

Sprawa C-540/03

Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej

Polityka imigracyjna — Prawo małoletnich dzieci obywateli państw trzecich do
łączenia rodzin — Dyrektywa 2003/86/WE — Ochrona praw podstawowych —
Prawo do poszanowania życia rodzinnego — Obowiązek uwzględniania interesu
małoletnich dzieci

Opinia rzecznika generalnego J. Kokott przedstawiona w dniu 8 września 2005 r.	I - 5776
Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 czerwca 2006 r.	I - 5809

Streszczenie wyroku

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty zaskarżalne
(art. 230 WE)*

2. *Prawo wspólnotowe — Zasady — Prawa podstawowe — Poszanowanie życia rodzinnego (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 7 i 24)*
3. *Wizy, azyl, imigracja — Polityka migracyjna — Prawo do łączenia rodzin — Dyrektywa 2003/86 (dyrektywa Rady 2003/86, art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 5 i art. 17)*
4. *Wizy, azyl, imigracja — Polityka migracyjna — Prawo do łączenia rodzin — Dyrektywa 2003/86 (dyrektywa Rady 2003/86, art. 4 ust. 6, art. 5 ust. 5 i art. 17)*
5. *Wizy, azyl, imigracja — Polityka migracyjna — Prawo do łączenia rodzin — Dyrektywa 2003/86 (dyrektywa Rady 2003/86, art. 5 ust. 5, art. 8 i 17)*

1. Okoliczność, że przepisy dyrektywy zaskarżonej w drodze skargi o stwierdzenie nieważności przyznają państwom członkowskim pewien zakres uznania i zezwalają im na stosowanie w pewnych okolicznościach uregulowań krajowych stanowiących odstępstwa od podstawowych zasad ustanowionych w tej dyrektywie, nie może skutkować wyłączeniem tych przepisów spod kontroli legalności dokonywanej przez Trybunał na mocy art. 230 WE.

zezwalają im na to w sposób wyraźny lub dorozumiany.

(por. pkt 22, 23)

Ponadto przepisy te mogą jako takie naruszać prawa podstawowe, jeśli obli-
gują państwa członkowskie do przyjęcia
lub zachowania w mocy przepisów
krajowych naruszających te prawa lub

2. Prawo do poszanowania życia rodzin-
nego w rozumieniu art. 8 europejskiej
konwencji o ochronie praw człowieka
(EKPC) stanowi część praw po-
dstawowych, które są chronione we
wspólnotowym porządku prawnym. To
prawo do mieszkania z bliskimi krew-
nymi wiąże się dla państw członkow-
skich bądź z obowiązkami nieczynienia,
jeśli jedno z nich jest zobowiązane do
niewydalania osoby, bądź czynienia, jeśli
jest zobowiązane do zezwalania osobie
na wjazd i pobyt na swoim terytorium.
I tak, nawet jeśli EKPC nie gwarantuje
jako prawa podstawowego prawa cudzo-

ziemca do wjazdu i pobytu na terytorium określonego państwa, to wydalenie osoby z kraju, w którym żyją jego bliscy krewni, może stanowić ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego, które jest chronione na podstawie art. 8 ust. 1 tej konwencji.

Konwencja o prawach dziecka również uznaje zasadę poszanowania życia rodzinnego. Opiera się ona na uznaniu, wyrażonym w motywie szóstym, że w celu harmonijnego rozwoju osobowości dziecka powinno ono wyrastać w środowisku rodzinnym. Artykuł 9 ust. 1 tej konwencji przewiduje również, że państwa zapewnią, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, a zgodnie z art. 10 ust. 1 z obowiązku tego wynika, że wszystkie wnioski składane przez dziecko lub przez jego rodziców odnośnie do wjazdu lub opuszczenia państwa-strony w celu łączenia rodziny będą rozpatrywane przez państwa-strony w sposób przychylny, humanitarny i w szybkim trybie.

W art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zostało uznane również prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Postanowienie to należy interpretować w świetle obowiązku uwzględnienia najlepiej pojętego interesu dziecka, o którym mowa w art. 24 ust. 2 tej karty, i zwracając uwagę na potrzebę regularnego utrzy-

mywania osobistych stosunków z obydwójgiem rodziców przez dziecko, o czym mowa w art. 24 ust. 3.

