

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o [jezičnoj politici i prevođenju \[Poveznica\]](#).

Odluka u predmetu 369/2018/JAP o načinu na koji je Europska komisija riješila pritužbu zbog povrede protiv Italije u vezi s Direktivom o rasnoj jednakosti i uvjetima stanovanja romskog stanovništva

Odluka

Slučaj 369/2018/JAP - **Otvoren** 20/03/2018 - **Odluka donesena** 13/09/2019 - **Predmetna institucija** Europska komisija (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Predmet se odnosio na način na koji je Europska komisija riješila pritužbu o mogućem kršenju Direktive o rasnoj jednakosti u Italiji i uvjetima stanovanja romskog stanovništva.

Podnositelj pritužbe, Amnesty International, podnio je to pitanje Komisiji 2012. godine. Komisija je nakon toga pokrenula postupak „EU Pilot” na vlastitu inicijativu kako bi istražila to pitanje.

Nakon gotovo šest godina Komisija još nije donijela odluku o pokretanju službenog postupka zbog povrede protiv Italije. Nezadovoljan tim kašnjenjem, podnositelj pritužbe obratio se Ombudsmanu.

Zbog činjenice da se ovaj predmet odnosi na moguće ozbiljno kršenje temeljnih prava etničke manjine u državi članici EU-a posebno je važno da Komisija poduzme mjere.

Ombudsmanica priznaje složenost predmeta i napore Komisije da prikupi potrebne dokaze kako bi utvrdila je li došlo do povrede prava EU-a. Ombudsmanica također cijeni činjenicu da je Komisija umjesto zatvaranja predmeta nakon poništenja mjerodavnog talijanskog prava odlučila nastaviti s istragom nastavljajući pratiti situaciju. Ono što je u konačnici važno jest da je djelovanje koje je odabrala Komisija najučinkovitije u osiguravanju poštovanja prava Unije.

Nakon što je pregledao spis Komisije, Ombudsman nije utvrdio ni nemar ni neutemeljene odgode u administrativnom postupanju s predmetom. Kao takva, ona ne nalazi nepravilnosti u postupanju. Međutim, ombudsmanica sada poziva Komisiju da hitno pokuša dovršiti prikupljanje



informacija u ovom slučaju i da razmotri sve mogućnosti koje su joj na raspolaganju. U tu svrhu ombudsmanica traži od Komisije da je u roku od tri mjeseca obavijesti o sljedećim koracima koje je poduzela u vezi s predmetom povrede.

Kontekst pritužbe

1. U srpnju 2012. podnositelj pritužbe, Amnesty International, obratio se Europskoj komisiji kako bi skrenuo pozornost na ono što smatra kršenjem prava EU-a od strane Italije. [1] Podnositelj pritužbe tvrdio je da talijanske vlasti diskriminiraju romsko stanovništvo u pogledu pristupa socijalnom stanovanju i uvjetima stanovanja. Podnositelj pritužbe tvrdio je da bi se time mogla kršiti Direktiva o rasnoj jednakosti [2]. Među problemima utvrđenima u izvješćima organizacija civilnog društva bila je segregacija romskog stanovništva u kampovima u udaljenim mjestima, s lošim životnim uvjetima i nedostatnim objektima; diskriminacija romskih obitelji u pogledu pristupa socijalnom stanovanju; i opetovane prisilne deložacije.

2. **Komisija** je odgovorila da razmatra dopis podnositelja pritužbe i izvješća drugih organizacija o istom pitanju. Komisija je u rujnu 2012. pokrenula postupak „EU Pilot” [3] na vlastitu inicijativu.

3. Tijekom 2012. i 2013. Komisija je bila u kontaktu s talijanskim nadležnim tijelima kako bi dobila informacije. Komisija je 2014. organizirala terensku misiju u Italiju i raspravljala o situaciji s „nacionalnom kontaktnom točkom za Rome” [4]. Komisija je 2015. i 2016. dodatno stupila u kontakt s talijanskim tijelima.

4. **Podnositelj pritužbe, zajedno s drugim organizacijama civilnog društva, pozvao je** 2016. Komisiju da pokrene službeni postupak zbog povrede protiv Italije. Iako je Komisija u međuvremenu izradila službeni spis zbog povrede za predmet [5], odgovorila je da razmatra odgovarajuće daljnje mjere. Komisija je dodala da je zbog pravne i činjenične složenosti predmeta bila potrebna temeljita analiza.

5. **Podnositelj pritužbe** obratio se Komisiji 2017. kako bi zatražio informacije o trenutačnom stanju, smatrajući da su kašnjenja neopravdana. Komisija je odgovorila da i dalje ocjenjuje mogućnost pokretanja službenog postupka zbog povrede.

