Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. travnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članci 18. i 21. UFEU-a – Izručenje u Sjedinjene Američke Države državljanina države članice koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje – Sporazum o izručenju između Europske unije i te treće države – Područje primjene prava Unije – Zabrana izručenja koja se primjenjuje samo na domaće državljane – Ograničenje slobodnog kretanja – Opravdanje koje se temelji na sprečavanju nekažnjivosti – Proporcionalnost – Informacija države članice čiji je građanin Unije državljanin"

U predmetu C-191/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka), odlukom od 18. ožujka 2016., koju je Sud zaprimio 5. travnja 2016., u postupku

Romano Pisciotti

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits i C. G. Fernlund (izvjestitelj), predsjednici vijeća, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i M. Vilaras, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. srpnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za R. Pisciottija, R. Karpenstein, *Rechtsanwalt*,

– za njemačku vladu, T. Henze i M. Hellmann, u svojstvu agenata, uz asistenciju F. Fellenberga, *Rechtsanwalt*,

– za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za Irsku, M. Browne, L. Williams, E. Creedon i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Gray, *barrister*,

– za mađarsku vladu, M. M. Tátrai i M. Z. Fehér, u svojstvu agenata,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. A. M. de Ree i M. Gijzen, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, G. Eberhard, u svojstvu agenta,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, M. Nowak i K. Majcher, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, R. Troosters i S. Grünheid, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. prvog stavka UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između talijanskog državljanina Romana Pisciottija i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka) u vezi sa zahtjevom za izručenje te osobe koji su Sjedinjene Američke Države uputile toj državi članici.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum između EU-a i SAD-a

3 Sporazum o izručenju između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država od 25. lipnja 2003. (SL 2003., L 181, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 10.; u daljnjem tekstu: Sporazum između EU-a i SAD-a) u članku 1. propisuje:

„Ugovorne stranke se obvezuju, sukladno odredbama ovog Sporazuma, osigurati poboljšanje suradnje u kontekstu primjenjivih odnosa izručenja između država članica i Sjedinjenih Američkih Država koji uređuju izručenje počinitelja kaznenih djela.”

4 Sporazum između EU-a i SAD-a u članku 10., naslovljenom „Zahtjevi više država za izručenje ili predaju”, propisuje:

„1. Ako država kojoj je zahtjev podnesen primi zahtjeve od države koja podnosi zahtjev i od bilo koje druge države ili država radi izručenja iste osobe, bilo za isto ili za različita kaznena djela, izvršno tijelo države kojoj je zahtjev podnesen određuje kojoj će državi, ako ikojoj, predati tu osobu.

2. Ako država kojoj je zahtjev podnesen primi zahtjev za izručenje od Sjedinjenih Američkih Država i zahtjev za predaju prema Europskom uhidbenom nalogu u odnosu na istu osobu, za isto ili za različita kaznena djela, nadležno tijelo države članice kojoj je zahtjev podnesen određuje državu kojoj će, ako ikojoj, izručiti tu osobu. U tu svrhu, nadležno tijelo je izvršno tijelo države članice kojoj je zahtjev podnesen, ako prema bilateralnom ugovoru o izručenju koji je na snazi između Sjedinjenih Američkih

Država i države članice, donosi odluke o takvim konkurentnim zahtjevima; ako to nije određeno bilateralnim ugovorom o izručenju, nadležno tijelo određuje dotična država članica u skladu s člankom 19.

3. Kod donošenja odluke sukladno stavcima 1. i 2., država kojoj je zahtjev podnesen razmatra sve bitne čimbenike, uključujući, no ne ograničavajući se na čimbenike koji su već navedeni u mjerodavnom ugovoru o izručenju, i u slučaju kada nisu već tako navedeni, sljedeće čimbenike:

(a) jesu li zahtjevi podneseni sukladno ugovoru;

(b) mjesta počinjenja svakog od kaznenih djela;

(c) interesi država koje podnose zahtjev;

(d) težina kaznenih djela;

(e) državljanstvo žrtve;

(f) mogućnost bilo kojeg daljnjeg izručenja između država koje podnose zahtjev; i

(g) kronološki slijed u kojem su primljeni zahtjevi od država koje ih podnose."

