



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 29. julija 2024*

„Predhodno odločanje – Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas – Direktiva 2003/109/ES – Člen 11(1)(d) – Enaka obravnava – Ukrepi socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva – Pogoji vsaj desetletnega prebivanja, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno – Posredna diskriminacija“

V združenih zadevah C-112/22 in C-223/22,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija) z odločbama z dne 16. februarja 2022 in 22. marca 2022, ki sta na Sodišče prispeli 17. februarja 2022 oziroma 29. marca 2022, v kazenskih postopkih proti

CU (C-112/22),

ND (C-223/22),

ob udeležbi

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (C-112/22 in C-223/22),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-112/22 in C-223/22),

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (C-223/22),

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, F. Biltgen in N. Piçarra, predsednika senatov, S. Rodin, P. G. Xuereb, I. Jarukaitis (poročevalec), N. Wahl, sodniki, I. Ziemele, sodnica, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. oktobra 2023,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za CU in ND M. Costantino, avvocata,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in P. Gentilijem, avvocati dello Stato,
- za Evropsko komisijo A. Katsimerou, B.-R. Killmann in P. A. Messina, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. januarja 2024

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 18 in 45 PDEU, člena 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členov 30 in 31 Evropske socialne listine, podpisane v Torinu 18. oktobra 1961 v okviru Sveta Evrope in revidirane v Strasbourgu 3. maja 1996 (v nadaljevanju: Evropska socialna listina), člena 11(1)(d) Direktive Sveta 2003/109/ES 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), člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1) in člena 29 Direktive 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite (UL 2011, L 337, str. 9).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru kazenskih postopkov proti CU v zadevi C-112/22 in proti ND v zadevi C-223/22 zaradi lažnih izjav v zvezi s pogoji za pridobitev „univerzalnega prejemka“.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/109

- 3 V uvodnih izjavah od 2 do 4, 6 in 12 Direktive 2003/109 je navedeno:
 - „(2) Evropski svet je na svojem posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 izjavil, da bi bilo treba pravni položaj državljanov tretjih držav približati pravnemu položaju državljanov držav članic in da bi bilo treba osebi, ki je zakonito prebivala v neki državi članici za časovno obdobje, ki ga je treba določiti, in ki ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas, zagotoviti v tej državi članici sklop enotnih pravic, ki so čim bližje tistim, ki jih uživajo državljani Evropske unije.

(3) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava predvsem Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter [Listina].

(4) Integracija državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, je ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden cilj Skupnosti.

[...]

(6) Glavni kriterij za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas bi morala biti dolžina prebivanja na ozemlju države članice. Prebivanje bi moralo biti zakonito in nepretrgano, da se dokaže, da je posameznik zaživel v deželi. Predvideti bi bilo treba stopnjo prožnosti, tako da je možno upoštevati okoliščine, v katerih bi posameznik morda moral začasno zapustiti ozemlje.

[...]

(12) Da bi bilo enakopravno obravnavanje resničen instrument za vključevanje prebivalcev za daljši čas v družbo, v kateri živijo, bi jih morali obravnavati enakopravno z državljani države članice v zvezi s vrsto gospodarskih in socialnih zadev pod ustreznimi pogoji, opredeljenimi s to direktivo.“

4 Člen 2(a) in (b) te direktive, naslovljen „Opredelitve“, določa:

„V tej direktivi:

(a) ‚državljan tretje države‘ pomeni vsako osebo, ki ni državljan Unije v smislu člena 17(1) Pogodbe;

(b) ‚rezident za daljši čas‘ pomeni katerega koli državljana tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas, kot je določeno v členih 4 do 7.“

5 Člen 4 navedene direktive, naslovljen „Trajanje prebivanja“, v odstavku 1 določa:

„Države članice podelijo status rezidentov za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju.“

6 Člen 5 Direktive 2003/109 določa pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. V skladu z odstavkom 1(a) in (b) tega člena države članice od državljanov tretjih držav zahtevajo, da zagotovijo dokazila o tem, da imajo zase in za vzdrževane družinske člane po eni strani stalne in redne vire, ki zadostujejo za njihovo vzdrževanje in vzdrževanje njihovih družinskih članov, ne da bi uporabljali sistem socialne pomoči zadevne države članice, ter po drugi strani zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, ki so običajno vključena za njihove državljane v zadevnih državah članicah. Odstavek 2 navedenega člena 5 določa, da lahko države članice od državljanov tretjih držav zahtevajo tudi, da izpolnjujejo pogoje za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.

