



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 18. juli 2013¹

Sag C-285/12

**Aboubacar Diakité
mod
Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (Belgien))

»Asyl — direktiv 2004/83/EF — minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus — person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse — alvorlig overlast — artikel 15, litra c) — begrebet »intern væbnet konflikt« — fortolkning under henvisning til den humanitære folkeret — bedømmelseskriterier«

1. Den foreliggende sag vedrører en præjudiciel anmodning forelagt af Conseil d'État (Belgien) og angår fortolkningen af artikel 15, litra c), i direktiv 2004/83/EF (herefter »anerkendelsesdirektivet«)². Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Aboubacar Diakité, der er guineansk statsborger, og Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (herefter »Commissaire général«) vedrørende Commissaire généralets afgørelse om ikke at tildele ham subsidiær beskyttelse.

I – Retsforskrifter

A – *International ret*

2. Artikel 3, der i samme ordlyd findes i de fire Genèvekonventioner af 12. august 1949³ (herefter »den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne«), 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 [...]

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets direktiv af 29.4.2004 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).

3 — 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.

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

d) domme, der ikke er afsagt af en behørigt konstitueret domstol, [...] og henrettelser, der foretages uden en sådan domstols forudgående afgørelse.

[...]«

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

»1. Denne protokol, der udbygger og supplerer den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne af 12. august 1949 uden at ændre de gældende betingelser for dens anvendelse, skal anvendes i alle væbnede konflikter, som ikke omfattes af artikel 1 i tillægsprotokollen til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 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.«

B – EU-retten

4. I henhold til anerkendelsesdirektivets artikel 2, litra e), forstås ved:

»»person, der er berettiget til subsidær beskyttelse«: en tredjelandsstatsborger [...], 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 [⁴] [...], vil løbe en reel risiko for at lide alvorlig overlast som defineret i artikel 15, og som ikke er omfattet af artikel 17, stk. 1 og 2, og som ikke kan eller, på grund af en sådan risiko, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse«.

5. Under kapitel V med overskriften »Ret til subsidær beskyttelse« bestemmer anerkendelsesdirektivets artikel 15 med overskriften »Alvorlig overlast«:

»Ved alvorlig overlast forstås:

a) dødsstraf eller henrettelse, eller

b) udsættelse af en ansøger for tortur, umenneskelig eller vanærende behandling eller straf i dennes hjemland, eller

4 — I henhold til direktivets artikel 2, litra k), forstås ved »hjemland«: det land eller de lande, hvor ansøgeren er statsborger eller, for så vidt angår statsløse, har haft sit sædvanlige opholdssted. Denne definition anvendes tillige i dette forslag til afgørelse.

- c) alvorlig og individuel trussel mod en civilpersons liv eller fysiske integritet som følge af vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt⁵.

6. Anerkendelsesdirektivet blev omarbejdet ved direktiv 2011/95/EU⁶ (herefter »det nye anerkendelsesdirektiv«). Sidstnævnte direktiv indebærer ikke indholdsmæssige ændringer af anerkendelsesdirektivets artikel 2, litra e) [nu artikel 2, litra f)] eller artikel 15.

C – Belgisk ret

7. Artikel 48/4 i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold samt udvisning fra statens område⁷ (herefter »lov af 15. december 1980«), der gennemfører anerkendelsesdirektivets artikel 2, litra e), og artikel 15, 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.«

II – Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

8. 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 nationale demonstrationer og protestbevægelser mod det siddende styre. Den 25. april 2008 afslog Commissaire général første gang at tildele Aboubacar Diakité flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Denne afgørelse blev tilbagekaldt den 17. november 2009, og Commissaire général traf den 10. marts 2010 en ny afgørelse, hvorved Aboubacar Diakité fik afslag på flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Conseil du contentieux des étrangers stadfæstede denne afgørelse ved dom af 23. juni 2010⁸, idet den fastslog, at de påberåbte omstændigheder ikke var troværdige, og at den påståede frygt og reelle risiko for at lide alvorlig overlast dermed ikke var begrundet.

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

5 — Fodnote vedrørende berigtigelse, der ikke vedrører den danske version.

6 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT L 337, s. 9).

7 — *Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584. Artikel 48/4 blev indsat ved ændringslov af 15.9.2006 (*Moniteur belge* af 6.10.2006, s. 53533).

8 — Dom i sag nr. 45 299.

10. Den 22. oktober 2010 afslog Commissaire général på ny at tildele Aboubacar Diakité flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus. Afslaget på at tildele subsidiær beskyttelse, som er hovedsagens eneste genstand, 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. Denne afgørelse blev indbragt for Conseil du contentieux des étrangers, som ved dom af 6. maj 2011⁹ stadfæstede Commissaire générales to afslag.

11. Aboubacar Diakité har indgivet en administrativ kassationsanke til Conseil d'État til prøvelse af den nævnte dom af 6. maj 2011 og har fremsat et enkelt anbringende om tilsidesættelse af artikel 48/4 i lov af 15. december 1980 og navnlig artikel 48/4, stk. 2, litra c), og anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra e).

12. Aboubacar Diakité har over for den forelæggende ret kritiseret, at Conseil du contentieux des étrangers i dommen fastslog, at hverken anerkendelsesdirektivet eller de belgiske bestemmelser, hvorved dette direktiv er gennemført, indeholder en definition af begrebet »væbnet konflikt«, og at den definition, der skal lægges til grund, er »den definition [...], som Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien har anvendt i Tadic-sagen«¹⁰. Aboubacar Diakité har anført, at denne definition er for restriktiv, og mener, at begrebet »intern væbnet konflikt« skal gives et selvstændigt og bredere indhold.

13. Conseil d'État har anført, at Domstolen i Elgafaji-dommen af 17. februar 2009¹¹ vedrørende begrebet »vilkårlig vold« fastslog, at der skal anlægges en selvstændig fortolkning af direktivets artikel 15, litra c), i forhold til artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)¹². Det er Conseil d'États opfattelse, at det på grundlag af denne dom, og idet Domstolen ikke tog stilling til det særlige begreb »væbnet konflikt«, »ikke som anført af [Aboubacar Diakité] kan udelukkes, at der i lyset af [anerkendelses]direktivets artikel 15, litra c), skal anlægges en selvstændig fortolkning af dette begreb, 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, og navnlig i Tadic-dommen«.

14. Conseil d'État har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [anerkendelsesdirektivets] 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 i samme ordlyd findes i de fire Genèvekonventioner [...]?»

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

9 — Dom i sag nr. 61 019.

10 — Jf. Tadic-dommen af 2.10.1995 vedrørende forsvarers påstand om afvisning på grund af rettens manglende kompetence. Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien er oprettet af Sikkerhedsrådet i henhold til bestemmelserne i kapitel VII i De Forenede Nationers pagt og har i henhold til artikel 1 i statuttet for denne domstol kompetence til at pådømme alvorlige overtrædelser af humanitær folkeret begået i det tidligere Jugoslavien efter 1991.

11 — Sag C-465/07, Sml. I, s. 921.

12 — Det fremgår af denne artikel, der har overskriften »Forbud mod tortur«, at »ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf«.

III – Retsforhandlingerne for Domstolen

15. Aboubacar Diakité, den belgiske regering, den tyske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Deres repræsentanter samt den franske regerings repræsentant har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet, der blev afholdt den 29. maj 2013.

IV – Analyse

16. Det præjudicielle spørgsmål falder i to dele, som vil blive gennemgået hver for sig nedenfor.

A – Den første del af det præjudicielle spørgsmål

17. Den forelæggende ret ønsker med den første del af det præjudicielle spørgsmål i det væsentlige oplyst, om begrebet »intern væbnet konflikt« i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), er et selvstændigt EU-retligt begreb eller om det skal fortolkes i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

18. Med undtagelse af Aboubacar Diakité og Det Forenede Kongeriges regering, der uden forbehold argumenterer for at anlægge en selvstændig og vid fortolkning af dette begreb¹³, er de opfattelser, der er fremsat af de procesdeltagere, som har afgivet indlæg for Domstolen, ikke entydige. Den franske regering og Kommissionen har fremhævet, at der er tale om et selvstændigt begreb, og anført, at begrebets omfang bør fastlægges med udgangspunkt i den definition, der anvendes i den humanitære folkeret, bl.a. for at sikre sammenhæng mellem de forskellige beskyttelsessystemer på EU-plan og internationalt plan. Den belgiske og den tyske regering er derimod af den opfattelse, at den humanitære folkeret bør udgøre den væsentligste inspirationskilde ved fortolkningen af dette begreb, idet disse regeringer imidlertid har anført, at anerkendelsesdirektivets beskyttelsesformål undtagelsesvis kan gøre det nødvendigt at anerkende, at der foreligger en »intern væbnet konflikt« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i dette direktivs artikel 15, litra c), selv om alle de betingelser, der følger af den humanitære folkeret, ikke er opfyldt. Selv om procesdeltagerne således har taget udgangspunkt i forskellige forudsætninger, er der i praksis høj grad af sammenfald mellem deres opfattelser.

