

Дело C-700/21**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

22 ноември 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Corte costituzionale (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

18 ноември 2021 г.

Жалбоподател:

O.G.

Встъпила страна:Presidente del Consiglio dei Ministri (Председател на
Министерския съвет)**Предмет на главното производство**

Производство за конституционосъобразност на член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69 от 22 април 2005 г. в редакцията му, която е в сила към момента на настъпване на фактите по делото, образувано по инициатива на Corte d'appello di Bologna (Апелативен съд Болоня, Италия) пред запитващата юрисдикция във връзка с изпълнението на европейска заповед за арест (наричана по-нататък „ЕЗА“), издадена срещу гражданин на трета страна, трайно установен в Италия

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Съвместимост на италианската правна уредба относно факултативните основания за отказ да се изпълни ЕЗА — в частта ѝ, с която не позволява на изпълняващите съдебни органи да откажат предаването на граждани на трети държави, пребиваващи или намиращи се в Италия — с член 4, точка б от Рамково решение 2002/584/ПВР във връзка с член 1, параграф 3 от

същото решение и член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Преюдициални въпроси

а) Допуска ли член 4, точка 6 от [Рамково решение] 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки, тълкуван в светлината на член 1, параграф 3 от същото рамково решение и на член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“), правна уредба като италианската, която — в рамките на процедура по европейска заповед за арест с оглед изпълнение на присъда за лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане — абсолютно и автоматично забранява на изпълняващите съдебни органи да откажат предаването на граждани на трети страни, които се намират или пребивават на нейна територия, независимо от връзките, които имат с нея?

б) При утвърдителен отговор на първия въпрос, въз основа на какви критерии и предпоставки следва да се приеме, че тези връзки са достатъчно значими, за да наложат на изпълняващия съдебен орган да откаже предаването?

Разпоредби на правото на Европейския съюз, на които е направено позоваване

Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (наричано по-нататък „Рамковото решение“): по-специално член 4, точка 6, член 1, параграф 3 и член 5, точка 3

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“): член 7

Разпоредби на международното право, на които е направено позоваване

Европейска конвенция за правата на човека (наричана по-нататък „ЕКПЧ“): член 8

Международен пакт за граждански и политически права: член 17, точка 1

Разпоредби на националното право, на които е направено позоваване

Конституция: членове 2, 3, 11, член 27, алинея трета, член 117, алинея първа

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 (Закон № 69 от 22 април 2005 г. — Разпоредби за привеждане на вътрешното законодателство в съответствие с Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (наричан по-нататък „Закон № 69/2005“), по-конкретно:

- член 18-bis, алинея 1, буква с), въведен с член 6, алинея 5, буква b) от Закон № 117 от 4 октомври 2019 г., според който италианският съдебен орган, изпълняващ ЕЗА, може да откаже предаването — с оглед изпълнение на присъда за лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане, наложени от издаващата държава — на исканото лице, което е италиански гражданин или гражданин на друга държава — членка на Съюза и което законно и действително пребивава или се намира на италианска територия, при условие че изпълняващата държава разпореди присъдата или изискващата задържане мярка да бъдат изпълнени в Италия;
- член 19, алинея 1, буква с) в неговата редакция, действаща към момента на настъпване на фактите по делото, според който ако лицето, за което е издадена ЕЗА, е гражданин на или пребиваващ в италианската държава, предаването му — с оглед провеждане на наказателно производство — е обусловено от това след като бъде изслушано, лицето да бъде изпратено в изпълняващата държава членка, за да изтърпи там евентуално наложеното му в издаващата държава членка наказание лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Жалбоподателят, който е молдовски гражданин, трайно установен в Италия, е осъден с влязла в сила присъда в Румъния на пет години лишаване от свобода за престъпленията данъчна измама и длъжностно присвояване на сумите, дължими за плащането на данъци върху доходите и ДДС, извършени в качеството му на управител на дружество с ограничена отговорност в периода от септември 2003 г. до април 2004 г. На 13 февруари 2012 г. Pretura di Braşov (Румъния) издава срещу него ЕЗА с оглед изпълнение на наказанието.
- 2 С решение от 7 юли 2020 г. Corte d'appello di Bologna (Апелативен съд Болоня, Италия) (наричан по-нататък „Corte d'appello“) разпорежда предаването на жалбоподателя на издаващия съдебен орган.
- 3 По жалба на заинтересованото лице на 16 септември 2020 г. Corte di cassazione (Касационен съд) отменя това решение и връща делото, като

указва на Corte d'appello да прецени възможността за повдигане на въпроси за конституционосъобразност на член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005 в различни аспекти.

- 4 С определение от 27 октомври 2020 г. Corte d'appello — след като отбелязва, че жалбоподателят надлежно е представил доказателство за стабилното си семейно и професионално установяване на територията на страната, където живее с жена, пребиваваща в Италия, с която е създал син, понастоящем дванадесетгодишен — повдигна горепосочените въпроси за конституционосъобразност пред запитващата юрисдикция.

Основни съображения на Corte d'appello di Bologna — съдът, който трябва се произнесе по съществуващото на спора по главното производство.

- 5 Corte d'appello изпитва съмнения относно конституционосъобразността на член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005, в частта му, с която ограничава приложимостта на това факултативно основание за отказ да се изпълни ЕЗА по отношение на италианските граждани и гражданите на други държави членки, ако законно и действително пребивават или се намират на италианска територия, като следователно изключва гражданите на трети страни, които не биха могли да изтърпят в Италия наложеното в издаващата държава членка наказание, дори ако законно и действително пребивават или се намират в Италия и са създали значими и стабилни връзки в тази държава.
- 6 Следователно горепосочената разпоредба, която транспонира в италианския правен ред член 4, точка 6 от Рамковото решение, неправомерно ограничава приложното поле на последния, който вместо това би се прилагал за всяко лице, което пребивава или се намира в изпълняващата държава.
- 7 Това противоречи на целта за ресоциализация на осъденото лице, на която се основават член 4, точка 6 от Рамковото решение, както и член 5, точка 3 от същото. Всъщност ресоциализацията трябва да бъде гарантирана на всяко осъдено лице без разлика, основана на гражданството. Налагането на изпълнението на наказанието в чужбина е в противоречие и с превъзпитателната функция на наказанието, предвидена в член 27, алинея трета от Конституцията, по отношение на осъдено лице, което има солидни семейни и социални връзки в Италия, както и с правото му на личен и семеен живот.
- 8 В това отношение Corte d'appello поддържа, че макар решението за транспониране във вътрешното право на предвидените в член 4 от Рамковото решение факултативни основания за отказ да се изпълни ЕЗА да зависи от преценката на държавите членки, когато тези държави решат да направят това, те са длъжни да спазват съдържанието на тази разпоредба, без да имат възможност да променят приложното ѝ поле в зависимост от

гражданството на лицето или от продължителността на неговото пребиваване в изпълняващата държава.

- 9 Освен това Corte d'appello счита за нелогична разликата в третирането по отношение на гражданите на трети страни, произтичаща от член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005 (изпълнение на ЕЗА с оглед изпълнение на наказанието), от една страна, и член 19, алинея 1, буква с) от същия закон (изпълнение на ЕЗА с оглед провеждане на наказателно производство), от друга страна. Всъщност, докато първата разпоредба изключва приложимостта спрямо гражданите на трети страни, макар и установени в Италия, на факултативното основание за отказ на предаването, втората разпоредба се прилага и за тези граждани, които имат право да изтърпят в Италия наказанието, евентуално наложено от издаващата държава членка след приключване на производството.
- 10 В заключение, невключването на гражданите на трети страни в приложното поле на член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005 противоречи на членове 2, 3, 11, член 27, алинея трета и член 117, алинея първа от Конституцията във връзка с член 4, точка 6 от Рамковото решение, както и с член 7 от Хартата, член 8 от ЕКПЧ и член 17, точка 1 от Международния пакт за граждански и политически права.

