

De vertaling van deze pagina is automatisch geproduceerd met behulp van machinevertaling [\[Link\]](#). Machinevertalingen kunnen fouten bevatten die de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de informatie kunnen schaden; de Ombudsman kan niet aansprakelijk worden gehouden voor eventuele afwijkingen. Voor de grootste mate van betrouwbaarheid en rechtszekerheid wordt verwezen naar de bronversie in het Engels (klik op de link hierboven). Meer informatie vindt u in ons [taal- en vertaalbeleid](#) [\[Link\]](#).

Besluit in zaak 369/2018/JAP over de wijze waarop de Europese Commissie een inbreukklacht tegen Italië heeft behandeld met betrekking tot de richtlijn rassengelijkheid en de huisvestingsomstandigheden van Romani-mensen

Besluiten

Zaak 369/2018/JAP - Geopend op 20/03/2018 - Besluit over 13/09/2019 - Betrokken instelling Europese Commissie (Geen wanbeheer vastgesteld) |

De zaak betrof de manier waarop de Europese Commissie omging met een klacht over de mogelijke inbreuk door Italië op de richtlijn inzake rassengelijkheid en de huisvestingsomstandigheden van Romani.

Klager, Amnesty International, heeft de kwestie in 2012 aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft vervolgens een „EU Pilot”-procedure op eigen initiatief ingeleid om de zaak te onderzoeken.

Na bijna zes jaar had de Commissie nog steeds geen besluit genomen om al dan niet een formele inbreukprocedure tegen Italië in te leiden. Ontevreden met deze vertraging wendde klager zich tot de Ombudsman.

Het feit dat deze zaak betrekking heeft op een mogelijke ernstige schending van de grondrechten van een etnische minderheid in een EU-lidstaat, maakt het bijzonder belangrijk dat de Commissie wordt geacht actie te ondernemen.

De Ombudsman erkent de complexiteit van de zaak en de inspanningen van de Commissie om het nodige bewijsmateriaal te verkrijgen om vast te stellen of het EU-recht wordt geschonden. De Ombudsman waardeert ook dat de Commissie in plaats van de zaak te sluiten toen de desbetreffende Italiaanse wet nietig werd verklaard, ervoor heeft gekozen haar onderzoek voort te zetten door de situatie te blijven volgen. Wat uiteindelijk van belang is, is dat de door de



Commissie gekozen handelwijze het meest doeltreffend is om ervoor te zorgen dat het EU-recht wordt geëerbiedigd.

Na onderzoek van het dossier van de Commissie heeft de Ombudsman noch nalatigheid noch ongegronde uitstel vastgesteld bij de administratieve behandeling van de zaak. Als zodanig vindt ze geen wanbeheer. De Ombudsman roept de Commissie nu echter dringend op om haar informatievergaring in deze zaak af te ronden en alle beschikbare opties in overweging te nemen. Daartoe verzoekt de Ombudsman de Commissie haar binnen drie maanden op de hoogte te stellen van de volgende stappen die zij in de inbreukprocedure heeft gezet.

Achtergrond van de klacht

1. In juli 2012 heeft klager, Amnesty International, contact opgenomen met de Europese Commissie om de aandacht te vestigen op wat zij beschouwt als de inbreuk op het EU-recht door Italië. [1] De klager voerde aan dat de Italiaanse autoriteiten Romani discrimineerden wat betreft de toegang tot sociale huisvesting en huisvestingsomstandigheden. Klager voerde aan dat dit in strijd zou kunnen zijn met de richtlijn rassengelijkheid [2]. Een van de problemen die in verslagen van maatschappelijke organisaties werden vastgesteld, was de segregatie van Romani in kampen in afgelegen plaatsen, met slechte levensomstandigheden en onvoldoende faciliteiten; discriminatie van Romani-gezinnen met betrekking tot de toegang tot sociale huisvesting; en repetitieve gedwongen uitzettingen.

2. De Commissie antwoordde dat zij de brief van klager en verslagen van andere organisaties over hetzelfde onderwerp onderzocht. De Commissie heeft in september 2012 een „EU Pilot” [3] -procedure op eigen initiatief ingeleid.

3. In de loop van 2012 en 2013 heeft de Commissie contact gehad met de Italiaanse autoriteiten om informatie te verkrijgen. In 2014 heeft de Commissie een veldmissie naar Italië georganiseerd en de situatie besproken met het „nationale contactpunt voor de Roma” [4]. De Commissie heeft in 2015 en 2016 verder contact gehad met de Italiaanse autoriteiten.

4. In 2016 heeft klager samen met andere maatschappelijke organisaties de Commissie verzocht een formele inbreukprocedure tegen Italië in te leiden. Hoewel de Commissie inmiddels een formeel inbreukdossier voor de zaak [5] had opgesteld, antwoordde zij dat zij nadacht over de passende follow-upmaatregelen. De Commissie voegde daaraan toe dat de juridische en feitelijke complexiteit van de zaak een grondige analyse vergde.

