

SAŽETAK PRESUDE

BIAO protiv DANSKE OD 24. SVIBNJA 2016. GODINE ZAHTJEV BR. 38590/10

Dansko zakonodavstvo koje regulira spajanje obitelji je diskriminatorno

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva bračni su par koji sa svojim sinom živi u Švedskoj. Podnositelj je danski državljanin, a podnositeljica državljanka Gane. Sin podnositelja rođen je u Švedskoj te ima dansko državljanstvo.

Podnositelj je rođen u Togoanskoj Republici gdje je živio do svoje šeste godine kada se preselio u Ganu gdje je živio do 21. godine. U Danskoj boravi od srpnja 1993. godine. Nakon što je 1994. godine sklopio brak s danskom državljankom, 1997. godine mu je izdana boravišna dozvola. Tijekom sljedećih pet godina naučio je danski jezik te je imao stalno zaposlenje, a 2002. godine stekao je dansko državljanstvo. Tijekom 1998. godine, podnositelj se razveo od supruge. U razdoblju od 1998. godine do 2003. godine, posjetio je Ganu tri puta, a tijekom svog posljednjeg posjeta u veljači 2003. godine vjenčao se sa podnositeljicom. Podnositeljica je rođena u Gani, a do trenutka sklapanja braka nikada nije posjetila Dansku niti je poznavala danski jezik. Bračni par komunicirao je na jezicima hausa i twi.

Tjedan dana nakon sklapanja braka, podnositeljica je u Danskoj podnijela zahtjev za izdavanje boravišne dozvole koji je dana 01. srpnja 2003. godine odbijen temeljem Zakona o strancima. Domaća tijela ustanovila su kako nisu ispunjeni uvjeti prema kojima bi podnositeljici bio odobren predmetni zahtjev. Naime, u slučaju kada bračni par zahtjeva izdavanje boravišne dozvole radi spajanja obitelji, isti mora imati jaču povezanost s Danskom nego s nekom drugom državom (u ovom slučaju Ganom). Navedeni uvjet poznat je kao *zahtjev povezanosti* („attachment requirement“). Isto tako, supružnici moraju biti stariji od 24 godine.

Nadalje, u prosincu 2003. godine, na snagu je stupila promjena Zakona o strancima prema kojoj se tzv. *zahtjev povezanosti* više ne primjenjuje na osobe koje su najmanje 28 godina bile danski državljani (tzv. *Pravilo 28*). Isto tako, navedena promjena Zakona primjenjivala se i na osobe koje su rođene ili su se nastanile u Danskoj kao djeca pod uvjetom da je ispunjeno *Pravilo 28 godina*.

Tijekom 2004. godine, podnositeljica je podnijela žalbu nadležnom danskom ministarstvu koje je istu odbilo. Nadležna tijela ustanovila su kako se bračni par može nastaniti u Gani budući da je podnositeljica cijelo vrijeme tamo živjela i tamo ima obitelj. Podnositelj je također imao veze s Ganom s obzirom da je u Gani deset godina pohađao školu. Nadalje, podnositelj je i sam istaknuo kako u Gani može dobiti boravišnu dozvolu pod uvjetom da pronađe zaposlenje.

U srpnju 2006. godine, podnositelji su pokrenuli postupak pred danskim Visokim sudom navodeći kako su pretrpjeli diskriminaciju suprotno Konvenciji te Europskoj konvenciji o državljanstvu. Osobito su isticali kako je promjena Zakon o strancima dovela do različitosti u postupanju između dviju grupa danskih državljana i to onih koji su dansko državljanstvo stekli rođenjem i onih koji su ga kasnije u životu stekli po nekoj drugoj osnovi. Naime,

navedenom promjenom osobe koje su imale dansko državljanstvo najmanje 28 godina (*Pravilo 28*), nisu više morale ispuniti tzv. *zahtjev povezanosti*. To je značilo da će se na podnositelja sve do 2030. godine i dalje primjenjivati navedeni zahtjev, jer je podnositelj dansko državljanstvo imao tek nešto kraće od dvije godine.

