

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 8 września 2005 r.¹

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej skardze Parlament Europejski wnosi o stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 akapit ostatni i art. 4 ust. 6, jak również art. 8 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin² (zwanej dalej „dyrektywą”). Wbrew swojemu tytułowi dyrektywa ta nie reguluje w sposób ogólny kwestii łączenia rodzin, lecz jedynie prawa rodzin, których członkami nie są obywatele Unii Europejskiej.

2. Na podstawie dyrektywy obywatel państwa trzeciego zamieszkujący zgodnie z prawem na terenie Wspólnoty europejskiej ma co do zasady prawo do tego, by państwo przyjmujące zezwoliło jego dzieciom na dołączenie do niego w ramach łączenia rodzin. Zaskarżone przepisy dają jednak państwom członkowskim możliwość ograniczenia, przy zachowaniu określonych warunków, łączenia rodzin w odniesieniu do dzieci

powyżej 12 bądź 15 lat oraz wyznaczenia pewnych okresów oczekiwania. Parlament uważa, że przepisy te są niezgodne z ochroną rodziny, jaką przyznają normy obowiązujące w dziedzinie praw człowieka, oraz z zasadą równego traktowania.

3. Nawet jeżeli Parlament z pewnością nie przywiązuje dużego znaczenia do wkładu rzeczników generalnych³, nowe kwestie prawne podniesione w niniejszej skardze wymagają przedstawienia opinii. Kwestie te dotyczą w szczególności dopuszczalności skargi oraz stosowania praw podstawowych i praw człowieka mających znaczenie dla sprawy.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 251, str. 12.

3 — W rezolucji Parlamentu Europejskiego zawierającej uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2003, sekcja IV — Trybunał (C6-0017/2005 — 2004/2043(DEC)) z dnia 12 kwietnia 2005 r., dokument P6_TA-PROV(2005)0095, raport A6-0066/2005, dotychczas nieopublikowanej w Dzienniku Urzędowym, Parlament z zadowoleniem przyjmuje zmniejszenie liczby opinii rzeczników generalnych.

II — Ramy prawne

krajowych zgodnych z niniejszym traktatem i z umowami międzynarodowymi”.

A — Prawo wspólnotowe

4. Rada przyjęła za podstawę dyrektywy art. 63 akapit pierwszy pkt 3 traktatu WE. Zgodnie z nim Rada przyjmuje jednomyślnie środki dotyczące polityki imigracyjnej w następujących obszarach:

- a) warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin;
- b) [...]”.

5. Należy również zwrócić uwagę na art. 63 akapit drugi WE, który ma następujące brzmienie:

„Środki przyjęte przez Radę na podstawie punktów 3 i 4 nie ograniczają państwa członkowskiego w utrzymywaniu lub wprowadzaniu w danych dziedzinach przepisów

6. W motywie 2 dyrektywy podkreśla się wyraźnie ochronę rodziny wynikającą z konwencji międzynarodowych, a w szczególności z praw podstawowych:

„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”.

7. Należy przypomnieć, że art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. [art. II-67 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, podpisanego w dniu 29 października 2004 r. (przewidywane wejście w życie w dniu 1 listopada 2006 r., pod warunkiem jego ratyfikacji przez państwa członkowskie) w sprawie poszanowania życia prywatnego i rodzinnego przewiduje, iż każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

8. Motyw 5 dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie powinny nadać moc prawną przepisom niniejszej dyrektywy, bez dyskryminowania ze względu na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, charakterystykę genetyczną, język, religię lub wierzenia, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, stan majątkowy, urodzenie, wiek lub orientację seksualną”.

9. Tym samym ustawodawca wspólnotowy przypomina o szczególnych zakazach dyskryminacji zawartych w art. 21 karty praw podstawowych (art. II-81 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy).

10. Zgodnie z art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla korzystniejszych przepisów wynikających z Europejskiej karty społecznej z dnia 18 października 1961 r.⁴, Zrewidowanej europejskiej karty społecznej z dnia 3 maja 1996 r.⁵ oraz europejskiej Konwencji o statusie prawnym pracowników migrujących z dnia 24 listopada 1977 r.⁶

4 — ETS 35.

5 — ETS 163, dyrektywa powołuje się błędnie na 1987 r.

6 — ETS 93.

11. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy przewiduje co do zasady, że państwa członkowskie zezwalają małżonkowi i dzieciom na wjazd i pobyt. Akapit ostatni stwarza jednak państwom członkowskim możliwość wprowadzenia dodatkowych wymogów dotyczących łączenia w przypadku dzieci powyżej 12 roku życia:

„W drodze odstępstwa, w przypadku gdy dziecko ma więcej niż 12 lat i przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, państwo członkowskie może, przed zezwoleniem na wjazd i pobyt na mocy niniejszej dyrektywy, sprawdzić, czy dziecko to spełnia warunki integracji określone w istniejącym ustawodawstwie tego państwa członkowskiego na dzień wykonania niniejszej dyrektywy”.

12. Związany z nim motyw 12 dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Możliwość ograniczenia prawa do łączenia rodziny w przypadku dzieci powyżej 12 roku życia, których główne miejsce zamieszkania nie jest przy członku rodziny rozdzielonej, ma na celu uwzględnienie zdolności dzieci do zintegrowania się w młodym wieku i zapewnienie zdobycia niezbędnego wykształcenia oraz umiejętności językowych w szkole”.

13. Zgodnie z art. 4 ust. 6 dyrektywy prawo do łączenia nie ma zastosowania, jeżeli wniosek dotyczący łączenia rodziny dziecka zostanie złożony po ukończeniu 15 roku życia:

dotyczące łączenia rodziny i obowiązujące na dzień przyjęcia niniejszej dyrektywy uwzględnia możliwości przyjęcia, państwo członkowskie może ustanowić okres oczekiwania nie dłuższy niż trzy lata między złożeniem wniosku o łączenie rodziny a wydaniem dokumentu pobytowego członkom rodziny”.

„W drodze odstępstwa 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. 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”.

15. Dyrektywa zawiera szereg przepisów w sprawie uwzględnienia okoliczności danego przypadku.

16. Zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy należy uwzględnić interes dziecka:

14. Artykuł 8 dyrektywy pozwala na ustalenie okresów oczekiwania:

„Rozpatrując wniosek, państwa członkowskie należycie uwzględniają interes małoletniego dziecka”.

„Państwa członkowskie mogą żądać, aby członek rodziny rozdzielonej przebywał na ich terytorium zgodnie z prawem przez okres nieprzekraczający dwóch lat przed połączeniem z członkami jego rodziny.

W przypadku tego przepisu projekt Komisji⁷ nawiązywał wyraźnie do Konwencji o prawach dziecka⁸.

7 — COM(2002) 225, str. 19.

8 — Otwarta do podpisu w dniu 20 listopada 1989 r. (UN Treaty Series, t. 1577, str. 43). Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały tę konwencję. Również Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy w art. I-3 ust. 3 akapit drugi wyraźnie przewiduje, że Unia wspiera ochronę praw dziecka, której to ochronie art. 24 karty praw podstawowych (art. II-84 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy) nadaje ponadto status prawa podstawowego.

W drodze odstępstwa, w przypadku gdy ustawodawstwo państwa członkowskiego

17. Artykuł 17 dotyczy wszystkich potencjalnie zainteresowanych osób:

„Państwa członkowskie należyte uwzględnią charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny”.

B — *Prawo międzynarodowe*

1. Konwencje europejskie

18. Ochrona życia rodzinnego w świetle praw człowieka wynika przede wszystkim z art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”):

„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 osób”.

19. Zakaz dyskryminacji jest zawarty w art. 14 EKPC:

„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”.

20. Przepisy w sprawie łączenia rodzin są również zawarte w Europejskiej karcie społecznej⁹. Zgodnie z pkt 19 części I pracownicy migrujący, którzy są obywatelami umawiającej się strony, oraz ich rodziny mają prawo do ochrony i pomocy na terytorium

⁹ — Cytowana w przypisie 4.

każdej innej umawiającej się strony. Artykuł 19 konkretyzuje powyższe w odniesieniu do łączenia rodzin w następujący sposób:

„W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy na terytorium każdej innej umawiającej się strony, umawiającej się strony zobowiązują się:

[...]

6. ułatwić, w możliwym zakresie, połączenie rodziny pracownika migrującego, któremu zezwolono na osiedlenie się na danym terytorium;

[...]”¹⁰.

10 — Zgodnie z informacją biura traktatowego na stronie <http://conventions.coe.int>, odwiedzonej w dniu 14 kwietnia 2005 r., przepis ten uznały: Austria, Belgia, Portugalia, Estonia, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Słowenia, Hiszpania, Niemcy, Grecja, Finlandia, Niderlandy, Polska, Szwecja, Zjednoczone Królestwo i Cypr, ale nie uczyniły tego Łotwa, Malta, Słowacja, Republika Czeska i Węgry. Wydaje się, że Dania podczas ratyfikacji zrewidowanej karty w roku 1996 zaakceptowała art. 19 ust. 6. Litwa podczas ratyfikacji zrewidowanej karty odrzuciła powiązanie z art. 19 ust. 6.

21. W załączniku, stanowiącym na podstawie art. 38 integralną część karty, stwierdza się, że wyrażenie „rodzina pracownika migrującego” do celów stosowania niniejszego przepisu należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on co najmniej małżonkę pracownika i jego dzieci mające mniej niż 21 lat pozostające na jego utrzymaniu. W zrewidowanej wersji Europejskiej karty społecznej z dnia 3 maja 1996 r.¹¹, która pozostawiła art. 19 ust. 6 w jednakowym brzmieniu, załącznik został zmieniony w ten sposób, że do celów stosowania tego przepisu pojęcie „rodzina pracownika migrującego” oznacza co najmniej małżonka tego pracownika i jego dzieci niepozostające w związkach małżeńskich tak długo, jak długo uważane są one za małoletnie przez państwo przyjmujące i pozostają na utrzymaniu takiego pracownika.

22. Rada Europy otworzyła do podpisu również europejską Konwencję o statusie prawnym pracowników migrujących¹². Łączenie rodzin jest uregulowane w art. 12. Ustęp 1 tego artykułu stanowi:

„Małżonek pracownika migrującego, zatrudnionego legalnie na terytorium umawiającej się strony, oraz jego niezamężne dzieci, dopóki są uważane za nieletnie przez właściwe ustawodawstwo państwa przyjmują-

11 — Cytowana w przypisie 5.

12 — Cytowana w przypisie 6. Dotychczas ratyfikowana przez 8 państw, w tym: Hiszpanię, Francję, Włochy, Niderlandy, Portugalię i Szwecję.

cego, pozostające na utrzymaniu pracownika migrującego, mają prawo, na warunkach analogicznych do tych, które niniejsza konwencja przewiduje dla dopuszczania pracowników migrujących i zgodnie z procedurą dopuszczania przewidzianą przez ustawodawstwo lub umowy międzynarodowe, dołączyć do pracownika migrującego na terytorium umawiającej się strony, pod warunkiem że ten ostatni może zapewnić swej rodzinie mieszkanie uważane za standardowe dla pracowników krajowych w regionie, w którym jest zatrudniony. Każda umawiająca się strona będzie mogła uzależnić wydawanie pozwolenia, przewidzianego powyżej, od upływu okresu oczekiwania, którego długość nie będzie przekraczać dwunastu miesięcy”.

23. Zgodnie z definicją określoną w art. 1 tylko obywatele umawiających się stron są „pracownikami migrującymi” w rozumieniu konwencji.

2. Umowy międzynarodowe

24. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.¹³ zawiera w art. 17 następującą gwarancję porównywalną z art. 8 EKPC:

13 — UN Treaty Series, t. 999, str. 171.

„1. Nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne, rodzinne, dom czy korespondencję ani też na bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię.

2. Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”.

25. Ponadto w art. 23 ust. 1 paktu stwierdza się:

„Rodzina jest naturalną i podstawową komórką społeczeństwa i ma prawo do ochrony ze strony społeczeństwa i Państwa”.

26. Uzupełniająco odsyła się do art. 24 ust. 1 paktu:

„Każde dziecko, bez żadnej dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuację majątkową lub urodzenie, ma prawo do środków ochrony, jakich wymaga status małoletniego, ze strony rodziny, społeczeństwa i Państwa”.

27. Konwencja o prawach dziecka¹⁴ również zawiera regulacje dotyczące łączenia rodzin. Artykuł 9 ust. 1 przyjmuje za podstawową zasadę fakt, że dziecko nie powinno być oddzielane od jego rodziców wbrew ich woli. Na tej podstawie art. 10 ust. 1 zdanie pierwsze stanowi:

„Zgodnie z wynikającym z postanowienia artykułu 9 ustęp 1 obowiązkiem Państw–Stron wnioski składane przez dziecko lub przez jego rodziców odnośnie do wjazdu lub opuszczenia państwa-strony w celu łączenia rodziny będą rozpatrywane przez Państwa–Strony w sposób przychylny, humanitarny i w szybkim trybie”.

28. Należy również wziąć pod uwagę ogólny wymóg zawarty w art. 3 ust. 1:

„We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka”.

29. Podobnie jak Rada Europy, również Organizacja Narodów Zjednoczonych otworzyła do podpisu Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin¹⁵. Zgodnie z art. 44 ust. 2 państwa-strony mają obowiązek podjąć w ramach swoich kompetencji wszelkie stosowne środki w celu ułatwienia łączenia pracowników z małżonkiem i pozostającymi na utrzymaniu małoletnimi dziećmi. Dotychczas żadne państwo członkowskie Wspólnoty nie ratyfikowało tej konwencji.

30. Wreszcie należy także zwrócić uwagę na art. 13 konwencji nr 143 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącej migracji w niewłaściwych warunkach oraz popierania równości szans i traktowania pracowników migrujących z dnia 24 czerwca 1975 r.¹⁶, który stanowi:

„1. Każdy członek może zastosować wszelkie niezbędne środki w ramach swej właściwości i współpracować z innymi członkami w celu ułatwienia łączenia rodzin wszystkich pracowników migrujących, zamieszkałych legalnie na jego terytorium.

15 — Nowy Jork, 18 grudnia 1990 r., UN Treaty Series, t. 2220, str. I-39481.

16 — Ratyfikowana przez 18 państw, w tym: Cypr, Włochy, Portugalię, Słowenię i Szwecję.

14 — Cytowana w przypisie 8.

2. Członkami rodziny pracownika migrującego, w rozumieniu niniejszego artykułu, są współmałżonka oraz dzieci, ojciec i matka, jeśli są na jego utrzymaniu”.

— obciążenie Parlamentu Europejskiego kosztami postępowania.

33. Republika Federalna Niemiec i Komisja popierają żądania Rady jako interwenienci.

III — Żądania stron

31. Parlament Europejski wnosi o:

— stwierdzenie nieważności, na podstawie art. 230 WE, art. 4 ust. 1 akapit ostatni i art. ust. 6, jak również art. 8 dyrektywy 2003/86;

— obciążenie strony pozwanej całością kosztów postępowania.

32. Rada wnosi o:

— oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 akapit ostatni, art. 4 ust. 6 i art. 8 dyrektywy 2003/86, oraz

IV — Analiza

A — *W przedmiocie dopuszczalności*

1. Istnienie aktu podlegającego zaskarżeniu

34. Skarga o stwierdzenie nieważności zgodnie z art. 230 WE może być skierowana jedynie przeciwko aktom prawnym, a nie środkom niewywołującym wiążących skutków prawnych¹⁷. Artykuł 63 akapit drugi WE budzi wątpliwości co do wiążącego skutku prawnego dyrektywy. Zgodnie z tym postanowieniem „środki przyjęte [podobnie jak omawiana dyrektywa] przez Radę na podstawie punktów 3 i 4 [art. 63 WE] nie ograniczają państwa członkowskiego w utrzymywaniu lub wprowadzaniu w danych dziedzinach przepisów krajowych zgodnych z niniejszym traktatem i z umowami międzynarodowymi”.

¹⁷ — Zobacz moja opinia przedstawiona w dniu 16 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-138/03, C-324/03 i C-431/03 *Włochy przeciwko Komisji*, pkt 45 oraz kolejne źródła.

35. Zdaniem części doktryny art. 63 akapit drugi WE stanowi upoważnienie do przyjmowania bardziej rygorystycznych środków ochronnych, takich jak te zawarte już w art. 95 ust. 5 WE, art. 137 ust. 5 WE, art. 153 ust. 3 WE i art. 176 WE¹⁸. Wykładnia ta nie jest jednak przekonująca, ponieważ art. 63 akapit drugi WE w odróżnieniu od klauzul dotyczących bardziej rygorystycznych środków ochronnych nie wiąże takiej ochrony z żadnym celem. Natomiast kiedy państwa członkowskie mogą dokonywać swobodnego wyboru celów w ramach tych innych środków, regulacja wspólnotowa nie opisuje minimalnego standardu wiążącego państwa członkowskie. Tego rodzaju minimalny standard jest jednak charakterystyczny dla możliwości przyjęcia bardziej rygorystycznych środków ochronnych¹⁹ w odróżnieniu od całkowitego braku wiążącego skutku prawnego.

36. Biorąc pod uwagę dosłowne brzmienie art. 63 akapit drugi traktatu, wynikałoby z niego, że przepisy prawa wtórnego przyjęte na podstawie dwóch wymienionych punktów, w szczególności omawiana dyrektywa, nie wywierają skutku prawnego w prawie krajowym ani nie przysługują im pierwszeństwo stosowania, o ile prawo krajowe zawiera inne regulacje²⁰. W konsekwencji rząd niemiecki w odpowiedzi na pytanie Trybu-

nału wyraził pogląd, że art. 63 akapit drugi pozwala państwom członkowskim na samodzielne działania. Podążając konsekwentnie tym tropem, dopuszczalny byłby nawet brak jakichkolwiek regulacji, to znaczy brak transpozycji, ponieważ ten stan również stanowiłby „inne” uregulowanie. W konsekwencji skutki prawne środków, o których mowa w art. 63 akapit pierwszy pkt 3 i 4 traktatu, zostałyby sprowadzone do skutków zaleceń²¹. Tak dalece rząd niemiecki nie chciał się jednak posuwać.

18 — R. Fungueiriño-Lorenzo, „Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag”, str. 81 i nast. W tym samym kierunku zmierza chyba również Röben w: Grabitz/Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, stan na maj 1999 r., art. 63 WE, pkt 43.

19 — Zobacz w sprawie art. 176 WE wyrok z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-318/98 Fornasar i in., Rec. str. I-4785, pkt 46, oraz wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-6/03 Deponiezweckverband Eiterköpfe, Zb.Orz. str. I-2753, pkt 27 i nast.).

20 — Zobacz na przykład Weiß w: R. Streinz, *EU/EGV*, 2003 r., art. 63 WE, pkt 68, i Brechmann w: Callies/Ruffert, *Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, wydanie drugie 2002 r., art. 63 WE, pkt 42.

21 — To znaczne ograniczenie wiążącego skutku prawnego nie ograniczałoby się do omawianej dyrektywy, ale dotyczyłoby przynajmniej następujących aktów prawnych opartych również na art. 63 akapit pierwszy pkt 3 i 4 WE: dyrektywa Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. L 375, str. 12), decyzja Rady 2004/573/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wspólnych lotów w celu wydalania z terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich, obywateli państw trzecich, którzy podlegają indywidualnemu nakazowi wydalania (Dz.U. L 261, str. 28), dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz.U. L 261, str. 19), decyzja Rady 2004/191/WE z dnia 23 lutego 2004 r. określająca kryteria oraz uzgodnienia praktyczne dotyczące rekompensaty dysproporcji finansowych wynikających ze stosowania dyrektywy 2001/40/WE w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 60, str. 55), dyrektywa Rady 2003/110/WE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie pomocy w przypadkach tranzytu do celów deportacji drogą powietrzną (Dz.U. L 321, str. 26), dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16, str. 44), rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz.U. L 124, str. 1), rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.U. L 157, str. 1) oraz dyrektywa Rady 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz.U. L 149, str. 34).

37. Taka wykładnia odpowiadałaby prawdopodobnie interesowi niektórych państw członkowskich we wprowadzeniu tego przepisu. Nie wszystkie państwa członkowskie wyraziły bowiem od razu zgodę na przeniesienie kompetencji w zakresie polityki imigracyjnej do traktatu WE²².

38. Dokonywanie wykładni art. 63 akapit drugi WE w sposób przedstawiony wyżej, to jest jako zastrzeżenie na korzyść państw członkowskich, sprowadziłaby jednak ad absurdum włączenie kompetencji prawodawczych określonych w art. 63 akapit pierwszy pkt 3 i 4 do traktatu WE, które nastąpiło *równocześnie* z wprowadzeniem tego akapitu, a także pozbawiłaby je skuteczności. Te nowe kompetencje prawodawcze nie zmierzają do umożliwienia wydawania zaleceń. Do tego celu nie byłaby wymagana podstawa prawna zawarta w traktacie WE, ponieważ art. K.1 i K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w uprzednio obowiązującej wersji traktatu z Maastricht zawierały już odpowiednie i potencjalnie nawet dalej idące kompetencje²³. Wprowadzenie kompetencji określonych w art. 63 akapit pierwszy pkt 3 i 4 powinno zatem stworzyć instrument prawa

wspólnotowego służący między innymi regulacji kwestii polityki imigracyjnej.

39. Zatem art. 63 traktatu zawiera sprzeczne regulacje²⁴, których skuteczność może być każdorazowo zagwarantowana jedynie wówczas, jeżeli ich wykładnia w każdym przypadku będzie zmierzać do „praktische Konkordanz” (praktycznej zgodności) zgodnie z terminologią niemieckiego Bundesverfassungsgericht²⁵. Jak stwierdziły Parlament, Rada i Komisja w odpowiedzi na pytanie Trybunału, akapit drugi nie może być w konsekwencji interpretowany w ten sposób, że znosi on wiążący skutek prawny środków podejmowanych na podstawie pkt 3 i 4. Zamiast tego odwołanie do zgodności z traktatem należy — jak w pozostałych obszarach prawa wspólnotowego — interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe muszą pozostawać w zgodzie z wtórnym prawem wspólnotowym — łącznie ze środkami podejmowanymi na podstawie pkt 3 i 4²⁶.

22 — Zobacz dokument prezydencji irlandzkiej „Unia Europejska dziś i jutro”, CONF/2500/96 z dnia 5 grudnia 1996 r., część A, dział I, rozdział 2. Wprawdzie ówczesny projekt zmian traktatu zawierał kompetencje prawodawcze, ale nie zawierał jeszcze klauzul porównywalnych z akapitem drugim.

23 — W ramach ówczesnego Traktatu o Unii Europejskiej państwa członkowskie mogły również opracowywać, poza wspólnymi stanowiskami i wspólnymi działaniami, wiążące umowy.

24 — Choćby te problemy z wykładnią przemawiają za słusznością rozwiązania zawartego w art. II-267 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy polegającego na rezygnacji z regulacji porównywalnej z art. 63 akapit drugi WE.

25 — Zobacz wyrok Bundesverfassungsgericht z dnia 16 maja 1995 r. w sprawie 1 BvR 1087/91 (Kruzifix, BVerfGE 93, 1, 21 oraz kolejne źródła).

26 — Zobacz np. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law under the Treaty*, *Common Market Law Review* 1998, str. 1047 (str. 1051). Wydaje się, że jest to również zgodne z poglądem Komisji, która w związku z brakiem transpozycji dyrektywy 2001/40 (Dz.U. L 149, str. 34) wszczęła już przed Trybunałem cztery postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: w sprawie C-448/04 przeciwko Luksemburgowi (Dz.U. C 314, str. 6), w sprawie C-450/04 przeciwko Francji (Dz.U. C 314, str. 7), w sprawie C-462/04 przeciwko Włochom (Dz.U. 2005, C 6, str. 30) oraz w sprawie C-474/04 przeciwko Grecji (Dz.U. C 314, str. 10). Zainteresowane państwa członkowskie również nie powoływały się w tych postępowaniach na art. 63 akapit drugi WE, lecz informowały, że transpozycja jest przygotowywana.

40. Za tą wykładnią przemawia również okoliczność, że kompetencje prawodawcze określone w art. 63 WE akapit pierwszy pkt 3 i 4 mogą być wykonywane jedynie jednomyślnie²⁷. Państwa członkowskie mogą zatem zabezpieczyć swoje interesy w sposób dostateczny w ramach procedury prawodawczej. Poza tym gdyby państwo członkowskie wyraziło na początku zgodę na akt prawny oparty na tych podstawach, ale potem utrzymało lub wprowadziło przepisy krajowe sprzeczne z nim, postępowałyby niełojalnie (*venire contra factum proprium*)²⁸.

41. Akapit drugi należy zatem interpretować nie jako ograniczenie skutku aktów prawnych, lecz — jak podkreśliła w szczególności Rada — jako nakazanie ustawodawcy wspólnotowemu pozostawienia państwom członkowskim przy przyjmowaniu środków na podstawie pkt 3 i 4 wystarczającej swobody manewru. Nakaz ten jest realizowany dzięki wielorakim możliwościom, jakie omawiana dyrektywa daje państwom członkowskim. Ten nakaz o charakterze prawno-politycznym oznacza, że prawa wtórnego przyjętego na podstawie pkt 3 i 4 nie należy w razie wątpliwości interpretować jako wyczerpującej harmonizacji.

27 — Jedynie w odniesieniu do pkt 3 lit. b) Rada na mocy (jednomyślnej) decyzji z dnia 22 grudnia 2004 r. przewidującej stosowanie procedury określonej w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do niektórych obszarów objętych tytułem IV części trzeciej traktatu wprowadziła od 1 stycznia 2005 r. sposób głosowania kwalifikowaną większością głosów (Dz.U. L 396, str. 45).

28 — W tej sprawie zobacz moja opinia przedstawiona w dniu 8 lipca 2004 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi, Zb.Orz. str. I-167, pkt 24 i nast.

42. Wynika z tego, że mimo brzmienia art. 63 akapit drugi WE dyrektywa jest aktem prawnym podlegającym co do zasady zaskarżeniu.

2. W przedmiocie charakteru prawnego zaskarżonych przepisów

43. Mimo to Rada wyraża wątpliwość, czy skarga jest skierowana wobec aktu podlegającego zaskarżeniu. Nie zgadza się ona z Parlamentem, twierdząc, że występuje on ze skargą nie przeciwko regulacjom prawa wspólnotowego, lecz — co byłoby niedopuszczalne — przeciwko przepisom prawa krajowego. Podnosi, że art. 4 ust. 1 akapit ostatni i art. 4 ust. 6, jak również art. 8 dyrektywy nie zobowiązują państw członkowskich do wydawania określonych regulacji. Przeciwnie, wskazują one jedynie na obowiązujące już prawo krajowe i dopuszczają jego dalsze obowiązywanie. Trybunał nie może badać prawa krajowego pod względem jego zgodności ze wspólnotowymi prawami podstawowymi.

44. Parlament i Komisja podkreślają natomiast, że zaskarżone normy stanowią część prawa wspólnotowego i podlegają kontroli Trybunału — w szczególności pod względem ich zgodności ze wspólnotowymi prawami podstawowymi. Przepisy prawa wspólnotowego, które pozwalałyby państwom członkowskim na działania naruszające prawa

podstawowe, byłyby sprzeczne z tymi prawami.

45. Podzielam w tym zakresie pogląd Parlamentu i Komisji. Zarzut Rady jest nieprzekonujący. Rada nie uwzględniła w swojej argumentacji faktu, że zawarte w prawie wspólnotowym potwierdzenie określonych możliwości w zakresie kontynuacji lub wprowadzenia przepisów krajowych samo w sobie stanowi już regulację, która być może jest sprzeczna z tym prawem. Z jednej strony możliwości te ograniczają potencjalnie zakres stosowania prawa do łączenia rodzin przyznanego na mocy dyrektywy. Z drugiej strony mieści się w nich konstytutywne stwierdzenie, że przywołane przepisy są zgodne z prawem wspólnotowym. Jeżeli tego rodzaju stwierdzenie nie zostanie w odpowiednim czasie zakwestionowane poprzez złożenie skargi o stwierdzenie nieważności, Wspólnota nie może już z własnej inicjatywy wystąpić przeciwko środkom krajowym, które jedynie wyczerpują przewidziane możliwości²⁹. W konsekwencji również odpowiednia skarga musi być co do zasady dopuszczalna.

3. W przedmiocie częściowego zaskarżenia dyrektywy

46. Ekspertyza prawna profesor Langenfeld przedstawiona przez rząd niemiecki pośred-

nio podnosi ponadto kwestię, czy żądanie w niniejszej stwierdzenia nieważności niektórych przepisów dyrektywy stanowi dopuszczalny przedmiot skargi. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie częściowej nieważności jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy składniki, o których stwierdzenie nieważności się wnosi, mogą zostać oddzielone od reszty aktu, a stwierdzenie całkowitej nieważności wykraczałoby poza przedmiot sporu (*ultra petita*)³⁰. Stwierdzenie częściowej nieważności w zakresie nierozdzielnych składników zmieniłoby bowiem istotę przyjętych regulacji. Oznaczałoby zmianę przez Trybunał przepisów dyrektywy³¹. Tego rodzaju zmiana leży w kompetencji ustawodawcy wspólnotowego³².

47. Jak stwierdziły Rada i rząd niemiecki w odpowiedzi na pytanie Trybunału, zgodnie z tymi kryteriami również skarga w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna. Przepisów zakwestionowanych przez Parlament nie można — wbrew jego pogładowi oraz pogładowi przedstawionemu przez Komisję w trakcie rozprawy — obiektywnie oddzielić od reszty dyrektywy. Nie ma przy tym znaczenia, że pozostałe jej przepisy mogą być stosowane samodzielnie. Zakwestiono-

29 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01 Komisja przeciwko Grecji (*Ouzo*), Zb. Orz. str. I-8923, pkt 15 i nast.

30 — Wyroki z dnia 28 czerwca 1972 r. w sprawie 37/71 *Jamet* przeciwko Komisji, Rec. str. 483, pkt 10–12, z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 *Transocean Marine Paint* przeciwko Komisji, Rec. str. 1063, pkt 21, z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 *Francia i in.* przeciwko Komisji (*Kali i Salz*), Rec. str. I-1375, pkt 256, z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 *Komisja* przeciwko Radzie, Konwencja bezpieczeństwa jądrowego, Rec. str. I-11221, pkt 45 oraz z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 *Francia* przeciwko Parlamentowi i Radzie (*Badania na zwierzętach*), Zb.Orz. str. I-4021, pkt 12 i 21.

31 — Zobacz wyrok w sprawie badań na zwierzętach, cytowany w przypisie 30, pkt 15.

32 — Zobacz wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 *Niemcy* przeciwko Parlamentowi i Radzie (*Tytoń*), Rec. str. I-8419, pkt 117).

wane przepisy zawierają raczej potencjalne ograniczenie nałożonego na mocy dyrektywy zobowiązania państw członkowskich do ułatwienia łączenia rodzin. Gdyby Trybunał stwierdził nieważność art. 4 ust. 1 akapit ostatni i art. 4 ust. 6, jak również art. 8 dyrektywy, prawo do łączenia rodzin bez szczególnego ograniczenia obowiązywałoby również w odniesieniu do małoletnich dzieci powyżej 12 bądź 15 lat i niezależnie od okresu oczekiwania. W konsekwencji w przypadku stwierdzenia nieważności części przedmiotowych regulacji treść dyrektywy zostałaby zmieniona, a Trybunał ingerowałby w kompetencje ustawodawcy wspólnotowego.

48. W niniejszej sprawie wyklucza się również stwierdzenie nieważności pozostałych, nierozdzielnych przepisów, to znaczy dyrektywy jako całości. Wykraczałoby to poza przedmiot sporu określony przez Parlament i byłoby niezgodne z zamierzonym interesem, ponieważ wówczas prawo wspólnotowe nie zawierałoby uprawnienia do łączenia rodzin³³.

49. Skarga jest zatem niedopuszczalna.

33 — Nie ma potrzeby rozstrzygać tu o tym, czy Trybunał mógłby w drodze orzeczenia w trybie prejudycjalnym oddzielnie stwierdzić nieważność zakwestionowanych przepisów, gdyby okazało się, że są niezgodne z prawem. Wiele jednak przemawia za tym, że w tym postępowaniu należałoby stwierdzić wyłącznie całkowitą, a nie częściową nieważność dyrektywy.

50. Z tego względu zasadność skargi badam jedynie pomocniczo.

B — W przedmiocie zasadności skargi

51. Parlament twierdzi w skardze, że naruszone zostały prawo człowieka do ochrony rodziny oraz zasada równego traktowania. Na wstępie należy jednak zbadać ewentualne uchybienie w procedurze prawodawczej.

1. W przedmiocie procedury prawodawczej w zakresie art. 4 ust. 6 dyrektywy

52. Procedurę ustawodawczą należy zbadać w odniesieniu do art. 4 ust. 6 dyrektywy. Parlament zwraca uwagę na fakt, że Rada nie przedstawiła mu do zaopiniowania tej zmiany.

53. Parlament nie opiera swojej skargi na braku konsultacji. Powstaje zatem pytanie, czy Trybunał ma obowiązek zbadania z urzędu uchybienia proceduralnego, które być może jest związane z tym faktem. W przypadku skarg o stwierdzenie nieważ-

ności wniesionych na podstawie art. 33 traktatu EWEA Trybunał przywoływał już z własnej inicjatywy uchybienia proceduralne³⁴. Rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer interpretuje to orzecznictwo w ten sposób, że przynajmniej brak kompetencji i naruszenie istotnych wymogów proceduralnych mogą być podniesione z urzędu również w ramach art. 230 WE³⁵. Co się tyczy kompetencji działającej instytucji, badanie z urzędu jest zgodne z orzecznictwem Trybunału³⁶. Zasady ekonomii procesowej oraz pewności prawa przemawiają tu za takim samym traktowaniem uchybień proceduralnych, w każdym razie o ile Trybunał uzyska o nich wiedzę w ramach skargi o stwierdzenie nieważności. W niniejszej sprawie należy zatem zbadać, czy dokonano dostatecznej konsultacji z Parlamentem w odniesieniu do art. 4 ust. 6 dyrektywy.

54. Zgodnie z art. 63 w związku z art. 67 ust. 1 WE Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem. Ponowna konsultacja z Parlamentem Europejskim jest wymagana zawsze wówczas, gdy charakter ostatecznie zatwierdzonego tekstu, postrzeganego jako całość, odbiega od charakteru tekstu,

w sprawie którego konsultowano się z Parlamentem, chyba że zmiany odpowiadają co do zasady wyrażonemu przez niego życzeniu³⁷.

55. Nie można stwierdzić, czy miała miejsce konsultacja z Parlamentem w odniesieniu do art. 4 ust. 6 dyrektywy. Rada konsultowała się z Parlamentem Europejskim po raz ostatni pismem z dnia 23 maja 2002 r. Zgodnie z dostępnymi informacjami art. 4 ust. 6 dyrektywy zostaje wspomniany po raz pierwszy w dokumencie Rady z dnia 25 lutego 2003 r., kiedy prezydencja zaproponowała odpowiednią zmianę na podstawie zastrzeżeń delegacji austriackiej³⁸. Wprawdzie Parlament wypowiedział się w sprawie dyrektywy po raz ostatni dopiero w dniu 9 kwietnia 2003 r.³⁹, nie można jednak dostrzec żadnej wskazówki świadczącej o tym, że Rada poinformowała Parlament o zmianie projektu dyrektywy i rozszerzyła o ten punkt konsultację. Ponieważ Rada również nie zaprzecza Parlamentowi w tym zakresie, należy w konsekwencji przyjąć założenie, że Parlament nie miał okazji do wypowiedzenia się w sprawie art. 4 ust. 6 dyrektywy.

34 — Wyroki z dnia 21 grudnia 1954 r. w sprawie 1/54 Francja przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 7 i zwłaszcza 33, oraz z dnia 10 maja 1960 r. w sprawie 19/58 Niemcy przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 483 i zwłaszcza 500.

35 — Opinia przedstawiona w dniu 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-2801, pkt 29, oraz opinia przedstawiona w dniu 28 kwietnia 2005 r. w zawiśłych przed Trybunałem sprawach połączonych C-346/03 i C-529/03 Atzeni i in., pkt 70.

36 — Wyrok z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-210/98 P Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. str. I-5843, pkt 56, na korzyść Komisji.

37 — Wyroki z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-65/90 Parlament przeciwko Radzie (Drogowy przewóz towarów), Rec. str. I-4593, pkt 16, z dnia 5 października 1993 r. w sprawach od C-13/92 do C-16/92 Driessen i in., Rec. str. I-4751, pkt 23, oraz z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie (Wspólna organizacja rynku bananów), Rec. str. I-4973, pkt 38.

38 — Nota prezydencji, dokument Rady 6585/03, str. 9, przypis 3.

39 — Opinia Parlamentu Europejskiego w przedmiocie zmienionego projektu dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie prawa do łączenia rodzin z dnia 9 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004, C 64E, str. 283 i 373. Uzasadnienie wynika ze sprawozdania A5-0086/2003 z dnia 24 marca 2003 r. posłanki Carmen Cerdeira Morterero.

56. Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy pozwala państwom członkowskim na ograniczenie prawa małoletnich dzieci do łączenia w porównaniu z uregulowaniem przedłożonym Parlamentowi do konsultacji. Bez art. 4 ust. 6, również w odniesieniu do dzieci, które ukończyły 15 rok życia, obowiązywałoby bowiem co do zasady prawo do łączenia rodzin. Zatem wprowadzenie tego przepisu zmieniło charakter dyrektywy.

57. Zawarte w art. 4 ust. 6 ograniczenie prawa do łączenia rodzin sprzeciwia się wyraźnemu życzeniu Parlamentu dotyczącemu mniej rygorystycznego ukształtowania łączenia rodzin, niż przewidywał to przedstawiony mu projekt⁴⁰, a w szczególności zezwolenia na wjazd i pobyt wszystkim małoletnim dzieciom na takich samych zasadach⁴¹.

58. Należało zatem przed przyjęciem dyrektywy ponownie przeprowadzić konsultację z Parlamentem. W konsekwencji dyrektywa, a w szczególności jej art. 4 ust. 6, weszła w życie z naruszeniem obowiązującej procedury.

2. W przedmiocie ochrony rodziny z punktu widzenia praw człowieka

a) W przedmiocie standardu ochrony z punktu widzenia praw człowieka

59. Trybunał podkreśla w utrwalonym orzecznictwie, że w preambule Jednolitego aktu europejskiego oraz w art. 6 ust. 2 UE potwierdzono, iż prawo wspólnotowe chroni prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., i wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Obejmuje to w szczególności ochronę rodziny określoną w art. 8 EKPC⁴².

60. W istotnym dla niniejszej sprawy zakresie art. 7 karty praw podstawowych, do której wyraźnie nawiązuje motyw 2 dyrektywy, oraz art. 8 EKPC są identyczne. Również na podstawie art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty (art. II-112 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy) ich znaczenie i zakres są takie same.

61. Ponadto w przypadku ochrony rodziny Trybunał kierował się w zakresie prawa

40 — Zobacz w szczególności poprawki 22–25 rezolucji legislacyjnej cytowanej w przypisie 39.

41 — Zobacz poprawkę 26 rezolucji legislacyjnej cytowanej w przypisie 39.

42 — Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 Carpenter, Rec. str. I-6279, pkt 41, oraz wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-109/01 Akrich, Rec. str. I-9607, pkt 58.

pobytu wykładnią art. 8 EKPC dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”). Na tej podstawie Trybunał orzekł, że wprowadzie art. 8 EKPC sam w sobie nie zapewnia cudzoziemcowi prawa do wjazdu i pobytu na terytorium określonego państwa, jednak wydalenie takiej osoby z terytorium państwa, w którym żyją członkowie bliskiej rodziny, może stanowić naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego, które jest chronione na podstawie art. 8 ust. 1 EKPC. Taka ingerencja stanowi naruszenie EKPC, jeśli nie spełnia wymagań określonych w jej art. 8 ust. 2, gdy nie służy co najmniej jednemu celowi zgodnemu z prawem w rozumieniu tego ustępu i gdy nie jest „przewidziana przez ustawę” opartą na jednym lub kilku uzasadnionych celach, o których mowa w tym ustępie, oraz „konieczna w społeczeństwie demokratycznym”, to znaczy nie jest „usprawiedliwiona przez nadrzędną potrzebę społeczną” oraz w szczególności nie jest proporcjonalna do realizowanego uzasadnionego celu⁴³.

62. Trybunał Sprawiedliwości rozwinął to orzecznictwo na podstawie spraw, w których chodziło o prawa pobytu członków rodzin obywateli Unii, którzy korzystając z wolności podstawowych, osiedlili się w innych państwach członkowskich. W omawianych przypadkach połączenie uzasadnionego przepisami wspólnotowymi prawa pobytu obywatela Unii z ochroną rodziny, która zostaje uściślona w prawie wspólnotowym, prowadzi do wykształcenia się prawa pobytu, które może być ograniczone jedynie w wyjątko-

wych sytuacjach, i z zachowaniem restrykcyjnych warunków⁴⁴. Inne szczególne regulacje mogą wynikać z układów o stowarzyszeniu⁴⁵.

63. Natomiast w odniesieniu do łączenia rodzin, których członkowie są wyłącznie obywatelami państw trzecich, nie obowiązuje podobne uprawnienie do pobytu na podstawie prawa wspólnotowego. Zatem wyżej wymienione twierdzenia Trybunału nie stosują się bezpośrednio, lecz konieczne jest odwołanie się do orzecznictwa ETPC. Decydujące znaczenie ma przy tym wymiar ochrony rodziny z *punktu widzenia praw człowieka*, który akurat różni się od podstawowych praw obywateli właśnie w odniesieniu do migracji i pobytu, to znaczy zazwyczaj jego znaczenie jest mniejsze niż tych praw obywatelskich.

64. ETPC uznał wzajemny przywilej polegający na towarzyszeniu pozostałym członkom rodziny za podstawowy element życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 EKPC. Środki państwowe uniemożliwiające wspólne życie, na przykład pozbawienie praw rodzicielskich⁴⁶, zakaz kontaktowania się⁴⁷ lub

43 — Wyroki w sprawie Carpenter, pkt 42, oraz w sprawie Akrich, pkt 59, oba cytowane w przypisie 42.

44 — Zobacz moja opinia przedstawiona w dniu 10 marca 2005 r. w sprawie w zawisłej przed Trybunałem sprawie C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 37 oraz kolejne źródła.

45 — Należy tu mieć przede wszystkim na uwadze prawo EOG.

46 — Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie Eriksson przeciwko Szwecji, seria A nr 156, § 58.

47 — Wyrok ETPC z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie Elsholz przeciwko Niemcom, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VIII, § 44.

wydalenie członków rodziny⁴⁸, ingerując w korzystanie z tego prawa człowieka. Tego rodzaju ingerencja wymaga uzasadnienia zgodnie z art. 8 ust. 2 EKPC.

65. Zgodnie z poglądem ETPC odmowa łączenia rodziny nie stanowi jednak co do zasady naruszenia art. 8 EKPC, które wymagałoby uzasadnienia. W odniesieniu do łączenia rodziny uważa on bowiem art. 8 EKPC nie za prawo służące ochronie naruszonego interesu, lecz jako podstawę prawną ewentualnego roszczenia.

66. W szczególności ETPC wyraźnie odrzuca możliwość wnioskowania z art. 8 EKPC o *powszechnym* obowiązku łączenia rodzin jedynie w celu zaspokojenia życzenia rodzin dotyczącego życia w określonym kraju. Łączenie rodzin dotyczy zarówno życia rodzinnego, jak i imigracji. Zakres obowiązku państwa polegającego na spowodowaniu łączenia krewnych imigrantów zamieszkałych na jego terytorium zależy od sytuacji zainteresowanych oraz interesu ogólnego. Zgodnie z utrwaloną zasadą prawa międzynarodowego państwa mają prawo, nie naruszając zobowiązań traktatowych, wykonywać

kontrolę wjazdu osób nieposiadających obywatelstwa tego państwa na jego terytorium. Dysponują one przy tym szerokim zakresem uznania⁴⁹.

67. Na tej podstawie ETPC w trzech z czterech przypadków, w których wydał orzeczenie co do istoty, odmówił przyznania prawa do łączenia rodziny w państwie przyjmującym, między innymi z tego względu, że wspólne życie rodzinne jest możliwe również w państwie pochodzenia⁵⁰. Kolejne orzeczenia, w których skargi zostały oddalone jako niedopuszczalne, potwierdzają tę linię orzecznictwa⁵¹.

68. Wyrok w sprawie Sen przeciwko Niderlandom wskazuje jednak, że w niektórych przypadkach konieczne wyważenie interesów może również uzasadniać prawo do łączenia dzieci. ETPC dostrzegł w tej sprawie przeszkody dla powrotu do państwa pochodzenia. Przyjął przy tym za podstawę okoliczność, że małżonkowie Sen poza dzieckiem, którego dotyczył wniosek złożony w ramach łączenia rodzin, mieli jeszcze dzieci, które

48 — Wyrok ETPC z dnia 26 września 1997 r. w sprawie Mehemi przeciwko Francji, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VI, § 27.

49 — Wyroki ETPC z dnia 28 maja 1985 r. w sprawie Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, seria A nr 94, § 67 i nast., z dnia 19 lutego 1996 r. w sprawie Gül przeciwko Szwajcarii, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I, § 38, z dnia 28 listopada 1996 r. w sprawie Ahmut przeciwko Niderlandom, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, § 63 i 67, oraz z dnia 21 grudnia 2001 r. w sprawie Sen przeciwko Niderlandom, § 31 i 36.

50 — Wyroki w sprawie Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 68, w sprawie Gül przeciwko Szwajcarii, § 39, w sprawie Ahmut przeciwko Niderlandom, § 70, wszystkie cytowane w przypisie 49. Podczas gdy wyrok w sprawie Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu został jeszcze wydany jednogłośnie, wyrok w sprawie Gül przeciwko Szwajcarii został wydany z proporcją głosów siedem do dwóch, a wyrok w sprawie Ahmut przeciwko Niderlandom tylko pięć do czterech.

51 — Patrz m.in. orzeczenia ETPC z dnia 23 marca 2003 r. w sprawie I.M. przeciwko Niderlandom, z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie Chandra przeciwko Niderlandom, z dnia 6 lipca 2004 r. w sprawie Ramos Andrade przeciwko Niderlandom oraz z dnia 5 kwietnia 2005 r. w sprawie Benamar przeciwko Niderlandom.

urodziły się, dorastały i podlegały integracji w państwie przyjmującym⁵². Kolejne orzeczenia w sprawie dopuszczalności skarg pozostawiają możliwość wystąpienia sytuacji, w której również inne okoliczności prowadzą do powstania prawa do łączenia członków rodziny⁵³. W takim zakresie należałoby mieć na uwadze na przykład prześladowanie polityczne⁵⁴ lub specyficzne potrzeby medyczne poszczególnych członków rodziny, których nie można zaspokoić w kraju pochodzenia.

69. Wyrok w sprawie Sen przeciwko Niderlandom pokazuje w szczególności, że przede wszystkim interes dzieci, których to dotyczy, może uzasadnić prawo do łączenia rodzin w państwie przyjmującym. Tendencja ta jest również widoczna w decyzji Komitetu Praw Człowieka w sprawie Winata dotyczącej stosowania art. 17, 23 i 24 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁵⁵. Podobną tezę można wywieść z art. 3, 9 i 10 Konwencji o prawach dziecka.

70. ETPC w wyroku w sprawie Sen przeciwko Niderlandom nie podniósł już odrębnie kwestii uzasadnienia odmowy łączenia

rodziny. Przeciwnie, wydaje się, że wychodzi on z założenia, iż analizy przeprowadzane w ramach uzasadnienia w przypadku uznanego prawa do łączenia rodziny stanowią już część tego uzasadnienia⁵⁶.

71. Podobnie należy postępować na podstawie prawa wspólnotowego. Wprawdzie Trybunał w wyrokach w sprawach Akrich i Carpenter wyraźnie poruszył potrzebę uzasadnienia odmowy łączenia rodzin, jednak jest to nieuniknioną konsekwencją dalej idących praw obywateli Unii przewidzianych w prawie wspólnotowym⁵⁷. Jeżeli natomiast warunki powstania prawa są określone w sposób tak zawężający, jak w orzecznictwie ETPC, nie ma w zasadzie miejsca dla uzasadnienia ingerencji w formie odmowy. Istotne rozważania są bowiem w takim przypadku częścią badania uprawnień⁵⁸. Wbrew opinii Parlamentu odmowa wjazdu i pobytu małoletnich członków rodziny nie wymaga zatem uzasadnienia zgodnie z art. 8 ust. 2 EKPC.

52 — Wyrok w sprawie Sen przeciwko Niderlandom, cytowany w przypisie 49, § 40.

53 — Zobacz orzeczenia ETPC z dnia 14 września 2004 r. w sprawie Rodrigues da Silva i Hoogkamer przeciwko Niderlandom oraz w sprawie dopuszczalności skarg z dnia 19 października 2004 r. w sprawie Tuquabo-Tekle przeciwko Niderlandom.

54 — Zatem jest logiczne, że art. 10 ust. 1 dyrektywy wyklucza również stosowanie art. 4 ust. 1 akapit ostatni w odniesieniu do uchodźców.

55 — Communication No. 930/2000: Australia, z dnia 16 sierpnia 2001 r., CCPR/C/72/D/930/2000, ust. 7.1-7.3. (jurisprudence), [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/488b0273fa4feb1c1256ab7002e5395?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/488b0273fa4feb1c1256ab7002e5395?OpenDocument).

56 — Zobacz jednak odrębne zdanie sędziego Martensa poparte przez sędziego Russo w odniesieniu do wyroku w sprawie Gül przeciwko Niderlandom, cytowanego w przypisie 49, § 6 i nast., który wprawdzie nie kwestionuje tej kwalifikacji jako prawa pozytywnego, ale mimo to podejmuje klasyczne badanie uzasadnienia. Patrz również odrębne zdania wyrażające poparcie sędziów Thóra Vilhjálmsóna i Bernhardta w odniesieniu do wyroku w sprawie Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, cytowanego w przypisie 49, którzy opierają swój pogląd na uzasadnieniu zgodnie z art. 8 ust. 2 EKPC.

57 — Zobacz wyżej pkt 61.

58 — Tego punktu dotyczy prawdziwa różnica pomiędzy odrębnym zdaniem sędziego Martensa, cytowanego w przypisie 56, a ETPC: sędzia Martens w sprawie przyjęcia założenia o prawie do łączenia rodziny reprezentuje znacznie mniej restrykcyjne podejście niż ETPC.

72. W ramach *wstępnego wniosku* należy stwierdzić, że ochrona rodziny zgodnie z art. 8 EKPC po rozważeniu wszelkich istotnych interesów jednostki i ogółu może w drodze wyjątku prowadzić do powstania prawa do łączenia rodzin w państwie przyjmującym.

73. Z art. 19 ust. 6 Europejskiej karty społecznej i innych regulacji prawa międzynarodowego⁵⁹ również nie można wywieść *dalej idących* praw w zakresie łączenia rodzin w państwie przyjmującym na podstawie prawa człowieka do ochrony życia rodzinnego.

74. Jednocześnie wiele przemawia za tym, że art. 19 ust. 6 karty społecznej w odniesieniu do łączenia rodzin pracowników migrujących w państwie przyjmującym ustala korzystniejsze kryteria niż EKPC. W ramach wyważaniu wszystkich czynników nie wystarczy przedstawienie możliwości prowadzenia życia rodzinnego w państwie pochodzenia. Przeciwnie, należałoby wykazać, że istnieją obiektywne przeszkody w łączeniu rodzin w państwie przyjmującym. W niniejszej sprawie za istotną należy także uznać okoliczność, że art. 19 ust. 6 karty społecznej

w związku z określoną w załączniku definicją członków rodzin pragnących korzystać z prawa łączenia⁶⁰ stoi w sprzeczności z granicami wieku stosowanymi przy łączeniu małoletnich dzieci. Ponadto Europejski Komitet Praw Społecznych nadzorujący wykonanie karty społecznej zaakceptował dotychczas w ramach własnej praktyki orzeczniczej okresy oczekiwania do jednego roku, natomiast odrzucił okres trzyletni i dłuższy⁶¹. Wreszcie ETPC najnowszym orzecznictwie powoływał się na przepisy karty społecznej i praktykę orzeczniczą wymienionego komitetu dotyczące wykładni i stosowania EKPC, a w szczególności art. 8⁶².

75. ETPC jeszcze nigdy nie nawiązał natomiast do art. 19 ust. 6 Europejskiej karty społecznej, a w szczególności nie uczynił tego w związku z własnym orzecznictwem

59 — I tak w odniesieniu do karty społecznej niemiecki Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 76, 1 str. 82 i nast. — łączenie rodzin. Zobacz uwzględnienie *innych* przepisów europejskiej karty społecznej z większą ilością zastrzeżeń w wyrokach z dnia 15 czerwca 1978 r. w sprawie 149/77 Defrenne III, Rec. str. 1365, pkt 26–29, oraz z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot i in., Rec. str. 379, pkt 17, a także w opinii rzecznika generalnego C.O. Lenza przedstawionej w dniu 15 czerwca 1988 r. w sprawie 236/87 Bergemann, Rec. str. 5125, pkt 28, oraz w opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawionej w dniu 28 stycznia 1999 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 Albany, Rec. str. I-5751, pkt 146.

60 — Zobacz wyżej pkt 21.

61 — Digest of the Case Law of the ECSR, stan: marzec 2005 r., str. 84, http://www.coe.int/T/E/Droits_de_l'Homme/Cse/Digest_bil_mars_05.pdf. Zobacz także Conclusions 2004 vol. 1, section 89/174, odnośnie do Estonii, i Conclusions XVI-1 vol. 2, section 72/257, odnośnie do Niderlandów w nawiązaniu do Conclusions I, str. 216 (prawdopodobnie section 363/374 odnośnie do Niemiec), wszystkie dostępne za pośrednictwem strony <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp>

62 — Wyroki ETPC z dnia 27 lipca 2004 w sprawie Sidabras i Džiautas przeciwko Litwie, pkt 47, odnośnie do zakazów pracy, z dnia 30 września 2003 r. w sprawie Koua Poirrez przeciwko Francji, pkt 29 i 39, odnośnie do roszczeń z zakresu prawa socjalnego, oraz z dnia 2 lipca 2002 r. w sprawie Wilson, National Union of Journalists i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 40, 32 i nast. i 37, odnośnie do dyskryminacji związkowców. Natomiast Trybunał wyraził się dotychczas tylko jednokrotnie — negatywnie — w wyroku z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie C-249/96 Grant, Rec. str. I-621, pkt 46 i nast., odnośnie do praktyki orzeczniczej organu kontrolnego o charakterze niesądowym, w tym przypadku Komitetu Praw Człowieka powołanego na mocy międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych.

w sprawie łączenia rodzin. Jest to logiczne, jeżeli uwzględnia się również pkt 19 części I karty społecznej, zgodnie z którym postanowienia o łączeniu rodzin przyznają prawa wyłącznie obywatelom umawiających się stron⁶³. W efekcie praktyka orzecznicza komitetu na podstawie tego przepisu nie może w drodze uogólnienia służyć do uzasadnienia ogólnej zasady prawa i prawa podstawowego do łączenia rodziny w przypadku rodzin złożonych, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, z obywateli państw trzecich. Z tego względu ani art. 19 ust. 6 karty społecznej, ani dalej idące gwarancje zawarte w prawie wspólnotowym odnoszące się do obywateli Unii nie mogą uzasadnić prawa do łączenia rodziny wykraczające poza orzecznictwo ETPC.

76. Te same przyczyny przemawiają przeciwko uwzględnianiu zapisów europejskiej konwencji w sprawie pracowników migrujących. Również ta konwencja przyznaje przywileje wyłącznie obywatelom umawiających się państw. W odróżnieniu od art. 19 ust. 6 karty społecznej, który został zaakceptowany podczas przyjmowania dyrektywy przez

wszystkie ówczesne państwa członkowskie, ta konwencja europejska została dotychczas ratyfikowana tylko przez część państw członkowskich.

77. Wydaje się natomiast, że Międzynarodowa konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin wprowadza prawo uniwersalne, jednak nie została dotychczas ratyfikowana przez żadne państwo członkowskie. Wreszcie konwencja nr 143 MOP dotycząca migracji w niewłaściwych warunkach oraz popierania równości szans i traktowania pracowników migrujących nie zawiera w odniesieniu do łączenia rodzin żadnego postanowienia bezwzględnie wiążącego, lecz jedynie wskazanie na możliwość ułatwienia łączenia rodzin, jaką mają państwa będące stroną konwencji.

78. Nawet przy uwzględnieniu Europejskiej karty społecznej oraz kolejnych umów z zakresu prawa międzynarodowego nie można zatem wywieść prawa obywateli państw trzecich do łączenia ich rodzin w państwie przyjmującym. Jednak również Rada i Komisja przyznają, że takie prawo może zostać uznane w drodze wyjątku na podstawie całościowej oceny wszystkich okoliczności danego przypadku. Komisja słusznie dochodzi na tej podstawie do wniosku, że prawo wspólnotowe nie może dopuszczać do schematycznych ograniczeń dotyczących wjazdu i pobytu dzieci, lecz

63 — Być może również z tego względu art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy wyjaśnia, że na państwa członkowskie, o ile są stronami europejskiej karty społecznej lub dwustronnych lub wielostronnych umów dotyczących statusu prawnego pracowników migrujących, mogą zostać nałożone w stosunku do pracowników migrujących z innych państw będących umawiającymi się stronami dalej idące zobowiązania w odniesieniu do łączenia rodzin niż te, które przewiduje dyrektywa (i art. 8 EKPC).

musi pozostawiać wystarczający margines dla tego rodzaju wyjątkowych sytuacji⁶⁴.

b) Analiza zaskarżonych przepisów

79. W konsekwencji należy zbadać zaskarżone przepisy w celu ustalenia, czy pozostawiają dostateczny margines dla zastosowania zgodnego z prawami człowieka, jeżeli ochrona życia rodzinnego dopuszcza wyjątkowo powstanie prawa do łączenia rodziny w państwie przyjmującym.

80. Wbrew stanowisku podzielanemu częściowo przez Parlament wyjątek ten nie musi być jednak wyraźnie określony w odpowiednich przepisach. Jak bowiem przyznaje Parlament w innym miejscu i jak również twierdzą pozostali uczestnicy, przepisy wspólnotowe są zgodne z prawami podstawowymi, jeżeli możliwa jest wykładnia zgodna z wymogami wynikającymi z praw podstawowych⁶⁵.

64 — Podobny pogląd reprezentuje austriacki Verfassungsgerichtshof w odniesieniu do wymogów w zakresie praw człowieka stawianych prawu austriackiemu w swoim orzeczeniu z dnia 8 października 2003 r. w sprawie G 119, 120/03-13 (http://www.vfgh.gv.at/presse/G119_13_03.pdf, str. 20 i nast.).

65 — Wyrok z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Wachauf, Rec. str. 2609, pkt 19.

81. Oczywiście ta wykładnia zgodna wiąże państwa członkowskie również przy transponowaniu dyrektyw. Muszą one dbać o to, żeby nie opierać się na wykładni dyrektywy, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny lub z innymi ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego⁶⁶. W przypadku interesującej nas dyrektywy ustawodawca wspólnotowy wyraził to dobitnie w jej motywie 2, stwierdzając, że wydawany akt prawny jest zgodny z obowiązkiem ochrony rodziny, jaką przyznają unormowania z zakresu praw człowieka.

82. Zatem — wbrew pogładowi reprezentowanemu przez Parlament w kilku ustępach — w niniejszej sprawie nie chodzi o to, jakie regulacje państwa członkowskie chcą być wydać w celu wyczerpania marginesu określonego w zaskarżonych przepisach, lecz o to, które regulacje państw członkowskich są dopuszczalne przy zgodnej z prawami podstawowymi wykładni przepisów prawa wspólnotowego.

W przedmiocie art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy

83. Artykuł 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy przewiduje, że w przypadku gdy dziecko ma

66 — Wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. str. I-12971, pkt 87, zobacz także wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-376/02 Stichting „Goed Wonen”, Zb.Orz. str. I-3445, pkt 32.

więcej niż 12 lat i przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, państwo członkowskie może przed zezwoleniem na wjazd i pobyt na podstawie dyrektywy sprawdzić, czy dziecko to spełnia warunki integracji. Regulacja ta jest zgodna z ochroną rodziny, o ile warunki integracji dopuszczają łączenie rodzin, w takim zakresie, w jakim jest ona niezbędna na podstawie całościowej oceny danego przypadku wymaganej przez ETPC.

84. Zdaniem Parlamentu jest to wykluczone, ponieważ pojęcie warunków integracji nie pozostawia marginesu dla uwzględnienia interesów rodzin⁶⁷. Jego pogląd jest jednak błędny. Warunki integracji opisują, w jakim zakresie imigrant jest zintegrowany bądź może się zintegrować w państwie przyjmującym. Chodzi przy tym o interesy państwa przyjmującego w integracji imigrantów w społeczeństwie, ale także o interesy imigrantów polegające na uniknięciu życia w izolacji. Rodzina może mieć znaczenie z obu punktów widzenia, szczególnie jeżeli w państwie przyjmującym mieszka już wielu dobrze zintegrowanych członków rodziny.

85. Warunki integracji pozwalają w szczególności na uwzględnienie wyjątkowego

prawa do łączenia rodziny. Państwa członkowskie mają bowiem obowiązek konkretyzacji pojęcia tych warunków, aby umożliwić ich stosowanie. Konkretyzacja taka nie może nastąpić w sposób arbitralny, lecz musi być ukierunkowana na treść pojęcia i cele warunków integracji, ale także na wymogi w zakresie łączenia rodzin z punktu widzenia praw człowieka.

86. Ponadto dostatecznie szerokie ukształtowanie warunków integracji odpowiada również logice dyrektywy, której celem jest szerokie uwzględnienie interesów rodziny, a w szczególności dzieci, przy podejmowaniu niezbędnych decyzji. Na podstawie art. 17 dyrektywy państwa członkowskie, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny, powinny należycie uwzględnić charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie więzów rodzinnych, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy, rozpatrując wnioski o łączenie rodzin, państwa członkowskie należycie uwzględniają interes małoletniego dziecka. Zatem pojęcia prawne zawarte w dyrektywie w razie wątpliwości należy interpretować w ten sposób, że krajowe przepisy przyjęte w celu jej transpozycji pozostawiają zakres swobody umożliwiający właściwe zastosowanie się do wymienionych artykułów.

87. Cel art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy nie stoi w sprzeczności z taką wykładnią.

67 — W tym samym kierunku zmierza wspomniana przez Parlament krytyka sieci ekspertów w zakresie praw podstawowych ustanowionej przez Komisję w jego sprawozdaniu za 2003 r. http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf, str. 55.

Wprawdzie zgodnie z motywem 12 warunki integracji powinny uwzględniać zdolności integracyjne dzieci w pierwszych latach życia oraz wspierać zdobycie wykształcenia oraz umiejętności językowych w szkole, ale to nie wyklucza przyjęcia za podstawę spełnienia warunków integracji w szczególnych sytuacjach również innych kryteriów.

88. W konsekwencji pojęcie warunków integracji pozwala również na uwzględnienie szczególnych przypadków, w których w drodze wyjątku istnieje prawo do sprowadzenia dzieci w wieku powyżej 12 lat w celu umożliwienia łączenia rodziny. Krajowe przepisy transponujące są zgodne z prawem wspólnotowym wyłącznie wówczas, gdy również stwarzają taką możliwość.

89. Przy takiej wykładni art. 4 ust. 1 akapit ostatni respektuje ochronę rodziny w zakresie praw człowieka. Ten zarzut skargi nie daje zatem podstaw do uwzględnienia żądań Parlamentu.

W przedmiocie art. 4 ust. 6 dyrektywy

90. Na podstawie art. 4 ust. 6 dyrektywy państwa członkowskie mogą w drodze

odstępstwa zażądać, aby wnioski dotyczące łączenia z rodziną małoletnich dzieci były przedkładane przed ukończeniem przez nie 15 roku życia, jeżeli taki wymóg istnieje w przepisach obowiązujących⁶⁸ na dzień wykonania 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.

91. W przeciwieństwie do Parlamentu Rada uważa, że również tę regulację można poddać wykładni zgodnej z prawami podstawowymi. Podobnie jak art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy, również art. 4 ust. 6 zmierza do możliwie jak najwcześniejszego łączenia dzieci, co ma na celu wspieranie integracji dzieci w państwie przyjmującym. Granica wieku jest uzależniona od sprzyjającego integracji uczęszczania do szkoły.

92. Ponadto zgodnie z poglądem Rady również dzieci po ukończeniu 15 roku życia mogą mieszkać ze swoją rodziną, ponieważ państwa członkowskie stosujące to odstępstwo na podstawie art. 4 ust. 6 zdanie drugie dyrektywy zezwalają na wjazd i pobyt takich dzieci na podstawie innej niż łączenie rodziny. Rada uważa, że zgodnie z treścią przepisu wykluczona jest jakakolwiek swoboda działania (*marge de manoeuvre*) przy

68 — Według informacji Rady odpowiednia granica wieku jest określona wyłącznie w prawie austriackim.

podejmowaniu przez organy krajowe decyzji o pobycie na innej podstawie. Ponieważ trzeba rozpatrzyć wszystkie inne przyczyny, należałoby się liczyć z sytuacją, w której większość tego rodzaju wniosków zostanie rozpatrzonych pozytywnie.

93. Parlament sam przyznaje, że pojęcie „inna podstawa” zawiera w sobie również względy humanitarne. Należałoby zaliczyć do niego — jak słusznie podkreśla Komisja — nie tylko typowe przypadki dotyczące uchodźców wojennych, w tym z powodu wojen domowych, lecz także prawo do łączenia rodzin uzasadnione na podstawie praw człowieka. Prawdopodobnie w większości państw członkowskich, jeśli nie we wszystkich, obowiązują odpowiednie dokumenty pobytowe. Nie są one jednak gwarantowane przez prawo wspólnotowe. Można sobie zatem wyobrazić, że poszczególne państwa członkowskie w swoim prawie imigracyjnym nie znają takiej możliwości, a tym samym nie ma mowy o „innej podstawie” dla umożliwienia łączenia starszych dzieci wymaganego na podstawie praw człowieka. Być może również z tego powodu Rada, w przeciwieństwie do Komisji, unika przyznania istnienia takiego krajowego prawa.

94. Mimo to również w tym zakresie możliwa jest zgodna z prawami człowieka wykładnia art. 4 ust. 6 dyrektywy: zdanie drugie można bowiem interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ono państwa człon-

kowskie do stworzenia odpowiedniej możliwości sprowadzenia rodziny, jeżeli wymagają tego prawa człowieka.

95. Podobnie jak zaproponowana wyżej wykładnia art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy, również wykładnia art. 4 ust. 6 przyczyniłaby się do pozostawienia wystarczającego marginesu dla zastosowania art. 5 ust. 5 i art. 17⁶⁹.

96. Zatem także art. 4 ust. 6 dyrektywy może być interpretowany zgodnie z prawami człowieka. Nie można więc uwzględnić również tego zarzutu Parlamentu.

W przedmiocie art. 8 dyrektywy

97. Artykuł 8 akapit pierwszy dyrektywy pozostawia państwom członkowskim możliwość uwarunkowania połączenia z członkami rodziny od zgodnego z prawem pobytu przez okres dwóch lat. Akapit drugi pozwala nawet na ustanowienie okresu oczekiwania wynoszącego trzy lata od momentu złożenia wniosku o łączenie rodziny, w przypadku gdy

69 — Zobacz wyżej, pkt 86.

ustawodawstwo zainteresowanego państwa członkowskiego dotyczące łączenia rodziny i obowiązujące na dzień przyjęcia dyrektywy uwzględnić możliwości przyjęcia.

98. Rada powołuje się na okoliczność, że okresy oczekiwania są zwykłym instrumentem polityki imigracyjnej. Należy zgodzić się z nią, że okresy oczekiwania w prawie wszystkich przypadkach łączenia rodziny mogą być zgodne z prawem. Prawo do łączenia rodzin w państwie przyjmującym oparte na prawach człowieka charakteryzuje się jednak tym, że powstaje ono w wyjątkowych przypadkach, na podstawie szczególnych okoliczności. Tego rodzaju okoliczności mogą również skutkować tym, że dalsze oczekiwanie nie jest już możliwe⁷⁰. W konsekwencji należy zbadać, czy art. 8 dyrektywy w należyty sposób uwzględnia taką sytuację.

99. Zdaniem Parlamentu tak nie jest, natomiast szczególnie Komisja przedstawia propozycje o dużym stopniu szczegółowości dotyczące zgodnej wykładni. W tym zakresie należy na wstępie stwierdzić, że regulacje w sprawie okresów oczekiwania — w odróżnieniu od poddanych już badaniu regulacji w sprawie granic wieku — nie zawierają żadnych przesłanek przemawiających za uwzględnieniem wymogów przewidzianych w prawach człowieka w związku z łączeniem rodzin.

100. Jednak w nawiązaniu do nieokreślonych pojęć prawnych „mogą” (akapit pierwszy) oraz „może” (akapit drugi) wchodziłaby w rachubę zgodna z prawami człowieka wykładnia możliwości pozostawionych na mocy dyrektywy.

101. Nasuwa to pytanie, czy wystarczy, by prawo wspólnotowe pozostawiało krajowym ustawodawcom margines umożliwiający badanie z urzędu danego przypadku, które jest wymagane w oparciu o prawa człowieka, czy też treść odpowiedniego przepisu prawa wspólnotowego musi przynajmniej zawierać punkt odniesienia do takiego badania. Decydujące znaczenie dla niniejszej sprawy mają rozważania dotyczące odpowiedzialności odpowiednio ustawodawcy wspólnotowego i parlamentów krajowych w zakresie przestrzegania praw człowieka oraz przejrzystości prawa.

102. Pojęcia „mogą” i „może” interpretowane w świetle art. 63 akapit drugi WE, to jest jednej z podstaw kompetencji prawodawczej odsyłającej do zobowiązań międzynarodowych, motywu 2 dyrektywy, zgodnie z którym jest ona zgodna z prawami podstawowymi oraz uwzględnia zasady uznane w szczególności w art. 8 EKPC i w karcie praw podstawowych, a także w świetle ogólnych zasad prawa wspólnotowego, oznaczałyby, że państwa członkowskie mogą wyma-

70 — Zobacz orzeczenie austriackiego Verfassungsgerichtshof z dnia 8 października 2003 r., cytowane w przypisie 64, III pkt 2 lit. c).

gać okresów oczekiwania jedynie w wyjątkowo poważnych przypadkach, które należy brać pod uwagę zgodnie z art. 8 EKPC.

z prawami człowieka wykładni art. 8 dyrektywy w konsekwencji powoduje co najwyżej przesunięcie problemów.

103. Taka wykładnia pojęć „mogą” i „może” jest wprawdzie możliwa, ale nie oczywista. Po pierwsze, art. 8 dyrektywy definiuje bowiem przede wszystkim swobodę ustawodawców państw członkowskich w stosunku do ustawodawcy wspólnotowego, normując wyjątki od prawa do łączenia rodzin wprowadzonego na podstawie prawa wtórnego. Pojęcia „mogą” i „może” oznaczają więc, że w odróżnieniu od prawodawcy wspólnotowego państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzania okresów oczekiwania trwających do dwóch lat, które wyjątkowo mogą zostać przedłużone o kolejne trzy lata. Jeżeli państwo członkowskie dokona — o ile można tak to określić — jednowymiarowej transpozycji — bez uwzględnienia własnych zobowiązań wynikających z praw człowieka — regulacje państw członkowskich w sprawie okresów oczekiwania będą również przyjmowane bez wymaganej na mocy orzecznictwa ETPC możliwości wzięcia pod uwagę poważnych przypadków. Krajowa administracja będzie musiała stosować takie przepisy. Ta sytuacja nie pozwoli również na zastosowanie art. 5 ust. 5 oraz art. 17 dyrektywy. Naruszenia praw podstawowych i praw człowieka w odnośnych poważnych przypadkach można by uniknąć jedynie poprzez ochronę sądową — w pewnych okolicznościach po przedłożeniu Trybunałowi pytania prejudycjalnego. Próba zgodnej

104. Nawiązanie do praw człowieka w motywie 2 dyrektywy wspiera wręcz tego rodzaju błędną jednowymiarową transpozycję. Zamiast przypominać państwom członkowskim o ich zobowiązaniach w dziedzinie praw podstawowych i praw człowieka, motyw ten stanowi, że dyrektywa — w takiej formie, w jakiej została sformułowana — jest zgodna z tymi prawami. Jeżeli państwa członkowskie będą polegać na ocenie ustawodawcy wspólnotowego, nie będą miały powodu do rozważania jakichkolwiek kwestii związanych z prawami podstawowymi i prawami człowieka, które nie są zawarte w treści dyrektywy.

105. W konsekwencji art. 8 dyrektywy w takiej formie, w jakiej został sformułowany, jest co najmniej niezrozumiały. Jego dwuznaczność spowodowana nieuwzględnieniem poważnych przypadków zwiększa ryzyko naruszeń praw człowieka. Naruszenia te będą mogły zostać przypisane nie tylko ustawodawcy krajowemu dokonującemu transpozycji, ale także prawodawcy wspólnotowemu. Wymogi efektywnej ochrony praw człowieka oraz przejrzystości prawa powodują zatem, że art. 8 dyrektywy jest sprzeczny z prawem wspólnotowym.

3. W przedmiocie równego traktowania

106. Parlament twierdzi, że rozróżnianie pomiędzy młodszymi i starszymi dziećmi, pomiędzy dziećmi i małżonkami oraz dopuszczalne na podstawie dyrektywy różnice w transpozycji w poszczególnych państwach członkowskich naruszają zasadę równego traktowania.

107. Niezależnie od art. 14 EKPC, na który powołuje się Parlament, Trybunał rozwinął ogólną zasadę równości w prawa wspólnotowym, określaną w orzecznictwie także jako powszechna zasada równości, zasada równego traktowania lub zakaz dyskryminacji. Stanowi ona, że porównywalne sytuacje nie są traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie są traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione⁷¹. Rozróżnienie takie musi być przy tym proporcjonalne do wytyczonego celu⁷².

71 — Wyroki z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. 4563, pkt 25, z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt i Stapf, Rec. str. I-4475, pkt 50, z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. str. I-2737, pkt 39, z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. str. I-2569, pkt 79, z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-137/00 Milk Marque i National Farmers' Union, Rec. str. I-7975, pkt 126, z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-304/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-7655, pkt 31, oraz z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. str. I-11893, pkt 70.

72 — Wyroki Sądu z dnia 23 marca 1994 r. w sprawie T-8/93 Huet przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. str. II-103, pkt 45, z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie T-14/03 Di Marzio przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-43 i II-167, pkt 83, oraz z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie T-256/01 Pyres, RecFP str. I-A-23 i II-99, pkt 61. W sprawie „pozytywnej dyskryminacji” patrz także wyroki z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-407/98 Abrahamsson i Anderson, Rec. str. I-5539, pkt 55, oraz z dnia 30 września 2004 r. w sprawie C-319/03 Briheche, Zb.Orz. str. I-8807, pkt 31.

108. Artykuł 21 karty praw podstawowych wyraźnie zabrania określonych form dyskryminacji, a w szczególności dyskryminacji ze względu na wiek. Nawet jeżeli nie wywołuje ona jeszcze porównywalnych z prawem pierwotnym wiążących skutków prawnych⁷³, to udziela ona, jako źródło wiedzy o prawie, informacji o zagwarantowanych przez porządek prawa wspólnotowego prawach podstawowych⁷⁴. W odniesieniu do omawianej dyrektywy należy dodać, że zgodnie z jej motywem 2 powinna ona być zgodna z prawami podstawowymi uznanymi między innymi w karcie. W motywie 5 również skłania się wyraźnie państwa członkowskie do nadania mocy prawnej dyrektywie bez dyskryminowania ze względu na wiek. Zatem przy stosowaniu zasady równości w odniesieniu do dyrektywy należy położyć szczególny nacisk na zakaz dyskryminacji ze względu na wiek.

109. Jednak nie każde rozróżnienie dokonane na podstawie wieku stanowi zakazaną

73 — Podkreśla to Sąd w swoich wyrokach z dnia 28 października 2004 r. w sprawach połączonych T-219/02 i T-337/02 Lutz Herrera przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-A-319 i II-1407, pkt 88, oraz wyroku w sprawie Pyres, cytowanym w przypisie 72, pkt 66, odnosząc się do granic wiekowych, ale bez podejmowania dyskusji na temat wymogów związanych z ogólną zasadą równości wobec tych granic.

74 — Podobnie opinia rzecznika generalnego A. Tizzano przedstawiona w dniu 8 lutego 2001 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 26 czerwca 2001 r. sprawie C-173/99 BECTU, Rec. str. I-4881 pkt 28, opinia rzecznika generalnego P. Légera przedstawiona w dniu 10 lipca 2001 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 6 grudnia 2001 r. sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautali, Rec. str. I-9565, pkt 82 i 83, opinia rzecznika generalnego J. Mischa przedstawiona w dniu 20 września 2001 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 10 lipca 2003 r. sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00 Booker Aquaculture i Hydro Seafood, Rec. str. I-7411, pkt 126, opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 29 czerwca 2004 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 13 stycznia 2005 r. sprawie C-181/03 P Nardone przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-199, pkt 51, moja opinia przedstawiona w dniu 14 października 2004 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 3 maja 2005 r. sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. str. I-3565, przypis 83, oraz moja opinia przedstawiona w dniu 27 stycznia 2005 r. w zakończonej wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2005 r. sprawie C-186/04 Housieux, Zb.Orz. str. I-3299, przypis 11.

dyskryminację. Nacisk położony na wymaganą ochronę dzieci pokazuje, że wiek może być obiektywna przesłanką odmiennych sytuacji, które nie powinny być traktowane w jednakowy sposób. Zatem również granice wieku mogą być zgodne z prawem⁷⁵.

a) Odnosnie do dzieci w wieku powyżej 12 lat

110. W odniesieniu do art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy należy na wstępie zwrócić uwagę na fakt, że przepis ten nie dokonuje ogólnego rozróżnienia dzieci ze względu na ich wiek, lecz stwarza możliwość podporządkowania dzieci powyżej 12 roku życia dodatkowemu wymogowi, a mianowicie warunkom integracji, w *przypadku gdy przybywają niezależnie od pozostałej rodziny*. Nie chodzi zatem o czystą granicę wieku, lecz o rozróżnienie innego rodzaju, zgodnie z którym wiek stanowi jeden z wielu kryteriów stosowanych łącznie.

111. Jeżeli rodziny chcą sprowadzać *pojedynczo* dzieci w wieku powyżej 12 lat, ta kwestia jest w zasadzie uzależniona od ich swobodnej decyzji. Nie są one zmuszone do

poddawania dziecka warunkom integracji. Dziecko może bowiem przybyć w młodszym wieku lub wspólnie z jednym z rodziców bądź innym dzieckiem.

112. Nierówne traktowanie przybywających samodzielnie dzieci powyżej 12 roku życia w porównaniu do innych dzieci może być uzasadnione obiektywnymi względami. Zgodnie z motywem 12 dyrektywy celem jej art. 4 ust. 1 akapit ostatni jest umożliwienie wjazdu dzieciom w jak najmłodszym wieku, co ma na celu zwiększenie szans na ich integrację. Kryje się za tym uzasadniony cel państw członkowskich polegający na możliwie jak najlepszej integracji imigrantów. Ocena, że młodsze dzieci łatwiej się integrują, wchodzi w zakres uznania prawodawcy wspólnotowego.

113. Rozróżnienie jest również proporcjonalne. Wybrany środek jest właściwy, by wspierać cel integracji, ponieważ w dziedzinie łączenia rodzin traktuje gorzej rodziny, które pozwalają, by ich dzieci dorastały w kraju pochodzenia, a dopiero w późniejszym okresie sprowadzają je do państwa przyjmującego. Opracowanie mniej rygorystycznego środka nie jest łatwe. Regulacja nie jest również nieproporcjonalna w stosunku do jej celów, w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę możliwości rodzin w zakresie spowodowania przybycia dzieci bez poddania ich warunkom integracji.

⁷⁵ — Trybunał powołał się nawet na brak granicy wieku — przewidzianej jednak jako zasada ogólna w regulaminie pracowniczym — przy stwierdzeniu nieważności konkursu: wyrok z dnia 22 marca 1972 r. w sprawie 78/71 Costacurta przeciwko Komisji, Rec. str. 163, pkt 9 i nast.

114. Gdyby wyjątkowo zaistniały szczególne okoliczności, które stałyby na przeszkodzie łączeniu dzieci we wcześniejszym okresie lub wspólnie z innymi członkami rodziny, należałoby je uwzględnić przy wykładni, kształtowaniu i stosowaniu warunków integracji. W przeciwnym razie bez obiektywnych powodów nieporównywalne sytuacje faktyczne zostałyby poddane jednakowym wymogom.

115. W ramach tej wykładni art. 4 ust. 1 akapit ostatni dyrektywy jest w konsekwencji zgodny z zasadą równości.

b) Odnosnie do dzieci w wieku powyżej 15 lat

116. Granica wieku na podstawie art. 4 ust. 6 dyrektywy jest innego rodzaju niż granica określona w art. 4 ust. 1 akapit ostatni. Obejmuje ona bowiem *każde* przybycie dzieci, które ukończyły 15 rok życia przed złożeniem wniosku o łączenie rodziny. Dotyczy to zatem również rodzin, które nie mogły świadomie zdecydować się na sprowadzenie dziecka przed osiągnięciem tej granicy wieku, na przykład rodzin, które dopiero w tym momencie mogły być w ogóle łączone.

117. Mało przekonujący jest pogląd Komisji, zgodnie z którym również pod tym względem rodziny mogą uniknąć grożącej dyskryminacji poprzez złożenie w stosownym czasie wniosków o łączenie. Dyrektywa uzależnia bowiem złożenie wniosku o łączenie krewnych od spełnienia zróżnicowanych wymogów. I tak na podstawie art. 3 ust. 1 członek rodziny rozdzielonej musi posiadać dokument pobytowy o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i muszą istnieć uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu. Na podstawie art. 7 musi on również posiadać dostateczne zakwaterowanie, ubezpieczenie chorobowe dla członków rodziny oraz stabilne i wystarczające środki do życia. Jeżeli warunki te nie zostaną spełnione, wniosek może zostać oddalony. Zatem sprowadzenie zainteresowanych dzieci nie jest w zasadzie pozostawione decyzji danych rodzin. Chodzi więc ostatecznie o granicę wieku bez relatywizowania poprzez dodatkowe kryteria.

118. Jednak również w tego typu sprawach interes państw przyjmujących związany z integracją może uzasadniać nierówne traktowanie wynikające z granicy wieku. Ustawodawca może bowiem wyjść z założenia, że integracja takich nastolatków jest najprawdopodobniej znacznie trudniejsza niż integracja młodszych dzieci.

119. Do tego należy dodać, że nastolatkowie, o których mowa, po połączeniu rodziny mieszkaliby jeszcze przez krótki okres u rodziców jako małoletni, nabywając być może prawo do pobytu bez konieczności spełnienia wymagań stawianych dorosłym. W przypadku natychmiastowego przyjazdu

po złożeniu wniosku, przy uwzględnieniu granicy pełnoletności wynoszącej 18 lat, byłiby osobami małoletnimi tylko przez trzy lata. Dyrektywa dopuszcza jednak okres rozpatrywania wniosków wynoszący dziewięć miesięcy, który w wyjątkowych przypadkach może zostać jeszcze wydłużony. Nastolatki podlegający łączeniu w momencie przyjazdu mogą być prawie pełnoletni. W konsekwencji nie można wykluczyć, że dzieci po bardzo krótkim pobycie jako członkowie rodziny uzyskałyby własny dokument pobytowy — albo dlatego że państwo członkowskie nie odebrało im prawa pobytu po osiągnięciu pełnoletności na podstawie art. 16 ust. 1 lit. a) dyrektywy, albo dlatego że orzecznictwo ETPC w sprawie rozdzielania rodzin zamieszkujących wspólnie w państwie przyjmującym sprzeciwia się zakończeniu pobytu⁷⁶.

120. W tym kontekście granicę wieku należy uznać za właściwą i konieczną cechę odróżniającą. Jeżeli uwzględni się, że dzieci po ukończeniu 15 roku życia są w zasadzie w mniejszym stopniu zdane na swoich

rodziców niż młodsze dzieci, nie ma również żadnych wątpliwości, że jest to zasadne z uwagi na jej cele.

121. Jednak w takim zakresie, w jakim szczególne okoliczności danego przypadku wymagają mimo to sprowadzenia dzieci w ramach łączenia rodzin, znajduje zastosowanie prawo do łączenia rodzin wynikające z praw człowieka⁷⁷.

122. Zatem rozróżnienie zawarte w art. 4 ust. 6 dyrektywy w ramach wykładni zgodnej z prawami człowieka jest uzasadnione obiektywnymi względami.

c) W przedmiocie rozróżnienia pomiędzy sytuacją małżonków i dzieci

123. Parlament występuje również przeciwko temu, że dzieci w wieku powyżej 12 lat muszą spełniać warunki integracji, a małżonkowie nie. Dodaje, że z reguły małoletnie dzieci wymagają większej ochrony niż dorośli małżonkowie. Rada podkreśla

⁷⁶ — ETPC w utrwalonym orzecznictwie stwierdza, że sytuacja, w której osoba zostaje wydalona z kraju, w którym żyją jej krewni, może stanowić naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego, zobacz wyroki ETPC z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie *Moustaquim* przeciwko Belgii, seria A nr 193, str. 18, § 36, z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif* przeciwko Szwajcarii *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 39, oraz z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie *Radovanovic* przeciwko Austrii, § 30.

⁷⁷ — Zobacz wyżej, pkt 94.

natomiast, że celem regulacji jest wykorzystanie lepszych szans na integrację u małych dzieci.

124. Ustawodawca wspólnotowy powinien jednakże wyjść z założenia, że sytuacja małżonków i dzieci nie jest porównywalna. Na przykład celem małżeństwa jest dożywotnia wspólnota rodzinna. Rozróżnienie pomiędzy sytuacją małżonków i dzieci nie narusza zatem zasady równości.

d) W przedmiocie zarzutów wobec kształtowania możliwości

125. Wreszcie Parlament widzi w możliwościach, jakie pozostawia się państwom członkowskim, naruszenie zasady równości. W związku z przepisami regulującymi te możliwości oraz w każdym przypadku różnymi terminami dotyczącymi skorzystania z nich porównywalne sprawy w poszczególnych państwach członkowskich mogą być traktowane w różny sposób.

126. Parlament nie uwzględni jednak faktu, że Wspólnota nie jest zobowiązana do pełnej harmonizacji prawa do łączenia rodzin. Przeciwnie, może ona pozostawić państwom

członkowskim swobodę manewru, w ramach której mogą się one samodzielnie poruszać. Artykuł 63 akapit drugi traktatu zawiera w tej sprawie wręcz nakaz o charakterze prawno-politycznym⁷⁸. Pozostawienie swobody działania skutkuje jednak w sposób nieunikniony tym, że regulacje w poszczególnych państwach członkowskich różnią się od siebie. Nie może to stanowić naruszenia zasady równości⁷⁹.

C — Podsumowanie

127. Podsumowując, należy stwierdzić, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ nie jest możliwe zaskarżenie regulacji zakwestionowanych przez Parlament w oderwaniu od reszty aktu. Gdyby jednak Trybunał miał badać istotę sprawy, należałoby stwierdzić nieważność art. 4 ust. 6 dyrektywy z powodu braku konsultacji z Parlamentem, a art. 8 dyrektywy z powodu naruszenia prawa człowieka do ochrony życia rodzinnego.

⁷⁸ — Zobacz wyżej, pkt 41.

⁷⁹ — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-127/00 Hässle, Rec. str. I-14781, pkt 35 i nast.

V — W przedmiocie kosztów

sprawę. Wobec oddalenia skargi jako niedopuszczalnej Parlament należy obciążyć kosztami Rady oraz kosztami własnymi.

128. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca

129. Komisja i Republika Federalna Niemiec, zgodnie z art. 69 § 4 regulaminu, pokrywają własne koszty związane z przystąpieniem do sprawy w charakterze interwenienta.

VI — Wnioski

130. Proponuję zatem Trybunałowi następujące rozstrzygnięcie:

1. Skarga zostaje odrzucona.
2. Parlament Europejski pokrywa koszty Rady Unii Europejskiej oraz własne koszty.
3. Republika Federalna Niemiec oraz Komisja Wspólnot Europejskich pokrywają własne koszty.