

*Denne side er maskinoversat [\[Link\]](#). Maskinoversættelser kan indeholde fejl, der potentielt gør teksten mindre klar og nøjagtig. Ombudsmanden påtager sig intet ansvar for eventuelle afvigelser. For de mest pålidelige oplysninger og den største retssikkerhed henvises der til originalversionen på engelsk, som der er linket til ovenfor. Læs mere i vores [sprog- og oversættelsespolitik](#) [\[Link\]](#).*

## **Afgørelse i sag 369/2018/JAP om, hvordan Europa-Kommissionen behandlede en traktatbrudsklage mod Italien vedrørende direktivet om racelighed og boligforholdene for romaer**

Afgørelse

**Sag 369/2018/JAP - Indledt den 20/03/2018 - Afgørelse af 13/09/2019 - Den vedrørte institution** Europa-Kommissionen ( Ingen fejl eller forsømmelser fundet ) |

Sagen drejede sig om, hvordan Europa-Kommissionen behandlede en klage over Italiens mulige overtrædelse af direktivet om racelighed og boligforholdene for romaer.

Klageren, Amnesty International, indbragte sagen for Kommissionen i 2012. Kommissionen indledte efterfølgende en "EU Pilot"-procedure på eget initiativ for at undersøge sagen.

Efter næsten seks år havde Kommissionen endnu ikke truffet afgørelse om, hvorvidt den ville indlede en formel traktatbrudsprocedure mod Italien. Klageren var utilfreds med denne forsinkelse og henvendte sig til Ombudsmanden.

Den omstændighed, at denne sag vedrører en mulig alvorlig krænkelse af et etnisk mindretals grundlæggende rettigheder i en EU-medlemsstat, gør det særligt vigtigt, at Kommissionen ser det som en foranstaltning.

Ombudsmanden anerkender sagens kompleksitet og Kommissionens bestræbelser på at indhente de nødvendige beviser for at fastslå, om EU-retten er blevet overtrådt. Ombudsmanden påskønner også, at Kommissionen i stedet for at afslutte sagen, da den relevante italienske lovgivning blev annulleret, valgte at fortsætte sin undersøgelse ved fortsat at overvåge situationen. Det afgørende i sidste ende er, at den fremgangsmåde, som Kommissionen har valgt, er den mest effektive til at sikre, at EU-retten overholdes.

Efter at have undersøgt Kommissionens sagsakter konstaterede Ombudsmanden hverken forsømmelighed eller ubegrundede udsættelser i sin administrative behandling af sagen. Som



sådan finder hun ingen fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden opfordrer imidlertid nu Kommissionen til hurtigst muligt at forsøge at afslutte sin indsamling af oplysninger i denne sag og til at overveje alle de muligheder, den har til rådighed. Med henblik herpå anmoder Ombudsmanden Kommissionen om inden for tre måneder at underrette hende om de næste skridt, den har taget i traktatbrudssagen.

## Baggrunden for klagen

1. I juli 2012 kontaktede klageren, Amnesty International, Europa-Kommissionen for at henlede opmærksomheden på, hvad den betragtede som Italiens overtrædelse af EU-retten [1] klageren hævdede, at de italienske myndigheder diskriminerer romaer med hensyn til adgang til sociale boliger og boligforhold. Klageren hævdede, at dette kunne være i strid med direktivet om racelighed [2]. Blandt de problemer, der blev identificeret i rapporter fra civilsamfundsorganisationer, var adskillelsen af romaer i lejre på fjerntliggende steder med dårlige levevilkår og utilstrækkelige faciliteter; forskelsbehandling af romafamilier med hensyn til adgang til socialt boligbyggeri og gentagne tvangsudsættelser.

2. **Kommissionen** svarede, at den var i færd med at undersøge klagerens brev samt rapporter fra andre organisationer om samme emne. Kommissionen indledte en procedure på eget initiativ "EU Pilot" [3] i sagen i september 2012.

3. I løbet af 2012 og 2013 var Kommissionen i kontakt med de italienske myndigheder for at indhente oplysninger. I 2014 organiserede Kommissionen en feltrejse til Italien og drøftede situationen med det "nationale romakontaktpunkt" [4]. Kommissionen havde yderligere kontakt med de italienske myndigheder i 2015 og 2016.

4. I 2016 opfordrede klageren sammen med andre civilsamfundsorganisationer Kommissionen til at indlede formelle traktatbrudsprocedurer mod Italien. Selv om Kommissionen i mellemtiden havde oprettet en formel traktatbrudssag for sagen [5], svarede den, at den overvejede en passende opfølgning. Kommissionen tilføjede, at sagens retlige og faktiske kompleksitet betød, at den krævede en grundig analyse.