5 Člankom 17. Sporazuma između EU-a i SAD-a, naslovljenim „Neodstupanje", određuje se:

„1. Ovaj Sporazum ne dovodi u pitanje pozivanje od strane države kojoj je zahtjev podnesen na razloge za odbijanje koji se odnose na pitanja koja nisu uređena ovim Sporazumom a koji su na raspolaganju prema bilateralnom ugovoru o izručenju koji je na snazi između države članice i Sjedinjenih Američkih Država.

2. Kada ustavna načela države kojoj je zahtjev podnesen ili pravomoćne sudske odluke koje obvezuju, državu kojoj je zahtjev podnesen mogu predstavljati prepreku ispunjenju njezinih obveza izručenja, a rješenje tog pitanja nije predviđeno u ovom Sporazumu ili mjerodavnom bilateralnom ugovoru, održavaju se savjetovanja između države kojoj je zahtjev podnesen i države koja podnosi zahtjev."

Okvirna odluka 2002/584/PUP

6 Pravna pravila unije u području slobode, sigurnosti i pravde obuhvaćaju Okvirnu odluku Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SL 2002., L 190, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83. i ispravak SL 2013., L 222, str. 14.).

Njemačko pravo

Temeljni zakon

7 Člankom 16. stavkom 2. Grundgesetza für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke) od 23. svibnja 1949. (BGBl 1949., 1), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Temeljni zakon), određuje se:

„Nijedan Nijemac ne smije se izručiti u inozemstvo. Zakonom se može donijeti odstupajući propis za izručenje državi članici […] ili međunarodnom sudu pod uvjetom da su zajamčena načela vladavine prava."

Ugovor o izručenju između Njemačke i SAD-a

8 Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (Ugovor o izručenju između Savezne Republike Njemačke i Sjedinjenih Američkih Država) od 20. lipnja 1978. (BGBl. 1980. II, str. 646.; u daljnjem tekstu: Ugovor o izručenju između Njemačke i SAD-a) u članku 7. stavku 1. propisuje:

„Ugovorne stranke nisu obvezne izručivati vlastite državljane. […]".

IRG

9 Gesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima) od 23. prosinca 1982. (BGBl. 1982. I, str. 2071.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: IRG), u članku 12., naslovljenom „Odobrenje izručenja", propisuje:

„[…] Izručenje se može odobriti samo ako ga je sud proglasio dopuštenim."

10 Članak 13. IRG-a, naslovljen „Materijalna nadležnost", u stavku 1. propisuje:

„Sudske odluke donosi […] Oberlandesgericht [(Visoki zemaljski sud, Njemačka)]. Protiv odluka Oberlandesgerichta [(Visoki zemaljski sud)] ne može se podnijeti pravni lijek […]."

11 Člankom 23. IRG-a, naslovljenim „Odluka o prigovorima okrivljenika", određuje se:

„Oberlandesgericht [(Visoki zemaljski sud)] odlučuje o prigovorima okrivljenika protiv uhidbenog naloga radi izručenja ili protiv njegova izvršenja."

12 Člankom 74. stavkom 1. IRG-a propisuje se:

„Savezno ministarstvo pravosuđa i zaštite potrošača odlučuje o inozemnim zahtjevima za pravnu pomoć i o podnošenju zahtjeva za pravnu pomoć stranim državama uz suglasnost Saveznog ministarstva vanjskih poslova i drugih saveznih ministarstava na čiji se djelokrug odnosi pravna pomoć. […]"