U rujnu 2007. godine, Visoki sud je utvrdio da nije došlo do povrede Konvencije niti Europske konvencije o državljanstvu. U siječnju 2010. godine, Vrhovni sud potvrdio je navedenu odluku. Prema mišljenju Vrhovnog suda, svrha *zahtjeva povezanosti* je da obuhvati one danske državljane koji se nisu uspješno integrirali u dansko društvo čime bi posljedično i integracija njihovih supružnika mogla biti otežana. *Pravilo 28* ublažilo je predmetnu odredbu Zakona o strancima na način da u slučajevima u kojima je podnesen zahtjev za spajanje obitelji gdje je jedan od partnera danski državljanin najmanje 28 godina, *zahtjev povezanosti* više nije trebao biti ispunjen. Cilj navedenog pravila bio je napraviti razliku između skupine državljana koji su imali dugotrajniju vezu s Danskom od onih koji nisu.

U međuvremenu, tijekom 2003. godine, podnositeljici je omogućen ulazak u Dansku temeljem turističke vize. U studenom 2003. godine, bračni par se preselio u Švedsku. Podnositelj svaki dan putuje iz Malmö-a u Copenhagen gdje je zaposlen..

PRIGOVORI

Podnositelji ističu navodnu povredu čl.8. Konvencije budući da su danska tijela odbila zahtjev gđe Biao za izdavanje boravišne dozvole radi spajanja obitelji. Nadalje, ističu i navodnu povredu čl.14. u svezi čl.8. Konvencije navodeći kako je promjenom Zakona u strancima došlo do razlike u postupanju između osoba koje su dansko državljanstvo stekle rođenjem i onih osoba koje su ga stekle naknadno po nekoj drugoj osnovi. Isto tako navode kako je *Pravilom 28* došlo do diskriminatornog postupanja između danskih državljana temeljem etničkog podrijetla.

Presudom od dana 25. ožujka 2014. godine, Sud je utvrdio kako nije došlo do povrede čl. 8. Konvencije, niti čl. 14. u vezi s čl. 8. Konvencije. Dana 24. lipnja 2014. godine, podnositelji su podnijeli zahtjev za upućivanje predmeta Velikom Vijeću.

OCJENA SUDA

Prilikom ispitivanja primjene *Pravila 28* na podnositeljev predmet, Vrhovni sud je utvrdio da se navodno diskriminatorno postupanje temeljilo isključivo na pitanju koliko dugo osoba ima dansko državljanstvo te da posljedice primjene tog *Pravila* nisu bile diskriminatorne prema podnositelju koji je u trenutku odbijanja zahtjeva za spajanje obitelji, dansko državljanstvo imao tek dvije godine. Sud je međutim za ispitivanje navedenog *Pravila* primijenio drugačiji pristup koji je za opravdanje različitosti u postupanju utemeljene isključivo na nacionalnosti, zahtijevao postojanje dovoljno uvjerljivih razloga koji nisu povezani s etničkim podrijetlom.

Sud je prvenstveno utvrdio da činjenice predmeta ukazuju na neizravnu diskriminaciju. Naime, za razliku od određene kategorije osoba koje prema *Pravilu 28* mogu biti izuzete od zahtjeva povezanosti, podnositelj je u kasnijoj životnoj dobi stekao dansko državljanstvo pa stoga nije mogao imati koristi od *Pravila 28*. Iako osobe koje su stekle dansko državljanstvo kasnije u životu, ne moraju čekati 28 godina da im se odobri spajanje obitelji nego, ukoliko ispune zahtjev povezanosti, 3 godine, Sud je utvrdio da je navedeno *Pravilo* prema takvim osobama uzrokovalo razliku u postupanju. *Pravilo 28* je u povoljniji položaj stavilo osobe

danskog etničkog podrijetla od osoba koje su u kasnijoj životnoj dobi (poput podnositelja) stekle dansko državljanstvo, a bile su nekog drugog etničkog podrijetla.

