaat uit:

[...]

c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."

Belgisch recht

8 Artikel 48/4 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „wet van 15 december 1980"), luidt als volgt:

„§ 1. De subsidiaire-beschermingsstatus wordt toegekend aan de vreemdeling, die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt en die geen beroep kan doen op artikel 9 ter, en ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat [hij], wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade zoals bepaald in paragraaf 2 en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen [...]

§ 2. Ernstige schade bestaat uit:

[...]

c) ernstige bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het geval van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

9 Op 21 februari 2008 heeft Diakité een eerste asielverzoek in België ingediend op grond van de bestraffing en de gewelddaden die hij in zijn land van herkomst zou hebben ondergaan wegens zijn deelname aan de protestbewegingen tegen de machthebbers.

10 De Commissaris-generaal heeft geweigerd Diakité als vluchteling te erkennen en hem de subsidiaire-beschermingsstatus te verlenen. Dit tweeledige besluit is bevestigd door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

11 Zonder in de tussentijd naar zijn land van herkomst te zijn teruggekeerd, heeft Diakité op 15 juli 2010 bij de Belgische autoriteiten een tweede asielverzoek ingediend.

12 Bij besluit van 22 oktober 2010 heeft de Commissaris-generaal opnieuw geweigerd hem als vluchteling te erkennen en hem de subsidiaire-beschermingsstatus te verlenen. De weigering om de subsidiaire-beschermingsstatus toe te kennen berustte op de vaststelling dat er in die periode in Guinee geen sprake was van een situatie van willekeurig geweld of van een gewapend conflict in de zin van artikel 48/4, § 2, van de wet van 15 december 1980.

13 Tegen dat tweeledige besluit is beroep ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die bij arrest van 6 mei 2011 het tweeledige weigeringsbesluit van de Commissaris-generaal heeft bevestigd.

14 In zijn cassatieberoep bij de Raad van State komt Diakité op tegen het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voor zover deze Raad zich daarin baseert op de definitie van gewapend conflict zoals die is ontwikkeld door het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië, om vast te stellen dat niet was voldaan aan de in artikel 48/4, § 2, van de wet van 15 december 1980 gestelde voorwaarde van het bestaan van een gewapend conflict.

15 In deze context is de Raad van State van oordeel dat gelet op het arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, Jurispr. blz. I-921), niet kan worden uitgesloten, zoals Diakité betoogt, dat het begrip „gewapend conflict" in de zin van artikel 15, sub c, van de richtlijn autonoom kan worden uitgelegd en een andere invulling kan krijgen dan die welke is aanvaard in de rechtspraak van het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië.

16 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 15, sub c, van [de] richtlijn [...] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling enkel bescherming biedt in een situatie van ‚binnenlands gewapend conflict' als uitgelegd in het internationale humanitaire recht en in het bijzonder onder verwijzing naar [gemeenschappelijk] artikel 3 van de vier verdragen van Genève [...]?

Indien het in artikel 15, sub c, van [de] richtlijn bedoelde begrip ‚binnenlands gewapend conflict' autonoom moet worden uitgelegd ten opzichte van [gemeenschappelijk] artikel 3 van de vier verdragen van Genève [...], aan de hand van welke criteria dient dan te worden beoordeeld of sprake is van een dergelijk ‚binnenlands gewapend conflict'?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

17 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, sub c, van de richtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat de vraag of er sprake is van een binnenlands gewapend conflict moet worden beoordeeld op basis van de door het internationale humanitaire recht ontwikkelde criteria, en indien dit niet het geval is, welke criteria dan moeten worden gehanteerd om te beoordelen of er sprake is van een dergelijk conflict teneinde te bepalen of een derdelander of een staatloze in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

18 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de drie in artikel 15 van de richtlijn omschreven soorten „ernstige schade" de voorwaarden vormen waaraan moet zijn voldaan opdat een persoon kan worden geacht in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming wanneer er overeenkomstig artikel 2, sub e, van de richtlijn zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat de verzoeker wanneer hij terugkeert naar het betrokken land van herkomst, een reëel risico loopt op dergelijke schade (arrest Elgafaji, reeds aangehaald, punt 31).

