

Zadeva C-700/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

22. november 2021

Predložitveno sodišče:

Corte costituzionale (Italia)

Datum predložitve odločbe:

18. november 2021

Pritožnik:

O.G.

Intervenient:

Presidente del Consiglio dei Ministri

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek presoje ustavnosti člena 18a(1)(c) legge del 22 aprile 2005, n. 69 (zakon št. 69 z dne 22. aprila 2005), v različici, ki je veljala v času postopka v glavni stvari, ki ga je Corte d'appello di Bologna (pritožbeno sodišče v Bologni, Italija) vložilo pri predložitvenem sodišču v okviru izvršitve evropskega naloga za prijetje (v nadaljevanju: ENP), izdanega zoper državljan tretje države, ki stalno prebiva v Italiji.

Predmet postopka v glavni stvari

Združljivost italijanske zakonodaje o razlogih za neobvezno neizvršitev evropskega naloga za prijetje – v delu, v katerem izvršitvenim pravosodnim organom preprečuje, da bi zavrnili predajo državljanov tretjih držav, ki prebivajo ali se nahajajo v Italiji – s členom 4(6) Okvirnega sklepa 2002/584/PNZ v povezavi s členom 1(3) navedenega sklepa in členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Vprašanja za predhodno odločanje

a) Ali člen 4(6) Okvirnega sklepa Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami v povezavi s členom 1(3) tega okvirnega sklepa in členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah nasprotuje ureditvi, kot je italijanska zakonodaja, ki v okviru postopka evropskega naloga za prijetje za izvršitev kazni ali ukrepa odvzema prostosti izvršitvenim pravosodnim organom absolutno in samodejno prepoveduje zavrnitev predaje državljanov tretjih držav, ki se nahajajo ali prebivajo na njenem ozemlju, ne glede na vezi, ki jih imajo s tem ozemljem?

b) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, na podlagi katerih meril in predpostavk je treba take vezi šteti za tako pomembne, da mora izvršitveni pravosodni organ zavrniti predajo?

Navedene določbe prava Unije

Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (v nadaljevanju: Okvirni sklep): zlasti členi 4(6), 1(3) in 5(3).

Listina evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina): člen 7.

Navedene določbe mednarodnega prava

Evropska konvencija o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP): člen 8.

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah: člen 17(1).

Navajane nacionalne določbe

Costituzione (ustava): členi 2, 3, 11, 27(3), 117(1).

Legge del 22 aprile 2005, n. 69– Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (zakon št. 69 z dne 22. aprila 2005 o določbah za uskladitev nacionalne zakonodaje z Okvirnim sklepom Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami, v nadaljevanju: zakon št. 69/2005), zlasti:

- člen 18a(1)(c), kot je bil uveden s členom 6(5)(b) legge del 4 ottobre 2019, n. 117 (zakon št. 117 z dne 4. oktobra 2019), v skladu s katerim lahko italijanski pravosodni organ, ki izvršuje evropski nalog za prijetje, zavrne predajo zahtevane osebe, ki je italijanski državljan ali državljan druge države članice EU, ki zakonito in dejansko prebiva ali se nahaja na

italijanskem ozemlju, zaradi izvršitve zaporne kazni ali ukrepa odvzema prostosti, ki ga je odredila država izdajateljica, pod pogojem, da država izvršiteljica odredi izvršitev kazni ali ukrepa odvzema prostosti v Italiji;

- člen 19(1)(c) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v tej zadevi, v skladu s katerim je, če je oseba, za katero velja evropski nalog za prijetje, državljan ali rezident italijanske države, njena predaja zaradi izvršitve kazenskega pregona pogojena s tem, da se oseba po zaslišanju vrne v izvršitveno državo članico, da bi tam prestala zaporno kazen ali pripor, izrečen v odreditveni državi članici.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Pritožnik, državljan Moldavije, ki prebiva daljši čas v Italiji, je bil v Romuniji pravnomočno obsojen na pet let zavora zaradi kaznivih dejanj davčne utaje in poneverbe zneskov za plačilo dohodnine in DDV, ki jih je storil kot direktor družbe z omejeno odgovornostjo med septembrom 2003 in aprilom 2004. Pretura di Braşov (sodišče v Braşovu, Romunija) je 13. februarja 2012 zoper njega izdalo evropski nalog za prijetje zaradi izvršitve kazni.
- 2 Corte d'appello di Bologna (pritožbeno sodišče v Bologni, v nadaljevanju: pritožbeno sodišče) je s sodbo z dne 7. julija 2020 odredilo predajo pritožnika odreditvenemu pravosodnemu organu.
- 3 Na podlagi pritožbe zahtevane osebe je Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) 16. septembra 2020 to sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovno sojenje Corte d'appello (pritožbeno sodišče) ter mu predlagalo, naj preuči, ali bi bilo primerno vložiti pobudo za oceno ustavnosti člena 18a(1)(c) zakona št. 69/2005 z različnih vidikov.
- 4 Pritožbeno sodišče je s sklepom z dne 27. oktobra 2020, potem ko je ugotovilo, da je pritožnik ustrezno predložil dokaze o svojih stalnih družinskih in delovnih vezeh v Italiji, kjer živi z žensko, ki prebiva v Italiji in s katero ima sedaj 12-letnega otroka, predložitvenemu sodišču postavilo zgoraj navedeni vprašanja za oceno ustavnosti.

