

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 27. junija 2006^{*}

V zadevi C-540/03,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 230 ES, vložene 22. decembra 2003,

Evropski parlament, ki ga zastopata H. Duintjer Tebbens in A. Caiola, zastopnika,
z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata O. Petersen in M. Simm, zastopnika,

tožena stranka,

^{*} Jezik postopka: francoščina.

ob intervenciji

Komisije Evropskih skupnosti, ki jo zastopata C. O'Reilly in C. Ladenburger, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

in

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopajo A. Tiemann, W.-D. Plessing in M. Lumma, zastopniki,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi M. V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (poročevalec) in K. Schiemann, predsedniki senatov, J.-P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits in A. Ó Caoimh, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. junija 2005,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 8. septembra 2005

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ S to tožbo Evropski parlament predlaga razglasitev ničnosti člena 4(1), zadnji pododstavek, in (6) ter člena 8 Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL L 251, str. 12, v nadaljevanju: Direktiva).
- ² S sklepom predsednika Sodišča z dne 5. maja 2004 je bila Komisiji Evropskih skupnosti in Zvezni republiki Nemčiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta Evropske unije.

Direktiva

- ³ Direktiva, ki temelji na Pogodbi ES in zlasti njenem členu 63(3)(a) določa pogoje za uveljavljanje pravice do združitve družine za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju držav članic.

4 V njeni drugi uvodni izjavi je navedeno:

„Ukrepe, ki se nanašajo na združitev družine, je treba sprejeti v skladu z obvezo, da se družina varuje in družinsko življenje spoštuje, kar je poudarjeno v mnogih aktih mednarodnega prava. Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in Listina Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah (UL 2000, C 364, str. 1, v nadaljevanju: Listina).“

5 V dvanajsti uvodni izjavi Direktive je podrobneje navedeno:

„Možnost, da se omeji pravica do združitve družine za otroke, starejše od 12 let, ki ne prebivajo s sponzorjem, naj bi odražala sposobnost otrok za vključevanje v zgodnji starosti in zagotavlja, da pridobijo potrebno izobrazbo in jezikovna znanja v šoli.“

6 V skladu s členom 3 Direktive se ta direktiva uporablja, če ima sponzor dovoljenje za prebivanje v državi članici, ki velja za obdobje enega leta ali več, in ima realne možnosti, da pridobi pravico do stalnega prebivanja, če so člani njegove družine državljani tretje države, neodvisno od njihovega statusa.

7 Člen 3(4) te direktive določa:

„Ta direktiva ne posega v ugodnejše določbe:

- (a) dvostranskih ali večstranskih sporazumov med Skupnostjo ali med Skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in tretjimi državami na drugi;
- (b) Evropske socialne listine z [dne] 18. oktobra 1961, spremenjene Evropske socialne listine [z dne] 3. maja 1987 in Evropske konvencije o pravnem statusu delavc[a] migrant[a] [z dne] 24. novembra 1977.“

8 Člen 4(1) Direktive določa, da države članice dovolijo vstop in bivanje na podlagi te direktive med drugim mladoletnim otrokom, vključno s posvojenimi, sponzorju in njegovemu zakoncu, če ima sponzor skrbništvo nad otroki in te otroke vzdržuje. V skladu s členom 4(1), predzadnji pododstavek, mora biti starost mladoletnih otrok, omenjenih v tem členu, pod mejo polnoletnosti, ki jo določa zakon države članice, in ne smejo biti poročeni. Člen 4(1), zadnji pododstavek, določa:

„Z odstopanjem, če je otrok starejši od 12 let in pripotuje neodvisno od preostale družine, lahko država članica, preden dovoli vstop in bivanje po tej direktivi, preveri, ali otrok izpolnjuje pogoj za integracijo, ki ga predvideva njena obstoječa zakonodaja na datum začetka izvajanja te direktive.“

9 Člen 4(6) direktive določa:

„Z odstopanjem lahko države članice zahtevajo, da je prošnje, ki zadevajo združitev družine za mladoletne otroke, treba predložiti pred njihovim petnajstim letom, kot predvideva njihova obstoječa zakonodaja na datum začetka izvajanja te direktive. Če se prošnja predloži po 15. letu, države članice, ki se odločijo uporabiti to odstopanje, dovolijo vstop in bivanje takšnih otrok na drugi podlagi, ne pa na podlagi združitve družine.“

10 Člen 5(5) Direktive nalaga državam članicam, naj pri obravnavanju prošnje ustrezno upoštevajo največjo korist mladoletnih otrok.

11 Člen 8 Direktive določa:

„Države članice lahko [...] zahtevajo, da je [sponzor] na njihovem ozemlju zakonito bival največ dve leti, preden se mu lahko pridružijo družinski člani.“

Z odstopanjem, če nacionalno pravo države članice v zvezi s združitvijo družine, ki velja z dnem sprejetja te direktive, upošteva njene sprejemne zmogljivosti, lahko država članica predvidi čakalno dobo največ treh let od predložitve prošnje za združitev družine do izdaje dovoljenja za prebivanje za družinske člane.“

12 Člen 16 Direktive določa okoliščine, v katerih lahko države zavrnejo prošnjo za vstop in bivanje zaradi združitve družine ali, če je ustrezno, prekličejo dovoljenje za prebivanje za družinskega člana ali ga ne podaljšajo.

13 Člen 17 Direktive določa:

„Države članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje [njenega] bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z [njeno] državo izvora, kadar zavrnejo prošnjo, prekličejo ali ne podaljšajo dovoljenja za prebivanje ali se odločijo, da bodo ukazale izgon sponzorja ali članov njegove družine.“

14 V skladu s členom 18 Direktive je mogoče zavrnitev prošnje za združitev družine in preklic ali zavrnitev podaljšanja dovoljenja za prebivanje pravno izpodbijati v skladu s postopki in pristojnostmi, ki jih določijo države članice.

Dopustnost tožbe

Ugovor, da naj tožba dejansko ne bi bila vložena proti aktu institucij

15 Določbe, za katere se zahteva razglasitev ničnosti, so odstopanja od obveznosti, ki jih Direktiva nalaga državam članicam, ki jim omogočajo, da izvajajo nacionalne

zakonodaje, ki po mnenju Parlamenta ne spoštujejo temeljnih pravic. Ta institucija meni, da sama direktiva, ker dovoljuje take nacionalne zakonodaje, krši temeljne pravice. Glede tega navaja sodbo z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist (C-101/01, Recueil, str. I-12971, točka 84).

¹⁶ Nasprotno Svet poudarja, da Direktiva daje državam članicam možnosti, da ohranijo ali sprejmejo nacionalne določbe, ki spoštujejo temeljne pravice. Meni, da Parlament ni pokazal, kako naj bi določbe, ki bi bile morebiti v nasprotju s temeljnimi pravicami in ki bi jih države članice sprejele in izvajale, pomenile delovanje institucije v smislu člena 46(d) EU, ki ga glede spoštovanja temeljnih pravic nadzoruje Sodišče.

