



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 15. decembra 2022¹

Zadeva C-700/21

O. G.

ob udeležbi

Presidente del Consiglio dei Ministri

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Corte costituzionale (ustavno sodišče), Italija)

„Postopek predhodnega odločanja – Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah – Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ – Evropski nalog za prijetje in predajo – Fakultativni razlogi za zavrnitev predaje – Spoštovanje zasebnega in družinskega življenja – Državljeni tretjih držav, ki se nahajajo ali prebivajo na ozemlju države članice“

1. Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) Sodišče prosi za razlago člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584/PNZ,² katerega prenos v italijanski pravni red bi lahko bil v nasprotju z italijansko ustavo.

2. Predlog za sprejetje predhodne odločbe daje Sodišču možnost, da razširi svojo že tako obsežno sodno prakso v zvezi z nalogi za prijetje in predajo (v nadaljevanju: ENP). Zlasti je treba ugotoviti, ali manevrski prostor, ki ga državam članicam priznava člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584, omogoča, da sprejmejo razlog za fakultativno neizvršitev ENP, ki ne velja za državljane tretjih držav.

¹ Jezik izvirnika: španščina.

² Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 34), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009 (UL 2009, L 81, str. 24).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Okvirni sklep 2002/584

3. V uvodni izjavi 12 je navedeno:

„Ta okvirni sklep spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava člen 6 [PEU] in jih izraža Listina o temeljnih pravicah Evropske unije^[3], zlasti Poglavje VI Listine. Nič v tem okvirnem sklepu se ne sme razlagati kot prepoved zavrnitve predaje osebe, za katero je bil izdan evropski nalog za prijetje, kadar obstaja razlog za prepričanje, da je na podlagi objektivnih elementov, bil nalog izdan z namenom kazenskega pregona in kaznovanja osebe na podlagi njenega spola, rase, vere, etničnega izvora, državljanstva, jezika, političnega prepričanja ali spolne usmerjenosti, ali da bo oseba zaradi katerega od teh razlogov v slabšem položaju. Ta okvirni sklep ne preprečuje, da ne bi država članica uporabljala svojih ustavnih pravil v zvezi z rednim sodnim postopkom, svobodo združevanja, svobodo tiska in svobodo izražanja v drugih medijih.“

4. Člen 1 („Opredelitev [ENP] in obveznost njegove izvršitve“) določa:

„1. [ENP] je sodna odločba, ki jo izda država članica z namenom prijetja in predaje zahtevane osebe s strani druge države članice z namenom uvesti kazenski postopek ali izvršiti kazen zapora ali ukrep, vezan na odvzem prostosti.

2. Države članice izvršijo vsak [ENP] na osnovi načela medsebojnega priznavanja in v skladu z določbami tega okvirnega sklepa.

3. Ta okvirni sklep ne spreminja obveznosti, ki izhajajo iz spoštovanja temeljnih pravic in temeljnih pravnih načel iz člena 6 [PEU].“

5. Člen 4 („Razlogi za fakultativno neizvršitev evropskega naloga za prijetje“) določa:

„Izvršitveni pravosodni organ lahko zavrne izvršitev [ENP]:

[...]

6. če je [ENP] izdan zaradi izvršitve zaporne kazni ali ukrepa, vezanega na odvzem prostosti[, in se v primeru, ko se zahtevana oseba nahaja v izvršitveni državi članici ali je državljan ali prebivalec te države, in se ta država zaveže, da bo izvršila kazen ali ukrep v skladu s svojim notranjim pravom;

[...]“.

³ V nadaljevanju: Listina.

6. Člen 5 („Jamstva, ki jih mora dati odreditvena država članica v nekaterih primerih“) določa:

„Za izvršitev [ENP], ki jo izvede izvršitveni pravosodni organ, lahko po zakonu izvršitvene države članice veljajo naslednji pogoji:

[...]

3. kadar je oseba, ki je predmet [ENP] z namenom uvedbe kazenskega postopka, državljan ali prebivalec izvršitvene države članice, se jo lahko preda pod pogojem, da se oseba po obravnavi vrne izvršitveni državi članici, da bi v njej prestajala zaporno kazen ali ukrep, vezan na odvzem prostosti, na katerega jo je obsodila odreditvena država članica.“

2. Okvirni sklep 2008/909/PNZ⁴

7. V uvodni izjavi 9 je navedeno:

„Izvršitev kazenske sankcije v državi izvršiteljici bi morala 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.“

8. V uvodni izjavi 12 je navedeno:

„Ta okvirni sklep bi se moral smiselno uporabljati tudi za izvrševanje kazenskih sankcij v primerih iz členov 4(6) in 5(3) [Okvirnega sklepa 2002/584]. To med drugim pomeni, da bi lahko država izvršiteljica brez poseganja v Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ preverjala obstoj razlogov za nepriznanje in neizvršitev iz člena 9 tega okvirnega sklepa, vključno s preverjanjem dvojne kaznivosti, če je država izvršiteljica podala izjavo v skladu s členom 7(4) tega okvirnega sklepa kot pogoj za priznanje in izvršitev sodbe z namenom predaje osebe ali izvršitve kazenske sankcije v primerih iz člena 7(4) [Okvirnega sklepa 2002/584].“

9. V uvodni izjavi 16 je navedeno:

„Ta okvirni sklep bi bilo treba uporabljati v skladu z veljavno zakonodajo Skupnosti, med drugim zlasti z Direktivo Sveta 2003/86/ES⁵ [in] Direktivo Sveta 2003/109/ES⁶ [...]“

⁴ 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 (UL 2006, L 327, str. 27).