Bistvene trditve Corte d'appello di Bologna (pritožbeno sodišče v Bologni), sodišča v postopku v glavni stvari

- 5 Pritožbeno sodišče dvomi o ustavnosti člena 18a(1)(c) v delu, v katerem ta uporabo tega razloga za fakultativno neizvršitev evropskega naloga za prijetje omejuje na italijanske državljane in državljane drugih držav članic, če zakonito in dejansko prebivajo na italijanskem ozemlju, in tako izključuje državljane tretjih držav, ki v Italiji ne bi mogli prestati kazni, izrečene v državi izdajateljici, čeprav zakonito in dejansko prebivajo v Italiji in so v tej državi vzpostavili pomembne in stalne vezi.

- 6 Navedeni člen, s katerim je v italijansko zakonodajo prenesen člen 4(6) Okvirnega sklepa, naj bi torej neupravičeno omejil področje uporabe zadnjenavedenega člena, ki naj bi sicer veljal za vse, ki prebivajo ali se nahajajo v državi izvršiteljici.
- 7 To naj bi bilo v nasprotju s ciljem resocializacije storilcev kaznivih dejanj, na katerem temeljita člen 4(6) in člen 5(3) Okvirnega sklepa. Resocializacija bi morala biti zagotovljena vsem storilcem kaznivih dejanj brez razlikovanja glede na državljanstvo. Izvršitev kazni v tujini naj bi bila tudi v nasprotju s prevzgojno funkcijo kazni, določeno v členu 27(3) Costituzione (ustava), za obsojenca, ki ima trdne družinske in socialne vezi v Italiji, ter z njegovo pravico do zasebnega in družinskega življenja.
- 8 V zvezi s tem pritožbeno sodišče navaja, da je odločitev o prenosu razlogov za fakultativno neizvršitev evropskega naloga za prijetje, predvidenih v členu 4 Okvirnega sklepa, v nacionalno zakonodajo sicer v pristojnosti držav članic, vendar bi morale te države, če se tako odločijo, upoštevati vsebino te določbe brez možnosti spreminjanja njenega področja uporabe glede na državljanstvo osebe ali trajanje njenega prebivanja v državi izvršiteljici.
- 9 Pritožbeno sodišče tudi meni, da je različno obravnavanje državljanov tretjih držav, ki izhaja iz člena 18a(1)(c) zakona 69/2005 (izvršitev evropskega naloga za prijetje zaradi izvršitve kazni) na eni strani in člena 19(1)(c) tega zakona (izvršitev evropskega naloga za prijetje zaradi kazenskega pregona) na drugi strani, nerazumno. Medtem ko naj bi prva določba izključevala uporabo razloga za neobvezno zavrnitev predaje za državljane tretjih držav, tudi če prebivajo v Italiji, naj bi se druga določba uporabljala tudi za take državljane, ki bi bili upravičeni do prestajanja kazni, ki jo je po sojenju morebiti izrekla država izdajateljica, v Italiji.
- 10 Skratka, neizključitev državljanov tretjih držav v področje uporabe člena 18a(1)(c) zakona št. 69/2005 naj bi bila v nasprotju s členi 2, 3, 11, 27(3) in 117(1) Ustave v povezavi s členom 4(6) Okvirnega sklepa in členom 7 Listine, členom 8 EKČP ter členom 17(1) Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 11 Predsednik vlade kot intervenient predlaga, naj se vprašanji ustavnosti razglasita za nedopustni ali neutemeljeni.
- 12 Po mnenju intervenienta je možnost sklicevanja na zadevni razlog za zavrnitev in upoštevanje dejstva, da državljan države članice Unije – ob izključitvi državljanov tretjih držav – prebiva na nacionalnem ozemlju, tesno povezana z vsemi pravicami in svoboščinami, ki izhajajo iz državljanstva Unije; razlog za zavrnitev, ki temelji na statusu državljan Unije, torej velja le za državljane držav članic, kar je razvidno tudi iz pripravljalnega gradiva za Okvirni sklep.
- 13 Okvirni sklep naj bi bilo treba razlagati tudi ob upoštevanju splošnega načela vzajemnega priznavanja sodnih odločb, ki zahteva, da se zavrnitev izvršitve