7 Člen 7(1) te direktive določa, da za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas državljan tretje države pri pristojnih organih države članice, v kateri prebiva, vložiti vlogo, ki ji je treba priložiti z nacionalno zakonodajo določene listinske dokaze, da izpolnjuje pogoje, določene v členih 4 in 5 navedene direktive.

8 Člen 11 iste direktive, naslovljen „Enaka obravnava“, v odstavkih 1, 2 in 4 določa:

„1. Rezidenti za daljši čas se obravnavajo enako kot državljanji glede:

[...]

(d) socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja;

[...]

2. V zvezi z določbami odstavka 1, točke (b), (d), (e), (f) in (g) lahko država članica omeji enako obravnavo na primere, ko ima rezident za daljši čas ali član družine, za katerega terja koristi, stalno ali običajno prebivališče na ozemlju zadevne države članice.

[...]

4. Države članice lahko omejijo enako obravnavo v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom na osnovne prejemke.“

Uredba št. 492/2011

9 Člen 7 Uredbe št. 492/2011, ki je del oddelka 2, naslovljenega „Zaposlovanje in enako obravnavanje“, iz poglavja I te uredbe, naslovljenega „Zaposlovanje, enako obravnavanje in družine delavcev“, določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, na ozemlju drugih držav članic zaradi njegovega državljanstva ne sme biti obravnavan drugače kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpustitve in, če postane brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Delavec uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci.

[...]“

Direktiva 2011/95

10 Člen 29 Direktive 2011/95, naslovljen „Socialna blaginja [varnost]“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da upravičenci do mednarodne zaščite v državi članici, ki jim je to zaščito priznala, prejemajo potrebno socialno pomoč, kot jo prejemajo državljanji te države članice.“

Italijansko pravo

- 11 Člen 1 decreto-legge n. 4 „Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni“ (uredba-zakon št. 4 o nujnih določbah s področja univerzalnega prejemka in pokojnin) z dne 28. januarja 2019 (GURI št. 23 z dne 28. januarja 2019), ki je bila preoblikovana v zakon z legge n. 26 (zakon št. 26) z dne 28. marca 2019 (GURI št. 75 z dne 29. marca 2019) (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 4/2019), v odstavku 1 določa:

„Od aprila 2019 se uvede univerzalni prejemek [...] kot temeljni ukrep aktivne politike zaposlovanja za zagotavljanje pravice do dela, boj proti revščini, neenakosti in socialni izključenosti ter spodbujanje pravice do obveščenosti, izobraževanja, usposabljanja in kulture s politikami, namenjenimi gospodarski podpori in socialni vključenosti oseb, ki jim grozi izključenost iz družbe in trga dela. [Univerzalni prejemek] predstavlja osnovno raven prejemkov v mejah razpoložljivih sredstev.“

- 12 Člen 2 te uredbe-zakona, naslovljen „Upravičenci“, opredeljuje pogoje za pridobitev univerzalnega prejemka. Ti pogoji se nanašajo, prvič, na državljanstvo, prebivališče in prebivanje prosilca ter, drugič, zlasti na dohodke, premoženje in uživanje trajnega premoženja njegovega gospodinjstva. V zvezi s temi prvimi pogoji ta člen 2 v odstavku 1 določa:

„[Univerzalni prejemek] se prizna gospodinjstvom, ki ob vložitvi vloge in ves čas trajanja izplačevanja prejemka kumulativno izpolnjujejo naslednje pogoje:

- (a) kar zadeva pogoje državljanstva, prebivališča in prebivanja, mora prosilec za prejemek kumulativno:
- (1) imeti italijansko državljanstvo ali državljanstvo države članice [...] [U]nije ali [biti] družinski član osebe z navedenim državljanstvom [...], ki ima pravico do prebivanja ali pravico do stalnega prebivališča, ali [biti] državljan tretje države, ki ima dovoljenje za prebivanje [Unije za rezidente] za daljši čas;
 - (2) prebivati v Italiji vsaj 10 let, od tega zadnji dve, ki se štejeta od vložitve vloge in za celo obdobje trajanja izplačevanja prejemka, neprekinjeno.

[...]“

- 13 Člen 3 navedene uredbe-zakona, naslovljen „Ekonomska korist“, v odstavku 1 določa:

„Ekonomska korist [univerzalnega prejemka] je na letni ravni sestavljena iz naslednjih dveh komponent:

- (a) komponenta, namenjena dopolnitvi družinskega dohodka [...] do praga 6000 EUR na leto, pomnoženega z ustreznim parametrom enakovredne lestvice [...];
- (b) komponenta, namenjena dopolnitvi dohodka gospodinjstev, ki bivajo v najemu, v višini letne najemnine, določene v najemni pogodbi [...], do največ 3360 EUR na leto.“

- 14 Člen 7 iste uredbe-zakona, naslovljen „Sankcije“, v odstavku 1 določa:

„Če dejanje ne predstavlja hujšega kaznivega dejanja, se oseba, ki za neupravičeno pridobitev prejemka iz člena 3 poda ali uporabi izjave ali dokumente, ki so neresnični ali potrjujejo neresnična dejstva, ali ne navede zahtevanih informacij, kaznuje z zaporno kaznijo od dveh do šestih let.“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 15 CU in ND sta državljanki tretjih držav, ki sta rezidentki za daljši čas v Italiji. CU se je v tej državi prijavila kot rezidentka 29. marca 2012. ND pa se je tam prijavila kot rezidentka 24. marca 2013.
- 16 Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (državni tožilec pri sodišču v Neaplju, Italija) je CU in ND obtožil, da sta storili kaznivo dejanje iz člena 7(1) uredbe-zakona št. 4/2019, ker naj bi 27. avgusta 2020 oziroma 9. oktobra 2020 podpisali vlogi za pridobitev „univerzalnega prejemka“, pri čemer sta v njiju lažno potrdili, da izpolnjujeta pogoje za dodelitev tega prejemka, vključno s pogojem vsaj desetletnega prebivanja v Italiji, ki je določen v navedeni uredbi-zakonu. CU in ND naj bi na tej podlagi neupravičeno prejeli 3414,40 EUR oziroma 3186,66 EUR.
- 17 Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju, Italija), ki je predložitveno sodišče, dvomi o skladnosti uredbe-zakona št. 4/2019 s pravom Unije, ker se s to uredbo-zakonom med drugim od državljanov tretjih držav za pridobitev „univerzalnega prejemka“, ki je prejemek socialne pomoči, namenjen zagotavljanju življenjskega minimuma, zahteva, da v Italiji prebivajo vsaj deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno. To sodišče meni, da ta uredba-zakon s tem uvaja manj ugodno obravnavanje takih državljanov, tudi tistih, ki imajo dovoljenje za prebivanje za daljši čas, v primerjavi z državljani navedene države članice.
- 18 V zvezi s tem to predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da je „univerzalni prejemek“ prejemek socialne pomoči, katerega namen je zagotoviti življenjski minimum, ki spada na eno od treh področij iz člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, in sicer socialno zavarovanje, socialna pomoč in socialno varstvo, kot so opredeljeni v nacionalni zakonodaji. Poleg tega naj člen 11(4) te direktive v obravnavanem primeru ne bi bil upošteven, saj italijanska država s sprejetjem nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari enake obravnave ni omejila na osnovne prejemke. Poleg tega, tudi če bi ta ureditev predvidela takšno omejitev, ta ne bi bila skladna z Direktivo 2003/109, saj v skladu z zadnjim stavkom člena 1(1) uredbe-zakona št. 4/2019 „univerzalni prejemek“ predstavlja osnovno raven prejemkov v mejah razpoložljivih sredstev.
- 19 Predložitveno sodišče opozarja, da je Sodišče v sodbi z dne 24. aprila 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), razsodilo, da je treba člen 11(1)(d) Direktive 2003/109 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, s katero je v zvezi s pridobitvijo subvencije za stanovanje državljan tretje države, ki ima na podlagi določb te direktive status rezidenta za daljši čas, pri razdelitvi sredstev, namenjenih za navedeno subvencijo, obravnavan različno od domačih državljanov. Sklicuje se tudi na sodbi z dne 27. marca 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139), in z dne 27. marca 1985, Scrivner in Cole (122/84, EU:C:1985:145), ki naj bi se nanašali na ukrep socialne pomoči, ki je primerljiv z „univerzalnim prejemkom“. V teh sodbah naj bi Sodišče razsodilo, da je treba na podlagi Uredbe št. 492/2011 tak ukrep odobriti tako domačim delavcem kot delavcem iz drugih držav članic.
- 20 Sodišče pa naj se še ne bi izreklo o vprašanju, ali je nacionalna določba, ki določa, da se „univerzalni prejemek“ dodeli le prosilcem, ki izpolnjujejo pogoj prebivanja, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s pravom Unije. Ker pa bi morebitna nezakonitost pogoja iz člena 2(1)(a), točka 2, uredbe-zakona št. 4/2019 povzročila, da bi bil odpravljen materialni element zadevnega kaznivega dejanja, naj bi bil odgovor na to vprašanje potreben za odločitev v postopkih v glavni stvari.