5. In 2017 heeft klager de Commissie verzocht om informatie over de stand van zaken, omdat hij van mening was dat de vertragingen ongerechtvaardigd waren. De Commissie antwoordde dat zij nog steeds de mogelijkheid onderzocht om een formele inbreukprocedure in te leiden.

6. In februari 2018, ontevreden met de vertraging, wendde klager zich tot de Ombudsman. Zij voerde aan dat de Commissie geen specifieke en geldige redenen voor de vertraging had



opgegeven. Gezien de ernstige, systemische en aanhoudende schendingen van de grondrechten tegen de Romagemeenschap moet de Commissie zonder verdere vertraging een formele inbreukprocedure tegen Italië inleiden.

Het onderzoek

7. De Ombudsman heeft een onderzoek geopend naar de vertraging van de Commissie bij de behandeling van dit inbreukdossier.

8. In de loop van het onderzoek heeft het onderzoeksteam van de Ombudsman het dossier van de Commissie over de zaak geïnspecteerd. De Ombudsman heeft ook het antwoord van de Commissie op deze klacht en de daaropvolgende opmerkingen van klager ontvangen.

Aan de Ombudsman voorgelegde argumenten

9. In het kader van de inspectievergadering en in haar antwoord aan de Ombudsman voerde **de Commissie** aan dat de zaak waarschijnlijk een van de meest complexe inbreukdossiers was die zij ooit had behandeld. Hiervoor waren een aantal redenen:

— Aanvankelijk was er onvoldoende informatie over de situatie voor de Commissie om een concreet geval te maken [6] .

— Huisvesting voor Romani is geregeld op regionaal (en niet nationaal) niveau in Italië, waardoor het ingewikkelder en tijdrovender werd voor de Commissie om een gedetailleerde analyse van de kwestie uit te voeren.

— De relevante Italiaanse wet (Nomad Decreet) [7] is in mei 2013 ingetrokken, maar de intrekking heeft het probleem niet opgelost. Dit werd verder bevestigd door de veldmissies van de Commissie naar Italië, waardoor zij meer gedetailleerde informatie kon krijgen over de praktische aspecten van de situatie. De Commissie wees erop dat zij de EU Pilot-procedure had kunnen afsluiten nadat het Nomad-decreet onwettig was verklaard, maar heeft ervoor gekozen de situatie nauwlettend in de gaten te houden.

— Er bestaat geen EU-jurisprudentie ter zake.

— Het gaat om een „*verplaatsend doelwit in een zeer gefragmenteerde context*”. De situatie evolueerde voortdurend, met kampen die Romani-mensen sluiten en openen, en stedelijke en regionale overheden veranderen hun beleid. Daarom was regelmatige verzameling van actuele informatie noodzakelijk.

10. De Commissie verklaarde voorts dat zij met haar onderzoek naar de kwestie was begonnen voordat zij door de klager werd gecontacteerd. Als zodanig had Amnesty International niet de formele status van klager in het kader van de EU Pilot-procedure. Niettemin heeft de



Commissie haar regelmatig op de hoogte gehouden van de voortgang van de zaak.

11. In antwoord op een verzoek van de Ombudsman om een gedetailleerd tijdschema voor maatregelen in deze zaak, verduidelijkte de Commissie dat zij van plan was actuele informatie over de situatie in de verschillende regio's in Italië te verzamelen door:

I) vergadering van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de mensenrechten (OHCHR) en het Roma-integratieteam van het Europees Economisch en Sociaal Comité;

II) een analyse van de inhoud van het antwoord dat het van het Italiaanse nationale bureau voor rassendiscriminatie (UNAR) had ontvangen;

III) de kwestie bespreken met de vertegenwoordiging van de Commissie in Rome;

(IV) contact opnemen met zijn partners ter plaatse, een netwerk van juridische deskundigen en de Italiaanse autoriteiten; en

(V) *mogelijkerwijs* een nieuwe onderzoeksmissie in Italië uitvoeren.

12. De Commissie heeft gezegd dat zij op basis van de informatie die zij verzamelt, zal beslissen of zij een formele inbreukprocedure inleidt, de zaak sluit of de situatie blijft volgen.

13. In zijn opmerkingen voerde **de klager** aan dat Italië de richtlijn inzake rassengelijkheid bleef schenden, ondanks de dialoog tussen de Commissie en de Italiaanse autoriteiten. De Italiaanse autoriteiten waren van mening dat de Italiaanse autoriteiten de Romani-bevolking op discriminerende gronden systematisch van adequate huisvestingsomstandigheden hebben beroofd.[8] De klager is van mening dat de urgentie van de situatie een snelle en doeltreffende actie van de Commissie vereist om ervoor te zorgen dat de richtlijn inzake rassengelijkheid volledig en correct wordt toegepast.