19. Det bemærkes, at begreberne »intern væbnet konflikt«, »væbnet konflikt, [der] ikke er af international karakter« og »ikke-international væbnet konflikt«, der fremgår af henholdsvis anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne og protokol II, har næsten det samme betydningsindhold. Denne simple konstatering gør det imidlertid ikke i sig selv muligt at fastslå, at disse begreber skal fortolkes på samme måde.

20. Jeg bemærker i denne henseende, at Domstolen vedrørende fortolkningen af anerkendelsesdirektivets bestemmelser allerede har haft lejlighed til at afvise enhver fremgangsmåde, der indebærer, at der i forbindelse med en sådan fortolkning anvendes begreber eller definitioner, der er fastlagt i andre sammenhænge, selv om disse måtte henhøre under EU-retten¹⁴. I det foreliggende tilfælde skal der ved fortolkningen af en af det nævnte direktivs bestemmelser anvendes et begreb, som ikke blot henhører under et helt andet område, som det ses i det følgende, men som desuden hidrører fra en anden retsorden.

13 — De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har givet udtryk for det samme i dokumentet *Safe at last? Law and practice in selected EU members States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, juli 2001, s. 103 og 104, der er tilgængeligt på UNHCR's hjemmeside: www.unhcr.org/refworld/docid/4e2ee002.html, samt i det notat, der er udarbejdet inden for rammerne af den foreliggende sag, og som er vedlagt som bilag til det indlæg, som Aboubacar Diakité har indgivet til Domstolen.

14 — Jf. dom af 9.11.2010, forenede sager C-57/09 og C-101/09, B og D, Sml. I, s. 10979, præmis 89-94.

21. Den franske regering har i sit indlæg under retsmødet henvist til Domstolens praksis, hvoraf fremgår, at ordlyden af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med hensyn til fastlæggelsen af dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Den Europæiske Union skal undergives en selvstændig fortolkning, som skal søges under hensyntagen til bestemmelsens kontekst og formålet med den pågældende ordning¹⁵. Det er den franske regerings opfattelse, at det samme kriterium skal finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.

22. Jeg mener ikke, at denne opfattelse kan tiltrædes. For det første, og som den tyske regering med rette har anført, opfylder en fortolkning, der er i overensstemmelse med den fortolkning, som anvendes inden for rammerne af en international konvention, som er bindende for alle medlemsstater, hovedformålet med denne praksis, som er at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten. Selv om det antages, at der af denne retspraksis kan udledes et generelt princip, som ikke kun gælder for forholdet mellem EU-retten og medlemsstaternes retsordener, kan et sådant princip under alle omstændigheder ikke regulere forholdet mellem Unionens retsorden og den internationale retsorden.

23. Det fremgår af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen bidrager til »nøje overholdelse og udvikling af folkeretten«. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, skal Unionen udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten¹⁶. En retsakt, der er vedtaget i henhold til disse beføjelser, skal således fortolkes og dens anvendelsesområde afgrænses i lyset af de relevante internationale regler¹⁷, heriblandt ud over de regler, der udspringer af de internationale aftaler, som Unionen indgår¹⁸, de folkeretlige sædvaneregler, der er bindende for EU-institutionerne og udgør en del af Unionens retsorden¹⁹. Den forrang, som disse regler har i forhold til den afledte EU-ret, kræver, at den afledte ret i videst muligt omfang fortolkes i overensstemmelse med disse regler²⁰.

24. Domstolen skal således anvende princippet om konform fortolkning, når den skal vurdere forholdet mellem international ret og EU-retten²¹.

25. Selv om anvendelsen af dette princip ikke kan afhænge af, om de institutionsretsakter, der skal fortolkes, indeholder en udtrykkelig henvisning til internationale regler, er det imidlertid nødvendigt at fremsætte to præciserende bemærkninger.

15 — Jf. bl.a. dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, præmis 11, af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43, af 21.10.2010, sag C-467/08, Padawan, Sml. I, s. 10055, præmis 32, og af 1.3.2012, sag C-166/11, González Alonso, præmis 25. Jf. tillige dom af 1.2.1977, sag 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Sml. s. 113, præmis 10 og 11, af 14.1.1982, sag 64/81, Corman, Sml. s. 13, præmis 8, af 2.4.1998, sag C-296/95, EMU Tabac m.fl., Sml. I, s. 1605, præmis 30, af 22.5.2003, sag C-103/01, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5369, præmis 33, og af 18.12.2007, sag C-314/06, Société Pipeline Méditerranée og Rhône, Sml. I, s. 12273, præmis 21.

16 — Jf. dom af 24.11.1992, sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9, af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 45, af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 291, og i samme retning, af 21.9.2011, sag C-366/10, Air Transport Association of America m.fl., Sml. I, s. 13755, præmis 101.

17 — Dommen i sagen Poulsen og Diva Navigation, præmis 9, dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 291, og dommen i sagen Air Transport Association of America m.fl., præmis 123.

18 — Det fremgår af artikel 216, stk. 2, TEUF, at de aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne.

19 — Dommen i sagen Poulsen og Diva Navigation, præmis 10, om internationale havretlige sædvaneregler samt Racke-dommen, præmis 46, der vedrørte de regler, som er kodificeret i artikel 62 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23.5.1969, og som omhandler ophør af traktatmæssige forbindelser som følge af ændrede omstændigheder. Det samme standpunkt, dog med en mere generel rækkevidde, fremgår af dommen i sagen Air Transport Association of America m.fl., præmis 101.

20 — Jf. hvad angår aftaler indgået af Unionen dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, af 9.1.2003, sag C-76/00 P, Petrotub og Republica, Sml. I, s. 79, præmis 57, af 1.4.2004, sag C-286/02, Bellio F.lli, Sml. I, s. 3465, præmis 33, af 12.1.2006, sag C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Sml. I, s. 609, præmis 25, af 8.3.2007, forenede sager C-447/05 og C-448/05, Thomson og Vestel France, Sml. I, s. 2049, præmis 30, af 7.6.2007, sag C-335/05, Řízení Letového Provozu, Sml. I, s. 4307, præmis 16, og af 6.7.2010, sag C-438/08, Monsanto Technology, Sml. I, s. 6765, præmis 72.

21 — Jf. i denne retning senest D. Simon, *La panacée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?*, *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, i *Mélanges en l'honneur de P. Mengozzi*, Bruylant, 2013, s. 279 ff., på s. 285.

26. For det første er forpligtelsen til at foretage konform fortolkning i princippet kun blevet fastslået i forhold til de internationale forpligtelser, der påhviler Unionen²². Selv om det er ubestridt, at Unionen ikke er part i Genèvekonventionerne af 12. august 1949 og de tilhørende tillægsprotokoller, har Den Internationale Domstol fastslået, at disse retsakter udgør »ufravigelige principper i folkeretlig sædvaneret«²³. De er som sådan bindende for institutionerne, herunder Domstolen, der skal sikre, at EU-retten fortolkes i overensstemmelse med disse principper.

27. For det andet kan det alene kræves, at EU-retten ved fortolkning bringes i overensstemmelse med international ret, når der foreligger en fortolkningsmæssig sammenhæng mellem de forskellige berørte retsakter.

28. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet i den foreliggende sag, når der navnlig henses til de forskelle, der består mellem den humanitære folkerets genstand, formål og midler på den ene side, og de subsidiære beskyttelsesmekanismer, der er indført ved anerkendelsesdirektivet, på den anden side, som det vil fremgå nedenfor.

