Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 19 marca 2020 r.[1]

Sprawy połączone C-133/19, C-136/19 i C-137/19

B.M.M.,
B.S.(C-133/19)
B.M.M.,
B.M. (C-136/19)
B.M.O. (C-137/19)
przeciwko
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Prawo do łączenia rodzin – Dyrektywa 2003/86/WE – Odrzucenie wniosku – Artykuł 4 – Pojęcie „małoletniego" – Artykuł 18 – Prawo do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy wniosek o łączenie rodziny zostaje odrzucony – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego – Obywatele państwa trzeciego, którzy w chwili złożenia wniosku o połączenie się z rodziną nie ukończyli 18. roku życia – Uzyskanie pełnoletniości w toku postępowania sądowego – Właściwa data dla oceny, czy zainteresowane strony są „małoletnie"

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z art. 23 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ONZ z 1966 r., „rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa". Powyższa zasada prawna odzwierciedla truizm, zgodnie z którym niemal wszystkie społeczeństwa składające się z istot ludzkich opierają się na rodzinie, nawet jeśli zakres życia rodzinnego jest zróżnicowany i różnorodny. Tym niemniej koncepcja, zgodnie z którą, z zastrzeżeniem wyjątków mających na celu ochronę ich dobra, dzieci mają prawo do opieki i obecności swoich rodziców, jest głęboko zakorzeniona w tradycjach prawnych, kulturowych i obyczajowych wszystkich państw członkowskich.

2. Wszystkie powyższe obserwacje znajdują odzwierciedlenie w idei łączenia rodzin, która sama w sobie stanowi kluczową cechę współczesnego międzynarodowego prawa humanitarnego. W kontekście prawa Unii zasada ta znajduje wyraz w dyrektywie Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin[2], umożliwiając w ten sposób członkom rodzin, a w szczególności małoletnim, osiedlenie się w państwie przyjmującym i dołączenie do innego członka rodziny, któremu przyznano status uchodźcy w tym państwie.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dz.U. 2003, L 251, s. 12.

3. Taki jest kontekst rozpatrywanego odesłania prejudycjalnego, które dotyczy wykładni dyrektywy 2003/86/WE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Przedłożone pytanie dotyczy w istocie kwestii, czy dzieci, które w chwili składania wniosku o połączenie się z rodziną pozostawały małoletnie, powinny być w dalszym ciągu w ten sposób traktowane mimo uzyskania pełnoletności w toku postępowań administracyjnych dotyczących ich wniosku (C-137/19) i będących ich następstwem postępowań sądowych (C-133/19 i C-136/19).

4. Przedmiotowe wnioski wynikają z postępowań toczących się przed Conseil d'État (radą stanu, Belgia) między B.M.M. i B.S. (C-133/19), B.M.M. i B.M. (C-136/19), jak również B.M.O. (C-137/19), (zwanych dalej „skarżącymi"), z jednej strony, a Ministre de l'Asile et la Migration (ministrem ds. społecznych, zdrowia publicznego, azylu i migracji, Belgia), z drugiej strony, i przed Conseil du contentieux des étrangers (sądem ds. spornych z udziałem cudzoziemców, Belgia), do którego skarżący wnieśli odwołanie.

5. Postępowanie toczące się przed sądem odsyłającym w sprawie C-137/19 dotyczyło w istocie wykładni pojęcia „nieletniego [małoletniego]" w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/86 oraz kwestii, czy pojęcie to należy interpretować w ten sposób, że oznacza ono, iż dla uznania kogoś za „małoletniego" na gruncie dyrektywy, obywatel państwa trzeciego musi pozostać „małoletni" nie tylko w dniu złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na wjazd i pobyt na terytorium państwa członkowskiego, ale również w chwili wydania przez administrację tego państwa członkowskiego ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie jego wniosku.

6. Postępowanie toczące się przed sądem odsyłającym w sprawach C-133/19 i C-136/19 dotycz kwestii, czy art. 47 karty i art. 18 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w ten sposób, że wykluczają one możliwość uznania niedopuszczalności skargi o uchylenie decyzji administracyjnej, odmawiającej prawa do połączenia się z rodziną małoletniemu dziecku, ze względu na fakt, że w trakcie postępowania to dziecko uzyskało pełnoletność, przez co zostaje ono pozbawione możliwości wniesienia odwołania od takiej decyzji, co stanowi naruszenie przysługującego mu prawa do skutecznego środka prawnego.

