VIGTIG JURIDISK MEDDELELSE. Oplysningerne på dette netsted er omfattet af en erklæring om ansvarsfraskrivelse og en meddelelse om ophavsret.

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

27. juni 2006 (*)

»Immigrationspolitik – ret til familiesammenføring for mindreårige børn, der er statsborgere i tredjelande – direktiv 2003/86/EF – beskyttelse af de grundlæggende rettigheder – retten til et familieliv – forpligtelse til at tage hensyn til det mindreårige barns interesser«

I sag C-540/03,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 22. december 2003,

Europa-Parlamentet ved H. Duintjer Tebbens og A. Caiola, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved O. Petersen og M. Simm, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. O'Reilly og C. Ladenburger, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

og af

Forbundsrepublikken Tyskland ved A. Tiemann samt W.-D. Plessing og M. Lumma, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (refererende dommer) og K. Schiemann, samt dommerne J.-P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. juni 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Parlamentet har anlagt sag med påstand om annullation af artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, artikel 4, stk. 6, og artikel 8 i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12, herefter »direktivet«).

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. maj 2004 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Forbundsrepublikken Tyskland fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådet for Den Europæiske Unions påstande.

Direktivet

3 Direktivet, der har hjemmel i artikel EF-traktaten, og navnlig dennes artikel 63, nr. 3, litra a), fastsætter betingelserne for udøvelse af den ret til familiesammenføring, som tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på medlemsstaternes område har.

4 Anden betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EFT 2000, C 364, s. 1, herefter »chartret«).«

5 Det anføres i tolvte betragtning til direktivet:

»Hensigten med muligheden for at begrænse retten til familiesammenføring for børn over tolv år, hvis primære bopæl ikke er hos referencepersonen, er at afspejle børnenes evne til at blive integreret i en ung alder og at sikre, at de får den nødvendige uddannelse og sprogfærdighed i skolen.«

6 Ifølge direktivets artikel 3 finder det anvendelse, hvis referencepersonen er i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år, der er udstedt af en medlemsstat, og som har velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse, hvis den pågældendes familiemedlemmer er tredjelandsstatsborgere, uanset deres retsstilling.

7 Direktivets artikel 3, stk. 4, bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke gunstigere bestemmelser i:

a) bilaterale og multilaterale aftaler mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og tredjelande på den anden side

b) den europæiske socialpagt af 18. oktober 1961, den reviderede europæiske socialpagt af 3. maj 1987 og den europæiske konvention om vandrende arbejdstageres retsstilling af 24. november 1977.«

8 Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer, at medlemsstaterne i henhold til direktivet skal tillade indrejse og ophold for bl.a. mindreårige børn af referencepersonen og dennes ægtefælle, herunder børn, der er adopteret, samt mindreårige børn, herunder adoptivbørn, af referencepersonen eller ægtefællen, hvis referencepersonen eller ægtefællen har forældremyndigheden og har forsørgerpligt over for børnene. I henhold til artikel 4, stk. 1, næstsidste afsnit, skal de mindreårige børn, der er omhandlet i den pågældende artikel, være under den myndighedsalder, der gælder i den pågældende medlemsstat, og må ikke være gift. Artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, bestemmer:

»Når et barn er fyldt tolv år og ankommer uafhængigt af den øvrige familie, kan medlemsstaten som en undtagelse herfra, inden den tillader barnets indrejse og ophold i henhold til dette direktiv, undersøge, om barnet opfylder et kriterium om integration, hvis dens lovgivning på datoen for gennemførelsen af dette direktiv foreskriver en sådan undersøgelse.«

9 Direktivets artikel 4, stk. 6, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan som en undtagelse kræve, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, inden børnene fylder 15, hvis deres lovgivning på datoen for gennemførelsen af dette direktiv foreskriver dette. Såfremt ansøgningen indgives efter det fyldte 15. år, tillader medlemsstaterne indrejse og ophold for sådanne børn af andre grunde end familiesammenføring.«

10 I medfør af direktivets artikel 5, stk. 5, er medlemsstaterne forpligtet til ved behandlingen af ansøgningen at tage behørigt hensyn til mindreårige børns tarv.

11 Direktivets artikel 8 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan kræve, at referencepersonen mindst har haft ophold på deres område i en periode, der dog ikke må overstige to år, inden familiesammenføring kan finde sted.

Hvis den lovgivning om familiesammenføring, der er gældende i en medlemsstat på datoen for vedtagelsen af direktivet, tager hensyn til medlemsstatens modtagelseskapacitet, kan medlemsstaten uanset stk. 1 indføre en karensperiode på højst tre år mellem indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring og udstedelsen af opholdstilladelse til familiemedlemmerne.«

12 Direktivets artikel 16 opregner en række tilfælde, hvor medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring eller, hvor dette er relevant, inddrage eller afslå at forny et familiemedlems opholdstilladelse.

13 Direktivets artikel 17 har følgende affattelse:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig,

kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

14 I henhold til direktivets artikel 18 skal medlemsstaterne sikre ret til domstolsprøvelse, hvis der gives afslag på en ansøgning om familiesammenføring, en opholdstilladelse inddrages eller ikke fornyes, efter den procedure og den kompetence, som den berørte medlemsstat har fastlagt.

Formaliteten

Indsigelsen om, at sagen reelt ikke er anlagt til prøvelse af en retsakt udfærdiget af en af institutionerne.

15 De bestemmelser, der påstås annulleret, har karakter af undtagelser fra de forpligtelser, som direktivet pålægger medlemsstaterne. Ved disse bestemmelser indrømmes medlemsstaterne mulighed for at anvende en national lovgivning, der ifølge Parlamentet ikke overholder de grundlæggende rettigheder. Parlamentet er imidlertid af den opfattelse, at det er selve direktivet, der er i strid med de grundlæggende rettigheder, for så vidt som det tillader en sådan national lovgivning. Parlamentet har i den forbindelse henvist til dom af 6. november 2003, sag C-101/01, Lindqvist, Sml. I, s. 12971, præmis 84).

16 Rådet har derimod anført, at direktivet overlader medlemsstaterne et råderum, der sætter dem i stand til at opretholde eller indføre nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Ifølge Rådet har Parlamentet ikke godtgjort, hvorledes de bestemmelser, der muligvis er i strid med grundlæggende rettigheder, som medlemsstaterne måtte vedtage og anvende, skulle udgøre en handling fra en institution i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 46, litra d), EU, der er undergivet Domstolens kontrol for så vidt angår overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.

