



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court] Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego] Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

WIELKA IZBA
SPRAWA M.A. przeciwko DANII
(Skarga nr 6697/18)

WYROK
[wyciąg]

Art. 8 • Pozytywne obowiązki • Życie rodzinne • Nieuzasadniony ustawowy trzyletni okres oczekiwania na połączenie rodziny osób korzystających z ochrony uzupełniającej lub tymczasowej, niepozwalający na dokonanie indywidualnej oceny • Szeroki margines oceny, jaki należy przyznać państwom przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu okresu oczekiwania • Trudne do przewyciężenia przeszkody w życiu rodzinnym nabierają stopniowo większego znaczenia w ramach oceny równowagi w przypadku okresów oczekiwania przekraczających dwa lata • Proces decyzyjny powinien obejmować ocenę sprawiedliwej równowagi i zapewniać elastyczność, szybkość i skuteczność • Zasada trzech lat nie została zmieniona po gwałtownym spadku liczby osób ubiegających się o azyl • Długi okres rozłąki z członkiem rodziny pozostawionym w kraju, charakteryzujący się gwałtownymi atakami i złym traktowaniem, z niemożliwymi do pokonania przeszkodami włączeniu rodzin w kraju pochodzenia • Brak sprawiedliwej równowagi między istotnymi interesami.

STRASBURG
9 lipca 2021 r.

Wyrok ten jest ostateczny, ale może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie M.A. przeciwko Danii,

Europejski Trybunał Praw Człowieka, zasiadając jako Wielka Izba w składzie:

Robert Spano, *Przewodniczący*,
Jon Fridrik Kjølbro,
Ksenija Turković,
Paul Lemmens,
Síofra O’Leary,
Yonko Grozev,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Pere Pastor Vilanova,
Georgios A. Serghides,
Jolien Schukking,
Péter Paczolay,
María Elósegui,
Lorraine Schembri Orland, *Sędziowie*,

oraz Søren Prebensen, *Zastępca Kanclerza Wielkiej Izby*,

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 10 czerwca 2020 r, 10 maca i 12 maja 2021 r.,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w drugiej ze wskazanych wyżej dat.

WPROWADZENIE

1. Skarga dotyczy tymczasowej odmowy przez władze duńskie udzielenia małżonce skarżącego zezwolenia na pobyt w Danii w oparciu o łączenie rodzin. W szczególności skarżący zarzucił, że osoby takie jak on, którym przyznano „ochronę tymczasową” w Danii, podlegają ustawowemu trzyletniemu okresowi oczekiwania na przyznanie im prawa do łączenia rodzin (chyba że zaistnieją wyjątkowe przyczyny), podczas gdy inne osoby, którym przyznano ochronę międzynarodową w Danii, nie podlegają takiemu ograniczeniu. Skarżący powołał się na art. 8 rozpatrywany samodzielnie i w związku z art. 14 Konwencji.

POSTĘPOWANIE

2. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 6697/18) przeciwko Królestwu Danii wniesionej do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) przez obywatela

Syrii, pana M.A. („skarżący”), w dniu 30 stycznia 2018 r. Prezes Wielkiej Izby przychylił się do wniosku skarżącego o nieujawnianie jego nazwiska (Reguła 47 § 4 Regulaminu Trybunału).

3. Skarżący był reprezentowany przez pana Christiana Dahlagera, adwokata praktykującego w Kopenhadze. Rząd duński („Rząd”) był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, pana Michaela Braada z Ministerstwa Spraw Zagranicznych i jego współpełnomocnika, panią Ninę Holst-Christensen z Ministerstwa Sprawiedliwości.

4. Skarżący zarzucił, że ostateczna decyzja władz duńskich z dnia 16 września 2016 r., odmawiająca przyznania mu prawa do połączenia z małżonką w Danii w ramach łączenia rodzin, stanowiła naruszenie art. 8, rozpatrywanego samodzielnie i w związku z art. 14 Konwencji.

5. Skarga została przydzielona do Czwartej Sekcji Trybunału (Reguła 52 § 1 Regulaminu Trybunału). Została przekazana Rządowi w dniu 7 września 2018 r.

6. Skarżący i Rząd przedłożyli uwagi dotyczące dopuszczalności i zasadności skargi.

7. W dniu 19 listopada 2019 r. Izba Czwartej Sekcji w składzie Faris Vehabović, przewodniczący, Jon Fridrik Kjølbro, Iulia Antoanella Motoc, Carlo Ranzoni, Georges Ravarani, Péter Paczolay, Jolien Schukking, Sędziowie, oraz Andrea Tamiotti, Zastępca Kanclerza Sekcji, zrzekła się właściwości na rzecz Wielkiej Izby, przy czym żadna ze stron nie sprzeciwiła się takiemu zrzeczeniu (art. 30 Konwencji i Reguła 72).

8. Skład Wielkiej Izby został ustalony zgodnie z postanowieniami art. 26 ust. 4 i 5 Konwencji oraz Reguły 24.

9. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy skorzystała z przysługującego jej na podstawie art. 36 ust. 3 Konwencji prawa do interwencji w postępowaniu przed Wielką Izbą i przedłożyła pisemne uwagi.

10. Dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta, na podstawie art. 36 ust. 2 Konwencji i Reguły 44 § 3 Regulaminu Trybunału, zostało udzielone Rządom Norwegii i Szwajcarii, Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz duńskiemu Instytutowi Praw Człowieka.

11. Rozprawa odbyła się w Budynku Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 10 czerwca 2020 r. (Reguła 59 § 3); ze względu na kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego wynikający z pandemii COVID-19 odbyła się ona w formie wideokonferencji. Transmisja internetowa z rozprawy została upubliczniona na stronie internetowej Trybunału następnego dnia.

Przed Trybunałem stanęli:

(a) w imieniu Rządu

pan M. BRAAD, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *pełnomocnik*,
pani N. HOLST-CHRISTENSEN, Ministerstwo Sprawiedliwości, *współpełnomocnik*,

pani L. ZEUNER, Ministerstwo Imigracji i Integracji,
pani M-L. LINDSAY-POULSEN, Ministerstwo Imigracji i Integracji,
pani A-S. SAUGMANN-JENSEN, Ministerstwo Sprawiedliwości,
pani Ø. AKAR, Ministerstwo Imigracji i Integracji,
pan C. WEGENER, Ministerstwo Spraw Zagranicznych,
pan N.R. BRANDT, Ministerstwo Imigracji i Integracji,
pani S. LARSEN VAABENGAARD, Ministerstwo Sprawiedliwości,
pani S. BACH ANDERSEN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *doradcy*.

- (b) *w imieniu skarżącego*
pan C. DAHLAGER, adwokat,
pani D. KYNDE NIELSEN, adwokat, *radca prawny*.
- (c) *w imieniu Biura Komisji Praw Człowieka*
pani D. MIJATOVIĆ, Komisarz Praw Człowieka, *pełnomocnik,*
pani A. WEBER, Doradca Komisarza, *doradca*.
- (d) *w imieniu rządu szwajcarskiego*
pan A. CHABLAIS, kierownik Komórki Międzynarodowej ds. Ochrony
Praw Człowieka, *pełnomocnik,*
pani D. STEIGER LEUBA,
pani K.M. HAMANN, *doradcy*.

Trybunał wysłuchał wystąpień pana Braada, pana Dahlagera, pani Mijatović i pana Chablais. Trybunał wysłuchał również odpowiedzi przedstawicieli stron na pytania sędziów.

« [Paragrafy 12 – 69 wyroku pominięto i zastąpiono tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Streszczenie stanu faktycznego¹:

„Skarżący jest obywatelem Syrii, który uciekł z kraju w 2015 r. i wjechał do Danii. W Danii otrzymał "status ochrony tymczasowej" na okres jednego roku na podstawie ustawy o cudzoziemcach ("ustawa"), a jego zezwolenie na pobyt zostało następnie przedłużone jednorazowo na okres jednego roku.

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 253, lipiec 2021 r. (*Information Note. Case-law of the European Court of Human Rights No. 253, July 2021 / Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 253 / Juillet 2021*)

Urząd Imigracyjny nie stwierdził, że spełnił on wymogi do przyznania mu specjalnego "statusu konwencyjnego" lub "statusu ochronnego", w przypadku których zezwolenia na pobyt są zwykle wydawane na okres pięciu lat. Po pięciu miesiącach pobytu w Danii skarżący wystąpił o połączenie z małżonką i dwójką dorosłych dzieci w ramach łączenia rodzin. Jego wniosek został odrzucony, ponieważ nie posiadał on zezwolenia na pobyt przez ostatnie trzy lata, co jest wymagane prawem, oraz ponieważ nie istniały żadne wyjątkowe powody, które w inny sposób uzasadniałyby połączenie z rodziną. Skarżący bezskutecznie odwołał się od odmowy przyznania mu prawa do połączenia z małżonką w ramach łączenia rodzin aż do Sądu Najwyższego, który wydał orzeczenie w 2016 r.

W 2018 r., po pobycie w Danii przez nieco ponad dwa lata i dziesięć miesięcy, skarżący złożył nowy wniosek o połączenie z rodziną. Po złożeniu prawidłowej dokumentacji żona wnioskodawcy uzyskała zezwolenie i wjechała do kraju." [...]

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ART. 8 KONWENCJI

12. Skarżący zarzucił, że wydana przez duńskie władze imigracyjne decyzja z dnia 16 września 2016 r. o tymczasowej odmowie przyznania mu prawa do połączenia z małżonką w ramach łączenia rodzin, z uwagi na to, że przez ostatnie trzy lata nie posiadał on zezwolenia na pobyt na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, naruszała art. 8 Konwencji, który brzmi następująco:

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

A. Dopuszczalność

13. Trybunał zauważa, że nie ma sporu między stronami co do tego, że art. 8 ma zastosowanie do niniejszej sprawy i Trybunał nie widzi powodu, aby twierdzić inaczej. Skarżący i jego małżonka zawarli związek małżeński w 1990 r. i nie ma żadnych kwestii dotyczących ważności małżeństwa (w przeciwieństwie, na przykład, do sprawy *Abdulaziz, Cabales i Balkandali*

przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 28 maja 1985 r., §§ 59-65, Seria A nr 94).

14. Ponieważ ustalono, że skarżący korzystał z życia rodzinnego ze swoją małżonką w rozumieniu art. 8, a skarga nie jest oczywiście nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a) Konwencji, ani niedopuszczalna z jakichkolwiek innych powodów, należy ją uznać za dopuszczalną.

B. Meritum skargi

1. Oświadczenia stron

(a) Skarżąca

15. Skarżący nie kwestionował, że ingerencja w jego prawo do poszanowania życia rodzinnego na podstawie art. 8 Konwencji była zgodna z prawem i realizowała uzasadniony cel zapewnienia kontroli imigracji i ochrony dobrobytu gospodarczego kraju.

16. Utrzymywał jednak, że odmowa przyznania mu prawa do połączenia z małżonką w ramach łączenia rodzin nie była konieczna w demokratycznym kraju.

17. Skarżący uznał, że okres oczekiwania wynoszący jeden rok byłby rozsądny. Nie uznał jednak okresu oczekiwania wynoszącego trzy lata za rozsądny ani proporcjonalny.

18. Przypomniawszy, że zgodnie z uwagami wstępnymi ustawodawca przyznał, iż istniało pewne ryzyko, że Trybunał uchyli trzyletni okres oczekiwania jako niezgodny z art. 8. Ponadto, w odpowiednim czasie UNHCR, Komitet Praw Człowieka ONZ oraz Komisarz Praw Człowieka wyrazili zaniepokojenie przedłużeniem przez Danię wymaganego okresu pobytu z jednego roku do trzech lat. Skarżący zgodził się z zaleceniem Komisarza, że okresy oczekiwania dłuższe niż jeden rok należy uznać za niewłaściwe.

19. Co prawda prawo do łączenia rodzin mogło być przyznane na podstawie art. 9c, jeśli byłoby to właściwe ze względu na zobowiązania międzynarodowe, ale jego zdaniem wspomniany przepis był stosowany bardzo rygorystycznie i w niewłaściwy sposób. W jego przypadku nie zastosowano zatem art. 9c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, ponieważ władze nie wyważyły sprzecznych interesów i nie uwzględniły szczególnych okoliczności sprawy. W jego przypadku nie uwzględniono faktu, że jego małżeństwo zostało zawarte przed jego ucieczką, że było długotrwałe i że można go uznać za osobę znajdującą się w trudnej sytuacji ze względu na potrzebę ochrony międzynarodowej. Zauważył, że władze nie rozważyły również, czy możliwości przyjęcia przez Danię w momencie składania przez niego wniosku były ograniczone pod względem ilościowym.