¹⁷ V vsakem primeru se Svet sprašuje, kako naj bi Sodišče izvajalo popolnoma abstrakten nadzor zakonitosti nad določbami prava Skupnosti, ki zgolj napotujejo na nacionalna prava, katerih vsebina in način izvajanja nista znana. Dolžnost upoštevanja konkretnih okoliščin naj bi izhajala iz sodbe z dne 11. julija 2002 v zadevi Carpenter (C-60/00, Recueil, str. I-6279) in zgoraj navedene sodbe Lindqvist.

¹⁸ Komisija meni, da naj nadzor Sodišča nad spoštovanjem temeljnih pravic, ki je del splošnih načel prava Skupnosti, ne bi bil omejen le na primer, ko bi določba kake direktive zavezovala države članice, naj sprejmejo določene ukrepe, ki kršijo te temeljne pravice, ampak je nadzor treba razširiti na primer, ko bi direktiva izrecno omogočala take ukrepe. Od držav članic namreč ne moremo pričakovati, da bodo

same ugotovile, da je določen ukrep, ki ga dovoljuje direktiva Skupnosti, v nasprotju s temeljnimi pravicami. Ugotavlja, da nadzora Sodišča ni mogoče ovirati zato, ker naj bi se sporne določbe Direktive omejile na to, da napotujejo na nacionalna prava.

- 19 Vendar poudarja, da naj bi bilo Sodišče določbe, kot so te, ki so predmet tožbe, zavezano razglasiti za nične le, če jih ne bi moglo razlagati v skladu s temeljnimi pravicami. Če bi sporna določba ob upoštevanju običajnih pravil razlage puščala maneverski prostor, bi moralo Sodišče prej podrobneje določiti razlago, ki je v skladu s temeljnimi pravicami.
- 20 Parlament odgovarja, da če bi Sodišče *a priori* razlagalo Direktivo, kot predlaga Komisija, bi imelo to za posledico, da bi bila določena vnaprejšnja rešitev, ki bi posegala v pristojnosti normodajalca Skupnosti.

Presoja Sodišča

- 21 To razpravo je treba začeti, kot je to storila generalna pravobranilka v točkah od 43 do 45 sklepnih predlogov, z vidika dopustnosti tožbe. Svet v bistvu izpodbija dejstvo, da je tožba vložena proti aktu institucij, pri čemer zatrjuje, da bi zgolj izvajanje nacionalnih določb, ohranjenih ali sprejetih v skladu z Direktivo, odvisno od primera, lahko kršilo temeljne pravice.
- 22 V zvezi s tem dejstvo, da dajejo izpodbijane določbe Direktive državam članicam možnost samostojne presoje in jim v določenih okoliščinah omogočajo nacionalno ureditev, ki bi odstopala od načelnih pravil, ki so določena z Direktivo, nima za posledico, da bi se te določbe izognile nadzoru zakonitosti Sodišča, ki ga določa člen 230 ES.

- 23 Poleg tega določba prava Skupnosti kot taka ne spoštuje temeljnih pravic, če bi državam članicam določala ali jim izrecno oziroma implicitno dovoljevala, da sprejmejo ali ohranijo nacionalne zakone, ki ne spoštujejo navedenih pravic.
- 24 Iz teh dejavnikov izhaja, da je treba ugovor nedopustnosti, da tožba dejansko ni bila vložena proti aktu Skupnosti, zavrniti.

Ločljivost določb, katerih ničnost se zahteva

- 25 Zvezna republika Nemčija najprej poudarja, kako pomemben je zanj člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive, ki naj bi vseboval eno od glavnih točk kompromisa, ki je omogočil sprejetje Direktive, za sprejetje katere je bilo potrebno soglasje. Poudarja, da je delna ničnost akta mogoča le takrat, ko je akt sestavljen iz več delov, ki jih je mogoče med seboj ločiti, in ko le eden od teh delov ni zakonit, ker krši temeljne pravice. V obravnavani zadevi naj ne bi bilo mogoče ločiti pravila o združitvi družine, ki je določeno v členu 4(1), zadnji pododstavek, od preostale Direktive. Morebitna sodba, ki bi razglasila delno ničnost Direktive, bi posegala v pristojnosti normodajalca Skupnosti, tako da naj bi bila mogoča le razglasitev Direktive v celoti.
- 26 Parlament nasprotuje trditvi, da naj člena 4(1), drugi pododstavek, Direktive ne bi bilo mogoče ločiti od nje samo zato, ker je njegovo besedilo rezultat političnega kompromisa, ki naj bi omogočalo sprejetje Direktive. Po mnenju te institucije je pomembno vedeti le, ali je ločitev dela direktive pravno mogoča. Če določbe, ki so

navedene v tožbi, pomenijo odstopanja od splošnih pravil, ki jih določa Direktiva, naj njihova razglasitev ne bi povzročila dvoma niti glede strukture niti učinkovitosti Direktive v celoti, katere pomembnost za izvajanje pravice do združitve družine Parlament priznava.

Presoja Sodišča

²⁷ Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, je delna ničnost akta Skupnosti mogoča samo, kadar so deli, katerih ničnost se zahteva, ločljivi od preostalega akta (glej zlasti sodbe z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu, C-29/99, Recueil, str. I-11221, točki 45 in 46; z dne 21. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-378/00, Recueil, str. I-937, točka 29; z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-239/01, Recueil, str. I-10333, točka 33; z dne 24. maja 2005 v zadevi Francija proti Parlamentu in Svetu, C-244/03, ZOdl., str. I-4021, točka 12, in z dne 30. marca 2006 v zadevi Španija proti Svetu, C-36/04, ZOdl., str. I-2981, točka 9).

²⁸ Sodišče je že večkrat presodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ni zadoščeno, če bi bila posledica delne ničnosti akta sprememba njegovega bistva (sodba z dne 31. marca 1998 v združenih zadevah Francija in drugi proti Komisiji, C-68/94 in C-30/95, Recueil, str. I-1375, točka 257, in zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu, točka 46, Nemčija proti Komisiji, točka 34, Francija proti Parlamentu in Svetu, točka 13, ter Španija proti Svetu, točka 13).

²⁹ V obravnavani zadevi je za preverjanje ločljivosti določb, katerih ničnost se zahteva, potreben preizkus temelja spora, torej obsega navedenih določb, da bi lahko presodili, ali bi njihova ničnost spremenila duha in vsebino Direktive.

Tožba*Pravna pravila, na podlagi katerih se lahko preverja zakonitost Direktive*

³⁰ Parlament zatrjuje, da izpodbijane določbe ne spoštujejo temeljnih pravic – zlasti pravice do družinskega življenja in pravice do prepovedi diskriminacije –, kot jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic Evropske unije, ki jih mora Unija spoštovati na podlagi člena 6(2) EU, na katerega glede delovanja institucij napotuje člen 46(d) EU.