7. Przed rozważeniem tej kwestii należy jednak najpierw przedstawić właściwe przepisy.

A. Prawo Unii

8. Artykuł 47 karty stanowi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości".

1. Dyrektywa 2003/86

9. Motywy 2, 4, 6 i 13 dyrektywy 2003/86 głoszą:

(2) Środki dotyczące łączenia rodziny powinny zostać przyjęte zgodnie z obowiązkiem ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartym w wielu instrumentach prawa międzynarodowego. Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

[…]

(4) Łączenie rodziny jest niezbędne w celu umożliwienia życia rodzinnego. Pomaga ono stworzyć stabilność socjokulturową ułatwiającą integrację obywateli państw trzecich w danym państwie członkowskim, a także wspiera spójność gospodarczą i społeczną, będącą podstawowym celem Wspólnoty określonym w traktacie.

[…]

(6) W celu ochrony rodziny i ustanowienia lub zachowania życia rodzinnego powinno się ustalić istotne warunki dla wykonania prawa do łączenia rodziny na podstawie wspólnych kryteriów.

[…]

(13) Powinno się ustanowić zespół zasad regulujących procedurę badania wniosków o łączenie rodziny oraz wjazdu i pobytu członków rodziny. Procedury te powinny być skuteczne i wykonalne oraz powinny uwzględniać zwykłe obciążenie pracą administracji państw członkowskich, a także powinny być przejrzyste i sprawiedliwe w celu zapewnienia osobom zainteresowanym odpowiedniej pewności prawnej.

10. Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie zezwalają na wjazd i pobyt, na mocy niniejszej dyrektywy i z zastrzeżeniem zgodności z warunkami określonymi w rozdziale IV oraz w art. 16, następujących członków rodziny:

a) małżonek członka rodziny rozdzielonej;

b) nieletnie [małoletnie] dzieci członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka, włącznie z dziećmi przysposobionymi zgodnie z decyzją podjętą przez właściwe organy danego państwa członkowskiego lub decyzją automatycznie wykonywaną na podstawie zobowiązań międzynarodowych tego państwa członkowskiego lub która musi być uznana zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi;

c) nieletnie [małoletnie] dzieci włącznie z dziećmi przysposobionymi członka rodziny rozdzielonej, w przypadku gdy członek rodziny rozdzielonej sprawuje opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu. Państwa członkowskie mogą zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, o ile druga strona sprawująca opiekę wyrazi zgodę; Państwa członkowskie mogą zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, o ile druga strona sprawująca opiekę wyrazi zgodę;

d) nieletnie [małoletnie] dzieci włącznie z dziećmi przysposobionymi małżonka, w przypadku gdy małżonek sprawuje opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu. Państwa członkowskie mogą zezwolić na łączenie dzieci, nad którymi opiekę sprawują dwie osoby, o ile druga strona sprawująca opiekę wyrazi zgodę.

[…]

6. W drodze odstępstwa państwa członkowskie mogą zażądać, aby wnioski dotyczące łączenia rodziny nieletnich [małoletnich] dzieci były przedkładane przed ukończeniem 15. roku życia, zgodnie z istniejącym ustawodawstwem na dzień wykonania niniejszej dyrektywy. Jeżeli wniosek zostanie złożony po ukończeniu 15. roku życia, państwa członkowskie, które postanowią zastosować to odstępstwo, zezwolą na wjazd i pobyt takich dzieci na podstawie innej niż łączenie rodziny".

11. Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie określają, czy w celu wykonania prawa do łączenia rodziny wnioski o wjazd i pobyt składane są do właściwych organów danego państwa członkowskiego przez członka rodziny rozdzielonej czy też przez członka lub członków jego rodziny.

2. Do wniosku dołącza się dokumenty dowodowe dotyczące związków rodzinnych oraz zgodności z warunkami określonymi w art. 4 i 6, oraz, w odpowiednich przypadkach, w art. 7 i 8, a także uwierzytelnione odpisy dokumentów podróżnych członka(-ów) rodziny.

W odpowiednich przypadkach, w celu uzyskania dowodu na istnienie związków [więzi] rodzinnych, państwa członkowskie mogą przeprowadzać rozmowy z członkiem rodziny rozdzielonej i członkami jego rodziny oraz podejmować inne badania, które uznają za niezbędne.

[…]

4. Właściwe organy państwa członkowskiego dostarczają osobie, która złożyła wniosek, pisemne powiadomienie dotyczące decyzji w możliwie najkrótszym terminie, a w żadnym przypadku nie później niż w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia, w którym wniosek został złożony.

W wyjątkowych okolicznościach związanych ze złożonością procesu rozpatrywania wniosku, okres określony w akapicie pierwszym może zostać przedłużony.

W przypadku odrzucenia wniosku należy podać powody takiej decyzji. Wszelkie konsekwencje braku podjęcia decyzji przed upływem okresu przewidzianego w akapicie pierwszym określane są w ustawodawstwie krajowym danego państwa członkowskiego.

5. Rozpatrując wniosek, państwa członkowskie należycie uwzględniają interes nieletniego [małoletniego] dziecka".

12. Artykuł 16 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o wjazd lub pobyt w celu łączenia rodziny bądź, w odpowiednim przypadku, cofnąć dokument pobytowy członkowi rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności w następujących przypadkach:

a) jeżeli warunki ustanowione w niniejszej dyrektywie nie są lub przestały być spełnione.

[…]".

13. Artykuł 18 omawianej dyrektywy stanowi, że:

„Państwa członkowskie zapewniają członkowi rodziny rozdzielonej i/lub członkom jego rodziny prawo do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy wniosek o łączenie rodziny zostaje odrzucony lub gdy ważność dokumentu pobytowego nie jest przedłużona, lub gdy dokument jest cofnięty, lub gdy nakazano wydalenie.

Procedura i kompetencja, zgodnie, z którymi wykonywane jest prawo określone w pierwszym akapicie, ustanawiane są przez zainteresowane państwo członkowskie".

2. Prawo krajowe

14. Artykuł 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86 został przetransponowany do prawa belgijskiego na mocy art. 10 § 1 akapit pierwszy pkt 4 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers[3] (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedleniu się i wydalaniu cudzoziemców, zwanej dalej: „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r."), w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie[4], która stanowi:

„Artykuł 10 § 1 »Z zastrzeżeniem przepisów art. 9 i 12, z mocy prawa posiadają zezwolenie na pobyt w Królestwie [Belgii] przez okres dłuższy niż trzy miesiące:

[…]

4° następujący członkowie rodziny cudzoziemca, który od co najmniej 12 miesięcy posiada zezwolenie lub zgodę na pobyt w Królestwie [Belgii] na czas nieokreślony lub co najmniej od 12 miesięcy posiada zgodę na osiedlenie się:

– cudzoziemiec będący małżonkiem lub cudzoziemiec, z którym zawarto zarejestrowany związek partnerski, uznawany w Belgii za równoważny małżeństwu, który będzie wspólnie z nim zamieszkiwać, pod warunkiem, że oboje ukończyli 21. rok życia. Minimalna granica wieku zostaje obniżona do 18 lat w przypadku, gdy związek małżeński lub zarejestrowany związek partnerski zostały zawarte przed przybyciem cudzoziemca, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, do Królestwa [Belgii].

– ich dzieci, które dołączają do nich przed ukończeniem 18. roku życia i są stanu wolnego;

– dzieci cudzoziemca, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, jego małżonka lub zarejestrowanego partnera, o których mowa w tiret pierwsze, które dołączają do niego przed ukończeniem 18. roku życia i są stanu wolnego, pod warunkiem że cudzoziemiec, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, jego małżonek lub zarejestrowany partner ma prawo do pieczy nad dzieckiem, a dziecko pozostaje na jego utrzymaniu oraz, w przypadku pieczy naprzemiennej, o ile druga strona sprawująca pieczę wyrazi na to zgodę«".

15. Artykuł 10 § 3 wspomnianej ustawy stanowi:

„Minister lub jego przedstawiciel może podjąć decyzję o odrzuceniu wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na okres przekraczający trzy miesiące […] w wypadku gdy cudzoziemiec […] posłużył się fałszywymi lub wprowadzającymi w błąd informacjami, fałszywymi lub sfałszowanymi dokumentami, popełnił oszustwo lub wykorzystał inne niezgodne z prawem sposoby, które miały charakter decydujący w celu uzyskania zezwolenia na pobyt […]".

16. Artykuł 12 bis tej ustawy dokonuje transpozycji do prawa belgijskiego art. 5 dyrektywy 2003/86. W brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, przepis ten stanowi, że:

1. „Cudzoziemiec, który twierdzi, że znajduje się w jednej z sytuacji określonych w art. 10, składa wniosek w belgijskim przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu za granicą.