⁵ Direktiva sveta z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224). V skladu s členom 17 „[d]ržave članice ustrezno upoštevajo naravo in trdnost družinskih razmerij osebe in trajanje nje[n]ega bivanja v državi članici ter obstoj družinskih, kulturnih in socialnih vezi z nje[n]o državo izvora, kadar zavrnejo prošnjo, prekličejo ali ne podaljšajo dovoljenja za prebivanje ali se odločijo, da bodo ukazale izgon sponzorja ali članov nje[n]e družine“.

⁶ Direktiva Sveta z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 (UL 2011, L 132, str. 1). Člen 12(3) določa, da morajo „[p]red[...] sprejetjem sklepa o izgonu rezidenta za daljši čas [...] države članice upoštevati naslednje dejavnike: (a) dolžino prebivanja na njihovem ozemlju; (b) starost zadevnega posameznika; (c) posledice za posameznika in družinske člane; (d) povezanost z državo prebivanja ali nepovezanost z matično državo“.

10. Člen 3 („Namen in področje uporabe“) določa:

„1. Namen tega okvirnega sklepa je določiti pravila, na podlagi katerih država članica v luči zaradi lažje socialne rehabilitacije obsojene osebe prizna sodbo in izvrši kazensko sankcijo.

2. Ta okvirni sklep se uporablja, kadar se obsojena oseba nahaja v državi izdajateljici ali v državi izvršiteljici.

3. Ta okvirni sklep se uporablja le za priznavanje sodb in izvrševanje kazenskih sankcij v smislu tega okvirnega sklepa [...]“.

11. Člen 25 („Izvrševanje kazenskih sankcij na podlagi [ENP]“) določa:

„Brez poseganja v Okvirni sklep [2002/584] se določbe tega okvirnega sklepa smiselno uporabljajo – kolikor so združljive z določbami navedenega okvirnega sklepa – za izvrševanje kazenskih sankcij v primerih, ko se država članica zaveže k izvršitvi kazenske sankcije v primerih iz člena 4(6) navedenega okvirnega sklepa, ali če je v skladu s členom 5(3) navedenega okvirnega sklepa postavila pogoj, da je osebo treba vrniti zadevni državi članici, da bi v njej prestala kazen, s čimer se izogne nekaznovanosti zadevne osebe“.

B. Nacionalno pravo. Legge 22 aprile 2005, n. 69⁷

12. Člen 18a(1)(c) določa:

Predaja se lahko zavrne, „če je bil ENP izdan zaradi izvršitve zaporne kazni ali ukrepa, vezanega na odvzem prostosti, če je zahtevana oseba italijanski državljan ali državljan druge države članice Evropske unije, ki zakonito in dejansko prebiva ali se nahaja na italijanskem ozemlju, če pritožbeno sodišče odredi, da se kazen zavora ali ukrep, vezan na odvzem prostosti, izvrši v Italiji v skladu z nacionalnim pravom“.

13. Člen 19(1) določa:

„Italijanski pravosodni organ [...] izvrši ENP pod temi pogoji:

[...]

(b) če je bil ENP izdan z namenom uvedbe kazenskega postopka v zvezi z [italijanskim] državljanom ali z osebo, ki prebiva v Italiji, je pogoj za predajo, da se oseba po obravnavi vrne izvršitveni državi članici, da bi v njej prestajala zaporno kazen ali ukrep, vezan na odvzem prostosti, na katerega jo je obsodila odreditvena država članica.“⁸

⁷ 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 prenos okvirnega sklepa v nacionalno pravo [...]) (GURI št. 98 z dne 29. aprila 2005), v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari. V nadaljevanju: zakon št. 69 iz leta 2005.

⁸ Po navedbah predložitvenega sodišča sta bila ta člen in člen, naveden v prejšnji točki, spremenjena z zakonsko uredbo št. 10 z dne 2. februarja 2021 in se zdaj enako nanašata na italijanske državljane in državljane drugih držav članic, pri čemer se od zadnjenavedenih zahteva, da imajo dejansko prebivališče že vsaj pet let. Vendar se v tej zadevi *ratione temporis* uporabljajo predpisi, ki so veljali prej (prvi odstavek točke 4 predložitvene odločbe).

II. Dejansko stanje, spor in vprašnji za predhodno odločanje

14. O. G., moldavski državlján, je bil v Romuniji pravnomočno obsojen na pet let zaporá.⁹ Predložitveno sodišče ugotavlja, da ima oseba O. G. po mnenju sodišča, ki mu je predložilo vprašanje ustavnosti, „z družinskega in poklicnega vidika trdne korenine v Italiji“.¹⁰

15. Judecătoria Braşov (sodišče prve stopnje v Braşovu, Romunija) je 13. februarja 2012 izdalo ENP zoper osebo O. G. zaradi izvršitve kazni.

16. Corte d'appello di Bologna (pritožbeno sodišče v Bologni, Italija) je 7. julija 2020 odredilo predajo zahtevane osebe odreditvenemu pravosodnemu organu.

17. Corte di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) je 16. septembra 2020 na podlagi pritožbe, ki jo je vložila oseba O. G., razveljavilo sodbo pritožbenega sodišča in mu zadevo vrnilo v razsojanje ter ga pozvalo, naj presodi, ali je treba Corte costituzionale (ustavno sodišče) predložiti vprašanje ustavnosti.

18. Pritožbeno sodišče je Corte costituzionale (ustavno sodišče) predložilo vprašanje, ali je člen 18a(1)(c) zakona št. 69 iz leta 2005 v skladu s členi 2, 3, 11, 27(3) in 117(1) italijanske ustave.

19. Dvomi pritožbenega sodišča so v bistvu temeljili na tem, da je v skladu z določbo, ki v italijansko pravo prenaša razlog za fakultativno neizvršitev iz člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584:

- Možnost neizvršitve ENP omejena na italijanske državljane in državljane drugih držav članic Unije, če zakonito in dejansko prebivajo ali se nahajajo na italijanskem ozemlju. Izključeni so torej državljani tretjih držav, ki v Italiji ne morejo prestajati kazni, izrečene v odreditveni državi, tudi če zakonito in dejansko prebivajo ali se nahajajo na italijanskem ozemlju ter so tam vzpostavili pomembne in stabilne vezi.
- Taka izključitev morda ni v skladu s spoštovanjem zasebnega in družinskega življenja zahtevane osebe, če ima ta v Italiji močne socialne in družinske vezi, ter s „prevzgojno funkcijo kazni“.

20. Corte costituzionale (ustavno sodišče), ki je poudarilo, da tega vidika člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 Sodišče še ni obravnavalo,¹¹ mu zastavlja naslednja vprašanja:

- „1. Ali člen 4(6) [Okvirnega sklepa 2002/584] v povezavi s členom 1(3) tega okvirnega sklepa in členom 7 Listine [...] nasprotuje ureditvi, kot je italijanska zakonodaja, ki v okviru postopka [ENP] 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?
2. 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?“

⁹ Obsojen je bil kot storilec 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.

¹⁰ Corte costituzionale (ustavno sodišče) navaja, da „ni njegova naloga presojsati, ali se lahko take korenine štejejo za trdne in dejanske niti ali se lahko šteje, da je stalna prisotnost zadevne osebe na nacionalnem ozemlju zakonita, saj to presoja samo sodnik v postopku v glavni stvari“ (točka 5 predložitvene odločbe).

¹¹ Točka 7, drugi odstavek, predložitvene odločbe.

III. Postopek pred Sodiščem

21. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 22. novembra 2021. Bil je prednostno obravnavan.
22. Avstrijska, madžarska in italijanska vlada ter Evropska komisija so predložile pisna stališča.
23. Obravnave, opravljene 11. oktobra 2022, sta se udeležili samo italijanska vlada in Komisija.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

24. Pri prvem vprašanju za predhodno odločanje gre za to, da se v bistvu ugotovi, ali je italijanski zakon, na podlagi katerega državljani tretje države, ki je bil v državi izdaje ENP (Romuniji) obstojen na zaporno kazen, ne sme prestajati kazni v izvršitveni državi (Italiji), kjer – tako se zdi¹² – zakonito in stalno prebiva, združljiv s členom 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 v povezavi z njegovim členom 1(3) in členom 7 Listine.

25. V skladu s členom 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 lahko pravosodni organ zavrne izvršitev ENP, izdanega zaradi izvršitve zaporne kazni ali ukrepa, vezanega na odvzem prostosti, če sta izpolnjena ta dva kumulativna pogoja:

- Zahtevana oseba mora biti državljani ali prebivalec izvršitvene države ali se mora v njej nahajati.
- Izvršitvena država se mora zavezati, da bo sama izvršila to kazen ali ta ukrep v skladu s svojim nacionalnim pravom.

26. Italijanski zakonodajalec je pri vključitvi tega razloga za fakultativno neizvršitev v svojo zakonodajo uvedel dve spremembi:

- Po eni strani je poleg statusa *državljan* (italijanskega) dodal še status *državljan druge države članice* Unije.¹³ Tako je razširil seznam oseb, ki so lahko upravičene do tega, da se ne predajo državi izdaje ENP in da namesto tega prestajajo kazen v Italiji, če prebivajo ali se nahajajo zakonito in stalno na italijanskem ozemlju.
- Po drugi strani pa je prepovedoval, da bi *državljan tretjih držav* imeli to možnost. Torej je omejila status *prebivalca* ali *osebe, ki se nahaja* v izvršitveni državi članici, iz člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584. Tako bodo državljani tretjih držav, tudi če prebivajo ali se nahajajo na italijanskem ozemlju, v vsakem primeru predani (če so izpolnjene druge zahtevane okoliščine) državi, ki je izdala ENP.

¹² Glej pridržek predložitvenega sodišča v zvezi s tem, ki je zapisan v opombi 10.

¹³ Corte costituzionale (ustavno sodišče) je v sodbi št. 227 iz leta 2010 (IT:COST:2010:227) in „na podlagi predvsem sodb Kozłowski (sodba z dne 17. julija 2008, C-66/08, EU:C:2008:437; v nadaljevanju: sodba Kozłowski) in Wolzenburg (sodba z dne 6. oktobra 2009, C-123/08, EU:C:2009:616; v nadaljevanju: sodba Wolzenburg)“ razglasilo za neustavno „italijansko zakonodajo, s katero je bil prenesen Okvirni sklep [...], v delu, v katerem ni bila predvidena zavrnitev predaje – poleg italijanskega državljan – državljan druge države članice Evropske unije, ki zakonito in dejansko prebiva ali se zadržuje na italijanskem ozemlju, zaradi izvršitve kazni [...] v Italiji“ (točka 8.2.4 predložitvene odločbe).