Kazneni zakonik

13 Člankom 7. stavkom 2. Strafgesetzbucha (Kazneni zakonik, BGBl. 1998. I, str. 3322.) propisano je da se njemački Kazneni zakonik primjenjuje na djela počinjena izvan Njemačke ako je djelo kažnjivo u mjestu počinjenja ili ako mjesto počinjenja djela ne podliježe nijednoj kaznenoj nadležnosti, a u tuzemstvu je pronađen počinitelj koji je u trenutku počinjenja djela bio strani državljanin i, iako je zakonom o izručenju dopušteno njegovo izručenje s obzirom na vrstu kaznenog djela, on nije izručen jer nije bio podnesen zahtjev za izručenje u razumnom roku ili je bio odbijen ili se sâmo izručenje nije moglo provesti.

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 R. Pisciotti talijanski je državljanin. Protiv njega su u SAD-u od 2007. provođeni izvidi zbog sudjelovanja u protutržišnim usklađivanjima i zabranjenim sporazumima te su tijela SAD-a podnijela zahtjev za njegovo izručenje radi kaznenog progona.

15 US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (Okružni sud Sjedinjenih Američkih Država za južni okrug države Floride u Fort Lauderdaleu) izdao je za njega 26. kolovoza 2010. uhidbeni nalog kao i optužnicu porote. R. Pisciotti bio je optužen da je pripadao radnoj skupini sastavljenoj od trgovačkih zastupnika društava za proizvodnju cijevi u pomorskoj uporabi koji su narušavali tržišno natjecanje međusobnom podjelom tržišta za prodaju tih cijevi, u državi Floridi (SAD) i drugdje, od 1999. do kraja 2006.

16 Kada je 17. lipnja 2013. na putu iz Nigerije prema Italiji presjedao u zračnoj luci u Frankfurtu na Majni (Njemačka), R. Pisciottija su uhitili službenici njemačke savezne policije.

17 R. Pisciotti upućen je 18. lipnja 2013. pred Amtsgericht Frankfurt am Main (Općinski sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka) radi obrade uhidbenog naloga koji su podnijele Sjedinjene Američke Države. On je izjavio da se protivi neformalnom pojednostavnjenom izručenju.

18 Na temelju rješenja Oberlandesgerichta Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni, Njemačka) od 24. lipnja 2013. R. Pisciottiju određen je pritvor radi njegova izručenja. Sjedinjene Američke Države dostavile su 7. kolovoza 2013. Saveznoj Republici Njemačkoj formalni zahtjev za izručenje.

19 Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni) naložio je 16. kolovoza 2013. zadržavanje R. Pisciottija u pritvoru radi izručenja na temelju formalnog ekstradicijskog pritvora.

20 Rješenjem od 22. siječnja 2014. Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni) proglasio je zahtjev za izručenje R. Pisciottija dopuštenim.

21 R. Pisciotti podnio je 6. veljače 2014. Bundesverfassungsgerichtu (Savezni ustavni sud, Njemačka) zahtjev za određivanje privremene mjere kako bi spriječio izvršenje rješenja Oberlandesgerichta Frankfurt am Main (Visoki zemaljski sud u Frankfurtu na Majni) od 22. siječnja 2014. Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) odbio je taj zahtjev rješenjem od 17. veljače 2014.

22 Dopisom od 26. veljače 2014. R. Pisciotti naveo je Bundesministeriumu der Justiz (Savezno ministarstvo pravosuđa, Njemačka) da je njegovo izručenje protivno pravu Unije jer se doslovnom i ograničenom primjenom članka 16. stavka 2. prve rečenice Temeljnog zakona na njemačke državljane povređuje opće načelo nediskriminacije.

23 Savezna Republika Njemačka odobrila je 17. ožujka 2014. izručenje R. Pisciottija, koje je izvršeno 3. travnja 2014.

24 R. Pisciotti podnio je 17. ožujka iste godine tužbu pred Landgerichtom Berlin (Zemaljski sud u Berlinu, Njemačka) radi utvrđivanja odgovornosti Savezne Republike Njemačke jer je odobrila njegovo izručenje i kako bi joj se naložilo plaćanje naknade štete.

