

DISKRECIONA PRAVA DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE U POGLEDU PRAVA NA SPAJANJE PORODICE UŽIVA OCA MEĐUNARODNE ZAŠTITE

*Jovana TOŠIĆ**

Apstrakt: Od početka svjetske migrantske krize 2015. godine države članice Evropske unije posežu za oštrim mjerama ograničenja u pogledu prava na spajanje porodice uživaoca međunarodne zaštite, s ciljem zaštite nacionalne bezbjednosti i teritorijalnih granica. U velikom broju slučajeva, konstatovana je nesrazmjerna upotreba diskrecionih ovlašćenja od strane država članica, na štetu prava uživalaca međunarodne zaštite. Sa aspekta ocjene proporcionalnosti diskrecionih prava neophodno je, s jedne strane, analizirati najrelevantnije instrumente sekundarnog zakonodavstva – Direktivu o spajanju porodice, Direktivu o kvalifikaciji i aktuelnu Dablin Uredbu III i, s druge strane, praksu država u odnosu na primjenu navedenih instrumenata. Sprovedena analiza ukazuje na to da Evropska unija trenutno nudi nepotpuna zakonska rešenja koja državama ostavljaju prostor za fleksibilna tumačenja, ali i da je evidentan nedostatak političke volje u pravcu usaglašavanja i rješavanja ključnih pitanja poput definicije porodice, statusa uživalaca supsidijarne zaštite ili proceduralnih uslova za spajanje porodice. U nedostatku odgovarajućih rješenja, praksa Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljudska prava odigrala je značajnu ulogu doprinoseći unapređenju standarda međunarodne zaštite, naročito kada je riječ o pravima maloljetnika bez pratnje. Međutim, prisutan je problem primjene presuda od strane država članica usljed nepostojanja odgovarajućih mehanizama implementacije. Jedini način da se prevaziđu aktuelni izazovi, sa akcentom na problem prekoračenja povjerenih diskrecionih prava, jeste redefinisanje postojećih zakonskih rešenja i ciljeva unutar Evropske unije i njenih članica, kao i usaglašavanje nacionalnih praksi u skladu sa sudskom praksom. Ipak, da bi se ovakvi ciljevi ostvarili neophodna je konkretnija politička volja i saradnja među državama članicama.

Gljučne riječi: Direktiva o spajanju porodice, najbolji interes djeteta, međunarodna zaštita, princip proporcionalnosti, diskreciona prava, supsidijarna zaštita, Dablin sistem.

* Autorka je doktorantkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, e-mail: tosicjovana92@gmail.com

1) UVOD

1.1. O PRAVU NA SPAJANJE PORODICE I ME UNARODNOJ ZAŠTITI

Porodica je najvažnija ljudska zajednica još od samog postanka čovječanstva. Pravo na jedinstvo porodice jedno je od fundamentalnih ljudskih prava svakog čovjeka, a poseban značaj ima za lica koja zavrijeđuju međunarodnu zaštitu. U ovu kategoriju spadaju izbjeglice, lica kojima je neophodna supsidijarna i privremena zaštita. Prema UN Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine,¹ koja može da se posmatra kao *Magna Carta* za izbjeglice, utvrđivanje izbjegličkog statusa je deklarativan čin, a izbjeglicama se smatraju državljani trećih zemalja koji se nađu na teritoriji strane države usljed opravdanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti nekoj socijalnoj grupi. S druge strane, supsidijarna zaštita namijenjena je osobama koje ne ispunjavaju navedene uslove iz Konvencije, a kojima takođe prijeti stvarna opasnost u matičnoj državi i zbog toga ne žele ili ne mogu da uživaju zaštitu te države.² Privremena zaštita aktivira se kao odgovor na humanitarnu krizu i masovna ljudska kretanja.³ Sam termin podrazumijeva vanredni postupak kojim se, u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba, predviđa neodložna i privremena zaštita za takva lica.⁴ Kao što je navedeno od strane Visokog komesarijata za izbjeglice Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu: UNHCR), spajanje porodice je najvažniji uslov za normalizaciju života svih onih koji su, bježeći od progona ili stvarnih opasnosti u matičnim državama, izgubili kontakt sa članovima svojih porodica.⁵ Sama priroda oružanih sukoba ili drugih

¹ "Convention Relating to the Status of Refugees", United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, 28 July 1951.

² "Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted", *Official Journal* L 337/9-337/26, 20 December 2011.

³ "Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing consequences thereof", *Official Journal*, L 212/12, 20 July 2001.

⁴ Ivana Krstić, Marko Davinić, *Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013, str. 252-253.

⁵ "UNHCR's response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)", The UN Refugee Agency, Bureau for Europe February 2012, dostupno na: <https://www.unhcr.org/4f54e3fb13.pdf>, pristupljeno 11.09.2019.

oblika nasilja je takva da podstiče nedobrovoljna kretanja koja nerijetko rezultiraju razdvajanjem porodice i kršenjem prava na privatni život. Iako prava privatnosti po svojoj prirodi nisu osmišljena kao apsolutno zaštićena prava, što znači da podliježu određenim ograničenjima onda kada postoji opravdana i razumna potreba,⁶ ne treba zanemariti njihovu sve češću ugroženost, te u skladu s tim ocijeniti proporcionalnost diskrecionih prava država u tom polju.⁷ Iako pitanje migracija istovremeno povlači pitanje unutrašnje bezbjednosti države i zaštite nacionalnih teritorija od spoljnih opasnosti, zaštita državnog suvereniteta ne može da bude izgovor za neproporcionalna ograničenja ljudskih prava.