Основни доводи на страните в главното производство

- 11 Председателят на Министерския съвет, като встъпила страна, иска въпросите за конституционност да бъдат обявени за недопустими или за неоснователни.
- 12 Според встъпилата страна възможността да се прави позоваване на разглежданото факултативно основание за отказ и да се придава значение на установяването на територията на страната на гражданин на държава членка на Съюза, с изключение на гражданите на трети държави, е тясно свързана със съвкупността от права и свободи, произтичащи от гражданството на Съюза; следователно тази възможност за отказ, основана на статута на гражданин на Съюза, е приложима само за гражданите на държавите членки, както било видно и от подготвителните работи по приемането на Рамковото решение.
- 13 Рамковото решение трябвало освен това да се тълкува в светлината на общия принцип на взаимно признаване на решенията, който изисква отказът за изпълнение на ЕЗА да се разглежда като изключение от общото правило за изпълнение на заповедта и чийто обхват не може да бъде ограничаван от член 4, точка 6 от Рамковото решение, както е тълкуван от Corte d'appello (вж. решения от 13 декември 2018 г., Sut (C-514/17, т. 28) и от 6 октомври 2009 г., Wolzenburg, (C-123/08). Поради това държавите членки не могат да разширяват случаите на отказ за изпълнение на ЕЗА извън очертаните в Рамковото решение.

- 14 Следователно член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005 правилно е транспонирал член 4, точка 6 от Рамковото решение.
- 15 Встъпилата страна се позовава и на решение от 2 април 2020 г., *Ruska Federacija*, (C-897/19), в което Съдът е потвърдил, че забраната за дискриминация, основана на гражданство, предвидена в член 18 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) не се прилага по отношение на разликите в третирането между гражданите на държавите членки и на трети страни и че член 21 ДФЕС, който предоставя правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, не се отнася за гражданите на трети страни.
- 16 Встъпилата страна поддържа също, че реинтеграцията на осъденото лице не представлява цел, преследвана специално с Рамково решение 2002/584; вместо това тя се преследва с Рамково решение 2008/909/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година за прилагане на принципа за взаимно признаване към съдебни решения по наказателни дела, с които се налагат наказания лишаване от свобода или мерки, включващи лишаване от свобода, за целите на тяхното изпълнение в Европейския съюз (наричано по-нататък „Рамково решение 2008/909/ПВР“).
- 17 Що се отнася до разликата в третирането по отношение на гражданите на трети страни, произтичаща от член 18-bis, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005, от една страна, и от член 19, алинея 1, буква с) от същия закон, от друга страна, тя не е нелогична, тъй като процесуалната цел на заповедта за арест е различна и се състои в намаляване на случаите на задочно разглеждане на производства.
- 18 Във всеки случай понятието „пребиваване“, предвидено в разглежданите разпоредби на правото на Съюза и в посочените по-горе разпоредби на италианското право, трябва да се тълкува в смисъл, че включва само италианските граждани и гражданите на другите държави членки на Съюза, пребиваващи законно и действително в Италия, така че приложното поле на тези разпоредби съвпада.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 19 Запитващата юрисдикция подчертава важноста на въпросите за конституционособразността, които са ѝ поставени от *Corte d'appello* и чиято основателност би могла да доведе до отказ жалбоподателят да бъде предаден на издаващата държава членка и вследствие на това — до изпълнението на наказанието му в Италия. Ако обаче се приеме, че тези въпроси са неоснователни, *Corte d'appello* ще бъде длъжен да разпореди предаването на жалбоподателя.
- 20 Запитващата юрисдикция посочва най-напред, че след приемането на определението на *Corte d'appello*, член 18-bis от Закон № 69/2005 е изменен с

член 15, алинея 1 от Законодателен декрет № 10 от 2 февруари 2010 г. (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 10/2010“). Новият член 18-bis, алинея втора от Закон № 69/2005, който заменя предишния член 18-bis, алинея първа, буква с), добавя — що се отнася до възможността да се откаже предаването на гражданин на друга държава членка на Съюза, който пребивава или се намира законно и действително в Италия — условието този гражданин да пребивава или да се намира законно и действително в Италия поне от пет години. Нищо не се променя за гражданите на трети страни.

