

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 27 juni 2006*

I mål C-540/03,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, som väckts den 22 december 2003,

Europaparlamentet, företrätt av H. Duintjer Tebbens och A. Caiola, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av O. Petersen och M. Simm, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. O'Reilly och C. Ladenburger, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

och av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av A. Tiemann samt av W.-D. Plessing och M. Lumma, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden M.V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (referent) och K. Schiemann samt domarna J.-P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 juni 2005,

och efter att den 8 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet har i sin ansökan begärt ogiltigförklaring av artikel 4.1 sista stycket, artikel 4.6 och artikel 8 i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EGT L 251, s. 12) (nedan kallat direktivet).
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande den 5 maj 2004 tilläts Europeiska gemenskapernas kommission och Förbundsrepubliken Tyskland intervensera till stöd för Europeiska unionens råde yrkanden.

Direktivet

- 3 I direktivet, som grundar sig på EG-fördraget, särskilt artikel 63.3 a i detta, fastställs de villkor som gäller för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat.

4 Skäl 2 i direktivet har följande lydelse:

”Åtgärderna avseende familjeåterförening bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfäst i en rad folkrättsliga instrument. Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 364, 2000, s. 1) (nedan kallad stadgan).”

5 Skäl 12 i direktivet har följande lydelse:

”Möjligheten att begränsa rätten till familjeåterförening för barn över tolv års ålder, vars primära bostad är en annan än referenspersonens, är avsedd att avspegla barnens förmåga till integrering i tidig ålder och skall garantera att de förvärvar den utbildning och de språkkunskaper som krävs i skolan.”

6 Enligt artikel 3 i direktivet skall detta direktiv tillämpas när referenspersonen innehar ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som utfärdats av en medlemsstat och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd, om hans eller hennes familjemedlemmar är tredjelandsmedborgare, oberoende av deras rättsliga ställning.

7 I artikel 3.4 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

- a) bilaterala och multilaterala avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å andra sidan,
- b) Europeiska sociala stadgan av den 18 oktober 1961, den reviderade Europeiska sociala stadgan av den 3 maj 1987 och den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares rättsställning av den 24 november 1977.”

8 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna i enlighet med direktivet skall tillåta inresa och vistelse för bland annat underåriga barn, inbegripet adopterade barn, till referenspersonen och dennes make/maka samt till referenspersonen eller dennes make/maka då föräldern har vårdnaden och barnen är beroende av honom/henne för sin försörjning. Enligt artikel 4.1 näst sista stycket får underåriga barn enligt denna artikel inte ha uppnått myndighetsålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning och får inte vara gifta. I artikel 4.1 sista stycket föreskrivs följande:

”När ett barn är över tolv år och anländer på egen hand utan resten av sin familj, får medlemsstaterna med avvikelse från ovanstående, innan de ger barnet tillstånd till inresa och vistelse enligt detta direktiv, pröva om barnet uppfyller kriteriet för integrering, om deras lagstiftning vid den tidpunkt då detta direktiv genomförs föreskriver en sådan prövning.”

9 Artikel 4.6 i direktivet har följande lydelse:

”Med avvikelse från ovanstående får medlemsstaterna begära att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn skall lämnas innan barnet har fyllt 15 år, så som föreskrivs i deras gällande lagstiftning vid datumet för genomförandet av detta direktiv. Om ansökan lämnas in efter det att barnet har fyllt 15 år, skall de medlemsstater som beslutar att tillämpa detta undantag tillåta inresa och vistelse för sådana barn av andra skäl än familjeåterförening.”

10 I artikel 5.5 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna vid prövningen av ansökan skall ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.

11 I artikel 8 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får kräva att referenspersonen skall ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar.

Om en medlemsstats gällande lagstiftning på området för familjeåterförening vid den tidpunkt då direktivet antas beaktar medlemsstatens mottagningskapacitet, får medlemsstaten med avvikelse från första stycket införa en väntetid på högst tre år mellan inlämnandet av en ansökan om familjeåterförening och utfärdandet av uppehållstillstånd för familjemedlemmarna.”

12 I artikel 16 i direktivet räknas ett antal omständigheter upp under vilka medlemsstaterna får avslå en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening eller, i förekommande fall, återkalla ett uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem.

13 Artikel 17 i direktivet har följande lydelse:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

14 Om en ansökan om familjeåterförening avslås eller om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, skall det i enlighet med artikel 18 i direktivet finnas möjlighet att ansöka om rättslig prövning i enlighet med de former och den behörighet som skall fastställas av de berörda myndigheterna.

Upptagande till sakprövning

Invändningen att talan inte väckts mot en rättsakt som utfärdats av en institution

15 De bestämmelser som ansökan om ogiltigförklaring avser är undantag från medlemsstaternas skyldigheter enligt direktivet. Undantagsbestämmelserna möjlig-

gör för de senare att tillämpa nationella lagstiftningar som enligt parlamentet inte respekterar grundläggande rättigheter. Parlamentet anser emellertid att det är direktivet i sig som strider mot grundläggande rättigheter, eftersom det tillåter sådana nationella lagstiftningar. Parlamentet har i detta avseende citerat dom av den 6 november 2003 i mål C-101/01, Lindqvist (REG 2003, s. I-12971, punkt 84).

16 Rådet har däremot betonat att medlemsstaterna genom direktivet ges ett stort handlingsutrymme som innebär att de kan behålla eller anta nationella bestämmelser som är förenliga med iakttagandet av grundläggande rättigheter. Enligt rådet har parlamentet inte visat på vilket sätt bestämmelser som eventuellt strider mot grundläggande rättigheter, vilka har antagits och tillämpats av medlemsstaterna, utgör en rättsakt som utfärdats av en institution i den mening som avses i artikel 46 d EU och som är underställd domstolens prövning avseende iakttagandet av grundläggande rättigheter.

17 Under alla omständigheter undrar rådet hur domstolen skall kunna göra en prövning av lagenligheten som är helt abstrakt i förhållande till gemenskrätsliga bestämmelser, i vilka det endast hänvisas till nationella bestämmelser avseende vilka den saknar kännedom om både innehållet och om hur de tillämpas. Nödvändigheten att beakta konkreta omständigheter följer av dom av den 11 juli 2002 i mål C-60/00, Carpenter, REG 2002, s. I-6279, och av domen i det ovannämnda målet Lindqvist.