1.2. O DISKRECIJONIM PRAVIMA I TESTU PROPORCIONALNOSTI

Diskreciono pravo države odnosi se na pravo države da restriktivno primjenjuje pojedine odredbe o ljudskim pravima, onda kada je to neophodno radi zaštite nekih drugih ljudskih prava ili nacionalne bezbjednosti, javnog interesa, zdravlja, morala i slično. Ova doktrina karakteristična je za praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), a u praksi Suda pravde Evropskih zajednica pojavljuje se 1974. godine u predmetnom slučaju *Van Duyn*⁸. Za razliku od Savjeta Evrope, članice Evropske unije uživaju sveobuhvatnija diskreciona prava. Shodno tome, one imaju široka prava da, u skladu sa načelom supsidijarnosti, odlučuju o stepenu primjene sekundarnog zakonodavstva. Primarna svrha načela proporcionalnosti ogleda se u funkciji ograničenja djelovanja javne vlasti, a srazmjernost mjera javne vlasti utvrđuje se kroz tri faze: I) da li je preduzeta mjera primjerena cilju koji se želi postići; II) da li je nužna za postizanje tog cilja ili ga je moguće postići manje restriktivnom mjerom (*LRM – least restrictive means*); III) da li je preduzeta mjera obvezniku pretjerani teret u odnosu na cilj koji se istom nastoji postići. Drugim riječima, radi se o testovima primjenjivosti, nužnosti i proporcionalnosti *stricto sensu*.⁹ Iako je doktrina polja slobodne procjene bila predmet mnogih tumačenja, i dalje je primjetan niz nejasnoća. Steven Grir navodi da ne postoji precizna formula kojom bi se moglo objasniti funkcionisanje ove doktrine, te da je sama priroda iste

⁶ European Court of Human Rights, "Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights: Right to respect for private and family life, home and correspondence", dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf, pristupljeno 15.7.2019.

⁷ European Legal Network on Asylum, "Information note on Family Reunification for beneficiaries of international protection in Europe", dostupno na: https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Information-Note-on-Family-Reunification-for-Beneficiaries-of-International-Protection-in-Europe_June-2016.pdf, pristupljeno 12.08.2019.

⁸ Reference for a preliminary ruling, *Van Duyn v Home Office*, C-41/74, 04.12.1974.

⁹ Inga Vezmar Barlek, „Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Evropske unije“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 38, br. 1, 2017.

izuzetno nepredvidljiva.¹⁰ Da bi se država adekvatno koristila svojim diskrecionim pravima, neophodno je da poštuje načelo proporcionalnosti kao jedno od opštih principa Evropske unije.¹¹ Prva ideja o proporcionalnosti pojavljuje se u Aristotelovim djelima,¹² a kasnije i u filozofiji Cicerona, Justinijana, Augustina i Akvinasa.¹³ Ipak, najveći doprinos u smislu praktične primjene principa proporcionalnosti dao je njemački teoretičar ustavnog prava Robert Aleksi, koji je odluke državnih organa smatrao ispravnim i legitimnim samo ukoliko su prethodno bile podvrgnute odgovarajućem testu balansiranja.¹⁴ Na ovom mjestu bitno je istaći da postoje ljudska prava koja ni pod kojim uslovima ne smiju biti ugrožena od strane državnih organa, odnosno apsolutno zaštićena prava od kojih nema nikakvih odstupanja, a samim tim ni prostora za podvrgavanje testu proporcionalnosti.¹⁵ Ovakvom stavu se priklanja i Ronald Dworkin.¹⁶ Ilustrujmo primjenu principa proporcionalnosti kroz naredne primjere. U jednom od najpoznatijih predmetnih slučajeva na ovu temu, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹⁷ ESLJP je, osvrćući se na osnovne principe demokratskog društva, zauzeo stav da termini poput „formalnosti“, „uslova“, „ograničenja“ i „kazne“ moraju biti srazmjerni legitimnom cilju u skladu sa članom 10 EKLJP. U ovoj istorijskoj presudi test proporcionalnosti je primjenjen tako što je nacionalnim organima ostavljen prostor za definisanje pojma javnog morala, jer su isti, kako navodi Sud, u tom polju kompetentniji. U predmetnom slučaju *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹⁸ ESLJP je, primjenom testa proporcionalnosti, inkriminisanje homoseksualnog čina okarakterisao kao povredu člana 8 Evropske konvencije jer legitiman cilj (zaštita javnog interesa i morala) nije bio srazmjeran utrošenim sredstvima (krivične sankcije za homoseksualne radnje). U predmetnom slučaju *Hatton i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*,¹⁹ ESLJP je istakao da se prava na porodični i privatni život iz člana 8 EKLJP moraju balansirati spram ekonomske

¹⁰ Steven Greer, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2000, p. 5.

¹¹ “Consolidated version of the Treaty on European Union”, *Official Journal* C 326/15, 26 October 2012, Article 5.

¹² Aristotle, *The Nicomachean Ethics: Book III*, Ch. 10-12.

¹³ Eric Engle, “The History of the General Principle of Proportionality: An Overview”, *10 Dartmouth Law Journal*, 1-11, 2012, p. 4.

¹⁴ Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 210.

¹⁵ Wolf Sauter, “Proportionality in the EU law: A Balancing Act?”, *TILEC Discussion Paper* No. 2013-003, 2013.

¹⁶ Ronald Dworkin, *Takings Rights Seriously*, London, Bloomsbury 2011.

¹⁷ *Handyside v. The United Kingdom*, predstavnica br. 5493/72, presuda od 4.11.1976.

¹⁸ *Dudgeon v. The United Kingdom*, predstavnica br. 7525/76, presuda od 24. 2.1983.

¹⁹ *Hatton and Others v. The United Kingdom*, predstavnica br. 36022/97, presuda od 2.10.2001.

dobrobiti društva. Presudom u predmetu *Marković i drugi protiv Italije*,²⁰ Sud je naglasio da se pravo na pravično suđenje iz člana 6 EKLJP može ograničiti pod uslovom da postoji „razumna i proporcionalna veza između primjenjenih mjera i legitimnog cilja“. Iz navedenih primjera slijedi da se u većini situacija primjena testa proporcionalnosti svodi na balansiranje pojedinačnih prava spram javnog interesa. Dakle, da bi određena nacionalna mjera posjedovala legitiman cilj, ona ne smije da prevazilazi ono što je nužno za ostvarenje tog cilja, istovremeno uzimajući u obzir i interes pojedinca i opšti društveni interes. Imajući u vidu navedeno, test proporcionalnosti čini se najadekvatnijom metodom za procjenu valjanosti pojedinačnih i opštih mjera koje sprovode države članice Evropske unije u oblasti prava na spajanje porodice uživaoca međunarodne zaštite.

2) PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE

2.1. UVODNA RAZMATRANJA

Pravo na spajanje porodice uživaoca međunarodne zaštite u Evropskoj uniji regulisano je aktima Zajedničkog evropskog sistema azila (u daljem tekstu: ZESA).²¹ Pravo na spajanje porodice važno je sagledati prije svega sa aspekta Dablin sistema²² i Direktive 2003/86 o spajanju porodice, (koja formalno nije dio ZESA),²³ ali i Direktive 2011/95/EU o minimalnim standardima za kvalifikaciju.²⁴ Značaju načela jedinstva porodice svjedoči činjenica da se ono pominje u preambulama svih akata ZESA, kao i Direktive o spajanju porodice.²⁵ Opšta zamjerka odnosi se na

²⁰ *Marković and Others v. Italy*, predstavka br. 1398/03, presuda od 14.12.2006.

²¹ U ZESA spadaju: Dablin uredba o kriterijumima i mehanizmima za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, Uredba o uspostavljanju sistema EURODAC, Direktiva o minimalnim standardima za prihvatanje tražilaca azila, Direktiva o minimalnim standardima u pogledu procedure za dobijanje ili oduzimanje izbjegličkog statusa, i Direktiva o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljanina trećih država, ili osoba bez državljanstva, ili osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita.

²² Dablin sistem čine: Uredba Dablin III, Uredba za primjenu Uredbe Dablin, Uredba o osnivanju sistema EURODAC i Uredba za primjenu sistema EURODAC. Dablin sistemu prethodila je Dablinska konvencija 1990. godine (stupila na snagu 1997. godine).

²³ “Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification”, *Official Journal of the European Union*, L 251/12-251/18, 3 October 2003.

²⁴ “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)”, op. cit.

²⁵ Bojana Čučković, „Pravo na azil u praksi Suda pravde Evropske unije“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 5*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015.

postojanje dvosistemske zaštite koja privileguje izbjeglice u odnosu na uživaocce supsidijarne zaštite. Autorke Selin Bauloz i Žeraldin Ruiz navode razloge za ovakvu prioritizaciju: I) pozicioniranje Konvencije iz 1951. kao vladajuće u poređenju sa ostalim instrumentima iz iste oblasti, i II) pretpostavka da je supsidijarna zaštita uglavnom privremene prirode i samim tim, manje urgentna od izbjegličke.²⁶ U kontekstu savremenog međunarodnog prava ovakvo kvazipravno rešenje podložno je kritici. Tomas Spijkerboer ističe da je formiranje dva sistema zaštite politički čin, te da nema uporište u pravnoj nauci.²⁷ Kao što navodi Marija Tereza Žil Bazo, kardinalni propusti su učinjeni prilikom sačinjavanja instrumenata ZESA gdje je, iz nepravinih razloga, propuštena šansa za formiranjem jedinstvenog sistema međunarodne zaštite u EU koji bi obuhvatao sve kategorije lica.

2.1.1. Direktiva o spajanju porodice

Direktiva o spajanju porodice²⁸ predstavlja najvažniji aspekt sekundarnog zakonodavstva u pogledu prava na porodičan život državljana trećih zemalja koji borave na teritoriji Evropske unije. Direktiva reguliše prava na spajanje porodice lica sa izbjegličkim statusom, ali garantuje i određena prava članovima njihovih porodica. Direktiva obezbeđuje dodatnu zaštitu, tj. povoljnija pravila za osobe kojima je priznat status izbjeglice u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. Bitno je istaći da su iz pravnog domašaja ove direktive isključena lica koja posjeduju kvalifikacije za neki drugi oblik međunarodne zaštite. Tu spadaju uživaoci supsidijarne i privremene zaštite, kao i tražioci azila, tj. lica čiji postupak priznanja izbjegličkog statusa nije okončan.²⁹ U periodu nastanka ove Direktive, diferencijacija u pogledu statusa i tretmana izbjeglica u odnosu na ostale uživaocce međunarodne zaštite pravdala se nepostojanjem konsenzusa o definiciji porodice u tadašnjim Evropskim zajednicama.³⁰ Ovaj argument i dalje je validan uzimajući u obzir različita pravna uređenja država članica u domenu porodičnog prava i definisanja pojma porodice. Ipak, važno je ukazati na potencijalne probleme koji se mogu

²⁶ Celine Bauloz, Geraldine Ruiz, "Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?", *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden 2016, p. 241.

²⁷ Thomas Spijkerboer, *Subsidiarity in Asylum Law; The Personal Scope of International Protection*, Bruylant, Brussels 2002, pp. 28-29.

²⁸ "Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification", op. cit.

²⁹ Ibid., Article 3.

³⁰ Commission of the European Communities, "Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification", dostupno na: <http://www.statewatch.org/semdoc/assets/files/commission/COM-2000-624.pdf>, pristupljeno 22.07.2019.

³¹ Ibid.

