

Anastasija Đurović

Aleksandra Kugić

Valentina Zlatković

Milica Simić

Stevan Kostić<sup>1</sup>

## **PRAVO IZBEGLICA I TRAŽILACA AZILA NA SPAJANJE PORODICE – MEĐUNARODNI I DOMAĆI STANDARDI**

### **APSTRAKT**

U radu se analizira da li i na koji način, odnosno u kom obimu, najznačajniji međunarodnopravni instrumenti univerzalnog i regionalnog karaktera priznaju pravo na spajanje porodice izbeglicama i tražiocima azila, kao i drugim kategorijama lica u potrebi za međunarodnom zaštitom. Centralni deo rada sadrži analizu odabranih slučajeva u kojima je Evropski sud za ljudska prava odlučivao o spajanju članova porodice osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom i njihovom pravu na jedinstvo porodice kao elementu prava na poštovanje porodičnog života utvrđenog čl. 8 EKLjP. Biće ispitano da li je pristup ESLjP u dosadašnjoj praksi bio ujednačen prilikom ocenjivanja određenih okolnosti poput uzrasta deteta, jačine uspostavljenih veza sa zemljom porekla i zemljom prijema, kao i jačine veza između članova porodice. Takođe, kroz navedene slučajeve biće analizirano i da li je Sud do sada uspevao da uspostavi ravnotežu između načela suverenosti i načela jedinstva porodice. U drugom delu rada pruža se uvid u normativni okvir Republike Srbije.

Ključne reči: osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom, jedinstvo porodice, spajanje porodice, Evropski sud za ljudska prava, Evropska konvencija o ljudskim pravima

---

<sup>1</sup> Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu: [adjurovic.ius@gmail.com](mailto:adjurovic.ius@gmail.com), [kugicaleksandra@gmail.com](mailto:kugicaleksandra@gmail.com), [valentinazlatkovic@gmail.com](mailto:valentinazlatkovic@gmail.com), [msmilicasimic367@gmail.com](mailto:msmilicasimic367@gmail.com), [stevankostic96@gmail.com](mailto:stevankostic96@gmail.com)

## UVOD

Životne okolnosti osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom često dovode do ugrožavanja ili povrede njihovih ljudskih prava i osnovnih sloboda, pri čemu kategoriji posebno ugroženih pripada pravo na poštovanje porodičnog života. Pojava do koje neretko dolazi u međunarodnim migracijama jeste razdvajanje porodice koje može nastupiti iz različitih razloga. Iako su subjekti migracionih procesa različite kategorije lica, zajedničko za sve jeste da razdvajanje porodice za posledicu ima povredu prava na poštovanje porodičnog života koje je garantovano brojnim međunarodnim aktima univerzalnog i regionalnog karaktera.

U cilju sticanja detaljnijeg uvida u problematiku ovog pitanja, smatramo adekvatnim izlaganje konkretnog slučaja u kojem je došlo do razdvajanja porodice. Naime, Šafik je odlučio da pobjegne iz Avganistana onog dana kada mu se čovek pojavio u radionici i zapretio smrću ukoliko mu ne da ruku svoje trinaestogodišnje ćerke na ime otplate porodičnog duga. Porodica je otišla u Tursku, a zatim otplovila u Grčku, odakle su pokušali da nastave put dalje. Međutim, na tom putu susreli su se sa novim problemom – razdvojili su se dok su pokušavali da pređu granicu. Ova petočlana porodica je bila deo grupe koju su krijumčari smestili u dva kombija koja su noću putovala do severne granice Grčke i Severne Makedonije. Policijska patrola je zaustavila njihove kombije nadomak granice i svi su se razbežali po obližnjoj šumi. U metežu koji je nastao, starija deca, Moždah, 13, i Mangal, 8, su mislila da prate roditelje, da bi tek kasnije shvatili da su ih izgubili iz vidokruga. Bili su uplašeni i dezorijentisani, te su se pridružili drugoj porodici iz Avganistana sa kojom su prešli granicu, a potom su nastavili put do Srbije. Šafik i njegova žena, Gazal, skoro dve nedelje nisu znali gde su im deca. Terenski radnici UNHCR-a su pronašli Moždaha i Mangala iscrpljene i prestrašene u Subotici, gradu na severu Srbije blizu granice sa Mađarskom. Deci je dodeljen staratelj i poslani su u jednu od četiri ustanove za smeštaj dece bez pratnje u Srbiji. Nekoliko dana kasnije, Šafik, Gazal i najmlađe dete su stigli u prihvatni centar za izbeglice u Beogradu i ispričali jednom partneru UNHCR-a šta se dogodilo. „Kada smo pročitali njihove lične podatke i podatke o njihovoj deci, ubrzo smo shvatili da je reč o deci koju su drugi terenski radnici UNHCR-ove mreže pronašli u Subotici,” izjavio je pomoćnik za zaštitu dece iz UNHCR-a. UNHCR i njegovi partneri su u saradnji sa srpskom Vladom preduzeli mere da spoje porodicu. Za

Gazal je to još uvek bolna uspomena. „Nismo znali ništa skoro dve nedelje,” priseća se, „bila sam očajna.” „U redu je”, teši je Šafik, „Svi smo ponovo na okupu.”<sup>2</sup>

Navedena priča ima srećan kraj, iako kod mnogih drugih to nije slučaj, i pruža dobar uvid u probleme sa kojima se različite kategorije lica u potrebi za međunarodnom zaštitom suočavaju prilikom razdvajanja članova porodice.

Na početku rada biće analiziran pojam osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom i različite kategorije istih, kao i način na koji međunarodnopravni instrumenti univerzalnog i regionalnog karaktera regulišu njihovo pravo na poštovanje porodičnog života i jedinstvo porodice. Zatim će kroz adekvatne slučajeve pred Evropskim sudom za ljudska prava biti objašnjene prepreke koje se javljaju u praksi, a u vezi sa spajanjem porodice. U radu će biti ispitano i to da li su države imale uspeha u uspostavljanju ravnoteže između načela suverenosti države i načela jedinstva porodice i koji je od ova dva načela u jurisprudenciji ESLJP stekao primat. Analiziraće se okolnosti koje ESLJP smatra relevantnim prilikom odlučivanja o tome da li je došlo do narušavanja porodičnog života između članova porodice, pri čemu se naglasak stavlja na porodični život između roditelja i dece. Takođe, posebna pažnja će biti posvećena standardima koje je Sud u svojoj dosadašnjoj praksi ustanovio. Na kraju rada biće analiziran normativni okvir Republike Srbije.

## POJAM OSOBA U POTREBI ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM I RAZLIČITE KATEGORIJE ISTIH

Osoba može biti u potrebi za međunarodnom zaštitom ukoliko se plaši povratka u zemlju porekla usled opasnosti od progona ili ozbiljne povrede zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi.<sup>3</sup> U okviru pojma „osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom“ treba razlikovati nekoliko kategorija lica, i to izbeglice, korisnike supsidijarne zaštite, korisnike privremene zaštite, kao i lica kojima se pruža zaštita iz humanitarnih razloga. Konvencija o statusu izbeglica (1951) u članu 1/A/2 pojam „izbeglice“ definiše kao lice koje se nađe izvan države porekla zbog opravdanog straha od progona po jednom od pet osnova:

---

<sup>2</sup> UNHCR Srbija, Ponovo skupa, dostupno na: <https://www.unhcr.org/rs/13815-ponovo-skupa.html>, 1.12.2022.

<sup>3</sup> UNHCR Poland, Accessing International Protection, dostupno na: <https://help.unhcr.org/poland/accessing-international-protection/>, 30.11.2022.

rasa, vera, nacionalnost, političko mišljenje ili pripadnost određenoj društvenoj grupi.<sup>4</sup> Korisnici supsidijarne zaštite jesu stranci koji bi u slučaju povratka u državu porekla ili državu uobičajenog boravišta bili izloženi trpljenju ozbiljne nepravde i koji ne mogu ili koji se zbog takve opasnosti ne žele staviti pod zaštitu te države, iz kog razloga im država prijema odobrava ovaj oblik zaštite.<sup>5</sup> Stvarni rizik od trpljenja ozbiljne nepravde mogu predstavljati pretnja smrtnom kaznom ili pogubljenjem; mučenje, nečovečno ili ponižavajuće postupanje; ozbiljna i individualna pretnja po život izazvana nasiljem opštih razmera u situacijama oružanog sukoba, međunarodnog ili unutrašnjeg karaktera. Sa druge strane, privremena zaštita se odobrava u slučaju masovnog priliva raseljenih lica koja se ne mogu vratiti u državu svog porekla ili državu uobičajenog boravišta.<sup>6</sup> Nadležni državni organ odobrava boravak na osnovu humanitarne zaštite, pri čemu kao relevantne okolnosti uzima zdravstvene razloge, porodične veze, razmatra da li se u konkretnom slučaju radi o žrtvama krivičnih dela ili žrtvama trgovine ljudima.