18 Kommissionen anser att domstolens prövning av att de grundläggande rättigheter som utgör en del av gemenskapens allmänna rättsprinciper iakttas inte kan begränsas till att endast avse det fallet då medlemsstaterna enligt en bestämmelse i ett direktiv är skyldiga att anta vissa bestämmelser som strider mot grundläggande rättigheter, utan även måste avse det fall då sådana bestämmelser uttryckligen tillåts enligt direktivet. Man kan nämligen inte förvänta sig av medlemsstaterna att de själva inser att en viss åtgärd som är tillåten enligt ett gemenskapsdirektiv strider

mot de grundläggande rättigheterna. Kommissionen har dragit slutsatsen att den omständigheten att det i de omtvistade bestämmelserna i direktivet endast hänvisas till nationella bestämmelser inte kan innebära att domstolen inte skall göra någon prövning.

- 19 Kommissionen har emellertid betonat att domstolen endast får ogiltigförklara sådana bestämmelser som de som är föremål för talan om det är omöjligt för den att tolka dem konformt med de grundläggande rättigheterna. Om den ifrågasatta bestämmelsen mot bakgrund av vanliga tolkningsregler ger ett utrymme för skönsmässig bedömning skall domstolen snarare göra en tolkning av den som innebär att de grundläggande rättigheterna respekteras.
- 20 Parlamentet har svarat att en sådan tolkning a priori av direktivet som kommissionen har föreslagit att domstolen skall göra skulle innebära att ett preventivt rättsmedel som inkräktar på gemenskapslagstiftarens behörighet inrättades.

Domstolens bedömning

- 21 Såsom generaladvokaten har gjort i punkterna 43–45 i sitt förslag till avgörande skall denna diskussion inledningsvis behandlas med utgångspunkt från huruvida talan kan upptas till prövning. Rådet har bestritt att talan har väckts mot en rättsakt som utfärdats av en institution och har gjort gällande att det endast är tillämpningen av nationella bestämmelser som har behållits eller antagits i enlighet med direktivet som, alltefter omständigheterna, kan strida mot grundläggande rättigheter.
- 22 Den omständigheten att medlemsstaterna enligt de ifrågasatta bestämmelserna i direktivet ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning och under vissa omständigheter får tillämpa nationella bestämmelser som avviker från principbestämmelserna i direktivet innebär inte att bestämmelserna i direktivet inte omfattas av domstolens prövning av lagenligheten enligt artikel 230 EG.

- 23 En bestämmelse i en gemenskapsrättsakt skulle i sig kunna innebära att grundläggande rättigheter inte respekterades om den uttryckligen eller implicit ålade eller tillät medlemsstaterna att anta eller behålla nationella lagar som inte var förenliga med nämnda rättigheter.
- 24 Av det anförda följer att invändningen att talan inte kan upptas till prövning på grund av att den inte väckts mot en rättsakt som utfärdats av en institution inte kan godtas.

Huruvida de bestämmelser som avses i ansökan om ogiltigförklaring kan avskiljas från varandra

- 25 Förbundsrepubliken Tyskland har inledningsvis betonat att artikel 4.1 sista stycket i direktivet, som innehåller en av de centrala punkterna i den kompromiss som gjorde det möjligt att anta direktivet, för vilket det krävdes enhällighet, är av stor betydelse för denna medlemsstat. Den har erinrat om att delvis ogiltigförklaring av en rättsakt endast kan komma i fråga när rättsakten består av flera delar som kan avskiljas från varandra och endast en av dessa delar är rättsstridig på grund av ett åsidosättande av gemenskapsrätten. I förevarande fall är det inte möjligt att avskilja regeln om familjeåterförening i artikel 4.1 sista stycket i direktivet från resten av direktivet. En eventuell dom om delvis ogiltigförklaring skulle inkräkta på gemenskapslagstiftarens behörighet, varför det endast kan bli möjligt med en ogiltigförklaring av direktivet i dess helhet.
- 26 Parlamentet har bestritt uppfattningen att artikel 4.1 sista stycket i direktivet är en del som inte kan avskiljas från direktivet endast av det skälet att dess formulering är resultatet av en politisk kompromiss som möjliggjorde antagandet av direktivet. Enligt parlamentet är det endast nödvändigt att ta ställning till om det är juridiskt möjligt att avskilja en del av direktivet. Eftersom de bestämmelser som avses i

ansökan utgör undantag till allmänna regler som fastställs i direktivet skulle en ogiltigförklaring varken hota systematiken i eller effektiviteten av direktivet i dess helhet, vars betydelse för genomförandet av rätten till familjeåterförening har erkänts av parlamentet.

Domstolens bedömning

- 27 Domstolen erinrar härvid om att det följer av fast rättspraxis att en ogiltigförklaring av en del av en gemenskapsrättsakt endast är möjlig under förutsättning att denna del kan avskiljas från rättsakten i övrigt (se, bland annat, dom av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-11221, punkterna 45 och 46, av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2003, s. I-937, punkt 29, av den 30 september 2003 i mål C-239/01, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-10333, punkt 33, av den 24 maj 2005 i mål C-244/03, Frankrike mot parlamentet och rådet, REG 2005, s. I-4021, punkt 12, och av den 30 mars 2006 i mål C-36/04, Spanien mot rådet, REG 2006, s. I-2981, punkt 9).
- 28 Domstolen har även vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt om rättsaktens kärninnehåll skulle ändras till följd av att en del av den ogiltigförklarades (dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 257, och domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot rådet, punkt 46, Tyskland mot kommissionen, punkt 34, Frankrike mot parlamentet och rådet, punkt 13, och Spanien mot rådet, punkt 13).
- 29 Granskningen av huruvida de bestämmelser som avses i ansökan om ogiltigförklaring kan avskiljas förutsätter att det görs en prövning av målet i sak, nämligen av nämnda bestämmelsers räckvidd, för att det skall vara möjligt att bedöma om direktivets andemening och innehåll skulle ändras av att bestämmelserna ogiltigförklarades.

Talan

De rättsregler mot bakgrund av vilka direktivets lagenlighet kan prövas

- 30 Parlamentet har gjort gällande att de ifrågasatta bestämmelserna inte respekterar de grundläggande rättigheterna och särskilt inte rätten till familjeliv och rätten till icke-diskriminering, såsom de garanteras i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och såsom de följer av de gemensamma konstitutionella traditionerna i Europeiska unionens medlemsstater såsom allmänna gemenskapsrättsliga principer vilka unionen skall iaktta med tillämpning av artikel 6.2 EU, till vilken det hänvisas i artikel 46 d EU vad beträffar institutionernas verksamhet.
- 31 Parlamentet har inledningsvis åberopat rätten till respekt för familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen, som har tolkats av domstolen på ett sådant sätt att den även avser rätten till familjeåterförening (domen i det ovannämnda målet *Carpenter*, punkt 42, och dom av den 23 september 2003, *Akrich*, REG 2003, s. I-9607, punkt 59). Samma princip återges i artikel 7 i stadgan. Parlamentet har betonat att denna stadga, i den mån som det i densamma uppställs en förteckning över existerande grundläggande rättigheter, trots att den inte är bindande likväl utgör ett användbart indicium för tolkningen av bestämmelserna i Europakonventionen. Parlamentet har vidare citerat artikel 24 i stadgan, som avser barnets rättigheter. I artikel 24.2 föreskrivs att "[v]id alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, skall barnets bästa komma i främsta rummet", och i artikel 24.3 föreskrivs att "[v]arje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa".
- 32 Parlamentet har vidare åberopat principen om icke-diskriminering på grund av de berörda personernas ålder. Denna princip beaktas i artikel 14 i Europakonventionen och anges uttryckligen i artikel 21.1 i stadgan.