19 De in artikel 15, sub c, van de richtlijn omschreven schade bestaat in een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

20 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever de uitdrukking „internationaal of binnenlands gewapend conflict" heeft gebruikt, die verschilt van de begrippen waarop het internationale humanitaire recht is gebaseerd, daar in dit laatste onderscheid wordt gemaakt tussen „internationale gewapende conflicten" en „gewapende conflicten [die] geen internationaal karakter [dragen]".

21 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever de subsidiaire bescherming niet alleen wenste toe te kennen aan de betrokkenen in geval van internationale gewapende conflicten en gewapende conflicten die geen internationaal karakter dragen als omschreven in het internationale humanitaire recht, maar ook in geval van binnenlandse gewapende conflicten, op voorwaarde dat deze conflicten worden gekenmerkt door gebruik van willekeurig geweld. Het is in dit verband niet noodzakelijk dat is voldaan aan alle criteria waarnaar wordt verwezen in gemeenschappelijk artikel 3 van de vier verdragen van Genève en in artikel 1, lid 1, van aanvullend protocol II van 8 juni 1977, dat dit artikel verder uitwerkt en aanvult.

22 Bovendien moet worden vastgesteld dat het internationale humanitaire recht een regeling geeft voor situaties waarin internationale gewapende conflicten woeden alsmede voor situaties waarin gewapende conflicten woeden die geen internationaal karakter dragen, wat impliceert dat het bestaan van een dergelijk conflict de voorwaarde vormt voor toepassing van de regels daarvan (arrest van de kamer voor hoger beroep van het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië van 2 oktober 1995, Dusko Tadic alias „Dule", zaak nr. IT-94-1-AR-72, punt 67).

23 Hoewel het internationale humanitaire recht met name tot doel heeft om in een conflictgebied bescherming te bieden aan de burgerbevolking door de gevolgen van de oorlog voor personen en goederen te beperken, is daarin, anders dan artikel 2, sub e, van de richtlijn juncto artikel 15, sub c, daarvan, niet voorzien in toekenning van internationale bescherming voor bepaalde burgers buiten het conflictgebied en het grondgebied van de partijen in conflict. De definities van het begrip „gewapend conflict" in het internationale humanitaire recht beogen dus niet te bepalen in welke situaties een dergelijke bescherming noodzakelijk zou zijn en zou moeten worden toegekend door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

24 Meer in het algemeen dient te worden beklemtoond, zoals de advocaat-generaal in de punten 66 en 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat het internationale humanitaire recht en de subsidiaire-beschermingsregeling van de richtlijn verschillende doelen nastreven en duidelijk los van elkaar staande beschermingsmechanismen instellen.

25 Zoals de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie heeft gesteld, leiden bovendien bepaalde schendingen van het internationale humanitaire recht tot een persoonlijke strafrechtelijke aansprakelijkheid. Daardoor is het internationale humanitaire recht nauw verbonden met het internationale strafrecht, terwijl bij het mechanisme van de subsidiaire bescherming als voorzien in de richtlijn geen sprake is van een dergelijk verband.

26 Bijgevolg kan voor de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor het stelsel van artikel 2, sub e, van de richtlijn, juncto artikel 15, sub c, daarvan, niet de voorwaarde worden gesteld dat wordt vastgesteld dat is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van het stelsel van het internationale humanitaire recht, omdat er anders aan voorbij wordt gegaan dat deze twee stelsels elk hun eigen gebied regelen.

27 Bijgevolg moeten de betekenis en de draagwijdte van het begrip „binnenlands gewapend conflict", bij het ontbreken van een definitie ervan in de richtlijn, volgens vaste rechtspraak van het Hof worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en de door de regeling waarvan het deel uitmaakt beoogde doelstellingen (arresten van 22 december 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Jurispr. blz. I-11061, punt 17, en 22 november 2012, Probst, C-119/12, punt 20).

28 In de omgangstaal betreft het begrip „binnenlands gewapend conflict" een situatie waarin de reguliere strijdkrachten van een staat confrontaties aangaan met gewapende groeperingen, of waarin twee of meer gewapende groeperingen onderling strijden.