Takođe, u ovom delu treba objasniti i razliku između pojmova „tražilac azila“ i „azilant“. Tražilac azila je lice koje je podnelo zahtev za azil na teritoriji određene države o kojem nije doneta pravosnažna odluka, dok je azilant stranac kojem je odobreno pravo na utočište ili supsidijarnu zaštitu odlukom nadležnog državnog organa.

#### DA LI I NA KOJI NAČIN MEĐUNARODNOPRAVNI INSTRUMENTI PRIZNAJU PRAVO NA JEDINSTVO PORODICE OSOBAMA U POTREBI ZA MEĐUNARODNOM ZAŠTITOM?

Različiti instrumenti međunarodnog prava, kako univerzalnog tako i regionalnog karaktera, bilo na neposredan ili posredan način, priznaju pravo na jedinstvo porodice osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom.

---

<sup>4</sup> Covention Relating to the Status of Refugees, *United Nations Treaty Series*, Vol. 189, 28 July 1951, čl. 1.

<sup>5</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018, čl. 2 st. 1 tč. 8.

<sup>6</sup> *Ibid.*, čl. 2 st. 1 tč. 9.

## Pravo na jedinstvo porodice u međunarodnom normativnom okviru univerzalnog karaktera

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948) u svom čl. 16 st. 3 kaže da je porodica „prirodna i osnovna ćelija društva“ koja „ima pravo na zaštitu države i društva“.<sup>7</sup> Iako deklaracija sama po sebi nije pravno obavezujuća, ona ipak ustanovljava određene obaveze država, posebno u pogledu nemešanja u porodične odnose bez opravdanog razloga i legitimne svrhe.<sup>8</sup>

Jedan od glavnih instrumenata koji štiti ljudska prava usvojen od strane Ujedinjenih nacija (UN), a koji istovremeno pruža zaštitu porodici kao osnovnoj ćeliji društva u čl. 23 jeste Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.<sup>9</sup> Ovaj akt u čl. 17 pruža zaštitu od proizvoljnog i nezakonitog mešanja u porodični život svakog pojedinca, bez obzira na njegov migracioni status.<sup>10</sup> Iako se sam Pakt ne bavi migracionim pitanjima, njegove odredbe su primenljive i na slučajeve u kojima su subjekti migranti i tražioci azila, upravo zbog toga što pruža zaštitu svakom pojedincu bez obzira na njegov migracioni status. Konvencija o statusu izbeglica (1951) na posredan način u čl. 12 uređuje pravo na spajanje porodice i to na način da države ugovornice obavezuje da poštuju prava koja proističu iz ličnog statusa, a koja je izbeglica ranije stekla, pri čemu se poseban akcenat stavlja na prava koja nastaju iz braka. Treba istaći da se ovaj član odnosi samo na prava lica kojima je status priznat, a ne i na ona čiji je zahtev za azil u postupku.<sup>11</sup>

Konvencija UN o pravima deteta (1989) predstavlja još jedan važan izvor međunarodnog prava koji pruža zaštitu porodici kao entitetu, imajući u vidu činjenicu da slučajevi u kojima dolazi do mešanja u porodične odnose ili do remećenja jedinstva porodice mogu proizvesti brojne negativne posledice kod dece. Porodica se u navedenom instrumentu određuje kao osnovna jedinica društva, pri čemu se ističu uloga i značaj prirodne sredine za razvoj i blagostanje svih njenih članova, a

---

<sup>7</sup> UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 Decembar 1948, 217 A (III), čl. 16 st. 3.

<sup>8</sup> Detaljno, Mark Rohan, “Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights’ Family Reunification Jurisprudence”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 15, 2014, 351.

<sup>9</sup> UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, *United Nations Treaty Series*, čl. 23.

<sup>10</sup> *Ibid.*, čl. 17.

<sup>11</sup> Detaljno, B. Čučković, “Pravo izbeglica i tražilaca azila na poštovanje porodičnog života u međunarodnom pravu – od načela suverenosti države ka načelu jedinstva porodice?”, *Pravni život*, br. 12, 2018, 147–164.

posebno dece. Posebno relevantni članovi Konvencije o pravima deteta za jedinstvo porodice i ponovno ujedinjenje njenih članova jesu čl. 9, 10, 16 i 22.<sup>12</sup>

Još jedan međunarodnopravni dokument štiti porodicu kao celinu, ali je za razliku od prethodno navedenih specijalizovan za oblast migracija. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990) posebno ističe značaj porodičnog života u procesu migracija jer razdvojenost porodice utiče kako na radnike migrante, tako i na članove njihovih porodica. Čl. 44 utvrđuje obavezu država ugovornica da preduzmu odgovarajuće mere u cilju zaštite osiguranja celovitosti porodice radnika migranata, kao i da olakšaju ponovno spajanje porodica razdvojenih usled migracionih kretanja, preduzimajući mere koje smatraju potrebnim i koje su u domenu njihovih kompetencija.<sup>13</sup> Iako Konvencija u čl. 3 određuje lica na koja se njene odredbe ne odnose i pri tome, između ostalih, navodi izbeglice i osobe bez državljanstva, ipak treba imati na umu da iz nje proizlaze opšta načela čija je primena moguća u većini migracionih okolnosti.<sup>14</sup>

## Pravo na jedinstvo porodice u instrumentima regionalnog karaktera

### *Savet Evrope*

Na nivou Saveta Evrope važnu ulogu imaju preporuke Parlamentarne skupštine i Komesara za ljudska prava, ali svakako najznačajniji instrument u oblasti zaštite ljudskih prava uopšte, a samim tim i prava na jedinstvo porodice, jeste Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Čl. 8 priznaje se pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.<sup>15</sup> Međutim, treba istaći činjenicu da se Konvencija ne bavi neposredno položajem osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom i njihovim pravom na spajanje porodice, ali su države ugovornice u obavezi, na osnovu čl. 1 EKLJP, da svakom licu koje se nađe unutar njihovih jurisdikcija garantuju prava i slobode određene EKLJP, a samim tim i osobama u potrebi za međunarodnom zaštitom. U

---

<sup>12</sup> UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, *United Nations, Treaty Series*, čl. 9, 10, 16, 22.

<sup>13</sup> UN General Assembly, International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families: resolution / adopted by the General Assembly, 18 December 1990, A/RES/45/158, čl. 44.

<sup>14</sup> *Ibid.*, čl. 3.

<sup>15</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *Council of Europe Treaty Series*, vol. 5, 4 November 1950, čl. 8.

slučaju povrede čl. 8 mogu podneti odgovarajuću predstavku pred Evropskim sudom za ljudska prava sa sedištem u Strazburu.

### *Evropska unija*

Na nivou Evropske unije pitanje spajanja porodice reguliše Direktiva 2003/86 Evropske unije o pravu na spajanje porodice državljana trećih zemalja, koja u posebnoj glavi sadrži odredbe o spajanju lica kojima je priznat izbeglički status u nekoj od država članica. Polje njene primene je prilično ograničeno budući da se odnosi samo na kategoriju migranata koji legalno borave na teritoriji države članice EU. Migranti u tom smislu moraju ispunjavati određene uslove i imati boravišnu dozvolu izdatu od strane države članice sa rokom važenja od godinu ili više dana, kao i osnovane izglede za dobijanje prava na stalno boravište.<sup>16</sup> Iz ovoga proizlazi zaključak da se na prava utvrđena Direktivom ne mogu pozivati osobe u potrebi za međunarodnom zaštitom čiji status nije regulisan, a to su osobe kojima je dodeljen privremeni boravak u državi članici ili o čijim zahtevima za azil još uvek nije odlučeno. Direktiva u čl. 4 predviđa da samo migrant, njegov supružnik i njihova maloletna deca uživaju pravo na spajanje porodice, uz ostavljanje mogućnosti državama članicama da svojim nacionalnim zakonodavnim okvirom prošire krug imalaca ovog prava.<sup>17</sup>

Imajući u vidu činjenicu da se Direktiva EU o spajanju porodice ne primenjuje na lica koja uživaju druge oblike međunarodne zaštite, poput supsidijarne, privremene ili humanitarne zaštite, niti tražioce azila, rešenje je potraženo u aktima Zajedničkog evropskog sistema azila, najpre u „Dablinskoj uredbi“, koja uređuje pravila o odgovornosti za zahteve za azil podnete državama članicama EU. Na osnovu navedenog, nameće se zaključak da u pravu Evropske unije nesumnjivo postoji pravna praznina u pogledu regulisanja situacija u kojima osobe u potrebi za drugim oblicima međunarodne zaštite nastoje da dovedu člana svoje porodice na teritoriju države članice

---

<sup>16</sup> Lj. Tintor, „Pravo osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom na jedinstvo porodice – (Ne)Ujednačen pristup Evropskog suda za ljudska prava“, *Eudaimonia*, br. 5, 2021, 122.