14. De klager merkte op dat hij volgens de richtsnoeren van de Commissie [9] moet beslissen of hij binnen een jaar een inbreukprocedure inleidt of een onderzoek sluit. Volgens klager was het onredelijk dat de Commissie in deze zaak bijna zes jaar had geduurd. Hij merkte op dat de zaak bijzonder ernstig was, aangezien het ging om systematische en aanhoudende schendingen van de grondrechten door een EU-lidstaat.

15. Klager betwistte ook het argument van de Commissie over de complexiteit van de situatie. Zij voerde aan dat ngo's met beperkte middelen een overzicht van de situatie in de loop der jaren hadden kunnen behouden. Zij voerde aan dat het niet verstrekken van voldoende informatie door de Italiaanse autoriteiten eerder een reden zou moeten zijn om een inbreukprocedure in te leiden dan een belemmering.

16. Tot slot was klager ingenomen met het plan van de Commissie om meer geactualiseerde informatie te verzamelen, maar voerde hij aan dat snel actie nodig was. In dit verband wijst het erop dat het Europees Comité voor sociale rechten, een orgaan van de Raad van Europa, Italië



in juli 2019 heeft verzocht onmiddellijk maatregelen te nemen om de huisvestingsrechten van de Roma te waarborgen, teneinde „het risico van ernstige en onherstelbare schade aan mensen die zijn uitgezet te verminderen” [10] . Hieruit blijkt dat de situatie in Italië niet is verbeterd.

Beoordeling van de Ombudsman

17. Het is de taak van de Commissie, als hoedster van de Verdragen, ervoor te zorgen dat het EU-recht binnen de Unie wordt gehandhaafd. De inbreukprocedure is een mechanisme om ervoor te zorgen dat de lidstaten in overeenstemming worden gebracht met het EU-recht. De Commissie leidt een inbreukprocedure in naar aanleiding van een klacht of op eigen initiatief.

18. Klachten zijn belangrijk voor de Commissie omdat zij haar helpen mogelijke tekortkomingen in de toepassing van het EU-recht door de lidstaten op te sporen. Ook al is de Commissie in dit geval begonnen met het onderzoeken van de zaak voordat de klager contact met hem opneemt, maar heeft klager de Commissie duidelijk veel geholpen bij het verstrekken van informatie [11] . Het feit dat het verzamelen van informatie in dit geval een uitdaging is gebleken, betekent dat de klager en andere maatschappelijke organisaties een bijzonder belangrijke rol hebben gespeeld.

19. De rol van de Ombudsman op dit gebied strekt zich uit tot de administratieve en procedurele behandeling van inbreukzaken door de Commissie, ook wat betreft de tijd die nodig is en de redenen voor eventuele vertragingen. Over het algemeen zal de Ombudsman in dit verband alleen wanbeheer aantreffen als de tijd die de Commissie heeft genomen om de zaak te behandelen onnodig werd verlengd als gevolg van nalatigheid van de Commissie of ongegronde uitstel. [12]

20. De Commissie heeft in wezen aangevoerd dat het gerechtvaardigd was om zes (thans zeven) jaar te nemen voor de behandeling van de zaak, omdat het bijzonder complex is, zowel juridisch als feitelijk.

21. De Ombudsman erkent de complexiteit van deze zaak en de inspanningen van de Commissie om het nodige bewijsmateriaal te verkrijgen om vast te stellen of het EU-recht wordt geschonden. Zij heeft regelmatig contact onderhouden met de Italiaanse autoriteiten en toezicht gehouden op de situatie van de Romani-mensen ter plaatse, gevolg gegeven aan verschillende ontwikkelingen in Italië en gevolg gegeven aan informatie van relevante belanghebbenden en maatschappelijke organisaties. De Ombudsman waardeert ook dat de Commissie in plaats van de zaak te sluiten toen de desbetreffende Italiaanse wet nietig werd verklaard, ervoor heeft gekozen haar onderzoek voort te zetten.

22. Na het zeer grote dossier van de Commissie in deze zaak te hebben onderzocht, heeft de Ombudsman noch nalatigheid noch ongegronde uitstel vastgesteld. In plaats van een formele inbreukprocedure te starten of de zaak af te sluiten [13] heeft de Commissie ervoor gekozen haar onderzoek voort te zetten door de situatie te blijven volgen (zie punt 12 hierboven). Het is niet aan de Ombudsman om de Commissie te raden om zo te handelen. Klager is van zijn kant



ingenomen met het plan van de Commissie om verdere geactualiseerde informatie te verzamelen, terwijl hij stelt dat snel actie moet worden ondernomen.

