

Anonimizirana verzija

Prijevod

C-112/22 - 1

Predmet C-112/22

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

17. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale di Napoli (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

16. veljače 2022.

Optuženica:

CU

[omissis]

TRIBUNALE DI NAPOLI (SUD U NAPULJU, ITALIJA)

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

UFFICIO IX (VIJEĆE SUCA ISTRAGE, ODJEL IX.)

Sudac koji vodi preliminarno saslušanje, [omissis]

[omissis] [postupak]

UTVRĐUJE

[omissis] [postupak]

Optuženica: CU [omissis] [podaci o optuženici i zastupniku]

Oštećenik: Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija) [omissis]. [zastupnik]

1. GLAVNI POSTUPAK

(vidjeti članak 94. Poslovnika Suda i točka 22. prvi stavak Preporuka)

1. Optužnica

Kazneno djelo predviđeno i kažnjivo na temelju **članka 7. stavka 1. Decreta legge 28 gennaio 2019 n. 4** (Uredba sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019.), **koji je izmijenjen i pretvoren u zakon Leggeom 28 marzo 2019 n. 26** (Zakon br. 26 od 28. ožujka 2019.) jer je optuženica u zahtjevu za odobrenje minimalnog državnog dohotka koji je dostavila zajedno sa zahtjevom potpisanim 27. kolovoza 2020. lažno izjavila da ispunjava zahtjev u pogledu boravka u trajanju od 10 godina u Italiji u trenutku podnošenja zahtjeva, a njezino je prvo mjesto boravka konkretno bilo ono od 29. ožujka 2012. u Napulju, [omissis], te je na taj način neopravdano stekla ukupan iznos od 3414,40 eura.

[omissis]

2. Sažet prikaz postupka

* Optužnicom kojom se pokreće postupak pred sudom podnesenom 1. prosinca 2021., Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (Državno odvjetništvo pri Sudu u Napulju, Italija), [omissis], tražio je da se protiv optuženice pokrene sudski postupak zbog optužbi navedenih u nastavku.

Sudac istrage zakazao je preliminarno saslušanje za 8. veljače 2022.

[omissis]. [postupak]

Na današnjem saslušanju, [omissis] [postupak] ovaj sud upućuje Sudu Europske unije zahtjev za prethodnu odluku u svrhu tumačenja.

2. NACIONALNO PRAVO

(vidjeti članak 94. i točku 22. drugi stavak Preporuka)

1. Navedene nacionalne odredbe

članak 7. stavak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019., koja je izmijenjena i pretvorena u zakon Zakonom br. 26 od 28. ožujka 2019.

Člankom 7. (Kazne) stavkom 1. utvrđuje se: *Onaj tko s ciljem neopravdanog stjecanja koristi iz članka 3. daje ili upotrijebi lažne izjave ili isprave odnosno izjave ili isprave kojima se potvrđuju činjenice koje nisu istinite ili onaj tko izostavi informacije koje je dužan pružiti, kaznit će se kaznom zatvora u trajanju od dvije godine do šest godina, osim ako je riječ o težem kaznenom djelu.*

Opseg pravnog pravila kojim se propisuje kažnjavanje treba analizirati u uskoj povezanosti s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) te uredbe sa zakonskom snagom.

*Člankom 2. (Korisnici) stavkom 1. predviđa se: Minimalni državni dohodak odobrava se kućanstvima koja u trenutku podnošenja zahtjeva i tijekom cijelog trajanja isplaćivanja potpore ispunjavaju sljedeće kumulativne zahtjeve: (a) što se tiče zahtjeva u pogledu državljanstva, boravka i privremenog boravka, osoba koja podnosi zahtjev za dodjelu potpore **kumulativno** mora: 1. imati talijansko državljanstvo ili državljanstvo zemlje članice Europske unije, odnosno biti član obitelji osobe koja ima navedeno državljanstvo, kako je ta osoba definirana člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Decreta legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Zakonodavna uredba br. 30 od 6. veljače 2007.), mora biti nositelj prava boravka ili prava stalnog boravka ili državljanin treće zemlje koji ima dozvolu boravka Unije za osobe s dugotrajnim boravištem; 2. **boraviti u Italiji najmanje 10 godina bez prekida tijekom zadnje dvije godine, koje se uzimaju u obzir u trenutku podnošenja zahtjeva i tijekom cijelog trajanja isplaćivanja potpore.***

Dva navedena pravna pravila okvir su kaznenog djela koje se stavlja na teret optuženici koja je 27. kolovoza 2020. dostavila zahtjev za odobrenje minimalnog državnog dohotka, pri čemu je izjavila da ispunjava zahtjev u pogledu boravka u trajanju od 10 godina u Italiji u trenutku podnošenja zahtjeva, a njezino je prvo mjesto boravka zapravo evidentirano 29. ožujka 2012.