U odnosu na cilj *Pravila 28*, Sud je primijetio da je iz zakonodavnog procesa vidljivo da je danska Vlada s jedne strane htjela kontrolirati imigraciju te poboljšati integraciju stanovnika danskog podrijetla i stanovnika drugog etničkog podrijetla. S druge strane, htjela je spriječiti neželjene posljedice za stanovnike danskog podrijetla koji su zasnovali obitelj u inozemstvu te koji su po povratku u Dansku imali poteškoća u ispunjavanju zahtjeva povezanosti.

Međutim, Sud je zauzeo stav da je opravdanje za uvođenje *Pravila 28* u širem smislu utemeljeno na spekulativnim argumentima, posebice u odnosu na pitanje u kojem trenutku se može smatrati da je danski državljanin stvorio jake veze s Danskom koje bi s aspekta integracije, opravdale spajanje obitelji sa strancem. Odgovor na to pitanje ne može prema mišljenju Suda ovisiti isključivo o tome da li netko dansko državljanstvo ima 28 godina ili kraće. Stoga Sud ne može prihvatiti argument danske Vlade da posljedice *Pravila 28* nisu bile diskriminatorne za podnositelja zbog toga što je u trenutku kada mu je odbijen zahtjev za spajanje obitelji tek dvije godine imao dansko državljanstvo. Pri tom nije uzeta u obzir činjenica da je podnositelj ne bi li dobio dansko državljanstvo, devet godina boravio u Danskoj, naučio danski jezik, pokazao znanje o danskom društvu te je imao vlastite prihode od kojih se mogao uzdržavati. Primjena *Pravila 28* na podnositelje je značila i da se nije uzelo u obzir to što je podnositelj četiri godine bio u braku s danskom državljanicom, radi u Danskoj šest godina, pohađao različite tečajeve i to što njegov sin ima dansko državljanstvo.

Sud je primijetio da su neki argumenti danske Vlade u negativnom svijetlu opisivali životni stil danskih državljana koji nisu danskog podrijetla. U vezi s navedenim, Sud je naglasio da pristrane pretpostavke općenite naravi ili vladajuće društvene predrasude u određenoj državi ne jamče opravdanje različitosti u postupanju bez obzira temeljile se one na spolu (*vidi Konstantin Markin protiv Rusije*¹) ili na načinu stjecanja državljanstva kao u podnositeljevom slučaju.

Sud je također uzeo u obzir i Europsku konvenciju o državljanstvu te rastući trend na razini EU kojemu je cilj eliminirati diskriminatornu primjenu prava prema osobama koje državljanstvo stječu rođenjem u odnosu na osobe koje državljanstvo stječu na nekoj drugoj osnovi. Europski sud je primijetio da jedino Danska od svih država članica EU prilikom ispitivanja jesu li ispunjeni uvjeti za spajanje obitelji, razlikuje osobe s obzirom na način na koji su stekle dansko državljanstvo. Štoviše, sukladno mjerodavnom pravu EU koje regulira spajanje obitelji, ne postoji razlika između osoba koje su državljanstvo stekle rođenjem od onih koje su ga stekle na temelju neke druge osnove. Povrh toga, različita autonomna tijela poput Europske komisije protiv rasizma i netolerancije i Europskog povjerenika za ljudska prava su izrazili zabrinutost glede *Pravila 28* zbog toga što potiče neizravnu diskriminaciju.

Zaključno, danska Vlada nije uspjela dokazati da postoje odlučujući ili osobito važni razlozi nepovezani s etničkim porijeklom koji bi opravdali učinak neizravne diskriminacije *Pravila 28*.

Slijedom navedenog, Sud je utvrdio da je došlo do povrede čl. 14. Konvencije u vezi s čl. 8. Konvencije.

PRAVIČNA NAKNADA

6.000,00 EUR – zajednički, na ime naknade nematerijalne štete

¹ Presuda Velikog vijeća *Konstantin Markin protiv Rusije*, zahtjev br. 30078/06

Ovaj sažetak izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sažetak ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te ne obvezuje taj Sud.

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava.