

Predmet C-460/23 [Kinshasa]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

21. srpnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale di Bologna (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. srpnja 2023.

Optuženica:

OB

Predmet glavnog postupka

Kazneni postupak protiv osobe OB, kongoanskog podrijetla, kojoj se stavlja na teret da je počinila radnje čiji je cilj bio omogućiti nezakonit ulazak dviju maloljetnica, koje su također strankinje, na talijansko državno područje te koja je optužena za kazneno djelo posjedovanja krivotvorenih osobnih isprava u odnosu na nju samu i na dvije maloljetnice.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Sud koji je uputio zahtjev u skladu s člankom 267. UFEU-a postavlja pitanje o usklađenosti s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) zakonodavstva Unije u području olakšavanja nezakonite imigracije te pripadajućih talijanskih pravnih pravila o prenošenju kojima se, u pogledu kaznenog djela olakšavanja ulaska stranca s nezakonitim boravkom, ne predviđa da se cilj koji se odnosi na pružanje humanitarne pomoći može smatrati opravdanim razlogom za oslobođenje od kaznene odgovornosti.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Prethodna pitanja

1. Protive li se Povelji, a osobito načelu proporcionalnosti iz članka 52. stavka 1., u vezi s pravom na osobnu slobodu i pravom vlasništva iz članaka 6. i 17., kao i s pravima na život i poštovanje tjelesnog integriteta iz članaka 2. i 3., pravom na azil iz članka 18. i poštovanjem obiteljskog života iz članka 7., odredbe Direktive 2002/90/EZ i Okvirne odluke 2002/946/PUP (koje su u talijansko pravo prenesene pravilima iz članka 12. Testa unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Pročišćeni tekst odredbi kojima se uređuju useljavanje i status stranaca, u daljnjem tekstu: TUI)) u dijelu u kojem se državama članicama nalaže obveza propisivanja sankcija kaznene prirode protiv svake osobe koja namjerno potiče ili počini radnje čiji je cilj olakšavanje ulaska stranaca s nezakonitim boravkom na područje Unije i u slučajevima kad je postupanje bilo bez namjere ostvarivanja koristi, pri čemu se istodobno ne predviđa obveza za države članice da isključe to da postupanja koja se odnose na olakšavanje nezakonitog ulaska i čiji je cilj pružanje humanitarne pomoći strancu predstavljaju kazneno djelo?

2. Protivi li se Povelji, a osobito načelu proporcionalnosti iz članka 52. stavka 1. u vezi s pravom na osobnu slobodu i pravom vlasništva iz članaka 6. i 17., kao i s pravima na život i poštovanje tjelesnog integriteta iz članaka 2. i 3., pravom na azil iz članka 18. i poštovanjem obiteljskog života iz članka 7., to da se za slučaj iz članka 12. TUI-ja predviđa kažnjavanje u dijelu u kojem se sankcionira postupanje osobe koja počini radnje čiji je cilj omogućiti nezakonit ulazak stranca na državno područje i u slučajevima kad je postupanje bilo bez namjere ostvarivanja koristi, pri čemu se istodobno ne isključuje to da postupanja koja se odnose na olakšavanje nezakonitog ulaska i čiji je cilj pružanje humanitarne pomoći strancu predstavljaju kazneno djelo?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002. o definiranju olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka; konkretno: članak 1.

Okvirna odluka Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka; konkretno: članak 1. stavak 1. i članak 6.

Povelja; konkretno: članak 52. stavak 1.

Navedene nacionalne odredbe

Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 (Zakonodavna uredba br. 286 od 25. srpnja 1998.) (Pročišćeni tekst odredbi kojima se uređuju useljavanje i status stranaca); konkretno: članak 12.

1. *Osim u slučaju da radnja predstavlja teže kazneno djelo, tko uz povredu odredbi ovog pročišćenog teksta promiče, organizira, financira ili izvršava prijevoz stranaca na državno područje, odnosno njime upravlja ili poduzima druge radnje s ciljem da im se dopusti nezakonit ulazak na državno područje ili na državno područje druge države čiji nisu državljani ili u kojoj nemaju dozvolu stalnog boravka, može se kazniti kaznom od dvije do šest godina zatvora i novčanom kaznom od 15 000 eura za svaku osobu.*
2. *Ne dovodeći u pitanje odredbe članka 54. Codicea penale (Kazneni zakonik), ne predstavljaju kazneno djelo spašavanje i pružanje humanitarne pomoći u Italiji strancima kojima je potrebna pomoć i koji se ionako nalaze na državnom području.*

[...] [naredni stavci koji se odnose na slučajeve sličnih, ali težih kaznenih djela koja se kažnjavaju strožim kaznama]

