

Anonymiserad version

Översättning

C-112/22 - 1

Mål C-112/22

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

17 februari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunale di Napoli (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

16 februari 2022

Tilltalad:

CU

[utelämnas]

TRIBUNALE DI NAPOLI

AVDELNINGEN FÖR FÖRUNDESRÖKNINGSDOMAREN

NIONDE ENHETEN

Domaren vid den inledande förhandlingen [utelämnas]

[utelämnas] [*förfarande*]

KONSTATERAR

[utelämnas] [*förfarande*]

Tilltalad: CU [utelämnas] [*uppgifter om den tilltalade och dennas rättsombud*]

Målsägande: Ministero dell'Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet) [utelämnas] [*uppgifter om rättsombudet*]

1. MÅLET VID DEN NATIONELLA DOMSTOLEN

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 22 första strecksatsen i rekommendationerna)

1. Åtalspunkten

Brott enligt **artikel 7.1 i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019, som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019**. I sin ansökan om medborgarlön av den 27 augusti 2020 uppgav CU falskeligen att hon vid tidpunkten för ansökan hade varit bosatt i Italien i tio år, medan hon i själva verket folkbokfördes i Neapel först den 29 mars 2012 [utelämnas]. Hon erhöll därigenom på ett otillbörligt sätt ett sammanlagt belopp om 3 414,40 euro.

[utelämnas]

2. Kortfattad redogörelse för förfarandet

* Genom ansökan om stämning som ingavs den 1 december 2021 väckte åklagaren vid åklagarmyndigheten vid Tribunale di Napoli [utelämnas] åtal mot CU på nämnda åtalspunkt.

Förundersökningsdomaren fastställde den inledande förhandlingen till den 8 februari 2022.

[utelämnas] [förfarande]

Vid förhandlingen denna dag [utelämnas] [förfarande] har domaren beslutat att hänskjuta några frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande.

2. NATIONELL RÄTT

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 22 andra strecksatsen i rekommendationerna)

1 Anförda nationella bestämmelser

Artikel 7.1 i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019, som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019

I artikel 7 (Påföljder) föreskrivs följande i punkt 1: *Med mindre än att gärningen utgör ett allvarligare brott ska den som i syfte att på ett otillbörligt sätt erhålla det stöd som avses i artikel 3 avger osann försäkran, använder falska handlingar, intygar osanna omständigheter eller utelämnar väsentlig information dömas till fängelse i två till sex år.*

Räckvidden av den bestämmelse där brottet definieras ska bedömas med noggrant beaktande av artikel 2.1 a i samma lagdekret.

I artikel 2 (Mottagare) fastställs följande i punkt 1: *Medborgarlön får beviljas hushåll som kumulativt vid tidpunkten för ansökan och under hela den period då stödet betalas ut uppfyller följande krav: a) Vad gäller medborgarskap, bosättning och uppehåll ska den hushållsmedlem som ansöker om stöd **kumulativt**: 1) vara italiensk medborgare eller unionsmedborgare, eller dennes familjemedlem i den mening som avses i artikel 2.1 b i lagstiftningsdekret nr 30 av den 6 februari 2007, som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt, eller tredjelandsmedborgare som är innehavare av EU-uppehållstillstånd som varaktigt bosatt; 2) ha varit bosatt i Italien i minst tio år, varav sammanhängande de senaste två åren, vid tidpunkten för ansökan och sedan vara bosatt i landet under hela den period då stödet betalas ut.*

De båda artiklarna, jämförda med varandra, definierar det brott som CU är tilltalad för. CU intygade nämligen i sin ansökan om medborgarlön av den 27 augusti 2020 att hon vid tidpunkten för ansökan uppfyllde kravet på att ha varit bosatt i Italien i tio år, men i stället visade det sig att hon folkbokfördes i landet först den 29 mars 2012.

Argumentet att det inte har genomförts någon utredning av CU:s faktiska bosättningsperiod (för att därigenom fastställa om CU eventuellt redan var bosatt i landet före nämnda datum, även om det inte framgick av folkbokföringsregistret) håller inte, eftersom [utelämnas] CU har uppgett att hon anlände till Italien i februari 2012 [utelämnas].

2 Nationell rättspraxis på området

Det brott som begås genom osann försäkran om att ha varit bosatt i landet i tio år har inte varit föremål för någon sammanfattad dom från Corte di Cassazione. Praxis vid domstolar i lägre instanser innehåller inga avgöranden som är relevanta för att kunna fatta beslut i målet.

