Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 30 januari 2014*

”Direktiv 2004/83/EG — Miniminormer för när flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska beviljas — Person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande — Artikel 15 c — Allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av väpnad konflikt — Begreppet intern väpnad konflikt — Självständig tolkning i förhållande till internationell humanitär rätt — Bedömningskriterier”

I mål C-285/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Belgien) genom beslut av den 16 maj 2012, som inkom till domstolen den 7 juni 2012, i målet

Aboubacar Diakité

mot

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent), domstolens vice ordförande K. Lenaerts, tillförordnad domare på fjärde avdelningen, samt domarna M. Safjan, J. Malenovský och A. Prechal,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 maj 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Abobacar Diakité, genom D. Caccamisi, avocate,

— Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom T. Henze, N. Graf Vitzthum och B. Beutler, samtliga i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom D. Colas, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

— Förenade kungarikets regering, genom L. Christie och A. Robertson, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Simor, barrister,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande, i egenskap av ombud,

efter att den 18 juli 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 15 c i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 304, s. 12, och rättelse EUT L 204, 2005, s. 24) (nedan kallat direktivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan den guineanske medborgaren Aboubacar Diakité och Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalkommissariatet för flyktingar och statslösa, nedan kallat Commissaire général), avseende det sistnämndas beslut att inte bevilja den förstnämnde status som alternativt skyddsbehövande.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 De fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949, det vill säga första Genèvekonventionen angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält, andra Genèvekonventionen angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss, tredje Genèvekonventionen angående krigsfångars behandling respektive fjärde Genèvekonventionen angående skydd för civilpersoner under krigstid (nedan kallade de fyra Genèvekonventionerna), har en gemensam artikel 3, med följande lydelse:

”För den händelse väpnad konflikt, som icke är av internationell karaktär, uppkommer på en av de höga fördragsslutande parternas territorium, skall varje part i konflikten vara skyldig att tillämpa åtminstone följande bestämmelser:

1) Personer, som icke direkt deltaga i fientligheterna, däribland medlemmar av stridskrafterna, som nedlagt vapnen, och personer, som försatts ur stridbart skick genom sjukdom, sårskada, fångenskap eller av varje annat skäl, skola under alla förhållanden behandlas med humanitet …

   I detta syfte äro och förbliva i vad avser ovannämnda personer följande handlingar … förbjudna

   a) våld mot liv och person …

   …

   c) kränkning av den personliga värdigheten, särskilt förödmjukande och nedsättande behandling;

…”

4 Artikel 1 i tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (Protokoll II) av den 8 juni 1977 har följande lydelse:

”1. Detta protokoll, som utvecklar och kompletterar den för [de fyra Genèvekonventionerna] gemensamma artikel 3 utan att ändra de villkor som gäller för dess tillämpning, skall tillämpas på alla väpnade konflikter som icke täckes av artikel 1 i tilläggsprotokollet till [de fyra Genèvekonventionerna] rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (Protokoll I) och som äger rum på en hög fördragsslutande parts territorium mellan dess stridskrafter och upproriska väpnade styrkor eller andra organiserade grupper som under ansvarigt kommando utövar sådan kontroll över en del av dess territorium att de kan utföra sammanhängande och samordnade militära operationer samt tillämpa detta protokoll.

2. Detta protokoll är icke tillämpligt på situationer som uppkommit till följd av interna störningar och spänningar, såsom upplopp, enstaka och sporadiska våldshandlingar och andra liknande handlingar vilka icke är att betrakta såsom väpnade konflikter.”

Unionsrätt

5 Skälen 5, 6 och 24 i direktivet har följande lydelse:

”(5) I slutsatserna från Tammerfors anges även att bestämmelserna om flyktingstatus bör kompletteras med åtgärder för andra former av skydd som erbjuder en lämplig status för den som behöver ett sådant skydd.

(6) 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.

...

(24) Det bör även fastställas miniminormer för definitionen och innebörden av status som alternativt skyddsbehövande. Status som alternativt skyddsbehövande bör fungera som ett komplement till den status för skydd av flyktingar som finns i [konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951 [Förenta nationernas fördragssamling, volym 189, s. 150, nr 2545 (1954)].”

6 I enlighet med artikel 2 e i direktivet menas med *”person som uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande*: en tredjelandsmedborgare eller statslös person som inte uppfyller kraven för att betecknas som flykting, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15 ... och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill begagna sig av det landets skydd.”

