



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 6. oktobra 2016*

„Predhodno odločanje — Člen 6 PEU — Člen 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Načelo retroaktivnosti ugodnejše kazenske zakonodaje — Italijanski državljani, ki so organizirali nezakonit vstop romunskih državljanov na italijansko ozemlje — Dejansko stanje pred pristopom Romunije k Uniji — Učinek pristopa Romunije na kaznivo dejanje pomoči pri nezakonitem priseljevanju — Izvajanje prava Unije — Pristojnost Sodišča“

V zadevi C-218/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale ordinario di Campobasso (sodišče v Campobassu, Italija) z odločbo z dne 29. aprila 2015, ki je prispela na Sodišče 11. maja 2015, v kazenskem postopku zoper

Gianpaola Paolettija,

Umberta Castaldija,

Domenica Faricellija,

Antonia Angeluccija,

Maura Angeluccija,

Antonia D'Ovidia,

Camilla Volpeja,

Giampaola Canzana,

Raffaella Di Giovannija,

Antonia Della Valleja,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi J. L. da Cruz Vilaça (poročevalec), predsednik senata, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits, sodniki, in M. Berger, sodnica,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za G. Paolettija G. Milia, odvetnik,
- za G. Canzana P. Di Giovanni, odvetnik,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z L. D’Ascio, avvocato dello Stato,
- za avstrijsko vlado G. Eberhard, agent,
- za Evropsko komisijo H. Krämer in D. Nardi, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. maja 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 6 PEU, člena 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) in člena 7 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka, ki je bil uveden zoper Gianpaola Paolettija in druge italijanske državljane, obdolžene pomoči pri nezakonitem priseljevanju romunskih državljanov pred pristopom Romunije k Evropski uniji.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 2 Direktive Sveta 2002/90/ES z dne 28. novembra 2002 o opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 64) je navedeno:

„[...] bi bilo treba sprejeti ukrepe za boj proti pomoči pri nezakonitih imigracijah, in sicer tako pri nedovoljenem prehodu meje v ožjem smislu kot pri vzdrževanju mrež za izkoriščanje ljudi.“
- 4 Člen 1(1) te direktive določa:

„Vsaka država članica sprejme ustrezne sankcije za:

(a) vsako osebo, ki namenoma pomaga drugi osebi, ki ni državljan države članice, da vstopi ali v tranzitu prečka ozemlje države članice, pri čemer krši zakone te države o vstopu oziroma tranzitu tujcev;

(b) vsako osebo, ki zaradi dobička pomaga drugi osebi, ki ni državljan države članice, da prebiva na ozemlju države članice, pri čemer krši zakone te države o prebivanju tujcev.“
- 5 V skladu s členom 3 navedene direktive vsaka država članica ukrene vse potrebno, da zagotovi, da se kršitve iz členov 1 in 2 navedene direktive kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami.

- 6 Člen 1(1) Okvirnega sklepa Sveta z dne 28. novembra 2002 o krepitvi kazenskega okvirja na področju preprečevanja nujenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (2002/946/PNZ) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 61) določa:

„[V]saka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da se kršitve, na katera se nanašata člena 1 in 2 Direktive [2002/90], kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi, ki lahko vodijo v izročitev.“

Italijansko pravo

- 7 Člen 12(3) in (3a) decreto legislativo n. 286 –Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (zakonska uredba št. 286 o enotnem besedilu določb, ki urejajo priseljevanje in status tujcev) z dne 25. julija 1998 (redni dodatek h GURI št. 191 z dne 18. avgusta 1998), kakor je bila spremenjena z legge n. 94 (zakon št. 94) z dne 15. julija 2009 (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 286/1998), določa:

