



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

6. listopada 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 6. UEU-a – Članak 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo retroaktivnosti povoljnijeg kaznenog zakona – Talijanski državljani koji su organizirali nezakonit ulazak rumunjskih državljana u Italiju – Djela poduzeta prije pristupanja Rumunjske Uniji – Učinak pristupanja Rumunjske na kazneno djelo pomaganja nezakonite imigracije – Provedba prava Unije – Nadležnost Suda“

U predmetu C-218/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio le Tribunale ordinario di Campobasso (Redovni sud u Campobassu, Italija), odlukom od 29. travnja 2015., koju je Sud zaprimio 11. svibnja 2015., u kaznenom postupku protiv

Gianpaolo Paoletti,

Umberto Castaldi,

Domenico Faricelli,

Antonio Angelucci,

Mauro Angelucci,

Antonio D'Ovidio,

Camillo Volpe,

Giampaolo Canzano,

Raffaele Di Giovanni,

Antonio Della Valle,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça (izvjestitelj), predsjednik vijeća, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits i M. Berger, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za G. Paolettija, G. Milia, *avvocato*,
- za G. Canzanoa, P. Di Giovanni, *avvocato*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. D'Asciae, *avvocato dello Stato*,
- za austrijsku vladu, G. Eberhard, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, H. Krämer i D. Nardi, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. svibnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. UEU-a, članka 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članka 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka protiv Gianpaola Paolettija i drugih talijanskih građana, optuženih za to da su pomogli nezakonitoj imigraciji rumunjskih državljana u Italiju prije pristupanja Rumunjske Europskoj uniji.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodna izjava 2. Direktive Vijeća 2002/90/EZ od 28. studenoga 2002., kojem se daje definicija olakšavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002, L 328., str. 17.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 101.) propisuje:
„Trebalo bi poduzeti mjere za borbu protiv omogućavanja nezakonite imigracije u vezi s neovlaštenim prelaskom granice u najstrožem smislu i u vezi s održavanjem mreža koje izrabljuju ljude.”
- 4 U članku 1. stavku 1. te direktive propisano je:
„Svaka država članica donosi odgovarajuće sankcije za:
a) svaku osobu koja namjerno pomaže osobi koja nije državljanin države članice da uđe ili prijeđe preko državnog područja države članice i pritom krši zakone te države o ulasku i tranzitu stranaca;
b) svaku osobu koja, zbog financijske koristi, namjerno pomaže osobi koja nije državljanin neke države članice da boravi na državnom području te države članice i pritom krši zakone te države o boravku stranaca.”
- 5 Prema članku 3. te direktive, svaka država članica poduzima potrebne mjere kojima osigurava da se povrede iz članaka 1. i 2. te direktive kazne sankcijama koje su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće od počinjenja kaznenog djela.

- 6 Članak 1. stavak 1. Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP od 28. studenoga 2002. o jačanju kaznenopravnog okvira za sprečavanje pomaganja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (SL 2002, L 328, str. 1) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., sv. 12., str. 26.), glasi kako slijedi:

„Svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da povrede utvrđene u člancima 1. i 2. Direktive [2002/90] budu kažnjive učinkovitim i razmjernim kaznama koje odvrću od njihova počinjenja, a mogu dovesti i do izručenja.”

Talijansko pravo

- 7 Članak 12. stavci 3. i 3.a decreta legislativa br. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Zakonodavna uredba br. 286 o konsolidaciji odredaba kojima se uređuje imigracija i pravila koja se odnose na status stranaca) od 25. srpnja 1998. (redovni dodatak GURI-u br. 191. od 18. kolovoza 1998.) kako je izmijenjen leggeom no. 94. (zakon br. 94.), od 15. srpnja 2009. (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 286/1998), propisuje:

„3. Osim u slučaju da djelo predstavlja teže kazneno djelo, tko uz povredu odredbi ovog konsolidiranog propisa promiče, upravlja, organizira, financira ili izvršava prijevoz stranaca u Italiju ili poduzima druga djela s ciljem da im se dopusti nezakonit ulazak u Italiju ili na državno područje druge države čiji nisu državljani ili u kojoj nemaju dozvolu za stalni boravak može se kazniti kaznom od pet do petnaest godina zatvora i novčanom kaznom od 15 000 eura za svaku osobu, kada:

- a) se djelo odnosi na nezakonit ulazak ili boravak u Italiji pet ili više osoba;
- b) su život ili sigurnost prevožene osobe dovedeni u opasnost da bi mu se omogućio nezakonit ulazak ili boravak na teritoriju;
- c) je prevožena osoba podvrgnuta nehumanom ili ponižavajućem postupanju da bi mu se omogućio nezakonit ulazak ili boravak na teritoriju;
- d) su djelo počinile tri ili više osoba koje djeluju zajedno, ili koristeći usluge međunarodnog prijevoza ili krivotvorene ili izmijenjene dokumente ili koji su, u svakom slučaju, pribavljeni na nezakonit način;
- e) počinitelji djela posjeduju oružje ili eksplozivne tvari.

3.a. Kazna predviđena u stavku 3. povećava se ako djelo iz stavka 3. tog članka obuhvaća dva ili više slučajeva iz njegovih točaka (a), (b), (c), (d) i (e).”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su okrivljenici u glavnom postupku, osnivanjem u Italiji društva koje predstavlja fiktivnu podružnicu društva osnovanog u skladu s rumunjskim pravom - Api Construction SRL-a, 2004. i 2005. godine ishodili od Direzione Provinciale del Lavoro di Pescara (Područni ured za radne odnose u Pescari, Italija) radne dozvole i, nastavno na to, odgovarajuće boravišne dozvole za talijansko državno područje za 30 rumunjskih radnika. Te dozvole dodijeljene su na temelju članka 27. točke (g) Zakonodavne uredbe br. 286/1998, kojim se dopušta privremeno primanje, na zahtjev poslodavca i izvan kvota stranih radnika, radnika koje zapošljavaju poduzetnici aktivni na talijanskom državnom području.

- 9 Iz zahtjeva za prethodnu odluku također proizlazi da se okrivljenicima u glavnom postupku pripisuje da su organizirali nezakonit ulazak tih rumunjskih državljana u razdoblju prije pristupanja Rumunjske Uniji „da bi ostvarili dobit od intenzivnog i trajnog korištenja strane radne snage po niskoj cijeni”.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev pita se, s jedne strane, s obzirom na članak 6. UEU-a, članak 49. Povelje i članak 7. EKLJP-a, je li pristupanje Rumunjske Uniji imalo učinak ukidanja kaznenog djela pomaganja, od strane talijanskih građana, nezakonite imigracije rumunjskih građana počinjenog prije tog pristupanja, i s druge strane, treba li se načelo retroaktivne primjene povoljnijeg kaznenog zakona primijeniti na okrivljenike u glavnom postupku.
- 11 U tim je okolnostima Tribunale ordinario di Campobasso (Redovni sud u Campobassu, Italija) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „ 1. Treba li članak 7. EKLJP-a, članak 49. Povelje te članak 6. UEU-a tumačiti na način da je pristupanjem Rumunjske Europskoj uniji 1. siječnja 2007., ukinuto kazneno djelo predviđeno i kažnjivo na temelju članka 12. Zakonodavne uredbe br. 286/1998 koje se odnosi na pomaganje u nezakonitoj imigraciji i na zadržavanje rumunjskih građana na području Italije?
2. Treba li navedene članke tumačiti na način da je državi članici zabranjeno primjenjivati načelo retroaktivnosti *in mitius* u odnosu na osobe koje su prije 1. siječnja 2007. (ili kasnijeg datuma kada je Ugovor u cijelosti primjenjiv), datuma pristupanja Rumunjske Europskoj uniji, počinile povredu članka 12. Zakonodavne uredbe br. 286/1998 time što su pomagale u nezakonitoj imigraciji rumunjskih državljana, što od 1. siječnja 2007. nije više predviđeno kao kazneno djelo?”