1. Den humanitære folkerets genstand, formål og midler

29. Den Internationale Domstol beskriver i sin udtalelse »Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires« den humanitære folkeret som et enkeltstående og »komplekst system«, der omfatter de to retsområder, som finder anvendelse på væbnede konflikter, nemlig »Haagreglerne«²⁴, der kodificerer »regler og vedtægter for krig til lands, fastsætter rettigheder og pligter for krigsførende, der gennemfører militære operationer, og begrænser valget af midler til at skade fjenden i internationale væbnede konflikter«, og »Genève-reglerne«, navnlig de fire konventioner af 12. august 1949 og tillægsprotokollerne af 1977²⁵, »der skal beskytte krigsofre, ukampdygtige medlemmer af bevæbnede styrker og personer, der ikke deltager i fjendtlighederne«²⁶.

30. Ifølge det udtryk, der ofte anvendes som betegnelse for den humanitære folkeret, er der således tale om »regler for krigsførelse« (jus in bello), der af humanitære grunde har til formål at begrænse virkningerne af væbnede konflikter både ved at opstille begrænsninger for anvendelsen af midler og krigsførelsesmetoder og ved at beskytte visse kategorier af personer og ejendele.

31. Det fremgår af de fire Genèvekonventioner af 12. august 1949, der er affattet på baggrund af en omarbejdning af tre konventioner, som blev undertegnet i 1929, at de personer, der ikke deltager i kamphandlinger som civilpersoner, sanitets- eller religiøst personel, og de personer, der ikke længere deltager i kamphandlinger som sårede og syge, skibbrudne eller krigsfanger, har krav på respekt for deres liv og deres fysiske og psykiske integritet, er berettiget til at nyde retlige garantier og i alle

22 — Domstolen bekræftede imidlertid i dom af 3.6.2008, sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, princippet om, at det tilkommer Domstolen ifølge det sædvaneretlige princip om god tro, som er en del af den almindelige folkeret, og princippet om loyalt samarbejde, at fortolke bestemmelserne i et direktiv »under hensyntagen« til en konvention, der ikke var bindende for Unionen, og som alle medlemsstaterne var parter til.

23 — Den Internationale Domstols udtalelse af 8.7.1996, »Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires«, Sml. 1996, s. 226, punkt 79, jf. endvidere punkt 80.

24 — Navnlig konventionerne af 29.7.1899 og af 18.10.1907.

25 — Dette område af den humanitære folkeret opstod på baggrund en appel nedfældet i Henry Durants værk *Un souvenir de Solferino*, som bærer vidnesbyrd om de grusomheder, han overværede under slaget ved Solferino. Efter værkets offentliggørelse i 1862 oprettedes Den Internationale Komité til hjælp for sårede soldater, der senere blev til Den Internationale Røde Kors Komité (ICRC), og i 1864 blev den første Genèvekonvention undertegnet.

26 — Jf. Den Internationale Domstols udtalelse, der er nævnt i fodnote 23, punkt 75. Den humanitære folkeret, som beskrevet af Den Internationale Domstol, suppleres af andre internationale traktater, der forbyder anvendelsen af bestemte våben eller militære taktikker eller beskytter visse kategorier af personer eller ejendele, såsom Haagkonventionen af 14.5.1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt og de to tilhørende protokoller, konventionen af 10.4.1972 om forbud mod biologiske våben, De Forenede Nationers konvention af 1980 om visse konventionelle våben og de fem tilhørende protokoller, konventionen af 13.1.1993 om kemiske våben, Ottowakonventionen af 1997 om personelminer samt den valgfrie protokol af 2000 til konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter.

situationer skal beskyttes og behandles humant og ikke må udsættes for urimelig forskelsbehandling. Hver enkelt af konventionerne indeholder en bestemmelse om »alvorlige overtrædelser«, der nævner de overtrædelser af konventionerne, som de kontraherende stater har en universel forpligtelse til at bekæmpe²⁷.

32. De principper, der er fastsat i Genèvekonventionerne af 1949, skulle oprindeligt alene anvendes i tilfælde af internationale konflikter, men de er efterfølgende blevet udvidet til at finde anvendelse i tilfælde af borgerkrig.

a) Den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne og udvidelsen af de i denne artikel fastsatte principper til at omfatte ikke-internationale væbnede konflikter

33. På ICRC's initiativ blev de tre Genèvekonventioner af 1929 i 1949 omarbejdet, og en fjerde konvention om beskyttelse af civile blev undertegnet. En af de væsentligste ændringer, der blev indført ved denne lejlighed, var, at anvendelsesområdet for de fire Genèvekonventioner blev udvidet til at omfatte væbnede konflikter, »[der] ikke er af international karakter«²⁸.

34. Der blev under diplomatkonferencen afholdt 25 møder til drøftelse af indholdet af den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, der i sidste ende førte til vedtagelsen af en kompromistekst. Den endeligt godkendte tekst, der adskilte sig fra det tekstforslag, der blev fremsat under den 17. internationale Røde Kors-konference i Stockholm, og som udgjorde udgangspunktet for drøftelserne, indeholdt bestemmelse om, at de principper, der udtrykkeligt var nævnt i artiklen, alene kunne finde anvendelse på interne væbnede konflikter. Da denne bestemmelse kun finder anvendelse på interne væbnede konflikter, og da den fastsætter samtlige de principper, der finder anvendelse på sådanne konflikter, er den blevet benævnt »mini-konventionen«²⁹.

35. Under drøftelserne af den nævnte artikel 3 var den væsentligste bekymring for de stater, der deltog i diplomatkonferencen, at Genèvekonventionerne af 12. august 1949 ville finde anvendelse på »alle former for oprør, opstand, lovløshed, statsopløsning eller almindelig kriminalitet«, hvilket ville indebære, at de ansvarlige for sådanne handlinger ville kunne påberåbe sig at være krigsførende for at opnå en retlig status og dermed unddrage sig konsekvenserne af deres handlinger. Denne bekymring afspejledes i de forslag, der blev fremsat under konferencen, og som havde til formål at gøre muligheden for at anvende konventionerne på interne konflikter afhængig af en række betingelser, såsom at den kontraherende stats regering skulle anerkende modparten som krigsførende part, at modparten rådede over en organiseret militær styrke og en ledelse, der var ansvarlig for dens handlinger, at modparten havde en civil ledelse, der faktisk havde kontrollen over befolkningen i en bestemt del af det nationale område, at modparten var organiseret som et regime med de samme karakteristika som en stat, og endelig, at den kontraherende stats regering ville være tvunget til at indsætte den almindelige hær for at bekæmpe oprørerne³⁰.

36. Ingen af disse betingelser blev indsat i den endelige tekst, idet det fremgår af ordlyden af den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, at den kun finder anvendelse »[h]vor der på en af De Høje Kontraherende Parters territorium opstår en væbnet konflikt, [der] ikke er af international karakter«. Ønsket om at begrænse bestemmelsens rækkevidde blev nået ved at begrænse anvendelsen af de nævnte konventioner til de principper, der udtrykkeligt var nævnt i denne, og ikke ved at opregne de tilfælde, hvor bestemmelsen finder anvendelse.

27 — Artikel 50 i konvention (I), artikel 51 i konvention (II), artikel 130 i konvention (III), artikel 147 i konvention (IV), jf. endvidere artikel 11, stk. 4, artikel 85 og 86 i protokol I.

28 — For en gennemgang af de forskellige faser, der førte til denne udvidelse og de drøftelser, som denne udvidelse gav anledning til under diplomatkonferencen i 1949; jf. kommentaren til den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, der er tilgængelig på ICRC's hjemmeside: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

29 — Ibidem.

30 — Ibidem.

37. Da der ikke foreligger en definition af begrebet væbnet konflikt, der ikke er af international karakter, i den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, kan bestemmelsen potentielt anvendes på alle former for interne væbnede konflikter. Dette er baggrunden for, at det i praksis har været vanskeligt at anvende denne artikel, hvilket ofte har medført, at den ikke er blevet anvendt.

i) Definition af begrebet intern væbnet konflikt i den humanitære folkeret

38. Der blev først i 1977 indført en definition af begrebet »ikke-international væbnet konflikt« i protokol II til Genèvekonventionerne, der blev vedtaget for at udbygge og supplere den fælles artikel 3 i konventionerne »uden at ændre de gældende betingelser for deres anvendelse«.