27. Da bi odgovoril na prvo vprašanje iz predložitvene odločbe, menim, da je treba analizirati: (a) diskrecijsko pravico držav pri uporabi člena 4 Okvirnega sklepa 2002/584; (b) razlago istega člena z vidika pravice do enakosti; in (c) vpliv, ki ga imajo lahko na odgovor druge temeljne pravice, varovane z Listino.

1. Diskrecijska pravica držav pri prenosu člena 4 Okvirnega sklepa 2002/584 v nacionalno zakonodajo

28. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča imajo države članice pri uporabi člena 4 Okvirnega sklepa 2002/584 in zlasti točke 6 tega sklepa „določeno diskrecijsko pravico“.¹⁴ Vendar ta diskrecijska pravica ne vključuje možnosti razširitve primerov za neizvršitev, ki so izčrpno¹⁵ določeni v Okvirnem sklepu 2002/584.¹⁶

29. V skladu s to isto sodno prakso je izvršitev ENP pravilo, medtem ko je njeno zavrnitev treba obravnavati kot izjemo, ki jo je treba razlagati ozko.¹⁷

30. Državam članicam nič ne preprečuje, da bi se odločile omejiti možnost, ki jim jo daje člen 4 Okvirnega sklepa 2002/584, ali da te možnosti ne bi izkoristile. Ker gre za razloge za fakultativno neizvršitev, se lahko vsaka država članica sama odloči, kdaj jih ne bo uporabila: v takem primeru njihovi izvršitveni pravosodni organi *ne smejo zavriniti* predaje osebe, ki se zahteva na podlagi ENP.¹⁸

31. Kot je navedlo Sodišče, odločitev držav članic, da ne uporabijo tega razloga za neizvršitev, kar jim dovoljuje Okvirni sklep 2002/584, „le okrepi sistem predaje, vzpostavljen s tem okvirnim sklepom v prid območja svobode, varnosti in pravice za državljane“.¹⁹

32. To pa zato, ker „[z] omejevanjem položajev, v katerih lahko izvršitveni pravosodni organ v konkretnem primeru zavrne izvršitev [ENP], taka zakonodaja namreč le *olajša predajo* zahtevanih oseb v skladu z načelom vzajemnega priznavanja, navedenim v členu 1(2) Okvirnega sklepa 2002/584, ki je *temeljno pravilo*, določeno s tem okvirnim sklepom“.²⁰

33. Vendar svoboda izbire nacionalnega zakonodajalca ni neomejena. Razlogov za to je več.

34. Prvič, Okvirni sklep 2002/584 ne spreminja „obveznosti, ki izhajajo iz spoštovanja temeljnih pravic in temeljnih pravnih načel iz člena 6 [PEU]“.²¹ Zato, in kolikor je pomembno za to zadevo, člen 4, točka 6, državam članicam ne dovoljuje prenosa, ki bi povzročil kršitev temeljnih pravic ali načel iz člena 6 PEU.

¹⁴ Sodba Wolzenburg, točka 61. V tem smislu sodbi z dne 29. aprila 2021, X (Evropski nalog za prijetje – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, točka 41), in z dne 13. decembra 2018, Sut (C-514/17, EU:C:2018:1016; v nadaljevanju: sodba Sut, točka 42).

¹⁵ Na splošno glej sodbo z dne 25. julija 2018, Minister for Justice and Equality (Pomanjkljivosti pravosodnega sistema) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, točka 41).

¹⁶ Brez poseganja v to, da se lahko načeli medsebojnega priznavanja in vzajemnega zaupanja med državami članicami, ki sta pravi „temelj“ pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, omejita „v izrednih okoliščinah“, kot so tiste v postopkih, v katerih je bila med drugim izdana sodba z dne 5. aprila 2016, Aranyosi in Căldăraru (C-404/15 in C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

¹⁷ Glej med drugim sodbo z dne 17. decembra 2020, Openbaar Ministerie (Neodvisnost odreditvenega pravosodnega organa) (C-354/20 PPU in C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, točka 37 in navedena sodna praksa).

¹⁸ Sodba Wolzenburg, točka 58.

¹⁹ Sodba Wolzenburg, točka 58.

²⁰ Sodba Wolzenburg, točka 59. Moj poudarek. Podobno sodba Sut, točki 43 in 44.

²¹ Člen 1(3) Okvirnega sklepa 2002/584.

35. Drugič, diskrecijska pravica držav članic pri prenosu navedenega člena 4, točka 6, je poleg s pogoji te določbe omejena tudi z namenom, ki ga ima v Okvirnem sklepu 2002/584, in s splošnim okvirom, v katerega je umeščen, torej s celotnim pravom Unije.

36. S tega vidika se strinjam s Komisijo, da niti besedilo člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584, niti cilj, ki se z njim uresničuje, niti okvir, v katerega je umeščen, ne podpirajo rešitve, ki jo je sprejel italijanski zakonodajalec.²²

37. Člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 glede na svoje besedilo ne priznava pomembnosti drugim državljanstvom, razen državljanstvu države članice izvršitve. Določa le, da je iskana oseba državljan te države.