21 V teh okoliščinah je Tribunale di Napoli (sodišče v Neaplju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, ki so v združenih zadevah C-112/22 in C-223/22 enaka:

„1. Ali pravo Unije, zlasti [člena 18 in 45 PDEU], člen 7(2) [Uredbe št. 492/2011], člen 11(1)(d) Direktive [2003/109], člen 29 Direktive [2011/95], člen 34 [Listine] ter člena 30 in 31 [Evropske socialne listine], nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je tista iz člena 7(1) v povezavi s členom 2(1)(a) [uredbe-zakona št. 4/2019], v delu, v katerem pogojuje dostop do univerzalnega prejemka z izpolnjevanjem zahteve po prebivanju v Italiji vsaj 10 let (od tega neprekinjeno zadnji dve leti, šteto od predložitve vloge in za celotno trajanje izplačevanja prejemka), in s tem [italijanske državljanke, državljanke Unije, ki so imetniki] pravice do prebivanja oziroma pravice do stalnega prebivališča[,] ali državljanke tretjih držav, ki so [v Italiji] rezidenti za daljši čas manj kot deset let ali deset let, od katerih zadnji dve leti niso bili rezidenti neprekinjeno, obravnava manj ugodno kot iste kategorije rezidentov, ki so bili rezidenti deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno?

Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen:

2. Ali pravo Unije, zlasti [člena 18 in 45 PDEU], člen 7(2) [Uredbe št. 492/2011], člen 11(1)(d) Direktive [2003/109], člen 29 Direktive [2011/95], člen 34 [Listine] ter člena 30 in 31 [Evropske socialne listine], nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je tista iz člena 7(1) [uredbe-zakona št. 4/2019] v povezavi s členom 2(1)(a) [te uredbe-zakona], v delu, v katerem se drugače obravnavajo rezidenti za daljši čas, ki lahko pridobijo pravico do stalnega prebivališča v državi članici Unije, potem ko so pet let prebivali v državi članici gostiteljici, in rezidenti za daljši čas, ki so v [Italiji] prebivali deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno?

3. Ali pravo Unije, zlasti [člena 18 in 45 PDEU], člen 7(2) Uredbe [št. 492/2011], člen 11(1)(d) Direktive [2003/109] in člen 29 Direktive [2011/95], nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je tista iz člena 7(1) [uredbe-zakona št. 4/2019] v povezavi s členom 2(1)(a) [te uredbe-zakona], ki določa, da morajo italijanski državljani ter državljani [Unije in] tretjih držav izpolnjevati obveznost desetletnega prebivanja (ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno) za pridobitev univerzalnega prejemka?

4. Ali pravo Unije, zlasti [člena 18 in 45 PDEU], člen 7(2) [Uredbe št. 492/2011], člen 11(1)(d) Direktive [2003/109], člen 29 Direktive [2011/95], člen 34 [Listine] ter člena 30 in 31 [Evropske socialne listine], nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je tista iz člena 7(1) [uredbe-zakona št. 4/2019] v povezavi s členom 2(1)(a) [te uredbe-zakona], v delu, v katerem se za pridobitev pravice do univerzalnega prejemka od italijanskih [...] državljanov ter državljanov [Unije in] tretjih držav zahteva izjava, da so v Italiji prebivali deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno, pri čemer so za lažno izjavo določene hude kazenskopravne posledice?“

Postopek pred Sodiščem

22 S sklepom predsednika Sodišča z dne 3. maja 2022 sta bili zadevi C-112/22 in C-223/22 združeni za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

23 Sodišče je 8. maja 2023 predložitvenemu sodišču na podlagi člena 101(1) Poslovnika poslalo zahtevo za podrobnejše podatke, v kateri ga je pozvalo, naj navede pravni status oseb, na kateri se nanašata kazenska postopka v postopkih v glavni stvari, ter posebne določbe prava Unije, ki se

uporabljajo za ti osebi in katerih razlaga se mu zdi potrebna za rešitev zadev, o katerih odloča. Predložitveno sodišče je na to zahtevo odgovorilo 9. junija 2023 v zadevi C-223/22 in 13. junija 2023 v zadevi C-112/22 ter navedlo, da sta osebi iz postopka v glavni stvari državljana tretjih držav, ki sta rezidenta za daljši čas v Italiji. Poleg tega je to sodišče v odgovoru v zadevi C-112/22 pojasnilo, da je določba, katere razlaga je koristna za postopek v glavni stvari, člen 11(1)(d) Direktive 2003/109.

- 24 Italijanska republika je v skladu s členom 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije predlagala, naj se o obravnavanih zadevah odloča v velikem senatu, kar je Sodišče 10. julija 2023 sprejelo.