20. Skarżący wskazał, że od dwudziestu pięciu lat pozostaje w związku małżeńskim, z którego urodziło się dwoje dzieci, tak więc siła więzi między małżonkami nie może być kwestionowana. Zauważył również, że w wyroku z 6 listopada 2017 r. Sąd Najwyższy przyznał, że z powodu wojny domowej przeszkody nie do pokonania uniemożliwiły mu powrót do Syrii i cieszenie się tam życiem rodzinnym z małżonką. W takiej sytuacji - jak stwierdził skarżący - państwo miało obowiązek umożliwić połączenie rodziny niezależnie od statusu pobytowego.

21. Ponadto, jak twierdził skarżący, nigdy nie było żadnych dowodów uzasadniających tymczasowy charakter jego ochrony, co miało miejsce również wtedy, gdy duński parlament przyjął w 2016 r. ustawę zawieszającą jego prawo na trzy lata

22. Wskazał, że rozłąka z rodziną byłaby *de facto* dłuższa niż trzyletni okres oczekiwania, ponieważ wcześniej jakiś czas trwało rozpatrzenie wniosku o ochronę, a następnie jakiś czas trwało rozpatrzenie wniosku o łączenie rodzin. W sumie był więc rozłączony z małżonką przez cztery lata i dwa miesiące, ponieważ trafił do Danii w kwietniu 2015 r., a prawo do połączenia rodziny zostało przyznane w czerwcu 2019 r.

23. Przypomniął, że prawa wynikające z Konwencji powinny być zabezpieczone przez państwa członkowskie w taki sposób, aby prawa te były praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne lub iluzoryczne. Ustawowe zawieszenie prawa skarżącego do połączenia rodziny na kilka lat uczyniłoby, jego zdaniem, jego prawo do życia rodzinnego teoretycznym i iluzorycznym.

24. Skarżący stwierdził również, że międzynarodowy konsensus i odpowiednie porównywalne orzecznictwo Trybunału wspierają, że on i inne osoby potrzebujące ochrony uzupełniającej byli uprawnieni do bardziej preferencyjnego traktowania w odniesieniu do łączenia rodzin, niż można było to wynioskować ze zwykłych zasad dotyczących art. 8. Powołał się między innymi na wyroki w sprawach *Tanda-Muzinga przeciwko Francji* (nr 2260/10, 10 lipca 2014 r.) oraz *Mugenzi przeciwko Francji* (nr 52701/09, 10 lipca 2014 r.). W pierwszym z wymienionych wyroków (§ 75) Trybunał potwierdził, że „jedność rodziny jest podstawowym prawem uchodźców”, a „łączenie rodzin stanowi istotny element umożliwiający osobom, które uciekły przed prześladowaniami, powrót do normalnego życia”. Dotyczyło to nie tylko uchodźców objętych Konwencją ONZ, ale także osób potrzebujących innych rodzajów ochrony międzynarodowej ze względów humanitarnych.

25. Potrzeba jedności rodziny nie powinna być uzależniona od statusu danej osoby, ale od wagi przeszkód uniemożliwiających tej osobie korzystanie z życia rodzinnego w kraju pochodzenia. Ponadto połączenie rodziny było ważne dla skutecznej integracji i dla zdrowia psychicznego osób, które uciekły ze swojego kraju w celu poszukiwania ochrony międzynarodowej. Skarżący miał ograniczony kontakt z małżonką drogą

telefoniczną i SMS-ową. Cierpiał na poważną depresję w związku z rozłąką z rodziną, obawami o dobro rodziny i niepewnością, kiedy i czy zostanie z nimi połączony.

26. Skarżący powołał się również na sprawę *Mengesha Kimfe przeciwko Szwajcarii* (nr 24404/05, 29 lipca 2010 r.), dotyczącą pary małżeńskiej, która została umieszczona w różnych kantonach po tym, jak odmówiono jej udzielenia azylu. Chociaż sytuacja ta mogła być postrzegana jedynie jako środek tymczasowy do czasu, gdy można było dokonać deportacji, i chociaż skarżący nie przebywali legalnie w Szwajcarii, Trybunał stwierdził, że rozłąka naruszyła ich prawo do poszanowania życia rodzinnego.

27. Na koniec utrzymywał, że Rząd nie wskazał żadnego orzecznictwa, w którym ochrona dobrobytu gospodarczego kraju miała znaczącą wagę ze względu na przyjęcie dużej liczby osób ubiegających się o azyl (zob. między innymi *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji* [WI], nr 30696/09, ECHR 2011, oraz *Khlaifia i Inni przeciwko Włochom* [WI], nr 16483/12, 15 grudnia 2016 r.). Należy zauważyć, że w 2016 r. Dania przyjęła jedynie 6 266 osób ubiegających się o azyl z przewidywanych 37 000. Tylko kilku z nich przyznano status ochrony tymczasowej, co pokazuje, że ta kategoria osób ubiegających się o azyl nie stanowiła w rzeczywistości dużego obciążenia dla dobrobytu gospodarczego Danii. W związku z tym, w chwili wydania przez komisję odwoławczą w sprawach dotyczących imigracji (*Immigration Appeals Board*) decyzji z dnia 16 września 2016 r. było już oczywiste, że Dania nie przyjęła oczekiwanej liczby osób ubiegających się o azyl. Było to jeszcze bardziej widoczne w momencie, gdy Sąd Najwyższy wydał wyrok z dnia 6 listopada 2017 r.

(b) Rząd

28. Rząd na wstępie zauważył, że odmowa przyznania skarżącemu prawa do połączenia z małżonką w ramach łączenia rodzin była jedynie tymczasowa.

29. Stwierdził, że nie istnieje orzecznictwo w zakresie art. 8 dotyczące okresu oczekiwania na połączenie rodziny osób korzystających z tymczasowej ochrony ze względu na ogólne ryzyko w ich kraju ojczystym.

30. W sprawie *Tanda-Muzinga* (cyt. powyżej, § 75) i *Mugenzi* (cyt. powyżej, § 54), Trybunał uznał, że „jedność rodziny [jest] podstawowym prawem uchodźców i ... łączenie rodzin [jest] zasadniczym elementem umożliwiającym osobom, które uciekły przed prześladowaniami, powrót do normalnego życia”, oraz że „na poziomie międzynarodowym i europejskim istnieje konsensus co do potrzeby korzystania przez uchodźców z procedury łączenia rodzin, która [jest] bardziej korzystna niż ta przewidziana dla innych cudzoziemców”.

31. Jednak skarżący w tych wyrokach byli uchodźcami uznanymi na mocy Konwencji ONZ, którzy posiadali zezwolenia na pobyt stały. Sprawy dotyczyły kwestii proceduralnych związanych z długością czasu

potrzebnego na wydanie wiz, a nie decyzji o odroczeniu przyznania prawa do łączenia rodzin osobie jedynie tymczasowo potrzebującej ochrony.

32. W sprawie *Senigo Longue i Inni przeciwko Francji* (nr 19113/09, 10 lipca 2014 r.) skarżąca posiadała pozwolenie na pobyt stały, po tym jak w ramach łączenia rodzin przyznano jej prawo do połączenia z małżonkiem we Francji. Sprawa nie dotyczyła osiemnastu miesięcy, które musiała czekać zgodnie z prawem francuskim, zanim mogła złożyć wniosek o połączenie z dziećmi w ramach łączenia rodzin, ale długiego czasu rozpatrywania wniosku po jego złożeniu.

33. W związku z tym Rząd uznał, że do niniejszej sprawy powinny mieć zastosowanie zwykłe zasady regulujące łączenie rodzin, określone w sprawie *Jeunesse przeciwko Niderlandom* ([WI], nr 12738/10, § 107, 3 października 2014 r.).

34. Nie zakwestionował faktu, że decyzja komisji odwoławczej w sprawach dotyczących imigracji (*Immigration Appeals Board*) z dnia 16 września 2016 r. o odmowie udzielenia małżonce skarżącego zezwolenia na pobyt wiązała się z ingerencją w prawo skarżącego do poszanowania życia rodzinnego na podstawie art. 8 ust. 1. Jego zdaniem odmowa była jednak uzasadniona na podstawie art. 8 ust. 2.

35. W tym względzie Rząd utrzymywał, że odmowa była zgodna z prawem, a mianowicie z art. 9 ust. 1 (i) lit. d) ustawy o cudzoziemcach, ponieważ skarżący nie posiadał zezwolenia na pobyt na podstawie art. 7 ust. 3 przez ostatnie trzy lata, jak wymaga tego prawo, a także nie istniały żadne wyjątkowe przyczyny, w tym wzgląd na jedność rodziny, uzasadniające łączenie rodzin na podstawie art. 9c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

36. Ponadto decyzja ta miała na celu ochronę „dobrobytu gospodarczego kraju”. Ustawowy okres oczekiwania wynoszący trzy lata został wprowadzony z powodu obaw związanych z masowym napływem osób ubiegających się o azyl w związku z konfliktem w Syrii oraz w celu zapewnienia, by ich integracja była skuteczna. Rząd wskazał, że „zapewnienie skutecznego wdrożenia kontroli imigracyjnej” może być uzasadnionym celem pod względem zachowania dobrobytu gospodarczego kraju, co może uzasadniać ingerencję w życie rodzinne (zob. m.in. *Berrehab przeciwko Niderlandom*, nr 10730/84, § 26, 21 czerwca 1988 r.; *Nacic i Inni przeciwko Szwecji*, nr 16567/10, § 79, 15 maja 2012 r.; oraz *J.M. przeciwko Szwecji*, nr. 47509/13, § 40, 8 kwietnia 2014 r.).

37. Wreszcie, Rząd utrzymywał, że decyzja była konieczna w społeczeństwie demokratycznym. Odniósł się do uzasadnienia Sądu Najwyższego do wyroku z dnia 6 listopada 2017 r. i podkreślili fakt, że głównym powodem zmiany art. 9 ust. 1 (i) lit. d) był nagły napływ w odpowiednich latach osób ubiegających się o status uchodźcy (7 557 w 2013 r., 14 792 w 2014 r. i 21 316 w 2015 r.), co spowodowało konieczność zachowania odpowiedniej równowagi, zapewnienia skutecznej integracji oraz utrzymania dobrego i bezpiecznego społeczeństwa.

38. Gdy służba imigracyjna odrzuciła wniosek skarżącego, przebywał on w Danii od roku i trzech miesięcy. Ponownie należy podkreślić, że ograniczenie jego prawa do korzystania z życia rodzinnego z małżonką było jedynie tymczasowe. Jeżeli ogólna sytuacja w jego kraju ojczystym nie uległaby poprawie, po trzech latach mógłby skorzystać z prawa do łączenia rodzin.

39. Ponadto, na mocy art. 9c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, w przypadku wyjątkowych okoliczności, takich jak poważna choroba, prawo do połączenia rodziny mogło zostać przyznane wcześniej. W okresie od 20 lutego 2015 r. do 31 lipca 2017 r. komisja ds. imigracji przyznała prawo do łączenia rodzin na podstawie art. 9c ust. 1 małżonkom i dzieciom w siedemdziesięciu dziewięciu przypadkach, co stanowiło łącznie 25% rozpatrzonych wniosków (zob. paragraf 64 powyżej).

40. Rząd podkreślił również, że skarżący uzyskał tymczasową ochronę w Danii ze względu na ogólną sytuację w jego kraju ojczystym, która może się dość szybko zmienić (zob. na przykład *Sufi i Elmi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 8319/07 i 11449/07, 28 czerwca 2011 r., oraz *K.A.B. przeciwko Szwecji*, nr 886/11, 5 września 2013 r., w odniesieniu do sytuacji w Mogadiszu, Somalia).

41. Rząd dodał w związku z tym, że w dniu 11 grudnia 2018 r. UNHCR poinformował, iż w tym samym roku do Syrii powróciło 37 000 uchodźców, oraz że prognozował, iż w 2019 r. powróci około 250 000 osób. Ponadto, na portalu operacyjnym UNHCR dotyczącym regionalnego reagowania na uchodźców w Syrii (*UNHCR Operational Portal on Syria Regional Refugee Response*), *Durable Solutions* podaje wstępną liczbę 87 858 dobrowolnych powrotów syryjskich uchodźców w 2019 r. z regionalnych krajów sąsiednich. Rząd przekazał również, że w lutym 2019 r. duński Urząd Imigracyjny i duńska Rada ds. Uchodźców opublikowały raport pt. „Syria, sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w prowincji Damaszek i kwestie dotyczące powrotu do Syrii”, stwierdzający, że ogólna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na obszarach kontrolowanych przez rząd w Syrii, w szczególności w prowincji Damaszek, uległa poprawie.

42. Rząd zauważył, że w odpowiednich latach podobne środki przewidujące okresy oczekiwania na połączenie rodziny były przewidziane w prawie międzynarodowym i w prawie Unii Europejskiej oraz zostały wprowadzone w innych państwach w odniesieniu do osób korzystających z ochrony uzupełniającej i tymczasowej, zwłaszcza w Niemczech, Szwecji, Austrii, Szwajcarii, Łotwie i Norwegii. Ponadto, kilka państw członkowskich UE, w tym Republika Czeska, Węgry, Słowacja, Cypr, Malta, Grecja i Finlandia, wprowadziło ustawodawstwo, które rozróżniało uchodźców objętych Konwencją ONZ i osoby korzystające z ochrony uzupełniającej.

43. Podsumowując, Rząd stwierdził, że w sprawie skarżącego zachowano odpowiednią równowagę w ramach marginesu oceny, który

przysługiwał państwu w sprawach dotyczących łączenia rodzin na podstawie art. 8 Konwencji.

2. *Interwenienci uboczni*

(a) **Komisarz Praw Człowieka Rady Europy**

44. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy uznała, że ważne jest, aby wszystkie osoby objęte ochroną międzynarodową mogły korzystać z łączenia rodzin, niezależnie od tego, czy są to uchodźcy objęci Konwencją ONZ, czy uchodźcy o innym statusie.

45. Stwierdziła, że długotrwała rozłąka z rodziną ma poważne negatywne konsekwencje dla osoby korzystającej z ochrony i dla pozostawionych członków rodziny, jak również dla celu skutecznej integracji i uniknięcia niebezpiecznej nielegalnej migracji do Europy. Konsekwencje te mogą się nasilać na przykład w przypadku, gdy osoba uciekająca jest głównym żywicielem rodziny.

46. Komisarz zwróciła również uwagę na znaczenie łączenia rodzin jako bezpiecznej i legalnej drogi, którą członkowie rodziny mogą przybyć do państw członkowskich Rady Europy, ograniczając w ten sposób korzystanie z usług przemytników i zmniejszając ryzyko związane z nielegalną migracją.

47. Komisarz wezwała państwa członkowskie Rady Europy do zapewnienia, by osoby objęte ochroną uzupełniającą lub tymczasową miały takie same prawa do łączenia rodzin jak uchodźcy objęci Konwencją ONZ, a także przedstawiła zalecenia mające na celu zapewnienie skuteczności orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym wszystkie procedury łączenia rodzin uchodźców powinny być elastyczne, szybkie i skuteczne, aby zapewnić ochronę prawa do poszanowania życia rodzinnego. W szczególności, Komisarz zaleciła, aby okresy oczekiwania dłuższe niż jeden rok uznać za niewłaściwe.

48. W swoim piśmie ze stycznia 2016 r. do duńskiego ministra ds. imigracji, integracji i mieszkalnictwa Komisarz wyraziła zaniepokojenie przedłużeniem do trzech lat okresu oczekiwania na połączenie rodziny w odniesieniu do osób korzystających z ochrony tymczasowej na mocy art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach. W szczególności, środek ten budzi wątpliwości co do zgodności z art. 8 Konwencji.

49. Komisarz utrzymywała, że trzyletni okres oczekiwania zastosowany w Danii znacznie przekraczał to, co uważała za właściwe, i że można go porównać do okresu, który został uznany za nadmierny przez Trybunał w sprawie *Tanda-Muzinga* (cyt. powyżej).

(b) Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*)

50. UNHCR odniósł się do krajowych ram prawnych i praktyki mającej zastosowanie do osób korzystających ze statusu ochrony tymczasowej, ubiegających się o łączenie rodzin w Danii oraz przedstawił swoją interpretację odpowiednich zasad międzynarodowego prawa dotyczącego uchodźców i praw człowieka.

51. UNHCR stwierdził, że wymóg, aby osoby posiadające status ochrony tymczasowej zamieszkiwały w Danii przez okres trzech lat, zanim nabędą prawo do złożenia wniosku o łączenie rodzin, był sprzeczny zarówno z międzynarodowym, jak i europejskim prawem w dziedzinie praw człowieka, ponieważ podważał podstawowe prawo do życia rodzinnego osób potrzebujących ochrony międzynarodowej i wykluczał pewne grupy w sposób nieproporcjonalny i dyskryminujący, co było sprzeczne z wymogami art. 8 rozpatrywanego samodzielnie i w związku z art. 14.

52. UNCHR zauważył, że Komitet Praw Człowieka ONZ w swoich uwagach końcowych do szóstego raportu okresowego Danii z dnia 15 sierpnia 2016 r., wyraził zaniepokojenie stosowaniem trzyletniego okresu oczekiwania dla posiadaczy statusu ochrony tymczasowej. Komitet zalecił, aby Dania „rozważyła skrócenie okresu pobytu wymaganego od osób objętych statusem ochrony tymczasowej, aby mogły one uzyskać połączenie rodziny, zgodnie z Paktem praw obywatelskich i politycznych”.

53. UNHCR powołał się na swoje stwierdzenie zawarte w podsumowaniu wniosków dotyczących prawa do życia rodzinnego i jedności rodziny w kontekście łączenia rodzin uchodźców i innych osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z dnia 4 grudnia 2017 r., zgodnie z którym, „gdy uchodźcy [zostaną] odłączeni od członków rodziny w wyniku ucieczki, przedłużająca się separacja [może] mieć niszczące konsekwencje dla dobrobytu uchodźców i ich rodzin”.

54. Ponadto UNHCR stwierdził, że łączenie rodzin jest niezbędne, aby uchodźcy mogli korzystać z podstawowego prawa do życia rodzinnego i że nie ma powodu, aby rozróżniać w tym względzie uchodźców i osoby korzystające z ochrony uzupełniającej. Zauważając, że Trybunał uznał, iż fakt, że dana osoba uzyskała już ochronę międzynarodową jest dowodem na jej podatność na zagrożenia, oraz że na poziomie międzynarodowym i europejskim istnieje szeroki konsensus co do potrzeby korzystania przez uchodźców z bardziej korzystnego systemu łączenia rodzin niż inni cudzoziemcy, UNHCR utrzymywał, że jest to równie ważne dla innych osób korzystających z ochrony uzupełniającej lub tymczasowej.

55. UNHCR podkreślił, że rozróżnienia pomiędzy osobami korzystającymi z ochrony międzynarodowej często nie są ani konieczne, ani obiektywnie uzasadnione w kontekście doświadczeń związanych z ucieczką i potrzebami ochrony. UNHCR utrzymywał, że nie ma dowodów na to, że potrzeby w zakresie ochrony osób korzystających z ochrony uzupełniającej

(status 2 i 3 w kontekście duńskim) będą we wszystkich przypadkach lub w większości przypadków miały inny charakter lub krótszy czas trwania niż potrzeby w zakresie ochrony jako uchodźcy (status 1). W praktyce osoby korzystające z ochrony uzupełniającej zasadniczo nie są w stanie wrócić do domu wcześniej niż uchodźcy.

56. Wreszcie UNHCR poparł rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przyjętą w 2018 r., w której podkreślono, że status ochrony uzupełniającej lub tymczasowej nie może być uważany za „alternatywny status uchodźcy z mniejszymi prawami” i wskazano, że państwa nie powinny zastępować statusu uchodźcy statusem ochrony uzupełniającej lub tymczasowej, aby ograniczyć łączenie rodzin ze względu na tymczasowy i osobisty charakter tego statusu uzupełniającego (zob. paragraf 60 powyżej).

(c) Rząd Norwegii

57. Rząd Norwegii stwierdził, że ani art. 8, ani art. 14 w związku z art. 8 nie zabrania państwom członkowskim wymagania od cudzoziemca, którego status pobytu jest tymczasowy i uzupełniający, spełnienia wymogów ekonomicznych, czasowych lub innych przed ubieganiem się o połączenie rodziny.

58. Przypomniął, że prawo państw do przyjmowania i wykluczania cudzoziemców ze swojego terytorium jest jednym z podstawowych elementów zasady suwerenności państwowej. Ponadto, sprawą nadrzędną jest okazanie szacunku Umawiającym się Państwom i ich demokratycznym ustawodawcom w tej dziedzinie, aby umożliwić im polityczną swobodę w reagowaniu na zmieniające się wzorce migracji i sytuacje masowego napływu.

59. Tymczasowa odmowa udzielenia zgody na połączenie rodziny z członkiem rodziny rozdzielonej, którego pobyt w Umawiającym się Państwie jest sam w sobie tymczasowy i oparty na ochronie uzupełniającej, nie stanowi ingerencji w chronione prawa rodziny i nie narusza żadnych pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8. Wątpliwe było zatem, aby czasowa odmowa udzielenia zezwolenia na pobyt małżonce skarżącego mieściła się w zakresie interesów chronionych przez art. 8.

60. Trybunał zawsze rozróżniał pomiędzy, z jednej strony, „migrantami osiadłymi”, a z drugiej strony, „cudzoziemcami ubiegającymi się o przyjęcie” i „cudzoziemcami posiadającymi tymczasowe zezwolenia”, ponieważ te dwie ostatnie grupy posiadały „niepewny status imigracyjny”. Wezwanie do takiego rozróżnienia wynikało z *travaux préparatoires* do Konwencji, gdzie Umawiające się Państwa, opowiadając się za klauzulą jurysdykcyjną w art. 1, która obejmowałaby wszystkich na terytorium Umawiającego się Państwa, sprecyzowały, że „niektóre z praw wymienionych w art. 2 [późniejszym art. 1], w szczególności praw zawartych w ustępach [sic] 6, 7, 8 i 9”, nie mogą być zagwarantowane cudzoziemcom bez żadnych ograniczeń.

61. W tym zakresie rząd Norwegii odniósł się również do wyroku Sądu Najwyższego Norwegii z dnia 8 listopada 2018 r. (sprawa 2018-2133-A), dotyczącego cofnięcia trzyletniego tymczasowego pozwolenia na pobyt czasowy uchodźczyni i jej córce, ponieważ okoliczności, z powodu których matka otrzymała azyl (brak wsparcia ze strony mężczyzny), zmieniły się, gdy jej mąż złożył wniosek o azyl w Norwegii. Sąd Najwyższy uznał, że cofnięcie zezwolenia nie dotyczyło ingerencji w życie rodzinne w rozumieniu art. 8 ust. 1, ponieważ matka i córka nie były osiadłymi migrantkami i nie stworzyły życia prywatnego chronionego przed wydaleniem. W związku z tym, nie powstała kwestia na podstawie art. 8 ust. 2, czy ingerencja może być uzasadniona.

62. Utrzymywał również, że chociaż obecnie mogą istnieć przeszkody nie do pokonania dla kontynuowania życia rodzinnego w kraju pochodzenia, przed powrotem do którego członek rodziny rozdzielonej był tymczasowo chroniony, sytuacja może się zmienić. W każdym razie wymagania dotyczące łączenia rodzin, które mogłyby być spełnione, takie jak wymagania czasowe lub finansowe, przerwałyby więzi rodzinne tylko tymczasowo, a nie ostatecznie.

(d) Rząd Szwajcarii

63. Rząd Szwajcarii przedstawił przegląd prawa do łączenia rodzin w ramach swojego prawa imigracyjnego i azylowego. Łączenie rodzin w prawie szwajcarskim było regulowane przez stosunkowo złożony zestaw przepisów, które rozróżniały różne grupy w oparciu o rodzaj zezwolenia, o to, czy więzi rodzinne powstały przed ucieczką lub po ucieczce oraz czy członkowie rodziny ubiegający się o połączenie z członkiem ich rodziny będącym uchodźcą w Szwajcarii byli już w Szwajcarii, czy byli za granicą w momencie składania wniosku. W skrócie, w zakresie istotnym dla niniejszej sprawy, prawo szwajcarskie rozróżnia tzw. *B-permits* (zezwolenia B), posiadane przez osoby, którym udzielono azylu, oraz *F-permits*, (zezwolenia F) posiadane przez osoby, które zostały jedynie tymczasowo przyjęte do Szwajcarii, w tym osoby uciekające przed wojną, wojną domową lub ogólną przemocą. Ich prawa do łączenia rodzin różniły się pod kilkoma względami. W art. 85 ust. 7 ustawy o cudzoziemcach przewidziano, że posiadacze zezwolenia F nie mogą ubiegać się o łączenie rodzin przed upływem trzech lat od udzielenia im zgody na pobyt czasowy.

64. Rząd Szwajcarii w pełni zgodził się, że mogą istnieć pozytywne obowiązki wobec osób przyjętych tymczasowo, ale powtórzył, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy zachować odpowiednią równowagę między sprzecznymi interesami jednostki i społeczności jako całości, oraz że w obu kontekstach państwo korzysta z pewnego marginesu oceny. Tak więc, jeśli Trybunał miałby odmówić państwom członkowskim możliwości nałożenia warunków dla przyznania prawa do łączenia rodzin, w tym wprowadzenia okresu oczekiwania, obowiązki wynikające z art. 8 stałyby

się zbyt rozległe, ze szkodą dla interesu publicznego polegającego na zapewnieniu skutecznej kontroli imigracji i integracji.

(e) Duński Instytut Praw Człowieka

65. Oświadczenia duńskiego Instytutu Praw Człowieka zawierały głównie informacje na temat międzynarodowych standardów praw człowieka, przepisów krajowych w krajach Unii Europejskiej i w innych Umawiających się Państwach, na temat prawa duńskiego i jego stosowania, a także aktualne informacje dotyczące zmian z 2019 r. w ustawodawstwie i praktyce. Te ostatnie obejmowały różne decyzje komisji odwoławczej w sprawach dotyczących uchodźców (*Refugee Appeals Board*) oraz przykłady wyrównania w traktowaniu osób potrzebujących ochrony, w tym w zakresie pobytu tymczasowego. Instytut stwierdził, że w lutym 2019 r. duński parlament przyjął ustawę, która wprowadziła nowy sposób opisywania pozwoleń na pobyt dla wszystkich uchodźców (zob. paragraf 27 powyżej). I tak, pozwolenia na pobyt przyznawane uchodźcom i członkom ich rodzin zostały zmienione z przyznawanych z „możliwością stałego pobytu” na „w celu tymczasowego pobytu”, z twierdzeniem, że wszyscy uchodźcy otrzymali ochronę w Danii tylko do czasu, gdy nie będą już jej potrzebować. Instytut przedstawił również informacje statystyczne.

3. Trybunał

(a) Uwagi wstępne

66. Trybunał zauważył na wstępie, że skarga skarżącego dotyczy jego wniosku z dnia 4 listopada 2015 r. o połączenie z małżonką w ramach łączenia rodzin. W tym czasie posiadał on od pięciu miesięcy (od 8 czerwca 2015 r.) zezwolenie na pobyt na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach.

67. W dniu 5 lipca 2016 r. służba imigracyjna odrzuciła jego wniosek z uwagi na to, że nie posiadał on zezwolenia na pobyt na podstawie art. 7 ust. 3 przez co najmniej trzy poprzednie lata, czego wymaga art. 9 ust. 1 (i) lit. d) ustawy, oraz że nie istniały wyjątkowe przyczyny, w tym troska o jedność rodziny, uzasadniające łączenie rodzin na podstawie art. 9c ust. 1 ustawy (zob. paragraf 18 powyżej). W dniu 16 września 2016 r., w wyniku odwołania, decyzja została podtrzymana przez komisję odwoławczą w sprawach dotyczących imigracji (*Immigration Appeals Board*). Do tego czasu przez rok i trzy miesiące posiadał zezwolenie na pobyt na podstawie art. 7 ust. 3.

68. Przed sądami krajowymi skarżący zarzucił, że ostateczna odmowa komisji odwoławczej w sprawach dotyczących imigracji (*Immigration Appeals Board*) z dnia 16 września 2016 r. naruszyła art. 8 Konwencji.

69. W dniu 26 kwietnia 2018 r., przebywając w Danii przez dwa lata, dziesięć miesięcy i dwa tygodnie, skarżący ponownie złożył wniosek o

połączenie z małżonką w ramach łączenia rodzin. Wniosek, po jego uzupełnieniu przez skarżącego, został rozpatrzony pozytywnie w dniu 24 czerwca 2019 r. Skarżący nie zaskarżył tych postępowań administracyjnych przed sądami krajowymi ani w skardze wniesionej do Trybunału. Nie należą one więc do przedmiotu jego sprawy przed Trybunałem.

70. Na tym tle Trybunał ograniczy swoje badanie do kwestii, czy odmowa z dnia 16 września 2016 r. przyznania skarżącemu prawa do połączenia z małżonką w ramach łączenia rodzin ze względu na trzyletni okres oczekiwania mający zastosowanie do osób korzystających z ochrony tymczasowej pociągała za sobą naruszenie art. 8 Konwencji. Trybunał nie jest również powołany do oceny, czy państwo może nałożyć inne warunki, materialne lub ekonomiczne, w celu przyznania prawa do łączenia rodzin, ponieważ nie jest to przedmiotem niniejszej sprawy.

71. Należy zauważyć, że skarżący nie kwestionował, iż okres oczekiwania wynoszący jeden rok był „rozsądny” (zob. paragraf 75 powyżej). Ponadto, bezsporne było, że skarżący był uprawniony do złożenia wniosku o połączenie rodziny na dwa miesiące przed upływem trzyletniego terminu.

(b) Ogólne zasady dotyczące zakresu obowiązków państwa w zakresie przyjmowania na swoje terytorium krewnych osób tam przebywających

72. Trybunał nie był wcześniej wzywany do rozważenia, czy i w jakim zakresie nałożenie ustawowego okresu oczekiwania na przyznanie prawa do łączenia rodzin osobom korzystającym ze statusu ochrony uzupełniającej lub tymczasowej jest zgodne z art. 8 Konwencji. Niemniej jednak pouczające dla celów rozpatrywania niniejszej sprawy jest przypomnienie ogólnych zasad dotyczących łączenia rodzin, wypracowanych w jego orzecznictwie odnoszącym się do innych rodzajów sytuacji, w których pojawiają się kwestie dotyczące zakresu obowiązków państwa związanych z przyjęciem na swoje terytorium krewnych osób tam przebywających, ostatnio podsumowanych w sprawie *Jeunesse* (cyt. powyżej).

73. W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że państwo ma prawo, zgodnie z ugruntowanym prawem międzynarodowym i z zastrzeżeniem swoich zobowiązań traktatowych, do kontrolowania wjazdu cudzoziemców na swoje terytorium i ich pobytu na nim. Konwencja nie gwarantuje prawa cudzoziemca do wjazdu do danego państwa lub pobytu w tym państwie (ibidem, § 100).

74. Ponadto, gdy chodzi o imigrację, nie można uznać, że art. 8 nakłada na państwo ogólny obowiązek poszanowania prawa pary małżeńskiej do wyboru kraju, w którym zamieszkają jako małżonkowie lub zezwolenia na łączenie rodzin na swoim terytorium. Niemniej jednak w przypadku, który dotyczy życia rodzinnego, a także imigracji, zakres obowiązków państwa związanych z przyjęciem na swoje terytorium krewnych osób zamieszkujących na jego terytorium będzie się różnił w zależności od

szczególnej okoliczności dotyczących tych osób oraz od interesu ogólnego i podlega sprawiedliwej równowadze, która musi być zachowana między sprzecznymi interesami. Czynniki, które należy uwzględnić w tym kontekście, to stopień, w jakim życie rodzinne zostałoby faktycznie zerwane, zakres więzi w Umawiającym się Państwie, czy istnieją niemożliwe do pokonania przeszkody do zamieszkania rodziny w kraju pochodzenia danego cudzoziemca oraz czy istnieją czynniki kontroli imigracji (ibidem, § 107).

75. Wreszcie, istnieje szeroki konsensus, również w prawie międzynarodowym, na rzecz idei, że we wszystkich decyzjach dotyczących dzieci, pierwszorzędne znaczenie mają ich najlepsze interesy. Chociaż nie mogą być one decydujące same w sobie, to z pewnością takim interesom należy nadać znaczącą wagę (ibidem, § 109).

(c) Orzecznictwo w zakresie wymogów materialnych dotyczących łączenia rodzin

76. Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z powyższymi zasadami, Trybunał niechętnie uznawał, że po stronie państwa członkowskiego istniał pozytywny obowiązek przyznania prawa do łączenia rodzin, gdy występowała co najmniej jedna z następujących okoliczności, z których nie wszystkie mają znaczenie dla niniejszej sprawy.

- i. Życie rodzinne powstało w czasie, gdy zainteresowane osoby miały świadomość tego, że z powodu statusu imigracyjnego jednej z nich utrzymanie życia rodzinnego w państwie przyjmującym będzie od początku niepewne. W takiej sytuacji prawdopodobnie tylko w wyjątkowych okolicznościach wydalenie członka rodziny niebędącego obywatelem państwa będzie stanowiło naruszenie art. 8 (zob. m. in. *Jeunesse*, cyt. powyżej, § 108; *Abdulaziz, Cabales i Balkandali*, cyt. powyżej; *Bouchelkia przeciwko Francji*, 29 stycznia 1997 r., Reports of Judgments and Decisions 1997-I; *Baghli przeciwko Francji*, nr 34374/97, ECHR 1999-VIII; *Konstatinov przeciwko Niderlandom*, nr 16351/03, 26 kwietnia 2007 r.; *Darren Omoregie i Inni przeciwko Norwegii*, nr 265/07, 31 lipca 2008 r.; *Antwi i Inni przeciwko Norwegii*, nr 26940/10, 14 lutego 2012 r.; oraz *Priya przeciwko Danii* (dec.) nr 13594/03, 6 lipca 2006 r.).
- ii. Osoba wnioskująca o łączenie rodzin miała ograniczone więzi z państwem przyjmującym, co domyślnie zwykle miało miejsce wtedy, gdy przebywała tam tylko przez krótki czas lub przebywała nielegalnie (w przeciwieństwie do sprawy *Jeunesse*, cyt. powyżej). Dotychczas nie było spraw, w których Trybunał stwierdził obowiązek państwa członkowskiego do przyznania

cudzoziemcowi, któremu udzielono jedynie zezwolenia na pobyt krótkoterminowy lub tymczasowy, prawa do połączenia z członkiem rodziny, który nie przybył do państwa przyjmującego.

- iii. Nie istniały żadne niemożliwe do pokonania przeszkody dla rodziny mieszkającej w kraju pochodzenia osoby wnioskującej o łączenie rodzin (zob. na przykład *Gül przeciwko Szwajcarii*, nr 23218/94, 19 lutego 1996 r.; *Ahmut przeciwko Niderlandom*, nr 21702/93, 28 listopada 1996 r.; *Chandra i Inni przeciwko Niderlandom*, nr. 53102/99, 13 maja 2003 r.; *Berisha przeciwko Szwajcarii*, nr 948/12, 30 lipca 2013 r.; *Nacic i Inni*, cyt. powyżej; oraz *I.A.A. i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 25960/13, 8 marca 2016 r.).
- iv. Osoba wnioskująca o łączenie rodzin (członek rodziny rozdzielonej) nie mogła wykazać, że posiada wystarczający niezależny i trwały dochód, inny niż świadczenia socjalne, aby zapewnić pokrycie podstawowych kosztów utrzymania członków swojej rodziny (zob. zwłaszcza *Haydarie przeciwko Niderlandom* (dec.), nr 8876/04, 20 października 2005 r.; *Konstatinov*, cyt. powyżej, § 50; oraz *Hasanbasic przeciwko Szwajcarii*, nr 52166/09, § 59, 11 czerwca 2013 r.).

77. Z drugiej strony, Trybunał generalnie był gotów uznać, że istniał pozytywny obowiązek po stronie państwa członkowskiego do przyznania prawa do łączenia rodzin, gdy kumulatywnie wystąpiło kilka z następujących okoliczności, z których nie wszystkie mają znaczenie dla niniejszej sprawy.

- i. Osoba wnioskująca o połączenie rodziny osiągnęła status osoby osiedlonej w kraju przyjmującym lub miała silne więzi z tym krajem (zob. m.in. *Tuquabo-Tekle i Inni przeciwko Niderlandom*, nr 60665/00, § 47, 1 grudnia 2005 r. oraz *Butt przeciwko Norwegii*, nr 47017/09, §§ 76 i 87, 4 grudnia 2012 r.).
- ii. Życie rodzinne istniało już wtedy, gdy osoba wnioskująca osiągnęła status osoby osiedlonej w kraju przyjmującym (zob. m. in. *Berrehab*, § 29, oraz *Tuquabo-Tekle i Inni*, § 44, obie sprawy cyt. powyżej).
- iii. Zarówno osoba wnioskująca o prawo do łączenia rodzin, jak i zainteresowany członek rodziny przebywali już w kraju przyjmującym (zob. m.in. *Berrehab*, cyt. powyżej, § 29).

- iv. W sprawę zaangażowane były dzieci, ponieważ ich interesom należy nadać znaczącą wagę (zob. na przykład *Jeunesse*, cyt. powyżej, §§ 119-20; *Berrehab*, cyt. powyżej, § 29; *Tuquabo-Tekle i Inni*, cyt. powyżej, § 47; *Rodrigues da Silva i Hoogkamer przeciwko Niderlandom*, nr 50435/99, § 44, ECHR 2006-I; oraz *Nunez przeciwko Norwegii*, nr 55597/09, § 84, 28 czerwca 2011 r.).
- v. Istniały niemożliwe do pokonania lub poważne przeszkody dla rodziny mieszkającej w kraju pochodzenia osoby wnioskującej o łączenie rodzin (zob. m. in. *Sen przeciwko Niderlandom*, nr 31465/96, § 40, 21 grudnia 2001 r.; *Tuquabo-Tekle i Inni*, cyt. powyżej, § 48; *Rodrigues da Silva i Hoogkamer*, cyt. powyżej, § 41; oraz *El Ghatet przeciwko Szwajcarii*, nr 56971/10, § 49, 8 listopada 2016 r.).

78. Jednakże, jak wskazano powyżej, wcześniejsze orzecznictwo dotyczyło bardziej ogólnej kwestii, czy odmowa przyznania prawa do łączenia rodzin w danej sprawie była zgodna z wymogami art. 8 Konwencji. Przedmiotem sporu nie był szczególny status imigracyjny osób o to wnioskujących - w szczególności ich prawa jako osób korzystających z ochrony uzupełniającej - ani fakt, że odmowa miała charakter tymczasowy ze względu na istnienie ustawowego okresu oczekiwania o określonej długości.

(d) Orzecznictwo dotyczące wymogów proceduralnych w zakresie rozpatrywania wniosków o łączenie rodzin

79. Oprócz stwierdzenia materialnych wymogów dotyczących łączenia rodzin na podstawie art. 8, jak wskazano powyżej, Trybunał potwierdził również pewne wymogi proceduralne dotyczące rozpatrywania takich wniosków.

80. W sprawach *Tanda-Muzinga i Mugenzi* (obie cyt. powyżej) skarżącym przyznano prawo do pobytu we Francji jako uchodźcom na podstawie Konwencji o uchodźcach. Następnie przyznano im prawo do połączenia z członkami ich rodzin, którzy przebywali za granicą. Jednak wydawanie wiz nie było automatyczne. Skarżący musieli więc sami uzyskać wizy. W sprawie *Tanda-Muzinga* trwało to trzy lata i pięć miesięcy, natomiast w sprawie *Mugenzi* proces ten trwał sześć lat. Trybunał stwierdził naruszenie ze względu na to, że krajowy proces decyzyjny nie oferował gwarancji elastyczności, szybkości i skuteczności wymaganych w celu zabezpieczenia prawa do poszanowania życia rodzinnego na mocy art. 8. Trybunał przypomniał, że „jedność rodziny [jest] podstawowym prawem uchodźców i ... łączenie rodzin [jest] zasadniczym elementem umożliwiającym osobom, które uciekły przed prześladowaniami, powrót do normalnego życia”, oraz że „na poziomie międzynarodowym i europejskim

istnieje konsensus co do potrzeby korzystania przez uchodźców z procedury łączenia rodzin, która [jest] bardziej korzystna niż ta przewidziana dla innych cudzoziemców" (zob. Tanda-Muzinga, cyt. powyżej, § 75).

81. Podobnie w sprawie *Senigo Longue i Inni* (cyt. powyżej) skarżąca mieszkała legalnie we Francji od października 2005 r. w wyniku połączenia ze swoim małżonkiem w ramach łączenia rodzin. W maju 2007 r. wystąpiła, w ramach łączenia rodzin, o połączenie z dwójką swoich dzieci, które pozostały w Kamerunie. W związku z rozpatrywaniem wniosku o łączenie rodzin, przez ponad cztery lata władze francuskie miały wątpliwości, czy skarżąca jest matką dwójki dzieci. Trybunał uznał taki okres za „zdecydowanie zbyt długi, szczególnie biorąc pod uwagę najlepsze interesy dzieci” i stwierdził, że „proces decyzyjny nie zapewnił w sposób wystarczający elastyczności, szybkości i skuteczności wymaganej do przestrzegania prawa skarżących do poszanowania życia rodzinnego na podstawie art. 8 Konwencji”.

(e) Zakres marginesu oceny

82. Margines oceny, jaki należy przyznać właściwym władzom krajowym, będzie się różnił w zależności od charakteru spraw i powagi interesów, o które chodzi (zob. *Strand Lobben i Inni przeciwko Norwegii* [WI], nr 37283/13, § 211, 10 września 2019 r.). Ponieważ Trybunał nie był wcześniej wzywany do rozważenia, czy lub w jakim zakresie nałożenie ustawowego okresu oczekiwania na przyznanie prawa do łączenia rodzin osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej i tymczasowej jest zgodne z art. 8, Trybunał uważa na wstępie za stosowne rozważenie zakresu marginesu oceny dostępnego państwu przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji w sprawie kierunków polityki. W grę wchodzi szereg czynników.

(i) Konwencja i istniejące orzecznictwo

83. W tym względzie Trybunał zauważył, że kilka argumentów zaczerpniętych z Konwencji i istniejącego orzecznictwa przemawia za przyznaniem państwom szerokiego marginesu oceny.

84. Po pierwsze, na podstawie art. 8 nie istnieją prawa absolutne. W szczególności, jeśli chodzi o imigrację, nie można uznać, że postanowienie to nakłada na państwo ogólny obowiązek poszanowania prawa pary małżeńskiej do wyboru kraju, w którym zamieszkają jako małżonkowie lub zezwolenia na łączenie rodzin na swoim terytorium (zob. paragraf 132 powyżej). Trybunał wielokrotnie uznawał, że kontrola imigracyjna stanowi dla państwa uzasadniony cel ingerencji w prawo do poszanowania życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 Konwencji. To samo dotyczy obowiązków pozytywnych (zob., na przykład, *Haydarie*; *Konstatinov*, § 50; oraz *Hasanbasic*, §§ 57-67, wszystkie cyt. powyżej).

85. Po drugie, Trybunał przyznał, że kontrola imigracyjna służy ogólnym interesom dobrobytu gospodarczego kraju, w odniesieniu do których państwu zwykle przyznaje się szeroki margines (zob. na przykład *Biao przeciwko Danii* [WI], nr 38590/10, § 117, 24 maja 2016 r.).

Istnieje jednak również szereg argumentów opartych na Konwencji i orzecznictwie, przemawiających za ograniczeniem marginesu oceny. Należy przypomnieć, że Konwencja powinna być odczytywana jako całość i interpretowana w taki sposób, aby promować wewnętrzną spójność i harmonię pomiędzy jej poszczególnymi postanowieniami (zob. *Stec i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.) [WI], nr 65731/01 i 65900/01, § 48, ECHR 2005-X).

86. Sytuacja ogólnej przemocy w danym kraju może być tak intensywna, że można stwierdzić, iż każdy powracający byłby narażony na realne ryzyko złego traktowania określone w art. 3 wyłącznie z powodu swojej obecności w tym kraju. Absolutny charakter prawa wynikającego z art. 3 nie pozwala na żadne wyjątki ani czynniki usprawiedliwiające, czy ważenie interesów. W związku z tym zwiększony napływ migrantów nie może zwolnić państwa z obowiązku wynikającego z tego przepisu (zob. np. *Khlaifia i Inni*, cyt. powyżej, § 114). Zasadniczo czynnik ten może również ograniczyć swobodę, z której korzystają państwa w osiąganiu sprawiedliwej równowagi między sprzecznymi interesami łączenia rodzin i kontroli imigracyjnej na podstawie art. 8, aczkolwiek w okresach masowego napływu osób ubiegających się o azyl i znacznych ograniczeń zasobów, państwa przyjmujące powinny być uprawnione do uznania, że w ramach ich marginesu oceny mieści się priorytetowe traktowanie zapewnienia ochrony na podstawie art. 3 większej liczbie takich osób w stosunku do interesu na mocy art. 8, jakim jest łączenie rodzin niektórych osób.

87. Ponadto, w opinii Trybunału, rozważania przedstawione w paragrafach 137 i 138 powyżej w odniesieniu do wymogów proceduralnych wynikających z art. 8 w zakresie rozpatrywania wniosków uchodźców o łączenie rodzin, powinny mieć w równym stopniu zastosowanie do osób korzystających z ochrony uzupełniającej, w tym do osób, które są narażone na złe traktowanie określone w art. 3 ze względu na ogólną sytuację w ich kraju ojczystym oraz gdy ryzyko nie jest tymczasowe, ale wydaje się mieć charakter stały lub długotrwały.

(ii) Jakość kontroli parlamentarnej i sądowej

88. Kolejnym czynnikiem, który ma wpływ na zakres marginesu oceny, jest pomocnicza rola Trybunału w konwencyjnym systemie ochrony. Umawiające się Strony, zgodnie z zasadą pomocniczości, ponoszą główną odpowiedzialność za zabezpieczenie praw i wolności określonych w Konwencji i protokołach do niej, a czyniąc to, korzystają z marginesu oceny, podlegającego jurysdykcji nadzorczej Trybunału. Poprzez swoją demokratyczną legitymację władze krajowe, jak wielokrotnie stwierdzał

Trybunał, są co do zasady lepiej przygotowane do oceny lokalnych potrzeb i warunków niż trybunał międzynarodowy (zob. m.in. *Lekić przeciwko Słowenii* [WI], nr 36480/07, § 108, 11 grudnia 2018 r.).

89. W przypadku, gdy ustawodawca korzysta z marginesu oceny, margines ten będzie co do zasady rozciągał się zarówno na jego decyzję o podjęciu interwencji w danym obszarze tematycznym, jak i, po podjęciu interwencji, na szczegółowe zasady, które ustanawia w celu zapewnienia, by ustawodawstwo było zgodne z Konwencją i osiągnęło równowagę pomiędzy wszelkimi sprzecznymi interesami publicznymi i prywatnymi. Jednak Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że wybory dokonywane przez ustawodawcę nie pozostają poza jego kontrolą i oceniał jakość parlamentarnej i sądowej kontroli konieczności danego środka. Trybunał uznał za istotne uwzględnienie ryzyka nadużyć w przypadku złagodzenia środka ogólnego, przy czym ocena tego ryzyka należy przede wszystkim do państwa. Uznano również, że środek ogólny jest bardziej realnym środkiem do osiągnięcia zgodnego z prawem celu niż przepis umożliwiający indywidualne rozpatrywanie przypadków, gdy ten ostatni stwarzałby ryzyko znacznej niepewności, sporów, kosztów i opóźnień, a także dyskryminacji i arbitralności. Jednak zastosowanie środka ogólnego do stanu faktycznego sprawy ilustruje jego praktyczny wpływ, a zatem jest istotne dla jego proporcjonalności (zob. *Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 48876/08, § 108, ECHR 2013, z dalszymi odniesieniami). Do Trybunału należy dokładne zbadanie argumentów branych pod uwagę w trakcie procesu legislacyjnego i prowadzących do wyborów dokonanych przez ustawodawcę oraz ustalenie, czy została zachowana właściwa równowaga pomiędzy sprzecznymi interesami państwa lub ogółu społeczeństwa a tymi, których bezpośrednio dotyczą wybory legislacyjne (porównaj *Correia de Matos przeciwko Portugalii* [WI], nr 56/12, § 129, 4 kwietnia 2018 r.).

90. W związku z tym Trybunał zauważa również, że sądy krajowe muszą przedstawić konkretne uzasadnienie w świetle okoliczności sprawy, nie tylko po to, by umożliwić Trybunałowi sprawowanie powierzonego mu nadzoru europejskiego. W przypadku, gdy uzasadnienie decyzji krajowych jest niewystarczające, a sporne interesy nie zostały wyważone, dojdzie do naruszenia wymogów art. 8 Konwencji (zob. np. *I.M. przeciwko Szwajcarii*, nr 23887/16, § 72, 9 kwietnia 2019 r.). W przypadku, gdy z drugiej strony sądy krajowe dokładnie zbadały fakty, zastosowały odpowiednie standardy praw człowieka zgodnie z Konwencją i orzecznictwem Trybunału oraz odpowiednio rozważyły interesy indywidualne i interes publiczny w danej sprawie, Trybunał wymagałby silnych powodów, aby zastąpić pogląd sądów krajowych własnym poglądem (zob. ostatnie orzecznictwo dotyczące art. 8 w odniesieniu do wydalenia osiadłych migrantów, na przykład *Levakovic przeciwko Danii*, nr 7841/14, § 45, 23 października 2018 r., i

jego odniesienie do *Ndidi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 41215/14, § 76, 14 września 2017 r.).

91. Trybunał zauważa również, że Protokół nr 15 zmieniający Konwencję, w tym poprzez podkreślenie zasady pomocniczości i doktryny marginesu oceny, wchodzi w życie w dniu 1 sierpnia 2021 r.

(iii) *Stopień konsensusu na poziomie krajowym, międzynarodowym i europejskim, mający znaczenie dla niniejszej sprawy*

92. Kolejnym czynnikiem mającym znaczenie dla zakresu marginesu oceny jest istnienie lub brak wspólnej płaszczyzny między ustawodawstwem krajowym Umawiających się Państw. Według analizy prawno-porównawczej (zob. paragraf 69 powyżej), formalne prawo do łączenia rodzin przyznano osobom korzystającym z „ochrony uzupełniającej” w trzydziestu dwóch z czterdziestu czterech państw. Jednak wszelkie porównania w tej dziedzinie powinny być dokonywane z pewną dozą ostrożności, ponieważ w ustawodawstwie duńskim „ochrona uzupełniająca” obejmowała zarówno „status ochronny” przyznawany na mocy art. 7 ust. 2, jak i „status ochrony tymczasowej” przyznawany na mocy art. 7 ust. 3, a jedynie w odniesieniu do tego ostatniego wprowadzono okres oczekiwania. Należy również pamiętać, że nie wszystkie czterdzieści cztery państwa członkowskie były jednakowo dotknięte napływem przesiedleńców z Syrii w 2015 i 2016 r. (zob. paragrafy 67 i 68 powyżej). Podczas gdy niektóre państwa były narażone na ich duży napływ, inne państwa nie były dotknięte w żadnym znaczącym stopniu. W zakresie, w jakim można wyciągnąć jakiejkolwiek wskazówki z porównania ustawodawstw krajowych w tym obszarze, są one bardzo ograniczone i muszą być z konieczności traktowane z ostrożnością; nie wydaje się, aby udało się uzyskać konsensus w takim czy innym kierunku.