³¹ Parlament najprej navaja pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki je določena v členu 8 EKČP, ki jo Sodišče razlaga tako, da se nanaša tudi na pravico do združitve družine (zgoraj navedena sodba Carpenter, točka 42, in sodba z dne 23. septembra 2003 v zadevi Akrich, C-109/01, Recueil, str. I-9607, točka 59). Enako načelo je povzeto v členu 7 Listine, glede katere Parlament poudarja, da je – čeprav ni pravno zavezujoča – koristna za razlago določb EKČP, ker vsebuje seznam. Poleg tega navaja člen 24 Listine, ki je namenjen pravicam otroka, katerega drugi odstavek določa, da se morajo „[pri] vseh ukrepih javnih organov ali zasebnih ustanov, ki se nanašajo na otroke, [...] upoštevati predvsem [največjo korist] otroka“, in katerega odstavek določa, da ima „[v]sak otrok [...] pravico do rednih osebnih odnosov in neposrednih stikov z obema staršema, če to ni v nasprotju z njegovimi koristmi“.

³² Parlament dalje navaja načelo prepovedi diskriminacije na podlagi starosti zadevnih oseb, ki naj bi ga člen 14 EKČP upošteval in naj bi bilo izrecno vsebovano v členu 21(1) Listine.

33 Parlament prav tako navaja več določb mednarodnih konvencij, podpisanih v okviru Združenih narodov: člen 24 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki je bil sprejet 19. decembra 1966 in je začel veljati 23. marca 1976, Konvencijo o otrokovih pravicah, ki je bila sprejeta 20. novembra 1989 in je začela veljati 2. septembra 1990, Mednarodno konvencijo o zaščiti pravic vseh priseljenih delavcev in članov njihovih družin, ki je bila sprejeta 18. decembra 1990 in je začela veljati 1. julija 2003, Deklaracijo o otrokovih pravicah, ki jo je generalna skupščina Združenih narodov razglasila 20. novembra 1959 (Rezolucija 1386(XIV)). Parlament poleg tega opozarja, da Priporočilo št. R (94) 14 odbora ministrov Sveta Evrope držav članic z dne 22. novembra 1994, ki se nanaša na usklajene in celovite družinske politike, in priporočilo št. R (99) 23 istega odbora državam članicam z dne 15. decembra 1999 o združitvi družine za begunce in druge osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Parlament se na koncu sklicuje na več ustav držav članic Evropske unije.

34 Svet poudarja, da Skupnost ni članica pogodbenica različnih aktov mednarodnega javnega prava, na katere se sklicuje Parlament. V vsakem primeru naj bi ta pravila zahtevala le spoštovanje in upoštevanje koristi otrok, vendar naj ne bi dajala nobenih absolutnih pravic v zvezi s združitvijo družine. Svet poleg tega poudarja, da po njegovem mnenju tožbe ni treba preizkusiti z vidika Listine, ker ta ni pravni vir Skupnosti.

Presoja Sodišča

35 Temeljne pravice so sestavni del splošnih načel prava, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče. Pri tem se Sodišče opira na skupne ustavne tradicije držav članic in smernice iz mednarodnih aktov za varstvo človekovih pravic, pri katerih so države članice sodelovale ali jih podpisale. EKČP ima glede tega poseben pomen (glej zlasti sodbo z dne 18. junija 1991 v zadevi ERT, C-260/89, Recueil, str. I-2925, točka 41; mnenje 2/94 z dne 28. marca 1996, Recueil, str. I-1759, točka 33; sodbe z dne 6. marca 2001

v zadevi Connolly proti Komisiji, C-274/99 P, Recueil, str. I-1611, točka 37; z dne 22. oktobra 2002 v zadevi Roquette Frères, C-94/00, Recueil, str. I-9011, točka 25; z dne 12. junija 2003 v zadevi Schmidberger, C-112/00, Recueil, str. I-5659, točka 71, in z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Omega, C-36/02, ZOdl., str. I-9609, točka 33).

³⁶ Poleg tega na podlagi člena 6(2) EU „Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja [EKČP], podpisana v Rimu 4. novembra 1950, in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic“.

³⁷ Sodišče je že imelo priložnost opozoriti, da je Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah eden od več mednarodnih aktov, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic, ki jih Sodišče upošteva pri uporabi splošnih načel prava Skupnosti (glej na primer sodbe z dne 18. oktobra 1989 v zadevi Orkem proti Komisiji, 374/87, Recueil, str. 3283, točka 31; z dne 18. oktobra 1990 v združenih zadevah Dzodzi, C-297/88 in C-197/89, Recueil, str. I-3763, točka 68, in z dne 17. februarja 1998 v zadevi Grant, C-249/96, Recueil, str. I-621, točka 44). Tako je tudi v primeru zgoraj navedene Konvencije o otrokovih pravicah, ki tako kot zgoraj navedeni Pakt zavezuje vsako državo članico.

³⁸ Listino so Parlament, Svet in Komisija 7. decembra 2000 svečano razglasili v Nici leta 2000 (UL 2000, C 364, str. 1). Čeprav Listina ni pravno zavezujoč instrument, je normodajalec Skupnosti priznal njeno pomembnost, saj je v drugi uvodni izjavi Direktive potrdil, da slednja spoštuje načela, ki jih priznava ne le člen 8 EKČP, ampak tudi Listina. Poleg tega iz preambule Listine izhaja, da je njen glavni cilj potrditi „pravice, kot izhajajo zlasti iz skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic, Pogodbe o Evropski uniji in pogodb Skupnosti [...] [EKČP], socialnih

listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča [...] in Evropskega sodišča za človekove pravice“.

- 39 Razen Evropske socialne listine, obravnavane v točki 107 te sodbe, drugi mednarodni akti, ki jih navaja Parlament, v nobenem primeru ne zajemajo določb, ki bolj varujejo pravice otroka kot tiste, ki jih zajemajo navedeni akti.

Člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive

- 40 Parlament zatrjuje, da obrazložitev člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive, ki je v njeni dvanajsti uvodni izjavi, ni prepričljiva in da je normodajalec Skupnosti pomešal pojma „pogoj za integracijo“ in „cilj integracije“. Ker je združitev družine eden od najpomembnejših načinov uspešne integracije mladoletnega otroka, ne bi bilo primerno, da bi se preizkus integracije zahteval, preden se otrok, član sponzorjeve družine, ki se združuje, pridruži sponzorju. To bi povzročilo neizvedljivost združitve družine in bi pomenilo zanikanje te pravice.

- 41 Ta institucija prav tako trdi, da ker pojem integracije v Direktivi ni opredeljen, so tako države članice pristojne, da znatno omejijo pravico do združitve družine.