- 21 Член 19, алинея 1, буква с) от Закон № 69/2005 също е изменен със Законодателен декрет № 10/2010. Този член 19, приложим в случай на ЕЗА с оглед провеждане на наказателно производство — който преди това е предвиждал, че предаването както на италиански граждани, така и на граждани на други държави членки или на трети страни, които пребивават или се намират в Италия, е обусловено от това в случай на осъждане лицето да бъде върнато в Италия за изпълнение на наказанието — понастоящем предвижда в алинея 1, буква b), че предаването е обвързано с това условие само по отношение на италианските граждани и гражданите на другите държави членки на Съюза, които пребивават законно и действително в Италия поне от пет години.
- 22 Към главното производство при всички случаи трябва да се прилага *ratione temporis* правната уредба, действаща преди горепосочените изменения.
- 23 Що се отнася до тезата на *Corte d'appello*, изложена в точка 8 по-горе, запитващата юрисдикция поддържа, че тя не може да бъде възприета, и като се позовава на посоченото решение *Wolzenburg* (в частност т. 58, 59 и 62), тя уточнява, че Съдът вече е признал за законосъобразни някои ограничения на основанията за отказ, въведени от държавите членки. Той обаче посочва, че когато националната правна уредба за транспониране урежда факултативното основание за отказ, предвидено в член 4, точка 6 от Рамковото решение, по начин, който не съответства на принципите и основните права на правото на Съюза, припомнени и в съображение 12 и в член 1, параграф 3 от Рамковото решение, тя противоречи на член 4, точка 6 от Рамково решение.
- 24 Запитващата юрисдикция счита, че описаните въпроси относно тълкуването на член 4, точка 6 от Рамковото решение засягат аспект, който все още не е разгледан в практиката на Съда, а именно връзката между тази разпоредба и защитата на основните права на гражданин на трета страна, за който е издадена ЕЗА. Следователно е необходимо да се определи дали и евентуално при какви условия гражданин на трета страна, който пребивава или се намира в изпълняващата държава, има основно право да не бъде изведен от територията на тази държава с оглед изпълнение на присъда за лишаване от свобода или мярка, изискваща задържане в издаващата държава.

- 25 Освен това, тъй като правната уредба на ЕЗА е напълно хармонизирана от същото Рамково решение, равнището на защита на основните права, които могат да ограничат задължението за взаимно признаване на съдебните решения на други държави членки, задължително е това, което произтича от Хартата и от член 6 от Договора за Европейския съюз. Същевременно в напълно хармонизирани области на държавите членки е забранено да налагат спазването на чисто национални стандарти за защита на основните права, когато това може да засегне предимството, единството и ефективността на правото на Съюза (решение от 26 февруари 2013 г., *Fransson* (C-617/10, т. 29) и от 26 февруари 2013 г., *Melloni* (C-399/11, т. 60).
- 26 След като припомня самостоятелните понятия за лице, което „пребивава“ и „се намира“ на територията на изпълняващата държава, както са определени от Съда в решение от 17 юли 2008 г., *Kozłowski* (C-66/08), запитващата юрисдикция посочва, че поставените в случая въпроси съдържат нови елементи в сравнение с практиката на Съда относно ЕЗА, съдържаща се в горепосочените решения *Kozłowski* и *Wolzenburg* или в решение от 5 септември 2012 г., *Lopes da Silva Jorge* (C-42/11).
- 27 Запитващата юрисдикция уточнява също, че в миналото вече е обявила за противоконституционна италианската правна уредба за транспониране на Рамковото решение, в частта, в която тя не е предвиждала отказ за предаване освен на италиански гражданин, също и на гражданин на друга държава членка на Европейския съюз, който пребивава или се намира законно и действително на италианска територия, с оглед изпълнение на наказанието лишаване от свобода в Италия.
- 28 Що се отнася до социалната реинтеграция на осъденото лице, запитващата юрисдикция припомня, че „целта на предвидената в член 4, точка 6 от това решение възможност да се откаже изпълнението на европейска заповед за арест е да се позволи отдаването на особено значение на възможността за увеличаване на шансовете за социална реинтеграция на издирваното лице след изтичане на срока на наложеното му наказание“ (решения *Kozłowski*, *Wolzenburg* и *Lopes da Silva Jorge*) и цитира също съображение 9 от Рамково решение 2008/909/ПВР, приложимо и към гражданите на трети страни, според което „[и]зпълнението на наказанието в изпълняващата държава следва да увеличи възможността за социална реинтеграция на осъденото лице. За да се увери, че изпълнението на наказанието от изпълняващата държава ще постигне целта за улесняване на социалната реинтеграция на осъденото лице, компетентният орган на издаващата държава следва да вземе предвид някои елементи като например връзките на лицето с изпълняващата държава, както и дали то счита тази държава за мястото на своите семейни, езикови, културни, социални или икономически и други връзки с изпълняващата държава“.
- 29 Самият Съд неотдавна е подчертал връзката между последното Рамково решение и Рамково решение 2002/584/ПВР, обявявайки че „предвидената от