Pristojnost Sodišča

- 25 Italijanska vlada v pisnem stališču trdi, da Sodišče za odgovor na postavljena vprašanja ni pristojno, saj se nacionalne določbe, ki se uporabljajo v postopkih v glavni stvari, nanašajo na prejemek, določen z nacionalno zakonodajo, ki izhaja iz izvajanja izključnih pristojnosti držav članic. „Univerzalni prejemek“ iz postopka v glavni stvari naj ne bi bil ukrep socialnega varstva ali socialne pomoči, katerega namen bi bil zadevnim osebam zgolj zagotoviti določeno raven dohodka, ampak naj bi šlo za kompleksen ukrep, namenjen predvsem spodbujanju socialne vključenosti in ponovnega vključevanja zadevnih oseb na trg dela.
- 26 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se predloga za sprejetje predhodne odločbe nanašata na razlago prava Unije in zlasti člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, kar očitno spada v pristojnost Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, Prokurator Generalny (Disciplinski senat vrhovnega sodišča – Imenovanje), C-508/19, EU:C:2022:201, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 27 Poleg tega je treba v delu, v katerem želi italijanska vlada s svojo trditvijo izpodbijati, da „univerzalni prejemek“ iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, ugotoviti, da ta trditev, kot je ta vlada sama navedla na obravnavi pred Sodiščem, ne more povzročiti dvoma o pristojnosti Sodišča za odgovor na postavljena vprašanja, ampak je treba to trditev presojati v okviru vsebinske preučitve teh vprašanj (glej v tem smislu sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točka 76).
- 28 Vendar je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče v vprašanjih omenja tudi člena 30 in 31 Evropske socialne listine. Čeprav se v skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) člen 34(3) Listine zgleduje po členih 30 in 31 revidirane Evropske socialne listine, pa je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da Sodišče za razlago revidirane Evropske socialne listine ni pristojno (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 29 Iz tega sledi, da je Sodišče pristojno za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe, razen v delu, v katerem se nanašata na določbe Evropske socialne listine.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 30 Uvodoma je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora

Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena, in iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, izluščiti elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej v tem smislu sodbo z dne 29. februarja 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, točka 41 in navedena sodna praksa).

- 31 V zvezi s tem je treba navesti, da se predloga za sprejetje predhodne odločbe nanašata na več kategorij oseb, ki bi lahko bile po mnenju predložitvenega sodišča zaradi nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari v slabšem položaju, in sicer na državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, nekatere domače državljane, državljane Unije in državljane tretjih držav, ki so upravičenci do mednarodne zaščite. Vendar v teh predlogih ni pojasnjeno, v katero od teh kategorij spadata osebi iz postopka v glavni stvari.
- 32 Kot pa je bilo navedeno v točki 23 te sodbe, je predložitveno sodišče v odgovorih na zahtevo Sodišča za podrobnejše podatke navedlo, da sta osebi iz postopka v glavni stvari državljana tretjih držav, ki sta rezidenta za daljši čas v Italiji. Poleg tega je v zadevi C-112/22 predložitveno sodišče pojasnilo, da je določba, katere razlaga je koristna za postopek v glavni stvari, člen 11(1)(d) Direktive 2003/109. Za navedeno kategorijo oseb se namreč uporablja ta določba v povezavi s členom 34 Listine, in ne člena 18 in 45 PDEU, člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 ali člen 29 Direktive 2011/95, ki so prav tako navedeni v zastavljenih vprašanjih. Zadnjenedenih določb torej ni mogoče upoštevati, ker niso povezane s sporoma o glavni stvari.
- 33 Glede na navedeno je treba torej šteti, da predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11(1)(d) Direktive 2003/109 v povezavi s členom 34 Listine razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki za dostop državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, do ukrepa socialne varnosti, socialne pomoči ali socialnega varstva določa pogoj, ki velja tudi za državljane te države članice, in sicer da v tej državi članici prebivajo vsaj deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno, in ki vsako lažno izjavo v zvezi s tem pogojem prebivanja kaznuje s kazensko sankcijo.
- 34 V skladu s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109 se rezidenti za daljši čas glede socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva, kot določa nacionalna zakonodaja, obravnavajo enako kot državljani.
- 35 Prvič, v delu, v katerem italijanska vlada izpodbija, da „univerzalni prejemek“ iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe te določbe, je treba opozoriti, da kadar določba prava Unije, kot je člen 11(1)(d) Direktive 2003/109, izrecno napotuje na nacionalno zakonodajo, Sodišče ne odloča o avtonomni in enotni opredelitvi zadevnih izrazov na podlagi prava Unije. Ta napotitev namreč izraža voljo zakonodajalca Unije, da spoštuje razlike med državami članicami glede opredelitve in natančnega obsega zadevnih pojmov. Vendar neobstoj avtonomnih in enotnih opredelitev pojmov socialnega zavarovanja, socialne pomoči in socialnega varstva v pravu Unije ter napotitev na nacionalno pravo v tej določbi v zvezi z navedenimi pojmi ne pomenita, da lahko države članice pri uporabi načela enakega obravnavanja iz navedene določbe posežejo v polni učinek Direktive 2003/109 (sodbi z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točki 77 in 78, in z dne 28. oktobra 2021, ASGI in drugi, C-462/20, EU:C:2021:894, točka 31).
- 36 Poleg tega člen 51(1) Listine določa, da se njene določbe uporabljajo za države članice, ko te izvajajo pravo Unije. Prav tako iz uvodne izjave 3 Direktive 2003/109 izhaja, da ta spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih med drugim priznava Listina.

- 37 Zato morajo države članice pri določanju ukrepov socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva, ki so opredeljeni v njihovi nacionalni zakonodaji in za katere velja načelo enake obravnave, določeno v členu 11(1)(d) Direktive 2003/109, spoštovati pravice in upoštevati načela iz Listine, zlasti tiste iz njenega člena 34. V skladu s členom 34(3) Listine pa Unija – in torej države članice, ko izvajajo pravo Unije – v boju proti socialni izključenosti in revščini „priznava[jo] in spoštuje[jo] pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev, v skladu s pravili, ki jih določajo pravo Unije ter nacionalne zakonodaje in običaji“ (sodba z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točka 80).
- 38 Ker člen 34 Listine in člen 11(1)(d) Direktive 2003/109 napotujeta na nacionalno pravo, mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali je „univerzalni prejemek“ iz postopka v glavni stvari socialni prejemek, ki spada med prejemke iz navedene direktive (glej v tem smislu sodbi z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točka 81, in z dne 28. oktobra 2021, ASGI in drugi, C-462/20, EU:C:2021:894, točka 32).
- 39 Kot pa je bilo navedeno v točki 18 te sodbe, predložitveno sodišče v predlogih za sprejetje predhodne odločbe ugotavlja, da je „univerzalni prejemek“ dajatev socialne pomoči, katere namen je zagotoviti življenjski minimum, ki spada na eno od treh področij iz člena 11(1)(d) Direktive 2003/109, in sicer socialno zavarovanje, socialna pomoč in socialno varstvo, kot so opredeljeni v nacionalni zakonodaji.
- 40 Res je, da italijanska vlada to ugotovitev predložitvenega sodišča izpodbija. Vendar je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru porazdelitve pristojnosti med sodiščema Unije in nacionalnimi sodišči upoštevati dejanski in pravni okvir, v katerega so umeščena vprašanja za predhodno odločanje, kot je opredeljen v predložitveni odločbi. Zato je treba ne glede na očitke vlade države članice v zvezi z razlago nacionalnega prava, ki jo je podalo predložitveno sodišče, vprašanja za predhodno odločanje preučiti na podlagi te razlage, pri čemer Sodišče ne more preverjati njene pravilnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 21. junija 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, točka 25, in z dne 21. decembra 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, točka 31).
- 41 Sodišče se mora torej v okviru obravnavanih zadev opreti na premiso, da je „univerzalni prejemek“ iz postopka v glavni stvari ukrep, ki spada na področje uporabe člena 11(1)(d) Direktive 2003/109 v povezavi s členom 34 Listine.
- 42 Poleg tega, čeprav lahko države članice v skladu s členom 11(4) Direktive 2003/109 v zvezi s socialno pomočjo in socialnim varstvom enako obravnavo omejijo na osnovne prejemke, predložitveno sodišče v predlogih za sprejetje predhodne odločbe navaja, da se ta določba, ki jo je treba razlagati ozko, v obravnavanem primeru ne uporablja. Po eni strani naj namreč italijanski organi, pristojni za izvajanje te direktive, ne bi jasno izrazili, da nameravajo uporabiti odstopanje iz navedene določbe. Po drugi strani naj bi „univerzalni prejemek“ pomenil prav tak „osnovni prejemek“ v smislu iste določbe. Ta pojem označuje prejemke, ki prispevajo k zadovoljitvi osnovnih potreb posameznika, kot so hrana, stanovanje in zdravje (glej v zvezi s tem sodbo z dne 24. aprila 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, točke od 86 do 92).
- 43 Drugič, spomniti je treba, da sistem, ki ga vzpostavlja Direktiva 2003/109, jasno določa, da je za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, podeljenega na podlagi te direktive, treba opraviti poseben postopek in poleg tega izpolnjevati pogoje, določene v poglavju II navedene direktive.