„3. Razen če dejanja pomenijo resnejše kaznivo dejanje, oseba, ki v nasprotju z določbami tega enotnega besedila spodbuja, usmerja, organizira, financira ali izvaja prevoz tujcev v Italijo ali izvaja druga dejanja, da se jim omogoči nezakonit vstop v Italijo ali na ozemlje druge države, katere državljani niso ali katere izkaznice rezidenta za neomejeni čas nimajo, se kaznuje z zaporno kaznijo od pet do petnajst let in denarno kaznijo 15.000 EUR za vsako osebo, če:

- (a) dejanja zadevajo nezakonit vstop petih oseb ali več v Italijo ali njihovo nezakonito navzočnost v tej državi;
- (b) je bilo zaradi nezakonitega vstopa na ozemlje ali nezakonitega prebivanja na njem ogroženo življenje ali varnost prepeljane osebe;
- (b) se je zaradi nezakonitega vstopa na ozemlje ali nezakonitega prebivanja na njem s prepeljano osebo ravnilo nehumano ali ponižujoče;
- (d) dejanja storijo tri osebe ali več skupaj ali so storjena z uporabo storitev mednarodnega prevoza oziroma ponarejenih ali spremenjenih dokumentov ali vsekakor nezakonito pridobljenih dokumentov;
- (e) so storilci oboroženi z orožjem ali eksplozivom.

3a. Če so dejanja iz odstavka 3 storjena ob izpolnitvi dveh ali več primerov iz njegovih točk (a), (b), (c), (d) in (e), se predvidena kazen zviša.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 8 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da so obdolženci iz postopka v glavni stvari v letih 2004 in 2005 prek družbe, ki so jo ustanovili v Italiji in ki naj bi bila fiktivna poslovna enota družbe romunskega prava Api Construction SRL, pri direzione provinciale del lavoro di Pescara (pokrajinski direktorat za delo v Pescari, Italija) pridobili delovna dovoljenja in nato dovoljenja za prebivanje na italijanskem ozemlju za 30 romunskih državljanov. Ta dovoljenja so bila izdana na podlagi člena 27(g) zakonske uredbe št. 286/1998, ki na prošnjo delodajalca in zunaj zakonsko določene kvote tujih delavcev omogoča začasno dovolitev zadrževanja delavcev, zaposlenih pri podjetjih, ki poslujejo v Italiji.

- 9 Iz predložitvene odločbe je razvidno tudi, da se obdolžencem iz postopka v glavni stvari očita, da so pred pristopom Romunije k Uniji organizirali nezakonit vstop teh romunskih državljanov, „da bi imeli koristi od intenzivnega in neprekinjenega izkoriščanja poceni tuje delovne sile“.
- 10 Predložitveno sodišče se sprašuje, po eni strani, ali je glede na člen 6 PEU, člen 49 Listine in člen 7 EKČP učinek pristopa Romunije k Uniji, da se odpravi kaznivo dejanje pomoči, ki so jo italijanski državljani zagotavljali pri nezakonitem priseljevanju romunskih državljanov, storjeno pred tem pristopom, in po drugi, ali se načelo retroaktivne uporabe ugodnejše kazenske zakonodaje uporabi za obdolžence iz postopka v glavni stvari.
- 11 V teh okoliščinah je Tribunale ordinario di Campobasso (sodišče v Campobassu, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 7 EKČP, člen 49 Listine in člen 6 PEU razlagati tako, da se je s pristopom Romunije k Uniji 1. januarja 2007 odpravilo kaznivo dejanje, določeno in sankcionirano s členom 12 zakonske uredbe št. 286/1998, povezano s pomočjo pri priseljevanju in bivanju romunskih državljanov na ozemlju Italije?
2. Ali je treba navedene člene razlagati tako, da država članica ne more uporabiti načela retroaktivnosti novejšega zakona, ki je milejši (*in mitius*), za osebe, ki so bile pred 1. januarjem 2007 (ali drugim poznejšim datumom, iz katerega je razvidna polna veljavnost navedene pogodbe), to je datumom začetka veljavnosti pristopa Romunije k Uniji, odgovorne za kršitev člena 12 zakonske uredbe št. 286/1998 [...], ker so omogočale priseljevanje romunskih državljanov, ki od 1. januarja 2007 ni več določeno kot kaznivo dejanje?“