6. U veljači 2018., nezadovoljan kašnjenjem, podnositelj pritužbe obratio se Ombudsmanu. Tvrdio je da Komisija nije navela konkretne i valjane razloge za kašnjenje. Prema njezinu mišljenju, s obzirom na teška, sustavna i stalna kršenja temeljnih prava romske zajednice, Komisija bi bez daljnje odgode trebala pokrenuti službeni postupak zbog povrede protiv Italije.

Istraga

7. Ombudsmanica je pokrenula istragu o kašnjenju Komisije u postupanju s tim predmetom



zbog povrede.

8. Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana pregledao je spis Komisije o predmetu. Ombudsmanica je primila i odgovor Komisije na tu pritužbu i naknadne primjedbe podnositelja pritužbe.

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

9. U okviru inspekcijskog sastanka i u svojem odgovoru Ombudsmanu **Komisija** je tvrdila da je predmet vjerojatno jedan od najsloženijih spisa o povredi koje je ikad obradila. Bilo je nekoliko razloga za to:

— U početku nije bilo dovoljno dostupnih informacija o situaciji kako bi Komisija mogla iznijeti konkretan slučaj [6] .

— Stanovanje romskog stanovništva regulirano je na regionalnoj (a ne nacionalnoj) razini u Italiji, zbog čega je Komisiji bilo složenije i dugotrajnije provesti detaljnu analizu tog pitanja.

— Relevantni talijanski zakon (Nomad Dekret) [7] stavljen je izvan snage u svibnju 2013., ali stavljanje izvan snage nije riješilo problem. To su dodatno potvrdile Komisijine terenske misije u Italiju, koje su joj omogućile da dobije detaljnije informacije o praktičnim aspektima situacije. Komisija je istaknula da je mogla zaključiti postupak EU Pilot nakon što je odluka Nomad proglašena nezakonitom, ali je umjesto toga odlučila pomno pratiti situaciju.

— Ne postoji sudska praksa EU-a o tom pitanju.

— To se pitanje odnosi na „*pokretnu ciljnu vrijednost u vrlo fragmentiranom kontekstu*” . Situacija se stalno mijenjala, a kampovi u kojima se nalaze Romi zatvarali su se i otvarali, a gradske i regionalne vlasti promijenile su svoje politike. Stoga je bilo potrebno redovito prikupljati ažurirane informacije.

10. **Komisija** je nadalje navela da je započela istragu o tom pitanju prije nego što ga je podnositelj pritužbe kontaktirao. Amnesty International kao takav nije imao službeni status podnositelja pritužbe u okviru postupka EU Pilot. Međutim, Komisija ju je redovito obavještavala o napretku predmeta.

11. Kao odgovor na zahtjev Ombudsmana za detaljnim vremenskim okvirom za djelovanje u ovom predmetu, Komisija je pojasnila da planira prikupiti ažurirane informacije o stanju u različitim regijama u Italiji na sljedeće načine:

(i) sastanak s visokim povjerenikom Ujedinjenih naroda za ljudska prava (OHCHR) i timom Europskog gospodarskog i socijalnog odbora za uključivanje Roma;

ii. analizirajući sadržaj odgovora koji je primio od talijanskog Nacionalnog ureda za borbu protiv



rasne diskriminacije (UNAR);

(III) raspravljanje o tom pitanju s predstavništvom Komisije u Rimu;

iv. stupanje u kontakt sa svojim partnerima na terenu, mrežom pravnih stručnjaka i talijanskim nadležnim tijelima; i

(V) *potencijalno* provođenje daljnje misije za utvrđivanje činjenica u Italiji.

12. Komisija je izjavila da će na temelju prikupljenih informacija odlučiti hoće li pokrenuti službeni postupak zbog povrede, zatvoriti predmet ili nastaviti pratiti situaciju.

13. U svojim primjedbama **podnositelj pritužbe** tvrdio je da je Italija nastavila kršiti Direktivu o rasnoj jednakosti unatoč dijalogu između Komisije i talijanskih tijela. Prema njegovu mišljenju, talijanska tijela nastavila su sustavno uskraćivati romskom stanovništvu odgovarajuće uvjete stanovanja na diskriminirajućim osnovama. [8] Prema mišljenju podnosioca pritužbe, hitnost situacije zahtijevala je brzo i učinkovito djelovanje Komisije kako bi se osigurala potpuna i pravilna primjena Direktive o rasnoj jednakosti.