- 44 Člen 4(1) Direktive 2003/109 določa, da države članice podelijo status rezidentov za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju. Člen 5 te direktive kot pogoj za pridobitev tega statusa določa, da državljanji tretjih držav, ki zaprosijo za ta status, dokažejo, da imajo zadostne vire in zdravstveno zavarovanje. Nazadnje, člen 7 te direktive določa postopkovne zahteve za pridobitev navedenega statusa.
- 45 Poleg tega iz uvodnih izjav 2, 4, 6 in 12 Direktive 2003/109 izhaja, da je osnovni cilj te direktive zagotoviti integracijo državljanov tretjih držav, ki dalj časa in zakonito prebivajo v državah članicah, in v ta namen približati pravice teh državljanov tistim pravicam, ki jih uživajo državljanji Unije, med drugim s tem, da so z zadnjimi obravnavani enakopravno v zvezi z vrsto gospodarskih in socialnih zadev. Tako status rezidenta za daljši čas osebi, ki je do njega upravičena, omogoča enakopravno obravnavo na področjih iz člena 11 te direktive pod pogoji, določenimi v tem členu (sodba z dne 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Družinski prejemki za rezidente za daljši čas), C-303/19, EU:C:2020:958, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 46 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 35 sklepnih predlogov, tak status ustreza najvišji ravni integracije državljanov tretjih držav in utemeljuje, da se obravnavajo enako kot državljanji države članice gostiteljice, zlasti kar zadeva socialno varnost, socialno pomoč in socialno varstvo.
- 47 Tretjič, v zvezi z vprašanjem, ali je pogoj vsaj desetletnega prebivanja v Italiji, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno, ki se na podlagi člena 2(1)(a), točka 2, uredbe-zakona št. 4/2019 zahteva za pridobitev „univerzalnega prejemka“, združljiv s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109 v povezavi s členom 34 Listine, predložitveno sodišče poudarja, da se ta pogoj prebivanja tako za državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, kot za italijanske državljane uporablja enako. Vendar to sodišče v bistvu ugotavlja, da navedeni pogoj državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, postavlja v slabši položaj v primerjavi z italijanskimi državljani, ki prebivajo v Italiji in niso zapustili ozemlja te države članice zaradi daljšega prebivanja v tujini.
- 48 Kot pa je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 50 sklepnih predlogov, načelo enake obravnave iz člena 11 Direktive 2003/109 ne prepoveduje le očitne diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih meril razlikovanja dejansko privedejo do istega rezultata.
- 49 Zato je treba, na prvem mestu, preveriti, ali pogoj desetletnega prebivanja, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno, vodi do različnega obravnavanja, ki pomeni posredno diskriminacijo državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, v primerjavi z državljani zadevne države članice.
- 50 V zvezi s tem je treba poudariti, da tak pogoj desetletnega prebivanja, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno, prizadene predvsem nedržavljanke, med katerimi so med drugim državljani tretjih držav.
- 51 Predložitveno sodišče poleg tega navaja, da pogoj desetletnega prebivanja, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno, vpliva tudi na interese italijanskih državljanov, ki se vrnejo v Italijo po obdobju prebivanja v drugi državi članici. Vendar ni pomembno, da ukrep iz postopka v glavni stvari glede na okoliščine postavlja v slabši položaj tako domače državljane, ki ne izpolnjujejo takega pogoja, kot državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Ukrep je namreč mogoče šteti za posredno diskriminacijo, ne da bi bilo nujno, da je njegova posledica dajanje ugodnosti vsem domačim