5. I 2017 skrev klageren til Kommissionen for at anmode om oplysninger om status og mente, at forsinkelserne var ubegrundede. Kommissionen svarede, at den stadig var i færd med at vurdere muligheden for at indlede en formel traktatbrudsprocedure.

6. I februar 2018, utilfreds med forsinkelsen, henvendte klageren sig til Ombudsmanden. Sagsøgeren gjorde gældende, at Kommissionen ikke havde angivet en specifik og gyldig begrundelse for forsinkelsen. I betragtning af de alvorlige, systemiske og igangværende krænkelse af de grundlæggende rettigheder mod romasamfundet bør Kommissionen efter Kommissionens opfattelse indlede formelle traktatbrudsprocedurer mod Italien uden yderligere forsinkelse.



## Undersøgelsen

7. Ombudsmanden indledte en undersøgelse af Kommissionens forsinkede behandling af denne traktatbrudssag.

8. I løbet af undersøgelsen undersøgte Ombudsmandens undersøgelsesgruppe Kommissionens sagsakter i sagen. Ombudsmanden modtog også Kommissionens svar på denne klage og klagerens efterfølgende bemærkninger.

## Argumenter fremført for Ombudsmanden

9. I forbindelse med kontrolbesøget og i sit svar til Ombudsmanden hævdede **Kommissionen**, at sagen sandsynligvis var en af de mest komplekse traktatbrudssager, den nogensinde havde behandlet. Det har der været en række grunde til:

— I første omgang var der ikke tilstrækkelige oplysninger om situationen til, at Kommissionen kunne fremlægge en konkret sag [6] .

— Boliger til romaer reguleres på regionalt (og ikke nationalt) niveau i Italien, hvilket gjorde det mere kompliceret og tidskrævende for Kommissionen at foretage en detaljeret analyse af spørgsmålet.

— Den relevante italienske lov (Nomaddekret) [7] blev ophævet i maj 2013, men ophævelsen løste ikke problemet. Dette blev yderligere bekræftet af Kommissionens kontrolbesøg i Italien, som gjorde det muligt for den at få mere detaljerede oplysninger om de praktiske aspekter af situationen. Kommissionen påpegede, at den kunne have afsluttet EU-pilotprojektproceduren, efter at Nomad-dekretet blev erklæret ulovligt, men valgte i stedet at overvåge situationen nøje.

— Der findes ingen EU-retspraksis på området.

— Spørgsmålet vedrører et "*flydende mål i en meget fragmenteret sammenhæng*". Situationen var under konstant udvikling, med lejre, der rumme romaer, der lukker og åbner, og bymæssige og regionale myndigheder ændrer deres politik. Derfor var det nødvendigt med regelmæssig indsamling af ajourførte oplysninger.

10. Kommissionen anførte endvidere, at den havde indledt sin undersøgelse af spørgsmålet, inden den blev kontaktet af klageren. Som sådan havde Amnesty International ikke formel status som klager i henhold til EU Pilot-proceduren. Ikke desto mindre har Kommissionen regelmæssigt holdt den underrettet om sagens forløb.

11. Som svar på en anmodning fra Ombudsmanden om en detaljeret tidsplan for foranstaltninger i denne sag præciserede Kommissionen, at den planlagde at indsamle ajourførte oplysninger om situationen i de forskellige regioner i Italien ved at:



i) møde De Forenede Nationers højkommissær for menneskerettigheder (OHCHR) og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs team for integration af romaer

II) at analysere indholdet af det svar, den havde modtaget fra det italienske nationale kontor for bekæmpelse af rasediskrimination (UNAR)

(III) at drøfte spørgsmålet med Kommissionens repræsentation i Rom;

IV) at kontakte sine partnere på stedet, et netværk af juridiske eksperter og de italienske myndigheder og

(V) *eventuelt* foretage endnu en undersøgelsesmission i Italien.

12. Kommissionen sagde, at den på grundlag af de oplysninger, den indsamler, vil beslutte, om den vil indlede en formel traktatbrudsprocedure, afslutte sagen eller fortsætte med at overvåge situationen.

13. I sine bemærkninger hævdede **klageren**, at Italien fortsat overtrådte direktivet om racelighed på trods af dialogen mellem Kommissionen og de italienske myndigheder. Efter klagerens opfattelse var de italienske myndigheder fortsat systematisk frataget romaernes boligforhold af diskriminerende grunde [8]. Efter klagerens opfattelse krævede situationens hastende karakter, at Kommissionen hurtigt og effektivt greb ind for at sikre en fuldstændig og korrekt anvendelse af direktivet om racelighed.