Nedan följer en redogörelse av praxis vid Corte di Cassazione respektive Corte Costituzionale a) angående tolkningen av kravet att osann försäkran i den mening som avses i artikel 7 i lagdekret nr 4/2019 ska avges i avsikt att på ett otillbörligt sätt erhålla stödet, b) angående fastställandet av att en regionallag som hade antagits av Lombardiet stred mot konstitutionen vad gäller den del där det stadgades att förmånen i form av subventionerat boende förutsatte att sökanden uppfyllde kravet på minst fem års bosättning i regionen och c) angående fastställandet av att artikel 2.1 a i lagdekret nr 4/2019 är förenlig med konstitutionen vad gäller den del där det stadgas att personer som innehar ett kombinerat arbetstillstånd eller ett uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år inte har rätt till stödet.

a) Corte di Cassazione (tredje avdelningen), dom nr 44366 av den 15 september 2021 [utelämnas]

Att lämna osanna uppgifter i en försäkran på heder och samvete i syfte att erhålla ”medborgarlön” eller att, även delvis, utelämna väsentlig information, för det fall

detta utgör ett medel för att erhålla nämnda stöd som den berörda personen annars inte har rätt till, utgör brottet enligt artikel 7 i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019, som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019. (I motiveringen till domen klargör Corte di Cassazione att lagstiftaren med uttrycket ”i syfte att på ett otillbörligt sätt erhålla stödet” har velat ge en konkret definition av den fara som följer av osann försäkran eller utelämnande av information, vilket enbart är av betydelse om avsikten är att erhålla ett stöd som personen inte har rätt till.)

b) Corte Costituzionale, dom nr 44 av den 28 januari 2020

Artikel 22.1 b i regionen Lombardiets lag nr 16/2016, vad gäller den del där det fastställs ett krav på bosättning (eller arbete) i regionen i minst fem år för att beviljas förmånen i form av subventionerat boende, strider mot dels principerna om likabehandling och rimlighet i artikel 3 första stycket i konstitutionen, eftersom bestämmelsen medför en orimlig skillnad i behandling som är till förfång för dem som inte uppfyller nämnda krav, oavsett om de är italienska medborgare eller utlänningar, dels principen om materiell likabehandling i artikel 3 andra stycket i konstitutionen, eftersom detta krav står i strid med det subventionerade boendets sociala syfte.

c) Corte Costituzionale, dom nr 19 av den 25 januari 2022

Frågorna huruvida artikel 2.1 a.1 i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni) (Brådskande åtgärder avseende medborgarlön och pensioner), vilket, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26/2019 – vad gäller den del där det stadgas att personer som innehar ett kombinerat arbetstillstånd enligt artikel 5 punkt 8.1 i lagstiftningsdekret nr 286/1998 eller ett uppehållstillstånd med en giltighetstid om minst ett år enligt artikel 41 i lagstiftningsdekret nr 286/1998 inte har rätt till medborgarlön – strider mot författningen ska besvaras nekande. Medborgarlön är ingen renodlad åtgärd för att bekämpa fattigdom, utan tjänar flera och mer vittgående syften inom aktiv sysselsättningspolitik och social integrationspolitik. Eftersom det inte är någon kortsiktig åtgärd finns det en klar koppling mellan kravet att mottagaren innehar uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i Italien och syftet med det aktuella stödet.

3. ANFÖRDA UNIONSRÄTTSLIGA BESTÄMMELSER

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 23 i rekommendationerna)

Artikel 18 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Artikel 45 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011

Artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG

Artikel 29 i direktiv 2011/95/EU

Artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Artiklarna 30 och 31 i den europeiska sociala stadgan

4. KORTFATTAD REDOGÖRELSE FÖR SKÄLEN TILL BEGÄRAN OM FÖRHANDESAVGÖRANDE

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 22 tredje strecksatsen i rekommendationerna)

BEGÄRAN OM FÖRHANDESAVGÖRANDE

Domaren hyser tvivel om huruvida den nationella bestämmelse som fastställer kravet på tio års bosättning, varav sammanhängande de senaste två åren, för att kunna beviljas en socialhjälpåtgärd såsom medborgarlön, som syftar till att säkerställa ett existensminimum, strider mot de unionsrättsliga principerna i ovannämnda bestämmelser, eftersom den innebär att tredjelandsmedborgare, även om de innehar ett uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, behandlas annorlunda jämfört med personer som är bosatta i landet.

Denna slutsats följer av den omständigheten att medborgarlön faller under en av de tre kategorier som nämns i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 (social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning).