Pristojnost Sodišča

- 12 Italijanska vlada izpodbija dopustnost vprašanj za predhodno odločanje, ker naj se navedene določbe prava Unije v zadevi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne bi uporabile. Nacionalne določbe, ki se nanašajo na kaznivo dejanje pomoči pri nezakonitem priseljevanju in ki vključujejo kaznivo dejanje, storjeno v korist romunskih državljanov pred pristopom Romunije k Uniji, naj ne bi spadale na področje uporabe prava Unije.
- 13 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je področje uporabe Listine glede ravnanja držav članic opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice, samo ko izvajajo pravo Unije (sodba z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 17).
- 14 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51 Listine predpostavlja obstoj navezne okoliščine med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, točka 24).
- 15 Ti preudarki ustrezajo preudarkom v zvezi s členom 6(1) PEU, v skladu s katerim se z določbami Listine na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, opredeljene v Pogodbah (sodba z dne 8. maja 2014, Pelckmans Turnhout, C-483/12, EU:C:2014:304, točka 21).
- 16 Predložitveno sodišče sicer res izrecno ne navaja določb prava Unije, ki naj bi se izvajale z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari.

- 17 Vendar Direktiva 2002/90 v skladu s svojo uvodno izjavo 2 sledi cilju zmanjšanja pomoči pri nezakonitemu priseljevanju. Člen 1(1) Okvirnega sklepa 2002/946 pa določa, da vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, da zagotovi, da se kršitve, na katere se nanašata člena 1 in 2 te direktive, kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi, ki lahko vodijo v izročitev.
- 18 Neodvisno od vprašanja, ali je bila zakonska uredba št. 286/1998 sprejeta za prenos določb Direktive 2002/90 in Okvirnega sklepa 2002/946 v italijanski pravni red, je namen kazenskega pregona zaradi zatiranja pomoči pri nezakonitem priseljevanju, kot je pregon iz postopka v glavni stvari, zagotoviti izvajanje te direktive in tega okvirnega sklepa (glej po analogiji sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točki 27 in 28).
- 19 Poleg tega je treba ugotoviti, da se v obravnavanem primeru vprašanji za predhodno odločanje navezujeta na vprašanje vpliva pridobitve statusa državljana Unije, ki ga romunski državljani pridobijo zaradi pristopa Romunije, na uporabo navedene nacionalne zakonodaje, zaradi česar je torej potrebna razlaga prava Unije.
- 20 Iz navedenih preudarkov izhaja, da je Sodišče pristojno za odgovor na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju postavlja predložitveno sodišče.

Vsebinska presoja

Uvodna ugotovitev

- 21 Kot je določeno v členu 6(3) PEU, so temeljne pravice, ki jih zagotavlja EKČP, kot splošna načela del prava Unije. Člen 52(3) Listine med drugim določa, da sta vsebina in obseg pravic, ki jih vsebuje in ki ustrezajo pravicam, ki jih zagotavlja EKČP, enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Vendar slednja, dokler Unija ne postane njena pogodbenica, ni pravni instrument, ki bi bil formalno vključen v pravni red Unije (sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 44, in z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 45).
- 22 Zato se je treba navezati zgolj na člen 6 PEU in člen 49 Listine (glej v tem smislu sodbi z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi, C-199/11, EU:C:2012:684, točka 47, in z dne 15. februarja 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, točka 46).

Vprašanji za predhodno odločanje

- 23 Predložitveno sodišče z vprašanjema, na kateri je treba odgovoriti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 6 PEU in člen 49 Listine razlagati tako, da pristop neke države k Uniji drugi državi članici ne preprečuje, da naloži kazensko sankcijo osebam, ki so pred tem pristopom storile kaznivo dejanje pomoči pri nezakonitem priseljevanju v korist državljanov prve države.
- 24 V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje tudi o uporabi načela retroaktivnosti za kazensko zakonodajo, ki je za obdolžence, ki so organizirali nezakonito priseljevanje, ugodnejša.
- 25 V zvezi s tem je treba spomniti, da je to načelo, kot je določeno v členu 49(1) Listine, del primarnega prava Unije. Sodišče je tudi pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, s katero je Listina dobila enako pravno vrednost kot Pogodbi, sodilo, da to načelo izhaja iz skupne ustavne tradicije držav članic, zaradi česar je treba šteti, da je del splošnih načel prava Unije, ki jih mora nacionalno sodišče spoštovati pri uporabi nacionalnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 29. maja 1997, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, točka 14).

- 26 Zgolj okoliščina, da se je dejansko stanje odvijalo v letih 2004 in 2005, torej preden je 1. decembra 2009 začela veljati Lizbonska pogodba, ni ovira za uporabo člena 49(1) Listine v obravnavanem primeru.
- 27 Uporaba ugodnejše kazenske zakonodaje nujno pomeni časovno sosledje zakonov in temelji na ugotovitvi, da je zakonodajalec spremenil stališče bodisi glede kazenske kvalifikacije bodisi glede kazni, ki se uporabi za kaznivo dejanje.
- 28 Vendar je v obravnavanem primeru iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da kazenska zakonodaja iz postopka v glavni stvari, torej člen 12(3) in (3a) zakonske uredbe št. 286/1998, ni bila spremenjena, odkar so bila storjena kazniva dejanja, očitana obdolžencem iz postopka v glavni stvari. V Italiji je namreč za pomoč pri nezakonitem priseljevanju še vedno zagrožena zaporna kazen od pet do petnajst let.
- 29 Vendar predložitveno sodišče navaja, da je do spremembe upoštevne zakonodaje prišlo v okviru „nekazenske zakonodaje“, in sicer z aktom o pristopu Romunije k Uniji. Pojasnjuje, da so bili s tem, da so romunski državljani po tem pristopu 1. januarja 2007 pridobili status državljanov Unije in da so bile 1. januarja 2014 odpravljene zadnje omejitve v zvezi s prostim gibanjem delavcev, odpravljeni razlogi za kazenski pregon oseb, ki so pred tem organizirale priseljevanje teh državljanov.
- 30 To sodišče dodaja, da je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) v sodbi z dne 10. januarja 2008, o kateri je odločalo na občni seji, izključilo možnost, da bi lahko pristop Romunije k Uniji odpravil kaznivost pomoči pri nezakonitem priseljevanju, ter da je bila ta sodna praksa potrjena v letih 2011 in 2015. Vendar je bilo stališče prvega senata Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče) v sklepu z dne 8. maja 2007, na podlagi katerega je bila ta zadeva predodeljena občni seji, nasprotno.
- 31 Tako se postavlja vprašanje, ali to, da so romunski državljani pridobili status državljanov Unije, vpliva na elemente kaznivega dejanja pomoči pri nezakonitem priseljevanju in torej na uporabo kazenske zakonodaje iz postopka v glavni stvari.
- 32 Člen 12(3) in (3a) zakonske uredbe št. 286/1998 se ne nanaša na državljane tretjih držav, ki nezakonito vstopijo v Italijo in v njej prebivajo brez dovoljenja za prebivanje, ampak na osebe, ki navedenim državljanom pomagajo, da v to državo nezakonito vstopijo in v njej prebivajo. Samo dejstvo, da so ti državljani po njihovem nezakonitem vstopu postali državljani Unije, ker je njihova matična država pristopila k Uniji, ne more vplivati na potek kazenskih postopkov, ki tečejo zoper te osebe, ki pomagajo pri nezakonitemu priseljevanju.
- 33 Ta pridobitev državljanstva Unije je namreč dejanska okoliščina, ki ne more spremeniti elementov kaznivega dejanja pomoči pri nezakonitem priseljevanju.
- 34 Kot je bilo navedeno v točki 28 te sodbe, kazenska zakonodaja iz postopka v glavni stvari, torej člen 12(3) in (3a) zakonske uredbe št. 286/1998, pomoč pri nezakonitem priseljevanju v Italijo sankcionira z zaporno kaznijo, kar je v skladu s členom 3 Direktive 2002/90 in členom 1 Okvirnega sklepa 2002/946, ki določata, da je treba take kršitve kaznovati z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami.
- 35 Elementi kaznivega dejanja pomoči pri nezakonitem priseljevanju so torej v italijanskem pravnem redu ostali nespremenjeni, tako da pristop Romunije k Uniji nikakor ni vplival na kvalifikacijo te kršitve.
- 36 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 26 in 27 sklepnih predlogov, na podlagi nobene določbe Direktive 2002/90 ali drugega akta prava Unije ni mogoče šteti, da mora pridobitev državljanstva Unije odpraviti kaznivo dejanje, ki so ga storili obdolženci, kot so ti iz postopka v glavni stvari, ki so trgovali z delovno silo. Odločiti nasprotno bi pomenilo, da bi se ta trgovina spodbujala,