93. W tym świetle, nie można pominąć faktu, że w grę wchodziły silne aspekty społeczne i gospodarcze dla zainteresowanych Umawiających się Państw, oraz że zagadnienie to miało charakter politycznie wrażliwy. Trybunał nie lekceważy faktu, że szereg państw mogło doświadczyć znacznych trudności w radzeniu sobie z taką sytuacją (zob. m.in. *Hirsi Jamaa i Inni przeciwko Włochom* [WI], nr 27765/09, § 122, ECHR 2012; *Khlaifia i Inni*, cyt. powyżej, §§ 185 i 241; oraz *Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom* [WI], nr 47287/15, §§ 155 i 213, 21 listopada 2019 r.). Trybunał zauważył, że dlatego niektóre państwa, szczególnie zaniepokojone w 2015 i 2016 r. wzrostem liczby przesiedleńców z Syrii poszukujących ochrony, zarówno pod względem liczbowym, jak i *per capita*, przyznały pierwszeństwo przyznaniu ochrony przed prawem do łączenia rodzin.

94. Trybunał przypomina swoje ustalenia w sprawie *Tanda-Muzinga* (cyt. powyżej, § 75), „że na poziomie międzynarodowym i europejskim istnieje konsensus co do potrzeby korzystania przez uchodźców z procedury łączenia rodzin, która jest bardziej korzystna niż ta przewidziana dla innych

cudzoziemców, o czym świadczą kompetencje i działania UNHCR oraz standardy określone w dyrektywie 2003/86 WE Unii Europejskiej ..." (zob. paragraf 138 powyżej). Jednakże, w przypadku osób korzystających z ochrony uzupełniającej sytuacja nie jest dokładnie taka sama, jak w przypadku uchodźców.

95. W związku z tym Trybunał zauważył najpierw, że ogólna praktyka wprowadzania okresów oczekiwania, przynajmniej tych dłuższych niż jeden rok, w odniesieniu do osób objętych ochroną uzupełniającą, a także szczególnie trzyletni okres oczekiwania wprowadzony przez Danię w odniesieniu do osób objętych „ochroną tymczasową” na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach, wywołały zaniepokojenie i krytykę m.in. ze strony Komitetu Praw Człowieka ONZ i Komisarza Praw Człowieka, odpowiednio w sierpniu 2016 r. i czerwcu 2017 r. (zob. paragrafy 40 i 62 powyżej), oraz że w grudniu 2017 r. UNHCR podkreślił, że „gdy uchodźcy [są] odłączeni od członków rodziny w wyniku ucieczki, przedłużająca się rozłąka [może] mieć niszczące konsekwencje dla dobrobytu uchodźców i ich rodzin” (zob. paragraf 111 powyżej). Ponadto, w dniu 11 października 2018 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjęło rezolucję 2243 (2018) w sprawie łączenia rodzin uchodźców i migrantów w państwach członkowskich Rady Europy (zob. paragraf 60 powyżej), w której stwierdziło, że „[u]trudnienia w ochronie życia rodzinnego są niedopuszczalne na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w celu powstrzymania migrantów lub uchodźców i członków ich rodzin”.

96. Jednocześnie Trybunał zauważył, że chociaż Dania nie jest związana wspólną europejską polityką azylową i imigracyjną określoną w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ani żadnymi środkami przyjętymi na podstawie tej polityki (zob. paragraf 42 powyżej), jest oczywiste, że w Unii Europejskiej pozostawiono państwom członkowskim szeroki margines swobody, jeśli chodzi o przyznawanie prawa do łączenia rodzin osobom objętym ochroną uzupełniającą i wprowadzanie okresów oczekiwania na łączenie rodzin.

97. Tym samym dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin (zob. paragrafy 45-50 powyżej) nie ma zastosowania do ochrony uzupełniającej (zob. art. 3 dyrektywy). Dla innych kategorii cudzoziemców art. 8 dyrektywy przewiduje możliwość odroczenia przez państwa członkowskie prawa do łączenia rodzin o dwa lata lub o trzy lata w drodze odstępstwa, z wyjątkiem sytuacji, gdy cudzoziemiec jest uchodźcą na mocy Konwencji z 1951 r. (zob. art. 12 dyrektywy).

98. Warto również zauważyć, że wyrokiem z 27 czerwca 2006 r. w sprawie *Parlament przeciwko Radzie*, C-540/03, EU:C:2006:429, TSUE odrzucił twierdzenie Parlamentu Europejskiego, że art. 8 dyrektywy o łączeniu rodzin dotyczący okresów oczekiwania powinien zostać unieważniony, ponieważ naruszał prawo międzynarodowe. I tak, co może

mieć znaczenie dla niniejszej sprawy, TSUE stwierdził (zob. paragraf 98 wyroku, cyt. w paragrafie 50 powyżej):

"Skutkiem tego przepisu nie jest zatem uniemożliwienie jakiegokolwiek łączenia rodzin, lecz zachowanie ograniczonego zakresu uznania państw członkowskich, pozwalającego im upewnić się, że łączenie rodzin będzie miało miejsce na dobrych warunkach, po wystarczająco długim okresie pobytu członka rodziny rozdzielonej w państwie przyjmującym, dla uznania stałego osiedlenia się i określonego poziomu integracji. Stąd uwzględnianie przez państwo członkowskie tych czynników oraz możliwość odroczenia łączenia rodzin na dwa lata lub, w zależności od danego przypadku, na trzy lata, nie narusza prawa do poszanowania życia rodzinnego, wyrażonego w szczególności w art. 8 EKPC zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka."

99. Ponadto, chociaż przekształcona dyrektywa w sprawie kwalifikowania (zob. paragrafy 51-56 powyżej) miała zastosowanie zarówno do uchodźców, jak i osób kwalifikujących się do ochrony uzupełniającej, obowiązek zapewnienia utrzymania jedności rodziny dotyczył jedynie członków rodziny, którzy przebywali w tym samym państwie członkowskim (zob. art. 2 lit. j) i art. 23 dyrektywy).

100. Znamienne jest również to, że dyrektywa w sprawie ochrony tymczasowej (zob. paragraf 57-59 powyżej) nigdy nie została wdrożona. Już podczas proponowania tej dyrektywy Komisja Europejska przyznała, że nie zostały spełnione warunki polityczne do zaproponowania szerszego podejścia do łączenia rodzin dla osób korzystających z ochrony tymczasowej.

101. W tym kontekście Trybunał nie dostrzega żadnej wspólnej płaszczyzny na poziomie krajowym, międzynarodowym i europejskim w odniesieniu do długości okresów oczekiwania.

(iv) Końcowe uwagi ogólne dotyczące zakresu marginesu oceny

102. Uwzględniając wszystkie powyższe elementy, Trybunał uznał, że państwom członkowskim należy przyznać szeroki margines oceny przy podejmowaniu decyzji, czy nałożyć okres oczekiwania na połączenie rodziny, o które ubiegają się osoby korzystające z ochrony uzupełniającej lub, tak jak skarżący, z ochrony tymczasowej, którym nie przyznano statusu uchodźcy.

103. Niemniej jednak swoboda, z której korzystają państwa w tej dziedzinie, nie może być nieograniczona i należy ją rozpatrywać pod kątem proporcjonalności środka. O ile Trybunał nie widzi powodu, by kwestionować zasadność dwuletniego okresu oczekiwania przewidzianego w art. 8 dyrektywy o łączeniu rodzin (trzy lata są akceptowane jedynie w drodze odstępstwa - zob. paragrafy 46, 156 i 157 powyżej), to jest zdania, że po przekroczeniu tego okresu, w ramach oceny sprawiedliwej równowagi, większego znaczenia nabierają stopniowo niemożliwe do pokonania przeszkody w korzystaniu z życia rodzinnego w kraju

pochodzenia. Chociaż nie można uznać, że art. 8 Konwencji nakłada na państwo ogólny obowiązek zezwolenia na łączenie rodzin na jego terytorium (zob. paragraf 142 powyżej), przedmiot i cel Konwencji wymagają takiego rozumienia i stosowania jej postanowień, aby jej wymogi były praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne i iluzoryczne, w zastosowaniu do konkretnej sprawy. Ta zasada skuteczności jest ogólną zasadą wykładni obejmującą wszystkie postanowienia Konwencji i protokołów do niej (zob. np. *Muhammad i Muhammad przeciwko Rumunii* [WI], nr 80982/12, § 122, 15 października 2020 r.).

104. Ponadto, wspomniana ocena sprawiedliwej równowagi powinna stanowić część procesu decyzyjnego, który w wystarczającym stopniu zabezpiecza elastyczność, szybkość i skuteczność wymaganą do przestrzegania prawa skarżącego do poszanowania życia rodzinnego na podstawie art. 8 Konwencji (zob. paragrafy 137-39 powyżej).

(f) Zastosowanie wyżej wymienionych zasad i rozważań do niniejszej sprawy

105. Niniejsza sprawa dotyczy odroczenia na trzy lata prawa skarżącego do uzyskania, w ramach łączenia rodzin, prawa do połączenia z małżonką [przebywającą] w Syrii. Nie zamieszkiwała ona wcześniej w Danii. W związku z tym niniejszą sprawę należy postrzegać jako sprawę obejmującą zarzut niewypełnienia przez pozwane państwo jego pozytywnych obowiązków wynikających z art. 8 Konwencji (zob. na przykład *Abdulaziz, Cabales i Balkandali*, cyt. powyżej, § 67; *Gül*, cyt. powyżej, § 38; *Rodrigues da Silva i Hoogkamer*, cyt. powyżej, § 38; *Jeunesse*, cyt. powyżej, §§ 100-05; oraz *Paposhvili przeciwko Belgii* [WI], nr 41738/10, § 221, 13 grudnia 2016 r.).

106. Zatem sedno sprawy polega na tym, czy władze duńskie w dniu 16 września 2016 r., odrzucając wniosek skarżącego o połączenie rodziny, ze względu na trzyletni okres oczekiwania, zachowały właściwą równowagę między sprzecznymi interesami jednostki i społeczności jako całości. W interesie skarżącego było jak najszybsze połączenie się z małżonką, natomiast w interesie państwa duńskiego było kontrolowanie imigracji jako środka służącego ogólnym interesom dobrobytu gospodarczego kraju oraz zapewnieniu skutecznej integracji osób objętych ochroną w celu zachowania spójności społecznej. Jednak w tej ostatniej kwestii należy pamiętać, że łączenie rodzin może również sprzyjać zachowaniu spójności społecznej i ułatwiać integrację. Trybunał zauważył również, że przyznanie prawa do łączenia rodzin nie zmienia samo w sobie charakteru i podstawy prawnej pobytu w Danii osób korzystających z ochrony tymczasowej, który nadal pozostaje tymczasowy.

(i) Ramy prawne i polityczne

107. W 2015 r. duński ustawodawca zmienił ustawę o cudzoziemcach (ustawą z 2015 r.), wprowadzając „status ochrony tymczasowej” na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach i jednocześnie nakładając ograniczenia na prawo do łączenia rodzin dla tej grupy osób poprzez wprowadzenie do art. 9 ust. 1 (i) lit. d) ustawy przepisu wymagającego początkowego rocznego okresu oczekiwania.

108. Taki okres oczekiwania nie był wymagany w przypadku osób, którym udzielono ochrony na podstawie art. 7 ust. 1 lub 2 ustawy o cudzoziemcach.

109. Jeśli chodzi o wybory legislacyjne leżące u podstaw wprowadzenia art. 7 ust. 3 i art. 9 ust. 1 (i) lit. d) ustawy o cudzoziemcach, z uwag wstępnych do ustawy z 2015 r. wynika (zob. paragraf 31 powyżej), że zmiany uznano za konieczne ze względu na „dramatyczny wzrost liczby osób ubiegających się o azyl przybywających do Danii”, że „rząd chciał wypełnić swoje zobowiązania międzynarodowe i zapewnić tej grupie osób ubiegających się o azyl ochronę tak długo, jak tego potrzebują”, oraz że „rząd chciał zapewnić, by ci cudzoziemcy, których potrzeba ochrony była tymczasowa, mogli zostać odesłani, gdy tylko sytuacja w ich kraju pochodzenia na to pozwoli”. Ponadto „ze względu na tymczasowy charakter statusu ochrony, zaproponowano dalej, by w przypadku braku wyjątkowych okoliczności, cudzoziemiec, któremu przyznano ochronę tymczasową, nie mógł skorzystać z prawa do łączenia rodzin, chyba że zezwolenie na pobyt tymczasowy zostanie przedłużone po upływie jednego roku”.

