

SAŽETAK PRESUDE
M.A. PROTIV DANSKE
PRESUDA VELIKOG VIJEĆA OD 9. SRPNJA 2021.
ZAHTJEV BR. 6697/18

Trogodišnje razdoblje čekanja za spajanje obitelji uzrokovalo je povredu prava na poštovanje obiteljskog života

ČINJENICE

Podnositelj zahtjeva je sirijski državljanin koji je 2015. godine pobjegao iz Sirije i zatražio azil u Danskoj. Nadležno imigracijsko tijelo podnositelju je dodijelilo status privremene zaštite zaključivši da on ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa međunarodne zaštite. Podnositelj se žalio na tu odluku drugostupanjskom tijelu koje je potvrdilo prvostupanjsku odluku uz obrazloženje da podnositelj zahtjeva u Damasku nije bio izvrnut konkretnom i osobnom progonu. Nakon pet mjeseci boravka u Danskoj, podnositelj je zatražio spajanje obitelji sa suprugom koja je ostala u Siriji. Njegov je zahtjev odbijen jer nije imao dozvolu boravka u Danskoj u prethodne tri godine, a nije bilo iznimnih razloga koji bi opravdali spajanje obitelji. Podnositelj zahtjeva se bezuspješno žalio protiv ove odluke sve do Vrhovnog suda, koji je u opširnom obrazloženju i pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a utvrdio da je miješanje u podnositeljevo pravo na poštovanje obiteljskog života bilo opravdano legitimnim interesima zaštićenima člankom 8. Konvencije. Vrhovni sud je naveo da uvjet boravka u Danskoj tri godine prije odobrenja spajanja obitelji spada u polje slobodne procjene koje država uživa, stoga odluka nadležnog imigracijskog tijela nije bila u suprotnosti s člankom 8. Konvencije. Godine 2018., nakon što je boravio u Danskoj nešto više od dvije godine i deset mjeseci, podnositelj zahtjeva podnio je novi zahtjev za spajanje obitelji, koji je odobren te mu se supruga pridružila u Danskoj.

PRIGOVORI

Pozivajući se na članke 8. i 14. Konvencije, podnositelj zahtjeva je prigovorio odluci danskih vlasti da odbiju njegov zahtjev za spajanje obitelji zbog trogodišnjeg razdoblja čekanja.

OCJENA ESLJP-a

Ovo je prvi predmet u kojem je ESLJP bio pozvan razmotriti je li i u kojoj mjeri nametanje zakonskog razdoblja čekanja za odobrenje spajanja obitelji osobama koje imaju status supsidijarne ili privremene zaštite bilo u skladu s člankom 8. Konvencije.

ESLJP je ponovio da svaka država ima pravo kontrolirati ulazak i boravak stranaca na svom teritoriju. Konvencija ne jamči pravo ulaska i boravka u određenoj zemlji (*Jeunesse protiv Nizozemske* [VV], st. 100.). Štoviše, članak 8. ne nameće državi obvezu poštovanja izbora zemlje u kojoj bračni par želi prebivati, niti nameće obvezu ponovnog spajanja obitelji na njezinom teritoriju. Opseg obveza države da na svoj teritorij primi srodnike osoba koje tamo borave ovisi o posebnim okolnostima svakog pojedinog slučaja, te uključuje obvezu uspostavljanja pravedne ravnoteže između suprotstavljenih interesa (privatnog i javnog).

ESLJP je utvrdio da nije postojala pozitivna obveza države članice da odobri ponovno spajanje obitelji, u slučajevima kada je postojala jedna ili više od sljedećih okolnosti:

- obiteljski život je nastao u vrijeme kada su uključene osobe bile svjesne da je imigracijski status jedne od njih bio takav da je opstanak tog obiteljskog života u državi domaćinu od samog početka bio nesiguran;
- osoba koja je tražila spajanje obitelji imala je ograničene veze sa državom domaćinom, što je obično bio slučaj u situacijama kada je ta osoba u državi domaćinu boravila samo kratko vrijeme ili je tamo boravila ilegalno;
- nije bilo nepremostivih prepreka da obitelj živi u zemlji podrijetla osobe koja traži spajanje obitelji; i
- osoba koja je tražila spajanje obitelji nije mogla dokazati da ima dovoljan samostalan i trajan prihod, koji ne uključuje socijalnu pomoć, da pokrije osnovne troškove uzdržavanja članova svoje obitelji.

