

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 27 czerwca 2006 r.*

W sprawie C-540/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE,
wniesioną w dniu 22 grudnia 2003 r.,

Parlament Europejski, reprezentowany przez H. Duintjera Tebbensa i A. Caiolę,
działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń
w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez O. Petersena i M. Simm,
działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

popieranej przez

Komisję Wspólnot Europejskich, reprezentowaną przez C. O'Reilly i C. Ladenburgera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenient,

oraz przez

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez A. Tiemann oraz W. D. Plessinga i M. Lumę, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (sprawozdawca) i K. Schiemann, prezesi izb, J.P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits i A. Ó Caoimh, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 czerwca 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Parlament Europejski wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 akapit siódmy 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 rodzin (Dz.U. L 251, str. 12, zwanej dalej „dyrektywą”).
- 2 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 5 maja 2004 r. Komisja Wspólnot Europejskich oraz Republika Federalna Niemiec zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów na poparcie żądań Rady Unii Europejskiej.

Dyrektywa

- 3 Dyrektywa, mająca za podstawę traktat WE, a konkretnie jego art. 63 pkt 3 lit. a), ustala warunki, na jakich wykonywane jest prawo do łączenia rodzin, które przysługuje obywatelom państw trzecich mieszkającym zgodnie z prawem na terytorium państw członkowskich.

- 4 Motywy drugi dyrektywy ma następujące brzmienie:

„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 [Dz.U. 2000, C 364, str. 1, zwanej dalej »kartą«]”.

- 5 Motyw dwunasty dyrektywy uściśla w tym zakresie:

„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”.

- 6 Zgodnie z art. 3 dyrektywy stosuje się ją w przypadku, gdy członek rodziny rozdzielonej posiada dokument pobytowy wydany przez państwo członkowskie o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu, jeżeli członkowie jego rodziny są obywatelami państwa trzeciego posiadającymi dowolny status.

7 Artykuł 3 ust. 4 dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla korzystniejszych przepisów:

- a) dwustronnych lub wielostronnych porozumień między Wspólnotą lub Wspólnotą i jej państwami członkowskimi z jednej strony a państwami trzecimi z drugiej strony;
- b) Europejskiej karty społecznej z dnia 18 października 1961 r., zmienionej [zrewidowanej] Europejskiej karty społecznej z dnia 3 maja 1987 r. oraz europejskiej Konwencji w sprawie [o] status[ie] prawn[ym] pracowników migrujących z dnia 24 listopada 1977 r.”

8 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy przewiduje, że zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie zezwalają na wjazd i pobyt między innymi małoletnich dzieci członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka, włącznie z dziećmi przysposobionymi, jak również małoletnich dzieci włącznie z dziećmi przysposobionymi członka rodziny rozdzielonej lub jego małżonka, w przypadku gdy członek rodziny rozdzielonej sprawuje nad nimi opiekę, a dzieci pozostają na jego utrzymaniu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit szósty małoletnie dzieci określone w tym przepisie muszą znajdować się poniżej granicy wieku pełnoletności określonej w prawodawstwie danego państwa członkowskiego oraz muszą być stanu wolnego. Artykuł 4 ust. 1 akapit siódmy przewiduje:

„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”.

9 Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy ma następujące brzmienie:

„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”.

10 Artykuł 5 ust. 5 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek należytego uwzględnienia interesu małoletniego dziecka przy rozpatrywaniu wniosku.

11 Artykuł 8 dyrektywy stanowi:

„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 drodze odstępstwa, w przypadku gdy ustawodawstwo państwa członkowskiego 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”.

12 Artykuł 16 dyrektywy wymienia pewne okoliczności, w których 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.

13 Artykuł 17 dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie należyte uwzględniają 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”.

14 Zgodnie z art. 18 dyrektywy państwa członkowskie zapewniają prawne środki zaskarżenia zgodnie z ustalonymi procedurami i właściwościami, w przypadku gdy wniosek o łączenie rodziny zostaje odrzucony lub gdy ważność dokumentu pobytowego nie jest przedłużona, lub gdy dokument jest cofnięty.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

W przedmiocie zarzutu opartego na tym, że w rzeczywistości skarga nie dotyczy aktu instytucji

15 Przepisy, o stwierdzenie nieważności których wniesiono, stanowią odstępstwa od zobowiązań nałożonych przez dyrektywę na państwa członkowskie, umożliwiające

tym ostatnim stosowanie przepisów krajowych, które według Parlamentu nie przestrzegają praw podstawowych. Instytucja ta uznaje jednakże, że w zakresie w jakim dyrektywa zezwala na takie krajowe przepisy, ona sama narusza prawa podstawowe. Przywołuje w związku z tym wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. str. I-12971, pkt 84.

- 16 Rada natomiast podkreśla, że dyrektywa pozostawia państwom członkowskim swobodę działania umożliwiającą im zachowanie lub przyjęcie przepisów krajowych zgodnych z zasadą poszanowania praw podstawowych. Według niej Parlament nie wykazał, w jaki sposób przepisy ewentualnie sprzeczne z prawami podstawowymi, które mogłyby być przyjęte i stosowane przez państwa członkowskie, miałyby stanowić działanie instytucji w rozumieniu art. 46 lit. d) UE, podlegające kontroli Trybunału w zakresie przestrzegania praw podstawowych.
- 17 W każdym razie Rada chciałaby wiedzieć, w jaki sposób Trybunał może wykonywać czysto abstrakcyjną kontrolę zgodności z prawem przepisów prawa wspólnotowego, które ograniczają się do odesłania do przepisów krajowych, których treść ani sposób stosowania nie są jeszcze znane. Potrzeba uwzględnienia konkretnych okoliczności została wskazana w wyroku z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-60/00 Carpenter, Rec. str. I-6279, oraz w ww. wyroku w sprawie Lindqvist.
- 18 Komisja twierdzi, że wykonywana przez Trybunał kontrola przestrzegania praw podstawowych stanowiących część zasad ogólnych prawa wspólnotowego nie może ograniczać się jedynie do sytuacji, w której przepis dyrektywy zobowiązywałby państwa członkowskie do wydania określonych przepisów naruszających te prawa podstawowe, lecz powinna również rozciągać się na przypadek, w którym dyrektywa wyraźnie zezwala na takie przepisy. W istocie nie należy oczekiwać od państw członkowskich, że same zdadzą sobie sprawę z tego, że określony przepis, na który

zezwoiliła dyrektywa wspólnotowa, jest sprzeczny z prawami podstawowymi. Komisja podsumowuje zatem, że nie można wyłączyć kontroli Trybunału z tego powodu, że sporne przepisy dyrektywy poprzestają na odesłaniu do prawa krajowego.

- 19 Podkreśla ona jednakże, że Trybunał powinien stwierdzić nieważność przepisów, takich jak przepisy stanowiące przedmiot skargi, tylko wtedy gdy niemożliwe byłoby dokonanie ich wykładni w sposób zgodny z prawami podstawowymi. Jeśli sporny przepis, w świetle zwykłych reguł wykładni, pozostawia zakres uznania, Trybunał powinien raczej dookreślić jego wykładnię, zgodną z prawami podstawowymi.
- 20 Parlament odpowiada, że dokonanie a priori wykładni dyrektywy przez Trybunał, tak jak proponuje Komisja, skutkowałoby ustanowieniem środka zaradczego, który wkraczałby w kompetencje prawodawcy wspólnotowego.

Ocena Trybunału

- 21 Kwestię tę należy rozważyć, tak jak zrobił to rzecznik generalny w pkt 43–45 swojej opinii, z punktu widzenia dopuszczalności skargi. Rada generalnie kwestionuje twierdzenie, jakoby skarga dotyczyła aktu instytucji, powołując się na to, że jedynie stosowanie obowiązujących lub przyjętych zgodnie z dyrektywą przepisów krajowych mogłoby, w zależności od przypadku, naruszać prawa podstawowe.
- 22 W związku z tym okoliczność, że zaskarżone przepisy dyrektywy przyznają państwom członkowskim pewien zakres uznania i zezwalają im na stosowanie w pewnych okolicznościach uregulowań krajowych stanowiących odstępstwa od podstawowych zasad ustanowionych w dyrektywie, nie może skutkować wyłączeniem tych przepisów spod kontroli legalności dokonywanej przez Trybunał na mocy art. 230 WE.

- 23 Ponadto przepis prawa wspólnotowego może jako taki naruszać prawa podstawowe, jeśli obliguje państwa członkowskie do przyjęcia lub zachowania w mocy przepisów krajowych naruszających te prawa lub zezwala im na to w sposób wyraźny lub dorozumiany.
- 24 Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut niedopuszczalności oparty na tym, że skarga nie dotyczy w rzeczywistości aktu instytucji.

W przedmiocie rozdzielnosci przepisów, o stwierdzenie nieważności których wniesiono

- 25 Republika Federalna Niemiec podkreśla na wstępie wagę, jaką ma dla niej art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, który jej zdaniem zawiera jeden z naczelných punktów kompromisu, dzięki któremu było możliwe przyjęcie dyrektywy, przy wymaganej tu jednomyślności. Przypomina ona, że stwierdzenie częściowej nieważności aktu prawnego jest możliwe jedynie w przypadku, gdy akt ten składa się z kilku elementów, które mogą zostać od siebie oddzielone, i gdy tylko jeden z tych elementów jest bezprawny z uwagi na naruszenie prawa wspólnotowego. W niniejszym przypadku nie byłoby możliwe oddzielenie zasady dotyczącej łączenia rodzin, o której mowa w art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, od reszty dyrektywy. Ewentualny wyrok stwierdzający częściową nieważność wkraczałby w kompetencje prawodawcy wspólnotowego w taki sposób, że tylko stwierdzenie nieważności całości dyrektywy byłoby możliwe.
- 26 Parlament kwestionuje twierdzenie, jakoby art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy nie stanowił elementu dającego się oddzielić od reszty dyrektywy tylko z tego względu, że jego brzmienie jest wynikiem kompromisu politycznego, który umożliwił przyjęcie dyrektywy. Według niego należy po prostu sprawdzić, czy oddzielenie elementu dyrektywy jest prawnie możliwe. W zakresie w jakim przepisy wymienione

w skardze stanowią odstępstwa od zasad ogólnych ustanowionych przez dyrektywę, stwierdzenie ich nieważności nie zagraża ani strukturze, ani skuteczności całej dyrektywy, której wagę dla wprowadzenia w życie prawa do łączenia rodzin Parlament uznaje.

Ocena Trybunału

- 27 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, stwierdzenie częściowej nieważności wspólnotowego aktu prawnego jest możliwe jedynie w przypadku, gdy elementy, o których stwierdzenie nieważności się wnosi, mogą zostać oddzielone od reszty aktu (zob. w szczególności wyroki z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-11221, pkt 45 i 46, z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-937, pkt 29, z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-239/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-10333, pkt 33, z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. str. I-4021, pkt 12, oraz z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-36/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-2981, pkt 9).
- 28 Podobnie Trybunał wielokrotnie orzekał, iż wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia częściowej nieważności aktu jest zmiana jego istoty (wyrok z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 Francja i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1375, pkt 257, oraz ww. wyroki w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 46, w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 34, w sprawie Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 13, oraz w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 13).
- 29 W niniejszej sprawie sprawdzenie rozdzielności przepisów, o stwierdzenie nieważności których wniesiono, wymaga zbadania istoty sporu, tzn. zakresu wspomnianych przepisów, dla oceny, czy stwierdzenie ich nieważności zmieniałoby ducha i istotę dyrektywy.

Skarga

W przedmiocie norm prawnych, w świetle których można dokonać kontroli legalności dyrektywy

30 Parlament podnosi, że zaskarżone przepisy naruszają prawa podstawowe, a w szczególności prawo do życia rodzinnego i prawo do bycia niedyskryminowanym, które gwarantuje Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”) i które wynikają z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim Unii Europejskiej, będące zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego, których Unia zobowiązuje się przestrzegać na podstawie art. 6 ust. 2 UE, do którego odsyła art. 46 lit. d) UE w zakresie działań instytucji.

31 Parlament podnosi najpierw prawo do poszanowania życia rodzinnego, ujęte w art. 8 EKPC, które w wykładni Trybunału obejmuje również prawo do łączenia rodzin (ww. wyrok w sprawie Carpenter, pkt 42, oraz wyrok z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-109/01 Akrich, Rec. str. I-9607, pkt 59). Ta sama zasada została powtórzona w art. 7 karty, która według Parlamentu stanowi użyteczną wskazówkę dla wykładni przepisów EKPC, gdyż sporządza listę istniejących praw podstawowych, nawet jeśli nie wywołuje ona wiążących skutków prawnych. Przywołuje ponadto art. 24 karty, poświęcony prawom dziecka, którego ust. 2 przewiduje, że „we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych zarówno przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, przede wszystkim należy się kierować najlepiej pojętym interesem dziecka”, a ust. 3 — że „każde dziecko ma prawo do regularnego utrzymywania osobistych stosunków i bezpośrednich kontaktów z obydwojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesem”.

32 Parlament podnosi następnie zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek osób o które chodzi, uwzględnioną w art. 14 EKPC i wyraźnie ujętą w art. 21 ust. 1 karty.

33 Parlament powołuje się również na postanowienia międzynarodowych konwencji sporządzonych pod egidą Narodów Zjednoczonych: art. 24 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, przyjętego w dniu 19 grudnia 1966 r., który wszedł w życie w dniu 23 marca 1976 r., Konwencję o prawach dziecka przyjętą w dniu 20 listopada 1989 r., która weszła w życie w dniu 2 września 1990 r., Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników-migrantów i członków ich rodzin, przyjętą w dniu 18 grudnia 1990 r., która weszła w życie w dniu 1 lipca 2003 r., jak również Deklarację praw dziecka, uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1959 r. [rezolucja 1386(XIV)]. Parlament przypomina ponadto zalecenie nr R (94) 14 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie spójnej i zintegrowanej polityki rodzinnej, jak również zalecenie nr R (99) 23 tego komitetu dla państw członkowskich z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie łączenia rodzin uchodźców oraz innych osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Parlament powołuje się wreszcie na niektóre konstytucje państw członkowskich Unii Europejskiej.

34 Rada zauważa, że Wspólnota nie jest umawiającą się stroną różnych aktów międzynarodowego prawa publicznego przywoływanych przez Parlament. W każdym razie normy te wymagają jej zdaniem po prostu poszanowania i uwzględniania interesu dzieci, lecz nie ustanawiają prawa absolutnego w zakresie łączenia rodzin. Rada zauważa również, że według niej nie ma potrzeby badania skargi w odniesieniu do karty, gdyż ta nie stanowi źródła prawa wspólnotowego.

Ocena Trybunału

35 Prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał wzoruje się na tradycjach konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, jak również na wytycznych znajdujących się w aktach międzynarodowych dotyczących ochrony prawa człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie współpracowały lub do

których przystąpiły. EKPC ma w tym kontekście szczególne znaczenie (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. str. I-2925, pkt 41, opinia nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. str. I-1759, pkt 33, wyroki z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Conolly przeciwko Komisji, Rec. str. I-1611, pkt 37, z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 Roquette Frères, Rec. str. I-9011, pkt 25, z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, pkt 71, i z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. str. I-9609, pkt 33).

³⁶ Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 2 UE „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w [EKPC] oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

³⁷ Trybunał miał już okazję przypomnieć, że Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych jest jednym z wielu aktów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, które Trybunał uwzględni dla celów stosowania zasad ogólnych prawa wspólnotowego (zob. w szczególności wyroki z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem przeciwko Komisji, Rec. str. 3283, pkt 31; z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-197/89 Dzodzi, Rec. str. I-3763, pkt 68, oraz z dnia 17 lutego 1998 r. w sprawie C-249/96 Grant, Rec. str. I-621, pkt 44). Tak jest również w przypadku wspomnianej Konwencji o prawach dziecka, która tak jak wspomniany pakt, wiąże każde z państw członkowskich.

³⁸ Jeżeli chodzi o kartę, to została ona uroczyście proklamowana przez Parlament, Radę i Komisję w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. Choć karta ta nie stanowi wiążącego aktu prawnego, prawodawca wspólnotowy uznał jednakże jej wagę, potwierdzając, w motywie drugim dyrektywy, że dyrektywa ta przestrzega zasad uznanych nie tylko przez art. 8 EKPC, lecz również przez kartę. Skądinąd głównym celem karty, jak wynika to z jej preambuły, jest potwierdzenie „praw [...] wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom

członkowskim, z Traktatu o Unii Europejskiej, traktatów wspólnotowych, [...] [EKPC], kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału [...] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

- 39 Co do innych aktów prawa międzynarodowego przywołanych przez Parlament — z zastrzeżeniem Europejskiej karty społecznej, o której będzie mowa w pkt 107 niniejszego wyroku — nie wydaje się w żadnym razie, żeby zawierały one postanowienia zapewniające szerszą ochronę praw dziecka niż postanowienia zawarte w już przywołanych aktach.

W przedmiocie art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy

- 40 Parlament podnosi, że uzasadnienie art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, znajdujące się w motywie dwunastym dyrektywy, nie jest przekonujące i że prawodawca wspólnotowy pomylił pojęcie „warunków integracji” z „celem integracji”. Ponieważ jednym z najważniejszych sposobów udanej integracji małoletniego dziecka jest połączenie go z rodziną, niewłaściwy jest jego zdaniem wymóg testu integracji, zanim dziecko członka rodziny rozdzielonej do niego dołączy. Czyniłoby to łączenie rodzin niewykonalnym i stanowiłoby zaprzeczenie tego prawa.
- 41 Instytucja ta również podnosi, że brak definicji pojęcia integracji w dyrektywie zezwala państwom członkowskim na znaczne ograniczenie prawa do łączenia rodzin.
- 42 Prawo to jest chronione przez art. 8 EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, a warunki integracji przewidziane przez ustawodawstwo krajowe nie wchodzą w zakres słusznych celów, mogących

uzasadniać ingerencję, o których mowa w art. 8 ust. 2 EKPC, jakimi są: bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności lub ochrona praw i wolności innych osób. W każdym razie, wszelka ingerencja powinna być uzasadniona i proporcjonalna. Tymczasem art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy nie wymaga żadnej równowagi pomiędzy rozpatrywanymi interesami.

43 Dyrektywa jest ponadto wewnętrznie sprzeczna, gdyż nie przewiduje ograniczenia opartego o warunki integracji odnośnie do małżonka członka rodziny rozdzielonej.

44 Dyrektywa ustanawia ponadto dyskryminację wyłącznie ze względu na wiek dziecka, która nie znajduje obiektywnego uzasadnienia i jest sprzeczna z art. 14 EKPC. Zachęcanie rodziców do spowodowania przybycia dzieci poniżej 12 roku życia nie uwzględnia przeciwności życia gospodarczego i społecznego, które przez dłuższy lub krótszy okres utrudniają rodzinie przyjęcie dziecka. Ponadto cel integracji może być osiągnięty za pomocą mniej radykalnych środków, takich jak środki integracji małoletniego po zezwoleniu na wjazd na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

45 Wreszcie Parlament podkreśla, że klauzula standstill [klauzula wstrzymania biegu procedury legislacyjnej] jest mniej restrykcyjna niż zwykle klauzule standstill, ponieważ ustawodawstwo krajowe powinno istnieć dopiero na dzień wykonania dyrektywy. Swoboda działania pozostawiona państwom członkowskim stoi jego zdaniem w sprzeczności z celem dyrektywy, jakim jest wprowadzenie wspólnych kryteriów wykonywania prawa do łączenia rodzin.

46 Rada, popierana przez rząd niemiecki i Komisję, podnosi, że prawo do poszanowania życia rodzinnego nie jest samo w sobie równoważne z prawem do łączenia rodzin.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wystarczy, by życie rodzinne było możliwe, na przykład w państwie pochodzenia.

- 47 Podkreśla również, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał w swoim orzecznictwie, że odmowa łączenia rodzin w ramach polityki imigracyjnej jest uzasadniona przez co najmniej jeden z celów wymienionych w art. 8 ust. 2 EKPC. Według Rady taka odmowa może opierać się na celu art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, czyli skutecznej integracji małoletnich imigrantów przez zachęcenie rozdzielonych rodzin imigrantów do spowodowania przybycia ich małoletnich dzieci w wieku poniżej 12 roku życia do przyjmującego państwa członkowskiego.
- 48 Wybór 12 lat nie jest arbitralny, lecz był uzasadniony tym, że przed tą granicą wiekową dzieci są w fazie rozwoju, która jest ważna dla możliwości ich integracji w społeczeństwie. To właśnie wyraża motyw dwunasty dyrektywy. Rada podnosi w tym względzie, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie stwierdził naruszenia art. 8 EKPC w sprawach dotyczących łączenia małoletnich w wieku poniżej 12 lat.
- 49 Uzasadnione jest jej zdaniem zastosowanie warunków integracji wobec dzieci powyżej 12 lat, a już nie wobec małżonka członka rodziny rozdzielonej, z uwagi na to, że dzieci spędzą, co do zasady, dłuższą część życia w przyjmującym państwie członkowskim niż ich rodzice.
- 50 Rada podkreśla, że dyrektywa nie przesądza z góry wyniku równoważenia interesów indywidualnych i zbiorowych pojawiających się w niniejszym przypadku i przypomina, że art. 17 i art. 5 ust. 5 tej dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do uwzględniania interesów chronionych na podstawie EKPC oraz Konwencji o prawach dziecka.

- 51 Należy również podnieść, że klauzula standstill, zawarta w art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, nie podważa zgodności z prawem tego przepisu. Odesłanie do „[daty] wykonania” dyrektywy jest słusznym wyborem politycznym prawodawcy wspólnotowego, uzasadnionym tym, że państwo członkowskie, które chciało powołać się na to odstępstwo nie zakończyło procesu legislacyjnego wydawania przepisów krajowych, o których mowa. Lepszym rozwiązaniem był wybór ostatecznie zastosowanego kryterium niż czekanie z przyjęciem dyrektywy na zakończenie tego procesu.

Ocena Trybunału

- 52 Na wstępie należy przypomnieć, że prawo do poszanowania życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 EKPC stanowi część praw podstawowych, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału są chronione we wspólnotowym porządku prawnym (ww. wyroki w sprawie Carpenter, pkt 41, i w sprawie Akrich, pkt 58 i 59). To prawo do mieszkania z bliskimi krewnymi wiąże się dla państw członkowskich bądź z obowiązkami nieczynienia, jeśli jedno z nich jest zobowiązane do niewydalania osoby, bądź czynienia, jeśli jest zobowiązane do zezwalania osobie na wjazd i pobyt na swoim terytorium.
- 53 Jak już Trybunał orzekł, nawet jeśli EKPC nie gwarantuje jako prawa podstawowego prawa cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium określonego państwa, to wydalenie osoby z kraju, w którym żyją jego bliscy krewni może stanowić ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego, które jest chronione na podstawie art. 8 ust. 1 tej konwencji (ww. wyroki w sprawie Carpenter, pkt 42, i w sprawie Akrich, pkt 59).
- 54 Ponadto, jak orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w § 31 wyroku z dnia 21 grudnia 2001 r. w sprawie Sen przeciwko Niderlandom, „art. 8 [EKPC] może rodzić zobowiązania czynienia związane ze skutecznym »poszanowaniem« życia

rodzinnego. Zasady stosujące się do takich zobowiązań są porównywalne z zasadami odnoszącymi się do zobowiązań nieczynienia. W obu przypadkach należy zważać na słuszną równowagę, którą musi być zachowana między konkurencyjnym interesem jednostki i społeczeństwa jako całości; w obu przypadkach również państwo dysponuje pewnym zakresem uznania (wyrok w sprawie Gül [przeciwko Szwajcarii, z dnia 19 lutego 1996 r., *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I], str. 174, § 38, i w sprawie Ahmut [przeciwko Niderlandom, z dnia 28 listopada 1996 r., *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, str. 2030], § 63)".

55 W § 36 ww. wyroku w sprawie Sen przeciwko Niderlandom Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał zasady obowiązujące w zakresie łączenia rodzin, wyrażone w ww. wyrokach w sprawie Gül przeciwko Szwajcarii, § 38, i w sprawie Ahmut przeciwko Niderlandom, § 67, w sposób następujący:

„a) Zakres obowiązku państwa zezwolenia na wjazd na jego terytorium bliskich krewnych imigrantów zależy od sytuacji zainteresowanych oraz interesu ogólnego.

b) Zgodnie z utrwaloną zasadą prawa międzynarodowego państwa mają prawo, nie naruszając zobowiązań traktatowych, wykonywać kontrolę wjazdu osób nieposiadających obywatelstwa tego państwa na jego terytorium.

c) W dziedzinie imigracji wykładni art. 8 nie można dokonywać w ten sposób, że na państwie spoczywa ogólny obowiązek poszanowania wyboru przez małżeństwa ich wspólnego miejsca zamieszkania oraz zezwalania na łączenie rodzin na jego terytorium”.

- 56 Europejski Trybunał Praw Człowieka dodał, że w swojej analizie uwzględnia wiek dzieci, ich sytuację w państwie pochodzenia oraz stopień zależności od rodziców (ww. wyrok w sprawie *Sen przeciwko Niderlandom*, § 37; zob. również wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie *Rodrigues da Silva przeciwko Niderlandom*, § 39).
- 57 Konwencja o prawach dziecka również uznaje zasadę poszanowania życia rodzinnego. Opiera się ona na uznaniu, wyrażonym w motywie szóstym, że w celu harmonijnego rozwoju osobowości dziecka powinno ono wyrastać w środowisku rodzinnym. Artykuł 9 ust. 1 tej konwencji przewiduje również, że państwa zapewnią, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, a zgodnie z art. 10 ust. 1 z obowiązku tego wynika, że wszystkie 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.
- 58 W art. 7 karty zostało uznane również prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Postanowienie to należy interpretować w świetle obowiązku uwzględnienia najlepiej pojętego interesu dziecka, o którym mowa w art. 24 ust. 2 tej karty, i zwracając uwagę na potrzebę regularnego utrzymywania osobistych stosunków z obydwójgiem rodziców przez dziecko, o czym mowa w art. 24 ust. 3.
- 59 Dokumenty te podkreślają wagę życia rodzinnego dla dziecka i zalecają państwom uwzględnianie jego interesu, lecz nie tworzą prawa podmiotowego do wjazdu na terytorium państwa dla członków rodziny i nie mogą być interpretowane w sposób pozbawiający państwa pewnego zakresu uznania przy badaniu wniosków o łączenie rodzin.

- 60 Wykraczając poza te postanowienia, art. 4 ust. 1 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie szczegółowe zobowiązania czynienia, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe, gdyż nakazuje im, w sytuacjach określonych przez dyrektywę, zezwolić na łączenie niektórych krewnych członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania z zakresu uznania.
- 61 Jeżeli chodzi o art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, to w ściśle określonych okolicznościach, tzn. gdy dziecko powyżej 12 roku życia przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, skutkuje on częściowym zachowaniem zakresu uznania państw członkowskich pozwalając im na to, by — przed zezwoleniem na wjazd i pobyt dziecka na mocy tej dyrektywy — sprawdziły, czy dziecko to spełnia warunki integracji określone w istniejącym ustawodawstwie tego państwa członkowskiego na dzień implementacji niniejszej dyrektywy.
- 62 Nie można uznać takiego skutku art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy za stojący na przeszkodzie wykonywaniu prawa do poszanowania życia rodzinnego. W kontekście bowiem dyrektywy, nakładającej na państwa członkowskie szczegółowe zobowiązania czynienia, przepis ten zachowuje po stronie tych państw ograniczony zakres uznania, który nie różni się od zakresu przyznanego im przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzecznictwie dotyczącym tego prawa dla zrównoważenia sprzecznych interesów w każdej konkretnej sytuacji faktycznej.
- 63 Ponadto, jak stanowi art. 5 ust. 5 dyrektywy, państwa członkowskie, dokonując takiego równoważenia interesów, powinny należycie uwzględnić interes małoletniego dziecka.
- 64 Należy ponadto uwzględnić art. 17 dyrektywy, który wymaga, by państwa członkowskie należycie uwzględniły charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby i czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny,

a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia. Jak wynika z pkt 56 niniejszego wyroku, takie kryteria odpowiadają kryteriom uwzględnianym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka przy badaniu, czy państwo, które odrzuciło wniosek o łączenie rodziny, właściwie zrównoważyło sporne interesy.

⁶⁵ Wreszcie wiek dziecka i okoliczność, że przybywa ono niezależnie od swojej rodziny, stanowią również elementy uwzględniane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który bierze pod uwagę związki dziecka z członkami jego rodziny w państwie pochodzenia, a także związki ze środowiskiem kulturalnym i językowym tego państwa (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawie Ahmut przeciwko Niderlandom, § 69 i w sprawie Gül przeciwko Szwajcarii, § 42).

⁶⁶ Nie wydaje się, aby warunki integracji były jako takie sprzeczne z prawem do poszanowania życia rodzinnego wyrażonym w art. 8 EKPC. Jak zostało przypomniane, wykładni tego prawa nie można dokonywać w ten sposób, że bezwzględnie zobowiązuje ono państwo członkowskie do zezwalania na łączenie rodzin na jego terytorium, a art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy pozostawia jedynie państwu członkowskiemu zakres uznania, ograniczając go do badania warunku określonego przez ustawodawstwo krajowe, przy zachowaniu zwłaszcza zasad wyrażonych w art. 5 ust. 5 i art. 17 dyrektywy. W każdym razie potrzeba integracji może wynikać z wielu uzasadnionych celów, o których mowa w art. 8 ust. 2 EKPC.

⁶⁷ W przeciwieństwie do tego co podnosi Parlament, prawodawca wspólnotowy nie pomylił warunków integracji, o których mowa w art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, z celem integracji małoletnich, który mógłby, według Parlamentu, być osiągnięty za pomocą środków takich jak środki ułatwiające ich integrację po zezwoleniu na wjazd na terytorium państwa. Chodzi tu w istocie o dwie różne kwestie. Jak wynika z motywu dwunastego dyrektywy, możliwość ograniczenia prawa do łączenia rodzin w odniesieniu do dzieci w wieku powyżej 12 lat, które

początkowo nie zamieszkiwały z członkiem rodziny rozdzielonej, ma na celu uwzględnienie możliwości integracji dzieci od najmłodszego wieku i gwarantuje, że zdobędą wykształcenie i posiadą konieczną znajomość języków w szkole.

- 68 W ten sposób prawodawca wspólnotowy uznał, że powyżej granicy wieku 12 lat cel integracji może nie być tak łatwo osiągnięty i w rezultacie przewidział, że państwo członkowskie ma możliwość uwzględnienia minimalnego poziomu zdolności integracji przy wydawaniu decyzji o zezwoleniu na wjazd i pobyt na mocy dyrektywy.
- 69 Warunki integracji w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy mogą zatem być uwzględnione w ramach badania wniosku o łączenie rodzin i prawodawca wspólnotowy nie zaprzeczył sobie, zezwalając państwu członkowskim, w szczególnych okolicznościach przewidzianych przez ten przepis, na badanie wniosku zważywszy na te warunki w kontekście dyrektywy, której celem ogólnym, jak wynika z motywu czwartego, jest ułatwienie integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich poprzez umożliwienie życia rodzinnego dzięki łączeniu rodzin.
- 70 Braku definicji pojęcia integracji nie można interpretować jako zezwolenia państwu członkowskim na użycie tego pojęcia w sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, a w szczególności z prawami podstawowymi. W istocie państwa członkowskie, które chciałyby skorzystać z odstępstwa, nie mogą używać nieokreślonego pojęcia integracji, lecz powinny stosować warunki integracji przewidziane przez ustawodawstwo istniejące w dniu implementacji dyrektywy dla zbadania szczególnej sytuacji dziecka w wieku powyżej 12 lat, przybywającego niezależnie od pozostałej rodziny.
- 71 W rezultacie wykładni art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy nie można dokonywać w ten sposób, że zezwala on państwu członkowskim, w sposób wyraźny lub dorozumiany, na uchwalanie przepisów implementujących, które byłyby sprzeczne z prawem do poszanowania życia rodzinnego.

- 72 Parlament nie wykazał, na czym miałyby polegać niezgodność klauzuli standstill, zawartej w art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, z normą prawną wyższego rzędu. Skoro prawodawca wspólnotowy nie naruszył prawa do poszanowania życia rodzinnego poprzez zezwolenie państwom członkowskim, w niektórych okolicznościach, na uwzględnianie warunków integracji, wolno mu ustalać granice tego zezwolenia. W rezultacie nie ma znaczenia to, że przepisy krajowe określające warunki integracji, które mogą być brane pod uwagę, mają istnieć dopiero w dniu wykonania dyrektywy, a nie w dniu jej wejścia w życie czy jej przyjęcia.
- 73 Nie wydaje się również, by prawodawca wspólnotowy nie poświęcił wystarczającej uwagi interesowi dzieci. W istocie treść art. 4 ust. 1 dyrektywy świadczy o tym, że najlepiej pojęty interes dziecka był priorytetem przy uchwalaniu tego przepisu i nie wydaje się, by jego siódmy akapit nie uwzględniał w wystarczającym stopniu interesu dziecka lub upoważniał państwa członkowskie, które dokonują wyboru warunków integracji, do jego nieuwzględniania. Wręcz przeciwnie, jak zostało przypomniane w pkt 63 niniejszego wyroku, art. 5 ust. 5 dyrektywy wymaga, by państwa członkowskie należycie uwzględniały interes małoletniego dziecka.
- 74 W tych okolicznościach wybór granicy 12 lat nie wydaje się kryterium naruszającym zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, jako że chodzi o kryterium odpowiadające pewnemu etapowi życia małoletniego dziecka, w którym dziecko to mieszkało już dość długo w państwie trzecim bez członków swojej rodziny, tak że integracja w innym środowisku może wywołać więcej trudności.
- 75 Ponadto okoliczność, że małżonek i dziecko w wieku ponad 12 lat nie są traktowani tak samo, nie może być uznana za nieuzasadnioną dyskryminację małoletniego dziecka. W istocie celem małżeństwa jest stworzenie trwałej wspólnoty życiowej

małżonków, podczas gdy dziecko powyżej 12 roku życia niekoniecznie pozostanie długo ze swymi rodzicami. Stąd zasadne jest to, że prawodawca wspólnotowy uwzględni te różne sytuacje i nie przeczy sobie, przyjmując różne reguły ich dotyczące.

- 76 Z powyższego wynika, że nie można uznać, by art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy naruszał podstawowe prawo do poszanowania życia rodzinnego, obowiązek uwzględniania najlepiej pojętego interesu dziecka lub zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, ani sam w sobie, ani poprzez zezwolenie państwom członkowskim w sposób wyraźny czy dorozumiany na takie działanie.

W przedmiocie art. 4 ust. 6 dyrektywy

- 77 Z powodów podobnych do podnoszonych przy analizie art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy Parlament twierdzi, że art. 4 ust. 6 dyrektywy, zezwalający państwom członkowskim na żądanie, by wnioski dotyczące łączenia rodziny małoletnich dzieci były przedkładane przed ukończeniem prze nie 15 roku życia, również stanowi naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego i zasady niedyskryminacji ze względu na wiek. Nadto państwa członkowskie mają swobodę uchwalania nowych przepisów derogacyjnych do dnia wykonania dyrektywy. Wreszcie leżący po stronie państw członkowskich czyniących użytek z tego odstępstwa obowiązek rozpatrywania wniosków o wjazd i pobyt złożony przez małoletnie dzieci powyżej 15 roku życia na „podstawie innej” niż łączenie rodziny, która nie jest określona, pozostawia duży zakres uznania władzom krajowym i tworzy niepewność prawną.
- 78 Tak jak w odniesieniu do art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy, Parlament podnosi, że cel integracji może być osiągnięty za pomocą mniej radykalnych środków niż dyskryminacja ze względu na wiek, nieuzasadniona obiektywnie i w rezultacie arbitralna.

- 79 Rada twierdzi, iż art. 4 ust. 6 dyrektywy może być wykonywany, na poziomie krajowym, zgodnie z prawami podstawowymi, a w szczególności proporcjonalnie do wytyczonego celu. Celem jest zachęcenie rodzin imigranckich do ściągnięcia ich małoletnich dzieci w jak najmłodszym wieku dla ułatwienia ich integracji. Chodzi tu o słuszny cel stanowiący część polityki imigracyjnej i wchodzący w zakres stosowania art. 8 ust. 2 EKPC.
- 80 Szeroka formuła „innej podstawy” nie powinna być kwestionowana jako źródło niepewności prawnej, gdyż ma na celu sprzyjanie pozytywnym decyzjom w większości rozpatrywanych wniosków.
- 81 Granica 15 lat została wybrana w celu objęcia największej liczby przypadków, nie wykluczając przy tym edukacji małoletnich w przyjmującym państwie członkowskim. Arbitralna dyskryminacja nie ma zatem miejsca. Rada podnosi, że taki wybór wchodzi w zakres jej uprawnień dyskrejonalnych jako prawodawcy.
- 82 Komisja uznaje, że art. 4 ust. 6 dyrektywy nie stanowi naruszenia art. 8 EKPC, gdyż prawa, z jakich zainteresowane osoby mogą korzystać na mocy tej konwencji, pozostają w całości zachowane. W istocie przepis ten wymaga od państw członkowskich zbadania innej możliwej podstawy prawnej wniosku o zezwolenie na wjazd na jego terytorium tego dziecka i wydania zgody na taki wjazd, jeśli spełnione są przesłanki prawne. Powinno to obejmować prawo oparte bezpośrednio na art. 8 EKPC i umożliwić badanie każdego wniosku o zezwolenie na wjazd złożonego przez dziecko w wieku 15 lat i więcej.

- 83 Granica wieku ustalona na 15 lat nie jest nieracjonalna i tłumaczy się ją związkiem istniejącym pomiędzy art. 4 ust. 6 dyrektywy a trzyletnim okresem oczekiwania, o którym mowa w art. 8 tej dyrektywy. Chodzi tu jej zdaniem w istocie o niewydawanie dokumentów pobytowych osobom, które w tym czasie osiągnęły pełnoletność.

Ocena Trybunału

- 84 Należy przypomnieć, że w ramach niniejszej skargi kontrola Trybunału dotyczy tego, czy zaskarżony przepis jako taki nie narusza praw podstawowych, a w szczególności prawa do poszanowania życia rodzinnego, obowiązku uwzględnienia najlepiej pojętego interesu dzieci oraz zasady niedyskryminacji ze względu na wiek. Należy zwłaszcza zbadać, czy art. 4 ust. 6 dyrektywy zezwala państwom członkowskim, w sposób wyraźny lub dorozumiany, na naruszanie tych zasad podstawowych, w zakresie w jakim zezwala im, poprzez odstępstwo od innych postanowień art. 4 dyrektywy, na stawianie wymogów w zależności od wieku małoletniego dziecka, o wjazd i pobyt którego na terytorium krajowym zawnioskowano w ramach łączenia rodzin.
- 85 Nie wydaje się, by zaskarżony przepis naruszał prawo do poszanowania życia rodzinnego wyrażone w art. 8 EKPC, w wykładni nadanej mu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy umożliwia państwom członkowskim zastosowanie warunków łączenia rodzin przewidzianych przez dyrektywę do wniosków złożonych przed osiągnięciem przez dzieci wieku 15 lat. Wykładni tego przepisu nie można jednak dokonywać w ten sposób, że zabrania on państwom członkowskim uwzględnienia wniosku dotyczącego dziecka w wieku powyżej 15 lat lub pozwala im tego nie robić.

- 86 W tej kwestii nie ma znaczenia to, że ostatnie zdanie zaskarżonego przepisu przewiduje, że państwa członkowskie, które postanowią zastosować to odstępstwo, zezwolą na wjazd i pobyt dzieci, w odniesieniu do których został złożony wniosek, po osiągnięciu przez nie 15 roku życia na „podstawie innej niż łączenie rodzin”. Wykładni wyrażenia „łączenie rodzin” należy dokonywać w kontekście dyrektywy jako dotyczące łączenia rodzin w sytuacjach nakazanych dyrektywą. Wyrażenia tego nie można rozumieć w ten sposób, że zakazuje państwu członkowskiemu, które zastosowało odstępstwo, wydania zezwolenia na wjazd i pobyt dziecka, aby umożliwić mu dołączenie do rodziców.
- 87 Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy należy nadto interpretować w świetle zasad zawartych w art. 5 ust. 5 tej dyrektywy, który nakazuje państwom członkowskim należyście uwzględniać interes małoletniego dziecka, oraz w art. 17 tej dyrektywy, który nakazuje im uwzględnienie wielu czynników, z których jednym są więzi rodzinne osoby.
- 88 Z tego wynika, że o ile art. 4 ust. 6 dyrektywy skutkuje zezwoleniem państwu członkowskiemu na niestosowanie ogólnych warunków zawartych w art. 4 ust. 1 dyrektywy do wniosków złożonych przez małoletnie dzieci powyżej 15 roku życia, państwo członkowskie jest wciąż zobowiązane badać wniosek w interesie dziecka i w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu.
- 89 Z powodów wskazanych w pkt 74 niniejszego wyroku a fortiori nie wydaje się, by wybór wieku 15 lat stanowił kryterium sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na wiek. Ponadto z powodu wskazanego w pkt 72 niniejszego wyroku nie wydaje się, by ujęta w taki sposób w dyrektywie klauzula standstill naruszała jakąkolwiek normę prawną wyższego rzędu.

- 90 Z całości powyższych rozważań wynika, że nie można uznać, by art. 4 ust. 6 dyrektywy naruszał podstawowe prawo do poszanowania życia rodzinnego, obowiązek uwzględniania najlepiej pojętego interesu dziecka lub zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, ani sam w sobie, ani poprzez zezwolenie państwom członkowskim w sposób wyraźny czy dorozumiany na takie działanie.

W przedmiocie art. 8 dyrektywy

- 91 Parlament podkreśla, że dwu- i trzyletni okres przewidziany w art. 8 dyrektywy stanowi poważne ograniczenie prawa do łączenia rodzin. Jego zdaniem przepis ten, który nie zobowiązuje do rozpatrywania każdego wniosku z osobna, zezwala państwom członkowskim na utrzymanie przepisów nieproporcjonalnych w stosunku do równowagi, która powinna występować między spornymi interesami.
- 92 Parlament podnosi ponadto, że odstępstwo, na które zezwala art. 8 zdanie drugie dyrektywy, może skutkować różnym traktowaniem podobnych przypadków, w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie posiada przepisy prawne uwzględniające jego możliwości przyjęcia. Wreszcie kryterium oparte na możliwości przyjęcia przez państwo członkowskie jest równorzędne z systemem kwotowym, niezgodnym z wymogami art. 8 EKPC. Parlament podnosi w tym względzie, że restrykcyjny system kwot rocznych stosowany przez Republikę Austrii został uznany za niezgodny z konstytucją austriacką przez Verfassungsgerichtshof (Austria) (wyrok z dnia 8 października 2003 r. w sprawie G 119,120/03-13).
- 93 Rada podkreśla, że art. 8 dyrektywy nie narzuca sam w sobie okresu oczekiwania i że okres oczekiwania nie jest równoważny z odmową łączenia rodzin. Podnosi ona, że okres oczekiwania jest klasycznym elementem polityki imigracyjnej, która istnieje w większości państw członkowskich i nie został uznany za bezprawny przez właściwe sądy. Okres oczekiwania służy osiągnięciu słusznego celu polityki

imigracyjnej, tzn. skutecznej integracji członków rodziny ze społeczeństwem państwa przyjmującego, zapewniając, by łączenie rodzin miało miejsce dopiero po tym, gdy członek rodziny rozdzielonej znalazł w państwie przyjmującym solidną podstawę, tak ekonomiczną, jak i rodzinną, aby osiedlić się tam z rodziną.

- 94 Rada podnosi, że różnica traktowania pomiędzy państwami członkowskimi jest jedynie konsekwencją procesu stopniowego zbliżania przepisów prawnych i podkreśla, że w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Parlament, art. 8 dyrektywy dokonuje znaczącego zbliżenia przepisów prawnych państw członkowskich, zważywszy na restrykcyjny charakter klauzuli standstill, którą zawiera.
- 95 Rada kwestionuje twierdzenie, jakoby odniesienie do możliwości przyjęcia przez państwo członkowskie, o którym mowa w art. 8 zdanie drugie dyrektywy, było równoważne z systemem kwotowym. Kryterium to służy wyłącznie zidentyfikowaniu państw członkowskich, które mogą przedłużyć okres oczekiwania do trzech lat. Rozważania Parlamentu co do sposobu, w jaki przepis ten byłby stosowany w państwach członkowskich, mają ponadto charakter spekulacyjny.
- 96 Według Komisji okres oczekiwania wprowadzony przez art. 8 dyrektywy ma charakter normy postępowania administracyjnego, której skutkiem nie jest wykluczenie prawa do łączenia rodzin. Norma taka dąży do słusznego celu w proporcjonalny sposób. Komisja podkreśla w związku z tym, że długość okresu, podczas którego członek rodziny rozdzielonej zamieszkuje w państwie przyjmującym, jest ważnym czynnikiem uwzględnianym przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przy równoważeniu interesów, podobnie jak możliwości przyjęcia przez dane państwo. Przepisy krajowe powinny w każdym razie, jak przyznał Verfassungsgerichtshof, umożliwić składanie wniosku o łączenie rodzin bezpośrednio na podstawie art. 8 EKPC przed upływem okresu oczekiwania.

Ocena Trybunału

- 97 W ten sam sposób, co pozostałe zaskarżone przepisy w ramach niniejszej skargi, art. 8 dyrektywy zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od zasad łączenia rodzin przewidzianych w dyrektywie. Zdanie pierwsze tegoż art. 8 zezwala państwom członkowskim żądać, aby członek rodziny rozdzielonej przebywał na ich terytorium zgodnie z prawem przez okres nieprzekraczający dwóch lat przed połączeniem z członkami jego rodziny. Zdanie drugie tego przepisu zezwala państwom członkowskim, których przepisy prawne uwzględniają możliwości przyjęcia, na ustanowienie okresu oczekiwania nie dłuższego niż trzy lata między złożeniem wniosku o łączenie rodziny a wydaniem dokumentu pobytowego członkom rodziny.
- 98 Skutkiem tego przepisu nie jest zatem uniemożliwienie jakiegokolwiek łączenia rodzin, lecz zachowanie ograniczonego zakresu uznania państw członkowskich, pozwalającego im upewnić się, że łączenie rodzin będzie miało miejsce na dobrych warunkach, po wystarczająco długim okresie pobytu członka rodziny rozdzielonej w państwie przyjmującym, dla uznania stałego osiedlenia się i określonego poziomu integracji. Stąd uwzględnianie przez państwo członkowskie tych czynników oraz możliwość odłożenia łączenia rodzin na dwa lata lub, w zależności od danego przypadku, trzy lata, nie narusza prawa do poszanowania życia rodzinnego, wyrażonego w szczególności w art. 8 EKPC, w wykładni nadanej mu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.
- 99 Należy jednakże przypomnieć, że jak wynika z art. 17 dyrektywy, długość zamieszkiwania w państwie członkowskim jest tylko jednym z czynników, które powinny zostać uwzględnione przez to państwo przy rozpatrywaniu wniosku i że okres oczekiwania nie może być zastosowany bez uwzględnienia, w szczególnych przypadkach, wszystkich istotnych czynników.
- 100 To samo odnosi się do kryterium możliwości przyjęcia przez państwo członkowskie, które może być jednym z czynników uwzględnianych przy badaniu wniosku, lecz nie

może być rozumiane w ten sposób, że zezwala na jakikolwiek system kwotowy lub trzyletni okres oczekiwania zastosowany bez względu na szczególne okoliczności konkretnych przypadków. W istocie analiza wszystkich czynników przewidziana w art. 17 dyrektywy nie zezwala na uwzględnienie wyłącznie tego czynnika i nakazuje przystąpić do rzeczywistego badania możliwości przyjęcia w momencie złożenia wniosku.

- 101 Przy tej analizie państwa członkowskie powinny ponadto, jak to zostało przypomniane w pkt 63 niniejszego wyroku, należycie uwzględnić interes małoletniego dziecka.
- 102 Współistnienie różnych sytuacji, w zależności od tego, czy państwa członkowskie skorzystają z możliwości zastosowania okresu oczekiwania dwóch lat lub lat trzech, jeśli istniejące przepisy prawne w dniu przyjęcia dyrektywy uwzględniają ich możliwości przyjęcia, stanowi jedynie wyraz trudności dokonania zbliżenia przepisów prawnych w dziedzinie, która dotąd wchodziła w zakres kompetencji samych tylko państw członkowskich. Jak sam Parlament przyznaje, dyrektywa jako całość stanowi ważny instrument dla zharmonizowanego wdrażania prawa do łączenia rodzin. W niniejszym przypadku nie wydaje się, by prawodawca wspólnotowy wykraczał poza granice nałożone przez prawa podstawowe, zezwalając państwom członkowskim, które posiadają lub chcą przyjąć szczególne przepisy prawne, na zmianę pewnych aspektów prawa do łączenia rodzin.
- 103 W rezultacie nie można uznać, by art. 8 dyrektywy naruszał podstawowe prawo do poszanowania życia rodzinnego lub obowiązek uwzględniania najlepiej pojętego interesu dziecka, ani sam w sobie, ani poprzez zezwolenie państwom członkowskim w sposób wyraźny czy dorozumiany na takie działanie.

104 W końcu należy stwierdzić, że o ile dyrektywa pozostawia państwom członkowskim zakres uznania, to jest on wystarczająco szeroki, aby umożliwić im stosowanie zasad dyrektywy w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z ochrony praw podstawowych (podobnie wyrok z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 5/88 Wachauf, Rec. str. 2609, pkt 22).

105 Z tego względu należy przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, wymogi wynikające z ochrony ogólnych zasad uznanych we wspólnotowym porządku prawnym, wśród których znajdują się też prawa podstawowe, wiążą również państwa członkowskie, gdy wprowadzają one w życie uregulowania wspólnotowe i gdy następnie są zobowiązane, w najszerszym możliwym zakresie, stosować te uregulowania na warunkach, które nie naruszają tych wymogów (zob. wyroki z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-2/92 Bostock, Rec. str. I-955, pkt 16; z dnia 18 maja 2000 r. w sprawie C-107/97 Rombi i Arkopharma, Rec. str. I-3367, pkt 65; podobnie ww. wyrok w sprawie ERT, pkt 43).

106 Wykonanie dyrektywy podlega kontroli sądów krajowych, gdyż jak przewiduje art. 18 tej dyrektywy, „państwa członkowskie zapewniają członkowi rodziny rozdzielonej [...] lub członkom jego rodziny prawne środki zaskarżenia, 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”. Jeśli napotkają one trudności związane z wykładnią lub ważnością tej dyrektywy, do sądów tych należy zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym zgodnie z art. 68 WE i 234 WE.

- 107 Co się tyczy państw członkowskich związanych tymi aktami, należy ponadto przypomnieć, że dyrektywa przewiduje w art. 3 ust. 4, że pozostaje ona bez uszczerbku dla korzystniejszych przepisów Europejskiej karty społecznej z dnia 18 października 1961 r., zrewidowanej Europejskiej karty społecznej z dnia 3 maja 1987 r. oraz Konwencji europejskiej w sprawie statusu prawnego pracowników migrujących z dnia 24 listopada 1977 r., jak również dwustronnych lub wielostronnych porozumień między Wspólnotą lub Wspólnotą i jej państwami członkowskimi z jednej strony a państwami trzecimi z drugiej strony.
- 108 Biorąc pod uwagę brak zasadności skargi, nie ma potrzeby badać, czy zaskarżone przepisy dają się oddzielić od reszty dyrektywy.
- 109 W rezultacie należy oddalić skargę.

W przedmiocie kosztów

- 110 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Parlamentu kosztami postępowania, a Parlament przegrał sprawę, należy obciążyć go kosztami postępowania. Na podstawie § 4 zdanie pierwsze tego samego przepisu Republika Federalna Niemiec i Komisja, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokryją własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Parlament Europejski zostaje obciążony kosztami postępowania.**
- 3) Republika Federalna Niemiec i Komisja Wspólnot Europejskich pokryją koszty własne.**

Podpisy