

See lehekülg on tõlgitud masintõlkega [\[Linki\]](#). Masintõlkes võib olla vigu, mis võivad vähendada selgust ja õigsust; ombudsman ei vastuta mis tahes erisuste korral. Kõige usaldusväärsem ja õiguskindlam teave on algversioonis eespoolisel lingil (inglise keel). Lisateave on meie [keele- ja tõlkepoliitikas](#) [\[Linki\]](#).

Otsus juhtumi 369/2018/JAP kohta selle kohta, kuidas Euroopa Komisjon menetles Itaalia vastu esitatud rikkumiskaebust seoses rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga ja romade eluasemetingimustega

Otsus

Juhtum 369/2018/JAP - **Alguskuupäev:** {0} 20/03/2018 - **Otsuse kuupäev:** {0} 13/09/2019 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Komisjon (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

Juhtum puudutas seda, kuidas Euroopa Komisjon käsitles kaebust rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi võimaliku rikkumise ja romade eluasemetingimuste kohta Itaalias.

Kaebuse esitaja Amnesty International esitas selle küsimuse komisjonile 2012. aastal. Seejärel algatas komisjon juhtumi uurimiseks omaalgatusliku menetluse EU Pilot.

Peaaegu kuue aasta pärast ei olnud komisjon ikka veel teinud otsust, kas algetada Itaalia suhtes ametlik rikkumismenetlus või mitte. Kuna kaebuse esitaja ei olnud selle viivitusega rahul, pöördus ta ombudsmani poole.

Asjaolu, et käesolev juhtum puudutab etnilise vähemuse põhiõiguste võimalikku tõsist rikkumist ELi liikmesriigis, muudab eriti oluliseks, et komisjon võtaks meetmeid.

Ombudsman tunnistab juhtumi keerukust ja komisjoni jõupingutusi ELi õiguse rikkumise kindlakstegemiseks vajalike tõendite hankimisel. Ombudsman hindab ka seda, et juhtumi lõpetamise asemel, kui asjaomane Itaalia seadus tühistati, otsustas komisjon jätkata uurimist, jätkates olukorra jälgimist. Lõppkokkuvõttes on oluline see, et komisjoni valitud tegevusviis on ELi õiguse järgimise tagamisel kõige tõhusam.

Pärast komisjoni toimikuga tutvumist ei tuvastanud ombudsman juhtumi halduslikul käsitlemisel hooletust ega põhjendamatu edasilükkamist. Seega ei leia ta haldusomavoli. Ombudsman kutsub siiski komisjoni üles kiiremas korras püüdma viia lõpule teabe kogumine ja kaaluma kõiki tema käsutuses olevaid võimalusi. Selleks palub ombudsman komisjonil teavitada teda kolme kuu jooksul järgmistest sammudest, mida ta on rikkumismenetlusega seoses võtnud.



Kaebuse taust

1. 2012. aasta juulis võttis kaebuse esitaja Amnesty International ühendust Euroopa Komisjoniga, et juhtida tähelepanu sellele, mida ta pidas ELi õiguse rikkumiseks Itaalia poolt. [1] Kaebuse esitaja väitis, et Itaalia ametiasutused diskrimineerivad roma elanikke seoses juurdepääsuga sotsiaaleluruumidele ja eluasemetingimustele. Kaebuse esitaja väitis, et see võib olla vastuolus rassilise võrdõiguslikkuse direktiiviga [2]. Kodanikuühiskonna organisatsioonide aruannetes tuvastatud probleemide hulgas oli romade segregatsioon kaugetes paikades asuvates laagrites, kus elutingimused on halvad ja rajatised ebapiisavad; romade perekondade diskrimineerimine seoses juurdepääsuga sotsiaaleluruumidele; korduvad sunniviisilised väljatõstmised.

2. Komisjon vastas, et uurib kaebuse esitaja kirja ja teiste organisatsioonide aruandeid sama küsimuse kohta. Komisjon algatas 2012. aasta septembris selles küsimuses omaalgatusliku menetluse „EU Pilot“ [3].

3. **2012. ja 2013.** aastal suhtles komisjon Itaalia ametiasutustega, et saada teavet. 2014. aastal korraldas komisjon kohapealse lähetuse Itaaliasse ja arutas olukorda romade riikliku kontaktpunktiga [4]. Euroopa Komisjon suhtles Itaalia ametiasutustega 2015. ja 2016. aastal.

4. 2016. aastal kutsus kaebuse esitaja koos teiste kodanikuühiskonna organisatsioonidega komisjoni üles algatama Itaalia vastu ametlikke rikkumismenetlusi. Kuigi komisjon oli vahepeal loonud juhtumi kohta ametliku rikkumistoimiku [5], vastas ta, et kaalub asjakohaseid järelmeetmeid. Komisjon lisas, et juhtumi õiguslik ja faktiline keerukus nõuab põhjalikku analüüsi.

