

Anonymiseret version

Oversættelse

C-112/22 – 1

Sag C-112/22

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

17. februar 2022

Forelæggende ret:

Tribunale di Napoli (Italien)

Afgørelse af:

16. februar 2022

Tiltalt:

CU

[Udelades]

TRIBUNALE DI NAPOLI (retten i Napoli)

FORUNDERSØGELSESDOMMERENS AFDELING

NIENDE UNDERAFDELING

Dommeren ved det indledende retsmøde [udelades]

[Udelades] *[procedure]*

KONSTATERER

[Udelades] *[procedure]*

Tiltalt: CU [udelades] *[oplysningerne vedrørende den tiltalte og dennes advokat]*

Offer: Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet)
[udelades] *[oplysningerne vedrørende statens advokat]*

1. HOVEDSAGEN

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 22, første punktum, i Anbefalinger [til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål])

1. Anklagepunktet

Lovovertrædelse, som er fastlagt og straffes i medfør af **artikel 7, stk. 1, i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019**, idet den tiltalte i forbindelse med indgivelse af ansøgning om borgerløn den 27. august 2020 på falsk vis erklærede at opfylde kravet om ti års bopæl i Italien på tidspunktet for ansøgningen, hvorimod CU først fik italiensk folkeregisteradresse den 29. marts 2012 i Napoli [udelades], og således uberettiget opnåede et beløb på i alt 3 414,40 EUR.

[Udelades]

2. Kort sagsfremstilling

* Ved anklageskrift indgivet den 1. december 2021 rejste anklageren ved anklagemyndigheden ved Tribunale di Napoli (retten i Napoli) [udelades] tiltale mod CU for det omhandlede anklagepunkt.

Forundersøgelsesdommeren fastsatte det indledende retsmøde til den 8. februar 2022.

[Udelades] [procedure]

Ved retsmødet i dag [udelades] [procedure] har dommeren besluttet at forelægge Den Europæiske Unions Domstol en række præjudicielle spørgsmål.

2. NATIONAL LOVGIVNING

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 22, andet punktum, i Anbefalingerne)

1 Anførte nationale forskrifter

Artikel 7, stk. 1, i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019

Artikel 7 (Sanktioner) bestemmer i stk. 1: *Medmindre forholdet udgør en alvorligere lovovertrædelse, straffes enhver, der med henblik på uberettiget at modtage støtten i artikel 3 afgiver eller anvender erklæringer eller dokumenter, som er falske eller attesterer urigtige omstændigheder, eller udelader at give krævede oplysninger, med fængsel i to til seks år.*

Rækkevidden af den bestemmelse, som definerer lovovertrædelsen, skal analyseres i nær sammenhæng med artikel 2, stk. 1, litra a), i samme lovdekret.

Artikel 2 (Modtagere) fastsætter i stk. 1: *Borgerløn kan ydes husstande, som på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og i hele den periode, hvor støtten ydes, kumulativt opfylder følgende krav: a) Med hensyn til kravet om statsborgerskab, bopæl og ophold skal det husstandsmedlem, som ansøger om støtte, **kumulativt:** 1) være italiensk statsborger eller unionsborger, eller dennes familiemedlem som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra b), i lovdekret nr. 30 af 6. februar 2007, som er indehaver af opholdsret eller ret til tidsubegrænset ophold, eller tredjelandsstatsborger med EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding; 2) **have haft bopæl i Italien i mindst ti år, herunder uafbrudt i de sidste to år, på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og herefter have bopæl i landet i hele den periode, hvor støtten ydes.***

De to artikler, sammenholdt med hinanden, fastsætter den lovovertrædelse, som den tiltalte er anklaget for, idet CU den 27. august 2020 indgav ansøgning om borgerløn og erklærede at opfylde kravet om ti års bopæl i Italien på tidspunktet for ansøgningen, hvorimod CU først fik italiensk folkeregisteradresse den 29. marts 2012.

Det kan endvidere ikke argumenteres, at der ikke er blevet foretaget undersøgelser af CU's reelle bopælsperiode (og hermed, om CU eventuelt allerede havde bopæl i landet før den nævnte dato, selv om dette ikke fremgik af folkeregisteret), fordi [udelades] CU har erklæret at være ankommet til Italien i februar 2012 [udelades].

2 National retspraksis på området

Lovovertrædelsen i form af falsk erklæring om ti års bopæl har ikke været genstand for sammenfattende domme fra Corte di Cassazione (kassationsdomstol), og der er ikke blevet fundet domme i praksis ved de realitetsbehandlende retter, som er relevante for at kunne træffe afgørelse i sagen.

Der redegøres for praksis ved kassationsdomstolen og forfatningsdomstolen henholdsvis a) vedrørende fortolkningen af kravet om, at den falske erklæring som omhandlet i artikel 7 i lovdekret nr. 4/2019 skal være afgivet med den hensigt at modtage støtten; b) angående erklæringen om, at en regionallov vedtaget af Lombardiet var forfatningsstridig, for så vidt som den med hensyn til adgang til fordelingen i form af almen bolig fastsatte kravet om mindst fem års bopæl i regionen; og c) vedrørende erklæringen om, at artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 4/2019 er forenelig med forfatningen, for så vidt som den udelukker indehavere af en kombineret arbejdstilladelse og indehavere af opholdstilladelse med en gyldighed på mindst et år fra kategorien af modtagere.

a) Corte di Cassazione (kassationsdomstol) (Tredje Afdeling), dom nr. 44366 af 15. september 2021 [udelades]

Falsk angivelse af faktiske oplysninger i tro og love-erklæringen med henblik på modtagelse af »borgerløn« eller udeladelser, selv delvise, af krævede oplysninger, såfremt de bidrager til opnåelse af den omhandlede støtte, hvortil den pågældende ellers ikke er berettiget, udgør lovovertrædelsen i artikel 7 i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019. (I sin begrundelse afklarer kassationsdomstolen, at lovgiver ved udtrykket »med henblik på uberettiget at modtage støtten« har villet give en konkret definition af faren ved falske erklæringer eller udeladelser, idet disse handlinger kun er relevante, såfremt den, som har begået dem, hermed havde til hensigt at modtage en uberettiget støtte).

b) Corte Costituzionale (forfatningsdomstol), dom nr. 44 af 28. januar 2020

Artikel 22, stk. 1, litra b), i Lombardiets regionallov nr. 16/2016 er – for så vidt som den fastsætter kravet om mindst fem års bopæl (eller beskæftigelse) i regionen som betingelse for adgangen til fordelene i form af almen bolig – i strid med dels ligebehandlingsprincippet og rimelighedsprincippet i forfatningens artikel 3, stk. 1, fordi bestemmelsen giver anledning til en urimelig forskelsbehandling af dem, hvad enten de er italienske statsborgere eller udlændinge, som ikke opfylder kravet, dels princippet om materiel lighed i forfatningens artikel 3, stk. 2, fordi dette krav strider mod den sociale funktion af alment boligbyggeri.

c) Corte Costituzionale (forfatningsdomstol), dom nr. 19 af 25. januar 2022

Spørgsmålene om forfatningsstridighed med hensyn til artikel 2, stk. 1, litra a), nr. 1), i lovdekret nr. 4/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni – Hasteforanstaltninger angående borgerløn og pensioner), som ændret og ophøjet til lov nr. 26/2019 – for så vidt som indehavere af kombineret arbejdstilladelse som omhandlet i artikel 5, stk. 8.1, i lovdekret nr. 286/1998 eller indehavere af opholdstilladelse med en gyldighed på mindst et år som omhandlet i artikel 41 i lovdekret nr. 286/1998 udelukkes fra borgerløn – skal besvares benægtende. Borgerløn er ikke en simpel foranstaltning til bekæmpelse af fattigdom, men forfølger flere og mere omfattende mål inden for aktiv beskæftigelsespolitik og social integrationspolitik. Eftersom tidsrammerne for foranstaltningen ikke er kortvarige, er kravet om, at modtageren af støtten skal være indehaver af retten til længerevarende ophold i Italien, ikke uden forbindelse med rationalet med den omhandlede støtte.

3. EU-RETLIGE FORSKRIFTER

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 23 i Anbefalingerne)

Artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 492/2011

Artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF

Artikel 29 i direktiv 2011/95/EU

Artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Artikel 30 og 31 i den europæiske socialpagt

4. KORT FREMSTILLING AF BEGRUNDELSEN FOR FORELÆGGELSEN

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 23, tredje punktum, i Anbefalingerne)

FORELÆGGELSE AF ET FORTOLKNINGSSPØRGSMÅL

Dommeren nærer tvivl om, hvorvidt den nationale bestemmelse, hvorefter der kræves ti års bopæl [i Italien] (herunder uafbrudt i de sidste to år) for at få adgang til social forsorg såsom borgerlønnen, der skal sikre et eksistensminimum, er i strid med de EU-retlige principper i de ovenfor anførte bestemmelser, fordi den indebærer en behandling af tredjelandsstatsborgere, selv om disse er indehavere af en tilladelse til længerevarende ophold, der er forskellig fra den, som er forbeholdt borgere med folkeregisteradresse på det nationale område.

Denne konklusion følger af den overvejelse, at støtten i form af borgerløn er omfattet af en af de [to] kategorier i artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109 (social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning)¹.

Endvidere finder samme artikels stk. 4 i ovennævnte direktiv ikke anvendelse, fordi det ikke fremgår, at den italienske stat i forbindelse med vedtagelse af bestemmelserne om borgerløn har tilkendegivet hensigten om at begrænse ligebehandling med hensyn til social bistand og social beskyttelse til centrale ydelser. Under alle omstændigheder ville en sådan begrænsning ikke have haft nogen virkning, fordi artikel 1, stk. 1, sidste punktum, i lovdekret nr. 4/2019 bestemmer, at *borgerløn udgør det serviceniveau vedrørende ydelser, som skal sikres inden for rammerne af de tilgængelige ressourcer*.

Angående en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Bolzano (retten i Bolzano) fastslog Domstolen ved dom af 24. april 2012 (i sag C-571/10), at bestemmelserne om boligstøtte vedtaget af Provincia autonoma di Bolzano (den selvstyrende provins Bolzano) var i strid med EU-retten [navnlig

¹ O.a.: Tre kategorier i den italienske udgave (»prestazioni sociali, assistenza sociale, e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale«).

artikel 1[1], stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109, der foreskriver ligebehandling med hensyn til social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand], for så vidt som de stillede borgere, der ikke tilhørte Unionen, og som havde været bosat i provinsen i en længere periode, ringere.

Også det belgiske eksistensminimum benævnt *minimex* – en form for social forsorg, som kan sidestilles med den italienske borgerløn – skal ifølge Domstolen henhøre under de sociale fordele, som også skal tildeles arbejdstagere fra andre medlemsstater i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 492/[2011] om arbejdskraftens frie bevægelighed (dom i sag 249/83 og i sag 122/84).

Dommeren har ikke fundet afgørelser fra Domstolen om den i den foreliggende sag relevante bestemmelse.

Fortolkningen af EU-retten er relevant for at kunne træffe afgørelse, idet den faktiske forudsætning for at straffe den tiltalte ikke ville foreligge, såfremt der blev set bort fra den bestemmelse, som fastsætter kravet om ti års bopæl for at få adgang til borgerløn, fordi den er i strid med EU-retten. Hvis den bestemmelse, hvorefter der kræves ti års bopæl i [Italien], ikke fandt anvendelse, ville indholdet af den urigtige erklæring som omhandlet i den bestemmelse, som definerer lovovertrædelsen, dvs. artikel 7, stk. 1, i lov nr. 4/2019, nemlig miste sin relevans. Det ville således være et tilfælde af *abolitio criminis* i kraft af princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af den mindst indgribende straffebestemmelse.

Dommeren ville i givet fald således kunne ændre fængselsstraffen på to til seks år (for modtagelse af et beløb på 3 000 EUR i støtte) til frifindelse, fordi forholdet ikke udgør en lovovertrædelse.

Besvarelsen af fortolkningsspørgsmålene er yderst relevant, fordi den tiltalte som anført har medgivet at være ankommet til Italien mindre end ti år før tidspunktet for ansøgningen om støtte, hvorfor dommeren er afskåret fra at undersøge, om det var lovligt at beslutte ikke at fastlægge CU's reelle bopælsperiode.

5. SAMMENFATNING AF PARTERNES ARGUMENTER

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 23 i Anbefalingerne)

Parterne [udelades] tilslutter sig dommerens initiativ til at forelægge Domstolen de nedenfor anførte præjudicielle spørgsmål, idet der foreligger en begrundet tvivl om, at den nationale bestemmelse, som er relevant for at kunne træffe afgørelse i sagen, er i strid med de anførte EU-retlige forskrifter.

6. DEN FORELÆGGENDE RETS SYNSPUNKT

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 24 i anbefalingerne)

Den nationale bestemmelse, hvorefter der kræves ti års bopæl (herunder uafbrudt i de sidste to år), indebærer en ringere behandling af tredjelandsstatsborgere, som nyder en specifik beskyttelse i henhold til EU-retten, herunder fastboende udlændinge, som kan opnå ret til tidsubegrænset ophold i en EU-medlemsstat efter at have haft fem års bopæl i værtsmedlemsstaten, såsom Italien (artikel 4 i direktiv 2003/109/EF). Det samme gør sig gældende med hensyn til italienske statsborgere, som vender tilbage til Italien efter en bopælsperiode i en anden EU-medlemsstat (dom i sag C-370/90). Bestemmelsen forskelsbehandler også personer med flygtningestatus, med hensyn til hvilke medlemsstaterne i henhold til artikel 29 i direktiv 2011/95/EU skal sikre den nødvendige sociale bistand, lige som for egne statsborgere.