Nadležnost Suda

- 12 Talijanska vlada osporava dopuštenost prethodnih pitanja pozivajući se na okolnost da se norme prava Unije na koje se upućuje ne mogu primijeniti u predmetu u postupku poput glavnog postupka. Naime, nacionalne odredbe u vezi s kaznenim djelom pomaganja nezakonite imigracije, uključujući to kada je kazneno djelo počinjeno u korist rumunjskih državljana prije postupanja Rumunjske Uniji, ne pripadaju u područje primjene prava Unije.
- 13 U tom pogledu valja podsjetiti da je područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica definirano u njezinu članku 51. stavku 1. prema kojem su odredbe Povelje upućene državama članicama samo kada primjenjuju pravo Unije (presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17.).
- 14 Iz sudske prakse Suda proizlazi da pojam „provedba prava Unije”, u smislu članka 51. Povelje, nameće postojanje određenog stupnja povezanosti, između akta prava Unije i predmetne nacionalne mjere, koji nadilazi sličnost obuhvaćenih područja ili neizravne učinke jednog područja na drugo (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2014., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, t. 24.).
- 15 Te uvodne izjave odgovaraju onima koje čine osnovu članka 6. stavka 1. UEU-a, sukladno kojem odredbe Povelje nipošto ne proširuju nadležnosti Unije kako su one definirane Ugovorima (presuda od 8. svibnja 2014., Pelckmans Turnhout, C-483/12, EU:C:2014:304, t. 21.).
- 16 Istina, u zahtjevu za prethodnu odluku ne navode se izrijeком odredbe prava Unije koje bi bile prenesene nacionalnim zakonodavstvom u glavnom postupku.

- 17 Međutim, cilj je direktive 2002/90 u skladu s njezinom uvodnom izjavom 2. smanjenje omogućavanja nezakonite imigracije. Osim toga, u skladu s člankom 1. stavkom 1. Okvirne odluke 2002/946 svaka država članica donosi potrebne mjere kako bi osigurala da povrede utvrđene u člancima 1. i 2. te direktive budu kažnjive učinkovitim i razmjernim kaznama koje odvrćaju od njihova počinjenja, a mogu dovesti i do izručenja.
- 18 Nezavisno od pitanja je li Zakonodavna uredba br. 286/1998 usvojena radi prenošenja u talijanski pravni poredak odredbi Direktive 2002/90 i Okvirne odluke 2002/946, cilj kaznenih postupaka radi potiskivanja pomaganja nezakonite imigracije, poput onih u glavnom postupku, je osiguravanje provedbe te direktive i okvirne odluke (vidjeti analogijom presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 27. i 28.).
- 19 Između ostaloga treba uzeti u obzir to da se u ovom predmetu prethodna pitanja odnose na pitanje kakav utjecaj na primjenu spomenutog nacionalnog zakonodavstva ima to da su rumunjski državljani, kao posljedicu pristupanja Rumunjske Uniji, stekli status njezinih građana, pri čemu se također javlja pitanje tumačenja prava Unije.
- 20 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je Sud nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev.

Meritum

Uvodna razmatranja

- 21 Kako je to određeno člankom 6. stavkom 3. UEU-a, temeljna prava koja priznaje EKLJP čine opća načela prava Unije. Članak 52. stavak 3. Povelje među ostalim propisuje, da u onoj mjeri u kojoj prava koje ona sadrži odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ta konvencija, međutim, nije pravni instrument koji formalno predstavlja dio pravnog poretka Unije jer joj Unija nije pristupila (presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 44, i od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 45.).
- 22 Stoga treba uzeti u obzir samo članak 6. UEU-a kao i članak 49. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 6. studenoga 2012., Otis i dr., C199/11, EU:C:2012:684, t. 47., kao i od 15. veljače 2016., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, t. 46.).

O prethodnim pitanjima

- 23 Svojim pitanjima na koja treba zajedno odgovoriti, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 6. UEU-a i članak 49. Povelje tumačiti na način da pristupanje države Uniji ne sprječava drugu državu članicu da izrekne kaznu osobama koje su, prije tog pristupanja, počinile kazneno djelo pomaganja nezakonite imigracije u korist državljana prve države.
- 24 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev pita se također o primjeni načela retroaktivnosti povoljnijeg kaznenog zakona na okrivljenike koji su organizirali nezakonitu imigraciju.
- 25 U tom pogledu, treba podsjetiti da je to načelo, kako je utvrđeno u članku 49. stavku 1. Povelje, dio primarnog prava Unije. Sud je presudio, čak i prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, koji je Povelji dodijelio istu pravnu snagu poput one koju imaju ugovori, da to načelo proizlazi iz zajedničkih ustavnih tradicija država članica, i da ga se stoga treba smatrati dijelom općih načela prava Unije koja nacionalni sudac treba poštovati pri primjeni nacionalnog prava (vidjeti u tom smislu presudu od 29. svibnja 1997., Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, t. 14.).

- 26 Sama okolnost da su činjenice iz glavnog postupka nastale 2004. i 2005., odnosno prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. prosinca 2009., nije prepreka primjeni, u ovom slučaju, članka 49. stavka 1. Povelje.
- 27 Primjena povoljnijeg kaznenog zakona nužno podrazumijeva sukcesivnu primjenu zakona u vremenu i temelji se na činjenici da je zakonodavac promijenio stajalište bilo u vezi s kaznenom kvalifikacijom činjenica ili u vezi s kaznom koju na kažnjivo djelo treba primijeniti.
- 28 Međutim, u ovom predmetu, iz spisa koji je na raspolaganju Sudu proizlazi da kazneno zakonodavstvo u glavnom postupku, odnosno članak 12. stavci 3. i 3.a Zakonodavne uredbe br. 286/1998, nije izmijenjeno nakon počinjenja kaznenih djela koja se pripisuju okrivljenicima u glavnom postupku. Naime, pomoć nezakonitoj imigraciji u Italiju i dalje se može kazniti kaznom od pet do petnaest godina zatvora.
- 29 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da je do zakonodavne promjene koju treba uzeti u obzir došlo u okviru zakona „koji nije kaznenopravne naravi”, odnosno Akta o pristupanju Rumunjske Uniji. Taj sud ističe da su okolnost da su nakon tog pristupanja, 1. siječnja 2007., rumunjski državljani stekli status građana Unije, i okolnost da su 1. siječnja 2014. uklonjena zadnja ograničenja u vezi sa slobodnim kretanjem radnika, dovele do toga da razlozi kaznenopravnog progona osoba koje su organizirale imigraciju tih državljana u ranijem razdoblju nemaju učinka.
- 30 Taj sud također dodaje da je u presudi od 10. siječnja 2008., Corte suprema di cassazione (Kasacijski sud, Italija), odlučujući na općoj sjednici, isključio mogućnost da pristupanje Rumunjske Uniji dovede do toga da pomaganje nezakonite imigracije počinjeno prije tog pristupanja prestane biti povreda, i da je to taj sud ponovio 2011. i 2015. godine. Ipak, u rješenju od 8. svibnja 2007. kojim je ponovno uputilo taj predmet na opću sjednicu, prvo vijeće Corte suprema di cassazione (Kasacijskog suda) zauzelo je suprotno mišljenje.
- 31 Stoga se javlja pitanje utječe li okolnost da su rumunjski državljani stekli status građana Unije na konstitutivne elemente kaznenog djela pomaganja nezakonite imigracije i, tako, na primjenu kaznenog zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 32 Člankom 12. stavcima 3. i 3.a Zakonodavne uredbe br. 286/1998 nisu obuhvaćeni državljani trećih zemalja koji nezakonito ulaze u Italiju i tamo borave a da nemaju boravišnu dozvolu, već osobe koje pomažu neovlašteni ulazak i boravak tih državljana na području te države. Sama činjenica da su, nakon njihova nezakonitog ulaska, ti državljani postali građani Unije zbog pristupanja njihove države članice porijekla Uniji ne može utjecati na tijek kaznenih postupaka pokrenutih protiv tih osoba koje pomažu nezakonitu imigraciju.
- 33 Naime, to stjecanje građanstva Unije predstavlja činjeničnu situaciju koja nije takva da mijenja konstitutivne elemente kaznenog djela pomaganja nezakonite imigracije.
- 34 Međutim, kako je navedeno u točki 28. ove presude, kazneno zakonodavstvo u glavnom postupku, odnosno članak 12. stavci 3. i 3.a Zakonodavne uredbe br. 286/1998, propisuje kaznu zatvora za kazneno djelo pomaganja nezakonite imigracije u Italiju, u skladu s člankom 3. Direktive 2002/90 i člankom 1. Okvirne odluke 2002/946, koji propisuju da se to kazneno djelo treba sankcionirati kaznama koje su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće od počinjenja kaznenog djela.
- 35 Konstitutivni elementi kaznenog djela pomaganja nezakonite imigracije u talijanskom pravnom poretku ostali su stoga nepromijenjeni, s obzirom na to da pristupanje Rumunjske Uniji nije ni na koji način utjecalo na kvalifikaciju te povrede.

- 36 Kako nezavisni odvjetnik napominje u točkama 26. i 27. svojeg mišljenja, niti jedna odredba Direktive 2002/90 ili drugog pravnog propisa Unije ne omogućava zaključak da stjecanje građanstva Unije treba za sobom povući prestanak postojanja povrede koju su počinili okrivljenici, poput onih u glavnom postupku, koji su krijumčarili radnu snagu. Suprotna odluka bi potaknula tu vrstu trgovine čim bi određena država pokrenula postupak pristupanja Uniji jer bi se krijumčarima u konačnici zajamčila mogućnost korištenja imunitetom. Cilj koji bi se postigao bio bi suprotan cilju koji nastoji postići zakonodavac Unije.
- 37 Štoviše, Sud je u više navrata presudio da se odredbe u vezi s građanstvom Unije primjenjuju od njihovog stupanja na snagu i da stoga treba zaključiti da se trebaju primijeniti na stvarne učinke ranije nastalih situacija (presude od 11. srpnja 2002., D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, t. 25, kao i od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 58.).
- 38 Iz zahtjeva za prethodnu odluku nedvojbeno proizlazi da je povreda koja se pripisuje okrivljenicima u glavnom postupku počinjena tijekom 2004. i 2005. godine.
- 39 Međutim, kako je naveo nezavisni odvjetnik u točkama 36. i 37. svojeg mišljenja, način ostvarivanja činjeničnog elementa tog kaznenog djela zahtijeva da se navedeno razvrsta među kaznena djela stanja. Naime, pomaganje pri ulasku materijalno je dovršeno kada je državljanin treće zemlje prešao vanjsku granicu Unije, a pomaganje pri ostvarivanju boravka kada su državljaninu treće zemlje pribavljeni dokumenti, stečeni prijevarno, koji mu omogućavaju da ostavlja dojam da ima pravo koristiti se pogodnostima u vezi s građanstvom Unije ili statusom stranog radnika u uobičajenim uvjetima.
- 40 Povreda koja se pripisuje okrivljenicima u glavnom postupku je konačno i potpuno nastala prije pristupanja, 1. siječnja 2007., Rumunjske Uniji i, *a fortiori*, prije uklanjanja, 1. siječnja 2014., posljednjih ograničenja u vezi sa slobodnim kretanjem radnika državljana te države.
- 41 Iz toga slijedi da navedena povreda nije situacija koja je nastala prije pristupanja Rumunjske Uniji i koja još nije proizvela sve svoje učinke prije tog pristupanja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 3. rujna 2014., X, C-318/13, EU:C:2014:2133, t. 22. i 23.).
- 42 Slijedom navedenog, uzimajući u obzir sva prethodno navedena razmatranja, na prethodna pitanja treba odgovoriti na način da članak 6. UEU-a i članak 49. Povelje treba tumačiti na način da pristupanje jedne države Uniji ne sprječava drugu državu članicu da izrekne kaznu osobama koje su, prije tog pristupanja, počinile kazneno djelo pomaganja nezakonite imigracije u korist državljana prve države.

Troškovi

- 43 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 6. UEU-a i članak 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da pristupanje jedne države Uniji ne sprječava drugu državu članicu da izrekne kaznu osobama koje su, prije tog pristupanja, počinile kazneno djelo pomaganja nezakonite imigracije u korist državljana prve države.

Potpisi