5. 2017. aastal kirjutas kaebuse esitaja komisjonile, et küsida teavet olukorra kohta, uskudes, et viivitused on põhjendamatud. Komisjon vastas, et ta hindab endiselt võimalust algatada ametlik rikkumismenetlus.

6. 2018. aasta veebruaris ei olnud kaebuse esitaja viivitusega rahul ja pöördus ombudsmani poole. Ta väitis, et komisjon ei esitanud viivituse kohta konkreetseid ja mõjuvaid põhjuseid. Võttes arvesse romade kogukonna vastu suunatud tõsiseid, süsteemseid ja jätkuvaid põhiõiguste rikkumisi, peaks komisjon algatama Itaalia suhtes viivitamata ametliku rikkumismenetluse.

Uurimine

7. Ombudsman algatas uurimise seoses komisjoni viivitusega kõnealuse rikkumismenetluse menetlemisel.



8. Uurimise käigus kontrollis ombudsmani uurimisrühm komisjoni toimikut juhtumi kohta. Ombudsman sai ka komisjoni vastuse kõnealuse kaebuse kohta ja kaebuse esitaja hilisemad märkused.

Ombudsmanile esitatud argumendid

9. Kontrollikoosolekul ja ombudsmanile saadetud vastuses väitis **komisjon**, et juhtum on tõenäoliselt üks keerukamaid rikkumistoimikuid, millega ta kunagi tegeles. Sellel oli mitmeid põhjuseid:

- Esialgu ei olnud komisjonil olukorra kohta piisavalt teavet, et komisjon saaks esitada konkreetse juhtumi [6].
- Romide eluase on Itaalias reguleeritud piirkondlikul (mitte riiklikul) tasandil, mis muutis küsimuse üksikasjaliku analüüsi komisjoni jaoks keerulisemaks ja aeganõudvamaks.
- Asjaomane Itaalia seadus (Nomadi dekreet) [7] tunnistati 2013. aasta mais kehtetuks, kuid kehtetuks tunnistamine ei lahendanud probleemi. Seda kinnitasid ka komisjoni kohapealsed lähetused Itaaliasse, mis võimaldas tal saada üksikasjalikumat teavet olukorra praktiliste aspektide kohta. Komisjon juhtis tähelepanu sellele, et ta oleks võinud EU Piloti menetluse lõpetada pärast Nomadi dekreei ebaseaduslikuks kuulutamist, kuid otsustas selle asemel olukorda tähelepanelikult jälgida.
- Selles küsimuses puudub ELi kohtupraktika.
- Küsimus puudutab „*liikuvat eesmärki väga killustatud kontekstis*“. Olukord arenes pidevalt: laagrid, mis mahutavad roma inimesi sulgema ja avama, ning linna- ja piirkondlikud omavalitsused muutsid oma poliitikat. Seetõttu oli vaja ajakohast teavet korrapäraselt koguda.

10. Lisaks märkis komisjon, et ta alustas kõnealuse küsimuse uurimist enne, kui kaebuse esitaja temaga ühendust võttis. Seega ei olnud Amnesty Internationalil EU Piloti menetluse raames kaebuse esitaja staatust. Sellest hoolimata teavitas komisjon teda korrapäraselt juhtumi edenemisest.

11. Vastuseks ombudsmani taotlusele esitada kõnealuse juhtumi puhul meetmete võtmiseks üksikasjalik ajakava selgitas komisjon, et kavatseb koguda ajakohast teavet olukorra kohta Itaalia eri piirkondades:

i) kohtumine ÜRO inimõiguste ülemvoliniku ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee romade kaasamise meeskonnaga;

II) analüüsida Itaalia rassilise diskrimineerimise vastase võitluse ametilt (UNAR) saadud vastuse sisu;



III) arutada seda küsimust komisjoni esindusega Roomas;

IV) võtta ühendust oma partneritega kohapeal, õiguseksperptide võrgustiku ja Itaalia ametiasutustega; ja

V) *võib* viia läbi täiendava teabekogumissmissiooni Itaalias.

12. Komisjon ütles, et tema kogutud teabe põhjal otsustab ta, kas alata ametlik rikkumismenetlus, lõpetada juhtum või jätkata olukorra jälgimist.

13. Kaebuse esitaja väitis oma märkustes, et vaatamata komisjoni ja Itaalia ametiasutuste vahelisele dialoogile jätkab Itaalia rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi rikkumist. Itaalia ametiasutused jätsid roma inimesed diskrimineerivatel põhjustel süstemaatiliselt ilma nõuetekohastest elamistingimustest. [8] Kaebuse esitaja arvates nõudis olukorra kiireloomulisus komisjonilt kiireid ja tõhusaid meetmeid, et tagada rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi täielik ja korrektne kohaldamine.

14. Kaebuse esitaja märkis, et vastavalt komisjoni suunistele [9] peaks ta otsustama, kas alata rikkumismenetlus või lõpetada uurimine ühe aasta jooksul. Kaebuse esitaja arvates ei olnud mõistlik, et komisjon võttis antud juhul aega peaaegu kuus aastat. Ta märkis, et juhtum on eriti tõsine, kuna see puudutas ELi liikmesriigi poolseid süsteemseid ja jätkuvaid põhiõiguste rikkumisi.

15. Kaebuse esitaja vaidlustas ka komisjoni väite olukorra keerukuse kohta. Ta väitis, et piiratud ressurssidega valitsusvälised organisatsioonid on suutnud säilitada ülevaate olukorrast aastate jooksul. Ta väitis, et Itaalia ametiasutuste suutmatuse esitada piisavalt teavet peaks olema rikkumismenetluse algatamise põhjus, mitte takistus.

16. Lõpuks väljendas kaebuse esitaja heameelt komisjoni kava üle koguda täiendavat ajakohastatud teavet, kuid väitis, et vaja on kiireid meetmeid. Sellega seoses juhtis komitee tähelepanu sellele, et 2019. aasta juulis palus Euroopa sotsiaalõiguste komitee, mis on Euroopa Nõukogu organ, Itaalia võtta viivitamata meetmeid romade eluasemeõiguste tagamiseks, et „*kõrvaldada tõsise ja korvamatu kahju oht väljatõstetud inimestele*“ [10]. See näitab, et olukord Itaalias ei ole paranenud.

Ombudsmani hinnang

17. Komisjoni kui aluslepingute täitmise järelevalvaja ülesanne on tagada liidu õiguse järgimine liidus. Rikkumismenetlus on mehhanism, millega tagatakse, et liikmesriigid viiakse vastavusse ELi õigusega. Komisjon algatab rikkumismenetluse kas kaebuse alusel või omal algatusel.

18. Kaebused on komisjonile olulised, sest need aitavad komisjonil avastada võimalikke puudusi ELi õiguse kohaldamisel liikmesriikides. Isegi kui komisjon alustas antud juhul asja



uurimist enne, kui kaebuse esitaja temaga ühendust võttis, on kaebuse esitaja ilmselgelt komisjonile teabe andmisel suurt abi osutanud [11]. Asjaolu, et teabe kogumine on käesoleval juhul osutunud keeruliseks, tähendab, et kaebuse esitajal ja teistel kodanikuühiskonna organisatsioonidel on olnud eriti oluline roll.

19. Ombudsmani roll selles valdkonnas laieneb rikkumisjuhtumite halduslikule ja menetluslikule käsitlemisele komisjoni poolt, sealhulgas seoses kulunud aja ja viivituste põhjustega. Üldiselt tuvastab ombudsman selles kontekstis haldusomavoli üksnes juhul, kui komisjoni hooletuse või põhjendamatu edasilükkamise tõttu on asja arutamiseks kulunud aega tarbetult pikendatud. [12]

20. Komisjon on sisuliselt väitnud, et juhtumi käsitlemiseks kulus kuus (nüüd seitse) aastat, sest see on nii õiguslikust kui ka faktilisest seisukohast eriti keeruline.

21. Ombudsman tunnistas kõnealuse juhtumi keerukust ja komisjoni jõupingutusi saada vajalikke tõendeid, et teha kindlaks, kas ELi õigust on rikutud. Komisjon on hoidnud regulaarseid kontakte Itaalia ametiasutustega ja jälginud romade olukorda kohapeal, jälginud erinevaid arenguid Itaalias ning toiminud asjaomastelt sidusrühmadelt ja kodanikuühiskonna organisatsioonidelt saadud teabe põhjal. Ombudsman hindab ka seda, et selle asemel, et lõpetada juhtum asjaomase Itaalia õiguse tühistamise korral, otsustas komisjon oma uurimist jätkata.

22. Olles tutvunud komisjoni väga suure toimikuga, ei tuvastanud ombudsman ei hooletust ega põhjendamatu edasilükkamist. Ametliku rikkumismenetluse algatamise või juhtumi lõpetamise [13] asemel on komisjon otsustanud jätkata uurimist, jätkates olukorra jälgimist (vt eespool punkt 12). Ombudsmani ülesanne ei ole ära arvata, et komisjon otsustab niimoodi toimida. Kaebuse esitaja tervitab omalt poolt komisjoni kavatsust koguda täiendavat ajakohastatud teavet, väites samas, et on vaja kiiresti tegutseda.