39. Som det fremgår af artikel 1³¹ i protokol II, er det materielle anvendelsesområde for protokol II mere snævert end det materielle anvendelsesområde for den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne. Eftersom denne bestemmelse er givet et udtrykkeligt anvendelsesområde, finder den fortsat anvendelse på de konflikter, der ikke har de karakteristika, som er nævnt i artikel 1 i protokol II, og som derfor ikke er omfattet af denne bestemmelse. Dette er f.eks. tilfældet, når der er tale om konflikter mellem flere rivaliserende grupper, som ikke involverer en regerings væbnede styrker, og som ikke, som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i protokol II, er omfattet af denne bestemmelses materielle anvendelsesområde, idet denne bestemmelse kun finder anvendelse, når der er tale om sammenstød mellem en regerings væbnede styrker og fjendtlige væbnede styrker eller andre organiserede væbnede grupper.

40. Begrebet »ikke-international væbnet konflikt« defineres hovedsageligt negativt i protokol II. Det fremgår således af denne protokols artikel 1, at konflikter, som er omfattet af artikel 1 i protokol I, der indeholder en definition af internationale væbnede konflikter, samt »tilfælde af interne uroligheder og spændinger, såsom optøjer isolerede og sporadiske voldshandlinger og andre lignende handlinger« (jf. henholdsvis stk. 1 og 2), ikke udgør sådanne konflikter.

41. I den samme artikels stk. 1 opregnes endvidere en række objektive kriterier, der har til formål at identificere de situationer, hvor der foreligger en ikke-international væbnet konflikt. Der er tale om tre kriterier, der for det første kræver, at oprørerne skal være under ansvarlig kommando, for det andet at de udøver en sådan kontrol over en del af territoriet, at det sætter dem i stand til at gennemføre vedholdende og samlede militære operationer, og for det tredje, at de er i stand til at opfylde protokollen.

42. Det følger af artikel 1 i protokol II og den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, at der kun kan foreligge en ikke-international væbnet konflikt, når to betingelser er opfyldt, nemlig at konflikten har *en vis grad af intensitet*, og at deltagerne i kamphandlingerne er *organiseret i et vist omfang*³². For at afgøre, om disse betingelser er opfyldt, foretages en samlet konkret vurdering, i hvilken forbindelse der normalt tages hensyn til en række indikatorer.

43. Hvad angår betingelsen om intensitet kan der således tages hensyn til konfliktens kollektive karakter samt de midler, som regeringen har bragt i anvendelse for at genoprette ro og orden, og navnlig, om regeringen har været nødt til at indsætte de militære styrker mod oprørerne og ikke blot det almindelige politi³³. Konfliktens varighed, voldshandlingernes hyppighed og styrke, omfanget af det berørte geografiske område, arten af de anvendte våben, omfanget af de indsatte styrker og den

31 — Jf. punkt 4 i dette forslag til afgørelse. Denne artikel er »resultatet af et vanskeligt og længe forhandlet kompromis, som har været afgørende for protokollens videre skæbne helt frem til protokollens endelige vedtagelse på konferencens plenarmøde«, jf. Y. Sandoz m.fl., *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève*, ICRC, Genève, 1986, der er tilgængelig på ICRC's hjemmeside: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp>

32 — Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien afviste udtrykkeligt i dom af 30.11.2005, The Prosecutor mod Fatmir Limaj (IT-03-66-T, præmis 170), at anse de af de krigsførende parter forfulgte mål for relevante.

33 — Jf. ICRC, *Comment le terme »conflit armé« est-il défini en droit international humanitaire?*, udtalelse af marts 2008, der er tilgængelig på ICRC's hjemmeside: <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>

anvendte strategi, den frivillige eller tvungne forflyttelse af civilbefolkningen, omfanget af de involverede væbnede gruppers kontrol over territoriet, sikkerhedssituationen, antallet af ofre og omfanget af skader er tillige kriterier, som er blevet anvendt med henblik på at vurdere konflikten grad af intensitet³⁴. Nødvendigheden af at tage hensyn til de særlige forhold i hver enkelt situation indebærer, at disse kriterier ikke kan opregnes udtømmende og ikke kan anvendes kumulativt³⁵.

44. Hvad angår den anden betingelse om, at de deltagende parter i konflikten skal være organiseret i et vist omfang, anses denne betingelse normalt for opfyldt, når der er tale om en regerings væbnede styrker. Der stilles derimod to forskellige krav til anvendelsen af protokol II og den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, når der er tale om oprørernes organisationsgrad. Ifølge det første af disse instrumenter stilles der krav om et særlig højt organisationsniveau, og der opstilles en betingelse om kontrol over territoriet³⁶, mens det ifølge det andet instrument er tilstrækkeligt, at de deltagende parter i konflikten har »en vis form for kommandostruktur«³⁷, og at de har evnen til at gennemføre varige militære operationer³⁸.

45. Ud over de to betingelser, der er nævnt ovenfor, indgår en tredje tidsmæssig betingelse i den definition af »ikke-international væbnet konflikt«, som Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien har opstillet. I Tadic-dommen, som Conseil du contentieux des étrangers har henvist til i hovedsagen, fastslog Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien, at »der er tale om væbnet konflikt hver gang, der anvendes væbnet magt mellem stater, eller når der foreligger en *længerevarende væbnet konflikt* mellem offentlige myndigheder og væbnede organiserede grupper eller sådanne grupper inden for en stats område«³⁹. Den samme betingelse er nævnt i artikel 8, stk. 2, litra f), i statuten for Den Internationale Straffedomstol⁴⁰. Det fremgår af denne bestemmelse, der bygger på praksis fra Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien, at der med henblik på anvendelsen af samme statuts artikel 8, stk. 2, litra e)⁴¹, ved »væbnet konflikt, der ikke er af international karakter«, skal forstås »de væbnede konflikter, der finder sted på en stats territorium, når der er en *langvarig* væbnet konflikt mellem denne stats regeringsmyndigheder og organiserede væbnede grupper eller mellem sådanne organiserede væbnede grupper«⁴².

34 — Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslaviens dom i sagen The Prosecutor mod Fatmir Limaj, navnlig præmis 136-168.

35 — Jf. S. Vité, »Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situation«, *International Review of the Red Cross*, bind 91, nr. 873, marts 2009, s. 69-94.

36 — Ifølge Y. Sandoz m.fl., op.cit., punkt 4467, kræver denne betingelse, at der foreligger en »vis varig kontrol med en begrænset del af territoriet«.

37 — Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien lagde i dommen i sagen The Prosecutor mod Fatmir Limaj ud over Kosovos befrielseshærs hierarkiske struktur vægt på eksistensen af organer og metoder til at kommunikere med offentligheden, den omstændighed, at Kosovos befrielseshær havde vedtaget regler, som etablerede et militært hierarki mellem de forskellige kommandoniveauer, at den havde oprettet et militærpoliti, der bl.a. var ansvarligt for disciplin blandt soldaterne, at den rekrutterede og trænede soldater, at den stillede uniformskrav samt at den deltog i forhandlingerne med repræsentanter for De Europæiske Fællesskaber og de udenlandske missioner i Beograd, jf. præmis 94-134.

38 — Jf. ICRC, *Comment le terme «conflict armé» est-il défini en droit international humanitaire*, op.cit., punkt II, 1, a.

39 — Præmis 70, min fremhævelse. Denne definition anvendes konsekvent i Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslaviens praksis, jf. f.eks. dommen i sagen The Prosecutor mod Fatmir Limaj, navnlig præmis 84.

40 — Undertegnet i Rom den 17.7.1998 og trådt i kraft den 1.7.2002, De Forenede Nationer, *United Nations Treaty Series*, bind 2187, nr. 38544.

41 — I denne bestemmelse opregnes de alvorlige overtrædelser af de regler og vedtægter for væbnede konflikter, der ikke er af international karakter, og som *ikke* er omfattet af de alvorlige overtrædelser i den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, der er nævnt i artikel 8, stk. 2, litra c).