14. Klageren bemærkede, at den i henhold til Kommissionens retningslinjer [9] bør beslutte, om den vil indlede en traktatbrudsprocedure eller afslutte en undersøgelse inden for et år. Efter klagerens opfattelse var det urimeligt, at Kommissionen havde taget næsten seks år i denne sag. Den bemærkede, at sagen var særlig alvorlig, da den vedrørte systemiske og igangværende krænkelse af grundlæggende rettigheder begået af en EU-medlemsstat.

15. Klageren anfægtede også Kommissionens argument om situationens kompleksitet. Den fremførte, at ngo'er med begrænsede ressourcer havde været i stand til at bevare et overblik over situationen i årenes løb. Den hævdede, at de italienske myndigheders undladelse af at give tilstrækkelige oplysninger burde være en grund til at indlede en traktatbrudsprocedure snarere end en hindring.

16. Endelig hilste klageren Kommissionens plan om at indsamle yderligere ajourførte oplysninger velkommen, men hævdede, at det var nødvendigt med en hurtig indsats. I den forbindelse påpegede det, at Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder, et organ under Europarådet, i juli 2019 anmodede Italien om at træffe øjeblikkelige foranstaltninger for at sikre romaernes boligrettigheder med henblik på "*at eliminere risikoen for alvorlig og uoprettelig skade på personer, der er blevet smidt ud*" [10]. Dette viser, at situationen i Italien ikke er blevet bedre.



## Ombudsmandens vurdering

**17.** Det er Kommissionens opgave som traktaternes vogter at sikre, at EU-retten overholdes i Unionen. Traktatbrudsproceduren er en mekanisme til at sikre, at medlemsstaterne bringes i overensstemmelse med EU-retten. Kommissionen indleder overtrædelsesprocedurer enten som svar på en klage eller på eget initiativ.

**18.** Klager er vigtige for Kommissionen, da de hjælper den med at opdage eventuelle mangler i medlemsstaternes anvendelse af EU-retten. Selv om Kommissionen i dette tilfælde begyndte at undersøge sagen, inden klageren kontaktede den, har klageren tydeligvis været til stor hjælp for Kommissionen med hensyn til at give oplysninger [11]. Det forhold, at indsamlingen af oplysninger har vist sig at være en udfordring i denne sag, betyder, at klageren og andre civilsamfundsorganisationer har spillet en særlig vigtig rolle.

**19.** Ombudsmandens rolle på dette område omfatter Kommissionens administrative og proceduremæssige behandling af traktatbrudssager, herunder med hensyn til den tid, der er taget, og årsagerne til eventuelle forsinkelser. Generelt vil Ombudsmanden kun finde fejl eller forsømmelser i denne sammenhæng, hvis den tid, Kommissionen har brugt til at behandle sagen, blev unødigt forlænget som følge af Kommissionens uagtsomhed eller ubegrundede udsættelser. [12]

**20.** Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den var berettiget til at tage seks (nu syv) år til at behandle sagen, fordi den er særlig kompleks, både ud fra et retligt og faktisk synspunkt.

**21. Ombudsmanden** anerkender kompleksiteten af denne sag og Kommissionens bestræbelser på at indhente de nødvendige beviser til at afgøre, om EU-retten er blevet overtrådt. Den har opretholdt regelmæssig kontakt med de italienske myndigheder og overvåget romaernes situation på stedet, fulgt op på forskellige udviklinger i Italien og handlet på grundlag af oplysninger fra relevante interessenter og civilsamfundsorganisationer. Ombudsmanden påskønner også, at Kommissionen i stedet for at afslutte sagen, da den relevante italienske lovgivning blev annulleret, valgte at fortsætte sin undersøgelse.

**22.** Efter at have undersøgt Kommissionens meget store sagsakter i denne sag konstaterede Ombudsmanden hverken uagtsomhed eller ubegrundede udsættelser. I stedet for at indlede formelle overtrædelsesprocedurer eller afslutte sagen [13] har Kommissionen valgt at fortsætte sin undersøgelse ved fortsat at overvåge situationen (jf. punkt 12 ovenfor). Det er ikke op til Ombudsmanden at gætte på, at Kommissionen beslutter sig for at fortsætte på denne måde. Klageren glæder sig for sin del over Kommissionens plan om at indsamle yderligere ajourførte oplysninger, samtidig med at han hævder, at der er behov for en hurtig indsats.