23. Wat uiteindelijk van belang is, is dat de door de Commissie gekozen handelwijze het meest doeltreffend is om ervoor te zorgen dat het EU-recht wordt geëerbiedigd. Het feit dat deze zaak betrekking heeft op een mogelijke ernstige schending van de grondrechten van een etnische minderheid in een EU-lidstaat, maakt het bijzonder belangrijk dat de Commissie actie onderneemt en geacht wordt actie te ondernemen. De zeven jaar dat de Commissie in deze zaak actief is geweest, komt overeen met de hele vroege kindertijd van iemand die zich in het soort situatie bevindt dat door de klager wordt beschreven, wat inderdaad resulteert in „onherstelbare schade” zoals hierboven beschreven. De stelling van klager dat de situatie in Italië niet is verbeterd, geeft derhalve aanleiding tot bezorgdheid.

24. Hoewel de Ombudsman op grond hiervan geen wanbeheer heeft vastgesteld op het gebied van de administratieve en procedurele behandeling van de zaak, verzoekt zij de Commissie dringend te trachten haar informatievergaring af te ronden en alle beschikbare opties in overweging te nemen. Daartoe verzoekt de Ombudsman de Commissie haar binnen drie maanden op de hoogte te stellen van eventuele verdere maatregelen die zij in verband met de inbreukprocedure heeft genomen.

Conclusie

Op basis van het onderzoek sluit de Ombudsman deze zaak af met de volgende conclusie:

Hoewel de Ombudsman in deze zaak geen wanbeheer heeft vastgesteld, verzoekt zij de Commissie haar binnen drie maanden na de datum van dit besluit in kennis te stellen van eventuele verdere maatregelen in verband met de inbreukprocedure.

De klager en de Europese Commissie zullen van dit besluit in kennis worden gesteld .

Emily O'Reilly

Europese Ombudsman

Straatsburg, 13/09/2019

[1] De Commissie heeft dit contact niet geregistreerd als een officiële inbreukklacht.

[2] Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming:



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Link]. De klager verwees met name naar artikel 2, dat het begrip discriminatie definieert, en artikel 3, lid 1, onder h), betreffende de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die beschikbaar zijn voor het publiek, met inbegrip van huisvesting.

[3] „EU Pilot” is een informele dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat die kan plaatsvinden voordat een formele inbreukprocedure wordt ingeleid. Meer informatie over EU Pilot is te vinden op:

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

[4] In het kader van het EU-kader voor nationale strategieën voor integratie van de Roma moet elke EU-lidstaat een nationale integratiestrategie opstellen en een „nationaal contactpunt voor de Roma” aanwijzen dat verantwoordelijk is voor de strategie:

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en [Link]. In Italië is dit contactpunt het nationale bureau tegen rassendiscriminatie: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en [Link].

[5] Ontevreden met haar dialoog met de Italiaanse autoriteiten in het kader van de EU Pilot had de Commissie de zaak overgebracht naar haar inbreukdatabank. De zaak kreeg het referentienummer NIF 2016/2001.

[6] Volgens de rechtspraak van de Unie moet de Commissie bewijsmateriaal verzamelen om aan te tonen dat een lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

[7] Het Nomad-decreet, dat voorziet in uitzettingen uit Roma-kampen, is door het Italiaanse Hof van Cassatie illegaal verklaard.

[8] Ter onderbouwing van zijn argument verwees klager naar 24 documenten die op zijn website beschikbaar waren.

[9] Punt 8 van de bijlage bij mededeling 2017/C 18/02 van de Commissie " *EU-wetgeving: Betere resultaten door een betere toepassing*.

[10] Amnesty International: *Italië: Het Comité van de Raad van Europa neemt belangrijke stappen om de Roma te beschermen tegen gedwongen uitzettingen*, beschikbaar op:

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

Besluit van het Europees Comité voor sociale rechten over de ontvankelijkheid en onmiddellijke maatregelen inzake klacht 178/2019 *Amnesty International/Italië*, 4 juli 2019, beschikbaar op:

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



[11] In haar initiatiefonderzoek OI/5/2016/AB toonde de Ombudsman zich verheugd over het feit dat de Commissie de status van klager toekent aan personen of organisaties die een klacht indienen over een zaak die de Commissie al onderzoekt. De Commissie voegde daaraan toe dat de administratieve bepalingen inzake de betrekkingen met klagers, zoals uiteengezet in de bijlage bij haar mededeling ter zake, van toepassing zijn. Zie paragraaf 24 van het besluit van de Ombudsman in OI/5/2016/AB, beschikbaar op:

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

[12] Zie bijvoorbeeld gevallen: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN en 425/2017/ANA.

[13] Zie voetnoot 9 voor de verwijzing naar de mededeling van de Commissie over de aanpak van inbreukklachten.