Dokumenty te podkreślają wagę życia rodzinnego dla dziecka i zalecają państwom uwzględnianie jego interesu, lecz nie tworzą prawa podmiotowego do wjazdu na terytorium państwa dla członków rodziny i nie mogą być interpretowane w sposób pozbawiający państwa pewnego zakresu uznania przy badaniu wniosków o łączenie rodzin.

(por. pkt 52, 53, 57–59)

3. Chociaż art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin nakłada na państwa członkowskie szczególne zobowiązania czynienia, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe, gdyż nakazuje im, w sytuacjach określonych przez dyrektywę, zezwolić na łączenie niektórych krewnych członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania z zakresu uznania, to wspomniany art. 4 ust. 1 akapit siódmy w ściśle określonych okolicznościach, to znaczy gdy dziecko powyżej 12 roku życia przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, skutkuje częściowym zachowaniem zakresu uznania państw członkowskich, pozwalając im na to, by przed zezwoleniem na wjazd

i pobyt dziecka na mocy tej dyrektywy sprawdziły, czy dziecko to spełnia warunki integracji określone w istniejącym ustawodawstwie tego państwa członkowskiego na dzień implementacji niniejszej dyrektywy.

Nie można uznać, by ten ostatni przepis stał na przeszkodzie wykonywaniu prawa do poszanowania życia rodzinnego, wyrażonego w art. 8 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, skoro wykładni tego prawa nie można dokonywać w ten sposób, że bezwzględnie zobowiązuje ono państwo członkowskie do zezwalania na łączenie rodzin na jego terytorium i że wspomniany przepis pozostawia jedynie państwu członkowskiemu zakres uznania, ograniczając go do badania warunku określonego przez ustawodawstwo krajowe, przy zachowaniu zwłaszcza zasad wyrażonych w art. 5 ust. 5 i art. 17 dyrektywy. W każdym razie potrzeba integracji może wynikać z wielu uzasadnionych celów, o których mowa w art. 8 ust. 2 tej konwencji.

W tym względzie braku definicji pojęcia integracji w dyrektywie 2003/86 nie można interpretować jako zezwolenia państwom członkowskim na użycie tego pojęcia w sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, a w szczególności z prawami podstawowymi. W istocie państwa członkowskie, które chciałyby skorzystać z odstępstwa, nie mogą używać nieokreślonego pojęcia

integracji, lecz powinny stosować warunki integracji przewidziane przez ustawodawstwo istniejące w dniu implementacji dyrektywy dla zbadania szczególnej sytuacji dziecka w wieku powyżej 12 lat, przybywającego niezależnie od pozostałej rodziny. W rezultacie wykładni art. 4 ust. 1 akapit siódmy dyrektywy nie można dokonywać w ten sposób, że zezwala on państwu członkowskiemu, w sposób wyraźny lub dorozumiany, na uchwalanie przepisów implementujących, które byłyby sprzeczne z prawem do poszanowania życia rodzinnego.

Nie wydaje się również, by prawodawca wspólnotowy we wspomnianym art. 4 ust. 1 akapit siódmy nie poświęcił wystarczającej uwagi interesowi dzieci. W istocie treść art. 4 ust. 1 świadczy o tym, że najlepiej pojęty interes dziecka był priorytetem przy uchwalaniu tego przepisu i nie wydaje się, by jego siódmy akapit nie uwzględniał w wystarczającym stopniu interesu dziecka lub upoważniał państwa członkowskie, które dokonują wyboru warunków integracji, do jego nieuwzględniania. Wprost przeciwnie, art. 5 ust. 5 dyrektywy wymaga, by państwa członkowskie należycie uwzględniały interes małoletniego dziecka.

W tych okolicznościach wybór granicy 12 lat nie wydaje się kryterium naruszającym zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, jako że chodzi o kryterium odpowiadające pewnemu etapowi życia małoletniego dziecka, w którym dziecko to mieszkało już dość długo w państwie trzecim bez członków swojej rodziny, tak że integracja w innym środowisku może wywołać więcej trudności.