**23.** Det afgørende i sidste ende er, at den fremgangsmåde, som Kommissionen har valgt, er den mest effektive til at sikre, at EU-retten overholdes. Den omstændighed, at denne sag vedrører en mulig alvorlig krænkelse af de grundlæggende rettigheder for et etnisk mindretal i



en EU-medlemsstat, gør det særligt vigtigt, at Kommissionen træffer foranstaltninger og ses at gribe ind. De syv år, Kommissionen har været aktiv i sagen, svarer til hele den tidlige barndom af en person, der måske befinder sig i den type situation, der er beskrevet af klageren, hvilket rent faktisk resulterer i *"uoprettelig skade"* som beskrevet ovenfor. Klagerens påstand om, at situationen i Italien ikke er forbedret, giver derfor anledning til reel bekymring.

**24.** På dette grundlag og selv om Ombudsmanden ikke har konstateret fejl eller forsømmelser i forbindelse med den administrative og proceduremæssige behandling af sagen, opfordrer hun Kommissionen til hurtigst muligt at forsøge at afslutte sin indsamling af oplysninger og til at overveje alle de muligheder, den har til rådighed. Med henblik herpå anmoder Ombudsmanden Kommissionen om inden for tre måneder at underrette hende om eventuelle yderligere foranstaltninger, den har truffet i traktatbrudssagen.

## Konklusion

På grundlag af undersøgelsen afslutter Ombudsmanden denne sag med følgende konklusion:

**Selv om Ombudsmanden ikke har konstateret fejl eller forsømmelser i denne sag, anmoder hun om, at Kommissionen senest tre måneder efter datoen for denne afgørelse underretter hende om eventuelle yderligere foranstaltninger, der er truffet i traktatbrudssagen.**

Klageren og Europa-Kommissionen vil blive underrettet om denne afgørelse .

Emily O'Reilly

Den Europæiske Ombudsmand

Strasbourg, den 13.9.2019

[1] Kommissionen registrerede ikke denne kontakt som en officiel overtrædelsesklage.

[2] Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Link]. Klageren henviste navnlig til artikel 2, som definerer begrebet forskelsbehandling, og artikel 3, stk. 1, litra h), om adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, herunder boliger.

[3] "EU Pilot" er en uformel dialog mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, som



kan finde sted, inden der indledes en formel traktatbrudsprocedure. Yderligere oplysninger om EU Pilot findes på:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)  
[Link]

[4] Inden for rammerne af EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration bør hver EU-medlemsstat udarbejde en national integrationsstrategi og udpege et "nationalt romakontaktpunkt", der er ansvarligt for strategien:

[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en)  
[Link]. I Italien er dette kontaktpunkt det nationale kontor for bekæmpelse af racediskrimination:  
[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en)  
[Link].

[5] Kommissionen var utilfreds med sin dialog med de italienske myndigheder i henhold til EU-pilotprojektet og overførte sagen til sin traktatbrudsdatabase. Sagen fik referencenummeret NIF 2016/2001.

[6] Ifølge EU's retspraksis skal Kommissionen indsamle beviser for, at en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til EU-retten.

[7] Nomad-dekretet, der indeholdt bestemmelser om udsættelser fra romalejre, blev erklæret ulovlig af den italienske kassationsdomstol.

[8] Til støtte for sit argument henviste klageren til 24 dokumenter, der var tilgængelige på sit websted.

[9] Punkt 8 i bilaget til Kommissionens meddelelse 2017/C 18/02 om *EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse* ".

[10] Amnesty International: *Italien: Europarådets Komité tager vigtige skridt til at beskytte romaer mod tvangsudsættelser*, som findes på:

<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/italy-council-of-europe-committee-takes-important-steps-to-protect-roma/>  
[Link]

Det Europæiske Udvalg for Sociale Rettighedsers afgørelse om antagelighed og om øjeblikkelige foranstaltninger i forbindelse med klage 178/2019 *Amnesty International mod Italien* , 4. juli 2019, findes på: <http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en> [Link]

[11] I sin undersøgelse på eget initiativ OI/5/2016/AB glædede Ombudsmanden sig over, at Kommissionen giver status som klager til enkeltpersoner eller organisationer, der indgiver en klage i en sag, som Kommissionen allerede er i færd med at undersøge. Kommissionen tilføjede, at de administrative bestemmelser om forbindelserne med klagere, jf. bilaget til dens meddelelse om sagen, finder anvendelse. Se punkt 24 i Ombudsmandens afgørelse i OI/5/2016/AB, der findes på: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>



[12] Se f.eks. tilfælde: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN og 425/2017/ANA.

[13] Se fodnote 9 ovenfor for henvisningen til Kommissionens meddelelse om, hvordan den behandler klager over overtrædelser.