14. Podnositelj pritužbe napomenuo je da bi u skladu sa smjernicama Komisije [9] trebao odlučiti hoće li pokrenuti postupak zbog povrede ili zatvoriti istragu u roku od jedne godine. Podnositelj pritužbe smatra da je bilo nerazumno da je Komisija u ovom predmetu trajala gotovo šest godina. Napomenuo je da je predmet posebno ozbiljan jer se odnosio na sustavna i stalna kršenja temeljnih prava od strane države članice EU-a.

15. Podnositelj pritužbe osporio je i Komisijin argument o složenosti situacije. Tvrdio je da su nevladine organizacije s ograničenim resursima tijekom godina mogle zadržati pregled stanja. Tvrdio je da bi nepružanje dostatnih informacija od strane talijanskih tijela trebalo biti razlog za pokretanje postupka zbog povrede, a ne prepreka.

16. Naposljetku, podnositelj pritužbe pozdravio je plan Komisije za prikupljanje dodatnih ažuriranih informacija, ali je tvrdio da je potrebno brzo djelovati. U tom je kontekstu istaknula da je u srpnju 2019. Europski odbor za socijalna prava, tijelo Vijeća Europe, zatražio od Italije da poduzme hitne mjere kako bi se zajamčila stambeni prava Roma s *ciljem „uklanjanja rizika od ozbiljne i nepopravljive štete za osobe koje su protjerane”* [10]. To pokazuje da se stanje u Italiji nije poboljšalo.

Procjena Europskog ombudsmana

17. Zadaća je Komisije, kao čuvarice Ugovorâ, osigurati poštovanje prava Unije unutar Unije. Postupak zbog povrede je mehanizam kojim se osigurava usklađenost država članica s pravom EU-a. Komisija pokreće postupak zbog povrede prava kao odgovor na pritužbu ili na vlastitu inicijativu.



18. Pritužbe su važne za Komisiju jer joj pomažu u otkrivanju mogućih nedostataka u primjeni prava EU-a u državama članicama. Čak i ako je u ovom slučaju Komisija počela istraživati to pitanje prije nego što ga je podnositelj pritužbe kontaktirao, očito je da je podnositelj pritužbe bio od velike pomoći Komisiji u pogledu pružanja informacija [11]. Činjenica da se prikupljanje informacija pokazalo zahtjevnim u ovom slučaju znači da su podnositelj pritužbe i druge organizacije civilnog društva imali posebno važnu ulogu.

19. Uloga Europskog ombudsmana u tom području obuhvaća administrativno i postupovno postupanje Komisije u predmetima zbog povrede prava, među ostalim u pogledu potrebnog vremena i razloga za eventualna kašnjenja. Općenito govoreći, Ombudsman će u tom kontekstu utvrditi nepravilnosti u postupanju samo ako je vrijeme koje je Komisija poduzela za rješavanje tog pitanja nepotrebno produljeno zbog nepažnje Komisije ili neutemeljenih odgoda. [12]

20. Komisija je u biti tvrdila da je opravdano uzeti šest (sada sedam) godina za rješavanje predmeta jer je posebno složen, kako s pravnog tako i s činjeničnog stajališta.

21. Ombudsmanica priznaje složenost ovog predmeta i napore Komisije da prikupi potrebne dokaze kako bi utvrdila je li došlo do povrede prava EU-a. Održava redovite kontakte s talijanskim vlastima i prati situaciju romskog stanovništva na terenu, prati različite događaje u Italiji i djeluje na temelju informacija dobivenih od relevantnih dionika i organizacija civilnog društva. Ombudsmanica također cijeni činjenicu da je Komisija odlučila nastaviti istragu, a ne zaključiti predmet nakon poništenja mjerodavnog talijanskog prava.

22. Nakon što je pregledao vrlo velik spis Komisije u ovom predmetu, Ombudsman nije utvrdio ni nemar ni neutemeljene odgode. Umjesto pokretanja formalnog postupka zbog povrede ili zaključivanja predmeta [13] Komisija je odlučila nastaviti s istragom nastavljajući pratiti situaciju (vidjeti točku 12. ove presude). Nije na ombudsmanici da na drugom mjestu pogađa Komisiju pri donošenju odluke da tako postupi. Podnositelj pritužbe sa svoje strane pozdravlja plan Komisije da prikupi dodatne ažurirane informacije, istodobno tvrdeći da je potrebno brzo djelovati.