pojavit će kao rezultat primjene ovakvih rješenja, budući da državama članicama omogućavaju prostor za prekoračenja diskrecionih ovlaštenja. Naime, kao što je navedeno u izvještaju Evropske komisije o primjeni Direktive 2003/86/EC,³¹ ne postoji konkretna odredba kojom bi se spriječilo nesrazmjerno široko tumačenje prava na spajanje porodice, što za posljedicu može da ima snižavanje standarda iz oblasti ljudskih prava na praktično nedozvoljen nivo. Primjera radi, u članu 11 stavu 2 Direktive navodi se da „kada izbjeglica nije u mogućnosti da priloži zvaničnu dokumentaciju kao dokaz o postojanju porodičnih veza, države članice mogu shodno svojim nacionalnim zakonodavstvima da odrede postupak utvrđivanja istih“.³² Iako je ovakvo pravno rješenje opravdano u datim okolnostima, jer su države u obavezi da uspostave određenu kontrolu nad zahtjevima ove vrste radi zaštite sopstvenog poretka, može se postaviti pitanje kakvi su to postupci utvrđivanja porodičnih veza, i da li mogu biti arbitrarni sa aspekta ljudskih prava. Dalje, član 10 stav 3 navodi da države članice *mog*u da dozvole spajanje maloljetnog djeteta sa njegovim/njenim zakonskog starateljima, ili drugim članovima porodice, ukoliko dijete nema bliže srodnike, dok se roditeljima ovakvo pravo *mora* obezbijediti.³³ Dakle, priznavanje ovih prava članovima šire porodice zavisi isključivo od diskrecione volje država članica, što može da bude problematično ukoliko se prethodno ne odrede kriterijumi i uslovi pod kojima će države primjenjivati svoja diskreciona ovlaštenja. Podsjetimo, u predmetnom slučaju *Parlament protiv Savjeta*³⁴ SPEU je naglasio da države članice moraju da primjenjuju Direktivu o spajanju porodice uz puno uvažavanje fundamentalnih ljudskih prava, naročito prava na porodičan život i principa najboljeg interesa djeteta.

Ukoliko se države opredijele za tradicionalno tumačenje pojma porodice, korisnici međunarodne zaštite uživaće ograničen vid zaštite koji je nepovoljniji u odnosu na onaj ustanovljen praksom ESLJP.³⁵ Ovakva rješenja mogu negativno da se odraze na princip najboljeg interesa djeteta, koji je u prvom redu fokusiran na prava samog djeteta, a zatim i na jačinu krvne veze između djeteta i odnosnog lica.³⁶ To bi u kontekstu spajanja porodice značilo da bi jedinstvo porodice, kao glavni aspekt principa najboljeg interesa djeteta, moglo biti ugroženo u netradicionalnoj,

³² “Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the Right to Family Reunification”, op. cit., Article 11(2).

³³ Ibid., Article 10(3).

³⁴ Action for annulment, *European Parliament v. Council of the European Union*, Case C-540/03, 27 June 2006.

³⁵ Bojana Čučković, „Dablin sistem, pravo na spajanje porodice i značaj standarda Evropskog suda za ljudska prava“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 8*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2018, str. 255.

³⁶ Više o principu najboljeg interesa djeteta vid. “The Convention on the Rights of the Child”, op. cit., Article 3.

homoseksualnoj zajednici, zbog nepriznavanja porodičnih prava ovim licima. Sud je još 2010. godine u predmetu *Schalk i Kopf protiv Austrije*³⁷ priznao prava na porodičan život homoseksualnom paru u stabilnoj vezi, na način na koji priznaje parovima heteroseksualnog opredjeljenja, dok je presudom *Gas i Dubois protiv Francuske*³⁸ iz 2012. godine, vodeći se principom najboljeg interesa djeteta, domašaj ovog prava proširio i na homoseksualne partnere sa djecom. Sa stanovišta prakse SPEU, odredbe primarnog zakonodavstva u vezi sa pravima djeteta moraju se striktno tumačiti na način da se maloljetnicima migrantima u svim okolnostima omogući pravo na spajanje porodice, što je potvrđeno u predmetnom slučaju *O. i S. i Mahanmutovirasto*.³⁹ Sada već istorijskom presudom Suda pravde Evropske unije, *A i S*⁴⁰ iz 2018. godine, uspostavljen je najviši standard zaštite nepraćenih maloljetnika u izbjeglištvu i na taj način indirektno omogućeno efektivnije uživanje prava na spajanje porodice.

U Smjernicama za primjenu Direktive 2003/86/EC izdatim od strane Evropske komisije, najbolji interes djeteta navodi kao pravni imperativ, uz uslov da se „polje slobodne procjene ne može koristiti tako da ugrožava glavni cilj ove Direktive, a to je omogućavanje efektivnog spajanja porodice“.⁴¹ S druge strane, Direktiva o spajanju porodice posjeduje i određena rješenja koja su u velikoj mjeri usklađena sa standardima ESLJP. Na primjer, Direktiva ne ograničava pravo na spajanje porodice samo na porodice koje su formirane u državi porijekla. U tom smislu primjenjuje se širi standard koji nalaže da porodica mora biti formirana prije ulaska na teritoriju EU, što, fleksibilnim tumačenjem, može da bude zemlja porijekla, ali i zemlja tranzita.⁴²

Uprkos nekim povoljnim rješenjima, poput odredbe o pozivanju država članica na poštovanje međunarodnopravnih obaveza ili odredbe o izuzimanju izbjeglica iz standardnih proceduralnih uslova koji se primjenjuju na ostale državljane trećih zemalja sa legalnim boravkom u Evropskoj uniji (period čekanja od dve godine, dokaz o ličnim primanjima, adekvatnom smještaju u državi članici, važećem

³⁷ *Schalk and Kopf v. Austria*, predstavka br. 30141/04, presuda od 24.06.2010.

³⁸ *Gas and Dubois v. Austria*, predstavka br. 25951/07, presuda od 15.03.2012.

³⁹ Reference for a preliminary ruling, *O and S v Maahanmuuttovirasto and Maahanmuuttovirasto v L*, Case C-356/11, 6 December 2012.

⁴⁰ Reference for a preliminary ruling, *A and S v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Case C-550/16, 12 April 2018.

⁴¹ European Commission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification", dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0210>, pristupljeno: 12.08.2019.

⁴² Bojana Čučković, „Dablin sistem, pravo na spajanje porodice i značaj standarda Evropskog suda za ljudska prava“, op. cit., str. 256.

zdravstvenom osiguranju i slično), opšti utisak je da Direktiva o spajanju porodice ne može da odgovori na sve izazove sa kojima se uživaoci međunarodne zaštite suočavaju u pogledu ostvarenja ovog prava.