<sup>17</sup> 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, čl. 4.

Unije, ali jednako tako i kada se radi o razdvajanju porodice navedenih kategorija lica usled obaveznog izvršenja odluke o prinudnom vraćanju u zemlju porekla.<sup>18</sup>

## ULOGA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U UNAPREĐENJU PRAVA NA SPAJANJE PORODICE IZBEGLICA I TRAŽILACA AZILA

Zašto je uloga Evropskog suda za ljudska prava tako velika?

Evropska konvencija o ljudskim pravima, članom 8 daje polaznu tačku Evropskom sudu za ljudska prava (ESLjP) pri formiranju njegove prakse u oblasti prava na spajanje sa porodicom izbeglica i tražilaca azila. Pored člana 8, ESLjP se, pri donošenju svojih odluka, oslanja i na član 14.

Dok sa jedne strane EKLjP, članom 8<sup>19</sup>, garantuje svima, pa i ugroženim kategorijama lica, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, te nemešanje od strane javnih vlasti u isto ukoliko to pak nije u skladu sa zakonom, sa druge navodi izričitu zabranu diskriminacije u bilo kom obliku (član 14<sup>20</sup>).

S obzirom na ova dva, ali i mnoge druge članove Konvencije, ESLjP je doneo veliki broj presuda i time ustalio svoje glavne standarde u oblasti spajanja sa porodicom. Baveći se pitanjima različitih kategorija lica, ne samo migranata, već i tražilaca azila, te izbeglica koje su dobile status, Sud je primenjivao različita načela<sup>21</sup> i standarde pri donošenju svojih odluka.

U nastavku teksta detaljnije će se ukazati na neke od glavnih standarda Suda, kao i na samu činjenicu da se širina prava na spajanje sa porodicom veoma razlikuje od kategorije do kategorije. Prema mišljenju Suda, iako su i tražioci azila u nepovoljnom i neizvesnom položaju, izbeglicama, kao ranjivoj kategoriji lica, treba pružiti veću podršku i o njihovim zahtevima razmatrati po hitnom

---

<sup>18</sup> B. Čučković, „Dablin sistem, pravo na spajanje porodice i značaj standarda Evropskog suda za ljudska prava“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, S. Lilić, knjiga 8, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2019, 254-257.

<sup>19</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, *Council of Europe Treaty Series*, vol. 5, 4 November 1950, čl. 8.

<sup>20</sup> *Ibid.*, čl. 14.

<sup>21</sup> N. Mole, I. Krstić, M. Papadouli, B. Čučković, A. Tidona, O. Waddell, *Priručnik o međunarodnim i evropskim standardima u oblasti azila i migracija*, Aire centar i Međunarodna organizacija za migracije, Beograd 2019, 145-147.



postupku. Nekim licima, koja podnesu zahtev za azil, ponekad se umesto azila daje određen vid zaštite (supsidijarna, humanitarna, privremena), što takođe ukazuje na različita mišljenja Suda prilikom razmatranja konkretnih slučajeva.

## Spajanje porodica tražilaca azila

### *Nerešen migrantski status kao prepreka spajanju*

Prilikom donošenja odluke o spajanju porodica izbeglica i tražilaca azila, ESLJP se vodi idejom o uspostavljanju „pravične ravnoteže između konkurentnih interesa pojedinaca i zajednice kao celine; i da u oba konteksta država uživa određen stepen slobodne procene.“<sup>22</sup> Kada je reč o tražiocima azila kao kategoriji lica koja podnosi zahtev za spajanje porodice, ono što je veoma specifično za njih jeste činjenica da njihov migrantski status, u momentu kada oni podnose zahtev za spajanje porodice, još uvek nije rešen. Ponekad su potrebne godine da se okonča postupak azila, a ponekad je njegov ishod negativan po izbeglice. Zbog toga, često preteže javni interes država koje odbijaju zahteve tražilaca azila za spajanjem, iz razloga ilegalnog boravka tih lica na njihovim teritorijama, nad interesima pojedinaca. Treba imati u vidu da i Evropski sud stoji pri stavu da, prilikom odlučivanja o zahtevu za spajanje, domaći sudovi treba strože da cene pojedinosti svakog slučaja, te da je neophodno postojanje izuzetnih okolnosti koje bi dovele do pozitivne odluke o spajanju.<sup>23</sup>

Dobar pokazatelj takvog stava jeste slučaj *Omoredži i drugi protiv Norveške*. Naime, nakon odbijanja njegovog zahteva za azil, prvi podnosilac predstavke je nastavio da živi nekoliko godina u Norveškoj, potpuno ilegalno. Sud teži da podržava odluke o deportaciji takvih lica, navodeći da je neophodno postojanje izuzetnih okolnosti koje bi opravdale ilegalan boravak izbeglica na teritoriji države prijema. Bez obzira na to što su podnosioci predstavke zasnovali porodičan život u trenutku kada je status prvog podnosioca bio neizvestan, Sud je utvrdio da ne postoje ni

---

<sup>22</sup> ESLJP, *Tukabo-Tekle i drugi protiv Holandije*, predstavka br. 60665/00, presuda od 1. marta 2006, par. 42. To ne znači „opštu obavezu države da poštuje izbor zemlje bračnog para za njihovo bračno prebivalište niti da dozvoli spajanje porodice na svojoj teritoriji“, već da „obim obaveze države da primi rođake lica koji borave na njenoj teritoriji zavisi od posebnih okolnosti tih lica kao i od opšteg interesa. Faktori koje treba uzeti u obzir u ovom kontekstu su stepen do kog bi porodični život bio poremećen, obim veza među državama ugovornicama, postojanje nepremostivih prepreka porodica tih lica da žive u zemlji porekla i da li postoje faktori kontrole imigracije (na primer, istorija kršenja imigracionih zakona) ili razmatranja od javnog interesa koje ide u prilog isključenju.“ (ESLJP, *Ženes protiv Holandije*, predstavka br. 12738/10, presuda od 3. oktobra 2014, par. 107)

<sup>23</sup> ESLJP, *Kaplan i drugi protiv Norveške*, predstavka br. 32504/11, presuda od 24. jula 2014, par. 68.

nepremostive prepreke za ponovno zasnivanje porodičnog života u zemlji porekla, te da, zbog svega navedenog, nema kršenja člana 8 Konvencije.<sup>24</sup>

Primer okolnosti koju Sud smatra izuzetnom, i stoga podobnom da se dozvoli podnosiocu zahteva spajanje sa njegovom porodicom, jeste postojanje teške bolesti. U slučaju *Kaplan i drugi protiv Norveške*, podnosioci predstavke su produžili boravak u zemlji prijema uprkos tome što njihov migrantski status nije bio rešen, a njihovi zahtevi za azil su bili odbijeni. Dodatna otežavajuća okolnost ovog slučaja jeste i činjenica da je prvi podnosilac predstavke bio 2 puta osuđivan u zemlji prijema, za krivično delo teške telesne povrede i za brzu vožnju. Međutim, tokom njihovog boravka u zemlji prijema, prvi i drugi podnosilac predstavke su dobili ćerku koja pati od retkog i teškog oblika autizma. Bolest devojčice i potreba za njenom posebnom negom u zemlji prijema, a u skladu sa njenim najboljim interesom, jeste jedna od tih izuzetnih okolnosti zbog kojih je Sud utvrdio da je u ovom slučaju došlo do kršenja člana 8 Konvencije.<sup>25</sup>

#### *Uloga uzrasta dece i uspostavljenih veza sa zemljom porekla prilikom donošenja odluke o spajanju porodice*

U praksi ESLJP su prisutne različite odluke u zavisnosti od pojedinosti svakog konkretnog slučaja. Čini se da su neke od najvažnijih okolnosti, koje sud uzima u razmatranje prilikom donošenja odluke, uzrast deteta kao i postojanje jakih kulturnih i društvenih veza dece tražilaca azila sa zemljom porekla.