33 Parlamentet har även citerat flera bestämmelser i internationella konventioner som undertecknats inom ramen för Förenta nationerna, nämligen artikel 24 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som antogs den 19 december 1966 och trädde i kraft den 23 mars 1976, konventionen om barnets rättigheter som antogs den 20 november 1989 och som trädde i kraft den 2 september 1990, den internationella konventionen om skydd för migrerande arbetstagare och deras familjmedlemmar, som antogs den 18 december 1990 och trädde i kraft den 1 juli 2003, samt deklarationen om barnets rättigheter, som proklamerades av Förenta nationernas nationalförsamling den 20 november 1959 (resolution 1386(XIV)). Parlamentet har vidare erinrat om rekommendation nr R (94) 14 till medlemsstaterna från Europarådets ministerkommitté av den 22 november 1994 om en koherent och integrerad familjepolitik och rekommendation nr R (99) 23 till medlemsstaterna från samma ministerkommitté, av den 15 december 1999 om familjeåterförening för flyktingar och andra personer som har behov av internationellt skydd. Parlamentet har slutligen åberopat flera konstitutioner i Europeiska unionens medlemsstater.

34 Rådet har påpekat att gemenskapen inte är avtalsslutande part till de olika folkrättsliga instrument som parlamentet har åberopat. Under alla omständigheter krävs enligt dessa bestämmelser endast att barnets intressen respekteras och beaktas, men de ger inte någon absolut rätt till familjeåterförening. Rådet har vidare påpekat att det anser att ansökan inte skall prövas med beaktande av stadgan eftersom den inte utgör en rättskälla för gemenskapen.

Domstolens bedömning

35 De grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa efterlevnaden av. Domstolen utgår i detta avseende från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från den vägledning som ges i de folkrättsliga dokument angående skydd för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna varit med om att utarbeta eller har

tillträtt. I detta sammanhang är Europakonventionen av särskild betydelse (se bland annat dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, REG 1991, s. I-2925, punkt 41, svensk specialutgåva, volym 11, s. 209, yttrande 2/94 av den 28 mars 1996, REG 1996, s. I-1759, punkt 33, dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen, REG 2001, s. I-1611, punkt 37, av den 22 oktober 2002 i mål C-94/00, Roquette Frères, REG 2002, s. I-9011, punkt 25, av den 12 juni 2003 i mål C-112/00, Schmidberger, REG 2003, s. I-5659, punkt 71, och av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02, REG 2004, s. I-9609, punkt 33).

36 Enligt artikel 6.2 EU skall vidare "Unionen ... som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i [Europakonventionen], undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner".

37 Domstolen har redan haft tillfälle att erinra om att den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter förekommer bland de internationella instrumenten rörande skyddet för de mänskliga rättigheterna som domstolen tar hänsyn till vid tillämpningen av gemenskapsrättens allmänna principer (se bland annat dom av den 18 oktober 1989 i mål 374/87, Orkem mot kommissionen, REG 1989, s. 3283, punkt 31; svensk specialutgåva, häfte 10, och av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Dzodzi, REG 1990, s. I-3763, punkt 68; svensk specialutgåva, häfte 10, och av den 17 februari 1998 i mål C-249/96, Grant, REG 1998, s. I-621, punkt 44). Detta gäller även den ovannämnda konventionen om barnets rättigheter, som liksom nämnda konvention är bindande för samtliga medlemsstater.

38 Vad beträffar stadgan proklamerades den högtidligt av parlamentet, rådet och kommissionen i Nice den 7 december 2000. Även om denna stadga inte utgör ett bindande rättsligt instrument hade gemenskapslagstiftaren för avsikt att erkänna dess betydelse genom att i skäl 2 i direktivet fastställa att direktivet iakttar de principer som erkänns i såväl artikel 8 i Europakonventionen som i stadgan. Vidare är huvudsyftet med stadgan, vilket framgår av dess ingress, att bekräfta "de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Fördraget om Europeiska unionen

och gemenskapsfördragen, ... [Europakonventionen], gemenskapens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid ... domstol[en] och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna”.

- 39 Vad beträffar de övriga internationella instrument som har åberopats av parlamentet förefaller det under alla omständigheter, med förbehåll för Europeiska sociala stadgan, som kommer att tas upp i punkt 107 i förevarande dom, inte som om de innehåller bestämmelser om ett mer långtgående skydd för barnets rättigheter än bestämmelserna i de redan tidigare åberopade instrumenten.

Artikel 4.1 sista stycket i direktivet

- 40 Parlamentet har gjort gällande att motiveringen till artikel 4.1 sista stycket i direktivet, vilken återfinns i skäl 12 i direktivet, inte är övertygande och att gemenskapslagstiftaren har blandat ihop begreppen kriterium för integrering och integreringsmål. Eftersom ett av de viktigaste sätten för att uppnå en framgångsrik integrering av ett underårigt barn är återförening med dess familj skulle det vara olämpligt att kräva ett integreringstest innan barnet, som är en familjemedlem till referenspersonen, återförenas med denne. Detta skulle omöjliggöra familjeåterförening och skulle innebära ett förnekande av denna rätt.
- 41 Parlamentet har även gjort gällande att medlemsstaterna har rätt att avsevärt begränsa rätten till familjeåterförening eftersom begreppet integrering inte definieras i direktivet.
- 42 Denna rätt skyddas av artikel 8 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Ett kriterium för integrering som föreskrivs i en nationell lagstiftning omfattas inte av ett sådant legitimt mål som

dem som avses i artikel 8.2 i Europakonventionen och som kan motivera intrång, nämligen landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott, skyddandet av hälsa eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter. Under alla omständigheter måste varje intrång vara berättigat och proportionerligt. Enligt artikel 4.1 sista stycket i direktivet krävs emellertid inte att någon intresseavvägning görs mellan de båda ifrågavarande intressena.