2.1.2. Dablin sistem

Dablin sistem⁴³ utvrđuje državu odgovornu za procesuiranje zahtjeva za azil koji su podnijeti na teritoriji Evropske unije.⁴⁴ Po pravilu, odgovornost će snositi prva država u kojoj je tražilac azila podnio zahtjev, kako bi se izbjeglo podnošenje zahtjeva u više zemalja i samim tim zloupotreba sistema azila, tzv. *asylum shopping*. Prilikom odlučivanja o zahtjevu, država je dužna da ispoštuje hijerarhiju kriterijuma⁴⁵ koji su propisani važećom Dablin Uredbom III,⁴⁶ a odnose se na: I) pristup proceduri za ispitivanje zahtjeva za azil, II) pravo na informaciju i lični intervju, III) posebne garancije koje se priznaju maloljetnicima.⁴⁷ Ono što Uredbu čini naročito važnom jeste činjenica da države članice EU mogu da budu odgovorne za njeno kršenje i pred ESLJP. Iako Uredba III, koja je naslijedila Uredbu II⁴⁸ nije u potpunosti riješila problem neravnomjernog tereta među državama članicama, ipak je uspjela da obezbijedi veći stepen zaštite u pogledu prava na spajanje porodice. Prava djeteta, naročito maloljetnika bez pratnje, su u primarnom fokusu Dablin Uredbe III, kao i prava ostalih osjetljivih kategorija lica (trudnice, novorođenčad, starije osobe i osobe koje boluju od ozbiljnih bolesti), kao i lica čiji članovi porodice već borave u nekoj od zemalja EU. Iz navedenog slijedi da je načelo jedinstva porodice visoko pozicionirano unutar Dablin sistema, te da Uredba Dablin III može da predstavlja utočište ostalim korisnicima međunarodne zaštite koji ne ispunjavaju

⁴³ Dablin sistem uspostavljen je Dablinskom konvencijom 1990. godine. Konvencija je zamenjena Uredbom Dablin II 2003, a od 2013. na snazi je Uredba Dablin III koja se primenjuje na sve države članice Evropske unije, sa izuzetkom Danske.

⁴⁴ Ivana Krstić, Marko Davinić, *Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi*, op. cit., str. 238.

⁴⁵ "Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)", *Official Journal* L180/31, 29 June 2013, Article 7.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Ivana Krstić, Bojana Čučković, „Praksa Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na primenu Dablin regulative“, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, god. 65, knj. 586, br. 12, Udruženje pravnika NR Srbije i Bosne i Hercegovine, Beograd 2016, str. 109.

⁴⁸ "Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national", *Official Journal of the European Union*, L50-1, 25 February 2003.

kriterijume iz Direktive 2003/86 o spajanju porodice. Ipak, ono što je potencijalno problematično jeste definicija porodice koja, iako povoljnija u odnosu na Direktivu o spajanju porodice, otežava ujedinjenje porodice u slučajevima koji se tiču odraslih lica, rođaka ili nevjenčanih partnera koji nisu imali priliku da formiraju stabilnu vezu, uprkos diskrecionim i zavisnim klauzulama koje ostavljaju prostor za određena odstupanja u korist uživaoca međunarodne zaštite.⁴⁹ U predmetu *K. protiv Bundesasylamt*⁵⁰ SPEU je utvrdio da se Dablin III Uredba treba interpretirati sa ciljem omogućavanja spajanja porodice na humanitarnoj osnovi i obezbjeđivanja efektivnog pristupa postupku azila. Međutim, praktična primjena Uredbe može da bude predmet kritike ukoliko dođe do prekoračenja diskrecionih prava, kao što je to slučaj sa prethodno navedenom Direktivom o spajanju porodice. Tome najbolje svjedoči nedavni predmetni slučaj pred ESLJP *Sh.D. i drugi protiv Grčke, Austrije, Hrvatske, Mađarske, Sjeverne Makedonije, Srbije i Slovenije*,⁵¹ u kojem je Sud našao povredu člana 3 Evropske konvencije zbog arbitrarnog pritvaranja maloljetnika bez pratnje kojima je bilo neophodno spajanje sa članovima porodice u Njemačkoj.

2.1.3. Direktiva 2011/95/EU o minimalnim standardima za kvalifikaciju

U kontekstu prava na spajanje porodice i diskrecionih prava država članica neophodno je razmotriti i Direktivu o kvalifikaciji 2011/95/EU koja definiše standarde za kvalifikaciju državljana trećih zemalja za izbjegličku ili supsidijarnu zaštitu. Pravnu osnovu Direktive čini član 78 Ugovora o funkcionisanju EU⁵² koji podstiče harmonizaciju politike azila Evropske unije sa Ženevskom konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951, što je SPEU istakao u predmetu *Salahadin Abdula*.⁵³ Kvalifikaciona direktiva se smatra prvim nadnacionalnim instrumentom koji za cilj ima usaglašavanje standarda supsidijarne zaštite sa standardima izbjegličke zaštite.⁵⁴ Pozivajući se na Stokholmski program, Direktiva izjednačava prava koja proizilaze iz supsidijarne i izbjegličke zaštite. Međutim, stiče se utisak da Konvencija o statusu izbjeglica ipak zauzima centralnu poziciju u Kvalifikacionoj direktivi,⁵⁵ pa

⁴⁹ Ibid., Article 16 “Dependant persons”, Article 17 “Discretionary clauses”.

⁵⁰ Reference for a preliminary ruling, *K v. Bundesasylamt*, Case C-245/11, 6 November 2012.

⁵¹ *Sh.D. and others v. Greece, Austria, Croatia, Hungary, Northern Macedonia, Serbia and Slovenia*, predstava br. 141165/16, presuda od 13.6.2019.

⁵² “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal*, C 326, 26 October 2012.

⁵³ References for a preliminary ruling, *Salahadin Abdula et al. v. Bundesrepublik Deutschland*, C-175/08, 2 March 2010.

⁵⁴ Jane McAdam, “The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime”, *International Journal of Refugee Law*, Volume 17, Issue 3, 2005, pp. 461-516.