Endvidere fremgår det ikke, at en lignende begrænsning er fastsat med hensyn til tilsvarende social forsorg, som er indført i andre EU-medlemsstater.

Med afklarende cirkulære af 14. april 2020 har Ministero del Lavoro (arbejdsministeriet) endog fundet det nødvendigt at udtale sig og anspore borgerservice til at anmode modtagere af borgerløn om at godtgøre kravet om reelt at have haft ti års bopæl (herunder uafbrudt i de sidste to år), bl.a. via faktiske beviser, der indeholder afvigende oplysninger i forhold til dem i folkeregistrene, og således indrømmet, at fastlæggelsen af bopælsperioden alene via folkeregisteret i sig selv kan være en kilde til instrumentalisering. Cirkulæret henviser endog til dom nr. 44/2020, hvori Corte Costituzionale fastsætter meget strenge begrænsninger for muligheden for at betinge adgang til støtte eller fordele, som er bestemt til at dække primære behov, af opfyldelsen af for strenge bopælskrav.

7. FORELÆGGELSE AF DE PRÆJUDICIELLE SPØRGSMÅL FOR DOMSTOLEN

(i henhold til artikel 94 i Domstolens procesreglement og punkt 26 i Anbefalingerne)

Af disse grunde beslutter dommeren i henhold til artikel 267 TEUF således:

Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, artikel 34 i Den Europæiske Unions charter

om grundlæggende rettigheder samt artikel 30 og 31 i den europæiske socialpagt, til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019, for så vidt som den fastsætter et krav om ti års bopæl i Italien (herunder uafbrudt i de sidste to år på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og herefter bopæl i landet i hele den periode, hvor støtten ydes) for at få adgang til borgerløn, således at italienske statsborgere, unionsborgere, der er indehavere af opholdsret eller ret til tidsubegrænset ophold, eller fastboende tredjelandsstatsborgere, som har haft mindre end ti års bopæl, eller ti års bopæl, men ikke uafbrudt i de sidste to år, stilles ringere end personer i samme kategori, som har haft ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år?

Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende:

- 2) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 30 og 31 i den europæiske socialpagt, til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019, for så vidt som den forskelsbehandler fastboende udlændinge, som kan opnå ret til tidsubegrænset ophold i en EU-medlemsstat efter at have haft fem års bopæl i værtsmedlemsstaten, i forhold til fastboende udlændinge, som har haft ti års bopæl i landet, herunder uafbrudt i de sidste to år?
- 3) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 7, stk. 2, i forordning (EU) nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF samt artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, [som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019,] der med hensyn til italienske statsborgere, unionsborgere og tredjelandsstatsborgere fastsætter et krav om ti års bopæl, herunder uafbrudt i de sidste to år, for at få adgang til borgerløn?
- 4) Er EU-retten, og navnlig artikel 18 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 45 i traktaten om Den Europæiske Union[s funktionsmåde], artikel 7, stk. 2, i forordning (EU)

nr. 492/2011, artikel 11, stk. 1, litra d), i direktiv 2003/109/EF, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, artikel 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 30 og 31 i den europæiske socialpagt, til hinder for en national lovgivning som omhandlet i artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra a), i lovdekret nr. 4 af 28. januar 2019, [som ændret og ophøjet til lov nr. 26 af 28. marts 2019,] for så vidt som den pålægger italienske statsborgere, unionsborgere og tredjelandsstatsborgere, der ansøger om borgerløn, at erklære at have haft ti års bopæl i Italien, herunder uafbrudt i de sidste to år, og fastsætter alvorlige konsekvenser af strafferetlig karakter i tilfælde af falsk erklæring?

AFSLUTTENDE FORMULERINGER

AF DISSE GRUNDE

udsættes sagen på Domstolens afgørelse [udelades] [*procedure*]

[Udelades] [*instrukser til Justitskontoret om oversendelsen af sagsakterne til Domstolens Justitskontor*]

[Udelades] [*oplysninger om dommerens og parternes adresser*]

Napoli, den 16. februar 2022 [udelades]

[Udelades] [*underskrifter*]