43 Direktivet är vidare motstridigt, eftersom det inte uppställer någon begränsning grundad på kriteriet för integrering vad beträffar referenspersonens make eller maka.

44 I direktivet föreskrivs vidare diskriminering som grundar sig uteslutande på barnets ålder och som inte är objektivt berättigad och som strider mot artikel 14 i Europakonventionen. Målet att ge föräldrarna ett incitament att skicka efter sina barn före 12 års ålder tar därmed inte hänsyn till tvingande skäl av ekonomisk och social art som hindrar en familj från att ta emot ett barn under en längre eller kortare period. Integreringsmålet kan vidare uppnås genom mindre drastiska åtgärder, såsom åtgärder för integrering av en underårig efter det att denne mottagits i värdmedlemsstaten.

45 Parlamentet har slutligen betonat att standstill-klausulen är mindre strikt än vanliga standstill-klausuler, eftersom den nationella lagen inte behöver finnas förrän vid den tidpunkt då direktivet genomförs. Det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna ges strider mot direktivets mål, som är att föreskriva gemensamma kriterier för utövandet av rätten till familjeåterförening.

46 Rådet har med stöd av den tyska regeringen och kommissionen gjort gällande att rätten till respekt för familjelivet inte i sig kan jämföras med en rätt till

familjeåterförening. Enligt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är det tillräckligt att ett familjeliv är möjligt i exempelvis ursprungsmedlemsstaten.

47 Rådet har vidare betonat att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i rättspraxis har erkänt att beslut att inte medge familjeåterförening inom ramen för en invandringspolitik motiverades av åtminstone ett av de mål som uppräknas i artikel 8.2 i Europakonventionen. Enligt rådet kan ett sådant beslut grunda sig på målet med artikel 4.1 sista stycket i direktivet, nämligen en effektiv integrering av underåriga barn som migrerar genom att ge separerade migrerande familjer ett incitament till att skicka efter sina underåriga barn till värdmedlemsstaten då de är under tolv år.

48 Valet av åldern tolv år är inte godtyckligt utan motiverades av att barnen före denna ålder befinner sig i en utvecklingsfas som är viktig för deras förmåga att integreras i ett samhälle. Det är detta som uttrycks i skäl 12 i direktivet. Rådet har i detta avseende påpekat att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har fastställt att det inte föreligger ett åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen i mål som avser återförening för underåriga barn som är yngre än tolv år.

49 Det är enligt rådet berättigat att tillämpa kriteriet för integrering för barn över tolv år men inte för referenspersonens make eller maka eftersom barnen vanligtvis tillbringar en större del av sitt liv i värdmedlemsstaten än vad deras föräldrar gör.

50 Rådet har betonat att direktivet inte förekommer resultatet av avvägningen mellan de individuella och kollektiva intressen som föreligger i förevarande fall och har erinrat om att medlemsstaterna enligt artiklarna 17 och 5.5 i detta direktiv är skyldiga att beakta de intressen som skyddas av Europakonventionen och konventionen om barnets rättigheter.

- 51 Rådet har dessutom gjort gällande att standstill-klausulen i artikel 4.1 sista stycket i direktivet inte innebär att denna bestämmelses lagenlighet kan ifrågasättas. Den hänvisning som görs till "den tidpunkt då [detta direktiv] genomförs" är ett politiskt och legitimt val av gemenskapslagstiftaren, vilket motiverades av att den medlemsstat som önskade återropa detta undantag inte hade slutfört lagstiftningsförfarandet för antagandet av de ifrågavarande nationella bestämmelserna. Det var bättre att välja det kriterium som slutligen valdes än att vänta på att nämnda förfarande avslutades innan direktivet antogs.

Domstolens bedömning

- 52 Domstolen erinrar inledningsvis om att rätten till respekt för familjelivet i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen ingår bland de grundläggande rättigheter som enligt domstolens fasta rättspraxis skyddas i gemenskapernas rättsordning (domarna i de ovannämnda målen *Carpenter*, punkt 41, och *Akrich*, punkterna 58 och 59). Denna rätt att bo tillsammans med sina nära anhöriga medför skyldigheter för medlemsstaterna som kan vara negativa, när en av medlemsstaterna är skyldig att inte utvisa en person, eller positiva, när medlemsstaten är skyldig att tillåta inresa och vistelse för en person på dess territorium.
- 53 Domstolen har uttalat att även om en rätt för utlänningar att resa in till eller uppehålla sig på ett visst lands territorium i och för sig inte följer av Europakonventionen kan det innebära intrång i den i artikel 8.1 i konventionen angivna rätten till respekt för familjelivet att utestänga en person från ett land där hans nära anhöriga bor (domarna i de ovannämnda målen *Carpenter*, punkt 42, och *Akrich*, punkt 59).
- 54 Såsom Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna uttalade i § 31 i dom av den 21 december 2001 i målet *Sen mot Nederländerna*, § 31, "kan ... artikel 8 [i Europakonventionen] skapa positiva skyldigheter som innefattas i 'respekt' för

familjelivet. De principer som gäller för sådana skyldigheter är jämförbara med dem som gäller för negativa skyldigheter. I båda fallen skall det råda en jämn balans mellan konkurrerande intressen för individen och samhället i dess helhet. På samma sätt har staten i båda fallen ett visst utrymme för skönsässig bedömning (domen i målet Gül [mot Schweiz av den 19 februari 1996, Recueil des arrêts et décisions. 1996-I], s. 174, § 38, och Ahmut [mot Nederländerna av den 28 november 1996, Recueil des arrêts et décisions. 1996-VI, s. 2030], § 63).”

55 I punkt 36 i domen i det ovannämnda målet Sen mot Nederländerna erinrade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna om de principer som är tillämpliga i fråga om familjeåterförening, vilka angetts i de ovannämnda målen Gül mot Schweiz, § 38, och Almut mot Nederländerna, § 67, enligt följande:

”a) Omfattningen av en stats skyldighet att tillåta inresa till sitt territorium för föräldrar till invandrade personer beror på de berörda personernas situation och allmänintresset.

b) Enligt en väletablerad folkrättslig princip har staterna rätt att, utan hinder av sina åtaganden enligt fördragen, kontrollera inresa till deras territorium av medborgare i andra stater.

c) Artikel 8 kan inte på invandringspolitikens område tolkas på så sätt att den innebär en allmän skyldighet för en stat att respektera det val som gifta par har gjort i fråga om sin gemensamma bosättning och att tillåta familjeåterförening på statens territorium.”