3 *Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1980 r., s. 14584.

4 W wersji zmienionej ustawą z dnia 15 września 2006 r. (zwaną dalej „ustawą z dnia 15 września 2006 r.").

[…]

2. […] za datę złożenia wniosku uważa się datę przedstawienia wszystkich tych dokumentów, zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Kodeks prawa prywatnego międzynarodowego lub konwencji międzynarodowych regulujących takie kwestie.

Decyzja w sprawie zezwolenia na pobyt powinna zostać wydana i doręczona niezwłocznie, najpóźniej w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2.

W wyjątkowych wypadkach wynikających ze złożoności wniosku […] minister lub jego przedstawiciel może dwukrotnie przedłużyć okres rozpatrywania wniosku o trzy miesiące w drodze decyzji z uzasadnieniem.

W wypadku niewydania decyzji po upływie dziewięciu miesięcy od daty złożenia wniosku, z zastrzeżeniem możliwości przedłużenia okresu jego rozpatrywania zgodnie z ust. 5, zezwolenia na pobyt udziela się.

[…]

7. Przy rozpatrywaniu wniosku należy mieć na względzie interes dziecka”.

17. Artykuł 39/56 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. stanowi:

„Skargi, o których mowa w art. 39/2, mogą być wnoszone do sądu ds. spornych z udziałem cudzoziemców przez cudzoziemca, który może wykazać, że poniósł szkodę, lub ma interes prawny do wniesienia skargi”.

II. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

18. W dniu 20 marca 2012 r. skarżący w postępowaniu głównym złożyli w ambasadzie Belgii w Konakrze (Gwinea) wnioski o wydanie wizy dla realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną jako małoletnie dzieci obywatela państwa trzeciego, który uzyskał status uchodźcy na terytorium Belgii. Wnioski te zostały odrzucone decyzją z dnia 2 lipca 2012 r.

19. W dniu 9 grudnia 2013 r. skarżący złożyli powtórny wniosek w ambasadzie Belgii w Dakarze (Senegal). W tym czasie mieli oni odpowiednio 14, 15 i 17 lat.

20. W dniu 25 marca 2014 r. ich wnioski zostały odrzucone przez ministra ze względu na fakt, że w sprawach C-133/19 i C-137/19, skarżący oświadczyli we wnioskach, iż ich daty urodzenia przypadają odpowiednio na dni 16 marca 1999 r. i 20 stycznia 1996 r., co miały potwierdzać ich akty urodzenia, podczas gdy ich ojciec w swoim wniosku o udzielenie azylu na terytorium Belgii stwierdził, że daty urodzenia jego dzieci przypadają odpowiednio na dni 16 marca 1997 r. i 20 stycznia 1994 r. W sprawie C-136/19 skarżąca podnosiła, że jest ona córką członka rodziny rozdzielonej, podczas gdy we wniosku o udzielenie azylu członek rodziny rozdzielonej nigdy o nie wspomniał o jej istnieniu.

21. W chwili wydania decyzji o odrzuceniu powyższych wniosków, skarżący w sprawach C-133/19 i C-136/19 wciąż byli małoletni, podczas gdy skarżący w sprawie C-137/19 w międzyczasie uzyskał pełnoletność.

22. Skarżący złożył wniosek do Conseil des contentieux des étrangers (sądu ds. spornych z udziałem cudzoziemców) o uchylenie tych powtórnych decyzji w ramach postępowania, które zostało wszczęte w dniu 25 kwietnia 2014 r.

23. Na mocy trzech orzeczeń z dnia 31 stycznia 2018 r. Conseil des contentieux des étrangers (sąd ds. spornych z udziałem cudzoziemców) odrzucił skargę jako niedopuszczalną ze względu na brak interesu prawnego. Sąd ten orzekł, że interes prawny skarżącego musi istnieć zarówno w chwili wnoszenia skargi, jak i w chwili wydania wyroku w danej sprawie. Sąd uznał, że gdyby zaskarżone decyzje zostały uchylone, a sprawa zwrócona stronie pozwanej do ponownego rozpoznania, strona ta mogłaby jedynie stwierdzić niedopuszczalność wniosku o wydanie wizy, z uwagi na fakt, że wszyscy skarżący mają powyżej 18 lat, toteż nie spełniają już oni warunków określonych w przepisach dotyczących łączenia rodzin w przypadku małoletnich. W tym kontekście należy jednakże zaznaczyć, że od chwili odrzucenia powtórnego wniosku do chwili wydania orzeczenia przez Conseil des contentieux des étrangers (sądu ds. spornych z udziałem cudzoziemców) o uznaniu postępowania za niedopuszczalne na podstawie faktu, że w międzyczasie dzieci uzyskały pełnoletność, upłynęły prawie 4 lata.

24. Skarżący wnieśli kasację od tej decyzji do Conseil d'État (rady stanu), podnosząc, po pierwsze, że wykładnia dokonana przez Conseil des contentieux des étrangers (sąd ds. spornych z udziałem cudzoziemców) narusza zasadę skuteczności prawa Unii w zakresie, w jakim uniemożliwiła im realizację prawa do połączenia się z rodziną na podstawie art. 4 dyrektywy 2003/86. Po drugie, stwierdzili także, że taka wykładnia narusza też przysługujące im prawo do skutecznego środka prawnego, gdyż pozbawia ich możliwości wniesienia odwołania od decyzji administracyjnych odmawiających uznania ich prawa do połączenia się z rodziną, mimo że decyzje te zostały przyjęte, jak również zaskarżone w okresie, gdy wciąż byli małoletni.

25. W wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r. Conseil d'État (rada stanu) zauważyła, że Trybunał stwierdził ostatnio w wyroku A i S (C-550/16, EU:C:2018:248), iż art. 2 lit. f) dyrektywy z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin w związku z art. 10 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, który w chwili wjazdu na terytorium państwa członkowskiego i złożenia wniosku o udzielenie azylu na terytorium tego państwa nie ukończył 18. roku życia, lecz który w toku postępowania w przedmiocie wniosku o udzielenie azylu uzyskał pełnoletność, a następnie otrzymał status uchodźcy, musi dla celów analizowanego przepisu mimo wszystko być traktowany jak „małoletni".

26. Zdaniem sądu odsyłającego wyrok ten nie znajduje jednak zastosowania w sprawach rozpatrywanych w postępowaniu głównym, gdyż nie dotyczą one małoletniego, któremu przyznano status „uchodźcy". Ponadto w rozpatrywanej sprawie, w przeciwieństwie do okoliczności faktycznych sprawy, na tle której wydano tamten wyrok, uznanie prawa do połączenia się z rodziną nie jest zależne od „szybkości rozpatrywania wniosku"[5], gdyż decyzje z dnia 25 marca 2014 r. zostały przyjęte w ramach terminów przewidzianych dla tego celu w art. 12 bis § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.

27. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) zawiesiła postępowanie i zwróciła się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach wszystkich rozpatrywanych przed nim skarg.

28. W sprawach C-133/19 i C-136/19 Conseil d'État (rada stanu) zadała następujące pytania:

„1) Czy w celu zapewnienia skuteczności prawa Unii i zachowania prawa skarżącej do połączenia się rodziną, które zdaniem [drugiej] skarżącej przysługuje jej na mocy art. 4 [dyrektywy Rady 2003/86], przepis ten należy interpretować jako oznaczający, że dziecko członka rodziny rozdzielonej może skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną w sytuacji, gdy osiąga pełnoletność w toku postępowania sądowego dotyczącego skargi na decyzję odmawiającą przyznania mu tego prawa, która została wydana, gdy było ono jeszcze osobą małoletnią?

5 Zobacz wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S, (C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 55).

2) Czy art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 18 dyrektywy 2003/86/WE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uznaniu skargi o uchylenie decyzji o odmowie małoletniemu dziecku przyznania prawa do połączenia się z rodziną za niedopuszczalną ze względu na to, że dziecko osiągnęło pełnoletność w toku postępowania sądowego, jeżeli pozbawia go to możliwości uzyskania orzeczenia w przedmiocie jego skargi na tę decyzję oraz narusza prawo do skutecznego środka prawnego?".

29. W sprawie C-137/19 Conseil d'État (rada stanu) zadała następujące pytanie:

„Czy art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, w stosownym wypadku w związku z art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że przepis ten wymaga, aby w celu uznania obywateli państw trzecich za „małoletnie dzieci" w rozumieniu tego przepisu były one „małoletnie" nie tylko na dzień złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt, ale również na dzień wydania przez administrację ostatecznej decyzji w sprawie takiego wniosku?".