⁵⁵ Francesco Cherubini, *Asylum Law in the European Union*, Routledge Research in Asylum, Migration and Refugee Law, London and New York 2015, p. 185.

se s razlogom može postaviti pitanje stvarne jednakosti izbjeglica i lica sa supsidijarnim statusom. S druge strane, odredba Direktive 2011/95/EU o proširenju pojma porodice shodno najboljem interesu djeteta⁵⁶ odraz je pozitivne promjene u shvatanju samog koncepta međunarodne zaštite i prava na spajanje porodice. Međutim, formulacija iste ne pretenduje da postane pravna obaveza, a ujedno ostavlja državama šire polje slobodne procjene, koje može da bude pogodno tlo za nezanemarljiva ograničenja ovog prava.⁵⁷ Ipak, najproblematičniji dio Direktive o kvalifikaciji jeste odredba o sužavanju supsidijarne zaštite na rodni, polni i seksualni osnov.⁵⁸ Autorka Džejn Mekadam s pravom kritikuje ovu odredbu jer dovodi do diskriminacije ostalih kategorija nezaštićenih lica,⁵⁹ koji, *inter alia*, ostaju uskraćeni za pravo na spajanje porodice. Pored toga, pravo na jedinstvo porodice nije direktno navedeno,⁶⁰ već implicitno proizilazi iz odredaba Direktive, što predstavlja dodatni osnov za proizvoljna tumačenja od strane država članica.

3) PRAKSA DRŽAVA ČLANICA – PROPORCIONALNA ILI NE?

Velika migrantska kriza u Evropi tokom 2015. i 2016. godine uslovlila je stvaranje jednog političko-pravnog trenda koji u primarnom fokusu ima zaštitu

⁵⁶ “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, op. cit., Article 19: “It is necessary to broaden the notion of family members, taking into account the different particular circumstances of dependency and the special attention to be paid to the best interests of the child”.

⁵⁷ The European Migration Network, “Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices”, dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf, pristupljeno: 15.8.2019.

⁵⁸ “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, op. cit., Paragraph 30.

⁵⁹ Jane McAdam, “The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime”, op. cit., p. 1.

⁶⁰ “Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted”, op. cit., Article 23(1).

teritorijalnih granica, nacionalne i javne bezbjednosti i nacionalnih političkih interesa. Ovakva politička klima u Evropskoj uniji rezultirala je restriktivnom primjenom nacionalnih politika azila u odnosu na državljane trećih zemalja, a uskraćivanje prava na spajanje porodice korisnicima međunarodne zaštite smatra se najpogodnijim načinom za sprovođenje ovakvih ograničenja.⁶¹ Kod ometanja prava na privatnost, odnosno prava na spajanje porodice, najvažnije je postojanje legitimnog cilja, propisanog članom 8 stavom 2 Evropske konvencije: „ograničenja moraju biti postavljena u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi spriječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih“.⁶² Pored toga, važno je ispoštovati i standard neophodnosti u demokratskom društvu. U tom pogledu države imaju najveći stepen slobodne procjene, jer su unutrašnje vlasti kompetentnije da procjene šta je neophodno u njihovom društvu,⁶³ što je ESLJP potvrdio u predmetu *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.⁶⁴ Pojam „neophodnosti“ odnosi se na nužnu društvenu potrebu koja je proporcionalna legitimnom cilju. Nakon izbijanja migrantske krize 2015. godine, mnoge države članice su upravo pod izgovorom legitimnog cilja i neophodnosti u demokratskom društvu implementirale razna ograničenja koja su velikim dijelom uticala na porodičan život uživaoca međunarodne zaštite. U Njemačkoj je supsidijarna zaštita bila suspendovana od 2016. do 2018. godine zbog masovnog priliva izbjeglica,⁶⁵ a time i onemogućena procedura spajanja porodica. Kipar ne priznaje pravo na spajanje porodice korisnicima supsidijarne zaštite, osim u vrlo opravdanim situacijama, a sličnu praksu slijede i Grčka i Malta priznajući ova prava samo izbjeglicama u smislu Konvencije iz 1951. godine.⁶⁶ Mađarska, s druge strane, priznaje supsidijarnu zaštitu, ali postavlja neproporcionalne uslove (samoizdržavanje, smještaj, zdravstveno osiguranje i sl.), koje korisnici supsidijarne zaštite često ne mogu da ispune. Italija omogućava spajanje porodice, ali tek po dobijanju jednogodišnje boravišne dozvole.⁶⁷ U Danskoj korisnici supsidijarne zaštite mogu da podnesu

⁶¹ Louise H. Storgaard, “National Law Restrictions on Family Reunification Rights of International Protection Beneficiaries from a ECHR/EU Law Perspective”, *Annual Conference St. Cathrine’s College*, University of Oxford 2016, p. 1.

⁶² Ivana Krstić, *Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života: član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Beogradska inicijativa za osnovna prava, Beograd 2006, str. 215.

⁶³ *Ibid.*, str. 226.

⁶⁴ *Handyside v. The United Kingdom*, op. cit.

⁶⁵ Council of Europe, “Family Reunification of Refugees and Migrants in the Council of Europe Member States”, dostupno na: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/20180921-RapportSANDBAEK-EN.pdf>, pristupljeno 20.8.2019.

⁶⁶ The European Migration Network, “Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices”, op. cit.