законодателя на Съюза връзка между Рамково решение 2002/584 и Рамково решение 2008/909 трябва да допринесе за постигането на целта по улесняване на социалната реинтеграция на съответното лице. Освен това тази реинтеграция е в интерес не само на съответното лице, но и на Европейския съюз като цяло“ (решение от 11 март 2020 г., SF, C-314/18, т. 51).

- 30 По-нататък, запитващата юрисдикция подчертава, че и други нормативни актове на Съюза предвиждат защита на интереса на гражданите на трети страни, които пребивават или се намират законно и действително в държава членка, да не бъдат изведени от тази държава, като например Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (по-конкретно член 12, параграф 4) или Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (по-специално член 17).
- 31 Накрая, запитващата юрисдикция се позовава на практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) по член 8 от ЕКПЧ. Всъщност ЕСПЧ, като отдава все по-голямо значение сред функциите на наказанието на социалната реинтеграция на осъденото лице (решение от 26 април 2016 г., *Murray c/y Нидерландия*, § 102; решение от 30 юни 2015 г., *Khoroshenko c/y Русия*, § 121; от 9 юли 2013 г., *Vinter c/y Обединеното кралство*, § 115) приема, че изпълнението на наказание лишаване от свобода далеч от семейното жилище на осъденото лице може да доведе до нарушение на член 8 от ЕКПЧ поради произтичащите от това затруднения за задържаното лице и членовете на неговото семейство да поддържат редовни и чести контакти, които от своя страна са важни във връзка с целите на наказанието за ресоциализация (решение от 7 март 2017 г., *Polyakova и др. c/y Русия*, § 88). В последното решение ЕСПЧ подчертава също, че тези принципи са потвърдени в Препоръката на Комитета на министрите до държавите членки относно европейските правила за затворите (*European Prison Rules*), приета на 11 януари 2006 г., която в член 17, параграф 1 предвижда например, че доколкото е възможно, затворниците се настаняват в затвори, намиращи се близо до техните домове или места за социална рехабилитация. В практиката на ЕСПЧ се подчертава по-нататък необходимостта в решенията, които във всички случаи включват извеждане на чужденец от територията на дадена държава, винаги да се постига справедлив баланс между основанията, които са в основата на това извеждане, и контрастиращите с тях основания за защита на правото на съответното лице, основаващо се на член 8 от ЕКПЧ, да не бъде изведено от мястото, където то поддържа най-значимата част от своите социални, трудови, семейни и емоционални отношения, особено когато чужденецът е сключил брак или има деца на територията на държавата, от която трябва да бъде изведен, и a fortiori в хипотезата, при която е роден или израснал в тази държава, макар да не е придобил гражданството на същата (решение от 24 ноември 2020 г., *Unuane c/y Обединеното кралство*, § 72; решение от 19 май

2016 г., Kolonja c/y Гърция, § 48; решение от 23 юни 2008 г., Maslov c/y Австрия, §§ 68-76; решение от 18 октомври 2006 г., Üner c/y Нидерландия, § 57; от 2 август 2001 г., Boultif c/y Швейцария, § 48).

- 32 Тъй като настоящият случай, макар да се отнася до лице, спрямо което понастоящем не се прилага мярка за лишаване от свобода, повдига тълкувателни въпроси, свързани с основните аспекти на функционирането на ЕЗА, и тъй като исканото тълкуване може да има общи последици както за органите, които трябва да сътрудничат в рамките на ЕЗА, така и за правата на издирваните лица, запитващата юрисдикция иска от Съда да разгледа настоящото преюдициално запитване по реда на бързото производство съгласно член 105 от Процедурния правилник на Съда.