42 — Min fremhævelse.

46. Det bemærkes, at dette kriterium om, at konflikten skal have en bestemt varighed, blev anvendt i en særlig sammenhæng, nemlig med henblik på at fastlægge de overtrædelser af den humanitære folkeret, som henhører under Den Internationale Straffedomstols og andre internationale straffedomstoles kompetence, og at dette kriterium selv i denne sammenhæng kun forekommer, i det mindste inden for rammerne af statutten for Den Internationale Straffedomstol, at være relevant, når der er tale om at straffe andre overtrædelser end dem, der er omfattet af den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne⁴³.

47. Når dette er sagt, indeholder den udtalelse, som ICRC vedtog i 2008, en henvisning til konflikten varighed for at illustrere den »mest udbredte retlige opfattelse« vedrørende definitionen af begrebet ikke-international væbnet konflikt inden for den humanitære folkeret⁴⁴. I denne udtalelse defineres en sådan konflikt som »længerevarende sammenstød mellem en regerings væbnede styrker og en eller flere væbnede grupper eller mellem sådanne væbnede grupper, der finder sted på en stats territorium [...]. Sammenstødet skal have en intensitet af en vis styrke, og de involverede parter i konflikten skal være organiseret i et vist omfang«.

48. Som jeg har nævnt ovenfor, er betingelserne for, at der foreligger en ikke-international væbnet konflikt, ikke opfyldt, når der er tale om »interne uroligheder« og »interne spændinger«. Disse to begreber nævnes i artikel 1, stk. 2, i protokol II, men bestemmelsen indeholder ikke en definition heraf. Indholdet af disse begreber er blevet nærmere beskrevet i et dokument, som ICRC udarbejdede som forberedelse til diplomatkonferencen i 1971⁴⁵. »Interne uroligheder« defineres i dette dokument som »situationer, hvor der ikke foreligger en egentlig ikke-international væbnet konflikt, men hvor der imidlertid på nationalt plan foreligger et sammenstød, der har en vis grovhed eller varighed, og som omfatter udøvelsen af voldshandlinger. Disse voldshandlinger kan antage forskellige former f.eks. spontant opståede oprørshandlinger og kampe mellem mere eller mindre organiserede grupper og regeringsmyndigheder. I sådanne situationer, der ikke nødvendigvis udvikler sig til åbne kampe, indsætter regeringsmyndighederne massive politi- eller militære styrker for at genoprette den nationale ro og orden. Det høje antal ofre gør det nødvendigt at anvende et vist minimum af de humanitære bestemmelser«. »Interne spændinger« omfatter »situationer med alvorlige spændinger (af politisk, religiøs, etnisk, social, økonomisk karakter mv.) eller følgerne af en væbnet konflikt eller interne uroligheder. Disse situationer er kendetegnet ved tilstedeværelsen af en eller flere, om ikke samtlige af følgende forhold: massearrestationer, et højt antal »politiske« fanger, mishandling og tilbageholdelse under umenneskelige vilkår, tilsidesættelse af grundlæggende retlige garantier som følge af indførelsen af undtagelsestilstand eller faktiske omstændigheder, forlydender om forsvindinger«.

49. Begreberne »interne uroligheder« og »interne spændinger« afgrænser ved anvendelsen af både protokol II og den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne den yderste forståelse af begrebet ikke-international konflikt⁴⁶. Disse situationer har hidtil ikke været omfattet af anvendelsesområdet for den humanitære folkeret.

ii) Anvendelsen af begrebet ikke-international konflikt i den humanitære folkeret

50. Det fremgår af gennemgangen ovenfor, at begrebet ikke-international konflikt opfylder flere funktioner i den humanitære folkeret, og at den definition af begrebet, der er opstillet inden for dette område, opfylder de særlige mål med denne del af den internationale ret og strafferet.

43 — Jf. i denne retning S. Vité, *op.cit.*, s. 81-83.

44 — ICRC handlede på grundlag af et mandat fra de stater, der deltog i Genèvekonventionerne af 12.8.1949, og vedtægterne for Den Internationale Røde Kors- og Røde Halvmåne-bevægelse.

45 — Der er tale om dokumenter, som ICRC fremlagde under det første møde for Konferencen for regeringsekspert i 1971, jf. Y. Sandoz *m.fl.*, *op.cit.*

46 — Jf. endvidere artikel 8, stk. 2, litra d) og f), i statutten for Den Internationale Straffedomstol.

51. Begrebet har først og fremmest til formål at identificere den kategori af konflikter, som den humanitære folkeret finder anvendelse på. I forbindelse med denne afgrænsning af den humanitære folkerets anvendelsesområde har definitionen af begrebet ikke-international konflikt grundlæggende til formål at sikre, at beskyttelsen af ofre i sådanne konflikter ikke er afhængig af en vilkårlig afgørelse fra de berørte myndigheders side. Begrebet opstiller derfor en række objektive, materielle kriterier, der hovedsageligt har til formål i videst muligt omfang at udelukke enhver subjektiv skønsmargen og styrke forudsigeligheden af den humanitære folkeret. De kriterier, der har organisatorisk karakter, har endvidere til formål at identificere de situationer, hvor det faktisk er muligt at anvende den humanitære folkerets regler, idet de deltagende parter i konflikten råder over en grundlæggende infrastruktur, der gør det muligt for dem at sikre overholdelsen af disse regler.

52. Ud over at afgrænse anvendelsesområdet for den humanitære folkeret har det omhandlede begreb endvidere til formål at fastlægge den retlige ordning, der skal finde anvendelse på konflikten. Som jeg har nævnt ovenfor, afhænger spørgsmålet om, hvilken ordning der finder anvendelse, ikke blot af, om konflikten har en international eller intern karakter⁴⁷, men også af, om konflikten falder ind under den mere restriktive definition, der fremgår af protokol II, eller den bredere definition, der er fastsat i den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne. Ud over at have en fælles kerne i form af minimumsbetingelser, hvorefter konflikten skal have en vis intensitet, og de deltagende parter i konflikten skal være organiseret i et vist omfang, synes der ikke inden for den humanitære folkeret at foreligge en entydig forståelse af begrebet »ikke-international væbnet konflikt«, idet de kriterier, der fastlægger indholdet af dette begreb, varierer afhængigt af, hvilket instrument der er tale om.

53. Endelig kan handlinger, der er udført under en intern konflikt, og som udgør en overtrædelse af den humanitære folkeret, under visse betingelser som nævnt ovenfor udgøre »krigsforbrydelser«, som kan strafforfølges i henhold til den internationale strafferet⁴⁸. Det strafferetlige ansvar, der kan følge af sådanne handlinger, kræver, at indholdet af de begreber, der tjener til at definere overtrædelsen, skal angives med tilstrækkelig præcision. De kriterier, der har organisatorisk karakter, og som anvendes inden for den humanitære folkeret til at definere begrebet ikke-international konflikt, er særligt vigtige i denne sammenhæng, hvor der er tale om at fastslå det strafferetlige ansvar for personer, der er placeret på forskellige niveauer i den berørte gruppes hierarkiske orden.

54. Afslutningsvis vil jeg mere generelt erindre om, at begrebet ikke-international konflikt, er blevet udviklet ad flere omgange, og denne udvikling afspejler den til enhver tid gældende anvendelse og udvikling af denne del af den internationale ret. I denne henseende har det væsentligste hensyn været at nå til enighed for at bevare systemets effektive virkning, hvilket nødvendigvis indebærer, at der må findes kompromisløsninger, som forarbejderne til de diplomatkonferencer, der førte til vedtagelsen af den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne og Protokol II, netop viser.