S druge strane, ESLJP je utvrdio da je postojala pozitivna obveza države članice da odobri ponovno spajanje obitelji, u slučajevima kada je kumulativno postojalo nekoliko od sljedećih okolnosti:

- osoba koja je tražila spajanje obitelji nastanila se u državi domaćinu ili je imala jake veze s tom državom;
- obiteljski život je već postojao u trenutku kada se osoba koja je tražila spajanje obitelji nastanila u državi domaćinu;
- osoba koja je tražila spajanje obitelji i član obitelji s kojim se želi spojiti već su boravili u državi domaćinu;
- uključenost djece čiji je najbolji interes od najveće važnosti; i
- postojanje nepremostivih ili velikih prepreka da obitelj živi u zemlji podrijetla osobe koja je tražila spajanje obitelji.

Pri razmatranju opsega slobode procjene koju države uživaju prilikom donošenja imigracijskih politika, ESLJP uzima u obzir niz faktora. U brojnim predmetima priznao je da imigracijska kontrola ima legitiman cilj zaštite ekonomskih interesa države (*Biao protiv Danske* [VV], st. 117) u kojem području države uživaju široku slobodu procjene. Međutim, postoji i niz argumenata za ograničavanje te slobode, primjerice kada je situacija općeg nasilja u zemlji toliko intenzivna da se može zaključiti da bi povratak pojedinca u tu zemlju predstavljao stvarni rizik od zlostavljanja prema članku 3. Konvencije. Apsolutna priroda prava iz članka 3. Konvencije ne dopušta nikakve iznimke ili opravdavajuće čimbenike ili balansiranje interesa,

stoga povećani priljev migranata ne može državu osloboditi njezine obveze prema toj odredbi ([Khlaifia i drugi protiv Italije](#) [VV], st. 114).

Kada je riječ o spajanju obitelji, ESLJP daje državama članicama široku slobodu procjene pri odlučivanju hoće li nametnuti razdoblje čekanja za spajanje obitelji koje su zatražile osobe kojima nije odobren status izbjeglice, ali su uživale supsidijarnu zaštitu ili, poput podnositelja zahtjeva, privremenu zaštitu. Ipak, to diskrecijsko pravo država ne može biti neograničeno i potrebno ga je ispitati u svjetlu razmjernosti mjere.

Člankom 8. Direktive 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (dalje: Direktiva o pravu na spajanje obitelji) propisan je rok ne dulji od dvije godine za zakonit boravak na području države domaćina prije podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji (iznimno tri godine)¹. ESLJP smatra da nakon tog razdoblja nepremostive prepreke za uživanje u obiteljskom životu u zemlji podrijetla dobivaju sve veću važnost u ocjeni pravedne ravnoteže.

Primjenjujući gore navedena načela na predmet podnositelja zahtjeva, ESLJP je utvrdio da je glavno pitanje ovog predmeta bilo jesu li danske vlasti uspostavile pravednu ravnotežu između suprotstavljenih interesa podnositelja zahtjeva i društva u cjelini kada su odbile podnositeljev zahtjev za spajanje obitelji zbog trogodišnjeg razdoblja čekanja.

S jedne strane, podnositelj zahtjeva imao je interes da mu se njegova supruga što prije pridruži, dok je s druge strane Danska imala interes kontrolirati imigraciju radi zaštite ekonomske dobrobiti zemlje i osiguravanja učinkovite integracije onih kojima je odobrena zaštita.

Prema danskom zakonodavstvu, osobe sa odobrenim statusom privremene zaštite imale su ograničeno pravo na spajanje obitelji za razliku od osoba kojima je bila odobrena međunarodna zaštita, što ESLJP nije vidio kao problem. Utvrdio je da je razlika između ove dvije kategorije tražitelja zaštite uvedena s ciljem kontrole imigracije koja je služila općim interesima gospodarskog blagostanja zemlje, i potrebi da se osigura učinkovita integracija onih kojima je odobrena međunarodna zaštita radi očuvanja socijalne kohezije.

Nadalje, ESLJP je primijetio da prilikom uvođenja trogodišnjeg razdoblja čekanja za osobe sa statusom privremene zaštite, danski zakonodavac nije imao smjernice u postojećoj sudskoj praksi ESLJP-a o tome bi li, i u kojoj mjeri, nametanje takvog zakonskog razdoblja čekanja za spajanje obitelji bilo u skladu s člankom 8. Konvencije.

¹ Članak 8. Direktive o pravu na spajanje obitelji glasi:

„Države članice mogu tražiti od sponzora da je zakonito boravio na njihovom državnom području za razdoblje koje nije dulje od dvije godine, prije nego što su mu se njegova obitelj pridružila.