110. W 2016 r. ustawę o cudzoziemcach zmieniono ponownie (ustawą z 2016 r.), wydłużając okres oczekiwania określony w art. 9 ust. 1 (i) lit. d) do trzech lat.

111. Podobne względy jak wspomniane wyżej można znaleźć w uwagach wstępnych do ustawy z 2016 r. (zob. paragraf 33 powyżej), w których stwierdzono ponadto, co następuje:

„Europa przyjmuje obecnie dużą liczbę uchodźców. To między innymi wywiera presję na wszystkie kraje, w tym na Danię. A presja ta rośnie z dnia na dzień. Przyjmujemy wspólną odpowiedzialność, ale zdaniem rządu duńskiego nie powinniśmy przyjmować tak dużej liczby uchodźców, która zagrażałaby spójności społecznej w naszym własnym kraju”. Bo liczba nowo przybyłych ma wpływ na późniejsze powodzenie integracji. Trzeba zachować odpowiednie proporcje, aby utrzymać dobrą i bezpieczną społeczność ...”

112. W związku z tym Trybunał zauważa, że - w szczególności - z powodu rozwoju sytuacji w Syrii liczba osób zwracających się o ochronę w Europie wzrosła z około 431 000 w 2013 r. do 627 000 w 2014 r., a w 2015 r. do 1,3 mln (zob. paragraf 66 powyżej).

113. W Danii liczba wniosków o azyl wzrosła z 7 557 w 2013 r. do 14 792 w 2014 r. oraz do 21 316 w 2015 r. (zob. tabela 1 w paragrafie 63 powyżej).

114. Oprócz drastycznego wzrostu liczby osób ubiegających się o azyl, który uzmysławia wyzwania związane z kontrolą imigracji w pozwanym państwie (zob. paragrafy 63-65 powyżej), należy również pamiętać, że zgodnie z prawem krajowym władze lokalne były zobowiązane do zapewnienia wszystkim osobom, którym udzielono ochrony międzynarodowej w Danii, świadczeń i zasiłków socjalnych, a także zakwaterowania, szkolenia językowego i inicjatyw na rzecz zatrudnienia (zob. paragraf 35 powyżej).

115. Duża część uwag wstępnych do nowelizacji z 2015 r. i 2016 r. była poświęcona rozważaniom, czy wprowadzenie okresu oczekiwania będzie zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami Danii, w szczególności z art. 8 Konwencji.

116. W uwagach wstępnych do nowelizacji z 2015 r. uznano, że przy ocenie kwalifikowalności do łączenia rodzin na podstawie art. 8 Konwencji, istotne znaczenie będzie miał fakt, iż cudzoziemcy przebywali w Danii jedynie przez krótki okres czasu, na podstawie tymczasowego zezwolenia na pobyt, oraz że system jedynie opóźnił łączenie rodzin i nie uniemożliwił trwale cudzoziemcom połączenia się z członkami rodziny.

117. Podobnie w uwagach wstępnych do nowelizacji z 2016 r. rozważano, czy wydłużenie okresu oczekiwania do trzech lat byłoby niezgodne z art. 8 Konwencji. Ponownie stwierdzono, że istnieją ważne argumenty przemawiające za tym, że proponowany system będzie zgodny z art. 8. W uwagach zwrócono uwagę w szczególności na spodziewany tymczasowy charakter potrzeby ochrony w połączeniu z rocznym okresem obowiązywania zezwoleń na pobyt oraz na fakt, że system ten jedynie tymczasowo opóźniłby połączenie rodziny. Odniesiono się również do stosunkowo szerokiego marginesu oceny oraz braku orzecznictwa dotyczącego Konwencji w tym zakresie. Ponadto, cudzoziemcom można było przyznać prawo do łączenia rodzin w ciągu pierwszych trzech lat na podstawie art. 9c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, jeżeli wymagały tego zobowiązania międzynarodowe Danii, w tym art. 8 Konwencji. Zakres art. 9c ust. 1 miał być ograniczony w tym sensie, że „[w] kilku przypadkach konieczne byłoby przeprowadzenie szczegółowej oceny w celu ustalenia, czy istnieje prawo do łączenia rodzin, ponieważ tylko w szczególnych sytuacjach względy dotyczące jedności rodziny mają większe znaczenie ... na przykład jeśli osoba mieszkająca w Danii opiekowała się niepełnosprawnym małżonkiem w kraju pochodzenia przed opuszczeniem tego kraju ... lub jeśli osoba mieszkająca w Danii miała [tam] poważnie chore małoletnie dzieci” lub [miał być ograniczony] w „sytuacjach, w których Konwencja ONZ o prawach dziecka, w tym jej art. 3 ust. 1 dotyczący najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka, [mogłaby] wpłynąć na decyzję o przyznaniu prawa do łączenia rodzin”. Ze statystyk (zob. tabela 3 w paragrafach 63 i 64 powyżej) wynika, że w wielu wnioskach o łączenie rodzin złożonych na podstawie tego przepisu

uczyniono skutecznie wyjątek od trzyletniego okresu oczekiwania w celu przyspieszenia łączenia rodzin.

118. Trybunał nie znajduje powodu, aby kwestionować rozróżnienie dokonane przez duńskiego ustawodawcę w odniesieniu do osób, którym przyznano ochronę ze względu na zindywidualizowane zagrożenie, a mianowicie status uchodźcy na mocy Konwencji o uchodźcach określony w art. 7 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach lub „status ochronny” określony w art. 7 ust. 2 ustawy, z jednej strony, oraz osób, którym przyznano ochronę ze względu na uogólnione zagrożenie, tzw. „status ochrony tymczasowej” określony w art. 7 ust. 3 ustawy, z drugiej strony.

119. Trybunał stwierdza również, że ogólne uzasadnienie zmian w art. 7 ust. 3 i art. 9 ust. 1 (i) lit. d) wynikało z potrzeby kontroli imigracji, która służyła ogólnym interesom dobrobytu gospodarczego kraju oraz z potrzeby zapewnienia skutecznej integracji osób, którym udzielono ochrony, w celu zachowania spójności społecznej (zob. paragraf 166 powyżej). Ponadto, wprowadzając trzyletni okres oczekiwania w lutym 2016 r., duński ustawodawca nie miał żadnych wyraźnych wytycznych w istniejącym orzecznictwie co do tego, czy lub w jakim zakresie nałożenie takiego ustawowego okresu oczekiwania byłoby zgodne z art. 8 Konwencji (zob. paragraf 136 powyżej).

120. Jednak zdaniem Trybunału, trzyletni okres oczekiwania, choć tymczasowy, jest w każdym razie długim okresem rozdzielania z rodziną, gdy pozostawiony członek rodziny przebywa w kraju charakteryzującym się arbitralnymi gwałtownymi atakami i złym traktowaniem ludności cywilnej i gdy dostrzeżono niemożliwe do pokonania przeszkody dla połączenia w tym kraju. Ponadto, rzeczywisty okres rozłąki byłby nieuchronnie jeszcze dłuższy niż okres oczekiwania i pogłębiłby zakłócenia życia rodzinnego oraz, jak w tym przypadku, wzajemnego korzystania ze wspólnego pożycia, które jest istotą życia małżeńskiego (zob. m. in., *Abdulaziz, Cabales i Balkandali*, cyt. powyżej, § 62, oraz *Mehemi przeciwko Francji* (nr 2), nr 53470/99, § 45, ECHR 2003IV). Członkowie rodziny byłiby również rozdzieleni w okresie ucieczki, w początkowym okresie po przybyciu do kraju przyjmującego w oczekiwaniu na rozpatrzenie wniosku o azyl przez władze imigracyjne oraz przez pewien czas po upływie trzyletniego okresu oczekiwania (lub przez dwa miesiące przed - zob. paragraf 128 powyżej) w oczekiwaniu na decyzję.

121. Ponadto, chociaż „klauzula przeglądowa” (która została wprowadzona do ustawy z 2015 r.) została utrzymana w ustawie z 2016 r., tak aby trzyletni okres oczekiwania mógł zostać poddany przeglądowi najpóźniej w roku parlamentarnym 2017/18 (zob. ustawa nr 562 z dnia 29 maja 2018 r., zob. paragrafy 30 i 34 powyżej), nie wydaje się, aby gwałtowny spadek liczby osób ubiegających się o azyl w 2016 r. i 2017 r. skłonił do jakiegokolwiek ponownego rozważenia zasady trzech lat.

(ii) Indywidualna sprawa skarżącego

122. Jeśli chodzi o szczególne okoliczności dotyczące zainteresowanych osób, należy zauważyć, że w listopadzie 2015 r., gdy skarżący złożył wniosek o połączenie z małżonką w ramach łączenia rodzin, miał on 56 lat i cieszył się dobrym zdrowiem. Jego małżonka miała wówczas 48 lat. Oświadczyła, że nie cierpi na żadną poważną chorobę lub niepełnosprawność. Oczywiście jest, że łączyło ich wieloletnie życie rodzinne, gdyż byli małżeństwem od dwudziestu pięciu lat. Mieli dwoje dorosłych dzieci, które nie uczestniczyły w niniejszej sprawie. W Syrii skarżący pracował jako lekarz medycyny, a jego małżonka jako konsultantka ds. mediów.

123. W styczniu 2015 r. skarżący uciekł z Syrii z powodu arbitralnych brutalnych ataków i złego traktowania cywilów. Pozostawił małżonkę, według niego, aby oszczędzić jej trudów podróży i w nadziei, że będzie mogła do niego dołączyć w państwie przyjmującym, gdy on uzyska tam status osoby osiedlonej. W dniu 8 czerwca 2015 r. otrzymał status ochrony tymczasowej w Danii na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach.

124. Jeśli chodzi o zakres ich więzi z pozwanym państwem, należy zauważyć, że w momencie złożenia wniosku o łączenie rodzin w czerwcu 2015 r., skarżący przebywał w Danii od pięciu miesięcy, a w momencie, gdy jego wniosek został odrzucony we wrześniu 2016 r., od roku i trzech miesięcy. Zatem w odpowiednim czasie skarżący miał ograniczone więzi z Danią, a jego małżonka nie miała żadnych więzi z tym krajem. Należy również zauważyć, że niniejsza sprawa nie dotyczy przypadków naruszenia prawa imigracyjnego ani względów porządku publicznego (zob. np. *Nunez*, cyt. powyżej, § 70).

125. Nie jest przedmiotem sporu, że we wrześniu 2016 r., ze względu na ogólną sytuację w Syrii, istniały „przeszkody nie do pokonania”, aby małżonkowie mogli cieszyć się tam życiem rodzinnym (w przeciwieństwie, na przykład, do sprawy *Abdulaziz, Cabales i Balkandali*, cyt. powyżej, § 68). Z drugiej strony wydaje się, że mieli oni możliwość utrzymywania kontaktu, m.in. drogą telefoniczną i SMS-ową (zob. paragraf 83 powyżej, a także, między innymi, *Salem przeciwko Danii*, nr 77036/11, § 81, 1 grudnia 2016 r.).

126. Ostateczna decyzja władz duńskich z dnia 16 września 2016 r. o odmowie przyznania skarżącemu, w ramach łączenia rodzin, prawa do połączenia z małżonką, została podjęta z uwagi na fakt, że nie posiadał on zezwolenia na pobyt na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach przez ostatnie trzy lata, jak wymaga tego art. 9 ust. 1 (i) lit. d) ustawy, oraz z uwagi na brak wyjątkowych przyczyn, w tym troski o jedność rodziny, uzasadniających łączenie rodzin na podstawie art. 9c ust. 1 ustawy. Decyzja o odmowie została poddana przeglądowi i podtrzymana przez sąd apelacyjny (*High Court*) i Sąd Najwyższy odpowiednio w dniach 19 maja 2017 r. i 6 listopada 2017 r. Ten ostatni zauważył, że zgodnie z art. 63

Konstytucji, kontrola sądowa decyzji komisji odwoławczej w sprawach dotyczących imigracji (*Immigration Appeals Board*) musiała być oparta na okolicznościach występujących w czasie, gdy została podjęta.

127. W swoim wyroku Sąd Najwyższy (zob. paragraf 22 powyżej) uwzględnił obowiązujące zasady na podstawie art. 8 Konwencji oraz odpowiednie orzecznictwo dotyczące łączenia rodzin. Zauważył, że w szeregu innych państw członkowskich obowiązywały podobne zasady stanowiące, że osoby, którym przyznano status ochronny, nie będąc uchodźcami określonymi w Konwencji ONZ, mogły uzyskać prawo do łączenia rodzin dopiero po upływie określonego czasu, oraz że Trybunał nie rozważał jeszcze, w jakim stopniu takie ustawowe okresy oczekiwania byłyby zgodne z art. 8.