evropskega naloga za prijetje šteje za izjemo od splošnega pravila izvršitve samega naloga, in katerega področja uporabe naj ne bi bilo mogoče omejiti s členom 4(6) Okvirnega sklepa, kot ga razlaga Corte d'appello (pritožbeno sodišče) (glej sodbi z dne 13. decembra 2018, Sut, C-514/17, točka 28, in z dne 6. oktobra 2009, Wolzenburg, C-123/08). Zato države članice razlogov za zavrnitev izvršitve evropskega naloga za prijetje naj ne bi mogle razširiti preko tistih, ki so določeni v Okvirnem sklepu.

- 14 Člen 4(6) Okvirnega sklepa naj bi bil torej pravilno prenesen s členom 18a(1)(c) zakona št. 69/2005.
- 15 Intervenient se sklicuje tudi na sodbo z dne 2. aprila 2020, Ruska Federacija, C-897/19, v kateri naj bi Sodišče odločilo, da se prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ne uporablja za različno obravnavanje državljanov držav članic in državljanov tretjih držav ter da se člen 21 PDEU, ki zagotavlja pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ne uporablja za državljane tretjih držav.
- 16 Poleg tega intervenient navaja, da naj socialna rehabilitacija obsojene osebe ne bi bila poseben cilj, ki mu sledi Okvirni sklep 2002/584, temveč naj bi temu cilju sledil Okvirni sklep Sveta 2008/909/PNZ z dne 27. novembra 2008 o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb v kazenskih zadevah, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, za namen njihovega izvrševanja v Evropski uniji (v nadaljevanju: Okvirni sklep 2008/909/PNZ).
- 17 Kar zadeva različno obravnavanje državljanov tretjih držav, ki izhaja iz člena 18a(1)(c) zakona št. 69/2005 na eni strani in člena 19(1)(c) tega zakona na drugi, to naj ne bi bilo nerazumno, saj naj bi imel procesni nalog za prijetje drugačen namen, to je zmanjšanje števila postopkov, ki potekajo v nenavzočnosti.
- 18 Vsekakor naj bi bilo treba pojem prebivanja, ki ga določajo zadevne določbe prava Unije in zgoraj navedene določbe italijanskega prava, razlagati tako, da vključuje le italijanske državljane in državljane drugih držav članic Unije, ki zakonito in dejansko prebivajo v Italiji, tako da naj bi področje uporabe teh določb sovpadalo.

Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 19 Predložitveno sodišče poudarja pomen vprašanj o ustavnosti, ki mu ju je predložilo Corte d'appello (pritožbeno sodišče) in ki bi lahko privedli do zavrnitve predaje pritožnika državi izdajateljici ter posledično do izvršitve njegove kazni v Italiji. Če pa bi bili ti vprašanja neutemeljeni, bi moralo Corte d'appello (pritožbeno sodišče) odrediti predajo tožeče stranke.
- 20 Predložitveno sodišče najprej navaja, da je bil po sprejetju sklepa pritožbenega sodišča člen 18a zakona št. 69/2005 spremenjen s členom 15(1) decreto legislativo del 2 febbraio 2010, n. 10 (zakonska uredba št. 10 z dne 2. februarja 2010 (v

nadaljevanju: zakonska uredba št. 10/2010). Novi drugi odstavek člena 18a zakona št. 69/2005, ki nadomešča točko (c) prvega odstavka prejšnjega člena 18a, je v zvezi s pravico do zavrnitve predaje državljana druge države članice EU, ki zakonito in dejansko prebiva v Italiji, dodal zahtevo, da mora tak državljan zakonito in dejansko prebivati ali se nahajati v Italiji najmanj pet let. Za državljane tretjih držav se nič ne spremeni.