29 In dit verband moet worden vastgesteld dat terwijl in het voorstel van de Commissie dat tot de vaststelling van de richtlijn heeft geleid [COM(2001) 510 definitief], de definitie van ernstige schade in artikel 15, sub c, van de richtlijn bepaalde dat bedreigingen van het leven, de veiligheid of de vrijheid van degene die om bescherming verzoekt, zich konden voordoen in het kader van een gewapend conflict of van stelselmatige of algemene schendingen van hun mensenrechten, de Uniewetgever uiteindelijk heeft besloten alleen vast te houden aan het geval van ernstige en individuele bedreigingen van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

30 Voorts dient in herinnering te worden gebracht dat het bestaan van een binnenlands gewapend conflict slechts kan leiden tot toekenning van de subsidiaire bescherming voor zover de confrontaties tussen de reguliere strijdkrachten van een staat en een of meer gewapende groeperingen of tussen twee of meer gewapende groeperingen bij wijze van uitzondering worden geacht een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van de aanvrager van de subsidiaire bescherming, in de zin van artikel 15, sub c, van de richtlijn, teweeg te brengen, omdat de mate van willekeurig geweld waardoor die confrontaties worden gekenmerkt, dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of, in voorkomend geval, naar het betrokken gebied, louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico op die bedreiging zou lopen (zie in die zin arrest Elgafaji, reeds aangehaald, punt 43).

31 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming (arrest Elgafaji, reeds aangehaald, punt 39).

32 In die context hoeft bij het onderzoek van een verzoek om subsidiaire bescherming niet meer specifiek te worden beoordeeld hoe intens de confrontaties zijn teneinde, los van de beoordeling van de mate van geweld die eruit voortvloeit, te bepalen of is voldaan aan de voorwaarde dat er een gewapend conflict bestaat.

33 Bovendien blijkt uit de punten 5, 6 en 24 van de considerans van de richtlijn dat de minimumcriteria voor toekenning van de subsidiaire bescherming een aanvulling moeten kunnen vormen op de vluchtelingenbescherming die is vastgelegd in het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, door te bepalen welke personen werkelijk internationale bescherming behoeven en door hun een passende status verlenen.

34 Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van zijn conclusie heeft opgemerkt, mag voor de vaststelling dat er een gewapend conflict bestaat, niet worden vereist dat de betrokken strijdkrachten een bepaald organisatieniveau hebben of dat het conflict een bijzondere duur heeft, aangezien hun bestaan volstaat opdat de confrontaties die deze strijdkrachten met elkaar aangaan, de in punt 30 van het onderhavige arrest vermelde mate van geweld teweegbrengen en aldus een werkelijke behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker scheppen, die een werkelijk risico van ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of zijn persoon loopt.

35 Daaruit volgt dat op de prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat artikel 15, sub c, van de richtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat een binnenlands gewapend conflict voor de toepassing van deze bepaling moet worden geacht te bestaan, wanneer de reguliere strijdkrachten van een staat confrontaties aangaan met een of meer gewapende groeperingen of wanneer twee of meer gewapende groeperingen onderling strijden, waarbij het niet noodzakelijk is dat dit conflict kan worden aangemerkt als gewapend conflict dat geen internationaal karakter draagt, in de zin van het internationale humanitaire recht, en waarbij de intensiteit van de gewapende confrontaties, het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten of de duur van het conflict niet los van de beoordeling van de mate van het geweld dat zich op het betrokken grondgebied voordoet, worden beoordeeld.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 15, sub c, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, moet in die zin worden uitgelegd dat een binnenlands gewapend conflict voor de toepassing van deze bepaling moet worden geacht te bestaan, wanneer de reguliere strijdkrachten van een staat confrontaties aangaan met een of meer gewapende groeperingen of wanneer twee of meer gewapende groeperingen onderling strijden, waarbij het niet noodzakelijk is dat dit conflict kan worden aangemerkt als gewapend conflict dat geen internationaal karakter draagt, in de zin van het internationale humanitaire recht, en waarbij de intensiteit van de gewapende confrontaties, het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten of de duur van het conflict niet los van de beoordeling van de mate van het geweld dat zich op het betrokken grondgebied voordoet, worden beoordeeld.

ondertekeningen