30. W dniu 30 stycznia 2020 r. odbyła się rozprawa przed Trybunałem, podczas której reprezentowani byli skarżący, rząd belgijski i Komisja Europejska.

III. Analiza

31. Na wstępie warto być może podkreślić, że żadna część niniejszej opinii nie powinna być interpretowana jako refleksja nad zasadnością skarg indywidualnych. Jest oczywiste, że minister nie był przekonany, czy szczegółowe informacje dotyczące prawidłowych dat urodzenia w przypadku skarżących odpowiednio w sprawach C-133/19 i C-137/19 były poprawne, bądź też, czy skarżąca w sprawie C-136/19 faktycznie była córką członka rodziny rozdzielonej. Ocena powyższych okoliczności faktycznych musi być przeprowadzona wyłącznie przez władze i sądy krajowe.

32. Spór prawny, który wynika z rozpatrywanej sprawy, dotyczy osobnej kwestii, a mianowicie, czy skarżący powinni być traktowani jak małoletni dla celów związanych z dyrektywą 2003/86, nawet jeśli w chwili wydania przez administrację rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o połącznie się z rodziną (C-137/19) lub w toku postępowania sądowego dotyczącego zaskarżenia decyzji ministra o odrzuceniu ich wniosku dotyczącego połączenia się z rodziną uzyskali pełnoletność (C-133/19 i C-136/19).

33. Można ponadto zauważyć, że przewidziane w art. 4 ust. 6 dyrektywy 2003/86 odstępstwo, zgodnie z którym państwa członkowskie „mogą zażądać, aby wnioski dotyczące łączenia rodziny małoletnich dzieci były przedkładane przed ukończeniem 15. roku życia, zgodnie z istniejącym ustawodawstwem na dzień wykonania niniejszej dyrektywy" wydaje się nie znajdować zastosowania w przypadku Królestwa Belgii. Kwestię tę musi ostatecznie zweryfikować sąd odsyłający.

34. Rozważania nad powyższą kwestią warto rozpocząć od analizy wyroku Trybunału A i S[6], do której odwołuje się sąd krajowy w postanowieniu odsyłającym. W sprawie A i S skarżącymi byli dwaj obywatele Erytrei, którzy zaskarżyli decyzję odmowną władz niderlandzkich dotyczącą przyznania im (oraz ich trzem małoletnim synom) tymczasowego zezwolenia na pobyt czasowy w ramach łączenia rodziny z ich małoletnią córką. Córka przybyła do Niderlandów jako osoba małoletnia pozbawiona opieki. W lutym 2014 r. złożyła wniosek o udzielenie azylu, a w czerwcu 2014 r. uzyskała pełnoletność. W październiku 2014 r. sekretarz stanu udzielił jej zezwolenia na pobyt dla osób uprawnionych do azylu na okres pięciu lat od dnia złożenia przez nią wniosku o udzielenie azylu.

6 Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248).

35. W grudniu 2014 r. złożony został wniosek tytułem łączenia rodziny w odniesieniu do jej rodziców i trzech nieletnich braci, który jednak został ostatecznie odrzucony ze względu na to, że w dniu złożenia wniosku córka była pełnoletnia. Sądy niderlandzkie zwróciły się do Trybunału z wnioskiem w trybie prejudycjalnym, który uznał w istocie, że dyrektywę 2003/86 należy interpretować w ten sposób, iż obywatela państwa trzeciego, który był małoletni w dniu złożenia wniosku o udzielenie azylu i który w toku procedury azylowej osiągnął pełnoletność i otrzymał następnie status uchodźcy, należy zakwalifikować jako „osobę małoletnią" w rozumieniu przepisów tej dyrektywy.

36. Warto może zauważyć, że jednym z wskazanych przez Trybunał powodów przyjęcia takiego rozstrzygnięcia było to, że:

„Co więcej, zamiast zachęcać organy krajowe do priorytetowego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez małoletnich pozostających bez opieki w celu uwzględnienia ich szczególnej wrażliwości, którą to możliwość przewidziano odtąd wyraźnie w art. 31 ust. 7 lit. b) dyrektywy 2013/32, taki sposób wykładni mógłby mieć przeciwny skutek, stojąc na przeszkodzie realizacji celu zamierzonego zarówno w tej dyrektywie, jak i w dyrektywach 2003/86 i 2011/95 polegającego na zapewnieniu, aby zgodnie z art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych faktycznie uwzględniano najlepszy interes dziecka przy stosowaniu tych dyrektyw w państwach członkowskich.

