Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. siječnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Područje slobode, sigurnosti i pravde – Direktiva 2008/115/EZ – Zajednički standardi i postupci država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom – Članak 5. točka (a), članak 6. stavci 1. i 4., članak 8. stavak 1. i članak 10. – Odluka o vraćanju maloljetnika bez pratnje – Najbolji interes djeteta – Obveza predmetne države članice da se prije donošenja odluke o vraćanju uvjeri da će taj maloljetnik biti vraćen članu svoje obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka – Razlikovanje jedino na temelju kriterija dobi maloljetnika radi dodjele prava boravka – Odluka o vraćanju koju ne prate mjere udaljavanja”

U predmetu C-441/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u s-Hertogenboschu, Nizozemska), odlukom od 12. lipnja 2019., koju je Sud zaprimio istog dana, u postupku

TQ

protiv

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan (izvjestitelj) i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu TQ, J. A. Pieters, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,

– za belgijsku vladu, C. Van Lul i P. Cottin, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Cattabriga i G. Wils, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. srpnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 4., 21. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članka 5. točke (a), članka 6. stavaka 1. i 4., članka 8. stavka 1. i članka 10. Direktive 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 (SL 2008., L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 8., str. 188.) te članka 15. Direktive 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 (SL 2011., L 337, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 248. i ispravak SL 2020., L 76, str. 37.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između osobe TQ, maloljetnika bez pratnje, državljanina treće zemlje, i Staatssecretarisa van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska; u daljnjem tekstu: državni tajnik) u pogledu zakonitosti odluke kojom je tom maloljetniku naloženo napuštanje područja Europske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/115

3 U skladu s uvodnim izjavama 2., 4., 22. i 24. Direktive 2008/115:

„(2) Europsko je vijeće u Bruxellesu 4. i 5. studenoga 2004. pozvalo na stvaranje učinkovite politike vraćanja i repatrijacije, koja se temelji na zajedničkim standardima, da se osobe vraćaju na human način uz puno poštovanje njihovih temeljnih prava i dostojanstva.

[...]

(4) Potrebno je donijeti jasna, pregledna i pravična pravila radi učinkovite politike povratka kao sastavnog dijela dobro vođene migracijske politike.

[...]

(22) U skladu s Konvencijom Ujedinjenih naroda o pravima djeteta iz 1989. države bi članice trebale prilikom provedbe ove Direktive posvećivati najveću pozornost ‚najboljem interesu djeteta'. U skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950.] države članice bi trebale prilikom provedbe ove Direktive posvećivati najveću pozornost pravu na obiteljski život.

[...]

(24) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela priznata [Poveljom]."

4 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet”, glasi:

„Ovom se Direktivom utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama za vraćanje državljana trećih zemalja koji nemaju zakonit boravak u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava, uključujući zaštitu izbjeglica i ljudskih prava.”

5 Članak 2. navedene direktive, naslovljen „Područje primjene”, u stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice.

2. Države članice mogu odlučiti da neće primjenjivati ovu Direktivu na državljane trećih zemalja:

(a) kojima je odbijen ulazak u skladu s člankom 13. [Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.)], ili koji su uhićeni ili zadržani od strane nadležnih tijela zbog nezakonitog prelaska kopnene, morske ili zračne vanjske granice države članice i koji potom nisu dobili dozvolu ili im nije priznato pravo boravka u toj državi članici;

(b) koji se moraju u skladu s nacionalnim pravom vratiti radi kaznene sankcije ili posljedice kaznene sankcije ili je u pogledu njih pokrenut postupak izručenja.”

6 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Definicije”, određuje:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

2. ‚nezakonit boravak’ znači nazočnost u području države članice državljanina treće zemlje koji ne ispunjava ili više ne ispunjava uvjete za ulazak iz članka 5. [Uredbe br. 562/2006], ili druge uvjete za ulazak, boravak ili boravište u toj državi članici.

[...]

5. ‚udaljavanje’ znači izvršenje obveze vraćanja, posebno fizički prijevoz iz države članice;

[...]

9. ‚ranjive osobe’ znači maloljetnici, maloljetnici bez pratnje, osobe s posebnim potrebama, starije osobe, trudnice, samohrani roditelji s maloljetnom djecom, osobe koje su bile podvrgnute mučenju, silovanju ili drugim oblicima psihološkog, fizičkog i spolnog nasilja.”