- 56 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har angett att den i sin analys beaktar de berörda barnens ålder, deras situation i ursprungslandet och deras grad av beroende i förhållande till föräldrarna (domen i det ovannämnda målet *Sen mot Nederländerna*, § 37. Se även dom av den 31 januari 2006 i målet *Rodrigues da Silva mot Nederländerna*, § 39).
- 57 Även i konventionen om barnets rättigheter erkänns principen om respekt för familjelivet. Den grundar sig på erkännandet, som uttrycks i skäl 6, att barnet, för att kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet, bör växa upp i en familjemiljö. I artikel 9.1 i denna konvention föreskrivs att konventionsstaterna skall säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, och enligt artikel 10.1 följer av denna förpliktelse att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjåterförening skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna.
- 58 Också i artikel 7 i stadgan erkänns rätten till respekt för privatlivet och familjelivet. Denna bestämmelse skall läsas i samband med skyldigheten att ta hänsyn till att barnets bästa skall komma i främsta rummet, som anges i artikel 24.2 i nämnda stadga, och med beaktande av att det är nödvändigt för ett barn att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till båda föräldrarna, vilket anges i artikel 24.3.
- 59 I de olika texterna betonas familjelivets betydelse för barnet, och staterna rekommenderas att beakta barnets intressen, men det uppställs inte någon subjektiv rättighet för medlemmarna i en familj att få tillträde till en stats territorium och texterna kan inte tolkas så att de fråntar medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de prövar ansökningar om familjåterförening.

- 60 Utöver dessa bestämmelser åläggs medlemsstaterna, enligt artikel 4.1 i direktivet, positiva, exakt angivna skyldigheter, vilka motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel, i de fall som anges i direktivet, förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 61 Genom artikel 4.1 sista stycket i direktivet upprätthålls till viss del medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, under noga angivna omständigheter, nämligen då ett barn över tolv år anländer på egen hand utan resten av sin familj, genom att medlemsstaterna, innan de tillåter inresa och vistelse för barnet enligt direktivet, får undersöka om barnet uppfyller ett kriterium för integrering som föreskrivs i den nationella lag som är i kraft vid tidpunkten för genomförandet av direktivet.
- 62 Artikel 4.1 sista stycket i direktivet kan därmed inte anses strida mot rätten till respekt för familjelivet. Mot bakgrund av ett direktiv enligt vilket medlemsstaterna åläggs tydligt definierade positiva skyldigheter, har medlemsstaterna enligt denna bestämmelse ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning för att avseende varje omständighet göra en avvägning mellan de ifrågasvarande intressena, vilket inte skiljer sig från det utrymme som de tillerkänts i rättspraxis avseende denna rättighet från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
- 63 Såsom framgår i artikel 5.5 i direktivet skall medlemsstaterna då de gör denna intresseavvägning tillse att hänsyn tas till det underåriga barnets bästa.
- 64 Det skall vidare tas hänsyn till artikel 17 i direktivet enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av

familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet. Såsom framgår av punkt 56 i förevarande dom motsvarar sådana kriterier dem som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna beaktar då den prövar huruvida en stat som har beslutat att inte bevilja en ansökan om familjeåterförening har gjort en korrekt avvägning av de ifrågavarande intressena.

- 65 Slutligen utgör barnets ålder och den omständigheten att barnet anländer på egen hand utan resten av sin familj omständigheter som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna skall beakta, eftersom den skall ta hänsyn både till de band som ett barn har till sina familjemedlemmar i ursprungslandet och till den kulturella och språkliga miljön i detta land (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen *Ahmut mot Nederländerna*, § 69, och *Gül mot Schweiz*, § 42).
- 66 Vad beträffar kriteriet för integrering förefaller det som om detta inte i sig strider mot den rätt till respekt för familjelivet som uttrycks i artikel 8 i Europakonventionen. Såsom domstolen har erinrat om skall denna rättighet inte tolkas så, att den nödvändigtvis innefattar en skyldighet för en medlemsstat att tillåta familjeåterförening på dess territorium, och enligt artikel 4.1 sista stycket i direktivet har medlemsstaterna endast kvar sitt utrymme för skönmässig bedömning, samtidigt som det begränsas till att avse en prövning av ett kriterium som fastställs i den nationella lagstiftningen, inom vilket medlemsstaten skall agera med iakttagande av särskilt de principer som uttrycks i artiklarna 5.5 och 17 i direktivet. Under alla omständigheter kan nödvändigheten av integreringen anses följa av flera av de legitima mål som anges i artikel 8.2 i Europakonventionen.
- 67 I motsats till vad parlamentet har gjort gällande har gemenskapslagstiftaren inte blandat ihop det kriterium för integrering som avses i artikel 4.1 sista stycket i direktivet och integreringsmålet för underåriga barn, vilket enligt parlamentet skulle kunna uppnås exempelvis genom åtgärder som underlättar barnens integrering efter det att de tillåtits inresa. Det är nämligen fråga om två olika omständigheter. Såsom följer av skäl 12 i direktivet är möjligheten att begränsa rätten till familjeåterförening

för barn över tolv års ålder, vars primära bostad är en annan än referenspersonens, avsedd att avspegla barnens förmåga till integrering i tidig ålder och skall garantera att de förvärvar den utbildning och de språkkunskaper som krävs i skolan.

68 Gemenskapslagstiftaren har således ansett att när ett barn är över tolv år kan integreringsmålet inte nås så lätt och har därför föreskrivit att en medlemsstat har möjlighet att ta hänsyn till en miniminivå för möjligheten till integrering då den beslutar att tillåta inresa och vistelse enligt direktivet.

69 Kriteriet för integrering i den mening som avses i artikel 4.1 sista stycket i direktivet kan således beaktas inom ramen för prövningen av en ansökan om familjeåterförening och gemenskapslagstiftaren har inte motsagt sig själv genom att tillåta medlemsstaterna att, under de särskilda omständigheter som föreskrivs i denna bestämmelse, pröva en ansökan mot bakgrund av detta kriterium inom ramen för ett direktiv som, såsom framgår av skäl 4 i direktivet, har till allmänt syfte att underlätta tredjelandsmedborgares integrering i medlemsstaterna genom att göra ett familjeliv möjligt tack vare familjeåterförening.

70 Den omständigheten att en definition av begreppet integrering saknas kan inte tolkas så, att medlemsstaterna har fått tillstånd att använda detta begrepp på ett sätt som strider mot allmänna gemenskapsrättsliga principer och närmare bestämt grundläggande rättigheter. De medlemsstater som vill använda sig av undantaget kan nämligen inte använda sig av det obestämda begreppet integrering utan måste tillämpa det kriterium för integrering som föreskrivs i deras lagstiftning vid den tidpunkt då direktivet genomförs för att pröva den särskilda situationen för ett barn över tolv år som anländer på egen hand utan resten av sin familj.