25 R. Pisciotti priznao je krivnju u okviru kaznenog postupka koji je protiv njega pokrenut u SAD-u te je osuđen na kaznu zatvora od dvije godine, u koju je uračunato razdoblje od devet i pol mjeseci provedeno u pritvoru u Njemačkoj, kao i na novčanu kaznu od 50 000 sjedinjenih američkih dolara (USD) (otprilike 40 818 eura). R. Pisciotti izdržavao je zatvorsku kaznu u SAD-u do puštanja na slobodu 14. travnja 2015.

26 Sud koji je uputio zahtjev navodi da na temelju sudske prakse Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud) Savezna Republika Njemačka podliježe obvezi koja proizlazi iz članka 1. stavka 3. i članka 20. stavka 3. Temeljnog zakona, a odnosi se na provođenje vlastitog nadzora zakonitosti odobrenja za izručenje i na poštovanje mogućih međunarodnopravnih obveza. On dodaje da je

Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud) presudio, među ostalim u slučaju R. Pisciottija, da zabrana diskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a nije primjenjiva u odnosima izručivanja u pogledu trećih država jer to područje nije obuhvaćeno područjem primjene prava Unije.

27 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, za razliku od Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud), smatra da je pravo Unije primjenjivo u ovom slučaju. On naglašava da je R. Pisciotti koristio pravo na kretanje koje ima na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a presjedanjem u Frankfurtu na Majni tijekom svojeg leta iz Nigerije prema Italiji. Usto, smatra da bi njegovo izručenje SAD-u također moglo biti obuhvaćeno materijalnim područjem primjene prava Unije zbog Sporazuma između EU-a i SAD-a.

28 Sud koji je uputio zahtjev pita se u vezi s time može li se članak 17. stavak 2. tog sporazuma ipak tumačiti na način da se njime uvodi iznimka od primjene prava Unije i da se njime može stoga opravdati diskriminacija na temelju državljanstva. Međutim, on je sklon stajalištu da je takvo opravdanje isključeno s obzirom na primarno pravo Unije.

29 U slučaju da je Savezna Republika Njemačka povrijedila pravo Unije, taj sud želi saznati je li ta povreda „dovoljno ozbiljna" kako bi nastalo pravo na naknadu štete. On navodi da je sklon potvrdnom odgovoru i naglašava da, prema njegovu mišljenju, ta država članica ima tek iznimno ograničenu ili čak nikakvu marginu prosudbe. On ipak dvoji u tom pogledu s obzirom na to da u vrijeme donošenja odluke Savezne Republike Njemačke nije postojala sudska praksa Suda o tom pitanju.

30 U tim je okolnostima Landgericht Berlin (Zemaljski sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Jesu li izručivanja između države članice i treće države materija koja, neovisno o pojedinačnom slučaju, nikad ne ulazi u materijalno područje primjene Ugovorâ tako da ne treba uzeti u obzir načelo nediskriminacije iz prava Unije sadržano u članku 18. stavku 1. UFEU-a u okviru (doslovne) primjene određenog ustavnopravnog pravila (u ovom slučaju članka 16. stavka 2. prve rečenice Temeljnog zakona), kojim se zabranjuje jedino izručivanje vlastitih državljana u treće države?

(b) Ako je odgovor na to pitanje potvrdan: Treba li na prvo pitanje drugačije odgovoriti ako je riječ o izručivanjima između države članice i Sjedinjenih Američkih Država koja se temelje na Sporazumu [između EU-a i SAD-a]?

2. Ako nije od samog početka isključena primjena Ugovorâ na izručivanja između država članica i Sjedinjenih Američkih Država:

Treba li članak 18. prvi stavak UFEU-a i relevantnu sudsku praksu Suda u tom području tumačiti na način da država članica neopravdano povređuje načelo nediskriminacije iz članka 18. prvog stavka UFEU-a ako, u slučaju zahtjevâ trećih država za izručenje, na temelju ustavnopravnog pravila (u ovom slučaju članka 16. stavka 2. prve rečenice Temeljnog zakona), različito postupa prema vlastitim državljanima i državljanima drugih država članica […] tako da izručuje samo potonje državljane?