7 Članak 5. Direktive 2008/115, naslovljen „Non refoulement, najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje”, glasi kako slijedi:

„Države članice prilikom provedbe ove Direktive uzimaju u obzir:

(a) najbolji interes djeteta,

(b) pravo na obiteljski život,

(c) zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje,

te poštuju načelo *non refoulement*.”

8 Članak 6. te direktive, naslovljen „Odluka o vraćanju”, u stavcima 1. i 4. određuje:

„1. Države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka od 2. do. 5.

[...]

4. Država članica može u svako doba odlučiti izdati neovisnu dozvolu [boravka] ili drugo odobrenje kojim se omogućuje pravo na boravak zbog suosjećanja, humanitarnih ili drugih razloga državljaninu treće zemlje koji nezakonito boravi u njihovom području. U tom se slučaju ne izdaje odluka o vraćanju. Ako je odluka o vraćanju već izdana, ukida se ili se suspendira za vrijeme trajanja dozvole [boravka] ili drugog odobrenja koje omogućuje pravo na boravak.”

9 Članak 8. navedene direktive, naslovljen „Udaljavanje”, u stavku 1. predviđa:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere za izvršenje odluke o vraćanju, ako nije odobreno vrijeme za dobrovoljni odlazak u skladu s člankom 7. stavkom 4. ili ako obveza vraćanja nije izvršena u vremenu za dobrovoljni odlazak, odobren u skladu s člankom 7.”

10 Članak 10. te direktive, naslovljen „Vraćanje i udaljavanje maloljetnika bez pratnje”, glasi kako slijedi:

„1. Prije izdavanja odluke o vraćanju u pogledu maloljetnika bez pratnje, dodjeljuje se pomoć odgovarajućih tijela koja nisu tijela koja izvršavaju prisilno vraćanje, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta.

2. Prije udaljavanja maloljetnika bez pratnje s državnog područja države članice, tijela te države članice se uvjeravaju da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka.”

Direktiva 2011/95

11 Člankom 1. Direktive 2011/95, naslovljenim „Cilj”, određeno je:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde u pogledu kvalifikacije državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao korisnika međunarodne zaštite, jedinstvenog statusa izbjeglica ili osoba koje ispunjavaju uvjete za supsidijarnu zaštitu te sadržaja odobrene zaštite.”

12 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(f) ‚osoba koja ispunjava uvjete za supsidijarnu zaštitu’ znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva koja ne ispunjava uvjete za dobivanje statusa izbjeglice ali za koju se opravdano vjeruje da bi se dotična osoba, ako bi se vratila u svoju državu porijekla ili, ako se radi o osobi bez državljanstva, u državu prethodnog uobičajenog boravišta, bila izložena trpljenju ozbiljne nepravde kako je definirano člankom 15., i na koju se ne primjenjuje članak 17. stavci 1. i 2., te koja nije u mogućnosti ili, zbog takve opasnosti, ne želi staviti se pod zaštitu te države;

[...]”

13 Članak 15. navedene direktive, koji se odnosi na uvjete za odobrenje supsidijarne zaštite i nosi naslov „Ozbiljna nepravda”, glasi:

„Ozbiljnom se nepravdom smatraju:

(a) smrtna kazna ili smaknuće; ili

(b) mučenje ili nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje podnositelja zahtjeva u zemlji podrijetla; ili

(c) ozbiljna i individualna prijetnja životu zbog općeg nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.”

Direktiva 2013/33/EU

14 Člankom 1. Direktive 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (SL 2013., L 180, str. 96.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 15., str. 137.) određeno je:

„Cilj je ove Direktive utvrditi standarde za prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu [...] u državama članicama.”

15 Članak 2. te direktive glasi:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

(d) ‚maloljetnik’: znači državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva mlađa od 18 godina;

[...]”

Nizozemsko pravo

16 Člankom 8. točkama (a), (f), (h) i (j) weta tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Zakon o općoj izmjeni Zakona o strancima) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, br. 495, u daljnjem tekstu: Zakon iz 2000.) određeno je:

„Stranac ima pravo zakonito boraviti u Nizozemskoj:

(a) ako ima dozvolu privremenog boravka kakva je predviđena člankom 14. ovog zakona;

[...]

(f) ako iščekuje odluku o zahtjevu za izdavanje dozvole [za [privremeni] boravak (azil)] kada se u skladu s ovim zakonom, odredbom donesenom na temelju ovog zakona ili pravosudnom odlukom stranac ne može udaljiti dok nije odlučeno o zahtjevu;

[...]