23. Lõppkokkuvõttes on oluline see, et komisjoni valitud tegevusviis on ELi õiguse järgimise tagamisel kõige tõhusam. Asjaolu, et käesolev juhtum puudutab etnilise vähemuse põhiõiguste võimalikku rasket rikkumist ELi liikmesriigis, muudab eriti oluliseks, et komisjon võtaks meetmeid ja võtaks meetmeid. Seitse aastat, mil komisjon on juhtumiga aktiivselt tegelenud, vastab sellise isiku kogu varajasele lapsepõlvele, kes võib sattuda kaebuse esitaja kirjeldatud olukorda, mille tulemuseks on tõepoolest „*parandamatu kahju*“, nagu eespool kirjeldatud. Kaebuse esitaja väide, et olukord Itaalias ei ole paranenud, tekitab seega tõsist muret.

24. Selle põhjal ja kuigi ombudsman ei ole leidnud haldusomavoli seoses juhtumi haldusliku ja menetlusliku käsitlemisega, palub ta komisjonil kiiremas korras püüda oma teabe kogumine lõpule viia ja kaaluda kõiki tema käsutuses olevaid võimalusi. Selleks palub ombudsman komisjonil teavitada teda kolme kuu jooksul kõigist edasistest meetmetest, mida ta on rikkumisjuhtumi suhtes võtnud.

Järeldus



Uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle juhtumi järgmise järeldusega:

Kuigi ombudsman ei ole selle juhtumi puhul haldusomavoli tuvastanud, palub ta, et komisjon teavitaks teda kolme kuu jooksul alates käesoleva otsuse kuupäevast rikkumisjuhtumi suhtes võetud edasistest meetmetest.

Sellest otsusest teavitatakse kaebuse esitajat ja Euroopa Komisjoni .

Emily O'Reilly

Euroopa Ombudsman

Strasbourg, 13.9.2019

[1] Komisjon ei registreerinud seda ühendust ametliku rikkumiskaebusena.

[2] Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Linki]. Kaebuse esitaja viitas eelkõige artiklile 2, milles määratletakse diskrimineerimise mõiste, ja artikli 3 lõike 1 punktile h, mis käsitleb üldsusele kättesaadavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme kättesaadavust ja pakkumist.

[3] „EU Pilot“ on mitteametlik dialoog komisjoni ja asjaomase liikmesriigi vahel, mis võib toimuda enne ametliku rikkumismenetluse algatamist. Lisateave EU Piloti kohta on kättesaadav aadressil: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm [Linki]

[4] Romasid käsitlevate riiklike integratsioonistrateegiate ELi raamistiku raames peaks iga ELi liikmesriik koostama riikliku integratsioonistrateegia ja määrama riikliku romade kontaktpunkti, kes vastutab strateegia eest: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Linki]. Itaalias on see kontaktpunkt rassilise diskrimineerimise vastu võitlemise riiklik amet: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Linki].

[5] Kuna komisjon ei olnud rahul Itaalia ametiasutustega EU Piloti raames peetud dialoogiga, kandis komisjon juhtumi üle oma rikkumiste andmebaasi. Juhtumile anti viitenumber NIF 2016/2001.



[6] ELi kohtupraktika kohaselt peab komisjon koguma tõendeid selle kohta, et liikmesriik ei täida liidu õigusest tulenevaid kohustusi.

[7] Nomadi dekreet, millega nähti ette romide laagritest väljatõstmine, kuulutas Itaalia kassatsioonikohtus ebaseaduslikuks.

[8] Oma väite toetuseks viitas kaebuse esitaja 24 dokumendile, mis olid kättesaadavad tema veebisaidil.

[9] Komisjoni teatise 2017/C 18/02 „*ELi õigus*“ lisa punkt 8: *Paremad tulemused parema rakendamise kaudu* “.

[10] Amnesty International: *Itaalia: Euroopa Nõukogu komitee astub olulisi samme romade kaitsmiseks sunniviisilise väljatõstmise eest, mis on kättesaadav aadressil:*

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

Euroopa sotsiaalõiguste komitee otsus vastuvõetavuse ja koheste meetmete kohta kaebuse 178/2019 *Amnesty International vs. Itaalia* suhtes, 4. juuli 2019, kättesaadav aadressil:

<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en> [Linki]

[11] Oma omaalgatuslikus uurimises OI/5/2016/AB tervitas ombudsman asjaolu, et komisjon annab kaebuse esitaja staatuse üksikisikutele või organisatsioonidele, kes esitavad kaebuse juhtumi kohta, mida komisjon juba uurib. Komisjon lisas, et kohaldatakse haldussätteid, mis käsitlevad suhteid kaebuse esitajatega, nagu need on esitatud komisjoni vastavasisulise teatise lisas. Vt ombudsmani OI/5/2016/AB otsuse punkt 24, kättesaadav aadressil:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

[12] Vt näiteks juhtumid: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN ja 425/2017/ANA.

[13] Vt joonealuses märkuses nr 9 viide komisjoni teatisele rikkumiskaebuste käsitlemise kohta.