- 42 To pravico naj bi varoval člen 8 EKČP, kot ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice, in pogoj za integracijo, ki ga določa nacionalna zakonodaja, naj ne bi spadal med legitimne cilje, ki bi lahko upravičili poseg, kot so ti iz člena 8(2) EKČP, torej

državna varnost, javna varnost, ekonomska blaginja države, preprečevanje nereda ali kaznivega dejanja, zavarovanje zdravja ali morale in zavarovanje pravic in svoboščin drugih ljudi. V vsakem primeru bi moral biti vsak poseg upravičen in sorazmeren. Člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive naj ne bi zahteval tehtanja zadevnih koristi.

43 Poleg tega naj bi bila Direktiva protislovna, ker naj ne bi glede zakonca sponzorja določala nobene omejitve na podlagi pogoja za integracijo.

44 Direktiva naj bi med drugim tudi pomenila diskriminacijo, izrecno na podlagi starosti otroka, ki naj ne bi bila objektivno upravičena in naj bi bila v nasprotju s členom 14 EKČP. Cilj spodbujanja staršev, da bi njihovi otroci prišli pred 12. letom, naj tako ne bi upošteval ekonomskih in socialnih ovir, ki družini onemogočajo, da bi sprejela otroka za krajše ali daljše obdobje. Prav tako bi bilo mogoče cilj integracije doseči z manj radikalnimi ukrepi, kot so ukrepi integracije mladoletnika po tem, ko je zanj dovoljen sprejem na ozemlje države članice gostiteljice.

45 Na koncu Parlament poudarja, da je klavzula o zamrznitvi manj stroga kot običajne klavzule o zamrznitvi, ker mora nacionalni zakon obstajati le na datum začetka izvajanja Direktive. Možnost, ki jo imajo države članice, naj bi bila v nasprotju s ciljem Direktive, ki je določiti skupna merila za uresničevanje pravice do združitve družine.

46 Svet, ki ga podpirata nemška vlada in Komisija, zatrjuje, da pravica do spoštovanja družinskega življenja kot taka ni enaka pravici do združitve družine. V skladu

s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice naj bi zadostovalo, da bi bilo družinsko življenje mogoče, na primer, v državi izvora.

47 Prav tako poudarja, da je Evropsko sodišče za človekove pravice v svoji sodni praksi priznalo, da je bila zavrnitev združitve družine v okviru politike priseljevanja upravičena zaradi najmanj enega od ciljev, ki so naštet v členu 8(2) EKČP. Svet meni, da bi lahko zavrnitev temeljila na cilju iz člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive, torej na učinkoviti integraciji mladoletnih priseljencev s spodbujanem ločenih priseljenih družin, da bi njihovi otroci prišli v državo članico gostiteljico pred 12. letom.

48 Izbira starosti 12 let naj ne bi bila samovoljna, ampak naj bi temeljila na dejstvu, da naj bi bili otroci pred tem letom v obdobju razvoja, ki naj bi bilo pomembno za njihovo sposobnost integracije v družbo. To naj bi določala dvanajsta uvodna izjava Direktive. Svet v zvezi s tem poudarja, da je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo, da v zadevah, ki se nanašajo na združitev mladoletnikov, mlajših od 12 let, ne gre za kršitev člena 8(2) EKČP.

49 Upravičeno naj bi bilo uporabljati pogoj za integracijo za otroke, starejše od 12 let, ne pa za zakonskega partnerja sponzorja, ker bodo otroci praviloma v državi članici gostiteljici preživeli večji del življenja kot njihovi starši.

50 Svet poudarja, da Direktiva ne določa vnaprej rezultata tehtanja posameznih in skupnih koristi, ki se pojavljajo v konkretnih primerih, in opozarja, da člena 17 in 5(5) te direktive zavezujeta države članice, naj upoštevajo koristi, ki jih varujeta EKČP in Konvencija o otrokovih pravicah.

- 51 Prav tako zatrjuje, da klavzula o zamrznitvi iz člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive ne ogroža zakonitosti te določbe. Sklicevanje na „datum začetka izvajanja“ Direktive naj bi bila legitimna politična izbira normodajalca Skupnosti, razlog za katero je dejstvo, da država članica, ki se je želela sklicevati na to odstopanje, ni končala zakonodajnega postopka za sprejetje zadevnih nacionalnih pravil. Bolj zaželeno je bilo izbrati merilo, ki je izbrano na koncu, kot pred sprejetjem čakati, da se navedeni postopek konča.

Presoja Sodišča

- 52 Za začetek je treba poudariti, da je pravica do spoštovanja družinskega življenja v smislu člena 8(2) EKČP del temeljnih pravic, ki so varovane na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča v pravnem redu Skupnosti (zgoraj navedeni sodbi Carpenter, točka 41, in Akrich, točki 58 in 59). Ta pravica živeti z bližnjimi sorodniki pomeni za države članice obveznosti, ki so lahko negativne, kadar se od države članice zahteva, naj ne izžene osebe, ali pozitivne, kadar mora dovoliti vstop in prebivanje osebe na njenem ozemlju.
- 53 Sodišče je tako odločilo, da čeprav EKČP tujcu pravice do vstopa ali prebivanja na ozemlju določene države ne zagotavlja kot temeljno pravico, lahko izključitev osebe iz države, v kateri živijo njeni bližnji sorodniki, pomeni poseg v pravico do spoštovanja družinskega življenja, kot jo zagotavlja člen 8(1) te konvencije (zgoraj navedeni sodbi Carpenter, točka 42, in Akrich, točka 59).
- 54 Poleg tega, kot je Evropsko sodišče za človekove pravice presodilo v točki 31 sodbe z dne 21. decembra 2001 v zadevi Sen proti Nizozemski, „lahko člen 8 [EKČP] povzroči pozitivne obveznosti, neločljivo povezane z dejanskim ‚spoštovanjem‘ družinskega

življenja. Načela, ki se uporabljajo za take obveznosti, so primerljiva s tistimi, ki urejajo negativne obveznosti. V obeh primerih je treba upoštevati ustrezno ravno-
vesje, ki ga je treba določiti med konkurenčnimi koristmi posameznika in celotne
družbo; v obeh primerih ima država določeno možnost proste presoje (sodba Gül
(proti Švici z dne 19. februarja 1996, *Zbirka sodb in odločb*, 1996-I), str. 174–175,
točka 38, in Ahmut (proti Nizozemski z dne 28. novembra 1996, *Zbirka sodb in
odločb* 1996-VI, str. 2030), str. 2031, točka 63). “

55 V točki 36 zgoraj navedene sodbe Sen proti Nizozemski je Evropsko sodišče za člove-
kove pravice načela, ki se uporabljajo na področju združitve družin, kot so določena
v zgoraj navedenih sodbah Gül proti Švici, točka 38, in Ahmut proti Nizozemski,
točka 67, povzelo tako:

„a) Obseg obveznosti države, da na svojem ozemlju sprejme starše priseljence, je
odvisna od položaja zadevne osebe in splošnega interesa.

b) Na podlagi dobro uveljavljenega načela mednarodnega prava in brez poseganja v
obveznosti, ki jih imajo države na podlagi Pogodb, imajo države pravico, da nadzoru-
jejo vstop oseb, ki niso državljani, na svoje ozemlje.

c) Na področju priseljevanja se člena 8 ne more razlagati tako, da državi določa
splošno obveznost, naj spoštuje izbiro zakonskih parov, da izberejo skupno prebiva-
lišče, in naj jim omogoči združitev družine na svojem ozemlju.“

- 56 Evropsko sodišče za človekove pravice je podrobneje pojasnilo, da v svojih analizah upošteva starost zadevnih otrok, njihov položaj v državi izvora in njihovo stopnjo odvisnosti od staršev (zgoraj navedena sodba Sen proti Nizozemski, točka 37; glej tudi sodbo z dne 31. januarja 2006 v zadevi Rodrigues da Silva proti Nizozemski, točka 39).
- 57 Tudi Konvencija o otrokovih pravicah priznava načelo spoštovanja družinskega življenja. Temelji na priznanju, izraženem v šesti uvodni izjavi, da mora otrok za poln in skladen razvoj osebnosti odraščati v družinskem okolju. Člen 9(1) te konvencije tako določa, da države pogodbenice jamčijo, da otrok ne bo proti volji staršev ločen od njih, in na podlagi člena 10(1) iz te obveznosti izhaja, da morajo države pogodbenice zahteve otroka ali njegovih staršev za vstop v državo pogodbenico ali za odhod iz nje z namenom ponovne združitve družine obravnavati pozitivno, humano in ekspeditivno.
- 58 Tudi Listina v svojem členu 7 priznava pravico do spoštovanja zasebnega ali družinskega življenja. To določbo je treba brati v povezavi z obveznostjo upoštevati največjo korist otroka, ki je priznana v členu 24(2) navedene listine, in ob upoštevanju potrebe, da otrok vzdržuje redne osebne stike z obema staršema, ki je naveda v členu 24(3).
- 59 Ti različni akti poudarjajo pomen, ki ga ima družinsko življenje za otroka, in državam priporočajo, naj upoštevajo njegovo korist, vendar članom družine ne ustvarjajo konkretne pravice do sprejema na ozemlju države in se jih ne sme razlagati tako, da bi državam odrekale možnost proste presoje pri obravnavanju prošenj za združitev družine.

- 60 Te določbe presega člen 4(1) Direktive, ki državam članicam nalaga določene pozitivne obveznosti, ki jim ustrezajo jasne subjektivne pravice, ker od njih zahteva, naj v primerih, ki jih določa Direktiva, dovolijo združitev družine nekaterih članov sponzorjeve družine, ne da bi imele možnost proste presoje.
- 61 V strogo določenih okoliščinah, in sicer če otrok, starejši od 12 let, pripotuje neodvisno od preostale družine, je posledica člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive ta, da države članice delno ohranijo možnost proste presoje s tem, da jim omogoča, da preden dovolijo vstop in bivanje otroka na podlagi Direktive, preverijo, ali otrok izpolnjuje pogoj za integracijo, ki ga določa nacionalna zakonodaja, ki velja na datum začetka izvajanja Direktive.
- 62 Tako naj člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive ne bi kršil pravice do spoštovanja družinskega življenja. V okviru Direktive, ki državam članicam nalaga natančno določene pozitivne obveznosti, državam dejansko ohranja omejeno možnost proste presoje, ki se ne razlikuje od tiste, ki jim jo Evropsko sodišče za človekove pravice v svoji sodni praksi v zvezi s to pravico priznava za to, da bi glede na okoliščine tehtali konkurenčne koristi.
- 63 Tako kot določa člen 5(5) Direktive, morajo države članice med tem tehtanjem zadevnih koristi zagotavljati, da bodo ustrezno upoštevale največjo korist mladoletnega otroka.
- 64 Poleg tega je treba upoštevati člen 17 Direktive, ki državam članicam določa, da ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje njenega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z njeno

državo izvora. Kot izhaja iz točke 56 te sodbe, so taka merila v skladu s tistim, ki jih upošteva Evropsko sodišče za človekove pravice, kadar preverja, ali je država, ki je zavrnila prošnjo za združitev družine, pravilno pretehtala zadevne konkurenčne koristi.

⁶⁵ Nazadnje sta tudi starost otroka in dejstvo, da je ta pripotoval neodvisno od svoje družine, dejavnika, ki ju je upoštevalo Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je presojalo vezi, ki jih ima otrok s svojimi družinskimi člani iz države izvora in s kulturnim in jezikovnim okoljem te države (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Ahmut proti Nizozemski, točka 69, in Gül proti Švici, točka 42).

⁶⁶ Glede pogoja za integracijo se ne zdi, da bi bil kot tak v nasprotju s pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki je določena v členu 8 EKČP. Kot je bilo poudarjeno, se te pravice ne sme razlagati tako, da nujno zavezuje državo članico, da omogoči združitev družine na svojem ozemlju, in člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive za države članice le ohranja možnost proste presoje s tem, da jo omeji na preizkus pogoja, ki ga opredeljuje nacionalna zakonodaja, ki se ga opravi zlasti ob upoštevanju načel iz členov 5(5) in 17 Direktive. V vsakem primeru lahko potreba po integraciji spada med več legitimnih ciljev iz člena 8(2) EKČP.

⁶⁷ V nasprotju s temi trditvami Parlamenta normodajalec Skupnosti ni pomešal pogoja za integracijo iz člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive in cilja integracije mladoletnikov, ki bi lahko bil po mnenju Parlamenta dosežen s takimi ukrepi, kot so ukrepi za olajšanje njihove integracije po njihovem sprejemu. Gre namreč za različna dejavnika. Tako kot izhaja iz dvanajste uvodne izjave Direktive, naj bi možnost, da se omeji pravica do združitve družine za otroke, starejše od 12 let, ki ne prebivajo s spon-

zorjem, izražala sposobnost otrok za vključevanje v zgodnji starosti in zagotavljala, da pridobijo potrebno izobrazbo in jezikovna znanja v šoli.

68 Tako je normodajalec Skupnosti menil, da po starosti 12 let cilja integracije ni več mogoče lahko doseči, in je določil možnost države članice, da pri odločanju o dovoljenju vstopa in bivanja na podlagi Direktive upošteva minimalno sposobnost integracije.

69 Pogoj za integracijo v smislu člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive je torej pri obravnavanju prošnje za združitev družine mogoče upoštevati in normodajalec Skupnosti tako ni bil protisloven s tem, da je državam članicam dovolil, da v posebnih okoliščinah, ki jih določa ta določba, prošnjo obravnavajo z vidika tega pogoja v okviru Direktive, katere splošni cilj je, kot izhaja iz njene četrte uvodne izjave, olajšati vključevanje državljanov tretjih držav v državo članico, tako da z združitvijo družine omogočajo družinsko življenje.

70 Neobstoja opredelitve pojma vključevanja ni mogoče razlagati kot dovoljenje državam članicam, da ta pojem uporabljajo v nasprotju s splošnimi načeli prava Skupnosti, predvsem temeljnimi pravicami. Države članice, ki želijo uporabiti odstopanje, namreč ne morejo uporabljati nedoločnega pojma vključevanja, ampak morajo za to, da bi preverile poseben položaj otroka, starejšega od 12 let, ki je pripotoval neodvisno od preostale družine, uporabljati pogoj za integracijo, ki ga določa njihova zakonodaja na datum začetka izvajanja Direktive.

71 Posledično člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive ni mogoče razlagati tako, da državam članicam izrecno ali implicitno dovoljuje, da sprejmejo izvedbene ukrepe, ki bi bili v nasprotju s pravico do spoštovanja družinskega življenja.

72 Parlament ni pokazal, kako naj bi bila klavzula o zamrznitvi iz člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive v nasprotju z višjo pravno normo. Ker naj normodajalec Skupnosti ne bi kršil pravice do spoštovanja družinskega življenja s tem, ko je državam članicam dovolil, da v določenih okoliščinah upoštevajo pogoj za integracijo, je lahko določil omejitve tega dovoljenja. Posledično ni pomembno, da je nacionalna zakonodaja, ki podrobneje določa pogoj za integracijo, ki bi ga bilo mogoče upoštevati, morala obstajati od datuma izvajanja Direktive in ne od datuma, ko je začela veljati ali ko je bila sprejeta.

73 Prav tako se ne zdi, da normodajalec Skupnosti koristim otroka ni namenil dovolj pozornosti. Vsebina člena 4(1) Direktive namreč potrjuje dejstvo, da je bila pri sprejemanju te določbe največja korist otroka glavno vodilo, in ne zdi se, da jih zadnji pododstavek le-tega ne upošteva zadosti ali da dovoljuje državam članicam, ki se odločijo za upoštevanje pogoja za integracijo, da jih ne upoštevajo. Nasprotno, kot je bilo poudarjeno v točki 63 te sodbe, člen 5(5) Direktive za države članice določa, naj ustrezno upoštevajo največjo korist mladoletnega otroka.

74 V tem okviru izbira starosti 12 let ni pogoj, ki bi kršil načelo prepovedi diskriminacije na podlagi starosti, saj gre za pogoj, ki ustreza obdobju življenja mladoletnega otroka, ko je ta že sorazmerno dolgo živel v tretji državi brez svojih družinskih članov, tako da bi integracija v drugo okolje lahko povzročila več težav.

75 Prav tako dejstvo, da se zakonski partner in otrok, starejši od 12 let, ne obravnavata enako, naj ne bi štel za neupravičeno diskriminacijo zoper mladoletnega otroka. Cilj zakonske zveze je namreč, da se med zakoncema oblikuje trajna življenjska skupnost,

medtem ko otrok, starejši od 12 let, ne bo nujno še dolgo ostal s staršema. Tako je normodajalec Skupnosti upravičeno upošteval ta različni položaj in zanju sprejel različni pravili, ne da bi bil pri tem protisloven.

- 76 Iz vseh teh dejavnikov izhaja, da ni mogoče šteti, da člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive krši temeljno pravico do spoštovanja družinskega življenja, obveznost upoštevati največjo korist otroka ali načelo prepovedi diskriminacije na podlagi starosti, in sicer niti kot tak niti zato, ker bi državam članicam izrecno ali implicitno dovoljeval, da tako ravnajo.

Člen 4(6) Direktive

- 77 Parlament iz podobnih razlogov, kot jih je uveljavljal pri preizkusu člena 4(1), zadnji pododstavek, Direktive, zatrjuje, da njen člen 4(6), ki državam članicam dovoljuje, da določijo, da je treba prošnje za združitev družine za mladoletne otroke predložiti pred njihovim 15. letom, prav tako pomeni kršitev pravice do družinskega življenja in prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Poleg tega naj bi državam članicam ostala možnost, da sprejmejo nove omejevalne določbe o odstopanju do datuma začetka izvajanja Direktive. Nazadnje obveznost, da države članice, ki so uporabile to odstopanje, prošnje za vstop in bivanje, ki so jih predložili mladoletni otroci, starejši od 15 let, ne obravnavajo na podlagi združitve družine, ampak na nedoločeni „drugi podlagi“, daje nacionalnim organom široko diskrecijsko pravico in povzroča pravno negotovost.
- 78 Parlament tako kot za člen 4(1), zadnji pododstavek, Direktive poudarja, da bi bilo mogoče cilj integracije doseči z manj radikalnimi ukrepi kot z diskriminacijo na podlagi starosti, ki ni objektivno upravičena in je posledično samovoljna.

- 79 Svet zatrjuje, da člen 4(6) Direktive dopušča uporabo na nacionalni ravni, ki je v skladu s temeljnimi pravicami in ki je zlasti sorazmerna z želenim ciljem. Namen naj bi bil spodbujanje priseljenjskih družin, da bi njihovi mladoletni otroci pripotovali čim mlajši, da bi olajšali njihovo integracijo. Gre za legitimni cilj, ki je del politike priseljevanja in spada na področje uporabe člena 8(2) EKČP.
- 80 Širokega izraza „drug[a] podlag[a]“ naj ne bi bilo mogoče presojati kot vir pravne negotovosti, ker je namenjen spodbujanju pozitivnih odločitev v večini zadevnih prošenj.
- 81 Starost 15 let naj bi bila izbrana po eni strani zato, da bi zajela čim več primerov, medtem ko naj na drugi strani ne bi ovirala šolanja mladoletnika v državi članici gostiteljici. Torej naj ne bi šlo za samovoljno diskriminacijo. Svet zatrjuje, da taka izbira izhaja iz njegove možnosti samostojnega urejanja kot normodajalca.
- 82 Komisija meni, da člen 4(6) Direktive ne krši člena 8 EKČP, ker naj bi bile pravice, ki bi jih zadevne osebe lahko imele na podlagi te konvencije, v celoti ohranjene. Ta določba naj bi državam članicam namreč določala, naj preizkusijo vsak drug mogoč pravni temelj prošnje za vstop zadevnega otroka na svoje ozemlje in naj dovolijo tak sprejem, če so pravne zahteve izpolnjene. To bi moralo zajemati pravico, ki temelji neposredno na členu 8 EKČP, in tako omogočati posamično obravnavanje prošenj za združitev družine, ki so jih predložili otroci, stari 15 let in več.

- 83 Omejitev starosti na 15 let naj ne bi bila neprimerna in bi jo naj bilo mogoče razlagati z vezjo, ki obstaja med členom 4(6) Direktive in čakalno dobo treh let, ki je določena v členu 8 iste direktive. Šlo naj bi namreč za to, da se naj ne bi podelilo dovoljenje za prebivanje osebam, ki so medtem postale polnoletne.

Presoja Sodišča

- 84 Poudariti je treba, da se v obravnavani tožbi nadzor Sodišča nanaša na vprašanje, ali izpodbijana določba kot taka spoštuje temeljne pravice, zlasti pravico do družinskega življenja, obveznost upoštevati največjo korist otroka in načelo prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Zlasti je treba preveriti, ali člen 4(6) Direktive državam članicam izrecno ali implicitno dovoljuje, da ne spoštujejo teh temeljnih načel, tako da jim omogoča, da z odstopanjem od drugih določb člena 4 Direktive zahtevo oblikujejo glede na starost mladoletnega otroka, za katerega sta bila zaprosena vstop in bivanje na nacionalnem ozemlju v okviru združitve družine.

- 85 Ne zdi se, da izpodbijana določba krši pravico do družinskega življenja, ki je določena v členu 8 EKČP, kot jo razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice. Člen 4(6) Direktive daje državam članicam namreč možnost, da pogoje za združitev družine, ki so določeni v Direktivi, uporabijo samo za prošnje, ki so bile predložene, preden so otroci dopolnili 15 let. Vendar se ta določba ne sme razlagati tako, da državam članicam prepoveduje, da upoštevajo prošnjo glede otroka, starejšega od 15 let, ali jim dovoljuje, da je ne upoštevajo.

86 V zvezi s tem ni pomembno, da zadnji stavek izpodbijane določbe določa, da države članice, ki se odločijo uporabiti to odstopanje, vstop in bivanje otrok, za katere je bila prošnja predložena po njihovem 15 letu, dovolijo „na drugi podlagi, ne pa na podlagi združitve družine“. Izraz „združitev družine“ je treba namreč v okviru Direktive razlagati tako, da določa združitev družine v primerih, ko to zahteva Direktiva. Ni ga mogoče razlagati tako, da državi članici, ki je uporabila odstopanje, prepove, da bi dovolila vstop in bivanje otroka zato, da se mu omogoči, da se pridružil staršem.

87 Poleg tega je treba člen 4(6) Direktive brati ob upoštevanju načel, ki so določena v členu 5(5) iste direktive, ki državam članicam nalaga, naj pri obravnavanju prošnje ustrezno upoštevajo največjo korist mladoletnih otrok, in členu 17 te direktive, ki jim nalaga, naj upoštevajo več dejavnikov, med katerimi so družinske vezi osebe.

88 Iz tega izhaja, da čeprav je zaradi člena 4(6) Direktive državi članici dovoljeno, da za prošnje, ki so jih predložili mladoletni otroci, starejši od 15 let, ne uporabi splošnih pogojev iz člena 4(1) Direktive, je država članica kljub temu še vedno zavezana, naj prošnjo obravnava z vidika koristi otroka in spodbujanja družinskega življenja.

89 Iz razloga, ki je bil naveden v točki 74 te sodbe, se *a fortiori* ne zdi, da je izbira starosti 15 let pogoj, ki je v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije na podlagi starosti. Niti iz razloga, ki je pojasnjen v točki 72 te sodbe, se ne zdi, da bi klavzula o zamrznitvi, kot je oblikovana, kršila kako višjo pravno normo.

- 90 Iz vseh teh elementov izhaja, da ni mogoče šteti, da člen 4(6) Direktive krši temeljno pravico do spoštovanja družinskega življenja, obveznost upoštevati največjo korist otroka ali načelo prepovedi diskriminacije na podlagi starosti niti kot tak niti zato, ker naj bi državam članicam izrecno ali implicitno dovoljeval, da tako ravnajo.

Člen 8 Direktive

- 91 Parlament poudarja, da obdobji dveh in treh let, ki sta določeni v členu 8 Direktive, bistveno omejujeta pravico do združitve družine. Ta člen, ki naj ne bi določal obravnavanja prošelj od primera do primera, naj bi državam članicam dovoljeval, da ohranijo nesorazmerne ukrepe glede na ravnovesje, ki bi naj obstajalo med konkurenčnimi koristmi.
- 92 Parlament poleg tega zatrjuje, da bi lahko odstopanje, ki je dovoljeno v členu 8, drugi odstavek, Direktive, lahko povzročilo, da bi se podobne situacije obravnavale različno, odvisno od tega, ali ima zadevna država članica zakonodajo, ki bi upoštevala sprejemno zmogljivost države članice. Nazadnje naj bi bil pogoj, ki temelji na sprejemni zmogljivosti države članice, enakovreden sistemu kvot, ki ni v skladu z zahtevami iz člena 8 EKČP. Ta institucija v zvezi s tem poudarja, da naj bi Verfassungsgerichtshof (Avstrija) odločilo, da omejevalni sistem letnih kvot, ki ga je uporabljala Republika Avstrija, ni bil v skladu z ustavo Avstrije (sodba z dne 8. oktobra 2003 v zadevi Verfassungsgerichtshof, zadeva G 119, 120/03-13).
- 93 Svet poudarja, da člen 8 Direktive sam po sebi ne nalaga čakalne dobe in da čakalna doba ni enakovredna zavrnitvi združitve družine. Poleg tega zatrjuje, da je čakalna doba klasični element politike priseljevanja, ki obstaja v večini držav članic, ne da bi pristojna sodišča presodila, da je nezakonit. Ta čakalna doba naj bi zasledovala

legitimni cilj politike priseljevanja, in sicer učinkovito priseljevanje družinskih članov v družbo gostiteljico s tem, da zagotavlja, da do združitve družine pride šele potem, ko je sponzor v državi gostiteljici našel trdno podlago, tako ekonomsko kot družinsko, da bi tam nastanil družino.

⁹⁴ Svet opozarja, da je različno obravnavanje med državami članicami zgolj posledica postopnega približevanja zakonodaje, in poudarja, da v nasprotju s trditvami Parlamenta člen 8 Direktive pomeni glede na strog značaj klavzule o zamrznitvi, ki jo vsebuje, pomembno približevanje zakonodaj držav članic.

⁹⁵ Ugovarja temu, da je sklicevanje na sprejemno zmogljivost v členu 8, drugi odstavek, Direktive enakovredno sistemu kvot. Namen tega pogoja naj bi bil zgolj identificirati države članice, ki lahko čakalno dobo podaljšajo na tri leta. Poleg tega naj bi bile ugotovitve Parlamenta glede načina uporabe te določbe v državah članicah zgolj ugotovitev.