⁶⁷ *Ibid.*

zahtjev za spajanje porodice po isteku roka od tri godine, dok je za izbjeglice na snazi rok od tri mjeseca.⁶⁸

Ipak, postoje i pojedini primjeri dobre prakse iako su obimno manji. U Belgiji su korisnici supsidijarne zaštite pošteđeni dodatnih uslova za spajanje porodice isto kao i lica sa izbjegličkim statusom.⁶⁹ Poštovanje principa najboljeg interesa djeteta je na zavidnom nivou u Finskoj i Estoniji, gdje se redovno radi na usavršavanju i unapređenju unutrašnjeg sistema azila.⁷⁰ Holandija posjeduje jedinstven sistem za izbjeglice i uživaocce supsidijarne zaštite, koji istovremeno rasterećuje i državni aparat i državljane trećih zemalja, jer ne postoji potreba za dodatnim administrativnim i sudskim procedurama u svrhe izjednačavanja izbjegličkog i supsidijarnog položaja. Ipak, u praksi država članica vidljivi su nedostaci, čak i kada je riječ o naprednim unutrašnjim sistemima azila poput holandskog.⁷¹ U nedavnom predmetnom slučaju *E. protiv Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*⁷² pred SPEU, utvrđeno je da holandske vlasti prevazilaze svoja diskreciona prava prilikom tumačenja Direktive 2003/86 o spajanju porodice. U datom predmetu Holandija je odbila zahtjev za spajanje porodice, iako je u pitanju bilo maloljetno lice, i to zbog nemogućnosti podnosioca zahtjeva da priloži odgovarajuću dokumentaciju kao dokaz starateljstva nad djetetom. Sud je ustanovio neproporcionalno tumačenje Direktive 2003/86, te naglasio da prilikom ispitivanja zahtjeva za spajanje porodice, država članica je dužna da uzme u obzir najbolji interes djeteta.⁷³ Da su ovakvi proceduralni uslovi uglavnom nesrazmjerni mogućnostima uživaoca međunarodne zaštite potvrđuje i Evropska mreža za migracije u svom posljednjem izvještaju.⁷⁴ U izvještaju je procjenjeno da većina država članica prekomjerno tereti budžete podnosilaca zahtjeva, uslovljavajući ih da samostalno snose administrativne troškove ili troškove prevoza do diplomatskog predstavništva države u kojoj žele da ostvare svoje pravo na spajanje porodice, što može da bude teško ako se radi o manjim državama koje nemaju predstavništva u svim zemljama. Takođe, u izvještaju se identifikuje problem nefleksibilne definicije porodice, koji je dominantan u velikom broju država članica.⁷⁵ Još 2012. godine

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Request for a preliminary ruling, *E. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-635/17, 13 March 2019.

⁷³ Ibid., paragraph 7.

⁷⁴ The European Migration Network, "Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices", op. cit.

⁷⁵ Kate Hooper, Brian Salant, "It's a relative: A Cross-Country Comparison of Family Migration Policies and Flows", *Migration Policy Institute*, Washington, DC 2018.

UNHCR je ocijenio da Evropa, uključujući i zemlje Evropske unije, ne može da se pohvali realnim uspjehom u polju prava na spajanje porodice, budući da postoji niz prepreka koje otežavaju ostvarenje ovog prava, a uglavnom su to neadekvatne i neproporcionalne administrativne procedure nametnute od strane država članica.⁷⁶

4) ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U proteklom periodu, države članice su napravile određene iskorake u pogledu zaštite prava na spajanje porodice uživaoca međunarodne zaštite. Iako se čini da Evropska unija nikada nije bila bliža postizanju konsenzusa povodom ključnih pitanja iz ove oblasti poput supsidijarne zaštite ili definicije porodice, i dalje su primjetne značajne razlike u praksi. S jedne strane, instrumenti ZESA i Direktiva 2003/86 o spajanju porodice ne posjeduju dovoljno jake kapacitete kojima bi omogućili efikasno ostvarenje ovog prava, čime se otvara prostor za fleksibilna tumačenja i, nerijetko, prekoračenje diskrecionih prava. Konkretno, ne postoje odredbe koje bi mogle proporcionalniju upotrebu diskrecionih ovlašćenja od strane država. S druge strane, Uredba Dublin III nudi povoljna rešenja, pružajući utočište onim uživaocima međunarodne zaštite koji su isključeni iz domašaja Direktive 2003/86. Ipak, u oba slučaja problematična je oskudna definicija porodice, koja često šteti najboljem interesu djeteta, kao i nedostatak konkretnih smjernica za uživanje i primjenu diskrecionih prava.

Princip solidarnosti, koji je u centralnom fokusu prijedloga Uredbe Dublin IV,⁷⁷ mogao bi poslužiti kao kompenzacija za određene nedostatke unutar postojećeg Dublin sistema, naročito u pogledu proširenja pojma porodice, ukoliko bi se isti primjenio na adekvatan način. Sam pojam porodice i dalje je većinski orijentisan ka tradicionalnom shvatanju, čemu su jednim dijelom doprinijeli i instrumenti ZESA, kao i Direktiva 2003/86, jer ne sadrže odredbe koje bi motivisale države na savremeniji pristup. Pored toga, proceduralni uslovi spajanja porodice koji obavezuju uživaoca međunarodne zaštite često su nesrazmjerni njihovim mogućnostima. U praksi su primjetne nerazumno duge procedure spajanja porodice usljed proizvoljne primjene Dublin Uredbe i akata ZESA, što se suprotstavlja principima proporcionalnosti i neophodnosti u demokratskom društvu. U pogledu prava na spajanje porodice uživalaca supsidijarne zaštite, praksa država članica je neusaglašena, iako je određen napredak na tom polju postignut.

⁷⁶ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, "Realizing the Right to Family Reunification of Refugees in Europe", dostupno na: <https://rm.coe.int/prems-052917-gbr-1700-realising-refugees-160x240-web/1680724ba0>, pristupljeno: 26.8.2019.

⁷⁷ Više o predlogu Uredbe Dublin IV vid. Maja Lukić Radović, Bojana Čučković, "Dublin IV Regulation, The Solidarity Principle and Protection of Human Rights – Step(s) Forward or Backward?", *EU Law in Context – Adjustment to Membership and Challenges of the Enlargement*, 2018.

Autor smatra da postojeći minimalni standardi zaštite lica sa supsidijarnim statusom nisu dovoljni; adekvatnijim rješenjem čini se uvođenje tzv. povoljnijih odredaba (*more favorable provisions*), koje se primjenjuju na lica sa izbjegličkim statusom i koje, *inter alia*, omogućavaju efektivnije uživanje prava na spajanje porodice. Iako postoji opravdana razlika u tretmanu izbjeglica i ostalih uživalaca međunarodne zaštite zbog specifičnosti i osjetljivosti izbjegličkog položaja, važno je težiti ka unapređenju prava svih ostalih kategorija, prvenstveno radi zaštite najboljeg interesa djeteta, ali i zaštite ostalih lica kojima je spajanje sa članom porodice jedina šansa za dalji opstanak.