3. Ako se u gore navedenim slučajevima utvrdi povreda opće zabrane svake diskriminacije iz članka 18. prvog stavka UFEU-a:

Treba li sudsku praksu Suda tumačiti na način da, u slučaju poput predmetnog, u kojem je odobrenje izručenja koje je izdalo nadležno tijelo nužno prethodno podvrgnuto nadzoru zakonitosti u okviru sudskog postupka čiji ishod obvezuje tijelo samo kada je izručenje proglašeno nedopuštenim, može postojati ozbiljna povreda već u slučaju obične povrede načela nediskriminacije iz članka 18. prvog stavka UFEU-a ili je za postojanje ozbiljne povrede nužna očita povreda?

4. Ako nije nužna očita povreda:

Treba li sudsku praksu Suda tumačiti na način da treba isključiti postojanje dovoljno ozbiljne povrede u slučaju poput predmetnog već zbog toga što, kada ne postoji sudska praksa Suda povezana s konkretnim slučajem (u ovom slučaju: materijalna primjenjivost općeg načela nediskriminacije iz članka 18. prvog stavka UFEU-a u odnosu na izručivanja između država članica i Sjedinjenih Američkih Država), najviše nacionalno izvršno tijelo za obrazloženje svoje odluke može uputiti na njezinu usklađenost s ranije donesenim odlukama nacionalnih sudova u istom predmetu?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

31 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da područje primjene tog prava obuhvaća slučaj poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku u kojem je građanin Unije protiv kojeg je na temelju Sporazuma između EU-a i SAD-a izdan zahtjev za izručenje u SAD uhićen u državi članici koja nije država njegova državljanstva radi mogućeg izvršenja tog zahtjeva.

32 U tom pogledu valja utvrditi da ako se zahtjev za izručenje, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, izvršava u okviru Sporazuma između EU-a i SAD-a nakon njegova stupanja na snagu, tada se taj sporazum primjenjuje na njega.

33 Usto, valja podsjetiti da je u presudi od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, t. 30.), koja se odnosila na zahtjev za izručenje koji je izdala treća država s kojom Unija nije sklopila sporazum o izručenju, Sud zaključio da iako su pravila u području izručenja u nadležnosti država članica, u slučaju nepostojanja takvog sporazuma, situacije koje ulaze u područje primjene članka 18. UFEU-a, u vezi s odredbama UFEU-a o građanstvu Unije, obuhvaćaju situacije koje proizlaze iz korištenja slobode kretanja i boravka na državnom području država članica, kako je uređena člankom 21. UFEU-a.

34 Stoga, s obzirom na navedenu presudu, valja smatrati da je situacija građanina Unije, poput talijanskog državljanina R. Pisciottija, koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje u Uniji presjedajući u Njemačkoj na svojem povratnom putu iz Nigerije, obuhvaćena područjem primjene Ugovorâ u smislu članka 18. UFEU-a. Na to utvrđenje ne može utjecati okolnost da se prilikom uhićenja nalazio samo u tranzitu u Njemačkoj.

35 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da se pravo Unije mora tumačiti na način da područje primjene tog prava obuhvaća slučaj poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, u kojem je građanin Unije protiv kojeg je izdan zahtjev za izručenje u SAD uhićen u državi članici koja nije država njegova državljanstva radi mogućeg izvršenja tog zahtjeva, ako je navedeni građanin koristio svoje pravo na slobodno kretanje u Uniji i ako je navedeni zahtjev za izručenje izdan u okviru Sporazuma između EU-a i SAD-a.

