

Izv. prof. dr. sc. Dunja Duić

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
E-pošta: dduic@pravos.hr

Dr. sc. Martina Drventić Barišin, viša asistentica

Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
E-pošta: mdrventic@pravos.hr

Pregledni znanstveni članak / Scientific review paper

UDK 314.151.3-054.73:342.7-053.2(4-67 EU)

DOI: <https://doi.org/10.25234/dosd/34313>

ZAŠTITA DJECE MIGRANATA I AZILANATA U EU-U*

Sažetak

Zaštita prava djece migranata i azilanata u Europskoj uniji jedno je od najosjetljivijih i najkompleksnijih pitanja suvremene migracijske politike. Djeca, posebice ona koja putuju sama ili su odvojena od svojih obitelji, spadaju među najugroženije skupine migranata te se suočavaju s nizom izazova. Pravni okvir stoga treba ponuditi odgovarajuću i potpunu zaštitu u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta, što kao najznačajnije podrazumijeva zaštitu dostojanstva djeteta ponajprije pri zadržavanju i pritvaranju, pravo na zdravstvenu zaštitu i obrazovanje, poštovanje procesnih prava te pravo na jedinstvo obitelji. Povelja EU-a o temeljnim pravima propisuje da se mora voditi računa o najboljem interesu djeteta u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, što uključuje i djelovanja EU-a u okviru nadležnosti za politiku useljavanja i azila. Rad će obraditi najznačajnije zakonodavstvo i praksu Suda EU-a koje se tiče prava djece migranata i azilanata u okviru EU-ove politike useljavanja i azila, uzimajući u obzir nova pravila Pakta o migracijama i azilu, koja će se početi primjenjivati 2026. godine.

* Rad izv. prof. dr. sc. Dunje Duić financiran je kroz interni projekt Pravnog fakulteta Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku: „Implementacija europskog prava u hrvatskom pravnom poretku (IP-PRAVOS-6)“.

Rad dr. sc. Martine Drventić Barišin financiran je kroz interni projekt Pravnog fakulteta Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku: „Suvremena pitanja i probleme zaštite i promoviranja ljudskih prava (IP-PRAVOS-23)“.



Ovaj je rad licenciran pod licencom CC BY-NC 4.0 © autor(i). / This work is licensed under a CC BY-NC 4.0 license © author(s).

Cilj rada je dokučiti odgovara li novo zakonodavstvo EU-a i u kojoj mjeri na navedena prava djeteta.

Ključne riječi: *EU, Pakt o migracijama i azilu, Sud EU-a, maloljetnici bez pratnje, najbolji interes djeteta*

1. UVOD

Građani Europske unije (u nastavku: EU) i članovi njihovih obitelji uživaju slobodu kretanja te se sele iz jedne države članice u drugu zbog poslovnih ili obiteljskih razloga. Na područje EU-a svakodnevno se useljavaju i državljani trećih zemalja, najčešće zbog ekonomskih, političkih i sigurnosnih razloga. Takva kretanja uključuju i djecu koja mogu biti dio imigracijskih kretanja, prateći kretanje svoje obitelji, ali mogu biti i sama ili razdvojena od roditelja, dio nezakonitih migracija te tražitelji međunarodne zaštite (Duić i Drventić, 2021). Na dan 1. siječnja 2023. godine, otprilike 7,4 milijuna djece mlađe od 18 godina nije imalo državljanstvo zemlje članice Europske unije u kojoj je boravilo (Eurostat, 2024). Migracije, posebice one prisilne, za djecu predstavljaju nape-to i teško iskustvo. Pravni okvir stoga treba ponuditi odgovarajuću i potpunu zaštitu u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta, što kao najznačajnije podrazumijeva zaštitu dostojanstva djeteta ponajprije pri zadržavanju i pritvaranju, pravo na zdravstvenu zašti-tu i obrazovanje, poštovanje procesnih prava te pravo na jedinstvo obitelji.

Prava djece migranata u EU-u uređena su sekundarnim pravom Europske unije, u okviru politika koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje. Kao odgovor na snažne migracije koje su zahvatile EU 2015. godine, Europska komisija je u rujnu 2020. predstavila novi Pakt o migracijama i azilu, svojevrsnu izmjenu i dopunu postojećeg. Pakt je konačno stupio na snagu 11. lipnja 2024. godine, a početak će se primjenjivati za dvije godine od tog datuma, 11. lipnja 2026. godine.

Rad će obraditi najznačajnije zakonodavstvo koje uređuje prava djece migranata i azilanata u okviru EU-ove politike useljavanja i azila, uz paralelni prikaz najznačajnije prakse Suda EU-a. Gdje je primjenjivo, naglasak će biti na novim pravilima Pakta o migracijama i azilu, koja će se početi primjenjivati 2026. godine. Neki od akata ostali su neizmijenjeni, neki su u potpunosti novi, dok je većina zamijenjena novim aktima, što će biti i posebno naznačeno. Cilj rada je dokučiti odgovara li novo zakonodavstvo EU-a i u kojoj mjeri na navedena prava djeteta.

2. ZAŠTITA DJECE (MALOLJETNIKA BEZ PRATNJE) U ZAKONODAVSTVU EU-A

Ugovor o Europskoj uniji (Službeni list Europske unije, C 202/15, 7. lipnja 2016.), u skladu s čl. 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (Službeni list Europske

unije, C 303, 14. prosinca 2007.; u nastavku: Povelja o temeljnim pravima), ima izričitu obvezu promicanja zaštite prava djeteta unutar i izvan Europske unije (Blanke i Mangiameli, 2013, t. 40). Ova obveza uključuje usklađivanje s čl. 18. Konvencije UN-a o pravima djeteta iz 1989. godine (Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 15/90, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 12/93, 20/97, 4/98, 13/98), koju su ratificirale sve države članice EU-a. U tom smislu, definicija pojma djeteta u EU-ovim politikama oslanja se na definiciju iz Konvencije UN-a o pravima djeteta kako bi se osigurala zaštita prava djece (Hrabar, 2013, 56). Povelja o temeljnim pravima propisuje da se mora voditi računa o najboljem interesu djeteta u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, što uključuje i djelovanja EU-a u okviru nadležnosti za politiku useljavanja i azila (čl. 24. Povelje o temeljnim pravima; Stalford, 2014, 5–26). Zaštita prava djece migranata nije bila početna točka u razvijanju zakonodavstva u području tih politika. Njihova prava uređena su fragmentarno, u različitim EU-ovim propisima vezanim za odrasle, ovisno o tome je li riječ o djeci tražiteljima međunarodne zaštite, o djeci žrtvama *traffickinga* ili o djeci u postupku povratka (O'Donnell, 2018, 133).

Novi Pakt o migracijama i azilu stupio je na snagu 11. lipnja 2024., a početak će se primjenjivati za dvije godine. Cilj je toga Pakta stvoriti zajednički pravni okvir podijeljene odgovornosti i solidarnosti, pri čemu nijedna država članica neće imati disproportionalnu razinu odgovornosti (Goldner Lang, 2022). Ključni element novog zakonodavstva proširenje je postupaka na granici. Novi Pakt o migracijama i azilu dodatno potvrđuje pravilo prvog ulaska iz Uredbe (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (Službeni list Europske unije, L 180/13, 29. lipnja 2013.; u nastavku: Uredba Dublin III). Cilj je izmjena razriješiti što više zahtjeva za međunarodnom zaštitom na samoj granici, s ciljem zadržavanja što većeg broj podnositelja zahtjeva, državljana trećih zemalja i apatrida na granicama ili tranzitnim zonama (Duić i Čepo, 2021, 126). Upravo ta okolnost izaziva dodatnu zabrinutost glede zaštite prava djece u cjelokupnom postupku.

Pravni akti koji sačinjavaju Pakt sadrže odredbe koje se odnose na maloljetnike i one koje se odnose na maloljetnike bez pratnje. Stoga je važno naglasiti razliku između ta dva pojma. Kao „maloljetnik” označava se državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva mlađa od 18 godina. Dok je „maloljetnik bez pratnje” maloljetnik koji stigne na državno područje države članice bez pratnje odrasle osobe koja je odgovorna za njega u skladu s pravom ili praksom dotične države članice te tako dugo dok taj maloljetnik nije pod stvarnom skrbi takve odrasle osobe, uključujući maloljetnika koji ostane bez pratnje nakon ulaska na državno područje država članica (čl. 3. t. 10. i 11. Uredbe o kvalifikaciji; Duić, 2019, 142; Pobjoy, 2017, 47–54).

Rad će u nastavku obraditi najznačajnije zakonodavstvo koje uređuje pitanja vezana za djecu i njihove izabrane dijelove, uzimajući u obzir novi Pakt o migracijama i azilu.

Neki od tih akata ostali su neizmijenjeni, neki su u potpunosti novi, dok je većina zamijenjena novim aktima, što će biti i posebno naznačeno.

U okviru zajedničke politike useljavanja obradit će se:

- Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (Službeni list Europske unije, L 251/12, 3. listopada 2003.; u nastavku: Direktiva o pravu na spajanje obitelji)
- Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (Službeni list Europske unije, L 348/98, 24. prosinca 2008.; u nastavku: Direktiva o vraćanju).

U okviru zajedničke politike azila obradit će se najrelevantnije zakonodavstvo za zaštitu prava djece:

- Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 (Službeni list Europske unije, L 2024/1356, 22. svibnja 2024.; u nastavku: Uredba o dubinskoj provjeri)
- Uredba (EU) 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća (Službeni list Europske unije, L 2024/1347, 22. svibnja 2024.; u nastavku: Uredba o kvalifikaciji)
- Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU (Službeni list Europske unije, L 2024/1348, 22. svibnja 2024.; u nastavku: Uredba o postupcima azila)
- Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvrat tražitelja međunarodne zaštite (preinaka) (Službeni list Europske unije, L 2024/1346, 22. svibnja 2024.; u nastavku: Direktiva o prihvatu)
- Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013 (Službeni list Europske unije, L 2024/1351, 22. svibnja 2024.; u nastavku: Uredba o upravljanju azilom i migracijama).