- 21 Člen 19(1)(c) zakona št. 69/2005 je bil prav tako spremenjen z zakonsko uredbo št. 10/2010. Zadevni člen 19, ki se uporablja v primeru evropskega naloga za prijetje zaradi kazenskega pregona, je prej določal, da za predajo državljanov Italije in drugih držav članic ali državljanov tretjih držav, ki prebivajo ali se nahajajo v Italiji, velja pogoj, da je oseba v primeru obsodbe poslana nazaj v Italijo zaradi izvršitve kazni, zdaj pa v točki (b) odstavka 1 določa, da ta pogoj velja le za italijanske državljane in državljane drugih držav članic Unije, ki v Italiji zakonito in dejansko prebivajo že najmanj pet let.
- 22 Vsekakor je treba v postopku v glavni stvari *ratione temporis* uporabiti zakonodajo, ki je veljala pred navedenimi spremembami.
- 23 V zvezi s trditvijo Corte d'appello (pritožbeno sodišče), navedeno v točki 8 zgoraj, predložitveno sodišče trdi, da je ni mogoče sprejeti, in s sklicevanjem na sodbo Wolzenburg (zlasti točke 58, 59 in 62) v zvezi s tem navaja, da je Sodišče že priznalo zakonitost nekaterih omejitev razlogov za zavrnitev, ki so jih uvedle države članice. Trdi pa, da bi bilo v nasprotju s členom 4(6) Okvirnega sklepa, če bi nacionalna izvedbena zakonodaja fakultativni razlog za zavrnitev iz člena 4(6) Okvirnega sklepa uredila na način, ki ni v skladu s temeljnimi načeli in pravicami prava Unije, ki so navedene tudi v uvodni izjavi 12 in členu 1(3) Okvirnega sklepa.
- 24 Predložitveno sodišče meni, da opisani vprašanji, ki se nanašata na razlago člena 4(6) Okvirnega sklepa, zadevata vidik, ki v sodni praksi Sodišča še ni bil obravnavan, in sicer razmerje med to določbo in varstvom temeljnih pravic državljana tretje države, glede katerega je izdan evropski nalog za prijetje. Zato je treba ugotoviti, ali ima državljan tretje države, ki prebiva ali se nahaja v državi izvršiteljici, temeljno pravico, da ni odstranjen z ozemlja države izvršiteljice zaradi izvršitve kazni ali ukrepa odvzema prostosti v državi izdajateljici, in če jo ima, pod kakšnimi pogoji.
- 25 Poleg tega, ker je ureditev evropskega naloga za prijetje v celoti usklajena s samim Okvirnim sklepom, mora biti raven varstva temeljnih pravic, ki lahko omejuje dolžnost vzajemnega priznavanja sodnih odločb drugih držav članic, nujno tista, ki izhaja iz Listine in člena 6 Pogodbe o Evropski uniji. Po drugi strani pa države članice na popolnoma usklajenih področjih ne smejo zahtevati spoštovanja izključno nacionalnih standardov varstva temeljnih pravic, če bi to lahko ogrozilo primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije (sodbi z dne 26. februarja 2013, Fransson, C-617/10, točka 29, in z dne 26. februarja 2013, Melloni, C-399/11, točka 60).