38. Druga državljanstva, ki niso državljanstvo države članice izvršitve, torej niso pomembna in se nadomestijo s kategorijo „prebivališča“ (ali nahajanja v tej državi). Področje uporabe člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 je za državljane vsake druge države, ki ni država izvršitve, opredeljeno na podlagi pojma prebivališča (ali nahajanja v tej državi).

39. V zvezi s *ciljem* člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 je Sodišče odločilo, da je „predvsem omogočiti, da izvršitveni pravosodni organi kot posebej pomembno poudarijo možnost, da se zahtevani osebi po prestani kazni, na katero je bila obsojena, zagotovijo boljše možnosti za ponovno vključitev v družbo“.²³

40. Da bi se dosegel cilj ponovne vključitve, državljanstvo zahtevane osebe kot tako ni pomembno: namen te določbe je, da lahko tisti, ki prebiva ali se nahaja²⁴ v izvršitveni državi članici, uporabi to možnost.

41. V zvezi z *normativnim okvirom*, v katerem je treba razlagati člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584, je treba omeniti Okvirni sklep 2008/909 o vzajemnem priznavanju sodb v kazenskih zadevah. Vključuje tujce s katerim koli državljanstvom, na katere, če imajo v državi izvršiteljci korenine do neke mere,²⁵ se namen ponovne rehabilitacije razširi na izvrševanje zaporne kazni.

42. V skladu s členom 25 Okvirnega sklepa 2008/909 se ta smiselno uporablja – kolikor je združljiv z določbami Okvirnega sklepa 2002/584 – za izvrševanje kazenskih sankcij na podlagi člena 4, točka 6, zadnjenavedenega.²⁶

²² Rešitev, ki je, kot je Komisija navedla na obravnavi, ni sprejela „velika večina“ držav članic, saj so se odločile za možnost iz člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 brez dodatnih pogojev.

²³ Sodba Kozłowski, točka 45.

²⁴ Natančneje, *dejansko* prebivališče, kot je razvidno iz sodne prakse Sodišča, na kateri temelji sodba Wolzenburg.

²⁵ V uvodni izjavi 9 Okvirnega sklepa 2008/909 je navedeno: „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.“ Moj poudarek.

²⁶ Kot je navedlo predložitevno sodišče (točka 8.4 predložitvene odločbe), se druge določbe prava Unije sklicujejo na varstvo interesa državljanov tretjih držav, da niso izgnani iz države članice, v kateri dejansko prebivajo. Nanje napoti uvodna izjava 16 Okvirnega sklepa 2008/909: „Ta okvirni sklep bi bilo treba uporabljati v skladu z veljavno zakonodajo Skupnosti, med drugim zlasti z Direktivo Sveta 2003/86/ES [združitev družine] [in] Direktivo Sveta 2003/109/ES [status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas]“.

43. Vse torej kaže na to, da je zakonodajalec Unije, ki je imel v mislih, da je namen prestajanja kazni ponovna vključitev,²⁷ člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 zasnoval kot sredstvo za doseganje tega cilja, če so izpolnjene zgoraj naštetе posebne okoliščine, ne da bi dejavnik državljanstva (razen državljanstvo same izvršitvene države) imel kakršen koli vpliv.

2. Člen 4 Okvirnega sklepa 2002/584 in načelo enakosti

44. Sodišče je odločilo, da na tej podlagi državljani izvršitvene države članice in državljani drugih držav članic, ki prebivajo ali se nahajajo v tej državi in so vključeni v njeno družbo, načeloma ne bi smeli biti različno obravnavani.²⁸

45. Zdaj se postavlja vprašanje, ali naj se pravilo, ki velja za državljane držav članic, uporablja tudi za državljane tretjih držav, ko gre za neizvršitev ENP.

46. Menim, da ni razloga, da ne bi bilo tako.

47. Res je, da pravnega statusa državljanov tretjih držav na splošno ni mogoče enačiti s statusom državljanov držav članic.²⁹ Vendar se ne sme različno obravnavati prvih in drugih, če sama sekundarna zakonodaja Unije izrecno ali implicitno določa enotno ureditev za obe kategoriji. V takem primeru velja načelo enakosti pred zakonom iz člena 20 Listine.

48. Zaradi nedotakljivosti obveznosti spoštovanja temeljnih pravic in načel iz člena 6 PEU člen 1(3) Okvirnega sklepa 2002/584 nasprotuje temu, da bi člen 4, točka 6, tega sklepa državam članicam dovoljeval prenos, ki bi povzročil kršitev Listine ali temeljnih načel Unije.

49. Med temi načeli je tudi načelo enakosti, ki ga zagotavljata člena 2 PEU in 20 Listine. Obe določbi sta dovolj trdno merilo presoje v tej zadevi, da je treba ugotoviti, da vključitev člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 v italijansko pravo z njima ni združljiva.

50. Zlasti mora veljati načelo enakosti pred zakonom v smislu, ki ga zagovarjam, glede na to, da člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 ne priznava pomembnosti merila državljanstva, ki ga nadomešča merilo prebivališča (ali nahajanja v državi), z edino izjemo državljanov izvršitvene države članice.