Tako u slučaju *Gul protiv Švajcarske*, podnosilac predstavke je tražio spajanje porodice sa svojim maloletnim sinom E. koji je još uvek bio u Turskoj. Sud je izneo stav da ne postoje nepremostive prepreke koje bi onemogućile porodicu podnosioca predstavke da ponovo zasnuje porodični život u Turskoj, pogotovo s obzirom na činjenicu da E. ceo život živi u Turskoj i dobro poznaje njihov

---

<sup>24</sup> ESLJP, *Omoređi i drugi protiv Norveške*, predstavka br. 265/07, presuda od 31. jula 2008. Prvi podnosilac predstavke je izbeglica nigerijskog porekla, drugi podnosilac predstavke je njegova supruga, državljanica Norveške, a treći je njihova ćerka.

<sup>25</sup> ESLJP, *Kaplan i drugi protiv Norveške*, predstavka br. 32504/11, presuda od 24. jula 2014. Prvi podnosilac predstavke je izbeglica iz Turske, njegova žena i dva sina, svi poreklom Kurdi a rođeni u Turskoj. Nakon što je prvom podnosiocu predstavke odbijen zahtev za azil, nastavio je da boravi na teritoriji Norveške, gde je učinio krivično delo i prekršaj.

jezik, kulturu i običaje, te da bi najadekvatnije bilo da svoj porodični život ponovo uspostave u Turskoj. Sud je utvrdio da nije bilo kršenja člana 8 Konvencije.<sup>26</sup>

Nasuprot tome, u slučaju *Berhab protiv Holandije*<sup>27</sup>, Sud je utvrdio da je došlo do kršenja člana 8 Konvencije budući da postoji nesrazmera između upotrebljenih sredstava proterivanja podnosioca predstavke, i time prekidanja porodične veze između njega i njegove maloletne ćerke, i legitimnog cilja u očuvanju javnog interesa ka kojem se težilo. Budući da je devojčica rođena u Holandiji, da poznaje jezik, kulturu i običaje te zemlje, i da ceo život živi u Holandiji, spajanje porodice u Holandiji bi bio najadekvatniji način za održavanje porodičnih veza između oca i ćerke.<sup>28</sup>

Međutim, u slučaju *El Hatet protiv Švajcarske*, podnosilac predstavke je tražio spajanje porodice sa svojim maloletnim sinom koji je u tom trenutku živio u Egiptu. Domaći sudovi su utvrdili da je u najboljem interesu deteta da njegov sin ostane u Egiptu, uz svoju majku, pogotovo s obzirom na okolnosti da on ima jake društvene, kulturne i jezičke veze sa zemljom porekla, te da ima 15 godina i da bi mu asimilacija u novoj zemlji bila znantno otežana. Iako su u ovom slučaju uzrast deteta i uspostavljene društvene i kulturne veze sa zemljom porekla u suprotnosti sa zaključkom da bi njegovo preseljenje u Švajcarsku bilo u njegovom najboljem interesu, Evropski sud je, pak, utvrdio povredu člana 8 Konvencije. Sud je dao obrazloženje da domaće vlasti nisu u dovoljnoj meri uzele u obzir najbolji interes deteta, suprotno zahtevima međunarodnih konvencija.<sup>29</sup>

Dakle, praksa Evropskog suda je evidentno neujednačena. Ne postoji formula po kojoj se donose sve odluke koje se odnose na tražioce azila, već Sud slobodno procenjuje okolnosti, kao što su

---

<sup>26</sup> ESLjP, *Gul protiv Švajcarske*, predstavka br. 23218/94, presuda od 19. februara 1996. Podnosilac predstavke je turski državljanin, pripadnik naroda Kurda, koji je tražio azil u Švajcarskoj. Nadležni organi su odbili njegov zahtev za spajanje porodice sa njegovim sinovima koji su još uvek bili u Turskoj, navodeći kao razloge loše finansijsko stanje podnosioca predstavke, bolest njegove žene i okolnost da jedan sin ima 18 godina, te da je previše star da bi se efikasno asimilovao u novom društvu.

<sup>27</sup> Podnosilac predstavke je dobio dozvolu za boravak u Holandiji na osnovu braka sa državljanicom Holandije, iz kog su oni dobili ćerku. Međutim, došlo je do razvoda nakon čega je dozvola povučena i podnosilac predstavke je proteran iz Holandije.

<sup>28</sup> ESLjP, *Berhab protiv Holandije*, predstavka br. 10730/84, presuda od 21. juna 1988.

<sup>29</sup> ESLjP, *El Hatet protiv Švajcarske*, predstavka br. 56971/10, presuda od 8. novembra 2016. Prvi podnosilac predstavke je Egipćanin, tražilac azila u Švajcarskoj. Nakon što je njegov zahtev za azil odbijen, podnosilac predstavke se oženio državljanicom Švajcarske i iz tog braka su dobili ćerku. Drugi podnosilac predstavke je sin prvog podnosioca, koji je izrazio zahtev za spajanjem sa ocem. Sud je došao do zaključka da je nerazumno spojiti podnosioca predstavke i njegovog sina u zemlji porekla budući da bi na taj način došlo do razdvajanja sa njegovom ćerkom u Švajcarskoj.

uzrast deteta i jake kulturne i društvene veze sa zemljom porekla, u svakom pojedinačnom slučaju. Međutim, jedan stalni element jeste najbolji interes deteta, koji Sud uvek stavlja u prvi plan.

### Izbeglice koje su dobile status

#### *Da li izbeglice moraju imati verodostojne dokumente?*

Izbeglice se najčešće označavaju kao ranjiva kategorija lica. Oni napuštaju svoje domove, a ponekad i države porekla u velikoj žurbi. Prilikom odlaska, mnogi od njih zaboravljaju ili zapravo nemaju vremena uzeti sve ono što im je potrebno za put. Kao jedan od čestih problema, jeste neposjedovanje ličnih dokumenata, isprava koje potvrđuju bračni status ili roditeljstvo.

S tim u vezi, ESLJP zastupa mišljenje da se izbeglicama treba uvažiti verodostojnost njihovih iskaza i podnetih isprava čak i onda kad za to nema odgovarajućih dokaza. U skladu sa standardima uspostavljenim u slučaju *Tanda –Muzinga protiv Francuske* „kad se predoče informacije koje pružaju osnov za sumnju u verodostojnost iskaza tražilaca azila, pojedinac mora na zadovoljavajući način objasniti navodne netačnosti u tim iskazima, i isto tako podnosilac zahteva snosi odgovornost za davanje odgovarajućeg objašnjenja u pogledu svih relevantnih primedaba koje bi se odnosile na autentičnost predloženih isprava.”<sup>30</sup>

U pomenutom slučaju, podnosilac predstavke podneo je zahtev za vizu za dugoročni boravak za svoju suprugu i troje dece. Podnosilac predstavke je 15 meseci držan u neizvesnosti u pogledu razloga zbog kojih je domaći sud odbio njegov zahtev za spajanje sa porodicom. Isto tako, osporena je verodostojnost odnosa između njega i njegovog sina (roditeljski status). Vlasti su cenile da su izvodi iz matične knjige rođenih lažni.<sup>31</sup> Sud je zauzeo stav da je taj rok bio jako veliki, uzevši u obzir situaciju u kojoj se podnosilac predstavke nalazio, te da je došlo do povrede člana 8. Sud je smatrao da je čekanje kojem je porodica bila izložena zbog procedura i odugovlačenja Francuske, samo još više moglo da pogorša njihov ionako težak položaj izbeglica.

---

<sup>30</sup> ESLJP, *Tanda Muzinga protiv Francuske*, predstavka br. 2260/10, presuda od 10. oktobra 2014, stav 68.

<sup>31</sup> *Ibid.*, stav 22.

