

Mål C-540/03

Europaparlamentet mot Europeiska unionens råd

”Invandringsspolitik — Rätt till familjåterförening för underåriga barn till tredje-
landsmedborgare — Direktiv 2003/86/EG — Skydd för grundläggande rättigheter —
Rätt till respekt för familjelivet — Skyldighet att ta hänsyn till
det underåriga barnets intressen”

Förslag till avgörande av generaladvokat J. Kokott föredraget den 8 september 2005	I - 5776
Domstolens dom (stora avdelningen) av den 27 juni 2006	I - 5809

Sammanfattning av domen

1. *Talan om ogiltigförklaring — Rättsakter mot vilka talan kan väckas
(Artikel 230 EG)*

2. *Gemenskapsrätt — Principer — Grundläggande rättigheter — Respekt för familjelivet (Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 7 och 24)*
3. *Visa, asyl, immigration — Invandringspolitik — Rätt till familjåterförening — Direktiv 2003/86 (Rådets direktiv 2003/86, artiklarna 4.1, 5.5 och 17)*
4. *Visa, asyl, immigration — Invandringspolitik — Rätt till familjåterförening — Direktiv 2003/86 (Rådets direktiv 2003/86, artiklarna 4.6, 5.5 och 17)*
5. *Visa, asyl, immigration — Invandringspolitik — Rätt till familjåterförening — Direktiv 2003/86 (Rådets direktiv 2003/86, artiklarna 5.5, 8 och 17)*

1. Den omständigheten, att de bestämmelser i ett direktiv som ifrågasatts i en talan om ogiltigförklaring ger medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning och under vissa omständigheter låter dem 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.

behålla nationella lagar som inte var förenliga med nämnda rättigheter.

(se punkterna 22–23)

För övrigt skulle sådana bestämmelser i sig kunna innebära att grundläggande rättigheter inte respekterades om de uttryckligen eller implicit ålade eller tillät medlemsstaterna att anta eller

2. Rätten till respekt för familjelivet i den mening som avses i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ingår bland de grundläggande rättigheter som skyddas i gemenskapernas rättsordning. 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. Även om en rätt för utlän-

ningar att resa in till eller uppehålla sig på ett visst lands territorium i och för sig inte följer av Europakonventionen, kan det sålunda 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.

Även i konventionen om barns rättigheter erkänns principen om respekt för familjelivet. Den grundar sig på erkännandet, som uttrycks i skäl 6, att ett barn, 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 familjeåterförening skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna.

Också i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna 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.

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 frångår medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de prövar ansökningar om familjeåterförening.

(se punkterna 52 och 53 samt 57–59)

3. Medan medlemsstaterna i artikel 4.1 i direktiv 2003/86 om familjeåterförening åläggs 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 kunna använda sitt utrymme för inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning, innebär nämnda artikel 4.1 sista stycket att 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, till viss del upprätthålls 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.

Sistnämnda bestämmelse kan därmed inte anses strida mot den rätt till respekt för familjelivet som stadgas i artikel 8 i Europakonventionen, eftersom denna rättighet inte skall tolkas så, att den nödvändigtvis innefattar en skyldighet för en medlemsstat att tillåta familjeåterförening på dess territorium, och eftersom nämnda bestämmelse endast upprätthåller medlemsstaternas 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 denna konvention.

Den omständigheten att en definition av begreppet integrering saknas i direktiv 2003/86 kan i detta hänseende 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. 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.

Det förefaller inte heller som om gemenskapslagstiftaren har underlåtit att tillmäta barnets intresse tillräcklig uppmärksamhet. Innehållet i artikel 4.1 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 att ta vederbörlig hänsyn till att underåriga barns bästa skall komma i främsta rummet.

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.

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.

(se punkterna 60–62, 66, 70 och 71, 73 och 74 samt 76)

4. I artikel 4.6 i direktiv 2003/86 om rätt till familjeåterförening 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 bestäm-

melse 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.

Det saknar i detta avseende betydelse att det i den sista meningen i den ifrågavarande 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 att tillåta inresa och vistelse för ett barn för att det skall kunna återförenas med sina föräldrar.

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. Härav följer att en medlemsstat är skyldig att pröva en ansökan som inges av ett barn över 15 år och göra det i barnets intresse och i syfte att gynna familjelivet.

Det förefaller inte heller som om valet av åldern 15 år utgör ett kriterium som strider mot principen om icke-diskriminering på grund av ålder.

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.

(se punkterna 85–90)

5. Enligt artikel 8 i direktiv 2003/86 om rätt till familjeåterförening är det tillåtet för medlemsstaterna att göra undantag från de bestämmelser om familjeåterförening som föreskrivs i direktivet. Detta medför dock 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 på 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 har tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Det skall för övrigt erinras om att det av artikel 17 i direktivet följer att vistelsens varaktighet 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. Detsamma gäller kriteriet avseende medlemsstatens mottagningskapacitet, som kan vara en av de omständigheter som skall beaktas vid prövningen av en ansökan, men som inte skall tolkas så, att det är tillåtet med ett kvotssystem 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.

Enligt artikel 5.5 i direktivet skall medlemsstaterna dessutom ta vederbörlig hänsyn till att det underåriga barnets bästa skall komma i främsta rummet.

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.

(se punkterna 97–101 och 103)