17 Under alle omstændigheder kan Rådet vanskeligt forestille sig, hvorledes Domstolen skulle kunne udøve en ren abstrakt legalitetskontrol i relation til fællesskabsretlige bestemmelser, der blot henviser til national ret, hvis indhold eller fremtidige anvendelse, man ikke har kendskab til. Ifølge Rådet fremgår det af dom af 11. juli 2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, og af Lindqvist-dommen, at det er nødvendigt at tage de konkrete omstændigheder i betragtning.

18 Kommissionen finder, at Domstolens kontrol med, at de grundlæggende rettigheder, der er et led i fællesskabsrettens generelle principper, overholdes, ikke blot kan begrænses til den situation, hvor en direktivbestemmelse forpligter medlemsstaterne til at vedtage bestemte foranstaltninger, der tilsidesætter disse grundlæggende rettigheder, men at den ligeledes må udstrækkes til tilfælde, hvor direktivet udtrykkeligt tillader sådanne foranstaltninger. Det kan nemlig ikke forventes af medlemsstaterne, at de selv er klar over, om en bestemt foranstaltning, der er tilladt i medfør af et fællesskabsdirektiv, er i strid med de grundlæggende rettigheder. Kommissionen har således konkluderet, at Domstolens kontrol ikke kan afskæres med den begrundelse, at de omtvistede bestemmelser i direktivet blot henviser til national ret.

19 Kommissionen har dog tilføjet, at Domstolen kun bør annullere bestemmelser som dem, der er genstand for dette søgsmål, hvis det ikke er muligt for den at fortolke dem i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Hvis den omtvistede bestemmelse, henset til de sædvanlige fortolkningsregler, efterlader en skønsmargen, bør Domstolen snarere præcisere, hvorledes den skal fortolkes med respekt af de grundlæggende rettigheder.

20 Parlamentet har hertil anført, at Kommissionens forslag om, at Domstolen skal

foretage en fortolkning à priori af direktivet, ville medføre, at der blev skabt et forebyggende instrument, der griber ind i fællesskabslovgivers kompetence.

Domstolens bemærkninger

21 Denne problemstilling skal – således som generaladvokaten har gjort det i punkt 43-45 i forslaget til afgørelse – bedømmes som et spørgsmål om, hvorvidt søgsmålet kan antages til realitetsbehandling. Rådet har i det væsentlige bestridt, at sagen er anlagt til prøvelse af en retsakt, der er udfærdiget af en af institutionerne, idet det har gjort gældende, at kun anvendelsen af nationale bestemmelser, der er opretholdt eller vedtaget i overensstemmelse med direktivet, i givet fald kan være i strid med de grundlæggende rettigheder.

22 Hertil bemærkes, at den omstændighed, at de anfægtede direktivbestemmelser indrømmer medlemsstaterne en vis skønsmargen og under visse betingelser tillader dem at anvende nationale bestemmelser, der fraviger de principielle regler, der er indført ved direktivet, ikke kan medføre, at disse bestemmelser unddrages Domstolens legalitetskontrol som fastsat i artikel 230 EF.

23 I øvrigt ville en bestemmelse i en fællesskabsretsakt ikke i sig selv kunne overholde de grundlæggende rettigheder, hvis den pålagde medlemsstaterne eller udtrykkeligt eller implicit tillod dem at vedtage eller opretholde nationale love, der ikke overholder disse rettigheder.

24 Det følger af disse bemærkninger, at formalitetsindsigelsen om, at sagen reelt ikke er anlagt til prøvelse af en retsakt udfærdiget af en af institutionerne, skal forkastes.

Om de bestemmelser, der kræves annulleret, kan udskilles fra direktivet

25 Forbundsrepublikken Tyskland har indledningsvist understreget, at den tillægger direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, afgørende betydning, idet den pågældende bestemmelse indeholder et af de centrale punkter i det kompromis, som muliggjorde direktivets vedtagelse, idet der hertil krævedes enstemmighed. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort opmærksom på, at en delvis annullation af en retsakt kun kan påtænkes i tilfælde, hvor retsakten består af flere elementer, der kan adskilles, og det kun er ét af disse elementer, der er ugyldigt som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten. I det foreliggende tilfælde er det ikke muligt at udskille regelen om familiesammenføring i direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, fra den øvrige del af dette. En eventuel dom om delvis annullation ville gribe ind i fællesskabslovgivers kompetence, hvorfor kun en annullation af hele direktivet er mulig.

26 Parlamentet har bestridt antagelsen om, at direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, ikke skulle være et element, der kan udskilles fra direktivet, alene af den grund at bestemmelsens affattelse er en konsekvens af et politisk kompromis, der har muliggjort direktivets vedtagelse. Ifølge Parlamentet er det eneste afgørende, om det er juridisk muligt at udskille et element fra direktivet. For så vidt som de omhandlede bestemmelser udgør undtagelser fra de generelle regler, der er indført ved direktivet, ville en annullation af de bestemmelser, der er genstand for stævningen, ikke kompromittere hverken direktivets opbygning eller effektive virkning i sin helhed, hvis vigtighed for gennemførelsen af retten til familiesammenføring anerkendes af Parlamentet.

Domstolens bemærkninger

27 Som det fremgår af fast retspraksis, kan en fællesskabsretsakt kun annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (jf. bl.a. dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml.

I, s. 11221, præmis 45 og 46, af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 29, af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33, og af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, præmis 12 og af 30.3.2006, sag C-36/04, Spanien mod Rådet, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 9).

28 Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 257, dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46, dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 34, dommen i sagen Frankrig mod Parlamentet og Rådet, præmis 13, og dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 13).

29 I denne sag afhænger besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt de bestemmelser, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige del af akten, af en prøvelse af sagens realitet, nærmere bestemt af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre direktivets ånd eller materielle indhold.

Realiteten

Om de retsnormer, på grundlag af hvilke direktivets gyldighed kan efterprøves

30 Parlamentet har gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser ikke overholder de grundlæggende rettigheder, navnlig ikke retten til familieliv og retten til ikke at blive udsat for forskelsbehandling, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og således som de følger af medlemsstaterne i Den Europæiske Unions fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten, som Unionen skal overholde i medfør af artikel 6, stk. 2, EU, hvilken bestemmelse artikel 46, litra d), EU henviser til for så vidt angår institutionernes handlinger.