ESLjP je u još jednom slučaju protiv Francuske, slučaju *Mugenzi*<sup>32</sup>, istakao da je od velike važnosti da se domaće vlasti uzdrže od kontaktiranja sa vlastima zemlje porekla podnosioca predstavke jer bi to moglo ugroziti bezbednost same izbeglice. U ovom slučaju kao i u prethodnom, postoji problem izvoda iz matične knjige rođenih, dece podnosioca predstavke. Smatralo se da psihološki uzrast dece nije odgovarajući navedenom.<sup>33</sup> Sud je i u ovom slučaju izveo zaključak da je došlo do povrede člana 8, upravo zbog odugovlačenja i neprimerenih rokova Francuske sa jedne strane, i dovođenja izbeglice u opasnost kontaktiranjem matične zemlje porekla sa druge strane.

### *Teške mogućnosti života na drugom mestu*

Isto onako kako se tražioci azila u velikoj meri suočavaju sa problemom teškog života na drugom mestu, možemo reći da su i izbeglice stalno suočene sa testom mogućnosti života drugde. S obzirom na to da su oni prisiljeni da napuste svoje države, kako bi spasili sebe i svoje porodice, teško je prilagoditi se načinu života, kulturi i običajima država koje izbeglicama pruže utočište. To je od velikog značaja kada su u pitanju interesi dece.

Slučaj, *Senigo Longe protiv Francuske*<sup>34</sup>, prikazuje jednu državljanku Kameruna koja je udata za Francuza i traži da joj se omogući da dovede svoju decu kako bi mogla da živi sa njima. Ona je imala zakoni boravak u Francuskoj, ali njen status nije bio do kraja razrešen. Njen zahtev je odbijen uz navadjenje neautentičnosti izvoda iz matične knjige rođenih njene dece. ESLjP je u ovom slučaju ustanovio da odbijanje da se izda viza, samo po sebi nije mešanje, ali činjenica da država nije omogućila pravo na spajanje porodice jeste povreda člana 8. Sud je istakao da su ovom prilikom zanemareni uzrast i interesi dece, kao jako važan faktor pri razmatranju. Ukazao je na neprofesionalnost domaćih sudova prilikom ocene da li deca mogu da žive odvojeno od majke i koliko to uticaj ima na njihovo psihičko stanje.

---

<sup>32</sup> ESLjP, *Mugenzi protiv Francuske*, predstavka br. 52701/09, presuda od 10. oktobra 2014, stav 50. Podnosilac predstavke, državljanin Ruande, Japhet Mugenzi, kome je odbijen zahtev za spajanje sa porodicom ( dvoje dece), ističe da je odluka francuskih vlasti da stupe u kontakt sa njegovom zemljom porekla bila jako neprimerena i rizična.

<sup>33</sup> *Ibid.*, stav br. 51.

<sup>34</sup> ESLjP, *Senigo Longe*, predstavka br. 19113/09, presuda od 10. jula 2014.

Brojni su slučajevi koji daju primere situacija u kojima je izuzetno teško uspostaviti normalan život na drugom mestu, ukoliko porodica nije na okupu. S tim u vezi, Sud iznosi svoj stav da je nekada i jedini način opstanka izbeglica upravo mogućnost života sa celom porodicom.

Da li su standardi Suda isti i za osobe koje uživaju drugi oblik međunarodne zaštite?

### *Pravo na jedinstvo porodice nosilaca supsidijarne zaštite?*

Indikativan je slučaj *M. T. i drugi protiv Švedske*, u kojem su podnosioci predstavke, majka (prvi podnosilac) i njena dva sina (drugi i treći podnosilac predstavke), sirijski državljani. Drugi podnosilac rođen 2000. godine, otputovao je u Švedsku 2016. i po dolasku je podneo zahtev za azil, te dobio supsidijarnu zaštitu.<sup>35</sup> U međuvremenu, drugi podnosilac je napunio 18 godina, te se punoletna osoba više ne smatra kvalifikovanom za spajanje porodice. Podnosioci predstavke nisu ukazali na bilo kakvu posebnu zavisnost jedni od drugih ili poteškoće koje su mogle nastati zbog njihovog odvojenog života. Sud takođe primećuje da najbolji interesi deteta, bilo kog uzrasta, ne mogu predstavljati „adut“ koji zahteva prijem sve dece kojoj bi bilo bolje da žive u državi ugovornici. Da li je Sud postupio ispravno, da li se treba slepo držati standarda najboljeg interesa deteta? Da li Sud odstupa od svojih standarda, i koliko često dominira ovaj standard u odnosu na ostale videćemo u narednim slučajevima.

### *Šta u odnosu na spajanje porodice podrazumeva humanitarna zaštita?*

Kada se radi o osobama koje ne ispunjavaju uslove za dobijanje izbegličke ili supsidijarne zaštite, ali koji beže od različitih situacija koje podrazumevaju postojanje humanitarnog rizika, ESLJP uvek procenjuje „dobrovoljni“ izbor roditelja da se presele, naravno uzimajući u obzir različita

---

<sup>35</sup> ESLJP, *M. T. i drugi protiv Švedske*, predstavka br. 2105/128, presuda od 20. oktobra 2022. U međuvremenu, prvi i treći podnosilac predstavke podneli su zahtev za izdavanje boravišne dozvole za Švedsku, navodeći svoje porodične veze sa drugim podnosiocem predstavke. Treći podnosilac predstavke je dodao da želi da potraži medicinsku negu zbog povrede oka, da studira i da se sjedini sa svojom braćom u Švedskoj. Podnosiocima je odbijen zahtev. Oni su tvrdili da iako je drugi podnosilac predstavke živeo sa svoja dva odrasla brata i tada je imao 17 godina, i dalje mu je bila potrebna majka koja bi ga izdržavala tokom studiranja i budućeg života u Švedskoj.

pitanja jer su izbeglički pokreti po definiciji podstaknuti humanitarnim rizicima, koje nije moguće kontrolisati ili predviđati.<sup>36</sup> U nekim slučajevima ESLjP je morao da razmotri porodice gde je u osnovi predmeta što su roditelji neopozivo odlučili da ostave svoju decu u zemlji porekla, i na taj način odustali od svake ideje koja bi se odnosila na spajanje porodice u budućnosti.

U predmetu *Ahmut protiv Holandije*, podnosilac predstavke koji je imao i holandsko i marokansko državljanstvo tražio je da mu se omogući spajanje porodice, sa sinom koga je ostavio da živi u Maroku.<sup>37</sup> Međutim, njihovi zahtevi u tom smislu odbijeni su po nekoliko osnova, ESLjP je zaključio da je odluka domaćeg suda da odbije zahtev podnosioca bila opravdana iz nekoliko razloga, najpre dobrovoljni očev izbor da se nastani u Holandiji, i mogućnost da se vrati u Maroko i uživa porodični život, a zatim jezičke, kulturne barijere.

Međutim, u predmetu *Tukabo-Tekle protiv Holandije*, ESLjP se suočio s problemom državljanke Eritreje koja je tražila da se njenoj kćerki, koja u tom momentu ima 15 godina dozvoli da joj se pridruži. ESLjP je uvideo da je podnositeljka predstavke oduvek imala nameru da dovede ćerku, da je otišla iz humanitarnih razloga, a najbitnije da postoji opasnost da će ćerka biti udata, i ispisana iz škole, te je ESLjP zaključio da Holandija nije uspela da uspostavi potrebnu ravnotežu i našao povredu člana 8. A zašto? Zato što su procenjene sve okolnosti pojedinačnog slučaja, te je utvrđeno da je majka oduvek imala nameru da se spoji sa svojim detetom, ali najbitnije ESLjP se vodio standardom najboljeg interesa deteta.<sup>38</sup>

### *Pravo na spajanje porodice osoba koje uživaju privremenu zaštitu*

Jedan od retkih slučajeva u kojima je Sud imao priliku da razmatra pravo na spajanje porodice osoba kojima je dodeljena privremena zaštita jeste slučaj *M.A. protiv Danske*.<sup>39</sup> Podnosilac

---

<sup>36</sup> N. Mole, I. Krstić, M. Papadouli, B. Čučković, A. Tidona, O. Waddell, 148.

<sup>37</sup> ESLjP, *Ahmut protiv Holandije*, predstavka br. 21702/93, presuda od 28. novembra 1996. Podnosilac predstavke je napustio svoju ženu i decu u Maroku te se u Holandiji dva puta ponovo ženio, nakon smrti prve supruge u Maroku, podnosilac predstavke je ostao isključivi staralac svoje dece. Dvoje od te dece mogli su da uđu u Holandiju, dok je najstariji sin razvijao profesionalnu karijeru u Maroku, a najmlađi sin, podnosioca predstavke je pokušao da se nastani u Holandiji i živi s podnosiocem predstavke.