(h) ako iščekuje odluku o žalbi ili tužbi, kada se u skladu s ovim zakonom, odredbom donesenom na temelju ovog zakona ili pravosudnom odlukom stranac ne može udaljiti dok nije odlučeno o žalbi ili tužbi;

[...]

(j) ako postoje prepreke udaljavanju u smislu članka 64.;

[...]”

17 Člankom 14. stavkom 1. tog zakona određeno je:

„Ministar je ovlašten:

(a) prihvatiti, odbiti ili odbaciti zahtjev za dozvolu privremenog boravka bez ispitivanja;

[...]

(e) odobriti dozvolu privremenog boravka po službenoj dužnosti ili produžiti njezinu valjanost.”

18 Članak 64. navedenog zakona glasi kako slijedi:

„Udaljavanje se odgađa sve dok stranac zbog svojeg zdravstvenog stanja ili zdravstvenog stanja člana svoje obitelji ne može putovati.”

19 Člankom 3.6a Vreemdelingenbesluita 2000 (Uredba o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000, br. 497) određeno je:

„1. Ako se odbije prvi zahtjev za dozvolu privremenog boravka na temelju azila, ipak se po službenoj dužnosti može odobriti redovna dozvola privremenog boravka:

(a) stranom državljaninu čije bi udaljavanje bilo protivno članku 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; ili

(b) u okviru ograničenja povezanih s privremenim humanitarnim razlozima, strancu koji je žrtva i koji je prijavio trgovanje ljudima, žrtvi trgovanja ljudima ili svjedoku koji je prijavio trgovanje ljudima, kako je propisano u članku 3.48. stavku 1. točki (a), (b) ili (c).

[...]

4. Dozvola boravka dodjeljuje se na temelju prvog primjenjivog razloga iz stavka 1.

[...]”

20 U skladu sa stavkom B8/6 Vreemdelingencirculairea 2000 (Okružnica o strancima iz 2000.):

„[...]

Redovna dozvola privremenog boravka može se bez daljnjeg ispitivanja odobriti po službenoj dužnosti ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

– stranac je mlađi od 15 godina u trenutku prvog zahtjeva za dozvolu boravka;

– stranac je dao vjerodostojne izjave u pogledu svojeg identiteta, svojeg državljanstva, svojih roditelja i drugih članova svoje obitelji;

– iz izjava stranca proizlazi da ne postoji nijedan član njegove obitelji ni bilo koja druga osoba koja mu može ponuditi odgovarajući prihvat i kojima bi se on mogao vratiti;

– tijekom postupka stranac nije ometao istragu o mogućnostima prihvata u zemlji svojeg porijekla ili u drugoj zemlji;

– u načelu je općepoznato da odgovarajući prihvat nije dostupan i pretpostavlja se da takav prihvat u bliskoj budućnosti neće biti dostupan u zemlji porijekla ili u drugoj zemlji u koju bi se stranac razumno mogao vratiti. U takvoj situaciji pretpostavlja se da Dienst Terugkeer en Vertrek (Služba za vraćanje i odlazak, Nizozemska) neće biti u mogućnosti pronaći odgovarajući prihvat u roku od tri godine.

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Osoba TQ, maloljetnik bez pratnje, ušla je u Nizozemsku nepoznatog datuma te je 30. lipnja 2017. podnijela zahtjev za dozvolu privremenog boravka na temelju prava azila u skladu s člankom 14. stavkom 1. Zakona iz 2000.

22 U okviru tog zahtjeva osoba TQ navela je da je rođena 14. veljače 2002. u Gvineji. Ona je još kao malo dijete otišla živjeti sa svojom tetom u Sijera Leone. Nakon što joj je teta preminula, osoba TQ stupila je u kontakt s muškarcem iz Nigerije, koji ju je doveo u Europu. U Amsterdamu (Nizozemska) ona je navodno bila žrtva trgovine ljudima i seksualnog iskorištavanja, zbog čega trenutačno boluje od teških psihičkih poremećaja.

23 Državni tajnik odlukom od 23. ožujka 2018. po službenoj dužnosti odlučio je da osoba TQ, koja je tada imala 16 godina i jedan mjesec, nema pravo na dozvolu privremenog boravka. Tom odlukom odobrena je privremena odgoda vraćanja osobe TQ na temelju članka 64. Zakona o strancima iz 2000. na razdoblje od najviše šest mjeseci ili, u slučaju odluke po službenoj dužnosti, na kraće razdoblje, dok Bureau Medische Advisering (Ministarstvo sigurnosti i pravosuđa, Ured za medicinsko savjetovanje, Nizozemska), ne obavi liječnički pregled kako bi utvrdio dopušta li njezino zdravstveno stanje njezino udaljavanje.