7 I artikel 15 i direktivet, med rubriken ”Allvarlig skada”, föreskrivs följande:

”Allvarlig skada utgörs av:

...

c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Belgisk lagstiftning

8 Artikel 48/4 i lagen av den 15 december 1980 om utlänningars inresa, uppehållsrätt, bosättning och utvisning (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) (nedan kallad lagen av den 15 december 1980), har följande lydelse:

"1 §. Status som alternativt skyddsbehövande ska beviljas en utlänning som varken kan betecknas som flykting eller kan omfattas av artikel 9ter, men där det finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, eller, i fråga om en statslös person, till det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort, skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt 2 § och som inte kan, eller på grund av en sådan risk inte vill, begagna sig av det landets skydd...

2 §. Allvarlig skada utgörs av:

...

c) allvarligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

9 Den 21 februari 2008 lämnade Aboubacar Diakité in en första asylansökan i Belgien och åberopade att han hade utsatts för förtryck och våld i sitt ursprungsland på grund av att han hade deltagit i proteströrelser mot den härskande regimen.

10 Generalkommissariatet beslutade att inte bevilja Aboubacar Diakité flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Detta dubbla beslut fastställdes av Conseil du contentieux des étrangers (utlänningsdomstolen)

11 Aboubacar Diakité lämnade in en andra asylansökan till de belgiska myndigheterna den 15 juli 2010, utan att i mellantiden ha rest tillbaka till sitt ursprungsland.

12 Den 22 oktober 2010 fattade Commissaire général ett nytt beslut om att inte bevilja honom flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. Beslutet att inte bevilja status som alternativt skyddsbehövande motiverades med att det inte föreligger någon situation med urskillningslöst våld eller väpnad konflikt i Guinea i den mening som avses i artikel 48/4 2 § i lagen av den 15 december 1980.

13 Detta dubbla beslut överklagades till Conseil du contentieux des étrangers, som genom dom av den 6 maj 2011 fastställde Commissaire générals dubbla avslag.

14 Aboubacar Diakité överklagade domen från Conseil du contentieux des étrangers till Conseil d'État, (högsta förvaltningsdomstolen), i den del det i nämnda dom konstateras, utifrån den definition som Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien har fastställt, att det villkor om förekomst av en väpnad konflikt som föreskrivs i artikel 48/4 2 § i lagen från den 15 december 1980 inte är uppfyllt.

15 Enligt Conseil d'État är det med hänsyn till domen av den 17 februari 2009, i mål C-465/07, Elgafaji (REG 2009, s. 1-921), inte uteslutet att begreppet väpnad konflikt i den mening som avses i artikel 15 c i direktivet kan tolkas självständigt och ges en annan innebörd än den som fastslagits i Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslaviens rättspraxis.

16 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen

”Ska artikel 15 c i [direktivet] ..., tolkas så, att skyddet i denna bestämmelse enbart kan göras gällande i en situation där det pågår en 'intern väpnad konflikt', enligt tolkningen i den internationella humanitära rätten och särskilt i förhållande till den artikel 3 som är gemensam för samtliga de fyra Genèvekonventionerna ...?

Om begreppet intern väpnad konflikt i artikel 15 c i … direktivet ska tolkas självständigt i förhållande till den artikel 3 som är gemensam för samtliga de fyra Genèvekonventionerna …, vilka kriterier ska i sådant fall användas för att bedöma huruvida en sådan intern väpnad konflikt föreligger?”

Prövning av tolkningsfrågan

17 Den nationella domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 15 c i direktivet ska tolkas så att förekomsten av en väpnad konflikt ska prövas enligt de kriterier som fastslagits i internationell humanitär rätt och, om så inte är fallet, vilka kriterier som ska användas för att bedöma huruvida en sådan konflikt föreligger i syfte att fastställa om en tredjelandsmedborgare eller en statslös person uppfyller kraven för att betecknas som alternativt skyddsbehövande.

18 Det ska erinras om att de tre olika typer av allvarlig skada som anges i artikel 15 i direktivet utgör förutsättningar för att en person ska kunna betraktas som alternativt skyddsbehövande när det, i enlighet med artikel 2 e i direktivet, finns grundad anledning att förmoda att den berörda personen, om han eller hon återsänds till sitt ursprungsland, skulle utsättas för en verklig risk att lida sådan skada (se domen i ovan nämnda mål Elgafaji, punkt 31).