<sup>38</sup> ESLjP, *Tukabo-Tekle protiv Holandije*.

<sup>39</sup> ESLjP, *M.A. protiv Danske*, predstavka br. 6697/18, presuda od 09.07.2021. Podnosilac predstavke je pobjegao iz Sirije u januaru 2015. Zatražio je spajanje porodice sa suprugom i dvoje odrasle dece. Deca nisu bila deo postupka pred Sudom. U prijavi supruge podnosioca predstavke je izjavila da nije bolovala od bilo kakve ozbiljne bolesti ili

predstavke je državljanin Sirije. Zahtev se odnosio na odbijanje danskih vlasti da daju ženi podnosioca predstavke boravišnu dozvolu u Danskoj, a posebno je ukazano na okolnost da su osobe poput podnosioca predstavke, koje su dobile „privremenu zaštitu“, bile podvrgnute zakonskom periodu čekanja od tri godine pre nego što im bude odobreno spajanje porodice, dok druge osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u Danskoj nisu bile podvrgnute takvom ograničenju.

Sud je utvrdio povredu člana 8. Konvencije, jer se periodom čekanja od 3 godine zadire u osnovno pravo na porodični život lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i isključene su određene grupe na nesrazmeran način, suprotno onome što se zahteva članom 8. Sud je, međutim, utvrdio da nema potrebe da se posebno razmatra žalba podnosioca predstavke na osnovu člana 14. u vezi sa članom 8. koja govori o zabrani diskriminacije, a s obzirom na to da do različitog tretmana suprotno članu 14. dolazi ako se osobama u sličnim ili uporedivim situacijama pruži povoljniji tretman u smislu prava zaštićenih Konvencijom. Mada je presuda u predmetu *M.A. protiv Danske* značajna zbog toga što Sud potvrđuje da pravo na spajanje porodice uživaju i osobe kojima je dodeljena privremena zaštita, može se primetiti da je Sud, odlukom da ne razmatra navode o povredi člana 14 Konvencije u vezi s članom 8, propustio priliku da razreši pitanje o mogućim razlikama u opsegu prava na spajanje porodice između osoba koje imaju privremenu zaštitu i onih kojima je dodeljen izbeglički status.

Na osnovu analize prethodnih slučajeva možemo zaključiti da ne postoji "zlatno pravilo" po kome Sud postupa, on uzima u obzir sve pojedine okolnosti svakog slučaja ponaosob te procenom tih okolnosti donosi odluke. Jedino što je sigurno je da se Sud uvek vodi najboljim interesima deteta, i teži da omogući sigurnost svakom licu koje to od njega zatraži.

U nastavku rada biće prikazan nacionalni pravni okvir, te pružen osvrt na odnos između međunarodnih i domaćih standarda i ispitan nivo usklađenosti domaćeg pravnog okvira sa međunarodnim i evropskim standardima.

## PRAVO NA SPAJANJE PORODICE U DOMAĆEM PRAVU

---

invaliditeta, te je zahtev odbijen. Podnosilac predstavke se žalio na odbijanje da mu se omogući spajanje porodice sa suprugom. Kasnije je podnet novi zahtev koji je naknadno odobren.



Za razumevanje nacionalnog okvira kada je reč o pravu na spajanje porodice pre svega je potrebno sagledati pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života onako kako je iskazano (ili neiskazano) u Ustavu Republike Srbije i najznačajnijim opštim pravnim aktima, a od naročitog su značaja upravo zakoni koji regulišu ovaj pravni institut.

Dva zakona koja sadrže odredbe iz ove oblasti su Zakon o azilu i privremenoj zaštiti i Zakon o strancima. Na sednici Narodne skupštine 22. marta 2018. usvojena su ova dva zakona kojima Srbija teži da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije i nastoji da učini postupak azila efikasnijim kao i da bolje definiše prava i obaveze stranaca u Republici Srbiji.<sup>40</sup>

### Pravo na poštovanje porodičnog života u zakonodavstvu i Ustavu Republike Srbije

Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života nije izričito garantovano Ustavom Republike Srbije, mada određeni elementi ovog prava pronalaze svoje mesto u najvišem pravnom aktu. Najbliže ustavnoj garantiji prava na poštovanje porodičnog života je član 66. Ustava koji propisuje „posebnu zaštitu porodice, majke, samohranog roditelja i deteta u skladu sa zakonom“.<sup>41</sup> Drugim rečima, Ustav ostavlja slobodu zakonodavcu da detaljnije uredi uslove zaštite ovog prava.

Od relevantnih zakonskih akata trebalo bi imati u vidu Porodični zakon Republike Srbije. Ovim zakonom se u članu 2. porodici garantuje posebna zaštita, kao i pravo na poštovanje porodičnog života svakom pojedincu.<sup>42</sup>

### Zakon o azilu i privremenoj zaštiti

#### *Načelo jedinstva porodice i ko se smatra članom porodice?*

---

<sup>40</sup> Lj. Slijepčević „Azilanti u domaćem, međunarodnom pravu s osvrtom na pravo na spajanje porodice koje štiti Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Zakon o strancima i odredba člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i praksu ESLJP“, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja* (ur B. Knežić, I. Stevanović, Z. Pavlović), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja u Beogradu 2018, 162.

<sup>41</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS* br. 98/2006, 16/2022.

<sup>42</sup> Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015.

Načelo jedinstva porodice, sadržano u članu 9. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti je jedno od osnovnih načela ovog zakona, a ono istovremeno poseduje veliki značaj kada je reč o pravu na spajanje porodice. Ovaj član obavezuje nadležne organe da preduzimaju sve raspoložive mere radi održanja jedinstva porodice u toku postupka po zahtevu za azil, kao i po odobrenju prava na azil ili privremenu zaštitu. Takođe, lica kojima je odobreno pravo na azil ili privremena zaštita imaju pravo na spajanje porodice u skladu sa ovim zakonom.<sup>43</sup>

Treba pomenuti i da zakonodavac Zakonom o azilu i privremenoj zaštiti definiše pojam porodice. Zakon propisuje da se članom porodice smatra supružnik sa kojim je brak zaključen pre dolaska u Republiku Srbiju, vanbračni partner u skladu sa propisima Republike Srbije, njihova maloletna deca rođena u braku ili van braka, maloletna usvojena deca ili maloletna pastorčad, s tim što se svojstvo člana porodice može izuzetno priznati i drugim licima, pri čemu se posebno uzima u obzir činjenica da ih je izdržavalo lice kojem je odobreno pravo na azil ili privremena zaštita, njihov uzrast i psihološka zavisnost, uključujući i zdravstvene, socijalne, kulturološke ili druge slične prilike.<sup>44</sup>

#### *Pravo na spajanje porodice prema Zakonu o azilu i privremenoj zaštiti*

Pravo na spajanje porodice regulisano je članom 70. ovog zakona. Njime se garantuje pravo na spajanje porodice svakom licu kojem je odobreno pravo na azil. U slučaju da pravo na azil bude odobreno član porodice će imati sva prava i obaveze koje na osnovu člana 59. Zakona ima lice kojem je odobren azil, izuzev prava na spajanje porodice. Međutim treba obratiti pažnju na to da samo u slučaju maloletnog deteta rođenog u braku ili van braka, maloletnog usvojenog deteta ili maloletnog pastorka lica kojem je odobreno pravo na azil, a koje nije zasnovalo sopstvenu porodicu, kao organ nadležan za donošenje odluke o spajanju porodice nastupa Kancelarija za azil. Ostali članovi porodice lica kojem je odobreno pravo na azil boravak regulišu u skladu sa propisima kojima je uređen pravni položaj stranaca<sup>45</sup>. Ovo znači da organ koji je nadležan za donošenje odluke o spajanju porodice nije Kancelarija za azil već organ nadležan u skladu sa Zakonom o strancima. Opravdanost ovakvog rešenja je upitna, prevashodno na osnovu toga što se