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Osoba OB, kongoanskog podrijetla, došla je 27. kolovoza 2019. na zrakoplovni granični prijelaz u Bologni letom iz Casablance, predočila je krivotvorenu senegalsku putovnicu i bila je u pratnji dviju djevojčica od 8 i 13 godina za koje je predočila dvije krivotvorene putovnice. Na taj je način osoba OB počinila radnje čiji je cilj bio omogućiti nezakonit ulazak dviju maloljetnica na talijansko državno područje te je optužena za kazneno djelo „olakšavanja ulaska stranca s nezakonitim boravkom” u smislu članka 12. stavka 1. TUI-ja.
- 2 Osoba OB uhićena je 28. kolovoza 2019., a dvije djevojčice povjerene su odgovarajućoj prihvatnoj ustanovi na temelju odluke Tribunalea per i minorenni (Sud za maloljetnike, Italija).
- 3 Sudac istrage Tribunalea di Bologna (Sud u Bologni, Italija) saslušao je 29. kolovoza 2019. osobu OB, koja je pred njim izjavila da je pobjegla iz Demokratske Republike Kongo kako bi se spasila od prijetnji smrću koje je njoj i njezinoj obitelji uputio njezin partner nakon prekida njihove veze. Također je izjavila da su maloljetnice koje su s njom putovale njezina kći, odnosno nećakinja (kći preminule sestre koja joj je povjerena na skrb) te da ih je povela sa sobom jer je strahovala za njihov tjelesni integritet. Navedeni sudac potvrdio je uhićenje osobe OB, ali nije naložio njezino zadržavanje u zatvoru.
- 4 Optuženica je 9. listopada 2019. podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu. Taj postupak još nije okončan.
- 5 Nadalje, Tribunale per i minorenni (Sud za maloljetnike) utvrdio je da je jedna od dviju maloljetnica zaista kći optuženice i da je druga djevojčica vjerojatno zaista njezina nećakinja.

- 6 Branitelj optuženice predložio je 29. svibnja 2023., tijekom rasprave pred sudom koji je uputio zahtjev, da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku; sud koji je uputio zahtjev prihvatio je taj zahtjev i prekinuo postupak pred nacionalnim sudom.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Sud koji je uputio zahtjev je sud koji treba odlučiti o kaznenoj odgovornosti optuženice.
- 8 Prije svega, pojašnjava da je radnja olakšavanja ulaska stranca s nezakonitim boravkom predviđena člankom 12. stavkom 1. TUI-ja kazneno djelo ugrožavanja u smislu da talijanski zakonodavac, kako bi unaprijed spriječio povredu pravnog dobra, namjerava kazniti već postupanje samo po sebi, i to samo zbog činjenice što su počinjene radnje čiji je cilj omogućiti nezakonit ulazak državljanina zemalja izvan Unije, neovisno o razlozima na kojima se temelje te radnje. Osim toga, ne predviđa se potreba postojanja posebne namjere ostvarivanja koristi od kaznenog djela (posebna namjera ostvarivanja koristi koja je relevantna samo kao otegotna okolnost).
- 9 Drugi aspekt te radnje odnosi se na njezino postojanje kao slobodnog oblika u smislu da počinitelj može počinuti kazneno djelo na bilo koji način i bilo kojim sredstvom. Stoga postupanje može poprimiti brojne raznovrsne oblike.
- 10 Jedini opravdani razlog predviđa se člankom 12. stavkom 2. TUI-ja, ali nije primjenjiv na ovaj slučaj, s obzirom na to da se njime pretpostavlja da se spašavanje i humanitarna pomoć pružaju strancu koji se već nalazi na talijanskom državnom području (slučaj olakšavanja boravka ili olakšavanja iseljavanja iz Italije u druge države članice).
- 11 Iz toga proizlazi da se kazna izriče i osobi koja je olakšala ulazak stranca s nezakonitim boravkom s ciljem pružanja humanitarne pomoći čak i ako je strancu potrebna pomoć.
- 12 U skladu s tim, sud koji je uputio zahtjev ističe da je talijanski propis u skladu sa zakonodavnim okvirom prava Unije, kako je utvrđen Direktivom 2002/90/EZ i Okvirnom odlukom 2002/946/PUP (u daljnjem tekstu: zakonodavni okvir Unije), s obzirom na to da se u skladu s tim zakonodavnim okvirom u pogledu olakšavanja ulaska, s jedne strane, ne predviđa namjera ostvarivanja koristi te se, s druge strane, ne predviđaju precizni zahtjevi za određivanje nezakonitog postupanja, koje stoga može poprimiti razne oblike.
- 13 Kad je riječ o razlogu za oslobođenje od kaznene odgovornosti, člankom 1. stavkom 2. Direktive 2002/90/EZ predviđa se samo mogućnost, a ne obveza za države članice da isključe kaznenu odgovornost u slučajevima kad se nezakonit ulazak olakšava s ciljem pružanja humanitarne pomoći.