Drugo pitanje

36 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li, u slučaju poput onog koji je naveden u točki 35. ove presude, članak 18. UFEU-a tumačiti na način da mu je protivno to da država članica kojoj je podnesen zahtjev uspostavi na temelju ustavnopravne norme razliku između vlastitih državljana i državljana drugih država članica te da dopusti izručenje potonjih, ali ne i vlastitih državljana.

37 Drugo pitanje valja razmotriti s obzirom na Sporazum između EU-a i SAD-a.

38 U tom pogledu treba utvrditi da taj sporazum, čiji je cilj u skladu s njegovim člankom 1., poboljšati suradnju između Unije i Sjedinjenih Američkih Država u kontekstu primjenjivih odnosa između država članica i te treće države u području izručenja, ne uređuje, kao takvo, pitanje mogućeg različitog postupanja države kojoj je podnesen zahtjev prema svojim državljanima i državljanima drugih država. Usto, u tom se sporazumu ne propisuju zasebni razlozi za odbijanje izručenja, osim u njegovu članku 13. koji se odnosi na smrtnu kaznu.

39 Međutim, člankom 17. stavkom 1. Sporazuma između EU-a i SAD-a izričito se propisuje da se država članica, kao država kojoj je podnesen zahtjev, može u skladu s bilateralnim ugovorom između te države i Sjedinjenih Američkih Država pozvati na razlog za odbijanje izručenja koji se odnosi na pitanje koje nije uređeno navedenim sporazumom. Kad je riječ o ugovoru o izručenju između Njemačke i SAD-a, treba navesti da njegov članak 7. stavak 1. omogućava državama ugovornicama odbijanje izručenja vlastitih državljana.

40 Usto, u skladu s člankom 17. stavkom 2. Sporazuma između EU-a i SAD-a, ako ustavna načela države kojoj je podnesen zahtjev mogu predstavljati prepreku ispunjenju njezinih obveza izručenja, a rješenje tog pitanja nije predviđeno u Sporazumu između EU-a i SAD-a ili mjerodavnom bilateralnom ugovoru, održavaju se savjetovanja između države kojoj je podnesen zahtjev i države koja podnosi zahtjev.

41 Dakle, u načelu, tim člankom 17. omogućava se državi članici da na temelju odredbi bilateralnog sporazuma odnosno svojih ustavnopravnih pravila zadrži posebno postupanje prema svojim domaćim državljanima zabranjivanjem njihova izručenja.

42 Uzimajući to u obzir, također je nužno da se ta ovlast izvršava u skladu s primarnim pravom, a osobito s pravilima UFEU-a u području jednakog postupanja i slobode kretanja građana Unije.

43 Dakle, kada država članica na temelju članka 17. stavka 1. ili 2. Sporazuma između EU-a i SAD-a primjenjuje pravilo o odbijanju izručenja iz bilateralnog sporazuma između države članice i Sjedinjenih Američkih Država, kao što je to članak 7. stavak 1. Ugovora o izručenju između Njemačke i SAD-a, odnosno kada primjenjuje odredbu poput članka 16. Temeljnog zakona, prema kojoj se nijedan Nijemac ne izručuje, takva primjena mora biti usklađena s UFEU-om, a osobito s njegovim člancima 18. i 21.

44 U tom je pogledu Sud presudio da nacionalna pravila države članice o izručenju kojima se uspostavlja razlika u postupanju ovisno o tome je li dotična osoba državljanin te ili druge države članice, time što dovode do toga da se državljanima drugih država članica koji se nalaze na državnom području države kojoj je podnesen zahtjev ne pruža zaštita od izručenja koju uživaju državljani te potonje države članice, mogu utjecati na slobodu kretanja prvonavedenih osoba unutar Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 32.).

45 Iz toga slijedi da u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nejednako postupanje kojim se dopušta izručenje građanina Unije, koji je državljanin države članice koja nije država članica kojoj je podnesen zahtjev, poput R. Pisciottija, predstavlja ograničenje slobode kretanja u smislu članka 21. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 33.).