- 26 Predložitveno sodišče po opozoritvi na avtonomna pojma „nahajati se“ in „prebivati“ na ozemlju države izvršiteljice, kot ju je Sodišče opredelilo v sodbi Kozłowski, C-66/08, navaja, da sta vprašanji iz te zadeve novi glede na sodno prakso Sodišča v zvezi z evropskim nalogom za prijetje, kot je navedena v sodbah Kozłowski in Wolzenburg ter v sodbi z dne 5. septembra 2012, Lopes da Silva Jorge, C-42/11.
- 27 Predložitveno sodišče tudi poudarja, da je v preteklosti že razglasilo za neustavno italijansko zakonodajo, s katero je bil prenesen Okvirni sklep, ker poleg zavrnitve predaje italijanskih državljanov ni določala tudi zavrnitve predaje državljanov drugih držav članic Evropske unije, ki zakonito in dejansko prebivajo ali se nahajajo v Italiji, zaradi prestajanja zaporne kazni v Italiji.
- 28 Glede socialne rehabilitacije obsojene osebe predložitveno sodišče poudarja, da je „namen razloga za neobvezno neizvršitev iz člena 4(6) Okvirnega sklepa med drugim omogočiti izvršitvenemu pravosodnemu organu, da pripisuje poseben pomen povečanju možnosti za socialno rehabilitacijo zahtevane osebe po prestani kazni, na katero je bila obsojena“ (sodbe v zadevah Kozłowski, Wolzenburg in Lopes da Silva Jorge) in navaja tudi uvodno izjavo št. 9 Okvirnega sklepa 2008/909/PNZ, ki se uporablja tudi za državljane tretjih držav, v kateri je navedeno, da bi morala „[i]zvršitev kazenske sankcije v državi izvršiteljici (...) izboljšati možnost socialne rehabilitacije obsojene osebe. Da se prepriča o tem, da bo izvršitev kazenske sankcije s strani države izvršiteljice omogočila lažjo socialno rehabilitacijo obsojene osebe, bi moral pristojni organ države izdajateljice upoštevati dejavnike, kakršen je na primer navezanost osebe na državo izvršiteljico, ter dejstvo, da obsojena oseba smatra, da ima v državi izvršiteljici družinske, jezikovne, kulturne, socialne ali ekonomske in druge vezi“.
- 29 Sodišče naj bi nedavno samo poudarilo povezavo med Okvirnim sklepom 2002/584/PNZ in Okvirnim sklepom 2008/909/PNZ ter navedlo, da mora „[r]azmerje med Okvirnim sklepom 2002/584 in Okvirnim sklepom 2008/909, ki ga je predvidel zakonodajalec Unije, (...) prispevati k uresnitvi cilja olajšanja socialne rehabilitacije zadevne osebe. Poleg tega taka rehabilitacija ni le v interesu obsojene osebe, temveč tudi Evropske unije na splošno“ (sodba z dne 11. marca 2020, SF, C-314/18, točka 51).
- 30 Poleg tega predložitveno sodišče poudarja, da tudi druga zakonodaja Unije določa varstvo interesa državljana tretje države, ki zakonito in dejansko prebiva ali se nahaja v državi članici, da ne bi bil izgnan iz te države, kot sta Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (zlasti člen 12(4)) ali Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (zlasti člen 17).
- 31 Nazadnje se predložitveno sodišče sklicuje na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zvezi s členom 8 EKČP. ESČP je namreč z vse večjim poudarjanjem socialne rehabilitacije storilcev kaznivih dejanj kot ene od funkcij kazni (sodba z dne 26. aprila 2016, Murray proti Nizozemski,

točka 102; sodba z dne 30. junija 2015, Khoroshenko proti Rusiji, točka 121; sodba z dne 9. julija 2013, Vinter proti Združenemu kraljestvu, točka 115) odločilo, da lahko izvrševanje zaporne kazni v veliki oddaljenosti od družinskega prebivališča obsojenca pomeni kršitev člena 8 EKČP zaradi posledičnih težav zapornika in njegove družine pri vzdrževanju rednih in pogostih stikov, kar je pomembno z vidika ciljev socialne rehabilitacije kazni (sodba z dne 7. marca 2017, Polyakova in drugi proti Rusiji, točka 88). V zadnjenavedeni sodbi je ESČP tudi poudarilo, da ta načela potrjuje Priporočilo Odbora ministrov državam članicam o evropskih zaporskih pravilih, sprejeto 11. januarja 2006, katerega člen 17(1) zlasti določa, da je treba zapornike, kolikor je mogoče, dodeliti v zapore v bližini njihovih domov ali v kraje socialne rehabilitacije. Iz sodne prakse ESČP izhaja tudi, da je treba pri odločitvah, ki v vsakem primeru pomenijo izgon tujca z ozemlja države, vedno vzpostaviti pravično ravnovesje med razlogi za izgon in njim nasprotujočimi razlogi za zaščito pravice zahtevane osebe, ki temelji na členu 8 EKČP, da ne sme biti izgnana iz kraja, kjer ima večino svojih družbenih, zaposlitvenih, družinskih in čustvenih vezi, zlasti če je tujec poročen ali ima otroke na ozemlju države, iz katere naj bi bil izgnan, in *a fortiori*, če se je rodil ali odraščal v tej državi, vendar ni pridobil njenega državljanstva (sodba z dne 24. novembra 2020, Unuane proti Združenemu kraljestvu, točka 72; sodba z dne 19. maja 2016, Kolonja proti Grčiji, točka 48; sodba z dne 23. junija 2008, Maslov proti Avstriji, točke 68-76; sodba z dne 18. oktobra 2006, Üner proti Nizozemski, točka 57; sodba z dne 2. avgusta 2001, Boultif proti Švici, točka 48).

- 32 Ker se v tej zadevi, čeprav gre za osebo, za katero trenutno ne velja ukrep odvzema prostosti, odpirajo vprašanja razlage, povezana z bistvenimi vidiki delovanja evropskega naloga za prijetje, in ker bi lahko imela zahtevana razlaga splošne učinke tako za organe, pozvane k sodelovanju na podlagi evropskega naloga za prijetje, kot tudi za pravice iskanih oseb, predložitveno sodišče predlaga Sodišču, naj v skladu s členom 105 Poslovnika Sodišča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe odloči po hitrem postopku.