3. DJECA MIGRANTI I AZILANTI U POLITICI USELJAVANJA EU-A

U opseg nadležnosti EU-a u području zajedničke politike useljavanja ubrajaju se ulazak i dugotrajni boravak državljana trećih zemalja na područje države članice, sloboda kretanja i boravak u drugim državama članicama, nezakonito useljavanje i suzbijanje trgovanja ljudima (čl. 79. st. 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/47, 7. lipnja 2016.; u nastavku: UFEU). Zakonodavstvo koje uređuje politiku useljavanja EU-a regulira zakonite migracije, nezakonite migracije i integraciju (Duić, 2019). U području zakonitih migracija zakonodavstvo ne uređuje niti sadrži posebne odredbe vezane za djecu.¹ U području integracije najznačajnija je Direktiva o pravu na spajanje obitelji. Ujedno je to i jedina direktiva politike useljavanja, koja eksplicitno uređuje prava djece useljenika. U području nezakonitih migracija izdvaja se kao najznačajnija Direktiva o vraćanju.²

3.1. PRAVO NA SPAJANJE OBITELJI

Direktiva o pravu na spajanje nije mijenjana novim Paktom o migracijama i azilu. Njezine odredbe izravno uređuju prava djece. Praksa Suda EU-a u vezi s tumačenjem tih odredbi bogata je, stoga će i naglasak biti na njoj. Cilj je Direktive o pravu na spajanje obitelji utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica. Ona definira tko su članovi obitelji radnika treće zemlje koji imaju pravo na spajanje obitelji kada taj radnik zakonito obavlja posao u EU-u: sponzorov supružnik; maloljetna djeca sponzora i njegova/njezina supružnika, uključujući djecu posvojenu u skladu s odlukom koju je donijelo nadležno tijelo u državi članici u pitanju ili odlukom koja je automatski izvršiva prema međunarodnim obvezama te države članice ili se mora priznati u skladu s međunarodnim obvezama; maloljetna djeca, uključujući posvojenu djecu supružnika kada sponzor ima skrbništvo i djeca su ovisna

¹ Najznačajnije direktive u tom području: Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem (Službeni list Europske unije, L 16, 23. siječnja 2004.); Direktiva Vijeća 2009/50/EZ od 25. svibnja 2009. o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja radi visokokvalificiranog zapošljavanja (Službeni list Europske unije, L 155, 18. lipnja 2009.); Direktiva 2011/98/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o jedinstvenom postupku obrade zahtjeva za izdavanje jedinstvene dozvole za boravak i rad državljanima trećih zemalja na državnom području države članice te o zajedničkom skupu prava za radnike iz trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici (Službeni list Europske unije, L 343, 23. prosinca 2011.).

² U području nezakonitih migracija dodatno se može izdvojiti i Direktiva 2009/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o minimalnim standardima za sankcije i mjere za poslodavce državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (Službeni list Europske unije, L 168, 30. lipnja 2009.) koja u čl. 9. propisuje da kršenje zabrane zapošljavanja državljanina treće zemlje s nezakonitim boravkom iz članka predstavlja kazneno djelo ako je počinjeno namjerno, i uz ostale okolnosti nabrojene u tom članku, ako se kršenje odnosi na nezakonito zapošljavanje maloljetnika. Sama Direktiva ostavlja definiranje termina maloljetnik iz ovog članak državama članicama (vidi: Hailbronner i Thym, 2016, 869).

o njemu ili njoj (države članice mogu dopustiti spajanje s djecom nad kojima je skrbništvo podijeljeno, pod uvjetom da je druga stranka koja dijeli skrbništvo dala svoj pristanak); maloljetna djeca uključujući posvojenu djecu supružnika kada supružnik ima skrbništvo i djeca su ovisna o njemu ili njoj (države članice mogu dopustiti spajanje s djecom nad kojima je skrbništvo podijeljeno, pod uvjetom da je druga stranka koja dijeli skrbništvo dala svoj pristanak) (čl. 4. st. 1. Direktive o pravu na spajanje obitelji).

Poglavlje V. Direktive u člancima posebno regulira spajanje obitelji izbjeglica. Važno je naglasiti da države članice mogu ograničiti primjenu Direktive na izbjeglice čiji obiteljski odnosi prethode njihovu ulasku (čl. 9. st. 2. Direktive o pravu na spajanje obitelji). Ipak, treba naglasiti da su pravila koja donosi Direktiva u ovom poglavlju velikodušnija od pravila koja su u Direktivi propisana za spajanje obitelji koje nisu obuhvaćene izbjegličkim statusom. Primjerice, prema ovom poglavlju Direktive mogućnost ograničenja za djecu stariju od dvanaest godina ne primjenjuje se na izbjeglice i države članice mogu dopustiti spajanje obitelji drugih članova obitelji koji nisu navedeni u čl. 4. Direktive, ako su ovisni o izbjeglici. Dodatno, prava maloljetnika bez pratnje propisana u čl. 10. st. 3. mnogo su šira od prava propisanih u čl. 4. Direktive.³ Iako navedena pravila olakšavaju spajanje obitelji izbjeglica, ipak problematika oko stalnog boravka sponzora može otežati i ove situacije s obzirom na to da države članice na različit način reguliraju boravak sponzora potreban da bi se kvalificirao kao osnova za spajanje obitelji. Dok većina država članica zahtijeva privremeni boravak sponzora, postoji dio država članica koje zahtijevaju da sponzor ima stalno boravište iako to nije u skladu s Direktivom (Peers, 2016, 402–404). U nastavku poglavlja prikazat će se najznačajnija praksa Suda EU-a koja tumači odredbe o zaštiti djece u postupcima prava na spajanje obitelji.

3.1.1. Postizanje punoljetnosti tijekom postupka

Većina predmeta Suda EU-a tiče se postizanja punoljetnosti u svezi s ostvarivanjem prava na spajanje obitelji. Obradit će se dva predmeta u kojima su djeca izbjeglice u ulozi sponzora. U predmetu *A. S. protiv Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Sud EU-a, 2018) zahtjev za prethodno pitanje upućen je u okviru spora između osoba A. i S., državljana Eritreje, s jedne strane, i nizozemskog Državnog tajnika za sigurnost i pravosuđe, u vezi s odbijanjem njihova zahtjeva da njima i trojici njihovih maloljetnih sinova dodijeli privremenu dozvolu boravka na temelju spajanja obitelji sa svojom stari-

³ Čl. 10. st. 3. Direktive o pravu na spajanje obitelji: Ako je izbjeglica maloljetna osoba bez pratnje, države članice: (a) dopuštaju ulazak i boravište u svrhe spajanja obitelji njegove/njezine rodbine u prvom stupnju izravne uzlazne linije bez primjene uvjeta utvrđenih čl. 4. st. 2. t. (a); (b) mogu dopustiti ulazak i boravište u svrhe okupljanja obitelji njihovog/njezinog zakonskog skrbnika ili bilo kojeg drugog člana obitelji, kada izbjeglica nema rodbine u izravnoj uzlaznoj liniji ili se takva rodbina ne može pronaći. Vidjeti više u: Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Akcijski plan za maloljetnike bez pratnje (2010.–2014.) COM (2010)213 final, 6. svibnja 2010.

jom kćeri. Kći osoba A. i S. stigla je u Nizozemsku bez pratnje dok je još bila maloljetna i tada je podnijela zahtjev za azil. U trenutku kada njezina obitelj podnosi zahtjev za spajanjem obitelji ona je punoljetna i sporno je treba li je u ovom postupku spajanja obitelji i dalje smatrati maloljetnikom bez pratnje, što je bila u trenutku predaje zahtjeva za azil. Sud EU-a odlučuje u korist zaštite prava maloljetnika bez pratnje. Izriče da pravo na spajanje obitelji iz čl. 10. st. 3. t. a. Direktive o pravu na spajanje obitelji ne može ovisiti o trenutku u kojem nadležno nacionalno tijelo formalno donosi odluku kojom se sponzoru priznaje status izbjeglice (t. 2.). Dakle, ako je izbjeglica bila maloljetnica bez pratnje u trenutku predaje zahtjeva za azil, to je status prema kojem ima pravo na ostvarivanje spajanja obitelji. U suprotnom moglo bi doći do neujednačenosti prava maloljetnika s obzirom na to da se postupci obrade zahtjeva za međunarodnom zaštitom razlikuju u državama članicama (t. 56.) (vidi: Mets, 2021, 635; Delinčáková, 2018, 234).

Svoj stav Sud EU-a potvrdio je i u spojenim predmetima *Bundesrepublik Deutschland protiv S. W.* (Sud EU-a, 2022) koji su se odnosili na spajanje obitelji maloljetnika bez pratnje također na temelju čl. 10. st. 3. a. Direktive o pravu na spajanje obitelji. U predmetu su sirijski državljani tražili izdavanje nacionalne vize radi spajanja obitelji s njihovim sinovima kojima je priznat status izbjeglica u Njemačkoj. Sinovi su u međuvremenu postali punoljetni i obiteljima je odbijen zahtjev za spajanjem. Upravni sud u Berlinu smatrao je kako se na činjenično stanje primjenjuje postojeća praksa iz predmeta *A. i S.* Ipak, Savezna Republika Njemačka podnijela je reviziju protiv takve odluke. Prema njihovom stavu sudska praksa u predmetu *A. i S.* ne može se primijeniti na ovaj slučaj s obzirom na to da se u tom predmetu odlučivalo samo o pitanju maloljetnosti izbjeglice. Tumačili su kako se u *A. i S.* nije odlučivalo o pitanju treba li roditeljima izbjeglice koji je postao punoljetan izdati vizu za ulazak i boravak, ako oni na temelju nacionalnog prava nemaju pravo na boravak neovisno o maloljetnom izbjeglici te moraju odmah napustiti državno područje dotične države članice. Njemačka se poziva na ustaljenu sudsku praksu Saveznog upravnog suda, prema kojoj roditelji maloljetnog izbjeglice imaju pravo na spajanje obitelji na temelju te odredbe samo ako je u trenutku donošenja odluke o zahtjevu za spajanje obitelji dijete i dalje maloljetno. Isticali su kako se spajanje roditelja s obitelji razlikuje od spajanja djece s obitelji, koje je trajnije prirode. Djetetu se dozvola privremenog boravka nastupanjem punoljetnosti mijenja u samostalno pravo boravka. Suprotno tome, roditeljima maloljetnog izbjeglice koji su ostvarili pravo na spajanje obitelji njemačko pravo ne daje takvo samostalno pravo boravka s nastupanjem punoljetnosti djeteta (t. 23.). Sud EU-a iznio je svoj stav u kojem navodi kako ustaljena njemačka sudska praksa nije u skladu s ciljevima postavljenima Direktivom o pravu na spajanje obitelji niti sa zahtjevima čl. 7. i čl. 24. st. 2. Povelje o temeljnim pravima (t. 42.). Naglašava kako takva praksa nacionalna tijela i sudove ne potiče da zahtjeve koje su podnijeli roditelji maloljetnika obrađuju s prednošću i posebnom hitnošću, kako bi se vodilo računa o ranjivosti tih maloljetnika (t. 43.). Takvo tumačenje ne može zajamčiti ni jednako ni predvidljivo postupanje prema svim podnositeljima zahtjeva koji se vre-

menski gledano nalaze u istoj situaciji, već se uspjeh zahtjeva za spajanje obitelji uvjetuje uglavnom okolnostima vezanima uz nacionalna pravna tijela ili sudove (t. 44.). Sud EU-a daje konačan odgovor kako činjenica da je izbjeglica i dalje maloljetan na datum donošenja odluke o zahtjevu za ulazak i boravak radi spajanja obitelji koji su podnijeli roditelji sponzora ne može predstavljati „uvjet” koji treba biti ispunjen za ostvarivanje prava na spajanje obitelji (t. 47.).⁴ Sud EU-a u svom obrazloženju ističe potrebu pragmatičnog pristupa obiteljskim vezama, s obzirom na to da u slučaju izbjeglica, razdvajanje obitelji nije namjeran izbor, već rezultat prisilnog raseljavanja zbog progona i rata (Romito, 2024, 321).