23. Ono što je u konačnici važno jest da je djelovanje koje je odabrala Komisija najučinkovitije u osiguravanju poštovanja prava Unije. Zbog činjenice da se ovaj predmet odnosi na moguće ozbiljno kršenje temeljnih prava etničke manjine u državi članici EU-a posebno je važno da Komisija poduzme mjere i da poduzme mjere. Sedam godina u kojima je Komisija bila aktivna u tom predmetu odgovara cjelokupnom ranom djetinjstvu osobe koja bi se mogla naći u situaciji koju je opisao podnositelj pritužbe, što je doista dovelo do „*nepopravljive štete*” kako je prethodno opisano. Tvrdnja podnositelja pritužbe da se stanje u Italiji nije poboljšalo stoga stvara razlog za zabrinutost.

24. Na temelju toga, iako ombudsmanica nije utvrdila nepravilnosti u postupanju u pogledu administrativnog i postupovnog postupanja u predmetu, poziva Komisiju da hitno pokuša dovršiti prikupljanje informacija i razmotriti sve mogućnosti koje su joj na raspolaganju. U tu svrhu ombudsmanica traži od Komisije da je u roku od tri mjeseca obavijesti o svim daljnjim mjerama koje je poduzela u vezi s predmetom povrede.



Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Iako ombudsmanica nije utvrdila nepravilnosti u postupanju u tom predmetu, traži od Komisije da je u roku od tri mjeseca od datuma ove odluke obavijesti o svim daljnjim mjerama poduzetima u vezi s predmetom povrede.

Podnositelj pritužbe i Europska komisija bit će obaviješteni o toj odluci .

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 13.9.2019.

[1] Komisija taj kontakt nije registrirala kao službenu pritužbu zbog povrede.

[2] Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Poveznica].

Konkretno, podnositelj pritužbe uputio je na članak 2. kojim se definira pojam diskriminacije i na članak 3. stavak 1. točku (h) o pristupu i nabavi robe i usluga dostupnih javnosti, uključujući stanovanje.

[3] „EU Pilot” neformalni je dijalog između Komisije i dotične države članice koji se može održati prije pokretanja službenog postupka zbog povrede. Dodatne informacije o sustavu EU Pilot dostupne su na:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm [Poveznica]

[4] U kontekstu Okvira EU-a za nacionalne strategije integracije Roma svaka država članica EU-a trebala bi izraditi nacionalnu strategiju integracije i odrediti „nacionalnu kontaktnu točku za Rome” koja je odgovorna za strategiju:

<https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Poveznica]. U Italiji je ta kontaktna točka nacionalni ured za borbu protiv rasne diskriminacije: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Poveznica].

[5] Nezadovoljna dijalogom s talijanskim tijelima u okviru programa EU Pilot, Komisija je



predmet proslijedila u svoju bazu podataka o povredama. Predmet je dobio referentni broj NIF 2016/2001.

[6] U skladu sa sudskom praksom EU-a Komisija mora prikupiti dokaze kojima se dokazuje da država članica ne ispunjava svoje obveze na temelju prava EU-a.

[7] Talijanski Kasacijski sud proglasio je dekret Nomad, kojim su predviđene deložacije iz romskih kampova, nezakonitom.

[8] Kako bi potkrijepio svoju argumentaciju, podnositelj pritužbe uputio je na 24 dokumenta dostupna na svojim internetskim stranicama.

[9] Točka 8. Priloga Komunikaciji Komisije 2017/C 18/02 „Pravo EU-a: Boljom primjenom do boljih rezultata”.

[10] Amnesty International: *Italija: Odbor Vijeća Europe poduzima važne korake za zaštitu Roma od prisilnih deložacija*, dostupan na:

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

Odluka Europskog odbora za socijalna prava o dopuštenosti i hitnim mjerama u vezi s pritužbom 178/2019 *Amnesty International protiv Italije*, 4. srpnja 2019., dostupna na: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en> [Poveznica]

[11] U istrazi na vlastitu inicijativu OI/5/2016/AB ombudsmanica je pozdravila činjenicu da Komisija dodjeljuje status podnositelja pritužbe pojedincima ili organizacijama koje podnose pritužbu na predmet koji Komisija već istražuje. Komisija je dodala da se primjenjuju administrativne odredbe o odnosima s podnositeljima pritužbi, kako su navedene u Prilogu njezinoj Komunikaciji o tom pitanju. Vidjeti stavak 24. Odluke Europskog ombudsmana u OI/5/2016/AB dostupnoj na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

[12] Vidjeti na primjer slučajeve: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN i 425/2017/ANA.

[13] Vidjeti prethodnu bilješku br. 9 za upućivanje na Komunikaciju Komisije o načinu postupanja s pritužbama zbog povrede prava.