24 Osoba TQ 16. travnja 2018. ponijela je tužbu protiv navedene odluke Rechtbanku Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u s-Hertogenboschu, Nizozemska).

25 Osim toga, državni tajnik odlukom od 18. lipnja 2018. utvrdio je da osobi TQ nije odobrena nikakva odgoda odlaska zbog medicinskih razloga te joj je nametnuo obvezu odlaska u roku od četiri tjedna. Osoba TQ podnijela je žalbu protiv te odluke, koju je državni tajnik odbio odlukom od 27. svibnja 2019.

26 Pred sudom koji je uputio zahtjev osoba TQ ističe da ne zna gdje joj žive roditelji, a da ih ne bi ni prepoznala da se vrati. Tvrdi da ne poznaje nijednog drugog člana svoje obitelji i da ne zna ni postoje li. Ona se ne može vratiti u zemlju svojeg podrijetla jer u njoj nije odrasla, ondje nikoga ne poznaje i ne govori jezik te zemlje. Osoba TQ izjavila je da svojom obitelji smatra udomiteljsku obitelj kod koje boravi u Nizozemskoj.

27 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Služba za vraćanje i odlazak redovito razgovarala s osobom TQ kako bi je pripremila na povratak u zemlju njezina podrijetla, što je dovelo do pogoršanja njezinih psihičkih poremećaja.

28 Prema mišljenju tog suda, Zakon iz 2000. predviđa da se prilikom ispitivanja prvog zahtjeva za azil po službenoj dužnosti ispita treba li strancu koji nema pravo na status izbjeglice ili supsidijarnu zaštitu biti dodijeljena dozvola privremenog boravka. U tom je zakonu također određeno da odluka kojom se odbija zahtjev za azil predstavlja odluka o vraćanju.

29 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da u odnosu na maloljetnike bez pratnje koji su u trenutku podnošenja zahtjeva za azil mlađi od 15 godina Okružnica o strancima iz 2000. predviđa da je prije donošenja odluke o tom zahtjevu obvezno provesti istragu o postojanju odgovarajućeg prihvata u državi povratka. Ako ne postoji takav odgovarajući prihvat, maloljetniku bez pratnje mlađem od 15 godina dodjeljuje se redovna dozvola boravka.

30 Suprotno tomu, ako je maloljetnik bez pratnje u trenutku podnošenja zahtjeva za azil ima najmanje 15 godina, prije donošenja odluke o vraćanju neće se provoditi istraga iz članka 10. stavka 2. Direktive 2008/115, kako bi se uvjerilo da će taj maloljetnik biti vraćen članu svoje obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka.

31 Čini se da državni tajnik čeka da takav podnositelj zahtjeva za azil navrši 18 godina i postane punoljetan u pravnom smislu, što će dovesti do toga da ta istraga više ne bude potrebna. Stoga je u razdoblju od njegova podnošenja zahtjeva za azil do stjecanja punoljetnosti boravak maloljetnika bez pratnje koji ima najmanje 15 godina u Nizozemskoj nezakonit, ali se tolerira.

32 U predmetnom slučaju sud koji je uputio zahtjev ističe da osoba TQ ne može imati pravo na status izbjeglice ni supsidijarnu zaštitu. Kad je riječ o dodjeli dozvole privremenog boravka, taj sud navodi da je osoba TQ kada je podnijela svoj zahtjev za azil imala 15 godina i četiri mjeseca. Budući da joj nije dodijeljeno pravo privremenog boravka, ona mora napustiti područje Nizozemske iako nije provedena nikakva istraga kako bi se utvrdilo postoji li u zemlji povratka odgovarajući prihvat.

33 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o sukladnosti razlikovanja u nizozemskim propisima između maloljetnika bez pratnje starijih od 15 godina i onih mlađih od 15 godina s pravom Unije. U tom pogledu taj sud upućuje na pojam „najbolji interes djeteta” iz članka 5. točke (a) Direktive 2008/115 i članka 24. Povelje.