Ponadto wspomniany sposób wykładni skutkowałby brakiem możliwości przewidzenia przez małoletniego pozbawionego opieki, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy będzie on mógł skorzystać z prawa do łączenia rodziny przysługującego mu w odniesieniu do rodziców – co mogłoby szkodzić pewności prawa" [7].

37. Następnie Trybunał dodał, że:

„[P]rzyjęcie daty złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako daty, do której należy się odnieść, aby ocenić wiek uchodźcy dla celów stosowania art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86, umożliwia zapewnienie identycznego i przewidywalnego traktowania wszystkich wnioskodawców znajdujących się w takiej samej sytuacji pod względem chronologicznym, gwarantując, iż powodzenie wniosku o łączenie rodziny będzie zasadniczo zależeć od okoliczności związanych z wnioskodawcą, a nie z administracją, takich jak okres rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub wniosku o łączenie rodziny" [8].

38. Wcześniej w tym samym wyroku Trybunał zauważył, że z faktu, iż system dyrektywy dotyczący nieletnich „nie pozostawia żadnego zakresu uznania państwom członkowskim", zaś „z braku odesłania do prawa krajowego w tym względzie", wynika, „że określenie tego momentu nie może być pozostawione ocenie każdego z państw członkowskich" [9].

39. Moim zdaniem ten sam tok rozumowania można, w większym lub mniejszym stopniu, bezpośrednio zastosować również w niniejszej sprawie. Oczywiście prawdą jest, że jak zauważyła Conseil d'État (rada stanu) w postanowieniu odsyłającym, niniejsza sprawa różni się od sprawy A i S pewnymi istotnymi różnicami faktycznymi. Dokładniej rzecz ujmując, w przeciwieństwie do tamtej sprawy, żadnemu z dzieci w przedmiotowej sprawie nie został przyznany status uchodźcy. Jednakże nie uważam, aby te różnice były decydujące na gruncie niniejszej sprawy. Sądzę natomiast, że zasady zastosowane w celu rozstrzygnięcia sprawy A i S mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia problemów interpretacyjnych rozpatrywanych w niniejszej sprawie. Dochodzę do tego wniosku z następujących powodów.

7 Zobacz pkt 58, 59 tego wyroku.

8 Zobacz pkt 60 tego wyroku.

9 Zobacz pkt 45 tego wyroku.

40. Po pierwsze, podobnie, jak miało to miejsce w sprawie A i S, jakakolwiek wykładnia dyrektywy 2003/86, która jako punkt odniesienia przyjmuje dzień złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapewnia, że powodzenie wniosku o połączenie się z rodziną będzie zależeć od okoliczności, które zgodnie ze słowami Trybunału są „związane z wnioskodawcą” [10]. Innymi słowy, jeśli kryterium pozwalające ustalić, czy skarżący był małoletni dla celów połączenia się z rodziną opiera się na jego wieku w dniu złożenia danego wniosku, to taka wykładnia dyrektywy 2003/86 zapewnia, że wynik rozpoznania danego wniosku o połączenie się z rodziną nie będzie zależał od daty wydania przez organ administracyjny rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku, ani, jak w niniejszej sprawie, od jakichkolwiek opóźnień po stronie sądów lub, jak w niniejszym wypadku, administracji.

41. Doceniam fakt, że jak wskazała Conseil d’État (rada stanu), minister faktycznie wydał decyzję w przedmiocie wniosku dotyczącego łączenia rodzin w dniu 25 marca 2014 r., czyli w ramach terminów przewidzianych przez prawo belgijskie. Jednak nie to stanowi kluczowy punkt rozważań. Skarżącym, zgodnie z prawem belgijskim, przysługiwało oczywiste prawo do zaskarżenia decyzji ministra do Conseil des contentieux des étrangers (sądu ds. spornych z udziałem cudzoziemców). Nie mogli oni wiedzieć, jak długo zajmie sądowi zbadanie i rozstrzygnięcie sprawy, zatem przysługujące im prawa i roszczenia nie powinny być uzależnione od tego, w którym dniu to konkretnie nastąpi. Gdyby przykładowo Conseil des contentieux des étrangers (sąd ds. spornych z udziałem cudzoziemców) wydał rozstrzygnięcie w lutym 2017 r. – jakieś trzy lata po wydaniu pierwotnej decyzji – wówczas jeden ze skarżących nadal byłby małoletni. Można by zasugerować, że ustawowe prawo skarżącego do połączenia się z rodziną mogłoby zostać zrealizowane dopiero w dniu, w którym organ sądowy (lub w danym wypadku organ administracyjny) wyda swoje rozstrzygnięcie, oczywiście pod warunkiem, że skarżący był małoletni w dniu złożenia wniosku dotyczącego łączenia rodzin.