Ne može se ni tvrditi da nije provjereno stvarno trajanje boravka (i da stoga nije provjerena mogućnost da je optuženica ondje boravila već prije tog datuma, unatoč tomu što to ne proizlazi iz registra stanovništva) jer je [omissis] osoba CU izjavila da je stigla u Italiju u veljači 2012. [omissis].

2. Relevantna nacionalna sudska praksa

Kazneno djelo koje se sastoji od davanja lažne izjave u pogledu boravka u trajanju od 10 godina nije predmet sažetaka presuda Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) i u sudskoj praksi o meritumu nisu pronađeni presedani relevantni za odluku.

Navode se presedani iz sudske prakse sudova koji ispituju zakonitost i ustavne sudske prakse u pogledu (a) tumačenja zahtjeva namjere ostvarivanja potpore koja mora biti obilježje lažne izjave u skladu s člankom 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2019, (b) proglašene neustavnosti regionalnog zakona Regione Lombardia (Regija Lombardija, Italija) u dijelu u kojem se pristup pravu na smještaj u državnim stanovima uvjetuje boravkom u trajanju duljem od pet godina i (c) navodne ustavnosti članka 2. stavka 1. točke (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2019, u dijelu u kojem se tom odredbom iz skupine korisnika isključuju osobe koje posjeduju jedinstvenu dozvolu za rad i dozvolu boravka u trajanju od najmanje godinu dana.

(a) Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud), treće vijeće, presuda br. 44366 od 15. rujna 2021. [omissis]

Kazneno djelo iz članka 7. Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019., koja je izmijenjena i pretvorena u zakon Zakonom br. 26 od 28. ožujka 2019., predstavljaju lažni navodi činjeničnih podataka koji se iznose u osobnoj izjavi podnesenoj u svrhu stjecanja „minimalnog državnog dohotka” ili izostavljanje, čak i djelomično, informacija koje je trebalo pružiti, u dijelu u kojem su te informacije bile potrebne za odobrenje potpore na koju se u protivnom ne bi imalo pravo. (Taj je sud u obrazloženju pojasnio da je zakonodavac izrazom „u svrhu neopravdanog stjecanja potpore” na temelju konkretnih upućivanja namjeravao definirati opasnost koja proizlazi iz lažnih izjava ili njihova izostavljanja, pri čemu je navedenu opasnost ograničio samo na slučajeve u kojima je počiniteljeva namjera bila da na temelju tih izjava stekne neopravdanu korist).

(b) Corte Costituzionale (Ustavni sud, Italija), presuda br. 44 od 28. siječnja 2020.

Članak 22. stavak 1. točka (b) Legge regionale Lombardia n. 16 del 2016 (Zakon regije Lombardije br. 16 iz 2016.), u dijelu u kojem se kao uvjet za pristup pravu na smještaj u državnim stanovima utvrđuje zahtjev u pogledu boravka (ili zaposlenosti) u trajanju duljem od pet godina u toj regiji, protivi se i načelima jednakosti i razboritosti iz članka 3. prvog stavka Ustava zato što dovodi do neopravdanog nejednakog postupanja na štetu osoba koje kao državljani ili stranci ne ispunjavaju taj zahtjev, kao i načelu materijalne jednakosti iz članka 3. drugog stavka Ustava zato što taj zahtjev nije u skladu s društvenom funkcijom koju ima smještaj u državnim stanovima.

(c) Corte Costituzionale (Ustavni sud), presuda br. 19 od 25. siječnja 2022.