51. Tako področje uporabe *ratione personae* člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 zajema osebe, ki sicer niso državljani izvršitvene države članice, vendar se v njej nahajajo ali tam prebivajo.³⁰ Zakon, v skladu s katerim so državljani tretjih držav upravičeni do enake obravnave, torej ne daje podlage za to, da se jih obravnava drugače kot državljane držav članic Unije.

²⁷ Corte costituzionale (ustavno sodišče) v točki 8.5 predložitvene odločbe navaja sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zvezi s funkcijo ponovne vključitve v družbo, ki naj bi jo imela kazen.

²⁸ Sodba z dne 5. septembra 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, točka 40). V tem smislu sem zgoraj opozoril, da je Corte costituzionale (ustavno sodišče) razglasilo italijanski zakon, ki je zavrnitev predaje na podlagi člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 pridržal izključno za svoje državljane, za nezakonit.

²⁹ Člen 18 PDEU, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo glede na državljanstvo, se „ne uporablja v primeru morebitnega različnega obravnavanja državljanov držav članic in državljanov tretjih držav“. Sodba z dne 2. aprila 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, točka 40).

³⁰ Sodba Kozłowski, točka 34, na katero se je skliceval tudi generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:151). Opozoril je, da Sodišče „[...] področja *ratione personae* člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 ne pojmuje, kot da se nanaša, po potrebi, bodisi na državljane izvršitvene države članice bodisi na državljane drugih držav članic, ki prebivajo ali se nahajajo na njenem ozemlju, temveč na oboje. Sodišče je namreč v točki 34 zgoraj navedene sodbe Kozłowski potrdilo, da je ‚v skladu s členom 4, točka 6, Okvirnega sklepa [2002/584] področje uporabe tega razloga za fakultativno neizvršitev omejeno na osebe, ki se, če niso državljani izvršitvene države članice, tam ‚nahaja[jo]‘ ali ‚prebiva[jo]‘.“

52. Manevrski prostor pri prenosu te določbe prava Unije torej ne more pomeniti normativne ureditve, ki bi državljane tretjih držav obravnavala slabše kot državljane države članice. Kot je poudarila Komisija, je glede na cilj člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 položaj državljan tretje države, ki dejansko prebiva v državi izvršiteljici, primerljiv s položajem državljan države članice.

53. Za te namene stalno in dejansko prebivanje državljan tretje države načeloma pomeni stopnjo vključenosti v državo, v kateri prebiva, ki je enaka stopnji vključenosti državljanov te države. Taka povezava z izvršitveno državo članico lahko olajša ponovno socialno vključitev zahtevane osebe, potem ko bo tam prestala zaporno kazen, na katero je bila obsojena.³¹

3. Vpliv drugih temeljnih pravic, ki jih varuje Listina, na uporabo člena 4 Okvirnega sklepa 2002/584

54. Menim, da navedeno zadostuje za ugotovitev nezdružljivosti spornega nacionalnega predpisa s členom 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584. Zato menim, da ni treba analizirati (dodatnega) vpliva drugih temeljnih pravic iz Listine na razlago tega člena.

55. Med temi pravicami so pravice iz člena 7 Listine (spoštovanje zasebnega in družinskega življenja), na katerega se sklicuje predložitveno sodišče, in člena 24(3) Listine (pravica otroka do rednih osebnih odnosov in neposrednih stikov z obema staršema), na katerega se sklicuje Komisija.³²

56. Logično je, da te pravice ne morejo imeti prednosti pred izvrševanjem zaporne kazni. Lahko pa jo imajo pri odločanju, da se zaporna kazen izvrši v eni državi članici (v državi, ki izvršuje ENP) namesto v drugi (državi, ki je izdala ENP), če gre za prebivalca prve države članice ali osebo, ki se tam nahaja in ki tam ohranja družinske vezi.

57. S tem se da prednost pravici zahtevane osebe, da ohrani minimalne družinske odnose, ki so v skladu z njenim bivanjem v zaporu. Ti odnosi se bodo lažje ohranjali tam, kjer je središče njenih življenjskih interesov, torej v državi, kjer dejansko prebiva.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

58. Če Sodišče v skladu z mojim predlogom na prvo vprašanje odgovori pritrdilno, želi Corte costituzionale (ustavno sodišče) vedeti, „na podlagi katerih meril in predpostavk je treba take vezi [državljan tretje države z državo izvršiteljico] šteti za tako pomembne, da mora izvršitveni pravosodni organ zavrniti predajo“.

59. Besedilo tega drugega vprašanja si po mojem mnenju zasluži dva predhodna premisleka, in sicer o zahtevah za neizvršitev ENP in o domnevni „obveznosti“ zavrnitve predaje.

³¹ S tem se zagotovi, da ni nekaznovanosti. Kot je generalni pravobranilec P. Mengozzi poudaril v sklepnih predlogih v zadevi Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:151), „[...] pri razumevanju člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584, ki ga predlagam, ne gre za to, da bi priznali nekaznovanost zahtevane osebe ali vzbudili dvom o načelu medsebojnega priznavanja, saj lahko namreč izvršitvena država članica zavrne izvršitev evropskega naloga za prijetje samo ob izrecnem pogoju, da se zaveže, da bo izvršila kazen na svojem ozemlju, ne da bi kadar koli podvomila o odločbi, s katero je bila ta izrečena. Tako je popolnoma ohranjena logika medsebojnega priznavanja sodnih odločb, čeprav zahtevana oseba prestane kazen v izvršitveni, in ne v odreditveni državi članici“ (točka 39).