71 Artikel 4.1 sista stycket i direktivet kan således inte tolkas så att det uttryckligen eller implicit tillåter medlemsstaterna att anta genomförandebestämmelser som strider mot rätten till respekt för familjelivet.

- 72 Parlamentet har inte visat på vilket sätt standstill-klausulen i artikel 4.1 sista stycket i direktivet strider mot en rättsnorm av högre rang. Eftersom gemenskapslagstiftaren inte åsidosatte rätten till respekt för familjelivet genom att tillåta medlemsstaterna att under vissa omständigheter beakta ett kriterium för integrering stod det den fritt att fastställa gränser för detta tillstånd. Det har följaktligen föga betydelse att den nationella lagstiftning, i vilken det tillämpliga kriteriet för integrering förekommer, inte behöver finnas förrän vid den tidpunkt då direktivet genomförs och inte vid tidpunkten för dess ikraftträdande eller antagande.
- 73 Det förefaller inte heller som om gemenskapslagstiftaren har underlåtit att tillmäta barnets intresse tillräcklig uppmärksamhet. Innehållet i artikel 4.1 i direktivet bekräftar nämligen att det vid antagandet av denna bestämmelse togs mycket stor hänsyn till att barnets bästa skall komma i främsta rummet och det förefaller inte som om detta inte tillmäts tillräckligt stor betydelse i artikel 4.1 sista stycket eller som om de medlemsstater som väljer att ta hänsyn till ett kriterium för integrering enligt denna bestämmelse tillåts att inte ta hänsyn härtill. Tvärtom förpliktas medlemsstaterna enligt artikel 5.5 i direktivet, vilket domstolen har erinrat om i punkt 63 i förevarande dom, att ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.
- 74 Mot denna bakgrund framstår valet av åldern tolv år inte som ett kriterium som strider mot principen om icke-diskriminering på grund av ålder eftersom det är fråga om ett kriterium som motsvarar en fas i det underåriga barnets liv då det redan under en relativt lång tid har levt i ett tredjeland utan sina familjemedlemmar, vilket innebär att en integrering i en annan miljö kan medföra fler svårigheter.
- 75 Inte heller den omständigheten att en make eller maka inte behandlas på samma sätt som ett barn över tolv år kan anses utgöra oberättigad diskriminering i förhållande till det underåriga barnet. Själva syftet med ett giftermål är nämligen att skapa en

varaktig livsgemenskap för makarna, medan ett barn över tolv år inte nödvändigtvis kommer att bo kvar länge med sina föräldrar. Det kan således vara berättigat att gemenskapslagstiftaren beaktar dessa olika situationer och det innebär inte en motsägelse att den antagit olika bestämmelser för dessa.

- 76 Av det ovan anförda framgår att artikel 4.1 sista stycket i direktivet inte kan anses strida mot den grundläggande rätten till respekt för familjelivet, mot skyldigheten att ta hänsyn till att barnets bästa skall komma i främsta rummet eller mot principen om icke-diskriminering på grund av ålder, vare sig som sådan eller genom att den uttryckligen eller implicit tillåter medlemsstaterna att agera på detta sätt.

Artikel 4.6 i direktivet

- 77 Parlamentet har av skäl liknande dem som åberopats vid prövningen av artikel 4.1 sista stycket i direktivet gjort gällande att även artikel 4.6 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna får föreskriva att ansökningar om familjeåterförening för underåriga barn skall lämnas innan barnet har fyllt 15 år, utgör ett åsidosättande av rätten till respekt för familjelivet och förbudet mot diskriminering på grund av ålder. Det står vidare medlemsstaterna fritt att anta nya restriktiva undantagsbestämmelser fram till datumet för genomförandet av direktivet. Slutligen innebär skyldigheten för de medlemsstater som tillämpar detta undantag att pröva ansökningar om inresa och vistelse som ingetts av underåriga barn över 15 år "av andra skäl" än familjeåterförening, vilka inte definieras, att de nationella myndigheterna ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och att det skapas rättsosäkerhet.
- 78 Precis som med artikel 4.1 sista stycket i direktivet har parlamentet påpekat att integreringsmålet kan genomföras genom mindre drastiska åtgärder än diskriminering på grund av ålder som inte objektivt kan rättfärdigas och som således är godtycklig.

79 Rådet har gjort gällande att artikel 4.6 i direktivet, på nationell nivå, kan tillämpas på ett sätt som är förenligt med de grundläggande rättigheterna och som särskilt står i proportion till det eftersträvade målet. Målet är att ge de invandrade familjerna ett incitament att skicka efter sina underåriga barn redan då de är yngre, för att underlätta deras integrering. Det är fråga om ett legitimt mål, som utgör en del av invandringspolitiken och som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 8.2 i Europakonventionen.

80 Det vidsträckta begreppet "andra skäl" skall inte kritiseras för att vara en källa till rättsosäkerhet eftersom det syftar till att avseende de flesta av de berörda ansökningarna främja ett positivt beslut.

81 Åldern 15 år har valts för att ett så stort antal fall som möjligt skall omfattas samtidigt som det inte utgör hinder för det underåriga barnets skolgång i värdmedlemsstaten. Det föreligger således ingen godtycklig diskriminering. Rådet har gjort gällande att ett sådant val omfattas av dess utrymme för skönsmässig bedömning i egenskap av lagstiftare.

82 Enligt kommissionen utgör inte artikel 4.6 i direktivet ett åsidosättande av artikel 8 i Europakonventionen eftersom de rättigheter som de berörda personerna kan härleda ur nämnda konvention förblir helt skyddade. Enligt denna bestämmelse förpliktas nämligen medlemsstaterna att undersöka varje annan tänkbar rättslig grund för en ansökan om tillträde till deras territorium för det berörda barnet och att bevilja en sådan ansökan om de rättsliga villkoren är uppfyllda. Detta skall innefatta en rätt som grundar sig direkt på artikel 8 i Europakonventionen och möjliggör således en prövning från fall till fall av ansökningar om tillträde som ingetts av barn som är 15 år och äldre.

- 83 Åldergränsen som fastställts till 15 år är inte orimlig och förklaras av det samband som finns mellan artikel 4.6 i direktivet och den väntetid på tre år som föreskrivs i artikel 8 i samma direktiv. Uppehållstillstånd skall nämligen inte utfärdas till personer som under tiden uppnått myndighetsåldern.