Neosnovana su pitanja ustavnosti članka 2. stavka 1. točke (a) podtočke 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2019 (Hitne odredbe u području minimalnog državnog dohotka i mirovina) koja je izmijenjena i pretvorena u zakon Zakonom br. 26/2019, u dijelu u kojem se iz minimalnog državnog dohotka isključuju osobe koje imaju jedinstvenu dozvolu za rad predviđenu člankom 5. stavkom 8.1. Decereta legislativo n. 286/1998 (Zakonodavna uredba br. 286/1998) ili dozvolu boravka u trajanju od najmanje godinu dana predviđenu člankom 41. Zakonodavne uredbe br. 286/1998. Minimalni državni dohodak nije samo mjera za suzbijanje siromaštva, nego se njime nastoje ostvariti različiti i sveobuhvatniji ciljevi aktivne politike rada i socijalne integracije. Budući da njegov vremenski okvir nije kratak, pravo stalnog boravka u Italiji ne predstavlja zahtjev koji nije povezan sa svrhom predviđene potpore.

3. ODREDBE PRAVA EUROPSKE UNIJE

(vidjeti članak 94. Poslovnika Suda i točku 23. Preporuka)

članak 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

članak 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

članak 7. stavak 2. Uredbe (EU) br. 492/11

članak 11. stavak 1. točka (d) Direktive 2003/109/EZ

članak 29. Direktive 2011/95/EU

članak 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

članci 30. i 31. Europske socijalne povelje Vijeća Europe

4. SAŽET PRIKAZ OBRAZLOŽENJA ZAHTJEVA ZA PRETHODNU ODLUKU

(vidjeti članak 94. Poslovnika Suda i točku 22. treći stavak Preporuka)

ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU UPUĆEN U SVRHU TUMAČENJA:

Postoji dvojba o tome da nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa boravak u trajanju od 10 godina (bez prekida tijekom zadnje dvije godine) u svrhu pristupanja mjeri pomoći kao što je minimalni državni dohodak, kojom se može osigurati egzistencijalni minimum, nije u skladu s načelima koja su utvrđena pravom Unije u navedenim pravnim pravilima, s obzirom na to da se prema državljaninu treće zemlje, iako ima dozvolu za dugotrajan boravak, postupa drukčije nego prema državljanima koji borave na državnom području.

Razlog tomu jest to da je pomoć u obliku minimalnog državnog dohotka obuhvaćena jednom od triju kategorija predviđenih člankom 11. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2003/109 (socijalno osiguranje, socijalna pomoć i socijalna zaštita kako je definirano u nacionalnom pravu).

Osim toga, stavak 4. tog članka nije primjenjiv, s obzirom na to da talijanska država prilikom donošenja zakonodavstva u području minimalnog državnog dohotka nije izričito izrazila namjeru da ograniči jednak tretman u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na osnovne oblike pomoći. Usto, to isključenje u svakom slučaju ne bi bilo djelotvorno jer se člankom 1. stavkom 1. posljednjom rečenicom Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 iz 2019. utvrđuje da *minimalni državni dohodak predstavlja osnovnu razinu davanja u granicama raspoloživih sredstava*.

Nadalje, u okviru postupka pokrenutog na temelju zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale di Bolzano (Sud u Bolzanu, Italija), presudom od 24. travnja 2012. (predmet C-571/10) Sud Europske unije utvrdio je da se zakonodavstvo autonomne pokrajine Bolzano u području pomoći za stanovanje, u dijelu u kojem se njime predviđalo štetno postupanje prema strancima s dugotrajnim boravištem koji nisu građani Europske unije, protivi pravu Unije

(osobito članku 1. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109 kojim se jamči jednak tretman s obzirom na socijalno osiguranje, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu).

Sud je među socijalne povlastice koje treba priznati i radnicima iz drugih država članica na temelju članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/11 o slobodi kretanja radnika uključio i belgijski „minimex”, što je davanje socijalne pomoći usporedivo s talijanskim minimalnim državnim dohotkom (presude u predmetima 249/83 i 122/84).

Suprotno tomu, ne postoji nijedna presuda Suda o pravnom pravilu koje je relevantno u postupku koji je u tijeku pred ovim sudom.