---

<sup>43</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

Kancelarija za azil može okarakterisati kao organ koji poseduje adekvatnu stručnost za odlučivanje u ovoj oblasti. Štaviše prema odredbama prethodnog Zakona o azilu u ovom slučaju je bila nadležna Kancelarija za azil<sup>46</sup>, stoga se može zaključiti da je zakonodavac izabrao lošije zakonsko rešenje. Pored toga Zakon o azilu i privremenoj zaštiti članu porodice i licu kojem je odobreno pravo na azil garantuje skoro isti spisak prava što nije slučaj kod Zakona o strancima. Na kraju, nema dovoljno podataka kako se ostvarivanje prava na spajanje porodice ostvaruje u praksi, s obzirom da je prema podacima Beogradskog centra za ljudska prava zabeleženo samo jedno sprovođenje procedure spajanja porodice u Republici Srbiji, dok je jedan slučaj trenutno u proceduri.<sup>47</sup>

Članom 73. Zakona uređena su posebna prava maloletnog lica bez pratnje, organ starateljstva je dužan da mu u što kraćem roku odredi staratelja, odnosno zakonskog zastupnika, a ono se prvenstveno smešta sa svojim odraslim srođnicima ili licima sa kojima ga veže naročita bliskost. U stavu 5. ovog člana navodi se da će nadležni organi započeti traganje za članovima porodice maloletnog lica bez pratnje štiteći najbolji interes maloletnog lica, a ako život ili integritet maloletnog lica ili njegove bliske rodbine mogu biti ugroženi, posebno ako su ostali u državi porekla, mora se osigurati prikupljanje, obrada i razmena informacija u skladu sa načelom poverljivosti.<sup>48</sup>

Kada je reč o licima kojima je odobrena privremena zaštita nadležni organ može, u opravdanim slučajevima, dozvoliti spajanje porodice u Republici Srbiji i odobriti privremenu zaštitu i članovima porodice tih lica.<sup>49</sup>

## Zakon o strancima

Zakon o strancima predviđa nekoliko oblika boravka na teritoriji Republike Srbije koji se strancu može dozvoliti po osnovu spajanja porodice i potrebe očuvanja jedinstva porodice. Zakon razlikuje privremeni boravak, samostalni boravak i stalno naseljenje u posebnim slučajevima. Od posebnog

---

<sup>46</sup> Zakon o azilu, *Sl. glasnik RS*, br. 109/2007.

<sup>47</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, Beograd, 2022, 134-135.

<sup>48</sup> Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, čl. 73.

<sup>49</sup> *Ibid.*

je značaja činjenica da Zakon propisuje blaže uslove za privremeni boravak člana porodice stranca kome je odobren zahtev za azil.<sup>50</sup>

### *Privremeni boravak*

Član 40. Zakona o strancima privremeni boravak definiše kao dozvolu boravka stranom državljaninu u Republici Srbiji koji može da se odobri strancu koji namerava da boravi u Republici Srbiji duže od 90 dana po više različiti osnova navedenih u zakonu, od kojih je jedan spajanje porodice.<sup>51</sup> Treba navesti i da je princip jedinstva porodice značajan i za druge osnove privremenog boravka poput humanitarnih razloga i statusa pretpostavljene žrtve trgovine ljudima.<sup>52</sup> Privremeni boravak po osnovu spajanja porodice može se odobriti strancu koji je član uže porodice državljanina Republike Srbije, strancu koji je član uže porodice stranca sa privremenim boravkom ili stalnim nastanjenjem, kao i strancu koji je član uže porodice stranca kome je u Republici Srbiji odobren azil. Prema Zakonu o strancima pod užu porodicu potpadaju supružnici, vanbračni partneri, njihova deca, kao i pastorčad do navršениh 18 godina života koja nisu zaključila brak.<sup>53</sup> Izuzetno ovaj krug može biti proširen na određene kategorije lica pod uslovima koje navodi Zakon o strancima.<sup>54</sup> Da bi došlo do spajanja porodice moraju biti ispunjeni opšti uslovi za odobrenje privremenog boravka navedeni u članu 43. Zakona o strancima.

Kako je navedeno u delu teksta koji obrađuje Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, u pogledu maloletne dece, usvojene maloletne dece ili maloletnog pastorka lica kojem je odobreno pravo na azil o pravu na spajanje porodice odlučuje Kancelarija za azil. Takođe u slučaju maloletnika kome je odobren azil u Republici Srbiji, odobrenje privremenog boravka po osnovu spajanja porodice mogu ostvariti i njegovi roditelje. U pogledu ostalih osoba kojima odobren azil u Republici Srbiji,

---

<sup>50</sup> N.Mole, I.Krstić, M.Papadouli, B.Čučković, A.Tidona, O.Waddell, 173.

<sup>51</sup> Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019.

<sup>52</sup> N.Mole, I.Krstić, M.Papadouli, B.Čučković, A.Tidona, O.Waddell, 173.

<sup>53</sup> Zakon o strancima, čl. 40.

<sup>54</sup> Izuzetno članom uže porodice se mogu smatrati, srodnik po pravoj liniji državljanina Srbije ili stranca kome je odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji, srodnik po pravoj liniji njegovog supružnika ili vanbračnog partnera koji zavisi od njih i nema adekvatnu porodičnu brigu u zemlji porekla, punoletno dete državljanina Srbije ili stranca kome je odobren privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Republici Srbiji ili punoletno dete njegovog supružnika ili vanbračnog partnera koje nije zaključilo brak, a koje ne može da podmiruje svoje potrebe zbog zdravstvenog stanja.

za odobrenje privremenog boravka članovima njihove uže porodice ne moraju biti ispunjeni svi opšti uslovi iz člana 43. Zakona uzevši u obzir njihove specifične i lične okolnosti.<sup>55</sup>

### *Samostalni boravak*

Zakon o strancima uređuje i pitanje samostalnog boravka po osnovu spajanja porodice. Strancu koji je po osnovu spajanja porodice poslednje četiri godine neprekidno boravio u Republici Srbiji, a ispunjava opšte uslove iz člana 43. ovog zakona može se odobriti samostalni boravak. Strancu koji je u poslednje tri godine neprekidno boravio na privremenom boravku po osnovu spajanja porodice može se, na njegov zahtev, odobriti samostalni boravak u slučaju kada je preminuo državljanin Republike Srbije ili stranac sa kojim se ostvarivalo pravo na spajanje porodice. I konačno strancu kome je odobren privremeni boravak radi spajanja porodice u vremenskom periodu koji je kraći od četiri godine, a žrtva je porodičnog nasilja ili u slučaju drugih posebno teških okolnosti može se, na njegov zahtev, odobriti samostalni boravak u slučaju kada nisu ispunjeni opšti uslovi predviđeni članom 43. ovog zakona.<sup>56</sup>

### Stalno nastanjenje u posebnim slučajevima

Privremeni boravak po osnovu spajanja porodice se može pretvoriti u stalno nastanjenje u interesu očuvanja jedinstva porodice ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi. Ono se će odobriti strancu koji ispunjava opšte uslove iz člana 70. Zakona o strancima i koji je na teritoriji Republike Srbije u bračnoj ili vanbračnoj zajednici sa državljaninom Republike Srbije ili strancem kome je odobreno stalno nastanjenje proveo neprekidno najmanje tri godine na odobrenom privremenom boravku po osnovu spajanja porodice. Pored toga odobriće se i maloletniku na privremenom boravku u Republici Srbiji, ako je jedan od roditelja državljanin Republike Srbije ili stranac kome je odobreno stalno nastanjenje.

Zakon o strancima uređuje i postupke vraćanja i prinudnog udaljenja u kojima je neophodno voditi računa o načelu jedinstva porodice.

---

<sup>55</sup> Zakon o strancima, čl. 43.

<sup>56</sup> *Ibid.*

## Mogući izazovi u primeni domaćih standarda i njihova usklađenost s međunarodnim obavezama Republike Srbije

Jedan od osnovnih problema domaćeg pravnog okvira, kako je i naglašeno u ovom tekstu, jeste oduzimanje nadležnosti Kancelarije za azil u svim slučajevima izuzev onih u kojima postupa sa maloletnim licima. Iako nema sumnje da je tim licima potrebna posebna zaštita, postavlja se pitanje zašto ona ne može biti pružena i ostalim kategorijama lica. Usled nedostatka prakse u ovoj oblasti u Republici Srbiji teško je reći koliko su procesne garantije na kojima insistira Evropski sud za ljudska prava prisutne u domaćem pravu. Prva procedura spajanja porodice koja je okončana u Republici Srbiji nam govori da hitnost i efikasnost koju Evropski sud naglašava nisu prisutne budući da je ova procedura trajala čak 10 meseci. Upravo mali broj slučajeva kako u proceduri tako i okončanih može govoriti i o nepoverenju u efikasnost domaćeg pravnog okvira, ne samo u pogledu spajanja porodice, već i u pogledu čitavog postupka azila. Teško je objektivno reći u kojoj meri je domaći okvir usklađen sa međunarodnim standardima, makar dok sama praksa ne iznedri veći broj slučajeva, ali je sigurno da postoje greške koje je potrebno ispraviti.