Shodno navedenom, može se zaključiti da je propuštena šansa za formiranjem fleksibilnijeg i funkcionalnijeg sistema međunarodne zaštite u kojem bi pravo na spajanje porodice bilo efikasnije obezbjeđeno. Iako su prethodno navedene Smjernice za primjenu Direktive o spajanju porodice odraz svijesti o postojanju problema neproporcionalne primjene diskrecionih ovlaštenja od strane država, značajan napredak u tom pravcu i dalje nije postignut zbog nedostatka političke volje. Smjernice ovog tipa trebalo je inkorporisati u tekst Direktive o spajanju porodice na prvom mjestu.

Temelnija zaštita prava na spajanje porodice uživalaca međunarodne zaštite mogla bi se postići pojedinačnim pristupom, odnosno sagledavanjem okolnosti svakog zasebnog slučaja, uprkos postojanju objektivne opasnosti od dugih procedura spajanja porodice. Adekvatna rješenja u ovom trenutku mogu ponuditi opsežne prakse SPEU i ESLJP, budući da se kroz praksu sudova redovno unaprijeđuju standardi iz oblasti zaštite ljudskih prava, samim tim i prava na spajanje porodice. Ono što se postavlja kao prepreka u tom pogledu jeste nepostojanje adekvatnog mehanizma sankcija što otežava implementaciju presuda, naročito u ambijentu u kojem je prisutan manjak političke volje i saradnje. S obzirom na postojeća pravna rješenja unutar Evropske unije, ali i aktuelne političke stavove država članica, teško je očekivati značajniju harmonizaciju nacionalnih politika i praksi u oblasti prava na spajanje porodice uživaoca međunarodne zaštite u skorijem periodu.

5) LITERATURA

Aristotle, *The Nicomachean Ethics: Book III*, Ch. 10-12.

Alexy, Robert, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, Oxford 2002.

Cherubini, Francesco, *Asylum Law in the European Union*, Routledge Research in Asylum, Migration and Refugee Law, London and New York 2015.

Eric, Engle, "The History of the General Principle of Proportionality: an Overview", *10 Dartmouth Law Journal*, 1-11, 2012, p. 4.

- Greer, Steven, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2000.
- Krstić, Ivana, Davinić, Marko, *Pravo na azil – međunarodni i domaći standardi*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013.
- Krstić, Ivana, *Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života: član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Beogradska inicijativa za osnovna prava, Beograd 2006.
- Ronald, Dworkin, *Takings Rights Seriously*, London, Bloomsbury 2011.
- Spijkerboer, Thomas, *Subsidiarity in Asylum Law; The Personal Scope of International Protection*, Bruylant, Brussels 2002.
- Bauloz, Celine, Ruiz, Geraldine, "Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection?", *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden 2016.
- Čučković, Bojana, „Dablin sistem, pravo na spajanje porodice i značaj standarda Evropskog suda za ljudska prava“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 8*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2018.
- Čučković, Bojana, „Pravo na azil u praksi Suda pravde Evropske unije“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 5*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015.
- Storgaard, H. Louise, "National Law Restrictions on Family Reunification Rights of International Protection Beneficiaries from a ECHR/EU Law Perspective", *Annual Conference St. Catharine's College*, University of Oxford 2016.
- Hooper, Kate, Salant, Brian, "It's a relative: A Cross-Country Comparison of Family Migration Policies and Flows", *Migration Policy Institute*, Washington, D.C. 2018.
- Inga, Vezmar Barlek, „Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Evropske unije“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* v. 38, br. 1, 2017.
- Krstić, Ivana, Čučković, Bojana, „Praksa Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na primenu Dablin regulative“, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, god. 65, knj. 586, br. 12, Udruženje pravnika NR Srbije i Bosne i Hercegovine, Beograd 2016.
- Lukić, Radović, Maja, Čučković, Bojana, "Dublin IV Regulation, The Solidarity Principle and Protection of Human Rights – Step(s) Forward or Backward?", *EU Law in Context – Adjustment to Membership and Challenges of the Enlargement*, 2018.
- McAdam, Jane, "The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime", *International Journal of Refugee Law*, Volume 17, Issue 3, 2005.

Wolf Sauter, "Proportionality in the EU law: A Balancing Act?", *TILEC Discussion Paper* No. 2013-003, 2013.

DISCRETIONARY POWERS OF THE EU MEMBER STATES IN TERMS
OF FAMILY REUNIFICATION RIGHTS OF INTERNATIONAL
PROTECTION BENEFICIARIES

Summary: Following the outbreak of the European migration crisis in 2015, the Member States of the European Union started imposing certain limitations on the right to family reunification of international protection beneficiaries with the aim of protecting their national securities and territorial integrities. In a considerable number of cases, the Member States used their discretionary powers disproportionately, which adversely affected the international protection beneficiaries. With regard to the proportionality of discretionary powers, it is necessary to analyse relevant instruments of the EU secondary legislation (Family Reunification Directive, Qualification Directive and the current Dublin III Regulation) but also their practical implementation by the Member States. The analysis conducted stipulates that the EU offers an incomplete legal framework, thus leaving an open space for different interpretations. Additionally, the lack of political will among the Member States has created an incoherent approach in terms of i) definition of a family, ii) the status of subsidiary protection beneficiaries and iii) procedural conditions for family reunification. In the absence of an adequate approach, the case-law of the CJEU and the ECHR continues to play a significant role in contributing to the system of international protection in the Union. However, the lack of implementation mechanisms remains a significant issue. The Member States and the Union could improve their policies and overcome existing obstacles by redefining their goals and legislations, along with harmonization of national practices in accordance with court verdicts. Nevertheless, poor political cooperation seems to be the greatest obstacle at this point.

Key words: Family Reunification Directive, best interest of the child, international protection, proportionality principle, discretionary powers, subsidiary protection, Dublin system.