⁹⁶ Komisija meni, da naj bi čakalna doba, ki jo določa člen 8 Direktive, imela značaj upravnoprocesnega pravila, katerega posledica naj ne bi bila izključitev pravice do združitve. Tako pravilo naj bi zasledovalo legitimni cilj, in to sorazmerno. Komisija v zvezi s tem poudarja, da je dolžina obdobja, v katerem je sponzor prebival v državi gostiteljici, pomemben dejavnik, ki ga upošteva sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice pri tehtanju koristi, enako kot sprejemna zmogljivosti države. Nacionalna zakonodaja bi naj v vsakem primeru, tako kot je to potrdilo Verfassungsgerichtshof, dopuščala možnost predložitve prošnje za združitev, ki temelji neposredno na členu 8 EKČP, pred potekom čakalne dobe.

Presoja Sodišča

- 97 Enako kot druge izpodbijane določbe v okviru obravnavane tožbe člen 8 Direktive državam članicam dovoljuje, da odstopajo od pravil o združitvi družine, ki jo določa ta direktiva. Prvi odstavek navedenega člena 8 državam članicam omogoča, da lahko zahtevajo, da je sponzor na njihovem ozemlju bival največ dve leti, preden se mu lahko pridružijo družinski člani. Drugi odstavek tega člena državam članicam, katerih zakonodaja upošteva njihove sprejemne zmogljivosti, omogoča, da predvidijo čakalno dobo največ treh let od prošnje za združitev do izdaje dovoljenja za prebivanje za družinske člane.
- 98 Posledica te določbe torej ni onemogočanje vsake združitve družine, ampak to, da države članice ohranijo omejeno možnost proste presoje, tako da jim omogoča, da preverijo ali bo združitev družine potekala ob ugodnih pogojih po tem, ko je sponzor bival v državi gostiteljici dovolj dolgo, da je mogoče sklepati o trdni namestitvi in ustrezni stopnji integracije. Zato dejstvo, da država članica te elemente upošteva in da možnost razlikovanja združitve družine v dveh ali, odvisno od primera, treh letih, ni v nasprotju s pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki je določena zlasti v členu 8 EKČP, kot jo razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice.
- 99 Vendar je treba opomniti, da je, tako kot izhaja iz člena 17 Direktive, trajanje bivanja v državi članici le eden od dejavnikov, ki ga mora slednja med obravnavanjem prošnje upoštevati, in da čakalne dobe ni mogoče določiti, ne da bi se v konkretnih primerih upoštevali vsi upoštevni dejavniki.
- 100 Enako velja za merilo sprejemne zmogljivosti države članice, ki je lahko eden od dejavnikov, ki se upoštevajo pri obravnavanju prošnje, vendar se ga ne sme razlagati

tako, da dovoljuje kakršen koli sistem kvot ali čakalno dobo treh let, določeno ne glede na posebne okoliščine konkretnih primerov. Taka presoja vseh elementov, kot je določena v členu 17 Direktive, namreč ne omogoča, da bi se upošteval le ta element, in zahteva dejanski preizkus sprejemne zmogljivosti v trenutku, ko je bila prošnja predložena.

¹⁰¹ Med tem preizkusom morajo države članice med drugim, tako kot je poudarjeno v točki 63 te sodbe, ustrezno upoštevati največjo korist mladoletnega otroka.

¹⁰² Soobstoj različnih položajev glede na to, ali se države članice odločijo, da bodo uprabile možnost, da določijo čakalno dobo dveh ali treh let, če njihova obstoječa zakonodaja na datum sprejetja direktive upošteva njihove sprejemne zmogljivosti, je le izraz težavnosti postopka približevanja zakonodaje na področju, ki je do sedaj spadalo v pristojnost držav članic. Tako kot priznava Parlament, je Direktiva pomembna za usklajeno izvajanje pravice do združitve družine. V obravnavani zadevi se ne zdi, da bi normodajalec Skupnosti s tem, da državam članicam, ki imajo ali ki želijo sprejeti posebno zakonodajo, dovoljuje, da spremenijo določene vidike pravice do združitve, prekoračil omejitve, ki jih določajo temeljne pravice.

¹⁰³ Tako ni mogoče šteti, da člen 8 Direktive krši temeljno pravico do spoštovanja družinskega življenja ali obveznost upoštevati največjo korist otroka niti kot tak niti zato, ker bi državam članicam izrecno ali implicitno dovoljeval, da tako ravnajo.

104 V končni presoji je treba ugotoviti, da če daje Direktiva državam članicam polje proste presoje, je to dovolj široko, da jim omogoča, da uporabijo pravila Direktive v skladu z zahtevami varstva temeljnih pravic (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 1989 v zadevi Wachauf, 5/88, Recueil, str. 2609, točka 22).

105 V zvezi s tem je treba opozoriti, da tako kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, zahteve, ki izhajajo iz varstva splošnih načel, ki jih priznava pravni red Skupnosti in ki zajemajo temeljne pravice, prav tako zavezujejo države članice pri izvajanju predpisov Skupnosti in da so zavezane, kolikor je mogoče, te predpise uporabljati v skladu s temi zahtevami (glej sodbi z dne 24. marca 1994 v zadevi Bostock, C-2/92, Recueil, str. I-955, točka 16; z dne 18. maja 2000 v zadevi Rombi in Arkopharma, C-107/97, Recueil, str. I-3367, točka 65, in zgoraj navedeno sodbo ERT, točka 43).

106 Izvajanje Direktive nadzorujejo nacionalna sodišča, saj kot je določeno v členu 18 navedene direktive, „države članice zagotovijo, da imajo sponzor in/ali člani njegove družine pravico do pravnega izpodbijanja, če je prošnja za združitev družine zavrnjena ali se dovoljenje za prebivanje ne podaljša ali se preklicke ali se ukaže izgon“. Če ta sodišča naletijo na težave v zvezi z razlago ali veljavnostjo te direktive, so zavezana, da Sodišču v okoliščinah, ki so določene v členih 68 ES in 234 ES predložijo vprašanje za predhodno odločanje.

107 Glede držav članic, ki jih ti instrumenti zavezujejo, je treba opozoriti tudi na to, da Direktiva v členu 3(4) določa, da ne posega v ugodnejše določbe Evropske socialne listine z dne 18. oktobra 1961, spremenjene Evropske socialne listine z dne 3. maja 1987 in Evropske konvencije o pravnem statusu delavca migranta z dne 24. novembra 1977 ter dvostranskih ali večstranskih sporazumov med Skupnostjo ali med Skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in tretjimi državami na drugi.

108 Ker tožba ni utemeljena, ni treba preizkusiti, ali so izpodbijane določbe ločljive od
preostalega dela Direktive.

109 Tožbo je treba zavrni.

Stroški

110 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Svet je predlagal, naj se Parlamentu naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika intervenientki Zvezna republika Nemčija in Komisija nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropskemu parlamentu se naloži plačilo stroškov.

3. Zvezna republika Nemčija in Komisija Evropskih skupnosti nosita svoje stroške.

Podpisi