Tumačenje prava Europske unije relevantno je za donošenje odluke, s obzirom na to da bi se izuzimanjem iz primjene odredbe zakona kojom se predviđa da boravak treba trajati 10 godina kako bi se pristupilo minimalnom državnom dohotku zbog toga što se ta odredba protivi pravu Unije, umanjila kaznena relevantnost djela koje je počinila optuženica. Naime, izuzimanje iz primjene pravnog pravila koje se odnosi na obvezu davanja izjave u pogledu boravka u trajanju od 10 godina umanjilo bi relevantnost sadržaja neistinite izjave u skladu s pravnim pravilom kojim se propisuje kažnjavanje iz članka 7. stavka 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 4/2019. Mogla bi biti riječ o slučaju *abolitio criminis* u kojem se primjenjuje načelo retroaktivnosti povoljnijeg kaznenog pravnog pravila.

Stoga se presuda ovog suda iz osude na kaznu zatvora u trajanju od dvije do šest godina (zbog primanja pomoći u iznosu od 3000 eura) može pretvoriti u oslobađajuću presudu zato što djelo zakonom nije predviđeno kao kazneno djelo.

Rješenje pitanja o tumačenju osobito je relevantno jer je optuženica, kao što se to prethodno navodi, priznala da je ušla u Italiju manje od 10 godina prije podnošenja zahtjeva za pomoć i stoga ovaj sud ne može argumentirati činjenicu da nije provjereno stvarno trajanje boravka.

5. GLAVNI ARGUMENTI STRANAKA GLAVNOG POSTUPKA

(vidjeti članak 94. Poslovnika Suda i točku 23. Preporuka)

Stranke, [omissis], priključuju se inicijativi ovog suda da se Sudu Europske unije upute prethodna pitanja navedena u nastavku, pri čemu smatraju osnovanom dvojbu da odredba nacionalnog zakona koja je relevantna za rješenje postupka nije u skladu s pravnim pravilima Unije na koje se poziva.

6. STAJALIŠTE SUDA KOJI UPUĆUJE ZAHTJEV

(vidjeti članak 94. i točku 24. Preporuka)

Odredba o boravku u trajanju od 10 godina (bez prekida tijekom zadnje dvije godine) nepovoljna je u odnosu na državljane trećih država koje nisu članice

Unije, a koji uživaju posebnu zaštitu na temelju zakonodavstva Unije, kao što su to osobe s dugotrajnim boravištem koje mogu steći pravo stalnog boravka u državi članici Unije nakon što su pet godina boravile u državi članici domaćinu poput Italije (članak 4. Direktive 2003/109/EZ). Isto vrijedi za talijanske državljane koji se vraćaju u Italiju nakon boravka u drugoj državi članici Unije (presuda C-370/90). Diskriminiraju se i osobe sa statusom izbjeglice, u pogledu kojih se člankom 29. Direktive 2011/95/EU državama članicama Unije nalaže da osiguraju potrebnu socijalnu pomoć pod istim uvjetima kao i državljanima država članica Unije.

Osim toga, ne čini se da se slično ograničenje predviđa za neku od sličnih mjera socijalne pomoći uvedenih u drugim državama članicama Unije.

Okružnicom s pojašnjenjima od 14. travnja 2020. Ministero del Lavoro (Ministarstvo rada, Italija) čak je smatrao potrebnim zauzeti stajalište kako bi se službe za registar stanovništva potaknule da od korisnika minimalnog državnog dohotka zatraže da dokažu da boravak stvarno traje 10 godina (bez prekida tijekom zadnje dvije godine), odnosno da se taj boravak može dokazati i činjenicama koje nisu u skladu s javnim registrima, pri čemu je također istaknuo da upravo utvrđenje boravka koje se temelji samo na registru može biti izvor nezakonite upotrebe. U okružnici se čak upućuje na presudu Cortea Costituzionale (Ustavni sud) br. 44 iz 2020., pri čemu se navodi da je Corte Costituzionale (Ustavni sud) utvrdio vrlo stroga ograničenja u pogledu mogućnosti da se pristup primarnim pomoćima ili potporama uvjetuje ispunjenjem pretjerano strogih zahtjeva koji se odnose na boravak.