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

(por. pkt 60–62, 66, 70, 71, 73, 74, 76)

4. Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin umożliwia państwom członkowskim zastosowanie warunków łączenia rodzin przewidzianych przez dyrektywę do wniosków złożonych przed osiągnięciem przez dzieci wieku 15 lat. Wykładni tego przepisu nie można jednak dokonywać

w ten sposób, że zabrania on państwom członkowskim uwzględnienia wniosku dotyczącego dziecka w wieku powyżej 15 lat lub pozwala im tego nie robić.

W tej kwestii nie ma znaczenia to, że ostatnie zdanie rozpatrywanego przepisu przewiduje, że państwa członkowskie, które postanowią zastosować to odstępstwo, zezwolą na wjazd i pobyt dzieci, w odniesieniu do których został złożony wniosek, po osiągnięciu przez nie 15 roku życia na „podstawie innej niż łączenie rodzin”. Wykładni wyrażenia „łączenie rodzin” należy dokonywać w kontekście dyrektywy jako dotyczące łączenia rodzin w sytuacjach nakazanych dyrektywą. Wyrażenia tego nie można rozumieć w ten sposób, że zakazuje państwu członkowskiemu, które zastosowało odstępstwo, wydania zezwolenia na wjazd i pobyt dziecka, aby umożliwić mu dołączenie do rodziców.

Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy należy nadto interpretować w świetle zasad zawartych w art. 5 ust. 5 tej dyrektywy, który nakazuje państwom członkowskim należyście uwzględniać interes małoletniego dziecka, oraz w art. 17 tej dyrektywy, który nakazuje im uwzględnienie wielu czynników, z których jednym są więzi rodzinne osoby. Z tego wynika, że

państwo członkowskie jest wciąż zobowiązane badać wniosek złożony przez dziecko powyżej 15 roku życia w interesie tego dziecka i w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu.

Ponadto nie wydaje się, by wybór wieku 15 lat stanowił kryterium sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na wiek.

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

(por. pkt 85–90)

5. Skutkiem art. 8 dyrektywy 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin, który zezwala państwom członkowskim na odstępstwa od zasad łączenia rodzin przewidzianych w dyrektywie, nie jest uniemożliwienie jakiegokolwiek łączenia rodzin, lecz zachowanie ograniczonego

zakresu uznania państw członkowskich, pozwalającego im upewnić się, że łączenie rodzin będzie miało miejsce na dobrych warunkach, po wystarczająco długim okresie pobytu członka rodziny rozdzielonej w państwie przyjmującym, dla uznania stałego osiedlenia się i określonego poziomu integracji. Stąd uwzględnianie przez państwo członkowskie tych czynników oraz możliwość odłożenia łączenia rodzin na dwa lata lub, w zależności od danego przypadku, trzy lata, nie narusza prawa do poszanowania życia rodzinnego, wyrażonego w szczególności w art. 8 europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka w wykładni nadanej mu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Ponadto, jak wynika z art. 17 dyrektywy, długość zamieszkiwania w państwie członkowskim jest tylko jednym z czynników, które powinny zostać uwzględnione przez to państwo przy rozpatrywaniu wniosku, i okres oczekiwania nie może być zastosowany bez uwzględnienia, w szczególnych przypadkach, wszystkich istotnych czynników. To samo odnosi się do kryterium możliwości przyjęcia przez państwo członkowskie, które może być jednym z czynników uwzględnianych przy badaniu wniosku, lecz nie może być rozumiane w ten sposób, że zezwala na jakikolwiek system kwotowy lub trzyletni okres oczekiwania zastosowany bez względu na szczególne okoliczności konkretnych przypadków. W istocie analiza wszystkich czynników przewi-

dziana w art. 17 dyrektywy nie zezwala na uwzględnienie wyłącznie tego czynnika i nakazuje przystąpić do rzeczywistego badania możliwości przyjęcia w momencie złożenia wniosku.

Co więcej, zgodnie z art. 5 ust. 5 dyrektywy państwa członkowskie powinny należycie uwzględniać interes małoletniego dziecka.

W rezultacie nie można uznać, by art. 8 dyrektywy naruszał podstawowe prawo do poszanowania życia rodzinnego lub obowiązek uwzględniania najlepiej pojętego interesu dziecka, ani sam w sobie, ani poprzez zezwolenie państwom członkowskim w sposób wyraźny czy dorozumiany na takie działanie.

(por. pkt 97–101, 103)