31 Parlamentet har først påberåbt sig retten til respekt for familielivet som omhandlet i EMRK's artikel 8, hvilken ret Domstolen har fastslået ligeledes omfatter retten til familiesammenføring (Carpenter-dommen, præmis 42, og dom af 23.9.2003, sag C-109/01, Akirch, Sml. I, s. 9607, præmis 59). Det samme princip er gengivet i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvilket charter Parlamentet for så vidt som det indeholder en liste over de eksisterende grundlæggende rettigheder, og selv om det ikke har bindende retsvirkninger, alligevel anser for at udgøre et nyttigt kriterium for fortolkningen af bestemmelserne i EMRK. Parlamentet har endvidere henvist til chartrets artikel 24, der vedrører børns rettigheder, og hvis stykke 2 bestemmer, at »[i] alle handlinger vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller private institutioner, skal barnets tarv komme i første række«, og hvis stykke 3, bestemmer, at »[e]thvert barn har ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, medmindre dette er i modstrid med dets interesser«.

32 Parlamentet har dernæst påberåbt sig princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af de berørte personers alder, som er omfattet af EMRK's artikel 14, og som udtrykkeligt nævnes i chartrets artikel 21, stk. 1.

33 Parlamentet har ligeledes henvist til en række bestemmelser i internationale overenskomster, der er undertegnet under De Forenede Nationers auspicier: artikel

24 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder af 19. december 1966, der trådte i kraft den 23. marts 1976, konventionen om barnets rettigheder, der blev vedtaget den 20. november 1989 og som trådte i kraft den 2. september 1990, den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, der blev vedtaget den 18. december 1990 og som trådte i kraft den 1. juli 2003, samt erklæringen om barnets rettigheder, der blev vedtaget af De Forenede Nationers generalforsamling den 20. november 1959 [resolution 1386(XIV)]. Parlamentet har endvidere henledt opmærksomheden på Europarådets ministerkomites henstilling R (94) 14 til medlemsstaterne af 22. november 1994 om sammenhængende og integreret familiepolitik samt på Europarådets henstilling R (99) 22 om familiesammenføring for flygtninge og andre personer, der har behov for international beskyttelse, der blev vedtaget den 15. december 1999 af ministerkomitéen. Parlamentet har endelig henvist til flere forfatninger i Den Europæiske Unions medlemsstater.

34 Rådet har gjort gældende, at Fællesskabet ikke er part i de forskellige folkeretlige instrumenter, som Parlamentet har påberåbt sig. Disse retskilder medfører under alle omstændigheder blot, at der skal tages hensyn til og udvises respekt for børns interesser, men de indstifter ikke noget retskrav på familiesammenføring. Rådet er i øvrigt af den opfattelse, at det ikke er fornødent at inddrage chartret i sagen, da der ikke er tale om en fællesskabsretlig retskilde.

Domstolens bemærkninger

35 De grundlæggende rettigheder hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. I denne forbindelse lader Domstolen sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. EMRK er herved af særlig betydning (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 41, udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 33, af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37, af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 25, og af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 71, og af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609, præmis 33).

36 I øvrigt bestemmer artikel 6, stk. 2, EU følgende: »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved [EMRK], og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.«

37 Domstolen har tidligere udtalt, at den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder hører til de internationale bestemmelser om beskyttelse af menneskerettigheder, som den tager hensyn til ved anvendelsen af fællesskabsrettens generelle principper (jf. bl.a. dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 31, og af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 68, og af 17.2.1998, sag C-249/96, Grant, Sml. I, s. 621, præmis 44). Det samme gælder den ovennævnte konvention om barnets rettigheder, der i lighed med førstnævnte konvention er bindende for hver medlemsstat.

38 Chartret blev højtideligt proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i Nice den 7. december 2000. Selv om dette charter ikke udgør et bindende juridisk instrument, har fællesskabslovgiver imidlertid anerkendt vigtigheden heraf, idet det i anden betragtning til direktivet anføres, at det ikke blot overholder de principper, som anerkendes i EMRK's artikel 8, men også dem, der anerkendes i chartret. Det fremgår i øvrigt af præamblen til chartret, at hovedformålet med dette er at bekræfte »de rettigheder, der bl.a. følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, traktaten om Den Europæiske Union og fællesskabstraktaterne,

[EMRK], de socialpagter, som Fællesskabet og Europarådet har vedtaget, samt [Domstolens] og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.«

39 Hvad angår de øvrige folkeretlige instrumenter, som Parlamentet har påberåbt sig, indeholder disse – bortset fra den europæiske socialpagt, der behandles i denne doms præmis 107 – under alle omstændigheder ikke bestemmelser, der medfører en højere grad af beskyttelse af børn end de bestemmelser, der er indeholdt i de allerede nævnte instrumenter.

Direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit

40 Parlamentet har anført, at begrundelsen for artikel 4, stk. 1, sidste afsnit – der er indeholdt i tolvte betragtning til dette – ikke forekommer overbevisende, og at fællesskabslovgiver har sammenblandet begreberne »kriterium om integration« og »formålet med integration«. Da et af de vigtigste midler til at opnå en vellykket integration af et mindreårigt barn er sammenføring med dets familie, er det malplaceret at stille krav om en integrationstest, før barnet kan tilslutte sig referencepersonen, hvis familie det tilhører. Dette gør familiesammenføringen umulig at gennemføre og er ensbetydende med, at retten til familiesammenføring ophæves.

41 Parlamentet har ligeledes gjort gældende, at eftersom begrebet integration ikke er defineret i direktivet, har medlemsstaterne adgang til i betydelig grad at begrænse retten til familiesammenføring

42 Denne ret er beskyttet af EMRK's artikel 8, således som bestemmelsen fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Et integrationskriterium, der er fastsat i national lovgivning og som ikke kan henføres under et af de lovlige formål, der i medfør af EMRK's artikel 8, stk. 2, kan begrunde et indgreb i udøvelsen, nemlig den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed, landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Under alle omstændigheder skal ethvert indgreb være begrundet og stå i et rimeligt forhold til formålet hermed. Direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, kræver imidlertid ikke en afvejning af de relevante interesser.

43 Direktivet er efter Parlamentets opfattelse endvidere selvmodsigende, eftersom det ikke indeholder nogen begrænsning baseret på integrationskriteriet for så vidt angår referencepersonens ægtefælle.

44 Direktivet indebærer endvidere en forskelsbehandling udelukkende på grundlag af barnets alder, der ikke er objektivt begrundet og som er i strid med EMRK's artikel 14. Formålet med at tilskynde forældrene til at hjemtage deres børn, før de fylder 12 år, tager således ikke hensyn til de økonomiske og sociale vanskeligheder, som forhindrer en familie i at modtage et barn i en kortere eller længere periode. I øvrigt kunne integrationsformålet realiseres med mindre indgribende midler, såsom integrationsforanstaltninger rettet mod den mindreårige efter dennes indrejse på værtsmedlesstatens område.

45 Parlamentet har endelig fremhævet, at »stand still«-klausulen er mindre streng end de sædvanlige »stand still«-klausuler, idet den nationale lov blot skal eksistere på tidspunktet for direktivets gennemførelse. Det råderum, der overlades til medlemsstaterne, modvirker direktivets formål, der består i at fastsætte fælles kriterier for udøvelse af retten til familiesammenføring.

46 Rådet har med støtte fra den tyske regering og Kommissionen gjort gældende, at retten til respekt for familielivet ikke i sig selv kan sidestilles med en ret til familiesammenføring. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er

det tilstrækkeligt, at det er muligt at have et familieliv i eksempelvis oprindelsesstaten.

47 Rådet har ligeledes fremhævet, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin praksis har anerkendt, at en afvisning af familiesammenføring inden for rammerne af en udlændingepolitik var begrundet i mindst et af de formål, der er opregnet i EMRK's artikel 8, stk. 2. Ifølge Rådet kan en sådan afvisning finde støtte i formålet med direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, dvs. en effektiv integration af vandrende mindreårige ved at tilskynde vandrende familier, der er blevet adskilt, til at indføre deres mindreårige børn til værtsmedlemsstaten, før de fylder 12 år.

48 Valget af 12 års alderen er ikke vilkårligt, idet det er begrundet i den omstændighed, at børn under denne alder befinder sig i en udviklingsfase, der er afgørende for deres evne til at integrere sig i et samfund. Det er det, der er beskrevet i tolvte betragtning til direktivet. Rådet har i denne forbindelse anført, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afvist, at der skulle være tale om en tilsidesættelse af EMRK's artikel 8 i sager vedrørende familiesammenføring af mindreårige under 12 år.

49 Det er efter Rådets opfattelse berettiget at anvende integrationskriteriet på børn over 12 år og ikke på referencepersonens ægtefælle som følge af den omstændighed, at børnene som regel vil tilbringe en større del af deres liv i værtsmedlemsstaten end deres forældre.

50 Rådet har fremhævet, at direktivet ikke er til hinder for en afvejning af de individuelle og kollektive interesser, der gør sig gældende i de konkrete tilfælde, og har bemærket, at direktivets artikel 17, og artikel 5, stk. 5, indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til de interesser, der beskyttes af EMRK og konventionen om barnets rettigheder.

51 Rådet har ligeledes gjort gældende, at »stand still«-klausulen i direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, ikke anfægter gyldigheden af bestemmelsen. Henvisningen til »datoen for gennemførelsen« af direktivet er udtryk for et legitimt politisk valg fra fællesskabslovgivers side, der er begrundet i den omstændighed, at den medlemsstat, der ønskede at påberåbe sig denne undtagelse, endnu ikke havde tilendebragt lovgivningsprocessen for så vidt angår de pågældende nationale regler. Det var mest hensigtsmæssigt at fastholde det pågældende kriterium, frem for at afvente afslutningen af denne proces, før direktivet kunne vedtages.

Domstolens bemærkninger

52 Indledningsvis bemærkes, at retten til respekt for familielivet i henhold til EMRK's artikel 8 er en af de grundlæggende rettigheder, som ifølge Domstolens faste praksis er beskyttet i fællesskabsretten (Dommene i Carpenter-sagen, præmis 41, og i Akrich-sagen, præmis 58 og 59). Denne ret til at leve sammen med sine nære slægtninge medfører forpligtelser for medlemsstaterne, der kan være negative, når en af disse skal afstå fra at udvise en person, eller positive, når den skal lade en person indrejse og opholde sig på dens område.

53 Domstolen har således fastslået, at selv om EMRK ikke som sådan tillægger en udlænding ret til at indrejse eller opholde sig på et bestemt lands område, kan den omstændighed, at en person nægtes indrejse i det land, hvor den pågældendes nære slægtninge bor, udgøre en indgriben i retten til respekt for familielivet, således som denne ret er beskyttet ved konventionens artikel 8, stk. 1 (Carpenter-dommen, præmis 42, og Akrich-dommen præmis 59).

54 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i øvrigt i præmis 31 i dom af 21. december 2001, Sen mod Nederlandene, fastslået, at: »[EMRK's] artikel 8 kan

medføre positive forpligtelser, der er uadskilleligt forbundet med en effektiv »respekt« for familielivet. De principper, der finder anvendelse på sådanne forpligtelser, kan sammenlignes med dem, der gælder for de negative forpligtelser. I begge tilfælde skal der tages hensyn til den rette balance mellem individets og samfundets modstridende interesser. Staten råder ligeledes i begge tilfælde over en vis skønsmargen (dom af 19.2.1996 i sagen Gül mod Schweiz, Recueil des arrêts et décisions 1996-I, s. 174, præmis 38, og dom af 28.11.1996, i sagen Ahmut mod Nederlandene, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, s. 2030, præmis 63).«

55 I præmis 36 i dommen i sagen Sen mod Nederlandene beskrev Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol de principper, som finder anvendelse på familiesammenføring, således som de er opregnet i præmis 38 i sagen Gül mod Schweiz, præmis 38, og Ahmut mod Nederlandene, præmis 67, således:

»a) Udstrækningen af en stats forpligtelse til at lade forældre til indvandrere indrejse på dens område afhænger af de pågældendes situation og af almene hensyn.

b) Staterne har – med forbehold af de forpligtelser, der udspringer af overenskomster, de har indgået med andre stater – i medfør af et almindeligt anerkendt folkeretligt princip ret til at kontrollere udenlandske personers indrejse på deres område.

c) I relation til indvandring kan artikel 8 ikke fortolkes således, at den medfører en almindelig forpligtelse for en stat til at respektere gifte pars valg af fælles bopæl eller til at tillade familiesammenføring på dens område«.

56 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har præciseret, at den i sin analyse tager hensyn til de berørte børns alder, deres situation i oprindelseslandet og omfanget af deres afhængighed af forældrene (dommen i sagen Sen mod Nederlandene, præmis 37, se også dom af 31.1.2006 i sagen Rodrigues da Silva mod Nederlandene, præmis 39).