42. W tym względzie należy także zaznaczyć, że art. 18 dyrektywy 2003/86 wyraźnie gwarantuje członkom rodziny rozdzielonej oraz członkom jego rodziny prawo „do wniesienia sprzeciwu w przypadku, gdy wniosek o łączenie rodziny zostaje odrzucony […]”. Można przypuszczać, że europejski prawodawca chciał, aby prawo do połączenia się z rodziną było skuteczne, a zwłaszcza, by nie stwierdzano niedopuszczalności takiego postępowania *wyłącznie* na tej podstawie, że dziecko, którego dotyczy sprawa, osiągnęło pełnoletność w toku takiego postępowania.

43. Ponadto, jak Trybunał stwierdził w sprawie A i S, każda inna wykładnia dyrektywy mogłaby doprowadzić do sytuacji, w której sądy krajowe nie byłyby skłonne do priorytetowego rozpatrywania wniosków od dzieci wymagających szczególnego traktowania, i z tego względu mogłyby działać w sposób prowadzący do naruszenia praw takich małoletnich skarżących do połączenie się z rodziną [11]. Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z jednym z celów art. 24 ust. 2 karty, a mianowicie z tym, aby przy stosowaniu dyrektywy 2003/86 państwa członkowskie kierowały się przede wszystkim interesem dziecka. W tym miejscu chciałbym także zaznaczyć, że na rozprawie z dnia 30 stycznia 2020 r. w odpowiedzi na pytanie członka Trybunału przedstawiciel skarżących oświadczył, przy braku sprzeciwu, że Conseil des Contentieux des Étrangers (sąd ds. spornych z udziałem cudzoziemców) poinformował ich, że ich sprawa nie została uznana za priorytetową.

10 Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 60).

11 Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S (C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 58).

44. Ten ogólny wniosek znajduje dodatkowe potwierdzenie w zasadach leżących u podstaw prawa do skutecznego środka prawnego przewidzianego w art. 47 karty. Zarówno Trybunał[12], jak też pokrewny mu Europejski Trybunał Praw Człowieka[13], podkreślili w stosunku do art. 47 karty i odpowiednio w stosunku do art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka, że prawo do skutecznego środka prawnego wymaga, aby krajowe środki prawne były efektywne i rzeczywiste, nie zaś wyłącznie iluzoryczne i teoretyczne. Z kolei z tego wynika, że środki te muszą być spójne i nie mogą one prowadzić do arbitralnych i niedopuszczalnych rozstrzygnięć.

45. Taka właśnie sytuacja miałaby miejsce, gdyby rezultat skorzystania przez skarżących z przysługującego im prawa do wniesienia odwołania od decyzji ministra odmawiającej udzielenia im zezwolenia na pobyt dla celów połączenia się z rodziną był uzależniony od ich statusu osobistego – na przykład tego, czy nadal pozostają małoletni, czy też w międzyczasie uzyskali pełnoletność – na dzień wydania przez Conseil des Contentieux des Étrangers (sąd ds. spornych z udziałem cudzoziemców) rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania.

IV. Wnioski

46. Z powyższych względów, uważam, że na pytania zadane przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) można udzielić jednej, następującej odpowiedzi:

Artykuły 4 i 18 dyrektywy 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w taki sposób, że obywatel państwa trzeciego poniżej 18. roku życia w dniu złożenia przez niego wniosku o połącznie się z rodziną w państwie członkowskim, który w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie jego wniosku lub w toku postępowania sądowego dotyczącego zaskarżenia odmowy przyznania mu prawa do połączenia się z rodziną uzyskał pełnoletność, powinien mimo wszystko zostać uznany za „małoletniego" dla celów art. 4 dyrektywy 2003/86.

12 Zobacz wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 57).

13 Zobacz przykładowo wyroki ETPC: z dnia 5 kwietnia 2018 r., Zubac przeciwko Chorwacji (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77 i §§ 97–99); z dnia 10 września 2010 r., MacFarlane przeciwko Irlandii (CE: ECHR:2010:0910JUD003133306, § 112).