Vidare är artikel 11.4 i samma direktiv inte tillämplig, eftersom det inte framgår att italienska staten, när den har antagit regelverket om medborgarlön, uttryckligen har velat begränsa likabehandlingen i fråga om socialt bistånd och social trygghet till grundläggande förmåner. En sådan begränsning skulle dessutom under alla omständigheter inte ha några verkningar, eftersom det i artikel 1.1 sista meningen i lagdekret nr 4/2019 stadgas att *medborgarlön utgör den grundläggande nivån på förmåner som ska garanteras inom ramen för de tillgängliga resurserna*.

Mot bakgrund av en begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Bolzano slog EU-domstolen i domen av den 24 april 2012 (i mål C-571/10) fast att bestämmelserna om bostadsstöd antagna av Provincia autonoma di Bolzano (den autonoma provinsen Bolzano) stred mot unionsrätten (särskilt artikel 1[1].1 d i direktiv 2003/109, som föreskriver likabehandling i fråga om social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd), i den del varvid utlänningar som hade varit bosatta under lång tid i provinsen men som inte var unionsmedborgare behandlades sämre än i provinsen bosatta unionsmedborgare.

Enligt EU-domstolen ska även ett existensminimum som belgiska Minimex, som är en socialhjälpåtgärd som kan likställas med den italienska medborgarlönen,

räknas bland de sociala förmåner som i enlighet med artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/20[1]1 om arbetskraftens fria rörlighet även måste beviljas arbetstagare från andra medlemsstater (dom i mål 249/83 och i mål 122/84).

Rätten har inte hittat någon dom där EU-domstolen har uttalat sig angående den bestämmelse som är relevant i förevarande fall.

Tolkningen av unionsrätten är av betydelse för att kunna fatta beslut i målet. För det fall rätten ska låta bli att tillämpa den bestämmelse som fastställer kravet på tio års bosättning för att ha rätt till medborgarlön, eftersom nämnda bestämmelse strider mot unionsrätten, föreligger inte längre rekvisiten för att den tilltalades försäkran ska anses utgöra ett brott. För det fall bestämmelsen om skyldigheten att avge försäkran om att ha varit bosatt i landet i tio år inte ska tillämpas, saknar innehållet i den osanna försäkran betydelse med avseende på den bestämmelse där brottet definieras, det vill säga artikel 7.1 i lagdekret nr 4/2019. Brottet ska således avskrivas (*abolitio criminis*) med stöd av principen om retroaktiv tillämpning av den lindrigaste straffrättsliga påföljden.

I så fall ska rätten omvandla fängelsestraffet på två till sex år (för att ha uppburit cirka 3 000 euro i stöd) till frikännande dom, eftersom handlingen inte utgör något brott enligt lagen.

Svaret på de hänskjutna tolkningsfrågorna är av särskild betydelse, eftersom CU, såsom redan anförts ovan, har medgett att hon ingav ansökan om stöd innan det hade gått tio år från det att hon anlände till Italien. Rätten får därför inte pröva huruvida det var motiverat att besluta att inte fastställa den tilltalades faktiska bosättningsperiod.

5. PARTERNAS HUVUDARGUMENT

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 23 i rekommendationerna)

Parterna [utelämnas] anser att rätten har fog för sitt beslut att hänskjuta nedan angivna frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande, eftersom de anser att det föreligger rimliga tvivel om huruvida den nationella bestämmelse som är av betydelse för att kunna fatta beslut i målet är förenlig med de anförda unionsbestämmelserna.

6. DEN HÄNSKJUTANDE DOMSTOLENS UPPFATTNING

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 24 i rekommendationerna)

Den bestämmelse som fastställer kravet på tio års bosättning, varav sammanhängande de senaste två åren, innebär en diskriminering av

tredjelandsmedborgare som åtnjuter ett specifikt skydd i enlighet med unionslagstiftningen, däribland varaktigt bosatta personer, som kan få permanent uppehållsrätt i en EU-medlemsstat efter att ha varit bosatta fem år i den mottagande medlemsstaten, däribland Italien (artikel 4 i direktiv 2003/109/EG). På samma sätt diskrimineras italienska medborgare som återvänder till Italien efter en bosättningsperiod i en annan EU-medlemsstat (dom i mål C-370/90). Diskrimineringen rör även personer som innehar flyktingstatus vilka medlemsstaterna enligt artikel 29 i direktiv 2011/95/EU ska garantera samma nödvändiga sociala stöd som det som tillhandahålls de egna medborgarna.

Det har inte framkommit att någon motsvarande begränsning har fastställts för liknande socialhjälpåtgärder som har införts i andra EU-medlemsstater.