- 14 Odredbama o kaznenoj odgovornosti za predmetna postupanja, kao i zakonodavnim okvirom Unije te nacionalnim propisom o kojima je riječ nastoji se spriječiti krijumčarenje nezakonitih migranata i njihovo iskorištavanje, što vrijedi i za zločinačka udruženja koja se ne libe dovesti u opasnost život samih migranata. Tomu u prilog ide cilj osiguravanja da se migracijski tokovi odvijaju na uređen i kontroliran način.
- 15 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe moguću neusklađenost s kriterijima iz članka 52. stavka 1. Povelje s obzirom na aspekte potrebe i proporcionalnosti, odnosno razumne ravnoteže između suprotstavljenih uključenih interesa.
- 16 Navedeni sud pita o razumnosti činjenice da se, u pogledu slučajeva u kojima do postupanja koja se odnose na olakšavanje ulaska stranaca s nezakonitim boravkom dolazi s ciljem pružanja humanitarne pomoći u smislu da se dotičnoj osobi pomogne u ostvarivanju temeljnih sloboda, kao što je pravo na život i tjelesni integritet zaštićeno člancima 2. i 3. Povelje, pravo na azil zaštićeno člankom 18. Povelje te pravo na poštovanje obiteljskog života zaštićeno člankom 7. Povelje, ne predviđa razlog za oslobođenje od kaznene odgovornosti.
- 17 Prema njegovu mišljenju, zaštitu tih temeljnih prava treba uzeti u obzir prilikom odvagivanja na kojem se treba temeljiti zajednička politika useljavanja i taj sud navodi da, suprotno tomu, i u zakonodavnom okviru Unije i u talijanskom propisu postoji neproporcionalnost koja ide u korist zaštiti interesa za kontrolu migracijskih tokova, što dovodi i do nepotrebnog žrtvovanja temeljnih prava.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev navodi da sâm zakonodavac Unije, time što je u članku 1. stavku 2. Direktive 2002/90/EZ predvidio mogućnost za države članice da uvedu opravdanje koje se odnosi na pružanje humanitarne pomoći, potvrđuje da uvođenje tog razloga za oslobođenje od kaznene odgovornosti nije prepreka postizanju ciljeva kontrole migracijskih tokova. Osim toga, navedeni sud napominje da se u nekim državama članicama (primjerice, u Finskoj, Belgiji i Španjolskoj) cilj koji se odnosi na pružanje humanitarne pomoći već priznaje na razne načine kao razlog za oslobođenje od kaznene odgovornosti.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da, iako je cilj kontrole migracijskih tokova relevantan i legitiman, on se zakonodavnim okvirom Unije (kao i talijanskim propisom koji je u skladu s tim okvirom) ipak postiže na nerazuman način jer ne omogućuje oslobođenje od kaznene odgovornosti za postupanja (koja se odnose na olakšavanje nezakonitog ulaska čiji je cilj pružanje humanitarne pomoći) kojima se zapravo nastoje zaštititi temeljna prava koja je potrebno zaštititi.
- 20 Slijedom toga, čini se da se zakonodavnim okvirom koji je donio zakonodavac Unije povređuju kriteriji razumnosti, s obzirom na to da se njime dopušta žrtvovanje temeljnih prava koja je potrebno zaštititi u slučajevima kad takvo žrtvovanje nije potrebno za postizanje ciljeva koje si je postavio sâm zakonodavac.

- 21 Sud koji je uputio zahtjev ponavlja da se čini da je kazneno djelo iz članka 12. stavka 1. TUI-ja, koji je primjenjiv na ovaj slučaj, u skladu sa zakonodavnim okvirom Unije, ali zbog navedenih razloga dvoji u pogledu usklađenosti s prevladavajućim načelima utvrđenima Poveljom.
- 22 S jedne strane, točno je da postupanje optuženice objektivno odgovara postupanju koje se kažnjava kao kazneno djelo predviđeno člankom 12. stavkom 1. TUI-ja.
- 23 Međutim, s druge strane, sud koji je uputio zahtjev smatra da se može smatrati da je cilj tog postupanja pružanje humanitarne pomoći, i to s obzirom na razne aspekte: aspekt prava na život dviju maloljetnica koje je ugroženo u zemlji podrijetla; aspekt prava na azil dviju maloljetnica u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu koji je podnijela optuženica (koja je za jednu djevojčicu odgovorna kao roditelj, dok joj je druga povjerena na skrb); aspekt prava na obiteljski život s obzirom na odnos roditeljstva i srodstva između dviju maloljetnica kojima je odobren ulazak na državno područje i same optuženice (koja je majka, odnosno tetka).
- 24 Međutim, čak i da se u okviru postupka pred nacionalnim sudom utvrdi postojanje cilja koji se odnosi na pružanje humanitarne pomoći, sud koji je uputio zahtjev trebao bi u svakom slučaju na temelju talijanskog propisa proglasiti optuženicu krivom za počinjenje kaznenog djela jer se pravilima iz članka 12. TUI-ja ne predviđa odgovarajući razlog za oslobođenje od kaznene odgovornosti.
- 25 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se na optuženicu trenutačno ne primjenjuju mjere ograničavanja osobne slobode, ali traži da se u svakom slučaju o predmetu odluči u ubrzanom postupku u skladu s člankom 105. Poslovnika Suda jer postavlja pitanja o tumačenju i valjanosti koja bi mogla imati izravne posljedice za kaznene postupke u tijeku koji se odnose na slične slučajeve, i to i u talijanskom pravu i u pravu drugih država članica u kojima se na optuženike eventualno primjenjuju mjere ograničavanja osobne slobode.