takoj ko bi država začela postopek pristopa k Uniji, ker bi bili tihotapci prepričani, da bodo pozneje upravičeni do imunitete. Doseženi cilj bi bil tako nasproten temu, za katerega si prizadeva zakonodajalec Unije.

- 37 Poleg tega je Sodišče že večkrat razsodilo, da se določbe o državljanstvu Unije uporabljajo od tedaj, ko so stopile v veljavo, in da je zato treba šteti, da se morajo uporabiti za sedanje učinke položajev, ki so nastali pred tem (sodbi z dne 11. julija 2002, D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, točka 25, ter z dne 21. decembra 2011, Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 58).
- 38 Iz predložitvene odločbe je nedvomno razvidno, da je bilo kaznivo dejanje, ki se očita obdolžencem iz postopka v glavni stvari, storjeno v letih 2004 in 2005.
- 39 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 36 in 37 sklepnih predlogov, je treba to kaznivo dejanje zaradi načina izvedbe njegovega stvarnega elementa uvrstiti v kategorijo trenutnih kaznivih dejanj. Pomoč pri vstopu je namreč stvarno izvršena, ko državljani tretje države prestopi zunanjo mejo Unije, pomoč pri prebivanju pa, ko so mu izročeni goljufivo pridobljeni dokumenti, s katerimi lahko daje vtis, da ima pravico do ugodnosti, ki so povezane z državljanstvom Unije ali statusom tujega delavca v zakonitem položaju.
- 40 Kaznivo dejanje, ki se očita obdolžencem iz postopka v glavni stvari, je bilo torej v celoti in dokončno storjeno pred 1. januarjem 2007, ko je Romunija pristopila k Uniji, in *a fortiori* preden so bile 1. januarja 2014 odpravljene zadnje omejitve v zvezi s prostim gibanjem delavcev, ki so državljani te države.
- 41 Iz tega sledi, da v obravnavanem primeru z navedeno kršitvijo ni vzpostavljen položaj, ki bi nastal pred pristopom Romunije k Uniji in katerega učinki ne bi bili izčrpani pred tem pristopom (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2014, X, C-318/13, EU:C:2014:2133, točki 22 in 23).
- 42 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba zato na vprašanji za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 6 PEU in člen 49 Listine razlagati tako, da pristop neke države k Uniji drugi državi članici ne preprečuje, da naloži kazensko sankcijo osebam, ki so pred tem pristopom storile kaznivo dejanje pomoči pri nezakonitem priseljevanju v korist državljanov prve države.

Stroški

- 43 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 6 PEU in člen 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da pristop neke države k Uniji drugi državi članici ne preprečuje, da naloži kazensko sankcijo osebam, ki so pred tem pristopom storile kaznivo dejanje pomoči pri nezakonitem priseljevanju v korist državljanov prve države.

Podpisi