19 Den skada som definieras i artikel 15 c i direktivet utgörs av allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

20 Det kan konstateras att unionens lagstiftare har använt sig av uttrycket ”internationell eller intern väpnad konflikt”, vilket skiljer sig från de begrepp som utgör själva grunden för internationell humanitär rätt, vilken skiljer på ”internationell väpnad konflikt” och ”icke-internationell väpnad konflikt”.

21 Mot denna bakgrund ska det konstateras att unionens lagstiftare har önskat bevilja status som alternativt skyddsbehövande till berörda personer inte enbart i fall av internationell väpnad konflikt och icke-internationell väpnad konflikt, såsom de definierats i den internationella humanitära rätten, utan också vid interna väpnade konflikter, under förutsättning att dessa konflikter präglas av ett urskillningslöst våld. Det är i detta hänseende inte nödvändigt att alla kriterier som åberopas i den för de fyra Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3 och i artikel 1.1 i tilläggsprotokoll II av den 8 juni 1977, som utvecklar och kompletterar denna artikel, är uppfyllda.

22 Det kan för övrigt konstateras att den internationella humanitära rätten gäller för hanteringen av internationella väpnade konflikter och för väpnade konflikter som ej är av internationell karaktär, vilket innebär att förekomsten av en sådan konflikt utgör ett villkor för tillämpningen av de regler som den slår fast (dom i överklagandekammaren i Internationella krigsförbrytartribunalen för f.d. Jugoslavien av den 2 oktober 1995 i målet Tadic, ärende nr IT-94-1-AR72, punkt 67).

23 Den internationella humanitära rätten syftar bland annat till att, inom konfliktzonen, tillhandahålla skydd åt civilbefolkningen och begränsa krigets effekter på människor och egendomar, men föreskriver inte, till skillnad från artikel 2 e i direktivet, i förening med artikel 15 c i detsamma, beviljande av ett internationellt skydd till vissa civila utanför konfliktzonen och de i konflikten deltagande parternas

territorium. Definitionerna av begreppet väpnad konflikt i internationell humanitär rätt syftar således inte till att identifiera de situationer i vilka ett sådant skydd är nödvändigt och bör ges av behöriga myndigheter i medlemsstaterna.

24 Det ska mer allmänt understrykas att, såsom generaladvokaten har konstaterat i punkterna 66 och 67 i sitt förslag till avgörande, den internationella humanitära rätten och det system för alternativt skydd som föreskrivs i direktivet har olika mål och skapar tydligt skilda skyddsmekanismer.

25 Såsom generaladvokaten har slagit fast i punkt 70 i sitt förslag till avgörande, ger för övrigt vissa överträdelser av den internationella humanitära rätten upphov till ett individuellt straffrättsligt ansvar. Internationell humanitär rätt har därför en mycket nära koppling till internationell straffrätt, medan ett sådant förhållande inte existerar när det gäller den mekanism för alternativt skydd som föreskrivs i direktivet.

26 Med hänsyn till de specifika områdena för vart och ett av de båda system som definieras i internationell humanitär rätt respektive i artikel 2 e i direktivet, i förening med artikel 15 c i detsamma, får möjligheten att omfattas av det senare systemet inte villkoras av att det slås fast att villkoren för tillämpning av det förra är uppfyllda.

27 I avsaknad av en definition av begreppet intern väpnad konflikt i direktivet, ska beslut om betydelsen och räckvidden av dessa ord fastställas, i enlighet med domstolens fasta rättspraxis, i överensstämmelse med deras normala betydelse i vanligt språkbruk, med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som de ingår i (dom av den 22 december 2008 i mål C-549/07, Wallentin-Hermann, REG s. I-11061, punkt 17, och av den 22 november i mål C-119/12, Probst, punkt 20).

28 I sin normala betydelse i vanligt språkbruk avser begreppet intern väpnad konflikt en situation i vilken de reguljära styrkorna i en stat konfronterar en eller flera väpnade grupper eller i vilken två eller flera väpnade grupper drabbar samman.

29 Medan det i det förslag från kommissionen som ledde till antagandet av direktivet (KOM(2001) 510 slutlig) föreskrevs, i definitionen av allvarlig skada i artikel 15 c i direktivet, att hot mot sökandens liv, säkerhet och frihet kunde inträffa antingen i en väpnad konflikt eller vid systematiska eller generella kränkningar av de mänskliga rättigheterna, bestämde unionens lagstiftare slutligen att enbart behålla det fall som rör hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av intern eller internationell väpnad konflikt.

30 Det ska vidare påpekas att förekomsten av en intern väpnad konflikt endast kan leda till att status som alternativt skyddsbehövande beviljas i fall då sammandrabbningarna mellan de reguljära styrkorna i en stat och en eller flera väpnade grupper, eller mellan två eller flera väpnade grupper, undantagsvis anses skapa ett allvarligt och personligt hot mot liv eller lem för den som ansöker om alternativt skydd i den mening som avses i artikel 15 c i direktivet, därför att det urskillningslösa våld som kännetecknar sammandrabbningarna är så allvarligt att det finns grundad anledning att förmoda att en civilperson, om han eller hon återsändes till det aktuella landet eller, i förekommande fall, till den aktuella regionen, genom sin blotta närvaro där, skulle löpa en verklig risk att utsättas för sådana hot (se domen i ovannämnda mål Elgafaji, punkt 43).

31 Domstolen har angående detta förtydligat att ju lättare den sökande har för att visa att hoten är specifikt riktade mot honom på grund av omständigheter som är hänförliga till hans personliga situation, desto lägre krav ställs på det urskillningslösa våld som måste föreligga för att vederbörande ska komma i åtnjutande av alternativt skydd (se domen i ovannämnda mål Elgafaji, punkt 39).

32 I detta sammanhang är det inte nödvändigt att vid handläggning av en ansökan om beviljande av alternativt skydd göra en särskild bedömning av intensiteten i dessa sammandrabbningar för att oberoende av bedömningen av allvaret hos det våld som följer av dem avgöra om villkoret avseende förekomsten av en väpnad konflikt är uppfyllt.

33 Det framgår för övrigt av skälen 5, 6 och 24 i direktivet att minimikriterierna för beviljande av status som alternativt skyddsbehövande bör kunna komplettera det skydd för flyktingar som fastställs i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951, genom att identifiera personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd och att erbjuda dem en lämplig status.

34 Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 92 i sitt förslag till avgörande, ska följaktligen inte fastställande av att det föreligger en väpnad konflikt vara beroende av en bestämd grad av organisation hos de närvarande väpnade styrkorna eller av en viss varaktighet på konflikten, då dessa räcker för att de sammandrabbningar som de väpnade styrkorna ägnar sig åt ska generera ett så allvarligt våld som nämns i punkt 30 i denna dom, och således skapar ett verkligt behov av internationellt skydd för en sökande som löper en verklig risk att lida allvarliga och individuella skador mot liv eller lem.

35 Mot bakgrund härav ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 15 c i direktivet ska tolkas så att det ska anses föreligga en intern väpnad konflikt, vid tillämpningen av denna bestämmelse, när de reguljära styrkorna i en stat konfronterar en eller flera väpnade grupper, eller när två eller flera väpnade grupper drabbar samman, utan att det är nödvändigt att denna konflikt kan kvalificeras som en väpnad konflikt som ej är av internationell karaktär i den mening som avses i internationell humanitär rätt och utan att intensiteten i de väpnade sammandrabbningarna, graden av organisation hos de närvarande väpnade styrkorna eller konfliktens varaktighet görs till föremål för en bedömning som skiljer sig från den som gäller hur allvarligt det rådande våldet i det berörda området är.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 15 c i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet ska tolkas enligt följande. Det ska anses föreligga en intern väpnad konflikt, vid tillämpningen av denna bestämmelse, när de reguljära styrkorna i en stat konfronterar en eller flera väpnade grupper eller när två eller flera väpnade grupper drabbar samman, utan att det är nödvändigt att denna konflikt kan kvalificeras som en väpnad konflikt som ej är av internationell karaktär i den mening som avses i internationell humanitär rätt och utan att intensiteten i de väpnade sammandrabbningarna, graden av organisation hos de närvarande väpnade styrkorna eller konfliktens varaktighet görs till föremål för en bedömning som skiljer sig från den som gäller hur allvarligt det rådande våldet i det berörda området är.

Underskrifter