³² Po mnenju predložitvenega sodišča je zahtevana oseba oče mladoletne osebe (točka 5, peti odstavek, predložitvene odločbe).

1. Pogoji za neizvršitev ENP

60. Vprašanje se nanaša le na enega od dveh pogojev, ki jih člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 določa za morebitno zavrnitev predaje zahtevane osebe.

61. Člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 se nanaša predvsem na pogoje (državljanstvo izvršitvene države, prebivanje ali nahajanje v tej državi), ki dokazujejo povezavo zahtevane osebe z izvršitveno državo članico. Te vezi morajo biti zadostne, da se omogoči morebitna ponovna vključitev te osebe v družbo po prestani kazni.³³

62. Vendar preučevano pravilo poleg tega določa še en nujen pogoj: zavezo izvršitvene države članice,³⁴ da bo zaporna kazen, ki je povod za ENP, prestana v tej državi članici. V obravnavanem primeru predložitveno sodišče to šteje za samoumevno in se strogo drži pravila povezanosti zahtevane osebe z izvršitveno državo članico.

2. Obveznost zavrnitve predaje?

63. Čeprav se predložitveno sodišče sklicuje na „obveznost“ zavrnitve predaje, če so dokazane povezave dovolj pomembne, člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 take obveznosti ne določa v vsakem primeru. Določa le, da pravosodni organ „lahko“ zavrne izvršitev ENP, če so izpolnjeni pogoji iz te določbe.

64. Tako kot načelo vzajemnega priznavanja, na katerem temelji sistem Okvirnega sklepa 2002/584, ne pomeni absolutne obveznosti izvršitve ENP,³⁵ mora imeti tudi izvršitveni pravosodni organ po tem, ko je bil v nacionalnem pravu sprejet razlog za fakultativno neizvršitev, ki je predmet tega spora, določeno diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izvršitev ENP zavrniti ali ne.³⁶

65. Kot se je izrazilo Sodišče:

- „[...] [Z]akonodaje države članice, s katero se izvaja člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 – ki določa, da morajo njeni pravosodni organi vedno, kadar zahtevana oseba prebiva v tej državi članici, zavrniti izvršitev ENP, ne da bi imeli ti organi kakršno koli polje proste presoje [...] – ni mogoče šteti za skladno s tem okvirnim sklepom“.³⁷
- „[Če se država članica] odloči, da bo to določbo [člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584] prenesla v nacionalno pravo, [mora imeti] izvršitveni pravosodni organ kljub temu polje proste presoje v zvezi s tem, ali je treba izvršitev ENP zavrniti ali ne. V zvezi s tem mora imeti ta organ možnost, da upošteva razlog za fakultativno izvršitev iz te določbe, ki je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ta, da se izvršitvenemu pravosodnemu organu omogoči, da kot posebej pomembno izpostavi možnost, da se zahtevani osebi po prestani kazni, na katero je bila obsojena, omogočijo boljše možnosti za ponovno vključitev v družbo“.³⁸

³³ Na splošno sodba z dne 29. junija 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503; v nadaljevanju: sodba Popławski, točka 21).

³⁴ Ta zaveza mora biti „resnična“, kot poudarja Sodišče. Tako v sodbi Sut, točka 35.

³⁵ Sodba Sut, točka 30.

³⁶ Sodba Popławski, točka 21.

³⁷ Sodba Popławski, točka 23.

³⁸ Sodba Popławski, točka 21.

66. Zato ne zadošča, da izvršitveni pravosodni organ ugotovi, da sta izpolnjena oba pogoja iz člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584. Prav tako bo moral presoditi, ali obstaja pravni interes, da se kazen, naložena v odreditveni državi članici, izvrši v izvršitveni državi članici.³⁹

67. V odgovoru na drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na merila za določitev trdnosti korenin zahtevane osebe v izvršitveni državi članici, bi bilo treba predložitvenemu sodišču torej odgovoriti, da:

- ne obstaja abstraktna *obveznost ex lege* zavrniti izvršitev ENP samo zato, ker je bil v nacionalnem pravnem redu sprejet ta razlog za fakultativno neizvršitev;
- mora pravosodni organ izvršitvene države v vsakem primeru presoditi obstoj pravnega interesa za izvršitev kazni v tej državi in ne v odreditveni državi.

3. Trdnost korenin zahtevane osebe v izvršitveni državi

68. Razlog za fakultativno neizvršitev iz člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 temelji na zagotavljanju boljših možnosti za ponovno vključitev zahtevane osebe v družbo po prestani kazni. Za izvršitveno državo članico je torej legitimno, da takemu cilju sledi le glede oseb, ki so dokazale precejšnjo stopnjo vključenosti v njeno družbo.⁴⁰

69. Zato morajo merila, po katerih sprašuje predložitveno sodišče, omogočati ugotovitev zadostne stopnje vključenosti, ki zagotavlja, da so možnosti za ponovno vključitev zahtevane osebe v izvršitveni državi članici bistveno ugodnejše kot v odreditveni državi članici.