### ZAKLJUČAK

U praksi Evropskog suda je sve prisutnije postepeno umanjenje rigidnih standarda. Načelno, da bi došao do zaključka o kršenju člana 8 Evropske konvencije, zadatak Suda je da proveri da li je spajanje porodice *najadekvatniji put* ka vođenju zajedničkog porodičnog života.<sup>57</sup> To se umnogome razlikuje od ranijih presuda Suda koje su se vodile izuzetno visokim standardima prilikom tumačenja zahteva, zahtevajući od podnosilaca predstavki da dokažu da je spajanje porodice *jedini način* za (ponovno) uspostavljanje zajedničkog porodičnog života.<sup>58</sup>

Pored toga, rigidnost Suda se ogleda i u tome što u svakom slučaju razmatra da li su izbeglice, koje su po definiciji prisiljeni da napuste zemlju porekla i članove svoje porodice, ipak dobrovoljno

---

<sup>57</sup> ESLJP, *Tukabo-Tekle i drugi protiv Holandije*, par. 34, 47-48.

<sup>58</sup> ESLJP, *Gul protiv Švajcarske*, par. 39.

ostavili svoju decu u zemlji porekla, i na osnovu toga - donese negativnu odluku o spajanju porodice.

Dakle, evidentno je da je poslednjih godina Evropski sud otišao korak dalje i smanjio nefleksibilnost i rigidnost kojima ceni okolnosti svakog slučaja, prilikom donošenja odluke o spajanju porodica izbeglica. U prethodnim odeljcima videli smo da Sud nije uvek dosledan jednom stavu. On ne polazi uvek od istih činjenica, te iste ne tumači na identičan način. Dodatno, Sud se ne pridržava slepo svojih standarda u svakom slučaju, neujednačenosti su prisutne kako između različitih kategorija, tako i unutar jedne iste kategorije osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom. Postoji jedan izuzetak, a to je najbolji interes deteta. Kada sa pred Sudom pojavi jedna osetljiva interesna grupa, a to su deca, a bez obzira na kategoriju zaštite koju uživaju podnosioci predstave, Sud pokazuje izvandredne napore da donese odluku u skladu sa njihovim najboljim interesom. Ili barem, sa onim interesom koji Sud smatra da je najbolji za njih.

Sudska praksa se sve više razvija u pravcu zaštite ljudskih prava, a pogotovo u onim situacijama u kojima se kao presudan faktor javljaju interes i dobrobit dece. U poslednje vreme, sve više na značaju dobija otežavajuća mogućnost boravka na nekom drugom mestu, pre svega dece, ali i cele porodice ukoliko se radi o izbeglicama, uzevši u obzir da su oni ipak najranjivija kategorija lica.

Takođe, zaključuje se da se u pogledu usaglašenosti našeg pravnog okvira sa međunarodnim standardima, stiče utisak da nacionalni pravni okvir kao takav, na prvi pogled, jeste u skladu sa međunarodno preuzetim obavezama Republike Srbije, ali bliži odgovor u pogledu ovog pitanja može iznedriti isključivo praksa.

# **RIGHT OF REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS TO FAMILY REUNIFICATION - INTERNATIONAL AND DOMESTIC STANDARDS**

## Summary

The paper analyzes whether and in what way, or to what extent, the most important international legal instruments of a universal and regional character recognize the right to family reunification for refugees and asylum seekers, as well as for other categories of persons in need of international protection. The central part of the paper contains an analysis of selected cases in which the European Court of Human Rights decided on the reunification of family members of persons in need of international protection and their right to family unity as an element of the right to respect for family life established by Art. 8 ECHR. It will be examined whether the ECtHR's approach in the practice so far has been uniform when assessing certain circumstances such as the age of the child, the strength of established ties with the country of origin and the country of reception, as well as the strength of ties between family members. Also, through the mentioned cases, it will be analyzed whether the Court has so far succeeded in establishing a balance between the principle of sovereignty and the principle of family unity. In the second part of the paper, an insight into the normative framework of the Republic of Serbia is provided.

Keywords: persons in need of international protection, family unity, family reunification, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights



## LITERATURA

1. Mole, Nouala, Krstić Ivana, Papadouli Markela, Čučković Bojana, Tidona Adriana, Vadel Olivia, 2019, *Priručnik o međunarodnim i evropskim standardima u oblasti azila i migracija pogled izbliza na konkretna pitanja*, Aire centar i Međunarodna organizacija za migracije, Beograd;
2. Beogradski centar za ljudska prava, *Pravo na azil u Republici Srbiji 2021*, Beograd, 2022;
3. Čučković, Bojana, 12/2018, Pravo izbeglica i tražilaca azila na poštovanje porodičnog života u međunarodnom pravu – od načela suverenosti države ka načelu jedinstva porodice?, *Pravni život* 29: 147–164;
4. Tintor, Ljubomir, „Pravo osoba u potrebi za međunarodnom zaštitom na jedinstvo porodice – (Ne)Ujednačen pristup Evropskog suda za ljudska prava“, *Eudaimonia*, br. 5, 2021;
5. Rohan, Mark, Refugee Family Reunification Rights: A Basis in the European Court of Human Rights' Family Reunification Jurisprudence, 15 *Chi. J. Int'l L.* 347 (2014), 351;
6. 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, S. Lilić, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018;
7. Evropska Konvencija o ljudskim pravima, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_MNE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_MNE.pdf);
8. Convention Relating to the Status of Refugees, *United Nations Treaty Series*, vol. 189, 28 July 1951;
9. UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 Decembar 1948, 217 A (III);
10. UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, *United Nations Treaty Series*;
11. UN General Assembly, Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series;
12. UN General Assembly, International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families: resolution / adopted by the General Assembly, 18 December 1990, A/RES/45/158;

13. Direktiva 2011/95/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. o standardima za kvalifikaciju državljana trećih zemalja ili lica bez državljanstva za ostvarivanje međunarodne zaštite, za jedinstveni status izbeglica ili lica koja ispunjavaju uslove za supsidijarnu zaštitu i sadržaj odobrene zaštite;
14. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS* br. 98/2006, 16/2022;
15. Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2018;
16. Zakon o strancima, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2018 i 31/2019;
17. Porodični zakon, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015;
18. ESLJP, Ahmut protiv Holandije, Predstavka br. 21702/93, presuda od 28.11.1996;
19. ESLJP, Tanda- Muzinga protiv Francuske, Predstavka br. 52701/09, 10.10.2014;
20. ESLJP, Senigo Longe protiv Francuske, Predstavka br. 19113/09, 10.07.2014;
21. ESLJP, Tukabo-Tekle i drugi protiv Holandije, predstavka br. 60665/00, 1. mart 2006;
22. ESLJP, Kaplan i drugi protiv Norveške, predstavka br. 32504/11, 24. jul 2014;
23. ESLJP, Omoredži i drugi protiv Norveške, predstavka br. 265/07, 31. Jul 2008;
24. ESLJP, Gul protiv Švajcarske, predstavka br. 23218/94, 19. februar 1996;
25. ESLJP, Berhab protiv Holandije, predstavka br. 10730/84, 21. jun 1988.
26. ESLJP, El Hatet protiv Švajcarske, predstavka br. 56971/10, 8. novembar 2016;
27. ESLJP, M. T. i drugi protiv Švedske, predstavka br. 22105/18, 20.10.2022;
28. ESLJP, Hadzhieva protiv Bugarske, predstavka br. 45285/12, 01.02.2018;
29. ESLJP, M.A. protiv Danske, predstavka br. 6697/18, 09.07.2021;
30. ESLJP, Rancev protiv Kipra i Rusije, predpostavka br. 25965/04, 07.01.2010;
31. ESLJP, S. M. protiv Hrvatske, predstavka br. 60561/14, 25.06.2020;
32. ESLJP, F. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 03/1734, 22.06.2004;
33. UNHCR Srbija, Ponovo skupa, dostupno na: <https://www.unhcr.org/rs/13815-ponovo-skupa.html>;
34. UNHCR Poland, Accessing International Protection, dostupno na: <https://help.unhcr.org/poland/accessing-international-protection/>.