46 Takvo se ograničenje mora temeljiti na objektivnim razlozima i biti proporcionalno legitimnom cilju koji se želi postići (vidjeti, među ostalim, presude od 12. svibnja 2011., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, t. 83. i navedenu sudsku praksu, i od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 34.).

47 Sud je naveo da je cilj izbjegavanja opasnosti od nekažnjavanja osoba koje su počinile kazneno djelo dio okvira sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta. U kontekstu područja slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica iz članka 3. stavka 2. UEU-a, mora se smatrati da je u pravu Unije taj cilj legitiman (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 36. i 37. i navedenu sudsku praksu).

48 Međutim, mjere ograničavanja temeljne slobode, poput one predviđene u članku 21. UFEU-a, mogu se opravdati objektivnim razlozima samo ako su nužne za osiguranje zaštite interesa koje imaju za cilj osigurati i samo u dijelu u kojem se ti ciljevi ne mogu postići manje ograničavajućim mjerama (presude od 12. svibnja 2011., Runevič-Vardyn i Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, t. 88. i navedena sudska praksa, i od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 38.).

49 R. Pisciotti tvrdi da je na Saveznoj Republici Njemačkoj, s obzirom na to da u svojem nacionalnom pravu, odnosno u članku 7. stavku 2. Kaznenog zakonika, predviđa mogućnost kaznenog progona na svojem državnom području osobe koja je državljanin druge države članice kada se ne može provesti izručenje, da odabere manje ograničavajuće rješenje i da tu osobu ne izruči. Njemačka vlada, pak, osporava takvo tumačenje te odredbe na kojem počiva taj argument.

50 Međutim, u ovom se slučaju postavlja samo pitanje je li Savezna Republika Njemačka mogla postupati na način kojim se manje ograničava ostvarivanje prava na slobodno kretanje R. Pisciottija njegovim vraćanjem u Republiku Italiju umjesto izručenja Sjedinjenim Američkim Državama.

51 U tom je pogledu Sud presudio da valja dati prednost razmjeni informacija s državom članicom čija je dotična osoba državljanin kako bi se, ovisno o okolnostima, omogućilo tijelima te države članice da izdaju europski uhidbeni nalog u svrhu kaznenog progona. Stoga, kada je državi članici u kojoj se nalazi građanin Unije, koji je državljanin druge države članice, upućen zahtjev za izručenje treće države s kojom je prva država članica zaključila sporazum o izručenju, ista je dužna izvijestiti državu članicu čiji je navedeni građanin državljanin te, ovisno o okolnostima, na zahtjev potonje države članice, predati joj tog građanina sukladno odredbama Okvirne odluke 2002/584, pod uvjetom da je ta država, sukladno njezinu nacionalnom pravu, nadležna za kazneni progon te osobe za djelo počinjeno izvan njezina državnog područja (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 48. i 50.).

52 Iako je to rješenje primijenjeno u kontekstu u kojem nije postojao međunarodni sporazum o izručenju između Unije i predmetne treće države, kao što to proizlazi iz točke 46. presude od 6. rujna 2016., Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), ono se treba primijeniti i u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku u kojoj Sporazum između EU-a i SAD-a pruža državi članici kojoj je podnesen zahtjev mogućnost da ne izručuje vlastite državljane.

53 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentom koji su istaknule određene vlade koje su podnijele očitovanja, prema kojem bi se, u biti, davanjem prednosti zahtjevu za predaju na temelju europskog uhidbenog naloga u odnosu na zahtjev za izručenje koji su izdale Sjedinjene Američke Države oduzeo učinak pravilu sadržanom u članku 10. stavcima 2. i 3. Sporazuma između EU-a i SAD-a, u skladu s kojim nadležno tijelo države članice kojoj je podnesen zahtjev u slučaju takvih usporednih zahtjeva određuje na temelju svih relevantnih elemenata državu kojoj će osoba biti predana.