70. Najbolje je torej razumeti, da se člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584 po eni strani nanaša na državljanstvo izvršitvene države članice, po drugi strani pa brez razlike uporablja izraza „prebivati“ in „nahajati se“ v tej državi:

- Zaradi državljanstva izvršitvene države članice je mogoče domnevati, da je zahtevana oseba dovolj vključena v to državo.⁴¹
- Ker je dejansko pomembna stopnja vključenosti v družbo izvršitvene države članice, zakonodajalec Unije z izrazi, ki kažejo na dejansko okoliščino (prebivanje ali nahajanje), določa „položaje, ko oseba, zoper katero je izdan [ENP], v izvršitveni državi članici dejansko prebiva ali pa je z njo vzpostavila podobne vezi, kot izhajajo iz prebivališča, ker se v tej državi že nekaj časa neprekinjeno zadržuje“.⁴²

71. Konkretnije, „[z]a ugotovitev, ali v konkretnem primeru med zahtevano osebo in izvršitveno državo članico obstajajo vezi, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da je zajeta s pojmom ‚se nahaja‘ v smislu člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa, je treba opraviti celostno presojo več objektivnih dejavnikov, ki opredeljujejo položaj te osebe, med drugim zlasti trajanja, narave in razmer, v katerih se zahtevana oseba zadržuje v izvršitveni državi članici, ter družinskih in ekonomskih vezi, ki jih ima z njo“.⁴³

³⁹ Sodba Sut, točka 36.

⁴⁰ Sodba Wolzenburg, točka 67.

⁴¹ Sodba Wolzenburg, točka 68.

⁴² Sodba Kozłowski, točka 46.

⁴³ Sodba Kozłowski, točka 48.

72. Enaki objektivni elementi bodo še toliko bolj veljali, če se zahtevana oseba ne samo nahaja, ampak v izvršitveni državi članici tudi prebiva.

73. V tem smislu se strinjam s Komisijo, da je seznam dejavnikov, naštetih v uvodni izjavi 9 Okvirnega sklepa 2008/909 o vzajemnem priznavanju sodnih odločb, s katerimi so izrečene zaporne kazni, lahko ilustrativen: „ima v državi izvršiteljici družinske, jezikovne, kulturne, socialne ali ekonomske in druge vezi“.

74. Kot je pravilno poudarilo predložitveno sodišče,⁴⁴ je iz sodne prakse Sodišča mogoče razbrati izjave, v katerih je stopnja vključenosti zahtevane osebe v izvršitveni državi članici povezana z njenimi resničnimi in dejanskimi vezmi z družbo te države članice.

75. Ta sodna praksa se je sicer razvila za primere, v katerih je bila zahtevana oseba državljan države članice. V skladu z odgovorom na prvo vprašanje, ki ga predlagam, pa se lahko merila za presojo vključenosti državljanov držav članic v izvršitveni državi članici uporabljajo tudi za državljane tretjih držav.

76. Izvršitveni pravosodni organ mora torej opraviti celovito presojo dejavnikov, na podlagi katerih lahko ugotovi, ali je zahtevana oseba *ne glede na svoje državljanstvo* dovolj povezana z družbo izvršitvene države članice, da je mogoče predvideti, da ima po prestani kazni na ozemlju te države članice večje možnosti za ponovno vključitev v družbo in torej za doseg cilja iz člena 4, točka 6, Okvirnega sklepa 2002/584.

77. Ti dejavniki vključujejo dolžino predhodnega prebivanja,⁴⁵ naravo in trdnost družinskih vezi zahtevane osebe v izvršitveni državi članici (po potrebi skupaj z odsotnostjo takih vezi v izvorni državi), stopnjo vključenosti ter jezikovne, kulturne, poklicne, socialne ali ekonomske vezi, ki jih je oseba vzpostavila v tej državi članici.

78. Ta seznam seveda ni izčrpen, saj lahko v konkretnem primeru obstajajo druge posebne okoliščine, ki jih mora sodišče upoštevati pri odločanju o predaji zahtevane osebe.

V. Predlog

79. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) odgovori tako:

Člen 4, točka 6, Okvirnega sklepa Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami, kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009,

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki izvršitvenim pravosodnim organom, ki so se odločili, da sprejmejo zadevni razlog za fakultativno neizvršitev evropskega naloga za prijetje zaradi izvršitve kazni zapor ali ukrepa, vezanega na odvzem prostosti, popolnoma preprečuje, da bi zavrnil predajo državljanov tretjih držav, ki se nahajajo ali prebivajo na njihovem ozemlju, ne glede na povezave, ki jih imajo s tem ozemljem;

⁴⁴ Točka 8.2 predložitvene odločbe.

⁴⁵ Natančneje, če gre za rezidenta za daljši čas, za katere velja Direktiva 2003/109.

so upoštevna merila za dokazovanje zadostne povezave med zahtevano osebo in izvršitveno državo članico vsa tista, na podlagi katerih je v celoti gledano mogoče domnevati, da so ne glede na njeno državljanstvo po prestani kazni v tej državi možnosti za ponovno vključitev te osebe boljše kot v odreditveni državi članici;

so predhodno trajanje bivanja, narava in pogoji bivanja zahtevane osebe ter njene družinske, jezikovne, kulturne, poklicne, socialne in ekonomske vezi z izvršitveno državo članico dejavniki, ki jih mora izvršitveni pravosodni organ med drugim pretehtati v zvezi s tem.