47 — I det første tilfælde er det samtlige bestemmelser i de fire Genèvekonventioner af 12.8.1949 samt protokol I, der finder anvendelse, mens det i det andet tilfælde alene er den fælles artikel 3 i disse konventioner samt protokol II, der finder anvendelse. Sondringen mellem disse to former for konflikter er imidlertid ikke klar i den seneste praksis fra Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien, jf. i denne henseende M. Sassoli og L.M. Olson, *The judgement of the ICTY appeals chamber on the merits in the Tadic case, International Review of the Red Cross*, 2000, nr. 839, der er tilgængelig på ICRC's hjemmeside: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jqc.htm>

48 — Hverken den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne eller protokol II indeholder bestemmelser, der har til formål at kriminalisere overtrædelsen af disse instrumenter. Den sanktionsordning for alvorlige overtrædelser, der er fastsat i de fire Genèvekonventioner, jf. punkt 31 ovenfor, finder kun anvendelse på internationale væbnede konflikter. Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien bekræftede imidlertid i Tadic-dommen vedrørende forsvarrets påstand om afvisning på grund af rettens manglende kompetence, nævnt ovenfor i fodnote 10 i dette forslag til afgørelse (navnlig præmis 134), princippet om det strafferetlige ansvar for overtrædelse af ikke-internationale konflikter. I modsætning til statuten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Det Tidligere Jugoslavien tillægger statuten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol for Rwanda, der blev oprettet ved De Forenede Nationers Råds resolution 955 (1994) af 8.11.1994, udtrykkeligt denne domstol kompetence til at pådømme alvorlige overtrædelser af den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne og protokol II (artikel 4). Det samme gælder, som jeg har nævnt ovenfor, for så vidt angår statuten for Den Internationale Straffedomstol, jf. punkt 45 ovenfor.

55. Sammenfattende er det min opfattelse, at definitionen af begrebet international væbnet konflikt i den humanitære folkeret tjener til opfyldelsen af de særlige mål, der gælder for den internationale ret, men som ikke, som det vil fremgå nedenfor, gør sig gældende for den subsidiære beskyttelsesordning i EU-retten.

2. Den subsidiære beskyttelsesmekanismes genstand, formål og midler

56. Anerkendelsesdirektivet udgør den første fase i harmoniseringen af Unionens asylpolitik. Denne harmonisering skal føre til indførelsen af et fælles europæisk asylsystem, der »udgør en integrerende del af Den Europæiske Unions målsætning om gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er åbent for personer, som, tvunget af omstændighederne, legitimt søger beskyttelse i [Unionen]« (første betragtning til anerkendelsesdirektivet)⁴⁹.

57. Hovedformålet med denne første fase er »at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af *personer, som reelt har behov for international beskyttelse*«⁵⁰ og således fjerne forskelle i medlemsstaternes lovgivninger og praksis på dette område⁵¹.

58. Det anbefales i punkt 14 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999, som anerkendelsesdirektivet gennemfører, at der bl.a. bør vedtages »foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse« med det formål at supplere reglerne om flygtningestatus og give en »passende status« til enhver person, der har et behov for international beskyttelse, selv om den pågældende ikke opfylder betingelserne for at blive anset som flygtning.

59. I overensstemmelse med disse konklusioner fremgår det af anerkendelsesdirektivet, at foranstaltninger vedrørende subsidiær beskyttelse skal anses for at udgøre et *supplement* til den beskyttelsesordning, der er indeholdt i Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling⁵², som suppleret ved protokollen om flygtninges retsstilling, indgået i New York den 31. januar 1967⁵³.

60. I den ordning, som indføres ved anerkendelsesdirektivet, anses flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus nærmere bestemt at udgøre *to særskilte, men nært forbundne elementer* af begrebet international beskyttelse⁵⁴. En sådan integreret holdning gør det muligt at anse det nævnte direktivs bestemmelser, samt den supplerende ordning, som er indført ved direktiv 2001/55/EF⁵⁵, der foreskriver tildeling af midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer (herefter »direktivet om midlertidig beskyttelse«), som en *fuldstændig retlig ordning*, der omfatter samtlige de situationer, hvor tredjelandssstatsborgere og statsløse, der ikke kan opnå beskyttelse i deres hjemland, påberåber sig international beskyttelse på Unionens område.

49 — Blandt de væsentligste faser i denne harmonisering af EU-medlemsstaternes asylpolitikker ses de programmer, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møder i Tammerfors den 15. og 16.10.1999, i Haag den 4. og 5.11.2004 og i Stockholm den 10. og 11.12.2009, idet den europæiske pagt om indvandring og asyl blev vedtaget den 24.9.2008 forud for sidstnævnte møde.

50 — Jf. 6. betragtning til anerkendelsesdirektivet (min fremhævelse).

51 — Jf. forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandssstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (KOM(2001) 510 endelig, EFT 2002 C 51 E, s. 325, andet afsnit).

52 — *United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954).

53 — Jf. bl.a. 24. betragtning til anerkendelsesdirektivet.

54 — Jf. i denne henseende 1., 5., 6. og 24. betragtning til anerkendelsesdirektivet samt direktivets artikel 1 og artikel 2, litra a) og e).

55 — Rådets direktiv af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT L 212, s. 12).

61. Ordlyden af artikel 78, stk. 1, TEUF, der har erstattet artikel 63, stk. 1, EF, og som udgør det retlige grundlag for det nye anerkendelsesdirektiv, taler i øvrigt også for dette resultat. Det fremgår af denne artikels stk. 1, at »Unionen udformer en fælles politik for asyl, subsidiær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet«.

62. Inden for rammerne af denne retlige ordning har den subsidiære beskyttelsesmekanisme i henhold til anerkendelsesdirektivets artikel 2, litra e), til formål at yde international beskyttelse til enhver person, der ikke kan opnå flygtningestatus, men som, hvis de sendes tilbage til deres hjemland, løber en reel risiko for, at deres grundlæggende rettigheder krænkes⁵⁶.

63. Det fremgår af forarbejderne til anerkendelsesdirektivet, at begrebet subsidiær beskyttelse hovedsageligt er baseret på de mest relevante *internationale menneskerettighedsinstrumenter* på området, og navnlig EMRK's artikel 3, artikel 3 i konventionen af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling, vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 10. december 1984, samt artikel 7 i den internationale pagt om borgerlige og politiske rettigheder, vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 16. december 1966⁵⁷. Inspirationen til fastlæggelsen af, hvilke kategorier af personer der kan opnå denne beskyttelse, er ud over EMRK og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis »som den bindende retlige ramme« hentet fra de »subsidiære« eller »supplerende« beskyttelsesordninger, som medlemsstaterne har indført⁵⁸.

64. Det fremgår endvidere af forarbejderne til anerkendelsesdirektivet, at det hele tiden har været hensigten at lade de personer, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland som følge af, at deres hjemland er præget af udbredt vold og usikkerhed, være omfattet af den kategori af personer, der kan opnå subsidiær beskyttelse.

65. Denne fastlæggelse af personkredsen havde til formål at supplere den midlertidige beskyttelsesordning, der var indført ved direktivet, med henblik på at sikre modtagelsen af sådanne personer, selv når der ikke var tale om massetilstrømning⁵⁹, og var endvidere i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, hvorefter udvisning til et land, der er præget af betydelige farer og usikkerhed og/eller vold, må anses for en umenneskelig eller nedværdigende behandling i EMRK's forstand⁶⁰.

3. Foreløbig konklusion

66. Den ovenstående undersøgelse gør det muligt at fastslå, at den humanitære folkeret og den subsidiære beskyttelsesmekanisme, der er fastsat i anerkendelsesdirektivet, har forskellige formål og forfølger forskellige mål, selv om de begge er baseret på humanitære hensyn.

56 — Jf. i denne retning punkt 33 i generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse, der blev fremsat den 9.9.2008 i den sag, der gav anledning til Elgafaji-dommen.

57 — Jf. forslag til direktiv KOM(2001) 510 endelig, tredje afsnit.

58 — Ibidem. Jf. endvidere 24. betragtning til anerkendelsesdirektivet.

59 — Ordlyden af den artikel 15, litra c), som Kommissionen oprindeligt foreslog, havde til formål at samordne definitionen af den kategori af personer, der kunne opnå subsidiær beskyttelse, med den definition, der fremgik af artikel 2, litra c), i direktivet om midlertidig beskyttelse, og omfattede enhver person, der frygtede »en trussel mod deres liv, sikkerhed eller frihed som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt, eller som følge af systematisk eller udbredt krænkelse af menneskerettighederne«. Denne bestemmelse var genstand for indgående drøftelser under vedtagelsesproceduren for direktivet og undergik adskillige ændringer, der i sidste ende førte til, at man alene opretholdt en henvisning til de situationer, der var kendetegnet ved »vilkårlig vold i forbindelse med en international eller intern væbnet konflikt«.