54 Naime, mogućnost da se mehanizmom suradnje, na koji se podsjeća u točki 51. ove presude, zapriječi zahtjev za izručenje u treću državu davanjem prednosti europskom uhidbenom nalogu radi postupanja kojime se manje ograničava ostvarivanje prava na slobodno kretanje (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 49.), nema obilježja automatizma. Slijedom toga, radi zaštite cilja izbjegavanja opasnosti od nekažnjavanja predmetne osobe za djela koja joj se u zahtjevu za izručenje stavljaju na teret, europski uhidbeni nalog koji eventualno izda država članica koja nije država članica kojoj je podnesen zahtjev mora se odnositi barem na ta ista djela i, kao što to

proizlazi iz točke 50. presude od 6. rujna 2016. Petruhhin, (C-182/15, EU:C:2016:630), država članica izdavateljica mora biti nadležna na temelju svojeg prava za kazneni progon te osobe za takva djela čak i kada su počinjena izvan njezina državnog područja.

55 U ovom slučaju, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 52. svojeg mišljenja, iz spisa kojim Sud raspolaže i rasprave proizlazi da su konzularna tijela Talijanske Republike bila obavještavana o situaciji R. Pisciottija prije izvršenja zahtjeva za izručenje o kojem je riječ u glavnom postupku, pri čemu talijanska pravosudna tijela nisu izdala europski uhidbeni nalog u pogledu te osobe.

56 Stoga na drugo pitanje valja odgovoriti da se u slučaju poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem je građanin Unije protiv kojeg je u okviru Sporazuma između EU-a i SAD-a izdan zahtjev za izručenje u SAD uhićen u državi članici koja nije država njegova državljanstva radi mogućeg izvršenja tog zahtjeva, članke 18. i 21. UFEU-a mora tumačiti na način da im nije protivno to da država članica kojoj je podnesen zahtjev uspostavi na temelju ustavnopravne norme razliku između vlastitih državljana i državljana drugih država članica te da dopusti to izručenje, ali ne i izručenje vlastitih državljana, pod uvjetom da je nadležnim tijelima države članice čiji je taj građanin državljanin prethodno omogućila da zatraže njegovu predaju u okviru europskog uhidbenog naloga i da potonja država članica nije poduzela nikakvu mjeru u tom smislu.

Treće i četvrto pitanje

57 S obzirom na odgovor na drugo pitanje, nije potrebno razmotriti treće i četvrto pitanje.

Troškovi

58 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 navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Pravo Unije mora se tumačiti na način da područje primjene tog prava obuhvaća slučaj poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, u kojem je građanin Unije protiv kojeg je izdan zahtjev za izručenje u Sjedinjene Američke Države uhićen u državi članici koja nije država njegova državljanstva radi mogućeg izvršenja tog zahtjeva, ako je navedeni građanin koristio svoje pravo na slobodno kretanje u Europskoj uniji i ako je navedeni zahtjev za izručenje izdan u okviru Sporazuma o izručenju između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država od 25. lipnja 2003.**

2. **U slučaju poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem je građanin Unije protiv kojeg je u okviru Sporazuma o izručenju između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država od 25. lipnja 2003. izdan zahtjev za izručenje u Sjedinjene Američke Države uhićen u državi članici koja nije država njegova državljanstva radi mogućeg izvršenja tog zahtjeva, članke 18. i 21. UFEU-a mora se tumačiti na način da im nije protivno to da država članica kojoj je podnesen zahtjev uspostavi na temelju ustavnopravne norme razliku između vlastitih državljana i državljana drugih država članica te da dopusti to izručenje, ali ne i izručenje vlastitih državljana, pod uvjetom da je nadležnim tijelima države članice čiji je taj građanin državljanin prethodno omogućila da zatraže njegovu predaju u okviru europskog uhidbenog naloga i da potonja država članica nije poduzela nikakvu mjeru u tom smislu.**

Potpisi