7. UPUĆIVANJE PRETHODNIH PITANJA SUDU EUROPSKE UNIJE

(vidjeti članak 94. Poslovnika Suda i točku 26. Preporuka)

Slijedom navedenog ovaj sud, s obzirom na članak 267. UFEU-a, odlučuje kako slijedi:

Sudu Europske unije upućuju se sljedeća prethodna pitanja:

1. Protivi li se pravu Unije, a osobito člancima 18. i 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članku 7. stavku 2. Uredbe (EU) br. 492/11, članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109/EZ, članku 29. Direktive 2011/95/EU, članku 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te člancima 30. i 31. Europske socijalne povelje Vijeća Europe, nacionalni propis kao što je onaj sadržan u članku 7. stavku 1. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019., koja je izmijenjena i pretvorena u zakon Zakonom br. 26 od 28. ožujka 2019, u dijelu u kojem se pristup minimalnom državnom dohotku uvjetuje zahtjevom da boravak u Italiji treba trajati najmanje 10 godina (bez prekida tijekom zadnje dvije godine koje se uzimaju u obzir u trenutku

podnošenja zahtjeva i tijekom cijelog trajanja isplaćivanja potpore) te se na taj način prema talijanskim državljanima, građanima Unije koji su nositelji prava boravka ili prava stalnog boravka odnosno državljanima država koje nisu članice Europske unije koji imaju dugotrajno boravište, a čiji boravak traje manje od 10 godina ili 10 godina, pri čemu boravak nije bio bez prekida tijekom zadnje dvije godine, postupa lošije nego prema istim kategorijama osoba čiji boravak traje 10 godina bez prekida tijekom zadnje dvije godine?

U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje:

2. Protivi li se pravu Unije, a osobito člancima 18. i 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članku 7. stavku 2. Uredbe (EU) br. 492/11, članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109/EZ, članku 29. Direktive 2011/95/EU, članku 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te člancima 30. i 31. Europske socijalne povelje Vijeća Europe, nacionalni propis kao što je onaj sadržan u članku 7. stavku 1. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019., koja je izmijenjena i pretvorena u zakon Zakonom br. 26 od 28. ožujka 2019. u dijelu u kojem se postupa drukčije prema osobama s dugotrajnim boravištem koje mogu steći pravo stalnog boravka u državi članici Unije nakon što su pet godina boravile u državi članici domaćinu i osobama s dugotrajnim boravištem u trajanju od 10 godina bez prekida tijekom zadnje dvije godine?
3. Protivi li se pravu Unije, a osobito člancima 18. i 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članku 7. stavku 2. Uredbe (EU) br. 492/11, članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109/EZ, članku 29. Direktive 2011/95/EU, nacionalni propis kao što je onaj sadržan u članku 7. stavku 1. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019. kojim se talijanskim državljanima, građanima Unije i državljanima država koje nisu članice Europske unije nalaže obveza boravka u trajanju od 10 godina (bez prekida tijekom zadnje dvije godine) kako bi mogli pristupiti pravu na minimalni državni dohodak?
4. Protivi li se pravu Unije, a osobito člancima 18. i 45. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, članku 7. stavku 2. Uredbe (EU) br. 492/11, članku 11. stavku 1. točki (d) Direktive 2003/109/EZ, članku 29. Direktive 2011/95/EU, članku 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te člancima 30. i 31. Europske socijalne povelje Vijeća Europe, nacionalni propis kao što je onaj sadržan u članku 7. stavku 1. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Uredbe sa zakonskom snagom br. 4 od 28. siječnja 2019. u dijelu u kojem se njime, kako bi ostvarili pravo na minimalni državni dohodak, talijanski državljani, građani Unije i državljani država koje nisu članice

Europske unije obvezuju na izjavu da su boravili u Italiji 10 godina bez prekida tijekom zadnje dvije godine, pri čemu u slučaju lažne izjave nastaju ozbiljne kaznenopravne posljedice?

ZAVRŠNE FORMULACIJE

SLIJEDOM NAVEDENOG

prekida postupak do donošenja presude Suda Europske unije, [omissis] [postupak]

[omissis] [upute tajništvu za slanje ovog rješenja Sudu Europske unije]

[omissis] [podaci o adresi suda i stranaka]

Napulj, 16. veljače 2022. [omissis]

[omissis] [potpisi]

RADNI DOKUMENT