128. Sąd Najwyższy uwzględnił również uwagi wstępne do zmian legislacyjnych prowadzących do trzyletniego okresu oczekiwania i zwrócił uwagę na kontekst nowelizacji, w tym na fakt, że „rząd duński był gotowy przyjąć wspólną odpowiedzialność i zapewnić ochronę tej grupy osób ubiegających się o azyl tak długo, jak potrzebowały one ochrony, ale ... Dania miała nie przyjmować tak dużej liczby uchodźców, która zagrażałaby spójności narodowej” oraz że „ważne jest zapewnienie skutecznej integracji i konieczne jest znalezienie odpowiedniej równowagi, aby utrzymać dobre i bezpieczne społeczeństwo”.

129. Badając konkretne okoliczności sprawy skarżącego, Sąd Najwyższy „przyjął”, że małżonkowie napotkali przeszkody nie do pokonania we wspólnym pożyciu w Syrii, ale podkreślił, że przeszkoda w korzystaniu przez nich ze wspólnego życia rodzinnego była jedynie tymczasowa (zob. paragraf 22 powyżej). Na podstawie decyzji komisji odwoławczej w sprawach dotyczących uchodźców (*Refugee Appeals Board*) z dnia 9 grudnia 2015 r. Sąd Najwyższy zauważył, że skarżący nie zajął stanowiska, które byłoby antagonistyczne w stosunku do władz syryjskich ani opozycyjne wobec reżimu ze względu na swoje szczególne i osobiste okoliczności, takie jak ryzyko prześladowania lub złego traktowania podlegające art. 7 ust. 1 lub art. 7 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, a także, że nie zwrócił na siebie uwagi władz syryjskich lub innych, aby podlegać tym przepisom. W związku z tym mógł on powrócić do Syrii, gdy ogólna sytuacja w tym kraju ulegnie poprawie. W przypadku braku takiej poprawy w ciągu trzech lat od daty przyznania mu prawa pobytu w Danii, w normalnych warunkach kwalifikowałby się do połączenia z małżonką w ramach łączenia rodzin. Gdyby przed upływem tego trzyletniego okresu pojawiły się wyjątkowe okoliczności, takie jak poważna choroba, które sprawiłyby, że rozłąka z małżonką byłaby szczególnie dotkliwa, mógłby on uzyskać prawo do łączenia rodzin na podstawie art. 9c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

130. Na tym tle Sąd Najwyższy uznał, że trzyletni okres oczekiwania mieścił się w marginesie oceny, z którego korzysta państwo przy wazieniu

interesu poszanowania życia rodzinnego skarżącego z interesem społeczności, w świetle art. 8.

131. Wreszcie, Sąd Najwyższy uznał, że spadek liczby osób ubiegających się o azyl w 2016 r. i 2017 r. (z 21 316 w 2015 r. do 6 266 w 2016 r. i do 3 500 w 2017 r.) nie mógł zmienić wniosku co do tego, czy decyzja podjęta przez komisję odwoławczą w sprawach dotyczących imigracji (*Immigration Appeals Board*) była uzasadniona we wrześniu 2016 r. W tym względzie zauważył, że „klauszula przeglądowa” (która została wprowadzona do ustawy z 2015 r.) została utrzymana w ustawie z 2016 r., tak aby trzyletni okres oczekiwania mógł zostać poddany przeglądowi najpóźniej w roku parlamentarnym 2017/18 (zob. ustawa nr 562 z 29 maja 2018 r. - paragrafy 30 i 34 powyżej).

132. Trybunał zauważa jednak, jak wspomniano powyżej (zob. paragraf 180), że gwałtowny spadek liczby osób ubiegających się o azyl w 2016 r. i 2017 r. nie skłonił Parlamentu do skorzystania z przewidzianej w klauzuli możliwości przeglądu długości okresu oczekiwania.

133. Przyznając, że w jego orzecznictwie brakowało w tym czasie wytycznych i powtarzając, że nie widzi powodu, aby kwestionować racjonalność okresu oczekiwania wynoszącego dwa lata (zob. paragraf 162 powyżej), Trybunał nie może nie zauważyć, że zmiany w ustawie o cudzoziemcach z 2016 r. przedłużyły ustawowy okres oczekiwania z jednego roku do trzech lat osobom, którym, podobnie jak skarżącemu, przyznano „ochronę tymczasową” na mocy art. 7 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach. Znowelizowana ustawa nie pozwalała na indywidualną ocenę interesu jednostki rodziny w świetle konkretnej sytuacji zainteresowanych osób, poza bardzo ograniczonymi wyjątkami wynikającymi z art. 9c ust. 1 ustawy o cudzoziemcach (zob. paragraf 176 powyżej). Nie przewidywała ona również przeglądu sytuacji w kraju pochodzenia w celu określenia rzeczywistej perspektywy powrotu lub przeszkód z tym związanych.

134. Tak więc z punktu widzenia skarżącego, ramy ustawowe i trzyletni okres oczekiwania działały jako bezwzględny wymóg, aby znosił on przedłużoną rozłąkę z małżonką, niezależnie od względów jednostki rodziny w związku z prawdopodobnym czasem trwania przeszkód. W tych okolicznościach nie można stwierdzić, że skarżący miał rzeczywistą możliwość, zgodnie z prawem właściwym dla pozwanego państwa, aby dokonano zindywidualizowanej oceny, czy okres krótszy niż trzy lata był uzasadniony względami jednostki rodziny. Związek skarżącego i jego małżonki został zawarty około dwadzieścia pięć lat przed uzyskaniem przez skarżącego statusu ochronnego w Danii i przyjęto, że istniały niemożliwe do pokonania przeszkody w korzystaniu przez parę z życia rodzinnego w kraju pochodzenia. Jak Trybunał stwierdził powyżej (zob. paragraf 162), po upływie dwóch lat niemożliwe do pokonania przeszkody w korzystaniu z życia rodzinnego w kraju pochodzenia stopniowo nabierają większego

znaczenia w ocenie sprawiedliwej równowagi. Chociaż art. 8 Konwencji nie nakłada na państwo ogólnego obowiązku zezwolenia na łączenie rodzin na swoim terytorium, prawo do poszanowania życia rodzinnego zagwarantowane w tym postanowieniu musi, podobnie jak wszystkie inne prawa i wolności zagwarantowane w Konwencji i protokołach do niej, być zabezpieczone przez Umawiające się Państwa w sposób, który uczyni je praktycznym i skutecznym, a nie teoretycznym i iluzorycznym (zob. paragrafy 142 i 162 powyżej).

(iii) Wniosek ogólny

135. Mając na uwadze wszystkie powyższe rozważania, Trybunał nie jest przekonany, niezależnie od marginesu oceny, że władze pozwanego państwa, poddając skarżącego trzyletniemu okresowi oczekiwania, zanim mógł on złożyć wniosek o połączenie małżonką w ramach łączenia rodzin, zachowały właściwą równowagę pomiędzy, z jednej strony, interesem skarżącego polegającym na połączeniu się z małżonką w Danii, a z drugiej strony interesem społeczności jako całości polegającym na kontrolowaniu imigracji w celu ochrony dobrobytu gospodarczego kraju, zapewnienia skutecznej integracji osób objętych ochroną i zachowania spójności społecznej (zob. paragraf 165 powyżej).

136. W związku z tym stwierdza, że nastąpiło naruszenie art. 8 Konwencji.

II. ZARZUT NARUSZENIA ART. 14 W ZWIĄZKU Z ART. 8 KONWENCJI

137. Skarżący zarzucił również, że decyzja duńskich władz imigracyjnych z dnia 16 września 2016 r. o odmowie przyznania mu prawa do łączenia rodzin naruszała art. 14 w związku z art. 8 Konwencji. Ten pierwszy przepis brzmi następująco:

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w [niniejszej] Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.”

138. Mając na uwadze swoje ustalenie na podstawie art. 8 (zob. paragraf 195 powyżej), Trybunał stwierdza, że nie ma potrzeby, aby oddzielnie rozpatrywać skargę skarżącego na podstawie art. 14 w związku z art. 8 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

139. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie.”

A. Szkoda

140. Skarżący domagał się 75 000 koron duńskich (DKK) (równych około 10 000 euro - EUR) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

141. Rząd nie zgłosił żadnych uwag w tym zakresie.

142. Trybunał uważa za niezaprzeczalne, że skarżący poniósł szkodę niemajątkową z powodu naruszenia art. 8 Konwencji. Dokonując oceny na zasadzie słuszności, jak wymaga tego art. 41 Konwencji, przyznaje 10 000 EUR z tego tytułu, plus wszelkie należne podatki (zob., między innymi, *Jeunesse przeciwko Niderlandom* [WI], nr 12738/10, § 132, 3 października 2014 r.; *Hode i Abdi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 22341/09, § 66, 6 listopada 2012 r.; oraz *Biao przeciwko Danii* [WI], nr 38590/10, § 147, 24 maja 2016 r.).

B. Koszty i wydatki

143. Skarżący domagał się również kwoty 100 000 DKK tytułem kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu konwencyjnym, wraz z podatkiem VAT odpowiadającym opłatom prawnym oraz 6 000 DKK tytułem szacunkowych kosztów podróży związanych z postępowaniem przed Trybunałem. Na poparcie tych roszczeń nie przedstawił żadnych faktur ani dokumentów.

144. Rząd nie zgłosił żadnych uwag w tym zakresie.

145. Nie wiadomo, czy skarżący złożył wniosek o pomoc prawną na podstawie duńskiej ustawy o pomocy prawnej (*Lov 1999-12-20 nr 940 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventionen*), zgodnie z którą skarżącym może zostać przyznana bezpłatna pomoc prawna w celu składania skarg i w postępowaniu przed instytucjami międzynarodowymi w ramach konwencji dotyczących praw człowieka (zob. np. *Biao*, cyt. powyżej, § 148).

146. Trybunał przypomina, że zwrotowi na podstawie art. 41 Konwencji podlegają tylko koszty i wydatki prawne, które zostały uznane za rzeczywiste i konieczne poniesione oraz które są rozsądne co do wysokości (zob. np. *Dudgeon przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (art. 50), 24 lutego 1983 r., § 22, Seria A nr 59). Zgodnie z Regulą 60 § 2 Regulaminu Trybunału należy przedstawić szczegółowe dane dotyczące wszystkich roszczeń, w przeciwnym razie Trybunał może odrzucić

roszczenie w całości lub w części (zob. na przykład *A, B i C przeciwko Irlandii* [WI], nr 25579/05, § 281, ECHR 2010, oraz *Strand Lobben i Inni przeciwko Norwegii* [WI], nr. 37283/13, § 234, 10 września 2019 r.).

147. W niniejszej sprawie, ponieważ skarżący nie przedstawił żadnych rachunków ani voucherów na poparcie swojego roszczenia, Trybunał odrzuca jego roszczenie o zwrot kosztów i wydatków (zob. m. in. *A, B i C przeciwko Irlandii*, cyt. powyżej, § 283, oraz *Cudak przeciwko Litwie* [WI], nr 15869/02, § 82, ECHR 2010).

C. Odsetki z tytułu zwłoki

148. Trybunał uznaje za słuszne wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ

1. *Uznaje*, jednomyślnie, skargę na podstawie art. 8 za dopuszczalną;
2. *Uznaje*, większością szesnastu głosów do jednego, że nie doszło do naruszenia art. 8 Konwencji
3. *Uznaje*, jednomyślnie, że nie ma potrzeby oddzielnego badania skargi skarżącego na podstawie art. 14 w związku z art. 8 Konwencji;
4. *Uznaje*, większością szesnastu głosów do jednego,
 - (a) że pozwane państwo powinno, w terminie trzech miesięcy, uiścić na rzecz skarżącego kwotę 10.000 EUR (dziesięć tysięcy euro) przeliczoną na walutę pozwanego państwa według kursu obowiązującego w dniu wyroku, plus wszelkie należne podatki, tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową;
 - (b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
5. *Oddala*, jednomyślnie, pozostałą część żądania skarżącego o słuszne zadośćuczynienie.

M.A. przeciwko DANII, WYROK

Sporządzono w języku angielskim i francuskim oraz wygłoszono na rozprawie publicznej w dniu 9 lipca 2021 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Søren Prebensen
Zastępca Kanclerza

Robert Spano
Przewodniczący

Zgodnie z artykułem 45 ust. 2 Konwencji oraz Regulą 74 § 2 Regulaminu Trybunału, do niniejszego wyroku została załączona opinia odrębna sędziego Mourou-Vikström.

R.S.
S.C.P.

M.A. przeciwko DANII, WYROK – OPINIA ODREBNA

ROZBIEŻNA OPINIA SĄDZIEGO MOUROU-VIKSTRÖM

[pominięto]