Sljedeća dva predmeta činjenično govore o roditeljima sponzorima i djeci podnositeljima zahtjeva za spajanjem obitelji. U spojenim predmetima *B. M. M. i dr. protiv État belge* (Sud EU-a, 2020) državljaniin treće zemlje koji je uživao status izbjeglice u Belgiji, podnio je u ime i za račun svoje maloljetne djece veleposlanstvu Belgije zahtjev za dozvolu boravka radi spajanja obitelji. Na datum kad je njegov zahtjev odbijen, jedno od djece postalo je punoljetno. Belgijsko Državno vijeće stoga je od Suda EU-a zatražilo pojašnjenje može li dijete sponzora ostvariti pravo na spajanje obitelji ako postane punoljetno tijekom sudskog postupka protiv odluke kojom mu se to pravo odbija i koja je donesena dok je još bilo maloljetno. Sud EU-a odlučio je kako bi uzimanje u obzir datuma kada su nadležna tijela odlučila o zahtjevu za spajanjem obitelji kao referentnog za utvrđivanje dobi podnositelja zahtjeva bili suprotni ciljevima Direktive o pravu na spajanje obitelji (t. 42.). Datum referentan za utvrđivanje je li državljaniin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja nije u braku maloljetno dijete jest onaj na koji je podnesen zahtjev za ulazak i boravak radi spajanja obitelji za maloljetnu djecu, a ne onaj na koji su nadležna tijela te države članice odlučila o tom zahtjevu, do čega može doći nakon podnošenja pravnog sredstva usmjerenog protiv odluke o odbijanju takvog zahtjeva (t. 47.).

U predmetu *Bundesrepublik Deutschland protiv X. C.* (Sud EU-a, 2022) podnositeljica zahtjeva za spajanje s obitelji, sirijska državljanka s boravkom u Turskoj, postala je punoljetna prije nego što je njezin otac (sponzor) ostvario pravo na dozvolu za boravak u statusu izbjeglice u Njemačkoj. Direktiva o pravu na spajanje obitelji navodi kako djeca moraju biti maloljetna, ali ne specificira trenutak u kojem se procjenjuje je li taj zahtjev ispunjen. U ovom slučaju, Sud EU-a podsjeća kako je cilj Direktive o pravu na spajanje obitelji promicanje spajanja obitelji te zaštita maloljetnika. Sud je odlučio da je za određivanje toga je li dijete sponzora kojemu je priznat status izbjeglice maloljetno u smislu te odredbe, u situaciji u kojoj je to dijete postalo punoljetno prije nego što je roditelju sponzoru priznat status izbjeglice i prije podnošenja zahtjeva za spajanje obitelji, referentan onaj datum na koji je roditelj sponzor podnio zahtjev za azil radi dobivanja statusa izbjeglice, pod uvjetom da je zahtjev za spajanje obitelji podnesen u roku od tri

⁴ Vidi još i: *CR, GFTY protiv Landeshauptmann von Wien* (Sud EU-a, 2024).

mjeseca od priznavanja statusa izbjeglice roditelju sponzoru (t. 36.). Dodatno, predmet je otvorio i pitanje vezano uz stvarno ostvarivanje obiteljskog odnosa u smislu čl. 16. st. 1. t. b. U vezi s tim Sud je zauzeo stav kako roditelj sponzor i dotično dijete ne moraju živjeti u zajedničkom domaćinstvu ili na istoj adresi da bi to dijete imalo pravo na spajanje obitelji. Povremeni posjeti, pod uvjetom da su mogući, i redoviti kontakti u bilo kojem obliku mogu biti dostatni da se smatra da te osobe ponovno grade osobni i emocionalni odnos i da se dokaže da postoji stvaran obiteljski odnos. Usto, ne može se zahtijevati ni da si roditelj sponzor i njegovo dijete međusobno financijski pomažu (t. 69.).

Sud EU-a bio je jasan u svojim odlukama – u slučajevima u kojima osoba koja je bila mlađa od 18 godina u trenutku ulaska i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ali je postala punoljetna tijekom postupka ostvarivanja prava na međunarodnu zaštitu, treba se i dalje smatrati maloljetnikom u smislu definicije čl. 2. t. f. Direktive o pravu na spajanje obitelji. U činjenično suprotnim situacija, Sud EU-a specificirao je da se dijete može pridružiti članu obitelji ako je postalo punoljetno tijekom postupka za spajanje obitelji (Heiderhoff i Arnold, 2024, 9–10). Ranjivi položaj maloljetnih migranata i azilanata u opisanim predmetima opravdava što Sud EU-a inzistira na jedinstvenom i autonomnom tumačenju prava EU-a. Tako se postiže njegovo autonomno i ujednačeno tumačenje diljem cijeloga EU-a, bez obzira na razlike u pravu i praksi država članica (Thym, 2019, 178).

3.1.2. Usklađivanje autonomije država članica i zaštite ljudskih prava

U predmetu *K. B. protiv Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (Sud EU-a, 2018) zahtjev za prethodno pitanje odnosi se na tumačenje čl. 12. st. 1. Direktive o pravu na spajanje obitelji i upućen je u okviru spora između osoba K. i B., državljana trećih država i državnog tajnika za sigurnost i pravosuđe Nizozemske u vezi s odbijanjem zahtjeva za izdavanje vize za boravak dulji od tri mjeseca u okviru spajanja obitelji (t. 2.). F. G., državljani treće države, osoba je koja u Nizozemskoj uživa status supsidijarne zaštite i podnijela je zahtjev za izdavanje vize u okviru spajanja obitelji za osobu K., koja je njezin supružnik i osobu B., koja je njezina maloljetna kći. Državni je tajnik odbio taj zahtjev zato što je bio podnesen više od tri mjeseca nakon što je F. G. dobio dozvolu boravka u Nizozemskoj, pri čemu to kašnjenje nije bilo opravdano. U žalbenom postupku nadležni sud upućuje prethodno pitanje o usklađenosti nizozemske odredbe koja sadrži rok od tri mjeseca za predaju zahtjeva s Direktivom 2003/86/EZ. U svojoj presudi Sud EU-a, pozivajući se na načelo postupovne autonomije, načelo ekvivalentnosti i načelo djelotvornosti (t. 56–58), odlučuje da države članice imaju autonomiju samostalno odrediti rokove u kojima se trebaju predati zahtjevi za spajanje obitelji, što prema odluci Suda nije protivno čl. 12. st. 1. Direktive o pravu na spajanje obitelji (t. 59.). Ipak Sud EU-a, u nastavku presude radi zaštite prava na spajanje obitelji i ponajprije zaštite prava maloljetne djece, određuje da bi bilo drukčije kad bi do odbijanja prvog zahtjeva za spajanje obitelji došlo u situacijama u kojima je nepravodobno podnošenje prvog za-

htjeva opravdano posebnim okolnostima, čime ostavlja otvorenu mogućnost da donese drukčiju presudu u drukčijim okolnostima. Uz to Sud EU-a obvezuje države članice na informiranje osoba koje traže status izbjeglice o njihovim pravima i obvezama (t. 62.–63.). Iz navedene prakse možemo vidjeti da se Sud EU-a u svojim odlukama susreće s problemom usklađivanja autonomije država članica i zaštite ljudskih prava, što pokušava riješiti na politički najkorektniji način (Duić, 2019).

3.1.3. Maloljetnički brakovi

S aspekta politike azila i useljavanja, odbijanje priznanja maloljetničkog braka u državi članici EU-a može utjecati na pravne posljedice za dijete u pitanju, što može uključivati i pravo na spajanje obitelji (Duić i Drventić, 2021). Sud EU-a u predmetu *Marjan Noorzia protiv Bundesministerin für Inneres* (Sud EU-a, 2014) dao je svoje tumačenje glede odredbe čl. 4. st. 6. Direktive o pravu na spajanje obitelji koja državama članicama omogućuje da, s ciljem osiguranja bolje integracije i sprječavanja prisilnih brakova, mogu tražiti od sponzora i njegova supružnika da budu određene minimalne dobi, najviše 21 godinu, prije nego što im se supružnik može pridružiti (Friedery, 2017, 6–17; Vijeće Europe, 2017). U predmetu su austrijska tijela odbila afganistanskoj državljanki zahtjev za boravišnu dozvolu radi spajanja obitelji sa svojim suprugom, također afganistanskim državljaninom. Zahtjev su odbila jer suprug na dan podnošenja zahtjeva veleposlanstvu Austrije u Islamabadu još nije navršio 21 godinu, čime nije ispunio zahtjev za spajanje. Pred Sudom EU-a našlo se pitanje tumačenje činjenice od kojeg se trenutka treba smatrati da je postignuta granica minimalne dobi od 21 godine koju ta odredba propisuje. Sud EU-a pojasnio je kako mjera iz Direktive o vraćanju, odgovara dobi za koju se smatra da odgovara dobi u kojoj je osoba dosegla dostatnu zrelost ne samo da odbije nametnuti brak, nego da također može odabrati da se nastani u drugoj zemlji sa supružnikom kako bi ondje s njim vodila obiteljski život te se ondje integrirala. Konačno odlučuje kako takva mjera ne sprječava izvršenje prava na spajanje obitelji niti ga pretjerano otežava (t. 15. i 16.). Šire tumačenje pronalazi se u mišljenju nezavisnog odvjetnika Mengozzija koji smatra kako propisivanje dobne granice za dopuštanje spajanja obitelji ima izravan učinak na ostvarivanje prava na spajanje obitelji od strane obitelji mladih supružnika čiji je brak iskren i neprisilan. Smatra kako odredba nacionalnog prava koja, bez razlike i bez individualizirane analize, ostvarivanje prava na spajanje obitelji podvrgava dosezanju određene dobne granice, sprječava ostvarivanje tog prava onima koji su brak sklopili iskreno i bez prisile, ali još nisu dosegli propisanu dob (t. 42.).⁵ U predmetu *Noorzia* Sud EU-a se odlučuje za stroži pristup i

⁵ Isti stav zauzela je i Europska komisija u smjernicama za primjenu Direktive o pravu na spajanje obitelji gdje navodi kako pokazuje li se pojedinačnim ocjenjivanjem da obrazloženje za čl. 4. st. 5., odnosno osiguranje bolje integracije i sprječavanje prisilnih brakova nije primjenjivo, države članice tada moraju razmotriti mogućnost da naprave iznimku čime će omogućiti spajanje obitelji u predmetima u kojima

tako odstupa od Mišljenja nezavisnog odvjetnika te od Smjernica Europske komisije za primjenu Direktive o spajanju obitelji, ali i od svoje ranije prakse u predmetima spajanja obitelji.⁶ Sud daje svoju doslovnu interpretaciju odredbi i pri tome je analizira samo u svjetlu sprječavanja prisilnih brakova, ne uzimajući u obzir drugi cilj odredbe koji je „bolja integracija“ (Milios, 2015, 130). U ovom slučaju Sud EU-a nije propitivao prava djeteta. Jedan od razloga tome može biti činjenica da je u predmetu odlučivao o tada već punoljetnim osobama. Takva odluka ostavlja prostor za nagađanje o tumačenju najboljeg interesa djeteta u okolnostima kao što su u predmetu (Nikolosi, 2018, 1500). U zahtjevu za spajanje obitelji koji bi se mogao odnositi na djecu, strogo poštovanje dobrog zahtjeva moguće da ne bi bilo i u skladu s načelom najboljeg interesa djeteta (Klaasen i Rodrigues, 2017, 201).