- državljanom ali postavljanje v slabši položaj le državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, ob izključitvi domačih državljanov (glej po analogiji sodbo z dne 20. junija 2013, Giersch in drugi, C-20/12, EU:C:2013:411, točka 45).
- 52 Zato različno obravnavanje državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in domačih državljanov, ki izhaja iz dejstva, da nacionalna ureditev določa pogoj desetletnega prebivanja, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno, pomeni posredno diskriminacijo.
- 53 Na drugem mestu, poudariti je treba, da je taka diskriminacija načeloma prepovedana, razen če je objektivno utemeljena. Da pa bi bila utemeljena, mora biti primerna za uresničitev legitimnega cilja in ne sme presehati tega, kar je nujno za doseg tega cilja.
- 54 V zvezi s tem italijanska vlada v pisnem stališču navaja, da ker je „univerzalni prejemek“ ekonomska ugodnost, katere dodelitev je odvisna od sodelovanja polnoletnih članov zadevnega gospodinjstva v prilagojenem programu podpore pri zaposlovanju in socialnem vključevanju na podlagi posebnih dogovorov, dodelitev te ugodnosti vključuje postopek družbenega in poklicnega vključevanja, ki je upravno zelo zapleten. Zato je po mnenju te vlade nacionalni zakonodajalec dostop do tega ukrepa ustrezno omejil na državljane tretjih držav, ki stalno prebivajo v Italiji in so v tej državi dobro integrirani.
- 55 Vendar je treba opozoriti, da člen 11(2) Direktive 2003/109 izčrpno določa položaje, v katerih lahko države članice glede prebivanja državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in domačih državljanov odstopajo od enake obravnave. Tako razen v teh položajih različno obravnavanje teh dveh kategorij državljanov samo po sebi pomeni kršitev člena 11(1)(d) te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Družinski prejemki za rezidente za daljši čas), C-303/19, EU:C:2020:958, točka 23).
- 56 Različnega obravnavanja državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in državljanov zadevne države članice zlasti ni mogoče utemeljiti s tem, da naj bi bili ti v drugačnem položaju zaradi svojih vezi s to državo članico. Taka utemeljitev bi bila v nasprotju s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109, ki zahteva njihovo enako obravnavanje na področju socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva (sodba z dne 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Družinski prejemki za rezidente za daljši čas), C-303/19, EU:C:2020:958, točka 34).
- 57 Kot je bilo namreč navedeno v točki 44 te sodbe, Direktiva 2003/109 v členu 4(1) določa pogoj petletnega zakonitega in neprekinjenega prebivanja na ozemlju države članice, da lahko ta država članica državljanu tretje države podeli status rezidenta za daljši čas. Iz te določbe v povezavi z uvodno izjavo 6 te direktive je razvidno, da je zakonodajalec Unije menil, da tako petletno zakonito in neprekinjeno prebivanje dokazuje, da „je posameznik zaživel v deželi“, in ga je zato treba šteti za zadostnega, da ta oseba po pridobitvi statusa rezidenta za daljši čas pridobi pravico do enake obravnave kot državljani navedene države članice, zlasti glede socialne varnosti, socialne pomoči in socialnega varstva v skladu s členom 11(1)(d) navedene direktive.
- 58 Zato država članica ne more – ne da bi kršila zadnjenavedeno določbo in cilj, ki mu ta sledi, ki je, kot je razvidno iz uvodne izjave 12 te direktive, zagotoviti, da je status rezidenta za daljši čas „resničen instrument za vključevanje prebivalcev za daljši čas v družbo, v kateri živijo“ – enostransko podaljšati obdobja prebivanja, ki se zahteva, da bi tak rezident za daljši čas lahko užival pravico, zagotovljeno s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109.

- 59 Iz tega sledi, da je pogoj desetletnega prebivanja, ki mora biti zadnji dve leti neprekinjeno, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v nasprotju s členom 11(1)(d) Direktive 2003/109.
- 60 Četrtrič in nazadnje, v zvezi z vprašanjem, ali je nacionalna določba, ki določa naložitev kazenske sankcije prosilcem za ukrep socialne varnosti, socialne pomoči ali socialnega varstva v primeru, da ti podajo lažno izjavo glede pogojev za dostop do takega ukrepa, združljiva s pravom Unije in zlasti z Direktivo 2003/109, je treba opozoriti, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da nacionalni sistem sankcij ni združljiv z določbami Direktive 2003/109, če je uveden za zagotovitev spoštovanja obveznosti, ki sama ni v skladu s temi določbami (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Najdaljše trajanje nadzora na notranjih mejah), C-368/20 in C-369/20, EU:C:2022:298, točka 97 in navedena sodna praksa).
- 61 Glede na vse zgoraj navedene razloge je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 11(1)(d) Direktive 2003/109 v povezavi s členom 34 Listine razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, ki za dostop državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, do ukrepa socialne varnosti, socialne pomoči ali socialnega varstva določa pogoj, ki velja tudi za državljane te države članice, in sicer da v navedeni državi članici prebivajo vsaj deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno, in ki vsako lažno izjavo v zvezi s tem pogojem prebivanja kaznuje s kazensko sankcijo.

Stroški

- 62 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 11(1)(d) Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, v povezavi s členom 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

je treba razlagati tako, da

nasprotuje ureditvi države članice, ki za dostop državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, do ukrepa socialne varnosti, socialne pomoči ali socialnega varstva določa pogoj, ki velja tudi za državljane te države članice, in sicer da v navedeni državi članici prebivajo vsaj deset let, od tega zadnji dve leti neprekinjeno, in ki vsako lažno izjavo v zvezi s tem pogojem prebivanja kaznuje s kazensko sankcijo.

Podpisi