Iznimno, kada zakonodavstvo države članice koje se odnosi na spajanje obitelji na snazi u vrijeme usvajanja ove Direktive uzme u obzir svoj kapacitet prihvata, država članica može utvrditi razdoblje čekanja ne dulje od tri godine između podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji i izdavanja boravišne dozvole članovima obitelji.“

Međutim, neovisno o tome, razdoblje čekanja od tri godine bilo je prema svim standardima predugo razdoblje za odvajanje od obitelji, pogotovo u situaciji kada je jedan član obitelji ostao u zemlji u kojoj se događaju nasilni napadi i zlostavljanje civila i kada u toj zemlji postoje nesavladive prepreke za spajanje obitelji. Osim toga, stvarno razdoblje razdvojenosti bilo bi čak i dulje od razdoblja čekanja jer su članovi obitelji u pravilu odvojeni tijekom razdoblja bijega, tijekom početnog razdoblja nakon dolaska u državu domaćina dok se čeka na obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu od strane imigracijskih vlasti, te neko vrijeme nakon trogodišnjeg razdoblja čekanja, do donošenja odluke o spajanju obitelji.

Što se tiče osobne situacije podnositelja zahtjeva, on i njegova supruga bili su u braku dvadeset i pet godina. Podnositelj je pobjegao iz Sirije zbog nasilnih napada i zlostavljanja civila, a suprugu je ostavio kako bi ju pošteđio poteškoća putovanja i u nadi da će mu se ona moći pridružiti u državi domaćinu gdje se nastani. U pogledu opsega njihovih veza s tuženom državom, ESLJP je utvrdio da je podnositelj imao ograničene veze, a njegova supruga nije imala nikakve veze s Danskom. Naime, podnositelj je u trenutku podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji u Danskoj boravio pet mjeseci, te godinu dana i tri mjeseca u trenutku kada je njegov zahtjev odbijen.

U svojoj presudi kojom je odbio podnositeljev zahtjev za spajanje obitelji, danski Vrhovni sud je uzeo u obzir primjenjiva načela prema članku 8. Konvencije i relevantnu sudsku praksu ESLJP-a o spajanju obitelji. Primijetio je da brojne druge države članice imaju slična pravila i da Europski sud još nije razmotrio u kojoj bi mjeri takva zakonska razdoblja čekanja bila u skladu s člankom 8. Konvencije. Nadalje, Vrhovni sud je prihvatio da su se podnositelj i njegova supruga suočili s nepremostivim preprekama zajedničkom životu u Siriji, ali je naglasio da su te prepreke bile samo privremene jer se podnositelj zahtjeva mogao vratiti u Siriju kada se opća situacija u toj zemlji poboljša. Ako do poboljšanja ne bi došlo u roku od tri godine od datuma kada mu je odobren boravak u Danskoj, tada bi podnositelj imao pravo na spajanje obitelji sa svojom suprugom. Vrhovni sud je također napomenuo da spajanje obitelji može odobriti i prije isteka roka od tri godine ako se pojave iznimne okolnosti. Slijedom toga, danski Vrhovni sud je utvrdio da je trogodišnje razdoblje čekanja ulazilo u opseg slobode procjene koje država uživa pri uspostavljanju pravedne ravnoteže između suprotstavljenih interesa.

ESLJP je utvrdio da dansko zakonodavstvo nije dopuštalo individualnu procjenu konkretne situacije osoba koje traže spajanje obitelji, osim u vrlo iznimnim slučajevima, te nije omogućilo preispitivanje situacije u zemlji podrijetla s ciljem utvrđivanja stvarnih izgleda ili prepreka za povratak. Podnositelju zahtjeva nametnut je strogi uvjet trogodišnjeg razdoblja čekanja da mu se pridruži supruga bez razmatranja kako će to utjecati na njihovu obitelj u svjetlu vjerojatnog trajanja prepreka. Dakle, u podnositeljevu slučaju nije izvršena individualna procjena je li bilo moguće skratiti razdoblje čekanja zbog spajanja obitelji.

Slijedom navedenog, ESLJP je zaključio da danske vlasti nisu uspostavile pravednu ravnotežu između s jedne strane, interesa podnositelja zahtjeva da se ponovno ujedini sa svojom suprugom u Danskoj i, s druge strane, interesa zajednice u cjelini da kontrolira imigraciju kako bi zaštitila ekonomsku dobrobit zemlje, stoga je utvrdio povredu članka 8. Konvencije.

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.