Domstolens bedömning

- 84 Domstolens prövning inom ramen för förevarande talan gäller frågan huruvida den ifrågasatta bestämmelsen i sig respekterar grundläggande rättigheter och särskilt rätten till respekt för familjelivet, skyldigheten att ta hänsyn till att barnets bästa skall komma i främsta rummet och principen om icke-diskriminering på grund av ålder. Det skall särskilt prövas huruvida artikel 4.6 i direktivet uttryckligen eller implicit tillåter att medlemsstaterna inte respekterar dessa grundläggande principer genom att de enligt denna artikel, som ett undantag från övriga bestämmelser i artikel 4 i direktivet, får uppställa ett krav som hänför sig till ett underårig barns ålder, för vilket det ansökts om inresa till och vistelse på det nationella territoriet inom ramen för en familjeåterförening.
- 85 Det framgår inte att den ifrågasatta bestämmelsen strider mot den rätt till respekt för familjelivet som anges i artikel 8 i Europakonventionen såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I artikel 4.6 i direktivet ges nämligen medlemsstaterna möjlighet att förbehålla tillämpningen av de villkor för familjeåterförening som föreskrivs i direktivet för ansökningar som ingetts innan det att barnet har fyllt 15 år. Denna bestämmelse kan emellertid inte tolkas så att den förbjuder medlemsstaterna att beakta en ansökan avseende ett barn över 15 år eller att den tillåter dem att inte göra det.

- 86 Det saknar i detta avseende betydelse att det i den sista meningen i den ifrågasatta bestämmelsen föreskrivs att de medlemsstater som beslutar att tillämpa detta undantag skall tillåta inresa och vistelse för de barn som ansökan avser efter det att barnet har fyllt 15 år "av andra skäl än familjeåterförening". Uttrycket "familjeåterförening" skall nämligen tolkas mot bakgrund av direktivet såsom att det avser familjeåterförening i de fall då en sådan krävs enligt detta direktiv. Det kan inte tolkas på så sätt att det förbjuder en medlemsstat som har använt sig av undantaget från att tillåta inresa och vistelse för ett barn för att det skall kunna återförenas med sina föräldrar.
- 87 Artikel 4.6 i direktivet skall vidare läsas mot bakgrund av principerna i artikel 5.5 i samma direktiv, enligt vilken medlemsstaterna skall ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet, och artikel 17 i direktivet, enligt vilken de skall ta hänsyn till en rad omständigheter, däribland den berörda personens familjeband.
- 88 Härav följer att även om artikel 4.6 i direktivet innebär att en medlemsstat kan besluta att ansökningar som inges av underåriga barn över 15 år inte skall omfattas av de allmänna villkor som uppställs i artikel 4.1 i direktivet, är medlemsstaten skyldig att pröva ansökan i barnets intresse och i syfte att gynna familjelivet.
- 89 Av det skäl som anges i punkt 74 i förevarande dom förefaller det a fortiori inte som om valet av åldern 15 år utgör ett kriterium som strider mot principen om icke-diskriminering på grund av ålder. Det förefaller inte heller, av det skäl som anges i punkt 72 i förevarande dom, som om standstill-klausulen, såsom den är formulerad, strider mot någon rättsregel av högre rang.

- 90 Av samtliga dessa omständigheter följer att artikel 4.6 i direktivet inte kan anses strida mot den grundläggande rätten till respekt för familjelivet, mot skyldigheten att ta hänsyn till att barnets bästa skall komma i främsta rummet eller mot principen om icke-diskriminering på grund av ålder, vare sig som sådan eller genom att den uttryckligen eller implicit tillåter medlemsstaterna att agera på detta sätt.

Artikel 8 i direktivet

- 91 Parlamentet har betonat att perioderna på två och tre år som föreskrivs i artikel 8 i direktivet utgör en viktig begränsning av rätten till familjeåterförening. Denna artikel, i vilken det inte föreskrivs att en bedömning skall göras från fall till fall av ansökningarna, ger medlemsstaterna rätt att behålla åtgärder som är oproportionerliga i förhållande till den balans som skall finnas mellan de båda förevarande intressena.
- 92 Parlamentet har vidare gjort gällande att det undantag som tillåts i artikel 8 andra stycket i direktivet riskerar att leda till olika behandling i liknande fall, beroende på om den berörda medlemsstaten har eller inte har en lagstiftning som beaktar medlemsstatens mottagningskapacitet. Slutligen motsvarar ett kriterium som grundar sig på medlemsstatens mottagningskapacitet ett kvotssystem som är oförenligt med kraven i artikel 8 i Europakonventionen. Parlamentet har i detta avseende påpekat att Verfassungsgerichtshof (Österrike) har fastställt att det restriktiva system med årliga kvoter som tillämpades av Republiken Österrike strider mot den österrikiska konstitutionen (Verfassungsgerichtshofs dom av den 8 oktober 2003 i mål G 119, 120/03-13).
- 93 Rådet har betonat att det inte i artikel 8 i direktivet som sådan föreskrivs en väntetid och att en väntetid inte motsvarar ett beslut att inte bevilja familjeåterförening. Rådet har vidare gjort gällande att en väntetid är en klassisk del av invandringspolitiken som förekommer i de flesta medlemsstaterna utan att den har ansetts rättsstridig av behöriga domstolar. Denna väntetid har ett legitimt invandrings-

politiskt mål, nämligen en effektiv integrering av familjemedlemmarna i samhället i värdmedlemsstaten, och innebär att det säkerställs att familjeåterföreningen sker först efter det att referenspersonen har funnit en såväl ekonomiskt som familjemässigt stabil grund i värdmedlemsstaten, för att där bosätta sig tillsammans med sin familj.

- 94 Rådet har påpekat att skillnaden i behandling mellan medlemsstaterna endast är en följd av förfarandet för en ökande tillnärmning av lagstiftningarna och har understrukt att artikel 8 i direktivet, i motsats till vad parlamentet har anfört, innebär en betydande tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftningar med beaktande av den strikta karaktären av standstill-klausulen i direktivet.
- 95 Rådet har bestritt att hänvisningen i artikel 8 andra stycket i direktivet till en medlemsstats mottagningskapacitet motsvarar ett kvotsystem. Hänvisningen syftar endast till att identifiera de medlemsstater som får förlänga väntetiden till tre år. Parlamentets synpunkter på hur denna bestämmelse tillämpas i medlemsstaterna är dessutom spekulativa.
- 96 Enligt kommissionen har den väntetid som införts genom artikel 8 i direktivet vidare karaktären av en administrativ förfaranderegulering vilken inte resulterar i att rätten till återförening upphör. En sådan bestämmelse har ett legitimt mål som eftersträvas på ett proportionerligt sätt. Kommissionen har i detta avseende betonat att den tidsperiod under vilken referenspersonen har uppehållit sig i värdlandet är en viktig omständighet som, liksom landets mottagningskapacitet, har beaktats vid intresseavvägningen i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Det skall under alla omständigheter, vilket Verfassungsgericht (Österrike) har erkänt, enligt nationell lagstiftning vara möjligt att inge en ansökan om familjeåterförening som grundar sig direkt på artikel 8 i Europakonventionen, innan väntetiden löper ut.