I sitt cirkulär med förtydliganden av den 14 april 2020 påpekade Ministero del Lavoro (arbetsmarknadsministeriet) till och med att det var nödvändigt att uppmana folkbokföringsmyndigheterna att ombe mottagare av medborgarlön att styrka – även genom att lämna in faktiska bevis med uppgifter som avviker från uppgifterna i folkbokföringsregistren – att de verkligen har varit bosatta i landet i tio år, varav sammanhängande de senaste två åren. Ministeriet medgav därigenom att det kan vara missvisande att fastställa bosättningsperioden enbart utifrån uppgifterna i folkbokföringsregistret. I cirkuläret hänvisade ministeriet även till dom nr 44/2020, där Corte Costituzionale fastställer mycket hårda begränsningar för möjligheten att villkora beviljandet av stöd eller förmåner som är avsedda att täcka omedelbara behov med att stränga bosättningskrav ska vara uppfyllda.

7. BEGÄRAN OM FÖRHANDEAVGÖRANDE FRÅN DOMSTOLEN

(enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler och punkt 26 i rekommendationerna)

Mot denna bakgrund beslutar domaren med stöd av artikel 267 FEUF följande:

Följande tolkningsfrågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

- 1) Utgör unionsrätten, och i synnerhet artikel 18 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 45 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011, artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artiklarna 30 och 31 i den europeiska sociala stadgan, hinder för en nationell lagstiftning som den som följer av artikel 7.1 jämförd med artikel 2.1 a i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019, som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019, vad gäller den del där det fastställs att rätt till medborgarlön enbart tillkommer personer som vid tidpunkten för ansökan har varit bosatta i Italien i minst tio år, varav

sammanhängande de senaste två åren, och sedan är bosatta i landet under hela den period då stödet betalas ut, med den följd att italienska medborgare, unionsmedborgare som har uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt eller varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare som har varit bosatta i landet i mindre än tio år eller i tio år, men inte sammanhängande de senaste två åren, behandlas sämre än personer tillhörande samma kategorier som har varit bosatta i landet i tio år, varav sammanhängande de senaste två åren?

Om den föregående frågan besvaras jakande:

- 2) Utgör unionsrätten, och i synnerhet artikel 18 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 45 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011, artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artiklarna 30 och 31 i den europeiska sociala stadgan, hinder för en nationell lagstiftning som den som följer av artikel 7.1 jämförd med artikel 2.1 a i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019, som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019, vad gäller den del som innebär att varaktigt bosatta personer, som kan få permanent uppehållsrätt i en EU-medlemsstat efter att ha varit bosatta i den mottagande medlemsstaten i fem år, behandlas annorlunda jämfört med varaktigt bosatta personer som har varit bosatta i landet i tio år, varav sammanhängande de senaste två åren?
- 3) Utgör unionsrätten, och i synnerhet artikel 18 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 45 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011, artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG samt artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, hinder för en nationell lagstiftning som den som följer av artikel 7.1 jämförd med artikel 2.1 a i lagdekret nr 4 av den 28 januari 2019, [som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019,] enligt vilken italienska medborgare, unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare ska ha varit bosatta i landet i tio år, varav sammanhängande de senaste två åren, för att ha rätt till medborgarlön?
- 4) Utgör unionsrätten, och i synnerhet artikel 18 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 45 i fördraget om Europeiska unionen[s funktionssätt], artikel 7.2 i förordning (EU) nr 492/2011, artikel 11.1 d i direktiv 2003/109/EG, artikel 29 i direktiv 2011/95/EU, artikel 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artiklarna 30 och 31 i den europeiska sociala stadgan, hinder för en nationell lagstiftning som den som följer av artikel 7.1 jämförd med artikel 2.1 a i lagdekret nr 4 av den

28 januari 2019, [som, med ändringar, har omvandlats till lag nr 26 av den 28 mars 2019,] vad gäller den del där det dels föreskrivs att italienska medborgare, unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare för att ha rätt till medborgarlön ska intyga att de har varit bosatta i Italien i tio år, varav sammanhängande de senaste två åren, dels fastställs straffrättsliga påföljder i händelse av osann försäkran?

AVSLUTANDE FORMULERINGAR

MOT DENNA BAKGRUND

vilandeförklaras målet i väntan på EU-domstolens beslut [utelämnas] [*förfarande*]

[utelämnas] [*instruktioner till domstolens kansli för översändande av förevarande beslut till EU-domstolens kansli*]

[utelämnas] [*uppgifter om domarens och parternas adresser*]

Neapel, den 16 februari 2022 [utelämnas]

[utelämnas] [*underskrifter*]

ARBETS-DOKUMENT