34 U tim je okolnostima Rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (Sud u Haagu, stalna služba u s-Hertogenboschu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 10. Direktive [2008/115] u vezi s člancima 4. i 24. [Povelje], uvodnom izjavom 22. i člankom 5. točkom (a) Direktive [2008/115] kao i člankom 15. Direktive [2011/95] tumačiti na način da se država članica prije nego što maloljetniku bez pratnje odredi obvezu vraćanja mora uvjeriti te provesti istragu o tome postoji li u zemlji podrijetla barem, u načelu, odgovarajuća prihvatna ustanova i je li dostupna?

2. Treba li članak 6. stavak 1. Direktive [2008/115] u vezi s člankom 21. Povelje tumačiti na način da država članica nije ovlaštena pri odobravanju zakonitog boravka na svojem državnom području razlikovati na temelju dobi ako se utvrdi da maloljetnik bez pratnje nema pravo na status izbjeglice niti na supsidijarnu zaštitu?

3. Treba li članak 6. stavak 4. Direktive [2008/115] tumačiti na način da obvezu vraćanja treba suspendirati te stoga priznati zakonit boravak ako maloljetnik bez pratnje ne ispuni svoju obvezu vraćanja i država članica ne poduzme i neće poduzeti nikakve konkretne radnje kako bi provela udaljavanje? Treba li članak 8. stavak 1. Direktive [2008/115] tumačiti na način da treba smatrati

da je riječ o povredi načela lojalne suradnje i načela lojalnosti u Zajednici ako se protiv maloljetnika bez pratnje donese odluka o vraćanju a da se nakon toga ne poduzimaju radnje udaljavanja sve dok maloljetnik bez pratnje ne navrši 18 godina?”

Postupak pred Sudom

35 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se u ovom predmetu odluči u hitnom prethodnom postupku, predviđenom člankom 23.a Statuta Suda Europske unije.

36 Nakon što je saslušalo nezavisnog odvjetnika, prvo vijeće 27. lipnja 2019. odlučilo je da taj zahtjev ne prihvati.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

37 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 10. kao i člankom 24. stavkom 2. Povelje, tumačiti na način da se prije donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje predmetna država članica mora uvjeriti da je za njega u državi povratka dostupan odgovarajući prihvat.

38 Najprije valja istaknuti da Direktiva 2008/115 ne sadržava definiciju pojma „maloljetnik”. Međutim, članak 2. točka (d) Direktive 2013/33 definira maloljetnika kao „državljanina treće zemlje ili osobu bez državljanstva mlađu od 18 godina”. Radi dosljedne i usklađene primjene prava Unije u području azila i imigracije, u okviru Direktive 2008/115 valja upotrijebiti istu definiciju.

39 U predmetnom slučaju u glavnom postupku riječ je o maloljetniku bez pratnje u odnosu na kojeg je predmetna državna članica smatrala da nema pravo na status izbjeglice ili supsidijarnu zaštitu i kojem je odlučila ne dodijeliti pravo privremenog boravka.

40 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2008/115 i ne dovodeći u pitanje njegov stavak 2., državljanin treće zemlje u takvoj situaciji obuhvaćen je područjem primjene te direktive. Stoga se u načelu na njega primjenjuju njome predviđeni zajednički standardi i postupci radi njegova udaljavanja, i to sve dok boravak ne postane, ovisno o slučaju, zakonit (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2019., Arib i dr., C-444/17, EU:C:2019:220, t. 39.).

41 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/115, države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području, ne dovodeći u pitanje iznimke iz stavaka 2. do 5. tog članka.

42 Osim toga, ta direktiva sadržava posebna pravila koja se primjenjuju na određene kategorije osoba, među kojima su maloljetnici bez pratnje, koji su, kako to proizlazi iz članka 3. točke 9. Direktive 2008/115, obuhvaćeni kategorijom „ranjivih osoba”.

43 U tom smislu članak 5. točka (a) Direktive 2008/115, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 22., određuje da države članice prilikom provedbe navedene direktive uzimaju u obzir „najbolji interes djeteta”. Stoga se s maloljetnikom bez pratnje ne može sustavno postupati kao s odraslom osobom.

44 Učinak navedenog članka 5. točke (a) je taj da, kada država članica namjerava donijeti odluku o vraćanju maloljetnika bez pratnje na temelju Direktive 2008/115, ona mora u svim fazama postupka nužno uzimati u obzir najbolji interes djeteta.

45 Usto, članak 24. stavak 2. Povelje predviđa da u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta. Ta odredba, u vezi s člankom 51. stavkom 1. Povelje, potvrđuje temeljnu prirodu prava djeteta, uključujući u okviru vraćanja državljana trećih zemalja koji nezakonito borave u državi članici.

46 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 69. svojeg mišljenja, samo opća i sveobuhvatna ocjena situacije maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ omogućuje utvrđivanje „najboljeg interesa djeteta” i donošenje odluke u skladu sa zahtjevima Direktive 2008/115.

47 Slijedom toga, predmetna država članica mora uzeti u obzir više čimbenika radi odlučivanja o donošenju ili nedonošenju odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje, među ostalim, dob, spol, osobitu ranjivost, stanje tjelesnog i mentalnog zdravlja, smještaj u udomiteljsku obitelj, razinu školovanosti i društveno okruženje tog maloljetnika.

48 U tom kontekstu članak 10. stavak 1. Direktive 2008/115 određuje da se, prije izdavanja odluke o vraćanju u pogledu maloljetnika bez pratnje, dodjeljuje pomoć odgovarajućih tijela koja nisu tijela koja izvršavaju prisilno vraćanje, uzimajući u obzir najbolji interes djeteta. Članak 10. stavak 2. te direktive predviđa da se, prije udaljavanja maloljetnika bez pratnje s državnog područja države članice, tijela te države članice uvjeravaju da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka.

49 Dakle, taj članak uspostavlja razlikovanje između obveza koje država članica ima „prije izdavanja odluke o vraćanju u pogledu maloljetnika bez pratnje” ili „prije udaljavanja [tog maloljetnika] s državnog područja države članice”.

50 Nizozemska vlada iz toga zaključuje da predmetna država članica ima pravo donijeti odluku o vraćanju maloljetnika bez pratnje a da se prije toga ne uvjeri da će taj maloljetnik biti vraćen članu svoje obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka. Prema njezinu mišljenju, obveza provođenja takve istrage postojala bi samo u fazi udaljavanja s područja predmetne države članice.

51 Međutim, postojanje takve obveze ne oslobađa predmetnu državu članicu drugih obveza provjere koje su joj nametnute Direktivom 2008/115. Osobito, kao što je to istaknuto u točki 44. ove presude, članak 5. točka (a) Direktive 2008/115 nameće da se najbolji interes djeteta uzima u obzir u svim fazama postupka.

52 Kada bi predmetna država članica donijela odluku o vraćanju a da se prethodno nije uvjerila da postoji odgovarajući prihvat za maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ u državi povratka, tog se maloljetnika, iako je u pogledu njega donesena odluka o vraćanju, ne bi moglo udaljiti u slučaju nepostojanja odgovarajućeg prihvata u državi povratka na temelju članka 10. stavka 2. Direktive 2008/115.

53 Stoga bi se maloljetnik bez pratnje o kojem je riječ našao u vrlo nesigurnoj situaciji u pogledu svojeg pravnog statusa i svoje budućnosti, osobito kad je riječ o njegovu školovanju, vezi s udomiteljskom obitelji ili mogućnosti ostanka u predmetnoj državi članici.

54 Takva situacija bila bi u suprotnosti sa zahtjevom zaštite najboljeg interesa djeteta u svim fazama postupka, kako je utvrđen u članku 5. točki (a) Direktive 2008/115 i članku 24. stavku 2. Povelje.

55 Iz tih odredbi proizlazi da prije donošenja odluke o vraćanju predmetna država članica mora provesti istragu kako bi provjerila je li konkretno dostupan odgovarajući prihvat za maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ u državi povratka.

56 Ako takav prihvat nije dostupan, u odnosu na navedenog maloljetnika ne može se donijeti odluka o vraćanju na temelju članka 6. stavka 1. te direktive.

57 Tumačenje u skladu s kojim se navedena država članica prije donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje mora uvjeriti da u državi povratka postoji odgovarajući prihvat potvrđuje sudska praksa Suda.

58 Naime, kao što je to Sud presudio, na temelju članka 5. Direktive 2008/115, naslovljenog „Non refoulement, najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje”, države članice moraju prilikom njezine provedbe, s jedne strane, uzeti u obzir najbolji interes djeteta, pravo na obiteljski život i zdravstveno stanje konkretnog državljanina treće zemlje i, s druge strane, poštovati načelo non refoulement (presude od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 48. i od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 102.).

59 Iz toga slijedi da, ako nadležno nacionalno tijelo namjerava donijeti odluku o vraćanju, ono nužno mora poštovati obveze nametnute člankom 5. Direktive 2008/115 i saslušati zainteresiranu osobu o tome. Usto, iz te sudske prakse proizlazi da, ako predmetna država članica namjerava donijeti odluku o vraćanju maloljetnika bez pratnje, ona ga nužno mora saslušati u pogledu uvjeta u kojima bi on mogao biti prihvaćen u državi povratka.

60 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 24. stavkom 2. Povelje, treba tumačiti na način da prije donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje predmetna država članica mora provesti opću i sveobuhvatnu ocjenu situacije tog maloljetnika i uzeti u obzir najbolji interes djeteta. U tom se okviru ta država članica mora uvjeriti da je za maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ dostupan odgovarajući prihvat u državi povratka.

Drugo pitanje

61 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 24. stavkom 2. Povelje, tumačiti na način da država članica može razlikovati maloljetnike bez pratnje jedino na temelju kriterija njihove dobi kako bi provjerila postoji li odgovarajući prihvat u državi povratka.

62 U predmetnom slučaju sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da nacionalni propisi razlikuju maloljetnike bez pratnje mlađe od 15 godina i one starije od 15 godina. Kad je riječ o maloljetniku mlađem od 15 godina, nacionalna tijela trebala bi provesti istragu o postojanju odgovarajućeg prihvata u državi povratka prije donošenja odluke o vraćanju. Što se tiče maloljetnika starijeg od 15 godina, neće se provesti istraga o postojanju odgovarajućeg prihvata u državi povratka prije donošenja odluke o vraćanju. Dakle, tako je tom maloljetniku nametnuta obveza vraćanja čak i ako se u praksi ne može provesti udaljavanje jer nije provedena istraga o postojanju takvog odgovarajućeg prihvata.

63 U svojim pisanim očitovanjima nizozemska vlada ističe da izbor granice od 15 godina proizlazi iz činjenice da se trogodišnje razdoblje smatralo razumnim najdužim razdobljem u svim postupcima o maloljetniku bez pratnje, odnosno u pogledu zahtjeva za boravak i postupku vraćanja. Maloljetnicima bez pratnje koji su po završetku svih postupaka još uvijek maloljetni izdaje se dozvola boravka, za razliku od onih koji su po završetku tih postupaka punoljetni.

64 U tom pogledu valja utvrditi da je točno, kao što je to navedeno u točki 47. ove presude, da je dob maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ čimbenik koji predmetna država članica treba uzeti u obzir kako bi odredila treba li zbog najboljeg interesa djeteta ne donijeti odluku o vraćanju tog maloljetnika.

65 Međutim, kao što je to navedeno u članku 24. stavku 2. Povelje i istaknuto u članku 5. točki (a) Direktive 2008/115, države članice prilikom provedbe članka 6. te direktive uzimaju u obzir najbolji interes djeteta, uključujući maloljetnike starije od 15 godina.

66 Stoga kriterij dobi ne može biti jedini čimbenik koji treba uzeti u obzir radi provjere postojanja odgovarajućeg prihvata u državi povratka. Predmetna 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.

67 U tom se smislu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 81. svojeg mišljenja, arbitrarnom čini nacionalna upravna praksa koja se oslanja na puku pretpostavku o navodnom najduljem trajanju postupka azila radi razlikovanja na temelju dobi između članova skupine pojedinaca, unatoč činjenici da se potonji nalaze u situaciji ranjivosti koja je usporediva s udaljavanjem.

68 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 24. stavkom 2. Povelje, treba tumačiti na način da država članica ne može razlikovati maloljetnike bez pratnje jedino na temelju kriterija njihove dobi kako bi provjerila postoji li odgovarajući prihvat u državi povratka.

Treće pitanje

69 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 8. stavak 1. Direktive 2008/115 tumačiti na način da mu se protivi to da se država članica, nakon donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje, suzdrži od njegova udaljavanja sve dok on ne navrši 18 godina.

70 Valja podsjetiti na to da se cilj Direktive 2008/115 sastoji od uspostavljanja učinkovite politike udaljavanja i repatrijacije uz puno poštovanje temeljnih prava i dostojanstva dotičnih osoba (presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 121. i navedena sudska praksa).

71 Ako predmetna država članica smatra da maloljetniku bez pratnje nije potrebno dodijeliti dozvolu boravka na temelju članka 6. stavka 4. Direktive 2008/115, on nezakonito boravi u toj državi članici.

72 U toj situaciji članak 6. stavak 1. te direktive državama članicama određuje obvezu izdavanja odluke o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovu državnom području (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 31.).

73 Naime, kao što je to navedeno u točki 41. ove presude, kada je utvrđen nezakonit boravak, nadležna nacionalna tijela trebaju na temelju tog članka i ne dovodeći u pitanje iznimke iz njegovih stavaka 2. do 5. donijeti odluku o vraćanju (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 32.).

74 Kao što je to navedeno u točki 60. ove presude, kad je riječ o maloljetniku bez pratnje, donošenje takve odluke pretpostavlja da je predmetna država članica uvjerena da je dostupan odgovarajući prihvat tog maloljetnika u državi povratka.

75 Ako je taj uvjet ispunjen, maloljetnik bez pratnje o kojem je riječ mora biti udaljen s područja predmetne države članice uz pridržaj toga kako će se razvijati njegova situacija.

76 Naime, iz članka 10. stavka 2. Direktive 2008/115 proizlazi da se prije udaljavanja maloljetnika bez pratnje s državnog područja države članice tijela te države članice uvjeravaju da će on ili ona biti vraćeni članu njegove ili njezine obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka.

77 Slijedom toga, obveza predmetne države članice koja proizlazi iz članka 6. stavka 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 24. stavkom 2. Povelje, da se prije donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje uvjeri da postoji odgovarajući prihvat ne oslobađa tu državu obveze da se, u skladu s člankom 10. stavkom 2. te direktive, prije njegova udaljavanja uvjeri da će maloljetnik

biti vraćen članu svoje obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka. U tim okolnostima predmetna država članica mora uzeti u obzir cjelokupan razvoj situacije koji bi mogao nastati nakon donošenja nakon takve odluke o vraćanju.

78 Ako u fazi udaljavanja maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ više ne bude osiguran odgovarajući prihvat u državi povratka, predmetna država članica neće moći izvršiti odluku o vraćanju.

79 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kada je donesena odluka o vraćanju državljanina treće zemlje, ali on nije poštovao obvezu vraćanja – bilo na način da je nije izvršio u roku za dobrovoljni odlazak bilo da za to nije bio određen rok – članak 8. stavak 1. Direktive 2008/115 nameće državama članicama, radi osiguranja učinkovitosti postupka vraćanja, da poduzmu sve potrebne mjere za provođenje udaljavanja te osobe, odnosno, u skladu s člankom 3. točkom 5. te direktive, njezin fizički prijevoz iz navedene države članice (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 33.).

80 Osim toga, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz obveze lojalnosti država članica i zahtjeva za učinkovitost, navedenih osobito u uvodnoj izjavi 4. Direktive 2008/115, obveza provođenja postupka udaljavanja navedenog državljanina, nametnuta državama članicama člankom 8. te direktive, u slučajevima iz stavka 1. tog članka, treba biti izvršena u najkraćem roku (presuda od 23. travnja 2015., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, t. 34.).

81 Stoga na temelju navedene direktive država članica ne može donijeti odluku o vraćanju maloljetnika bez pratnje a da ga zatim ne udalji sve dok on ne navrši 18 godina.

82 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 8. stavak 1. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se država članica, nakon što je donijela odluku o vraćanju maloljetnika bez pratnje te se u skladu s člankom 10. stavkom 2. te direktive uvjerila da će on biti vraćen članu svoje obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka, suzdrži od njegova udaljavanja sve dok on ne navrši 18 godina.

Troškovi

83 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 6. stavak 1. Direktive 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, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 24. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da prije donošenja odluke o vraćanju maloljetnika bez pratnje predmetna država članica mora provesti opću i sveobuhvatnu ocjenu situacije tog maloljetnika i uzeti u obzir najbolji interes djeteta. U tom se okviru ta država članica mora uvjeriti da je za maloljetnika bez pratnje o kojem je riječ dostupan odgovarajući prihvat u državi povratka.**

2. **Članak 6. stavak 1. Direktive 2008/115, u vezi s njezinim člankom 5. točkom (a) i člankom 24. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da država članica ne može razlikovati maloljetnike bez pratnje jedino na temelju kriterija njihove dobi kako bi provjerila postoji li odgovarajući prihvat u državi povratka.**

3. Članak 8. stavak 1. Direktive 2008/115 treba tumačiti na način da mu se protivi to da se država članica, nakon što je donijela odluku o vraćanju maloljetnika bez pratnje te se u skladu s člankom 10. stavkom 2. te direktive uvjerila da će on biti vraćen članu svoje obitelji, imenovanom skrbniku ili odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi u državi povratka, suzdrži od njegova udaljavanja sve dok on ne navrši 18 godina.

Potpisi