Domstolens bedömning

- 97 Liksom enligt övriga bestämmelser som har ifrågasatts inom ramen för förevarande talan är det enligt artikel 8 i direktivet tillåtet för medlemsstaterna att göra undantag från de bestämmelser om familjeåterförening som föreskrivs i detta direktiv. Enligt artikel 8 första stycket får medlemsstaterna kräva att referenspersonen skall ha vistats lagligen på deras territorium under en period som inte får överstiga två år innan han eller hon kan återförenas med sina familjemedlemmar. Enligt artikel 8 andra stycket får en medlemsstat vars lagstiftning beaktar medlemsstatens mottagningskapacitet införa en väntetid på högst tre år mellan inlämnandet av en ansökan om familjeåterförening och utfärdandet av uppehållstillstånd för familjemedlemmarna.
- 98 Denna bestämmelse medför således inte att all familjeåterförening hindras, utan innebär att medlemsstaterna får behålla ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning genom att de tillåts att försäkra sig om att familjeåterföreningen sker under goda villkor efter det att referenspersonen har vistats i värdstaten under en period som är tillräckligt lång för att bosättningen kan antas vara stabil och en viss integreringsnivå kan antas ha uppnåtts. Den omständigheten att en medlemsstat beaktar dessa omständigheter och möjligheten att skjuta upp familjeåterföreningen med två eller, alltefter omständigheterna, tre år, strider inte mot rätten till respekt för familjelivet som uttrycks i bland annat artikel 8 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.
- 99 Det skall emellertid erinras om att det av artikel 17 i direktivet följer att varaktigheten av vistelsen endast är en av de omständigheter som medlemsstaten skall beakta vid prövningen av en ansökan och att en väntetid inte kan uppställas utan att det i de enskilda fallen tas hänsyn till samtliga relevanta omständigheter.
- 100 Detsamma gäller kriteriet avseende medlemsstatens mottagningskapacitet, som kan vara en av de omständigheter så, skall beaktas vid prövningen av en ansökan, men

som inte skall tolkas som att det är tillåtet med ett kvotsystem eller en väntetid på tre år, som uppställs utan att de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. En sådan prövning av samtliga omständigheter som föreskrivs i artikel 17 i direktivet innebär nämligen inte att endast denna omständighet får beaktas och innebär vidare att det krävs att det görs en faktisk prövning av mottagningskapaciteten vid tidpunkten för ansökan.

101 Vid denna analys skall medlemsstaterna vidare, om vilket det har erinrats i punkt 63 i förevarande dom, ta vederbörlig hänsyn till att det underåriga barnets bästa skall komma i främsta rummet.

102 Förekomsten av två situationer samtidigt, enligt vilka medlemsstaterna kan välja huruvida de skall använda sig av möjligheten att uppställa en väntetid på två år, eller tre år då den berörda medlemsstaten vid tidpunkten för antagandet av direktivet har en lagstiftning som beaktar medlemsstatens mottagningskapacitet, ger endast uttryck för svårigheten att tillnärma lagstiftning på ett område som hittills enbart omfattats av medlemsstaternas behörighet. Såsom parlamentet självt har medgett är direktivet i sin helhet viktigt för ett harmoniserat genomförande av rätten till familjeåterförening. I förevarande fall framgår det inte att gemenskapslagstiftaren har överskridit de gränser som följer av de grundläggande rättigheterna genom att tillåta att de medlemsstater som har eller önskar anta en särskild lagstiftning anpassar vissa delar av rätten till återförening.

103 Artikel 8 i direktivet kan således inte anses strida mot den grundläggande rätten till respekt för familjelivet eller mot skyldigheten att hänsyn skall tas till att barnets bästa skall komma i främsta rummet, vare sig som sådan eller genom att den uttryckligen eller implicit tillåter medlemsstaterna att agera på detta sätt.

- 104 Det skall slutligen konstateras att det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna ges enligt direktivet är tillräckligt omfattande för att de skall kunna tillämpa bestämmelserna i direktivet konformt med de krav som följer av skyddet för mänskliga rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 1989 i mål 5/88, Wachauf, REG 1989, s. 2609, punkt 22).
- 105 Det skall i detta avseende erinras om att det av fast rättspraxis följer att skyddet för de allmänna rättsprinciper som har erkänts i gemenskapens rättsordning, däribland de grundläggande rättigheterna, även är bindande för medlemsstaterna när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser och att de därmed är skyldiga att i den utsträckning det är möjligt tillämpa dessa bestämmelser under omständigheter som inte strider mot dessa krav (se dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock, REG 1994, s. I-955, punkt 16, och av den 18 maj 2000 i mål C-107/97, Rombi och Arkopharma, REG 2000, s. I-3367, punkt 65. Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet ERT, punkt 43).
- 106 Genomförandet av direktivet är underställt de nationella domstolarnas prövning. I artikel 18 i nämnda direktiv föreskrivs nämligen följande: "Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om utvisning beslutas, skall medlemsstaterna se till att referenspersonen och/eller dennes familjemedlemmar har rätt att ansöka om rättslig prövning." Om de nationella domstolarna har svårigheter beträffande tolkningen eller giltigheten av detta direktiv, skall de ställa en tolkningsfråga till domstolen under de förutsättningar som föreskrivs i artiklarna 68 EG och 234 EG.
- 107 Vad beträffar de medlemsstater som är bundna av dessa instrument erinrar domstolen vidare om att det i artikel 3.4 i direktivet föreskrivs att detta direktiv inte skall påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i Europeiska sociala stadgan av den 18 oktober 1961, i den reviderade Europeiska sociala stadgan av den 3 maj 1987, i den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares rättsställning av den 24 november 1977 eller i bilaterala och multilaterala avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och tredje länder å andra sidan.

108 Eftersom talan inte är välgrundad är det inte nödvändigt att pröva huruvida de ifrågasatta bestämmelserna kan avskiljas från resten av direktivet.

109 Talan skall således ogillas.

Rättegångskostnader

110 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att parlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet har tappat målet skall det ersätta rättegångskostnaderna. I enlighet med artikel 69.4 första stycket skall Förbundsrepubliken Tyskland och kommissionen, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europaparlamentet skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Förbundsrepubliken Tyskland och Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter