



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzja w sprawie 369/2018/JAP w sprawie sposobu, w jaki Komisja Europejska rozpatrzyła skargę w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Włochom dotyczącą dyrektywy w sprawie równości rasowej i warunków mieszkaniowych ludności romskiej

Decyzja

Sprawa 369/2018/JAP - Otwarta 20/03/2018 - Decyzja z 13/09/2019 - Instytucja, której sprawa dotyczy Komisja Europejska (Nie stwierdzono niewłaściwego administrowania) |

Sprawa dotyczyła sposobu, w jaki Komisja Europejska rozpatrzyła skargę dotyczącą ewentualnego naruszenia przez Włochy dyrektywy w sprawie równości rasowej i warunków mieszkaniowych ludności romskiej.

W 2012 r. skarżący, Amnesty International, przedstawił sprawę Komisji. Następnie Komisja wszczęła procedurę „EU Pilot” z inicjatywy własnej w celu zbadania tej kwestii.

Po prawie sześciu latach Komisja nadal nie podjęła decyzji o wszczęciu formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Włochom. Niezadowolony z tego opóźnienia skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Fakt, że sprawa ta dotyczy ewentualnego poważnego naruszenia praw podstawowych mniejszości etnicznej w państwie członkowskim UE, sprawia, że szczególnie ważne jest, aby Komisja podjęła działania.

Rzecznik uznaje złożoność sprawy i wysiłki Komisji zmierzające do uzyskania niezbędnych dowodów w celu ustalenia, czy naruszone zostało prawo UE. Rzecznik docenia również, że zamiast zamykać sprawę w momencie unieważnienia odpowiedniej włoskiej ustawy, Komisja



zdecydowała się kontynuować dochodzenie, kontynuując monitorowanie sytuacji. W ostatecznym rozrachunku liczy się to, że wybrany przez Komisję kierunek działania jest najskuteczniejszy w zapewnianiu przestrzegania prawa UE.

Po zapoznaniu się z aktami Komisji Rzecznik nie stwierdził ani zaniedbania, ani nieuzasadnionego odroczenia postępowania administracyjnego w sprawie. W związku z tym nie ma niewłaściwego administrowania. Rzecznik Praw Obywatelskich wzywa jednak obecnie Komisję, aby w trybie pilnym starała się sfinalizować gromadzenie informacji w tej sprawie i rozważyć wszystkie dostępne jej możliwości. W tym celu Rzecznik zwraca się do Komisji o poinformowanie jej w terminie trzech miesięcy o kolejnych krokach podjętych w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Kontekst skargi

1. W lipcu 2012 r. skarżący Amnesty International skontaktował się z Komisją Europejską, aby zwrócić uwagę na to, co uważa za naruszenie prawa UE przez Włochy [1]. Skarżący twierdził, że władze włoskie dyskryminują ludność romską pod względem dostępu do mieszkań socjalnych i warunków mieszkaniowych. Skarżący twierdził, że mogłoby to stanowić naruszenie dyrektywy w sprawie równości rasowej [2]. Wśród problemów zidentyfikowanych w sprawozdaniach organizacji społeczeństwa obywatelskiego była segregacja ludności romskiej w obozach w odległych miejscach, ze złymi warunkami życia i niewystarczającymi udogodnieniami; dyskryminacja rodzin romskich w zakresie dostępu do mieszkań socjalnych; i powtarzające się przymusowe eksmisje.

2. Komisja odpowiedziała, że bada pismo skarżącego, a także sprawozdania innych organizacji dotyczące tej samej kwestii. WE wrześniu 2012 r. Komisja wszczęła procedurę EU Pilot [3] z inicjatywy własnej.

3. W latach 2012 i 2013 Komisja kontaktowała się z władzami włoskimi w celu uzyskania informacji. W 2014 r. Komisja zorganizowała wizytę w terenie we Włoszech i omówiła sytuację z „krajowym punktem kontaktowym ds. Romów” [4]. W latach 2015 i 2016 Komisja kontaktowała się z władzami włoskimi.

4. W 2016 r. skarżący wraz z innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zwrócił się do Komisji o wszczęcie formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Włochom. Chociaż w międzyczasie Komisja stworzyła formalne akta sprawy w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [5], odpowiedziała, że rozważa odpowiednie działania następcze. Komisja dodała, że złożoność prawna i faktyczna sprawy wymaga gruntownej analizy.

5. W 2017 r. skarżący zwrócił się do Komisji z prośbą o udzielenie informacji na temat aktualnej sytuacji, uznając opóźnienia za nieuzasadnione. Komisja odpowiedziała, że nadal ocenia możliwość wszczęcia formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa



członkowskiego.

6. W lutym 2018 r., niezadowolony z opóźnienia, skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich. Twierdziła ona, że Komisja nie przedstawiła konkretnych i uzasadnionych powodów opóźnienia. Z uwagi na poważne, systemowe i trwające naruszenia praw podstawowych wobec społeczności romskiej Komisja powinna bez dalszej zwłoki wsząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Włochom.

Dochodzenie

7. Rzecznik Praw Obywatelskich wszął dochodzenie w sprawie opóźnienia Komisji w rozpatrywaniu tej sprawy w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

8. W toku dochodzenia zespół dochodzeniowy Rzecznika Praw Obywatelskich zbadał akta sprawy Komisji. Rzecznik otrzymał również odpowiedź Komisji na tę skargę i późniejsze uwagi skarżącego.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

9. W kontekście spotkania kontrolnego i w odpowiedzi dla Rzecznika Praw Obywatelskich **Komisja** stwierdziła, że sprawa była prawdopodobnie jedną z najbardziej złożonych akt w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którymi kiedykolwiek zajmowała się. Było ku temu kilka powodów:

— Początkowo nie było wystarczających informacji na temat sytuacji, aby Komisja mogła przedstawić konkretny przypadek [6] .

— Zakwaterowanie dla ludności romskiej jest regulowane na szczeblu regionalnym (a nie krajowym) we Włoszech, co sprawiło, że przeprowadzenie szczegółowej analizy tej kwestii przez Komisję było bardziej skomplikowane i czasochłonne.

— W maju 2013 r. uchylono odpowiednią ustawę włoską (dekret Nomad) [7] , ale uchylene nie rozwiązało problemu. Potwierdziły to również wizyty Komisji w terenie we Włoszech, które umożliwiły jej uzyskanie bardziej szczegółowych informacji na temat praktycznych aspektów sytuacji. Komisja wskazała, że mogła zamknąć procedurę EU Pilot po uznaniu dekretu Nomad za nielegalny, ale zamiast tego postanowiła ściśle monitorować sytuację.

— Nie ma orzecznictwa Unii w tej sprawie.

— Kwestia dotyczy „*ruchomego celu w bardzo rozdrobnionym kontekście*”. Sytuacja stale się rozwijała, a obozy dla Romów zamykały i otwierały się, a władze miejskie i regionalne zmieniały



swoją politykę. W związku z tym konieczne było regularne gromadzenie aktualnych informacji.

10. Komisja stwierdziła ponadto, że rozpoczęła dochodzenie w tej sprawie przed skontaktowaniem się z nią przez skarżącego. W związku z tym Amnesty International nie miała formalnego statusu skarżącego w ramach procedury EU Pilot. Niemniej jednak Komisja regularnie informowała ją o postępach w tej sprawie.

11. W odpowiedzi na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie szczegółowego harmonogramu działań w tej sprawie Komisja wyjaśniła, że planuje zgromadzić aktualne informacje na temat sytuacji w różnych regionach Włoch poprzez:

spotkanie z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR) i zespołem ds. integracji Romów w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym;

analiza treści odpowiedzi otrzymanej od włoskiego Biura Krajowego ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej (UNAR);

omawianie tej kwestii z przedstawicielstwem Komisji w Rzymie;

kontaktowanie się ze swoimi partnerami w terenie, siecią ekspertów prawnych i władzami włoskimi; oraz

(V) *potencjalnie* przeprowadzenie kolejnej misji informacyjnej we Włoszech.

12. Komisja stwierdziła, że na podstawie zebranych informacji podejmie decyzję, czy wszcząć formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zamknąć sprawę lub kontynuować monitorowanie sytuacji.

13. W swoich uwagach **skarżący** twierdził, że Włochy nadal naruszają dyrektywę w sprawie równości rasowej pomimo dialogu między Komisją a władzami włoskimi. Jego zdaniem władze włoskie nadal systematycznie pozbawiały Romów odpowiednich warunków mieszkaniowych z powodów dyskryminacyjnych. [8] Zdaniem skarżącego pilna sytuacja wymagała szybkich i skutecznych działań ze strony Komisji w celu zapewnienia pełnego i prawidłowego stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej.

14. Skarżący zauważył, że zgodnie z wytycznymi Komisji [9] powinien podjąć decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub o zamknięciu dochodzenia w terminie jednego roku. Zdaniem skarżącego nierozsądne było, aby Komisja zajęła w tej sprawie prawie sześć lat. Zauważyła, że sprawa była szczególnie poważna, ponieważ dotyczyła systemowych i trwających naruszeń praw podstawowych przez państwo członkowskie UE.

15. Skarżący zakwestionował również argument Komisji dotyczący złożoności sytuacji. Argumentował, że organizacje pozarządowe o ograniczonych zasobach były w stanie utrzymać przegląd sytuacji na przestrzeni lat. Argumentował on, że brak dostarczenia przez władze



włoskie wystarczających informacji powinien stanowić raczej powód do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a nie przeszkodę.

16. Ponadto skarżący z zadowoleniem przyjął plan Komisji dotyczący gromadzenia dalszych zaktualizowanych informacji, ale stwierdził, że konieczne jest podjęcie szybkich działań. W tym kontekście wskazała, że w lipcu 2019 r. Europejski Komitet Praw Socjalnych, organ Rady Europy, zwrócił się do Włoch o podjęcie natychmiastowych działań w celu zagwarantowania praw mieszkaniowych Romów w celu „*wyeliminowania ryzyka poważnej i nieodwracalnej szkody dla osób, które zostały eksmitowane*” [10]. Pokazuje to, że sytuacja we Włoszech nie uległa poprawie.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

17. Zadaniem Komisji, jako strażniczki traktatów, jest zapewnienie przestrzegania prawa UE w Unii. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest mechanizmem zapewniającym zgodność państw członkowskich z prawem UE. Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odpowiedzi na skargę lub z własnej inicjatywy.

18. Skargi są ważne dla Komisji, ponieważ pomagają jej wykryć ewentualne niedociągnięcia w stosowaniu prawa UE przez państwa członkowskie. Nawet jeśli w tym przypadku Komisja rozpoczęła dochodzenie w tej sprawie, zanim skarżący się z nią skontaktował, skarżący wyraźnie pomógł Komisji w dostarczaniu informacji [11]. Fakt, że gromadzenie informacji okazało się w tym przypadku trudne, oznacza, że skarżący i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego odegrały szczególnie ważną rolę.

19. Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w tej dziedzinie rozciąga się na administracyjne i proceduralne postępowanie w sprawach dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Komisję, w tym w odniesieniu do czasu i przyczyn wszelkich opóźnień. Ogólnie rzecz biorąc, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi niewłaściwe administrowanie w tym kontekście tylko wtedy, gdy czas, w którym Komisja zajęła się sprawą, został niepotrzebnie przedłużony w wyniku zaniedbania ze strony Komisji lub nieuzasadnionego odroczenia. [12]

20. Komisja podniosła zasadniczo, że uzasadnione było zajęcie się sprawą przez sześć (obecnie siedem) lat, ponieważ jest ona szczególnie skomplikowana, zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym.

21. Rzecznik uznaje złożoność tej sprawy i wysiłki Komisji zmierzające do uzyskania niezbędnych dowodów w celu ustalenia, czy naruszone zostało prawo UE. Utrzymywała regularne kontakty z władzami włoskimi i monitorowała sytuację ludności romskiej w terenie, monitorując różne wydarzenia we Włoszech i działając na podstawie informacji otrzymanych od odpowiednich zainteresowanych stron i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Rzecznik docenia również, że zamiast zamykać sprawę w momencie unieważnienia odpowiedniej



włoskiej ustawy, Komisja zdecydowała się kontynuować dochodzenie.

22. Po sprawdzeniu bardzo dużej dokumentacji Komisji w tej sprawie Rzecznik nie stwierdził ani zaniedbania, ani nieuzasadnionego odroczenia. Zamiast wszczynać formalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub zamykać sprawę [13] , Komisja postanowiła kontynuować dochodzenie, kontynuując monitorowanie sytuacji (zob. pkt 12 powyżej). To nie do Rzecznika Praw Obywatelskich należy domyślać się, że Komisja zdecyduje się postępować w ten sposób. Skarżący ze swej strony z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji dotyczący gromadzenia dalszych zaktualizowanych informacji, jednocześnie argumentując, że konieczne jest podjęcie szybkich działań.

23. W ostatecznym rozrachunku liczy się to, że wybrany przez Komisję kierunek działania jest najskuteczniejszy w zapewnianiu przestrzegania prawa UE. Fakt, że sprawa ta dotyczy możliwego poważnego naruszenia praw podstawowych mniejszości etnicznej w państwie członkowskim UE, sprawia, że szczególnie ważne jest, aby Komisja podjęła działania i była postrzegana jako podejmująca działania. Siedem lat, w których Komisja prowadziła działalność w tej sprawie, odpowiada całemu wczesnemu dzieciństwu kogoś, kto może znaleźć się w sytuacji opisanej przez skarżącego, powodując w istocie „*nienawracalną szkodę*”, jak opisano powyżej. Twierdzenie skarżącego, zgodnie z którym sytuacja we Włoszech nie uległa poprawie, daje zatem prawdziwy powód do niepokoju.

24. Na tej podstawie, chociaż Rzecznik Praw Obywatelskich nie stwierdził niewłaściwego administrowania pod względem administracyjnym i proceduralnym postępowania w sprawie, wzywa ona Komisję, aby w trybie pilnym starała się sfinalizować gromadzenie informacji i rozważyć wszystkie dostępne jej możliwości. W tym celu Rzecznik zwraca się do Komisji o poinformowanie jej w terminie trzech miesięcy o wszelkich dalszych działaniach podjętych w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Wnioski

Na podstawie dochodzenia Rzecznik zamyka tę sprawę z następującym wnioskiem:

Chociaż Rzecznik Praw Obywatelskich nie stwierdził niewłaściwego administrowania w tej sprawie, zwraca się do Komisji o poinformowanie jej, w terminie trzech miesięcy od daty niniejszej decyzji, o wszelkich dalszych działaniach podjętych w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Skarżący i Komisja Europejska zostaną poinformowani o tej decyzji .

Emily O'Reilly

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich



Strasburg, 13 września 2019 r.

[1] Komisja nie zarejestrowała tego kontaktu jako oficjalnej skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

[2] Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Link]. W szczególności skarżący odniósł się do art. 2, w którym zdefiniowano pojęcie dyskryminacji, oraz art. 3 ust. 1 lit. h) dotyczącego dostępu do towarów i usług dostępnych publicznie, w tym mieszkań, oraz dostarczania towarów i usług.

[3] „EU Pilot” to nieformalny dialog między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim, który może mieć miejsce przed wszczęciem formalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Więcej informacji na temat EU Pilot można znaleźć na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm [Link]

[4] W kontekście unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów każde państwo członkowskie UE powinno opracować krajową strategię integracji i wyznaczyć „krajowy punkt kontaktowy ds. Romów”, który jest odpowiedzialny za strategię: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Link]. WE Włoszech tym punktem kontaktowym jest krajowy urząd ds. walki z dyskryminacją rasową: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration> [Link].

[5] Niezadowolony z dialogu z władzami włoskimi w ramach EU Pilot, Komisja przekazała sprawę do swojej bazy danych o uchybieniu zobowiązaniom państwa członkowskiego. W sprawie nadano numer referencyjny NIF 2016/2001.

[6] Zgodnie z orzecznictwem Unii Komisja musi zebrać dowody w celu wykazania, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii.

[7] Dekret Nomad, który przewidywał eksmisję z obozów romskich, został uznany za niezgodny z prawem przez włoski sąd kasacyjny.

[8] Na poparcie swojego argumentu skarżący odniósł się do 24 dokumentów dostępnych na swojej stronie internetowej.

[9] Pkt 8 załącznika do komunikatu Komisji 2017/C 18/02 „Prawo UE: Lepsze wyniki dzięki



lepszemu stosowaniu.

[10] Amnesty International: *Włochy: Komitet Rady Europy podejmuje ważne kroki w celu ochrony Romów przed przymusowymi eksmisjami*, dostępne pod adresem:

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

Decyzja Europejskiego Komitetu Praw Socjalnych w sprawie dopuszczalności i natychmiastowych środków w sprawie skargi 178/2019 *Amnesty International przeciwko Włochom*, 4 lipca 2019 r., dostępna pod adresem:

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

[11] W swoim dochodzeniu z własnej inicjatywy OI/5/2016/AB Rzecznik z zadowoleniem przyjął fakt, że Komisja przyznaje status skarżącego osobom lub organizacjom, które składają skargę w sprawie, którą Komisja już prowadzi. Komisja dodała, że zastosowanie mają przepisy administracyjne dotyczące stosunków ze skarżącymi, określone w załączniku do jej komunikatu w tej sprawie. Zob. pkt 24 decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie OI/5/2016/AB dostępny pod adresem: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

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

[13] Zob. przypis 9 w odniesieniu do komunikatu Komisji w sprawie sposobu postępowania z skargami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.