57 Konventionen om barnets rettigheder anerkender ligeledes princippet om respekt for familielivet. Det er anført i sjette betragtning til konventionen, at den er støttet på anerkendelsen af, at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø. I konventionens artikel 9, stk. 1, er det således fastsat, at de kontraherende stater skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, og i henhold til artikel 10, stk. 1, følger det af denne forpligtelse, at deltagerstaterne skal behandle ansøgninger fra et barn eller dettes forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring på en positiv, human og hurtig måde.

58 Chartret anerkender også i artikel 7 retten til respekt for privatliv og familieliv. Denne bestemmelse skal ses i sammenhæng med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 2, og til at respektere barnets behov for regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre som omhandlet i artikel 24, stk. 3.

59 Disse forskellige tekster understreger, hvor vigtigt familielivet er for barnet, og opfordrer staterne til at tage hensyn til barnets tarv, men de stifter ikke en individuel ret for familiemedlemmer til indrejse på en stats område og kan ikke fortolkes således, at de afskærer staterne fra en vis skønsmargen, når de behandler ansøgninger om familiesammenføring.

60 Direktivets artikel 4, stk. 1, rækker videre end disse bestemmelser, idet bestemmelsen pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder, eftersom bestemmelsen pålægger dem under de i direktivet fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring, uden at de

kan udøve deres skøn.

61 Direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, har den retsvirkning, at medlemsstaterne under strengt definerede omstændigheder, nemlig når et barn over 12 år ankommer uden den resterende del af familien, delvis kan opretholde deres skønsmargen, idet den giver dem adgang til – før de i medfør af direktivet tillader barnet indrejse og ophold – at undersøge, om det opfylder et integrationskriterium, der er fastsat i en national lov, der er gældende på tidspunktet for direktivets gennemførelse.

62 Direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, kan ikke anses for derved at modvirke retten til respekt for familielivet. Inden for rammerne af et direktiv, der pålægger medlemsstaterne præcise positive forpligtelser, beholder disse stater nemlig en begrænset skønsmargen, der ikke afviger fra den, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin praksis vedrørende denne ret anerkender, at de har til i hver konkret sag at afveje de foreliggende interesser.

63 I øvrigt er medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 5, stk. 5, ved denne interesseafvejning forpligtet til at tage behørigt hensyn til det mindreårige barns tarv.

64 Der skal i øvrigt tages hensyn til direktivets artikel 17, der pålægger medlemsstaterne at tage behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet. Som det fremgår af denne doms præmis 56, svarer disse kriterier til dem, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol anvender, når den efterprøver, om en stat, der har givet afslag på en ansøgning om familiesammenføring, på korrekt vis har afvejet de foreliggende interesser.

65 Endelig udgør et barns alder og den omstændighed, at det ankommer uden sin familie, ligeledes forhold, der tages i betragtning af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, idet den ikke blot tager hensyn til de bånd, som et barn har med sine familiemedlemmer i oprindelseslandet, men også til de bånd, som barnet har med dette lands sprog og kultur (jf. bl.a. dommen i sagen Ahmut mod Nederlandene, præmis 69, og dommen i sagen Gül mod Schweiz, præmis 42.

66 Integrationskriteriet er ikke i sig selv uforeneligt med retten til respekt for familielivet som omhandlet i EMRK's artikel 8. Som nævnt skal denne ret ikke fortolkes således, at den nødvendigvis indebærer en forpligtelse for en medlemsstat til at tillade familiesammenføring på dens område, og direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, opretholder blot medlemsstatens skønsmargen, idet den dog begrænses til undersøgelse af et kriterium, der er defineret ved den nationale lovgivning, og denne undersøgelse skal udføres under overholdelse af bl.a. de principper, der har fundet udtryk i direktivets artikel 5, stk. 5, og artikel 17. Under alle omstændigheder kan behovet for integration henføres under flere af de lovlige formål, der er nævnt i EMRK's artikel 8, stk. 2.

67 Fællesskabslovgiver har ikke som hævdet af Parlamentet sammenblandet kriteriet om integration i direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, med formålet med integration af mindreårige, hvilket formål ifølge Parlamentet kan opnås med andre midler, såsom foranstaltninger, der gør det lettere at integrere dem efter deres indrejse. Der er nemlig tale om to forskellige elementer. Således som det fremgår af tolvte betragtning til direktivet, er hensigten med muligheden for at begrænse retten til familiesammenføring for børn over tolv år, hvis primære bopæl ikke er hos referencepersonen, at afspejle børnenes evne til at blive integreret i en ung alder og at sikre, at de får den nødvendige uddannelse og sprogfærdighed i skolen.

68 Fællesskabslovgiver har således vurderet, at integrationsformålet ikke så let kan opnås, når børnene er over tolv år, og har følgelig bestemt, at medlemsstaten har beføjelse til at tage hensyn til, om barnet besidder et mindsteniveau af integrationskapacitet, når den i medfør af direktivet beslutter at tillade indrejse og ophold.

69 Integrationskriteriet i direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, kan således tages i betragtning ved behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring, og fællesskabslovgiver har ikke modsagt sig selv ved at tillade medlemsstaterne under de særlige omstændigheder, der er fastsat i bestemmelsen, at behandle en ansøgning på grundlag af dette kriterium inden for rammerne af et direktiv, der, således som det fremgår af fjerde betragtning til dette, har som almindeligt formål at lette tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne, idet familielivet muliggøres gennem familiesammenføring.

70 Den manglende definition af begrebet integration kan ikke fortolkes som om, medlemsstaterne har fået adgang til at anvende dette begreb på en måde, der er i strid med de generelle fællesskabsretlige principper og i særdeleshed de grundlæggende rettigheder. De medlemsstater, der ønsker at gøre brug af undtagelsen, kan nemlig ikke anvende et ubestemt integrationskriterium. De skal anvende det integrationskriterium, der var fastsat i deres gældende lovgivning på tidspunktet for gennemførelsen af direktivet, når de behandler den særlige situation, at et barn over tolv år ankommer uafhængigt af resten af familien.

71 Direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, kan følgelig ikke fortolkes således, at bestemmelsen direkte eller indirekte giver medlemsstaterne adgang til at vedtage gennemførelsesbestemmelser, der er uforenelige med retten til respekt for familielivet.

72 Parlamentet har ikke godtgjort, at »stand still«-klausulen i direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, er i strid med en trinhøjere retsnorm. Da fællesskabslovgiver ikke gjorde indgreb i retten til respekt for familielivet ved at tillade medlemsstaterne i visse tilfælde at tage hensyn til et kriterium om integration, kunne fællesskabslovgiver frit fastsætte grænser for denne tilladelse. Det er følgelig uden betydning, at den nationale lovgivning, hvorved det integrationskriterium, der kan tages i betragtning, defineres, først gjaldt på tidspunktet for gennemførelse af direktivet og ikke på tidspunktet for dets ikrafttrædelse eller vedtagelse.

73 Det fremgår heller ikke, at fællesskabslovgiver ikke i tilstrækkelig grad har holdt sig barnets tarv for øje. Affattelsen af direktivets artikel 4, stk. 1, viser nemlig, at hensynet til barnets tarv har været afgørende for vedtagelsen af denne bestemmelse, og det fremgår ikke, at bestemmelsens sidste afsnit ikke tager tilstrækkeligt hensyn hertil, eller at den giver de medlemsstater, der vælger at lægge et kriterium om integration til grund, adgang til at se bort herfra. Direktivets artikel 5, stk. 5, pålægger derimod som anført i denne doms præmis 63 medlemsstaterne at tage behørigt hensyn til det mindreårige barns tarv.

74 Set i denne sammenhæng udgør valget af 12 års alderen ikke et kriterium, der er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, idet der er tale om et kriterium, der svarer til et stadium i et mindreårigt barns liv, hvor det pågældende barn allerede i en relativ lang periode har boet i et tredjeland uden sine familiemedlemmer, hvilket indebærer, at en integration i et andet miljø kan medføre yderligere vanskeligheder.

75 Den omstændighed, at ægtefællen og børn over tolv år ikke behandles ens, kan endvidere ikke anses for at være en uberettiget forskelsbehandling af det mindreårige barn. Selve formålet med at indgå et ægteskab er nemlig at indlede et varigt samliv mellem ægtefællerne, hvorimod et barn på over tolv år ikke

nødvendigvis forbliver lang tid hos sine forældre. Det er således berettiget, at fællesskabslovgiver tager hensyn til disse forskellige situationer, og det er uden at modsige sig selv, at fællesskabslovgiver har vedtaget forskellige regler i relation til dem.

76 Det fremgår af samtlige disse betragtninger, at direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, ikke kan anses for at være i strid med den grundlæggende ret til respekt for familielivet, med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv eller med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, hverken i sig selv eller fordi den direkte eller indirekte giver medlemsstaterne adgang til at handle i strid hermed.

Direktivets artikel 4, stk. 6.

77 Med samme begrundelse som den, det anførte ved prøvelsen af direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, har Parlamentet gjort gældende, at direktivets artikel 4, stk. 6, der giver medlemsstaterne adgang til at bestemme, at ansøgninger om familiesammenføring for mindreårige børn skal indgives, før disse fylder 15 år, ligeledes udgør en tilsidesættelse af retten til respekt for familielivet og af forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder. Det står endvidere medlemsstaterne frit for at vedtage nye restriktive undtagelsesbestemmelser indtil tidspunktet for gennemførelsen af direktivet. Endelig overlader forpligtelsen for de medlemsstater, der gør brug af denne undtagelse, til at undersøge de ansøgninger om indrejse og ophold, der indgives af mindreårige børn over 15 år »af andre grunde« end familiesammenføring, hvilket ikke defineres, en betydelig del til de nationale myndigheders skønsbeføjelse og skaber en retlig uvished.

78 I lighed med det anførte i relation til direktivets artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, har Parlamentet gjort gældende, at integrationsformålet kunne opnås med mindre indgribende midler end en forskelsbehandling på grund af alder, som ikke er objektivt begrundet og som dermed er vilkårlig.

79 Rådet har anført, at direktivets artikel 4, stk. 6, er åben for en anvendelse på nationalt plan, der er forenelig med de grundlæggende rettigheder, og som navnlig står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med bestemmelsen. Formålet er at tilskynde indvandrere til at hjemtage deres mindreårige børn så tidligt som muligt med henblik på at lette deres integration i samfundet. Der er efter Rådets opfattelse tale om et legitimt formål, der er et led i udlændingepolitikken og som falder ind under anvendelsesområdet for EMRK's artikel 8, stk. 2.

80 Den bredt formulerede vending »af andre grunde« kan ikke kritiseres som værende kilde til retlig uvished, da formålet med dette udtryk er at tilskynde til en positiv afgørelse af de fleste ansøgninger.

81 Aldersgrænsen på 15 år er valgt med henblik på dels at inddrage størstedelen af sagerne, dels på samme tid at undgå at opstille hindringer for den mindreåriges skolegang i værtsmedlemsstaten. Der er således ikke tale om vilkårlighed. Rådet har anført, at et sådant valg henhører under dets skønsmargen i sin egenskab af lovgiver.

82 Kommissionen er af den opfattelse, at direktivets artikel 4, stk. 6, ikke udgør en tilsidesættelse af EMRK's artikel 8, idet de rettigheder, som de pågældende personer kan udlede af konventionen, opretholdes fuldt ud. Denne bestemmelse pålægger nemlig medlemsstaterne at behandle det berørte barns ansøgning om indrejse på ethvert andet juridisk grundlag og at tillade en sådan indrejse, hvis de juridiske betingelser er opfyldt. Dette omfatter en ret, der støttes direkte på EMRK's artikel 8, og muliggør således en konkret behandling af ansøgninger om indrejse, der indgives af børn over 15 år.

83 Kommissionen finder ikke, at aldersgrænsen på 15 år er urimelig, og den kan forklares ved forbindelsen mellem direktivets artikel 4, stk. 6, og karensperioden på tre år, der er fastsat i samme direktivs artikel 8. Der er nemlig tale om, at man ønsker at undgå at udstede opholdstilladelser til personer, der i mellemtiden er blevet myndige.

Domstolens bemærkninger

84 Det bemærkes, at Domstolens kontrol inden for rammerne af denne sag vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede bestemmelse i sig selv overholder de grundlæggende rettigheder og i særlig grad retten til respekt for familielivet, forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder. Det skal bl.a. efterprøves, om direktivets artikel 4, stk. 6, direkte eller indirekte giver medlemsstaterne adgang til at undlade at overholde disse grundlæggende principper, for så vidt som bestemmelsen åbner mulighed for, under fravigelse af de øvrige bestemmelser i direktivets artikel 4, at opstille et krav for så vidt angår et mindreårigt barns alder, i en situation, hvor det pågældende barn ansøger om indrejse og ophold på det nationale område inden for rammerne af en familiesammenføring.

85 Det fremgår ikke, at den anfægtede bestemmelse tilsidesætter retten til respekt for familielivet som omhandlet i EMKR's artikel 8, således som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fortolket den. Direktivets artikel 4, stk. 6, giver nemlig medlemsstaterne beføjelse til at forbeholde anvendelsen af de betingelser for familiesammenføring, der er fastsat i direktivet, til de ansøgninger, der indgives, før børnene fylder 15 år. Denne bestemmelse kan imidlertid ikke fortolkes således, at den forbyder medlemsstaterne at behandle en ansøgning vedrørende et barn, der er over 15 år, eller således, at den giver dem adgang til ikke at gøre det.

86 Det er i denne forbindelse uden betydning, at den sidste sætning i den anfægtede bestemmelse fastsætter, at de medlemsstater, der beslutter at benytte sig af undtagelsen, tillader, at de børn, for hvilke ansøgningen er indgivet, indrejser og opholder sig på medlemsstatens område, efter at de er fyldt 15 år, »af andre grunde end familiesammenføring«. Udtrykket »familiesammenføring« skal nemlig inden for rammerne af direktivet fortolkes som henvisende til familiesammenføring i de situationer, hvor det er påkrævet efter direktivet. Det kan ikke fortolkes således, at det forbyder en medlemsstat, der har gjort brug af undtagelsen, at tillade, at et barn indrejser og opholder sig på dens område med henblik på at sætte det i stand til at tilslutte sig sine forældre.

87 Direktivets artikel 4, stk. 6, skal desuden fortolkes i lyset af de principper, der kommer til udtryk i direktivets artikel 5, stk. 5, der pålægger medlemsstaterne at tage behørigt hensyn til det mindreårige barns tarv, og direktivets artikel 17, der pålægger dem at tage hensyn til en række forhold, herunder personens familiemæssige tilknytning.

88 Det følger heraf, at selv om retsvirkningen af direktivets artikel 4, stk. 6, er, medlemsstaterne gives adgang til at afvise, at ansøgninger, der indgives af mindreårige børn over 15 år, undergives de generelle betingelser i direktivets artikel 4, stk. 1, er medlemsstaten fortsat forpligtet til at behandle ansøgningen i barnets interesse og ud fra et ønske om at begunstige familielivet.

89 Af de grunde, der er redegjort for i denne doms præmis 74, fremgår det, at valget af 15 års alderen i endnu mindre grad udgør et kriterium, der er i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder. Af den grund, der er anført i denne doms præmis 72, er »stand still«-klausulen ikke i den foreliggende affattelse i strid med en trinhøjere retsnorm.

90 Det fremgår af samtlige disse betragtninger, at direktivets artikel 4, stk. 6, ikke kan anses for at være i strid med den grundlæggende ret til respekt for familielivet, med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv eller med princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder, hverken i sig selv eller fordi den udtrykkeligt eller stiltiende giver medlemsstaterne adgang til at handle således.

Direktivets artikel 8

91 Parlamentet har fremhævet den betydelige begrænsning i retten til familiesammenføring, som følger af de karensperioder på to og tre år, der er fastsat i direktivets artikel 8. Denne bestemmelse, der ikke kræver, at der foretages en konkret behandling af ansøgningerne, giver ifølge Parlamentet medlemsstaterne adgang til at opretholde foranstaltninger, der er ude af proportion med den balance, der bør eksistere mellem de foreliggende interesser.

92 Parlamentet har desuden anført, at den undtagelse, der indrømmes i direktivets artikel 8, stk. 2, andet afsnit, potentielt kan give anledning til en forskellig behandling af sammenlignelige sager, afhængigt af, om den berørte medlemsstat har en lovgivning, der tager hensyn til dens modtagelseskapacitet. Endelig svarer et kriterium, der er baseret på statens modtagelseskapacitet, til en kvoteordning, der er uforenelig med EMRK's artikel 8. Parlamentet har i den forbindelse anført, at den østrigske forfatningsdomstol (Verfassungsgericht) har fastslået, at den restriktive ordning med årlige kvoter, som Republikken Østrig har anvendt, er i strid med den østrigske forfatning, (dom af 8.10.2003 i sag G 119, 120/03-13).

93 Rådet har fremhævet, at direktivets artikel 8 ikke i sig selv pålægger medlemsstaterne at anvende karensperioder, og at en karensperiode ikke svarer til et afslag på familiesammenføring. Rådet har desuden gjort gældende, at en karensperiode er et klassisk element i udlændingepolitikken, der findes i de fleste medlemsstater, og som ikke er blevet underkendt af de kompetente retsinstanser. Denne karensperiode forfølger et legitimt formål i udlændingepolitikken, nemlig en effektiv integration af familiemedlemmer i værtsstaten, idet det sikres, at familiesammenføringen først finder sted, når referencepersonen i værtmedlemsstaten har etableret et solidt grundlag, såvel økonomisk som familiemæssigt, for dér at bosætte sig med sin familie.

94 Rådet har anført, at de forskelle med hensyn til sagsbehandlingen, der gør sig gældende mellem medlemsstaterne, blot er resultatet af en proces med en gradvis tilnærmelse af lovgivningerne og har fremhævet, at direktivets artikel 8 i modsætning til det af Parlamentet hævdede er udtryk for en betydelig tilnærmelse mellem medlemsstaternes lovgivning henset til den strenge »stand still«-klausul, som bestemmelsen indeholder.

95 Rådet har bestridt, at henvisningen i direktivets artikel 8, stk. 2, til en medlemsstats modtagelseskapacitet svarer til en kvoteordning. Dette kriterium benyttes udelukkende til at identificere de medlemsstater, der kan udstrække karensperioden til tre år. Desuden er Parlamentets betragtninger om, hvordan denne bestemmelse anvendes i medlemsstaterne, af rent hypotetisk karakter.

96 Efter Kommissionens opfattelse har karensperioden i direktivets artikel 8 karakter af en administrativ procedureregel, der ikke bevirker, at retten til familiesammenføring gøres illusorisk. En sådan regel forfølger et legitimt formål, og den går ikke ud over det nødvendige for at opnå dette formål. Kommissionen har i den forbindelse understreget, at længden af den periode, hvor referencepersonen har boet i værtslandet, er en vigtig faktor, der tages i betragtning af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved interesseafvejningen på samme måde som landets modtagelseskapacitet. Under alle omstændigheder åbner den nationale lovgivning, således som det anerkendes af Verfassungsgerichtshof, mulighed for at indgive en ansøgning om familiesammenføring inden udløbet af

karensperioden, der støttes direkte på EMRK's artikel 8.

Domstolens bemærkninger

97 Lige som de øvrige bestemmelser, der er anfægtet inden for rammerne af denne sag, giver direktivets artikel 8 medlemsstaterne adgang til at fravige direktivets regler om familiesammenføring. Artikel 8, stk. 1, tillader medlemsstaterne at kræve, at referencepersonen har haft lovligt ophold på deres område i en periode på op til to år, inden familiesammenføring kan finde sted. Artikel 8, stk. 2, gør det muligt for de medlemsstater, hvis lovgivning tager hensyn til medlemsstatens modtagelseskapacitet, at indføre en karensperiode på højst tre år mellem indgivelsen af ansøgningen om familiesammenføring og udstedelsen af opholdstilladelse til familiemedlemmerne.

98 Denne bestemmelse har således ikke til formål at forhindre enhver form for familiesammenføring. Bestemmelsen indebærer, at medlemsstaterne bevarer en begrænset skønsmargen, idet den åbner mulighed for, at de kan sikre sig, at familiesammenføringen forløber optimalt, efter referencepersonen har været bosat i værtsmedlemsstaten i en periode, der er tilstrækkelig lang til, at det må formodes, at den pågældende er fast etableret og har nået et vist integrationsniveau. Den omstændighed, at en medlemsstat tager disse momenter i betragtning, og dens beføjelse til at udskyde familiesammenføring i to, og i givet fald i tre, år, er herefter ikke uforeneligt med retten til respekt for familielivet som omhandlet i bl.a. EMRK's artikel 8, således som bestemmelsen er fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

99 Det bemærkes imidlertid, at varigheden af opholdet i medlemsstaten, således som det fremgår af direktivets artikel 17, kun er ét af de momenter, der skal tages i betragtning af medlemsstaten ved behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring, og at en karensperiode ikke kan kræves, uden at der i den konkrete sag tages hensyn til samtlige relevante momenter.

100 Det samme gælder for kriteriet om medlemsstatens modtagelseskapacitet, som kan udgøre et af de elementer, der tages i betragtning ved behandlingen af en ansøgning om familiesammenføring, men som ikke må fortolkes således, at det giver adgang til at indføre en hvilken som helst form for kvoteordning eller til at kræve en karensperiode på tre år, uden at der tages hensyn til de særlige omstændigheder i hver enkelt sag. Den omstændighed, at det i direktivets artikel 17 er fastsat, at der skal tages hensyn til alle sagens momenter, gør det ikke muligt kun at tage dette moment i betragtning, og medlemsstaterne er forpligtet til at foretage en reel undersøgelse af modtagelseskapaciteten på tidspunktet for ansøgningens indgivelse.

101 Ved denne undersøgelse er medlemsstaterne desuden som nævnt i denne doms præmis 63 forpligtet til at tage behørigt hensyn til det mindreårige barns tarv.

102 Den omstændighed, at der på samme tid er to forskellige situationer afhængigt af, om medlemsstaterne vælger at udnytte muligheden for at stille krav om en karensperiode på enten to eller tre år, når deres gældende lovgivning på tidspunktet for direktivets vedtagelse, tager hensyn til deres modtagelseskapacitet, viser blot, hvor vanskeligt det er at tilnærme medlemsstaternes lovgivning inden for et område, der indtil da henhørte under medlemsstaternes enekompetence. Parlamentet har medgivet, at direktivet i sin helhed er vigtigt for en harmoniseret gennemførelse af retten til familiesammenføring. I det foreliggende tilfælde har fællesskabslovgiver ikke overskredet de grænser, der sættes af de grundlæggende rettigheder, ved at give de medlemsstater, der allerede havde vedtaget eller som ønskede at vedtage en særlig lovgivning, adgang til at afpasse visse aspekter ved retten til familiesammenføring.

103 Direktivets artikel 8 kan følgelig ikke anses for at være i strid med den grundlæggende ret til respekt for familielivet eller med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, hverken i sig selv eller fordi den udtrykkeligt eller stiltiende giver medlemsstaterne adgang til at handle således.

104 Endelig bemærkes, at selv om direktivet overlader medlemsstaterne en skønsmargen, er denne skønsmargen tilstrækkelig vid til, at de har mulighed for at anvende direktivets regler på en måde, der er i overensstemmelse med de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning, dom af 13.7.1989, sag C-5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 22).

105 I denne forbindelse bemærkes, således som det fremgår af fast retspraksis, at de krav, der må stilles til beskyttelse af de i fællesskabsretten anerkendte almindelige principper, heriblandt de grundlæggende rettigheder, også er bindende for medlemsstaterne, når disse gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og det påhviler følgelig medlemsstaterne i videst muligt omfang at anvende disse bestemmelser, således at de nævnte krav opfyldes (jf. dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I. s. 955, præmis 16, dom af 18.5.2000, sag C-107/97, Rombi og Arkopharma, Sml. I, s. 3367, præmis 65, i denne retning ERT-dommen, præmis 43).

106 Gennemførelsen af direktivet er underlagt de nationale retsinstansers kontrol, eftersom medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 18 »sikrer, at referencepersonen og/eller dennes familiemedlemmer har ret til domstolsprøvelse, hvis der gives afslag på en ansøgning om familiesammenføring, en opholdstilladelse inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes beslutning om udsendelse«. Hvis retsinstanserne er i tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af direktivet, påhviler det dem at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen under de betingelser, der er fastsat i artikel 68 EF og 234 EF.

107 Hvad angår de medlemsstater, der er forpligtet til at respektere disse instrumenter, bemærkes i øvrigt, at direktivet i artikel 3, stk. 4, bestemmer, at det ikke berører de gunstigere bestemmelser i den europæiske socialpagt af 18. oktober 1961, den reviderede europæiske socialpagt af 3. maj 1987 og den europæiske konvention om vandrende arbejdstageres retsstilling af 24. november 1977 samt bilaterale og multilaterale aftaler mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og tredjelande på den anden side.

108 Da der ikke kan gives Parlamentet medhold i realiteten, er det ufornødent at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt de anfægtede bestemmelser kan udskilles fra resten af direktivet.

109 Følgelig bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

110 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Parlamentet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I medfør af bestemmelsens stk. 4, første afsnit, pålægges Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen, der er interveneret i sagen, at bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling)

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Europa-Parlamentet betaler sagens omkostninger.

3) Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter

* Processprog: fransk.