Sud EU-a dao je i svoje tumačenje čl. 10. st. 3. t. a. u situaciji spajanja obitelji s maloljetnikom bez pratnje kao sponzorom, koji je u maloljetničkom braku, nepriznatom u državi prihvata. U predmetu *X. protiv Belgische Staat* (Sud EU-a, 2022) petnaestogodišnja maloljetnica udala za Y. B. u Libanonu. Godine 2017. došla je u Belgiju kako bi se pridružila suprugu koji je ondje imao valjanu dozvolu boravka. Nadležna belgijska služba smatrala ju je maloljetnicom bez pratnje i dodijelila skrbnicu, nakon čega je ona podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Paralelno joj je Ured za strance odbio priznati brak budući da je riječ o maloljetničkom braku što nije u skladu s belgijskim Zakonikom o međunarodnom privatnom pravu i u skladu s javnim poretkom (t. 16.). Nakon što je maloljetnica u Belgiji priznata kao izbjeglica, njezina majka X. podnijela je zahtjev za spajanje obitelji s kćeri, za sebe i za dvojicu maloljetnih sinova. Zahtjev im je odbijen na temelju činjenice da maloljetna kći ne pripada užoj obitelji svojih roditelja nakon braka koji je valjan u zemlji u kojoj je sklopljen. Belgijski je sud stoga uputio pitanje treba li se pojam „maloljetnik bez pratnje“ iz čl. 10. st. 3. t. a. tumačiti u smislu da on mora, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, biti neoženjen/neudana kako bi imao pravo na spajanje s rodbinom u prvom stupnju u izravnoj liniji. I drugo, očito pitanje o tome može li se za maloljetnog izbjeglicu čiji se brak, sklopljen u inozemstvu, ne prizna je zbog razloga javnog poretka, smatrati maloljetnikom bez pratnje u smislu Direktive o pravu na spajanje obitelji. Sud EU-a ponavlja svoj stav iz predmeta *A. i S.* kako definicija maloljetnika bez pratnje propisuje dva uvjeta, to jest da je osoba u pitanju „maloljetnik“ i da je „bez pratnje“. Ta definicija se ni na koji način ne odnosi na maloljetnikovo bračno stanje niti zahtijeva da maloljetnik ne smije biti u braku kako bi ga se smatralo maloljetnikom bez pratnje, čime je kratak i jasan odgovor na oba pitanja (t. 31. i 32.). Dodatno pojašnjava kako bi suprotno tumačenje imalo za posljedicu da maloljetni izbjeglica bez

nije ispunjen uvjet glede najniže životne dobi. Na primjer, kad je iz pojedinačnog procjenjivanja jasno da nema zlostavljanja, kao u slučaju kad postoji zajedničko dijete (t. 2.3. (3) Komunikacije Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji, COM/2014/0210 final, 3. travnja 2014.).

⁶ Vidi: *Rhimou Chakroun protiv Minister van Buitenlandse Zaken* (Sud EU-a, 2010).

pratnje u braku, čiji supružnik boravi na području Unije, ne može ostvariti pravo na povećanu zaštitu Direktivom o pravu na spajanje obitelji, iako brak ne ublažava osobitu ranjivost maloljetnika. Naime, činjenica da je u braku može upućivati, osobito u slučaju maloljetnih djevojaka, na izloženost teškom obliku nasilja koje predstavljaju dječji i prisilni brakovi (t. 45.). Naglašava i kako se bračno stanje maloljetnog izbjeglice bez pratnje može teško utvrditi, osobito u slučajevima izbjeglica koji potječu iz zemalja koje ne mogu izdati pouzdane službene dokumente (t. 46.; Goldner Lang, 2024, 67).

3.2. VRAĆANJE DRŽAVLJANA TREĆIH ZEMALJA S NEZAKONITIM BORAVKOM

Direktiva o vraćanju utvrđuje zajedničke standarde i postupke koji se primjenjuju u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak (čl. 1.). Poput Direktive o pravu na spajanje obitelji, nije bila dio promjena donesenih novim Paktom o migracijama i azila.

Direktiva o vraćanju u čl. 10. regulira vraćanje i udaljavanje maloljetnika bez pratnje. Sama Direktiva ne definira pojam maloljetnika i maloljetnika bez pratnje jer u okviru primjene ove Direktive treba u skladu sa zakonodavstvom iz područja imigracija i azila koristiti definiciju iz Uredbe o prihvatu i Uredbe o kvalifikaciji, koje su prethodno izdvojene. Direktiva propisuje da nacionalna tijela trebaju uzimati u obzir najbolji interes djeteta i uvjeriti se da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka.

Odredba čl. 10. dodatno je bila predmet tumačenja Suda EU-a. U predmetu *T. Q. protiv Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Sud EU-a, 2021) u kojem je maloljetnica bez pratnje, rođena u Gvineji, a živjela u Sijera Leoneu s tetom koja je preminula, u Nizozemskoj podnijela zahtjev za dozvolu privremenog boravka. U svom zahtjevu navela je kako je u Amsterdamu bila žrtva trgovine ljudima i seksualnog iskorištavanja, zbog čega je oboljela od teških psihičkih poremećaja. Državni tajnik odlučio je da T. Q., koja je u tom trenutku imala 16 godina, nema pravo na dozvolu privremenog boravka. T. Q. je pred sudom isticala kako ne zna gdje žive njezini roditelji, da ne zna ima li druge članove obitelji, kako ne poznaje i ne govori jezik svoje zemlje. Navela je i kako svojom obitelji smatra udomiteljsku obitelj kod koje boravi u Nizozemskoj. Prema nizozemskom pravu u odnosu na maloljetnike bez pratnje koji su u trenutku podnošenja zahtjeva za azil mlađi od 15 godina predviđa se da je obvezno provesti istragu o postojanju odgovarajućeg prihvata u državi povratka iz čl. 10. st. 2. Direktive o vraćanju. Ako ne postoji odgovarajući prihvata, maloljetniku se dodjeljuje redovna dozvola povratka. Ako maloljetnik ima najmanje 15 godina, takva se istraga neće provoditi. Državni tajnik uobičajeno je čekao da podnositelj zahtjeva za azil navrš 18 godina, što bi dovelo do toga

da istraga nije potrebna. Sud EU-a utvrdio je da je takva situacija suprotna zahtjevima zaštite najboljeg interesa djeteta u svim fazama postupka iz čl. 5. t. a. (t. 44.). Također, Sud ističe kako prije donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje, država članica mora provesti opću i sveobuhvatnu ocjenu situacije tog maloljetnika i uzeti u obzir najbolji interes djeteta. Država članica mora se uvjeriti da je za maloljetnika bez pratnje dostupan odgovarajući prihvata u državi povratka (t. 60.). Što se tiče razlika u postupanju nizozemskih tijela s obzirom na dob, Sud EU-a navodi kako država članica mora u okviru opće i sveobuhvatne ocjene od slučaja do slučaja ocijeniti situaciju maloljetnika bez pratnje, a ne provesti automatsku ocjenu jedino s obzirom na kriterij dobi (t. 66.; vidi: Majcher, 2020, 190).

Još jedna značajna odluka odnosila se na čl. 5. t. a. i b. Direktive o vraćanju. U predmetu *Bundesrepublik Deutschland protiv G. S.* (Sud EU-a, 2023), maloljetniku iz Nigerije odbijen je zahtjev za status izbjeglice, azil ili supsidijarnu zaštitu te mu je izdan nalog za napuštanje državnog područja pod prijetnjom udaljavanja u Nigeriju. Prije te okolnosti, njegovu je ocu i jednoj od sestara izdana dozvola boravka u Njemačkoj zbog humanitarnih razloga, dok je njegovoj majci i drugoj sestri zahtjev odbijen, ali je boravak u Njemačkoj toleriran. Njemačka je smatrala kako najbolji interes djeteta i poštovanje njegova obiteljskog života iz čl. 5. t. a. i b. ne treba uzeti u obzir u okviru postupka koji dovodi do izdavanja naloga za napuštanje državnog područja, već se, prema njezinu mišljenju, to trebalo u obzir uzimati u okviru kasnijeg i zasebnog postupka čiji je cilj bio izvršavanje udaljavanja (t. 18.). Sud EU-a ističe kako se čl. 5. Direktive o vraćanju, s obzirom na njegov cilj da se u okviru postupka vraćanja zajamči poštovanje više temeljnih prava, među kojima su i temeljna prava djeteta, ne može tumačiti restriktivno (t. 23.). U skladu s tim člankom i čl. 24. Povelje o temeljnim pravima zaštita najboljeg interesa djeteta mora se poštovati u svim fazama postupka (t. 24.). U konačnici je odlučeno kako je nacionalna sudska praksa da se najbolji interes djeteta i njegova obiteljskog života u obzir uzima tek pri donošenju naloga za napuštanje državnog područja protivna čl. 5. t. a. i b. Direktive (t. 27.; Frasca i Carlier, 2023).⁷

Objekti odluke ukazale su kako države članice trebaju pojačati napore za uspostavljanje dvostruke odgovornosti države, koja s jedne strane podrazumijeva odgovornost države za upravljanje migracijama, a s druge strane zaštitu djece kao posebno ranjive kategorije. Sud EU-a u oba predmeta jasno ističe potrebu pravilne procjene situacije i najboljeg interesa djeteta od slučaja do slučaja, koja treba imati primat pred restriktivnim tumačenjem prava EU-a i primjenom nacionalnog prava koje je suprotno navedenim potrebama. Boljoj sveukupnoj zaštiti djece doprinijela bi bolja informiranost i neovisna pomoć,

⁷ Za šire obrazloženje uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta vidi i predmet: *M. A. protiv État belge* (Sud EU-a, 2021): „(...) članak 5. Direktive 2008/115, u vezi s čl. 24. Povelje, treba tumačiti na način da su prije donošenja odluke o vraćanju popraćene zabranom ulaska, države članice obvezne uzeti u obzir najbolji interes djeteta, čak i ako adresat te odluke nije maloljetnik, već njegov otac“ (t. 43.).

što uključuje i angažman institucija za zaštitu djece. Iako je sudska praksa ukazala na potrebu konstruktivnije zaštite djece u postupcima vraćanja, izostale su zakonodavne promjene koje bi na to odgovorile.⁸

4. DJECA MIGRANTI I AZILANTI U POLITICI AZILA EU-A

U ovom poglavlju izdvojit će se najvažnije zakonodavstvo vezano za postupak odobravanja azila i navesti odredbe koje se smatraju najrelevantnijima za regulacije prava djece, tj. maloljetnika bez pratnje u zakonodavstvu o azilu.

4.1. ULAZAK I BORAVAK NA PODRUČJE EU-A

4.1.1 Dubinska provjera na granici i tranzitnim zonama

Uredba o dubinskoj provjeri dio je nove legislative u okviru novog Pakta o migracijama i azilu. Uredba uvodi obavezan postupak provjere koji će se primjenjivati na državljane trećih zemalja, uključujući djecu, koja se pronađu u određenim situacijama (čl. 5.). Osobe koje podliježu dubinskoj provjeri moraju biti na raspolaganju vladinim tijelima tijekom cijelog postupka provjere – maksimalno sedam ili tri dana.⁹ U tom roku nadležne institucije moraju provesti provjeru zdravlja, ranjivosti i sigurnosti, potvrditi identitet osobe, uzeti biometrijske podatke, popuniti obrazac o dubinskoj provjeri i konačno, uputiti osobe na sljedeći korak. Osobe koje su podvrgnute dubinskoj provjeri nisu ovlaštene ući na teritorij države u pitanju (čl. 6.). Države članice dužne su osigurati da oni ostanu dostupni nadležnim tijelima na tzv. „lokacijama za provjeru” u skladu s nacionalnim pravom (čl. 6., 7. i 9.). Takve lokacije obično se nalaze na vanjskim granicama ili u njihovoj blizini, alternativno na drugim lokacijama unutar državnog područja (čl. 8. st. 1.).

Ako osoba podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, u odnosu na nju primijenit će se pravila o zadržavanju iz Direktive o uvjetima prihvata. Kada osoba ne podnese zahtjev za međunarodnu zaštitu, primijenit će se Direktiva o vraćanju. Nakon provjere osoba će se stoga uputiti u daljnji postupak – azil, odnosno postupak za vraćanje. Uredba se

⁸ Izmjena Direktive o vraćanju nije postala dijelom novog Pakta o migracijama i azilu, iako je njezina izmjena predložena 2018. godine: Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (preinaka), COM(2018) 634 final, 2018/0329(COD), 12. rujna 2018. Za prijedloge najznačajnijih izmjena vidi: Peers, 2024b, 542.

⁹ Sedam dana opće je pravilo propisano čl. 8. st. 3., a tri dana od uhićenja u slučaju provjere državljana trećih zemalja koji nezakoniti borave, propisano čl. 8. st. 4. u svezi s čl. 7. Uredbe o dubinskoj provjeri.

jednako primjenjuje na odrasle i djecu, bez iznimaka. Pojedini standardi za zaštitu prava djece uključeni su u tekst Uredbe. Uredba propisuje kako najbolji interes djeteta mora biti na prvom mjestu tijekom dubinske provjere (uvodna izjava 25., čl. 13. st. 1.). Informacije koje se daju djetetu moraju biti dane na način primjeren djeci i njihovoj dobi uz uključenost zastupnika (čl. 11. st. 3.). U slučaju naznaka ranjivosti ili posebnih potreba u vezi s prihvatom ili postupovnih potreba, maloljetniku pomoć na način prilagođen djeci i dobi pruža osoblje koje je osposobljeno i kvalificirano za postupanje s maloljetnicima te u suradnji s nacionalnim tijelima za zaštitu djece (čl. 12. st. 4.). Uredba o dubinskoj provjeri ističe potrebu uključenosti institucija za zaštitu djece i njihovu prisutnost na mjestima gdje se nalaze djece (granice, zadržavanje, prihvati, prostori za povratak). Ipak, ta potreba u samom tekstu nije dovoljno snažno naglašena. Ono što je problematično u odredbama ove Uredbe, a vezano je za djecu jest to što Uredba dopušta zadržavanje djece, i u slučajevima kada su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu i onda kada nisu, jer moraju ostati na raspolaganju nadležnim tijelima (čl. 6., 7. i 9.). O bilo kojem slučaju da je riječ, i Direktiva o prihvatu i Direktiva o vraćanju predviđaju zadržavanje maloljetnika (Peers, 2024, 35; ICJ, 2024.).

4.1.2. Standardi za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu

Primarna promjena ovog pravnog pitanja njegovo je uređenje uredbom, a ne više direktivom.¹⁰ Cilj je takvog uređenja osigurati višu razinu usklađenosti i veću konvergenciju odluka o azilu (uvodna izjava 1.).

Uredba o kvalifikaciji višestruko naglašava potrebu uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta. Osim toga, vodi se i krovnim načelom osiguranja punog poštovanja ljudskog dostojanstva i pravo na azil tražitelja azila i članova njihovih obitelji koji ih prate. Uz to, Uredba navodi kako promiče primjenu odredaba Povelje o temeljnim pravima u vezi s ljudskim dostojanstvom, poštovanjem privatnog i obiteljskog života, slobodom izražavanja i informiranja, pravom na obrazovanje, slobodom izbora zanimanja i pravom na rad, slobodom poduzetništva, pravom na azil, zaštitom u slučaju udaljavanja, protjerivanja ili izručenja, jednakošću pred zakonom, nediskriminacijom, pravima djeteta i pravima koja se odnose na socijalnu sigurnost, socijalnu pomoć i zdravstvenu zaštitu (uvodna izjava 11.). Izdvajaju se tri značajne odredbe od utjecaja na zaštitu prava djeteta.

¹⁰ Uredba o kvalifikaciji zamijenit će Direktivu 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena) (Službeni list Europske unije, L 337, 20. prosinca 2011.).

Uredba maloljetnicima kojima je odobrena međunarodna zaštita, glede obrazovanja, jamči postupanje jednako kao prema državljanima države članice koja im je odobrila međunarodnu zaštitu. To je pravo zajamčeno do završetka srednjoškolskog obrazovanja, bez obzira na to jesu li postali punoljetni (čl. 29.).

Uredba posebnim člankom uređuje maloljetnike bez pratnje. Najznačajnije, propisuje kako nadležna tijela moraju poduzeti sve potrebne mjere, na temelju nacionalnog prava, da maloljetniku bez pratnje imenuju skrbnika što je prije moguće nakon odobravanja prava na međunarodnu zaštitu. Razrađuje posebne zadaće skrbnika te svojstva osoba koje su imenovani kao skrbnici. Također, propisano je kako nadležna tijela trebaju imenovati skrbnike tako da zastupaju razmjerni i dostatno ograničen broj maloljetnika bez pratnje, zbog djelotvornosti i učinkovitijeg pristupa maloljetnika pravima i obvezama (čl. 33. st. 1.–4.). Propisivanjem detalja glede zadaća skrbnika i svojstva koja skrbnici moraju ispunjavati, Uredba detaljnije uređuje ovo pitanje u odnosu na svoju prethodnicu koja je samo uređivala kako države članice moraju poduzeti potrebne mjere ne bi li osigurale da maloljetnike bez pratnje zastupa zakonski skrbnik (čl. 31. st. 1.–2. Direktive o kvalifikaciji) (vidi: Drventić, 2019, 2019b).

Nadalje, ista odredba Uredbe uređuje i pitanje smještaja maloljetnika. Maloljetnici bez pratnje mogu se smjestiti kod odraslog srodnika, kod udomitelja, u centre specijalizirane za smještaj maloljetnih osoba ili drugi smještaj primjeren maloljetnicima. Naglašava se potreba da se koliko god je to moguće braća i sestre drže zajedno te da je promjena boravišta maloljetnika bez pratnje svedena na što manju mjeru. Propisuje se i potreba započinjanja traženje članova obitelji, što je prije moguće nakon priznavanja statusa izbjeglice ili statusa supsidijarne zaštite te osiguranje povjerljivog prikupljanja, obrade i dijeljenja informacija, u slučaju ugroženosti života ili integriteta maloljetnika ili njegovih bliskih srodnika (čl. 33. st. 5.–7.). Odredba koja neposredno utječe na prava djece jest ona o održavanju jedinstva obitelji. Ona uređuje kako nadležna tijela država članica koja su korisniku međunarodne zaštite odobrila međunarodnu zaštitu izdaju, u skladu s nacionalnim postupcima, boravišne dozvole članovima njegove obitelji koji pojedinačno ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu (čl. 23. st. 1.).

Definicija člana obitelji, sadržana u novoj Uredbi u čl. 4. t. j., izmijenjena je pod utjecajem prakse Suda EU-a u predmetu *L. W. protiv Bundesrepublik Deutschland* (Sud EU-a, 2021). U predmetu je tužiteljica rođena u Njemačkoj 2017. godine od majke Tunizanke i oca Sirijca. Njezin otac je 2015. godine dobio status izbjeglice, dok majčin zahtjev za međunarodnu zaštitu nije prihvaćen. Nadležna tijela su i zahtjev tužiteljice po njezinu rođenju 2017. ocijenili kao „očito neosnovan”. Razlog je tome jer je nadležni sud smatrao kako tužiteljica ne ispunjava uvjete za odobravanje statusa izbjeglice budući da ona u Tunisu, zemlji ili jednoj od zemalja čiji je državljanin, nije imala razloga strahovati od progona. Sud je smatrao da bi načelu supsidijarnosti međunarodne zaštite bilo protivno proširenje prava na međunarodnu zaštitu na osobe koje su kao državljani

države koja im može dodijeliti zaštitu isključene iz kategorije osoba kojima je potrebna zaštita. Sud koji je uputio prethodno pitanje dvojio je oko kompatibilnosti Direktive o kvalifikaciji s nacionalnom odredbom koja omogućuje proširenje izvedenog statusa izbjeglice od oca Sirijca na dijete rođeno u Njemačkoj koje ima tuniško državljanstvo preko majke. Budući da obiteljska veza nije poticala iz države podrijetla, dijete nije ispunjavalo definiciju „članova obitelji” iz Direktive. Sud je pojasnio da je automatsko proširenje izvedenog statusa izbjeglice na maloljetno dijete osobe kojoj je taj status odobren, neovisno o tome ispunjava li to dijete pojedinačno uvjete za odobravanje navedenog statusa ili ne i uključujući slučaj u kojem je ono rođeno u državi članici domaćinu, predviđeno nacionalnom odredbom o kojoj je riječ u glavnom postupku – kojom se, kao što to navodi sud koji je uputio zahtjev, ostvaruje cilj zaštite obitelji i održavanja jedinstva obitelji korisnikâ međunarodne zaštite – povezano s logikom međunarodne zaštite (t. 44.). Takav zaključak temeljen je na tome da je cilj nacionalnog zakonodavca zaštititi obitelj, u skladu sa Ženevskom konvencijom. Osim toga, i sama Direktiva o kvalifikaciji prepoznaje postojanje navedene veze, s obzirom na to da se općenito u čl. 23. st. 1. propisuje obveza država članica da osiguraju održavanje obiteljskog jedinstva korisnika međunarodne zaštite (t. 43.). Sljedom takve prakse, Uredba o kvalifikaciji, u odnosu na Direktivu proširuje polje primjene prava na održavanje zajedništva obitelji tako što proširuje definiciju „člana obitelji”, kako bi obuhvatila pojedince koji su uspostavili obiteljske veze nakon napuštanja države podrijetla, ali prije pristizanja na područje države članice EU-a (vidi: Voinich, 2024, 302).¹¹

4.1.3. Zajednički postupak za odobravanje i oduzimanje međunarodne zaštite

I u ovom području Direktiva dobiva oblik uredbe.¹² Uredba o postupcima azila uređuje kako djeca trebaju biti zastupana u postupcima ostvarivanja međunarodne zaštite. Nakon završetka dubinske provjere na granici, osobe podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu te se primjenjuju odredbe Uredbe o postupcima azila. Uredba o postupcima za cilj ima racionalizaciju, pojednostavnjenje i usklađivanje postupovnih aranžmana država članica utvrđivanjem zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu (uvodna izjava

¹¹ Čl. 2. t. j. Direktive o kvalifikaciji: „članovi obitelji” znači sljedeći članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite koji su prisutni u istoj državi članici u pogledu zahtjeva za međunarodnom zaštitom, pod uvjetom da je obitelj već postojala u državi podrijetla”.

Čl. 3. t. 9. Uredbe o kvalifikaciji: „članovi obitelji” znači sljedeći članovi obitelji korisnika međunarodne zaštite koji su prisutni na državnom području iste države članice koja je povezana sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da je obitelj već postojala prije nego što je tražitelj stigao na državno područje država članica.

¹² Uredba o postupcima azila zamijenit će Direktivu 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena) (Službeni list Europske unije, L 180, 29. lipnja 2013.).

1.). Zajedničkim postupkom odobrenja i oduzimanja međunarodne zaštite trebala bi se ograničiti sekundarna kretanja tražitelja za međunarodnu zaštitu među državama članicama, u mjeri u kojoj su takva kretanja izazvana razlikama u pravnim okvirima, tako što će se racionalizirati postupci te pojasniti prava i obveze tražitelja, kao i posljedice nepoštovanja tih obveza (uvodna izjava 7.). Uredba se primjenjuje na sve zahtjeve za međunarodnu zaštitu za koje je izražena namjera za podnošenje na državnom području država članica, među ostalim na vanjskoj granici, na teritorijalnome moru ili na tranzitnim područjima država članica te na oduzimanje međunarodne zaštite (čl. 2. st. 1.).

Uredba se primjenjuje na svu djecu. Svojim čl. 22. propisuje jamstva za maloljetnike. Posebna jamstva za maloljetnike bez pratnje propisana su čl. 23. Značajna odredba odnosi se na procjenu dobi maloljetnika. Procjena dobi ne temelji se isključivo na fizičkom izgledu ili ponašanju tražitelja. Za potrebe procjene dobi, dokumenti koji su dostupni smatraju se autentičnima, osim ako ne postoje dokazi koji upućuju na suprotno, te se uzimaju u obzir izjave maloljetnika. Ako nakon multidisciplinarnе procjene i dalje postoje dvojbe o dobi tražitelja, liječnički pregled može se primijeniti kao krajnja mjera za određivanje dobi tražitelja u okviru razmatranja zahtjeva. Ako na temelju rezultata procjene dobi iz ovog stavka nije moguće izvesti zaključak glede dobi tražitelja ili on upućuje na zaključak da je osoba mlađa od 18 godina, države članice pretpostavljaju da je tražitelj maloljetnik (čl. 25. st. 1. i 2.). Izdvajanjem ovog pitanja u poseban članak, procjena dobi odnosi se na sve maloljetnike, ne samo na maloljetnike bez pratnje što je bio slučaj u Direktivi o postupcima azila. Odredbe Direktive o postupcima azila koje se odnose na djecu dosad nisu bile predmet tumačenja Suda EU-a.

4.1.4. Uvjeti prihvata

Nova Direktiva o prihvatu stavlja izvan snage dotadašnju.¹³ Direktiva o uvjetima prihvata utvrđuje standarde za prihvata tražitelja međunarodne zaštite u državama članicama. Nova Direktiva preciznija je od svoje prethodnice i zauzima stroži narativ glede zadržavanja maloljetnika. Direktiva zagovara kako se pri osiguravanju smještaju, trebaju poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se sačuvalo jedinstvo obitelji (čl. 14.). Maloljetnici trebaju imati jednak pristup obrazovanju, ali i kontinuitet obrazovanja, kao i domaći državljani i pod sličnim uvjetima sve dok se stvarno ne završi mjera izгона protiv tih maloljetnika ili njegovih roditelja (čl. 16.). Direktiva uređuje zadržavanje tražitelja s posebnim potrebama u vezi s prihvatom, što uključuje maloljetnike. Maloljetnici se u pravilu ne smiju zadržavati, već se smještaju u prikladan smještaj kako je određeno samom Direktivom. Također, u skladu s načelom jedinstva obitelji, obitelji s maloljetnicima u

¹³ Nova Direktiva o prihvatu stavit će izvan snage Direktivu 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka) (Službeni list Europske unije, L 180, 29. lipnja 2013.).

pravilu se zbrinjavaju u prikladan smještaj koji predstavlja alternativu zadržavanju. Iznimno, kao krajnja mjera i ako se utvrdi da druge mjere prisile nisu djelotvorne, i procjeni se da je to u najboljem interesu maloljetnika, on se može zadržati: u slučaju maloljetnika bez pratnje, ako je zadržan roditelj maloljetnika ili njegov primarni skrbnik ili u slučaju maloljetnika bez pranje, ako se zadržavanjem štiti maloljetnik. Takvo zadržavanje mora biti tijekom najkraćeg mogućeg razdoblja i nikada u zatvoru ili drugom objektu koji se koristi za potrebe izvršavanja zakonodavstva (čl. 13. st. 2.).

Čl. 26. i 27. sadrže posebna jamstva za maloljetnike i maloljetnike bez pratnje, što uključuje i pristup uslugama rehabilitacije i primjerene zdravstvene skrbi za duševno zdravlje za djecu žrtve (čl. 26. st. 4.).

Značajna je novina kako u odnosu na maloljetnike bez pratnje Direktiva uvodi strogi vremenski okvir u kojem država mora osigurati zastupnika maloljetniku bez pratnje i propisuje maksimalan broj zastupanih maloljetnika bez pratnje po zastupniku. Ipak, unatoč pravilima, sama Direktiva omogućuje i odstupanje od posebnih zahtjeva za zadržavanje onda kada je tražitelj zadržan na graničnom prijelazu ili u području tranzita. Odstupanje se može dogoditi samo u opravdanim slučajevima i u razumnom razdoblju koje je što je moguće kraće (čl. 13. st. 6.). Pozdravlja se uvođenje pravila za zadržavanje tražitelja s posebnim potrebama u vezi s prihvatom u postupku ostvarivanja međunarodne zaštite, ali ta odredba i dalje omogućuje odstupanje u slučajevima zadržavanja na granici ili zoni tranzita. Europski sud za ljudska prava višestruko je ukazivao kako uvjeti u prostorima za zadržavanje mogu biti izvor anksioznosti i pojačati ranjivost djece što dovodi do kršenja prava iz čl. 3. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine – Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17).¹⁴

Odredbe prethodne Direktive o uvjetima prihvata koje se odnose na djecu nisu bile predmet tumačenja Suda EU-a.

4.2. UTVRĐIVANJE DRŽAVE ČLANICE ODGOVORNE ZA RAZMATRANJE ZAHTJEVA ZA MEĐUNARODNU ZAŠTITU

Uredbu Dublin III koja uređuju utvrđivanje članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu zamijenit će nova Uredba o upravljanju migracijama i azilom.¹⁵ Najvažnije odredbe vezane za maloljetnike u novoj Uredbi pronalazimo u čl.

¹⁴ *A. B. protiv Francuske, ESLJP, 2016; H. A. i ostali protiv Grčke, ESLJP, 2019; Housein protiv Grčke, ESLJP, 2013; Darboe i Camara protiv Italije, ESLJP, 2022.*

¹⁵ Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu

23. i 25. Države članice su u provedbi svih postupaka iz Uredbe dužne primarno brinuti se o najboljem interesu djeteta. Postupci koji uključuju maloljetnike imaju prednost (čl. 23. st. 1.). Nužno je osigurati i da zastupnik zastupa i/ili pomaže maloljetniku bez pratnje u svim postupcima iz Uredbe (čl. 23. st. 2.). Države članice obvezne su tijesno surađivati i u obzir uzimati: mogućnost ponovnog spajanja obitelji; dobrobit i socijalni razvoj maloljetnika; pitanja vezana uz sigurnost i zaštitu, posebno kada postoji opasnost da je maloljetnik žrtva trgovine ljudima; mišljenje maloljetnika u skladu s njegovom dobi i zrelošću i sve druge razloge relevantne za procjenu najboljeg interesa djeteta (čl. 23. st. 3.).

Čl. 25. propisuje koja je država odgovorna za postupke vezane uz azil maloljetnika bez pratnje. Primarno je odgovorna država članica u kojoj su zakonito prisutni član obitelji ili brat ili sestra maloljetnika bez pratnje, osim ako se dokaže da to nije u najboljem interesu djeteta. Ako je tražitelj maloljetnik u braku čiji bračni drug nije zakonito prisutan na državnom području država članica, odgovorna država članica je država članica u kojoj su zakonito prisutni otac, majka ili druga odrasla osoba odgovorna za maloljetnika, u skladu s pravom ili praksom te države članice, ili brat ili sestra, osim ako se dokaže da to nije u najboljem interesu djeteta. Drugi prioritet ima država u kojoj maloljetnik bez pratnje ima srodnika koji je zakonito prisutan u drugoj državi članici i ako se na temelju pojedinačnog razmatranja utvrdi da se srodnik može skrbiti za tog tražitelja. U slučaju da navedeni članovi obitelji, braća, sestre ili srodnici borave u više država članica, odgovorna država članica utvrđuje se na temelju onoga što je u najboljem interesu djeteta. Posljednji kriterij utvrđuje da u slučaju odsutnosti člana obitelji, braće ili sestara ili srodnika, odgovorna je ona država članica u kojoj je namjera za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje prvi put registrirana ako je to u najboljem interesu djeteta (čl. 25. st. 2.–5.). Dok odredba koja uređuje jamstva za maloljetnike ne donosi značajne novine u odnosu na prethodnicu Dublin III Uredbe, to nije slučaj s čl. 25.

Uredba Dublin III propisivala je kako u odsutnosti člana obitelji, brata ili sestre ili rođaka odgovorna je ona država članica u kojoj je maloljetnik bez pratnje podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, pod uvjetom da je to u najboljem interesu maloljetnika (čl. 8. st. 4.). Odredba je bila predmet tumačenja Suda EU-a¹⁶ u predmetu *M. A. i drugi protiv Ministarice unutarnjih poslova* (Sud EU-a, 2013). Zahtjev je podnesen u postupku između M. A., B. T. i D. A. i Ministarstva unutarnjih poslova. M. A., B. T. i D. A. maloljetnici su bez pratnje, državljani trećih zemalja, u čijem postupku za stjecanjem azila je

zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka) (Službeni list Europske unije, L 180, 29. lipnja 2013.).

¹⁶ Sud EU-a zapravo je zatražen dati tumačenje čl. 6. st. 2. prethodnice Uredbe Dublin II, koji je jednako kao i Dublin III propisivao: „Ako nema člana obitelji, država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva je ona u kojoj je maloljetna osoba podnijela svoj zahtjev za azil.”

Ministarstvo unutarnjih poslova Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske donijelo odluku da ne ispituje njihove zahtjeve za azil koji su podneseni u Ujedinjenoj Kraljevini. Ministarstvo unutarnjih poslova predložilo je prebacivanje zahtjeva u državu članicu u kojoj su prvo podnijeli zahtjev za azil. Ovi maloljetnici bez pratnje čija obitelj, braća i sestre ili rođaci ne borave na teritoriju EU-a, podnijeli su višestruke zahtjeve za azil, uključujući zahtjev državi članici u kojoj se trenutačno nalaze (UK). Sud EU-a, nakon što je proveo svojevrstni test najboljeg interesa djeteta, utvrđuje da je u ovakvom slučaju odgovorna država članica u kojoj je maloljetnik podnio zahtjev i u kojoj se trenutačno nalazi (t. 53.–66.). Ova presuda uvodi novo pravilo prema kojem bi, za razliku od bilo kojeg drugog tražitelja azila, maloljetnik bez pratnje imao izbor u kojoj će državi članici tražiti azil.

Iako je presuda u predmetu *M. A. i drugi protiv Ministrice unutarnjih poslova* (Sud EU-a, 2022) izrečena nakon što je Komisija izradila prijedlog nove Uredbe, očekivalo se da će ovo pravilo u njega i biti uvršteno, međutim suprotno ovome Uredba donosi pravilo prema kojem je u odsutnosti člana obitelji, brata ili sestre ili rođaka odgovorna ona država članica u kojoj je maloljetnik bez pratnje prvo podnio zahtjev za međunarodnu zaštitu, ako se ne pokaže da to nije u najboljem interesu maloljetnika.¹⁷ Komisija je predlagala drukčiju regulaciju koja je više bila u skladu s odlukom Suda u predmetu *M. A. i drugi protiv Ministrice unutarnjih poslova* (Sud EU-a, 2022), međutim nakon pregovora i različitih stajališta Vijeća Europske unije¹⁸ i Parlamenta,¹⁹ Komisija se u prijedlogu priklonila mišljenju Vijeća da je u najboljem interesu maloljetnika da se u nedostatku obitelji zahtjev za međunarodnu zaštitu provodi u državi u kojoj je maloljetnik prvo podnio zahtjev. U konačnici je takvo rješenje uvršteno i u konačni tekst Uredbe o upravljanju migracijama i azilom. U konačnom rješenju u Uredbi treba smatrati problematičnim činjenicu da maloljetnik prema ovom prijedlogu mora dokazati da prebacivanje u zemlju u kojoj je prvo predao zahtjev nije u njegovu najboljem interesu. Ako se ovakav prijedlog prihvati, ovo rješenje treba smatrati korakom unatrag u zaštiti najboljeg interesa djeteta.

¹⁷ Čl. 8. st. 4. Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljani treće zemlje ili osoba bez državljanstva COM (2016) 270 final, 4. svibnja 2016.

¹⁸ Unutar institucijski dokument Vijeća Europske unije: 2014/0202 (redovni zakonodavni postupak): Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 604/2013 u vezi s utvrđivanjem države članice odgovorne za razmatranje molbe za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje čiji članovi obitelji, braća i sestre ili rođaci ne borave zakonito u državi članici – Priprema za prvi neformalni trijalog.

¹⁹ Europski parlament, Izvješće o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 604/2013 u vezi s utvrđivanjem države članice odgovorne za razmatranje molbe za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje čiji članovi obitelji, braća i sestre ili rođaci ne borave zakonito u državi članici, (COM(2014)0382 – C8-0040/2014 – 2014/0202(COD)), 18. svibnja 2015.

5. ZAKLJUČAK

Zaštita prava djece migranata i azilanata u EU-u jedno je od najosjetljivijih i najkompleksnijih pitanja suvremene migracijske politike. Djeca, posebice ona koja putuju sama ili su odvojena od svojih obitelji, spadaju među najugroženije skupine migranata te se suočavaju s nizom izazova. Novi Pakt o migracijama i azilu, koji će se početi primjenjivati 2026. godine, donosi važne izmjene u regulaciji migracijskih tokova, no ostavlja otvorenima brojna pitanja o tome hoće li sustav u praksi osigurati primjerenu zaštitu prava djece migranata.

Na ovom mjestu ističu se izmjene koje smatramo pozitivnim i negativnim. Prvenstveno pozitivnim treba smatrati da Uredba o kvalifikaciji, u usporedbi s prethodnom Direktivom, proširuje područje primjene prava na očuvanje obiteljskog zajedništva redefiniranjem pojma „član obitelji”. Time se obuhvaćaju i osobe koje su uspostavile obiteljske veze nakon napuštanja zemlje podrijetla, ali prije dolaska na teritorij država članica EU-a. Također, nova Direktiva o prihvatu stavlja izvan snage prethodnu regulativu te definira standarde za prihvata tražitelja međunarodne zaštite u državama članicama. U usporedbi s prethodnom verzijom, nova Direktiva donosi preciznije odredbe i zauzima stroži pristup u vezi sa zadržavanjem maloljetnika. Pozitivnim ocjenjujemo i uvođenje pravila o zadržavanju tražitelja s posebnim potrebama u okviru postupka ostvarivanja međunarodne zaštite, no ta odredba i dalje dopušta iznimke, primjerice u slučajevima zadržavanja na granici ili u tranzitnim zonama. Dodatno, Europski sud za ljudska prava više je puta upozorio da uvjeti u prostorima za zadržavanje mogu izazvati anksioznost i dodatno povećati ranjivost djece, što dovodi do kršenja prava zajamčenih člankom 3. (Europske) Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Ipak, na temelju provedene analize odredbi koje se odnose na prava djece migranata i azilanta u EU-u zaključujemo da je jedan od glavnih problema povećana fleksibilnost u odgovornosti za vođenje postupaka azila za maloljetnike bez pratnje. Iako se članci nove Uredbe o upravljanju azilom i migracijama formalno pozivaju na zaštitu najboljeg interesa djeteta, prebacivanje tereta dokazivanja na maloljetnike predstavlja ozbiljan nedostatak. Maloljetnici su često bez dokumentacije, traumatizirani ili nedovoljno informirani o svojim pravima, što ih stavlja u nepovoljan položaj unutar sustava koji bi trebao biti prilagođen njihovim potrebama. Nadalje, Uredba o dubinskoj provjeri uvodi obavezan postupak provjere za državljane trećih zemalja, uključujući i djecu, koji se zateknu u određenim situacijama. Posebno problematičan aspekt ove Uredbe u vezi s djecom jest činjenica da omogućuje zadržavanje djece, kako one djece koja podnesu zahtjev za međunarodnu zaštitu, tako i one koja to ne učine, budući da moraju ostati dostupni nadležnim tijelima.

Unatoč nekim pozitivnim aspektima, novi Pakt o migracijama i azilu ostavlja brojna otvorena pitanja glede zaštite prava djece migranata. Kako bi Europska unija ispunila

svoje obveze prema međunarodnim standardima i vlastitim pravnim okvirima, potrebno je dodatno unaprijediti zakonodavne i provedbene mehanizme. Načelo najboljeg interesa djeteta mora ostati u središtu svih migracijskih politika, a djeci migranata treba osigurati ne samo pravnu zaštitu, već i dostojanstvo, sigurnost i priliku za bolju budućnost. Kao prvi korak nužno bi bilo uspostaviti mehanizme za praćenje provedbe novog Pakta u praksi, uz uključivanje organizacija civilnog društva i međunarodnih tijela.

LITERATURA

KNJIGE I ZNANSTVENI ČLANCI:

1. Blanke, H.-J.; Mangiameli, S. (2013). *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary UEU*. Berlin/Heidelberg: Springer.
2. Delinčáková, M. (2018). The Best Interests of the Refugee Child and Their Right to Family Reunification in Europe. *European Studies – the Review of European Law, Economics and Politics*, 1(5), 229–246.
3. Drventić, M. (2019). Pravni okvir zaštite maloljetnika bez pratnje. U: M. Župan (ur.). *Prekogranično kretanje djece u Europskoj uniji* (str. 155–183.). Osijek: Pravni fakultet Osijek.
4. Drventić, M. (2019b). EU Mechanisms for the Protection of Unaccompanied Minors. U: M. C. Baruffi; M. Ortino (ur.). *Trending Topics in International and EU Law: Legal and Economic Perspectives* (str. 423–461.). Verona: Edizioni Scientifiche Italiane.
5. Duić, D. (2019). Migracijsko pravo EU-a i prava djeteta. U: M. Župan (ur.). *Prekogranično kretanje djece u Europskoj uniji* (str. 131–155.). Osijek: Pravni fakultet Osijek.
6. Duić, D.; Čepo, M. (2021). Impact of the New Pact on Migration and Asylum on Child Refugees and Unaccompanied Minors. *Balkan Social Science Review*, 17, 117–143. DOI: <https://doi.org/10.46763/BSSR21170117d>.
7. Duić, D.; Drventić, M. (2021). Identitet djece migranata u praksi europskih sudova. U: J. Barbić (ur.). *Identitet u prekograničnim privatnopravnim odnosima* (str. 225–263.). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
8. Frasca, E.; Carlier, J.-Y. (2023). The best interests of the child in ECJ asylum and migration case law: Towards a safeguard principle for the genuine enjoyment of the substance of children's rights? *Common Market Law Review*, 60(2), 345–390. DOI: 10.54648/COLA2023024.
9. Friedery, R. (2017). Developments in family reunification cases before the CJEU. *Bratislava Law Review*, 3(2), 6–17. DOI: <https://doi.org/10.46282/blr.2019.3.2.142>.
10. Goldner Lang, I. (2022). The New Pact on Migration and Asylum: A Strong External and A Weak Internal Dimension? *European Foreign Affairs Review*, 27(1), 1–4.
11. Goldner Lang, I. (2024) The Principle of the Child's Best Interests in EU Law on Third-Country Nationals. U: B. Heiderhoff; S. Arnold (ur.). *Children in Migration and International Family Law* (str. 59–75.). Cham: Springer.
12. Hailbronner, K.; Thym, D. (2016). *EU Immigration and Asylum Law – A commentary (Second Edition)*. Portland: C. H. BECK – Hart – Nomos.
13. Heiderhoff, B.; Arnold S. (2024). Children in Migration and International Family Law: An Introduction. U: B. Heiderhoff; S. Arnold (ur.). *Children in Migration and International Family Law* (str. 3–23.). Cham: Springer.

14. Hrabar, D. (2013). Prava djece u Europskoj uniji – pravni okvir. U: A. Korać Graovac; I. Majstorović (ur.). *Europsko obiteljsko pravo* (str. 53–71.). Zagreb: Narodne novine d. d.
15. Klaassen, M.; Rodrigues P. (2017). The Best Interests of the Child in EU Family Reunification Law: A Plea for More Guidance on the Role of Article 24(2) Charter. *European Journal of Migration and Law*, 19(2), 191–218. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340007>.
16. Majcher, I. (2020). *The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law. Analysis of Return Decision, Entry Ban, Detention, and Removal*. Leiden/Boston: Brill Nijhoff.
17. Mets, K. (2021). The fundamental rights of unaccompanied minors in EU asylum law: a dubious trade-off between control and protection. *ERA Forum*, 21, 625–637.
18. Milios, G. (2015). Family Reunification for Third-Country Nationals: Minimum Age for Spouses, Integration Measures and the Application of the Individual Assessment. Comments on Noorzia and Dogan. *European Journal of Migration and Law*, 17(1), 127–146. DOI: 10.1163/15718166-12342074.
19. Nicolosi, S. (2018). Shedding Light on the Protective Regime for Unaccompanied Minors Under the Family Reunification Directive: The Case of A and S. *European Papers. A Journal of Law and Integration*, 3(3), 1493–1502. DOI: 10.15166/2499-8249/257.
20. O'Donnell, R. (2018). The Role of European Union, in the Protection of Migrant Children. U: J. Bhabha; J. Kanics; D. Senovilla Hernández (ur.). *Research Handbook on Child Migration* (str. 131–139.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
21. Peers, S. (2016). *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford: Oxford University Press.
22. Peers, S. (2024). The new EU asylum laws: taking rights half-seriously. *Yearbook of European Law*, 00, 1–71. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yeae003>.
23. Peers, S. (2024b). *EU Justice and Home Affairs Law. Volume I: EU Immigration and Asylum Law (Fifth Edition)*. Oxford: Oxford University Press.
24. Pobjoy, J. M. (2017). *The Child in International Refugee Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
25. Romito, A. (2024). Developing and Consolidating the Protection of Unaccompanied Minor Migrants in Europe: The Court of Justice's Role. U: A. Di Stasi; I. Caracciolo; G. Cellamare; P. Gargiulo (ur.). *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenge* (str. 307–327.). London: Routledge.
26. Stalford, H. (2014). *Children and the European Union. Rights, Welfare and Accountability*. Oxford: Hart Publishing.
27. Thym, D. (2019). A Bird's Eye View on ECJ Judgments on Immigration, Asylum and Border Control Cases. *European Journal of Migration and Law*, 21(2), 166–193. DOI: 10.1163/15718166-12340046.
28. Voinich, A. (2024). The Role of the Court of Justice in Shaping the Right to Maintain Family Unity for Beneficiaries of International Protection: U: B. Heiderhoff; S. Arnold (ur.). *Children in Migration and International Family Law Children in Migration and International Family Law* (str. 295–331.). Cham: Springer.

PRAVNI IZVORI EU-A:

1. Konvencija UN-a o pravima djeteta, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 15/90, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 12/93, 20/97, 4/98, 13/98.
2. (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
3. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), Službeni list Europske unije, C 202/15, 7. lipnja 2016.

4. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), Službeni list Europske unije, C 202/47, 7. lipnja 2016.
5. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, C 303/01, 14. prosinca 2007.
6. Uredba (EU) 2024/1356 Europskog Parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817, Službeni list Europske unije, L 2024/1356, 22. svibnja 2024.
7. Uredba (EU) 2024/1347 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, za jedinstveni status za izbjeglice ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu i za sadržaj odobrene zaštite, o izmjeni Direktive Vijeća 2003/109/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća, Službeni list Europske unije, L 2024/1347, 22. svibnja 2024.
8. Uredba (EU) 2024/1348 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju zajedničkog postupka za međunarodnu zaštitu u Uniji i stavljanju izvan snage Direktive 2013/32/EU, Službeni list Europske unije, L 2024/1348, 22. svibnja 2024.
9. Uredba (EU) 2024/1351 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o upravljanju azilom i migracijama, izmjeni uredbi (EU) 2021/1147 i (EU) 2021/1060 i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 604/2013, Službeni list Europske unije, L 2024/1351, 22. svibnja 2024.
10. Uredba (EU) br. 604/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva (preinaka), Službeni list Europske unije, L 180/13, 29. lipnja 2013.
11. Direktiva (EU) 2024/1346 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o utvrđivanju standarda za prihvrat tražitelja međunarodne zaštite (preinaka), Službeni list Europske unije, L 2024/1346, 22. svibnja 2024.
12. Direktiva 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, Službeni list Europske unije, L 348/98, 24. prosinca 2008.
13. Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji, Službeni list Europske unije, L 251/12, 3. listopada 2003.
14. Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (preinačena), Službeni list Europske unije, L 180, 29. lipnja 2013.
15. Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvrat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), Službeni list Europske unije, L 180, 29. lipnja 2013.
16. Direktiva 2011/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaj odobrene zaštite (preinačena), Službeni list Europske unije, L 337, 20. prosinca 2011.
17. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Akcijski plan za maloljetnike bez pratnje (2010.–2014.) COM (2010)213 final, 6. svibnja 2010.
18. Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EZ o pravu na spajanje obitelji, COM/2014/0210 final, Bruxelles, 3. travnja 2014.
19. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je u jednoj od država

članica podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva COM (2016) 270 final, 4. svibnja 2016.

20. Unutar institucijski dokument Vijeća Europske unije: 2014/0202 (redovni zakonodavni postupak): Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 604/2013 u vezi s utvrđivanjem države članice odgovorne za razmatranje molbe za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje čiji članovi obitelji, braća i sestre ili rođaci ne borave zakonito u državi članici – Priprema za prvi neformalni trijalog.
21. Europski parlament, Izvješće o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 604/2013 u vezi s utvrđivanjem države članice odgovorne za razmatranje molbe za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje čiji članovi obitelji, braća i sestre ili rođaci ne borave zakonito u državi članici, (COM(2014)0382 – C8-0040/2014 – 2014/0202(COD)), 18. svibnja 2015.
22. Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom (preinaka), COM(2018) 634 final, 2018/0329(COD), 12. rujna 2018.

SUDSKA PRAKSA SUDA EU-A:

1. A. i S. protiv Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Sud EU-a, C-550/16, presuda od 12. travnja 2018.
2. B. M. M. i dr. protiv État belge, Sud EU-a, C-133/19, C-136/19 i C-137/19, presuda od 19. ožujka 2020.
3. Bundesrepublik Deutschland protiv G. S., Sud EU-a, C-484/22, presuda od 15. veljače 2023.
4. Bundesrepublik Deutschland protiv S. W., Sud EU-a, C-273/20 i C-355/20, presuda od 1. kolovoza 2022.
5. Bundesrepublik Deutschland protiv X. C., Sud EU-a, C-279/20, presuda od 1. kolovoza 2022.
6. C. R., G. F., T. Y. protiv Landeshauptmann von Wien, Sud EU-a, C-560/20, presuda od 30. siječnja 2024.
7. K. B. protiv Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Sud EU-a, C-380/17, presuda od 7. studenoga 2018.
8. L. W. protiv Bundesrepublik Deutschland, Sud EU-a, C-91/20, presuda od 9. studenoga 2021.
9. M. A. i drugi protiv Ministrice unutarnjih poslova, Sud EU-a, C-648/11, presuda od 6. lipnja 2013.
10. Marjan Noorzia protiv Bundesministerin für Inneres, Sud EU-a, C-338/13, presuda od 17. srpnja 2014.
11. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu C-338/13, Marjan Noorzia protiv Bundesministerin für Inneres, Sud EU-a, 30. travnja 2014. Dostupno: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A62013CC0338> (pristupljeno: 2. prosinca 2024.).
12. Rhimou Chakroun protiv Minister van Buitenlandse Zaken, Sud EU-a, C-578/08, presuda od 4. ožujka 2010.
13. T. Q. protiv Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Sud EU-a, C-441/19, presuda od 14. siječnja 2021.
14. X. protiv Belgische Staat, Sud EU-a, C-230/21, presuda od 17. studenoga 2022.

SUDSKA PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA:

1. A. B. protiv Francuske, ESLJP, broj zahtjeva 11593/12, presuda od 12. srpnja 2016.
2. H. A. i ostali protiv Grčke, ESLJP, broj zahtjeva 19951/16, presuda od 28. veljače 2019.
3. Housein protiv Grčke, ESLJP, broj zahtjeva 71825/11, presuda od 24. listopada 2013.
4. Darboe i Camara protiv Italije, broj zahtjeva 5797/17, presuda od 21. srpnja 2022.

IZVJEŠĆA:

1. *International Commission of Jurists, Never in the best interests of the child: Risks of child detention in the screening and border procedures under the 2024 EU Migration Pact (2024)*. URL: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/11/Never-in-the-best-interests-of-the-child.pdf> (pristupljeno: 5. prosinca 2024.).

MREŽNE STRANICE:

1. *Eurostat, Children in migration – demography and migration*. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Childr_en_in_migration_-_demography_and_migration (pristupljeno: 1. prosinca 2024.).

Dunja Duić, Ph.D., Associate Professor

Faculty of Law Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

E-mail: dduic@pravos.hr

Martina Drventić Barišin, Ph.D., Senior Assistant

Faculty of Law Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

E-mail: mdrventic@pravos.hr

PROTECTION OF CHILD MIGRANTS AND ASYLUM SEEKERS IN THE EU

Abstract

The protection of the rights of migrant children and children asylum seekers in the European Union represents one of the most sensitive and complex issues of contemporary migration policy. Children, especially those who travel alone or are separated from their families, are among the most vulnerable groups of migrants and thus face many challenges. The legal framework should, therefore, offer adequate and complete protection in accordance with the principle of the best interests of the child, which most importantly implies the protection of the child's dignity, primarily during detention, the right to health care and education, respect of procedural rights and the right to family unity. The Charter of Fundamental Rights of the EU stipulates that the child's best interest must be taken into account in any action related to children, which includes the actions of the EU within the jurisdiction of immigration and asylum policy. The paper deals with the most important legislation and CJEU practice concerning the rights of children of migrants and asylum seekers within the framework of the EU's immigration and asylum policy, considering the new rules of the Pact on Migration and Asylum, which will come into force in 2026. The objective of the paper is to determine whether the new EU legislation corresponds and to what extent to the stated rights of the child.

Keywords: *EU, Pact on migration and asylum, CJEU, unaccompanied minors, best interest of the child*