60 — Jf. bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 30.10.1991 i sagen Vilvarajah mod Det Forenede Kongerige. Jf. endvidere note fra formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union til Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl af 25.9.2002, 12148/02, der er vedlagt som bilag til Kommissionens indlæg.

67. Den humanitære folkeret har hovedsageligt til formål at mindske konsekvenserne af væbnede konflikter for de berørte befolkninger, mens den subsidiære beskyttelse er rettet mod de personer, der har forladt de steder, hvor konflikten finder sted – uanset om dette skyldes konflikten eller andre grunde⁶¹ - og som ikke kan vende tilbage på grund af den udbredte vold, der præger disse steder.

68. Den humanitære folkeret er i det væsentlige rettet mod den eller de stater, der er involveret i konflikten, mens den subsidiære beskyttelse er en form for »surrogatbeskyttelse«, der ydes af en stat, der ikke er involveret i konflikten, når ansøgeren ikke reelt har andre muligheder for at opnå beskyttelse i sit hjemland.

69. Den humanitære folkeret fungerer på to niveauer, nemlig ved at regulere krigsadfærd og ved at pålægge de krigsførende at overholde et vist adfærdskodeks over for ofrene for konflikten. Der er tale om regler for krigsførelse, der som sådan, ud over det behov for beskyttelse, som ofrene for konflikten har, også tager hensyn til de stridende parter militære behov. Den subsidiære beskyttelse er først og fremmest en *beskyttelse, der er baseret på non-refoulement-princippet*, og hvor den afgørende udløsende faktor er ansøgerens reelle behov for international beskyttelse.

70. Endelig er overtrædelser af den humanitære folkeret kriminaliseret på internationalt plan og fører til pålæggelsen af et individuelt strafferetligt ansvar. Den humanitære folkeret er af denne grund meget nært forbundet med den internationale strafferet, idet disse to retsområder gensidigt påvirker hinanden. Et sådant forhold gør sig imidlertid ikke gældende for så vidt angår den subsidiære beskyttelsesmekanisme.

71. På grund af disse forskelle foreligger der ikke en fortolkningsmæssig sammenhæng mellem begrebet »intern væbnet konflikt« i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), og begrebet »ikke-international konflikt« i den humanitære folkeret. Det følger heraf, at der ikke af det indbyrdes forhold mellem Unionens retsorden og den internationale retsorden kan udledes nogen forpligtelse til at fortolke det første begreb i overensstemmelse med det andet.

72. En sådan forpligtelse følger endvidere ikke af en henvisning til den humanitære folkeret i anerkendelsesdirektivet.

4. Manglende henvisning til den humanitære folkeret i anerkendelsesdirektivet

73. I overensstemmelse med de mål, som anerkendelsesdirektivet forfølger, indeholder dette direktiv en række henvisninger til internationale instrumenter, som medlemsstaterne er part i, og som fastlægger deres forpligtelser over for ansøgere om international beskyttelse. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, giver disse henvisninger retningslinjer for, hvorledes direktivets bestemmelser skal fortolkes⁶².

74. Ud over Genèvekonventionen af 1951 og protokollen af 1967, der i 3. betragtning til anerkendelsesdirektivet beskrives som »hovedhjørnestenen i det internationale retssystem til beskyttelse af flygtninge«, indeholder anerkendelsesdirektivet en generel henvisning til medlemsstaternes forpligtelser i henhold til »folkeretlige instrumenter, [...] som forbyder forskelsbehandling« (11. betragtning) og »menneskerettighedsinstrumenter« (25. betragtning), samt medlemsstaternes forpligtelser for så vidt angår non-refoulement (36. betragtning og artikel 21, stk. 1). 22. betragtning indeholder endvidere en henvisning til præambelen og artikel 1 og 2 til De Forenede Nationers Pagt samt De Forenede Nationers resolutioner om foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme.

61 — Jf. anerkendelsesdirektivets artikel 5 om behovet for beskyttelse, som opstår på stedet.

62 — Dom af 2.3.2010, forenede sager C-175/08, C-176/08, C-178/08 og C-179/08, Salahadin Abdulla m.fl., Sml. I, s. 1493, præmis 52-54, og af 17.6.2010, sag C-31/09, Bolbol, Sml. I, s. 5539, præmis 37 og 38, samt B og D-dommen, præmis 78.

75. Direktivet indeholder derimod ikke en udtrykkelig henvisning til den humanitære folkeret. Hverken betragtningerne til direktivet eller dets artikler indeholder henvisninger til dette område inden for den internationale ret⁶³.

76. Selv om det er korrekt, at Kommissionen i begrundelsen for forslaget til direktivet henviste til, at medlemsstaternes forpligtelser i henhold til den humanitære folkeret lå til grund for de »subsidiære« eller »supplerende« beskyttelsesordninger, der var vedtaget på nationalt plan, blev denne henvisning, der i øvrigt var indirekte og meget generel, ikke opretholdt⁶⁴. Det samme gjorde sig gældende for et forslag fra formandskabet for Den Europæiske Union om i artikel 15, litra c), at indsætte en henvisning til Genèvekonventionen af 12. august 1949 om beskyttelse af civile personer i krigstid samt, som følge af en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, en henvisning til denne konventions bilag og protokoller.

77. Det følger heraf, at der ikke i anerkendelsesdirektivet kan findes holdepunkter for at samordne begrebet »intern væbnet konflikt« som omhandlet i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), med begrebet »ikke-international væbnet konflikt« i den humanitære folkeret. Den omstændighed, at der ikke i anerkendelsesdirektivet er indeholdt en udtrykkelig henvisning til den humanitære folkeret, samt vedtagelsesprocessen for direktivet, udgør derimod forhold, der taler imod at anlægge en fortolkning af den nævnte bestemmelse, der er i nøje overensstemmelse med den humanitære folkeret.

5. Konklusion vedrørende den første del af det præjudicielle spørgsmål

78. Samtlige ovenstående betragtninger foranlediger mig til at konkludere, at begrebet »intern væbnet konflikt« som omhandlet i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), skal fortolkes selvstændigt i forhold til det tilsvarende begreb i den humanitære folkeret.

79. Domstolen har allerede i Elgafaji-dommen haft lejlighed til at fastslå, at anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), er en selvstændig bestemmelse i forhold til EMRK's artikel 3. Domstolen baserede sig i denne henseende på den omstændighed, at de to bestemmelser havde forskelligt indhold, samt på systematiske argumenter.

80. I den foreliggende sag foreslår jeg Domstolen at bekræfte denne selvstændighed også i forhold til den humanitære folkeret, navnlig i forhold til den fælles artikel 3 i Genèvekonventionerne, under henvisning til, at anerkendelsesdirektivets bestemmelser og den humanitære folkerets bestemmelser henhører under forskellige områder.

B – Den anden del af det præjudicielle spørgsmål

81. Såfremt Domstolen besvarer den første del af det præjudicielle spørgsmål med, at begrebet »intern væbnet konflikt« i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), skal fortolkes selvstændigt i forhold til den humanitære folkeret, ønsker den forelæggende ret med den anden del af det præjudicielle spørgsmål oplyst, hvilke kriterier der skal anvendes ved vurderingen af, om der foreligger en sådan intern væbnet konflikt.

82. De overvejelser, der er fremført ovenfor, gør det muligt at udlede en vis række nyttige oplysninger for besvarelsen af denne del af det præjudicielle spørgsmål.

63 — Anerkendelsesdirektivets artikel 12, stk. 2, litra a), og artikel 17, stk. 1, litra a), der omhandler grunde til udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning og fra at opnå subsidiær beskyttelse, indeholder med henblik på at identificere handlinger, der skal anses for en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, en henvisning til de »internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser«.

64 — Jf. forslag til direktiv KOM(2001) 510 endelig, tredje afsnit.

83. For det første indgår Unionens bestemmelser om international beskyttelse, herunder anerkendelsesdirektivets bestemmelser om subsidiær beskyttelse, i det EU-retlige system for beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Disse bestemmelser bygger på de internationale menneskerettighedsinstrumenter, der er udarbejdet på både europæisk og globalt plan, og skal fortolkes og anvendes under hensyntagen til de værdier, der ligger til grund for disse instrumenter.

84. For det andet udgør disse bestemmelser en ordening, der skal være udtømmende, og som har til formål at skabe et »fælles område for beskyttelse og solidaritet«⁶⁵ for alle, der berettiget søger om international beskyttelse på Unionens område. Disse bestemmelser skal derfor fortolkes og anvendes på en måde, der sikrer systemets fleksibilitet.

85. For det tredje er målet med den subsidiære beskyttelsesmekanisme at yde en ensartet status til alle tredjelandsstatsborgere, der ikke har opnået europæisk asyl, men har behov for international beskyttelse. *Ansøgerens behov for beskyttelse* er således det kriterium, der skal vejlede de kompetente nationale myndigheder, der skal tage stilling til en ansøgning om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus, eller af de retter i en medlemsstat, for hvilke et afslag på en sådan ansøgning er blevet indbragt.

86. Når de skal afgøre, om den person, der ansøger om tildeling af subsidiær beskyttelse, har behov for beskyttelse som følge af, at den pågældende risikerer at lide overlast som omhandlet i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), såfremt den pågældende sendes tilbage til sit hjemland, skal de kompetente nationale myndigheder og retter i henhold til bestemmelserne i anerkendelsesdirektivets artikel 4, stk. 3, tage hensyn til alle de relevante omstændigheder, der kendetegner situationen i ansøgerens hjemland på det tidspunkt, hvor der tages stilling til ansøgningen, samt til ansøgerens personlige situation.

87. En sådan konkret bedømmelse, som alene gør det muligt at vurdere, om der består et reelt beskyttelsesbehov, er til hinder for, at der fastsættes kriterier, som situationen i ansøgerens hjemland skal opfylde for at kunne anses for en »intern væbnet konflikt« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den nævnte artikel 15, litra c).

88. For at give en hensigtsmæssig besvarelse af den anden del af det præjudicielle spørgsmål vil jeg begrænse mig til at anføre en række metodologiske bemærkninger.

89. Inden for rammerne af anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), er begreberne »vilkårlig vold« og »væbnet konflikt« nært forbundet, idet det andet begreb hovedsageligt tjener til at definere omfanget af det første begreb.

90. I modsætning til den humanitære folkeret, hvor eksistensen af en intern eller international væbnet konflikt alene er afgørende for, om denne beskyttelsesordening finder anvendelse, er det afgørende forhold for at udløse anvendelsen af den subsidiære beskyttelsesmekanisme i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra e), den risiko, som ansøgeren løber som følge af, at der i den pågældendes hjemland foreligger en situation med udbredt vold.

91. Det følger heraf, at inden for rammerne af disse bestemmelser spiller vurderingen af voldens intensitet og den risiko, som ansøgeren derved udsættes for, en central rolle, mens identificering og fastlæggelse af de omstændigheder, der er årsag til denne vold, spiller en mindre rolle.

65 — Jf. punkt 6.2 i Stockholmprogrammet.

92. Anvendelsen af anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), sammenholdt med direktivets artikel 2, litra e), med henblik på at definere begrebet intern væbnet konflikt kan ikke uden videre afvises alene med den begrundelse, at situationen i ansøgerens hjemland ikke opfylder alle de kriterier, der anvendes i den humanitære folkeret eller i den berørte medlemsstat. De situationer, hvor f.eks. kun en part udøver væbnet vold, hvor de krigsførende ikke er organiseret i det omfang, der kræves i henhold til den humanitære folkeret, eller ikke har kontrol over territoriet, hvor regeringsstyrker ikke er part i konflikten, hvor der ikke er tale om et »længerevarende sammenstød« i den humanitære folkerets forstand, hvor konflikten er i indtrådt i sine sidste fase, eller hvor situationen i henhold til den humanitære folkeret er omfattet af begreberne »interne uroligheder« eller »interne spændinger«, kan således ikke automatisk anses for ikke at være omfattet af anvendelsesområdet for disse bestemmelser⁶⁶.

93. Samtlige disse situationer kan være omfattet af anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), såfremt graden af den vilkårlige vold i det berørte tredjeland på det tidspunkt, hvor der skal tages stilling til ansøgningen om subsidiær beskyttelse, har nået et sådant niveau, at der består en reel risiko for, at ansøgeren vil blive påført skade på liv eller legeme, såfremt den pågældende sendes tilbage til sit hjemland. Denne vurdering skal foretages under hensyntagen til Domstolens præcisering i præmis 39 i Elgafaji-dommen, nemlig »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«.

94. Den foreslåede fortolkning afspejler den tilgang, som synes at kunne udledes af Elgafaji-dommen, hvori Domstolen i forbindelse med, at den skulle afklare begrebet »individuel trussel« i anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), fastslog, at der bestod en udtrykkelig og direkte forbindelse mellem den risiko, som ansøgeren om subsidiær beskyttelse løber for at lide overlast, som defineret i denne artikel, på den ene side, og graden af den vilkårlige vold, som karakteriserer den igangværende væbnede konflikt, på den anden side⁶⁷. Den samme fortolkningslinje følges af de kompetente myndigheder og retter i visse medlemsstater – bl.a. i Nederlandene og Det Forenede Kongerige, der har ændret deres tidligere praksis, som følge af Elgafaji-dommen⁶⁸ - og synes også at være lagt til grund i Kommissionens begrundelse for forslaget til omarbejdning af anerkendelsesdirektivet⁶⁹.

95. Jeg skal afslutningsvis bemærke, at den omstændighed, at anerkendelsesdirektivet forfølger en minimumsharmonisering, hvilket blev fremhævet under retsmødet, ikke bør foranledige Domstolen til at anlægge en restriktiv fortolkning af disse bestemmelser, navnlig ikke når der er tale om at fastlægge rækkevidden af de begreber, der anvendes til at definere anvendelsesområdet for den subsidiære beskyttelsesordning.

96. Disse begreber skal derimod fortolkes under hensyntagen til de humanitære hensyn, der ligger bag denne ordning, samt de værdier for den menneskelige værdighed og respekt for menneskerettighederne, som Unionen i henhold til artikel 2 TEU bygger på.

66 — Jeg bemærker i denne henseende, at der i seksogtyvende betragtning til anerkendelsesdirektivet anføres en nedre grænse for, hvornår direktivet finder anvendelse, og hvoraf fremgår, at de »risici, som et lands befolkning eller et udsnit heraf almindeligvis er udsat for, [...] normalt ikke i sig selv [kan] siges at udgøre en individuel trussel, der kan kvalificeres som alvorlig overlast«.

67 — Jf. bl.a. præmis 33-38 og domskonklusionen.

68 — Jf. UNHCR, *Safe at last? Law and practice in selected EU members States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, op.cit., s. 65-71.

69 — Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse, KOM(2009) 551 endelig. Kommissionen henviste i dette forslags punkt 2 til den fortolkning, som Domstolen anlagde i Elgafaji-dommen, som begrundelse for, at forslaget ikke indeholdt en præcisering af betingelserne for at anvende anerkendelsesdirektivets artikel 15, litra c), selv om Kommissionen havde modtaget en lang række anmodninger herom.

V – Forslag til afgørelse

97. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Conseil d'État forelagte spørgsmål således:

»Artikel 15, litra c), i Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse, sammenholdt med samme direktivs artikel 2, litra e), skal fortolkes således:

- Når en person søger om subsidiær beskyttelse, er det ikke en betingelse for, at der anses at foreligge en alvorlig og individuel trussel mod dennes liv eller fysiske integritet, at situationen i den pågældendes hjemland eller, for så vidt angår en statsløs, situationen i det land, hvor den pågældende havde sit sædvanlige opholdssted, kan anses for en intern væbnet konflikt i henhold til den humanitære folkeret, og navnlig den fælles artikel 3 i de fire Genèvekonventioner af 12. august 1949, nemlig 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.
- Hvorvidt der foreligger sådanne trusler, skal vurderes på grundlag af den grad af vilkårlig vold, der kendetegner situationen i ansøgerens hjemland, eller, for så vidt angår en statsløs, i det land, hvor den pågældende havde sit sædvanlige opholdssted, på det tidspunkt, hvor der tages stilling til ansøgningen om subsidiær beskyttelse.«