Provedor de Justiça Europeu

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. *As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa* política linguística e de tradução [Link].

Decisão no processo 369/2018/JAP sobre a forma como a Comissão Europeia tratou uma queixa por infração contra a Itália relativa à Diretiva relativa à igualdade racial e às condições de habitação dos ciganos

Decisão
Caso 369/2018/JAP - **Aberto em** 20/03/2018 - **Decisão de** 13/09/2019 - **Instituição em causa** Comissão Europeia (Não se verificou má administração) |

O caso dizia respeito à forma como a Comissão Europeia tratou uma queixa sobre a possível violação, por parte da Itália, da Diretiva relativa à igualdade racial e às condições de habitação dos ciganos.

O queixoso, Anistia Internacional, apresentou a questão à Comissão em 2012. Posteriormente, a Comissão deu início a um procedimento de iniciativa «EU Pilot» para investigar a questão.

Passados quase seis anos, a Comissão ainda não tinha tomado a decisão de instaurar ou não um processo formal por infração contra a Itália. Insatisfeito com este atraso, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça.

O facto de este caso dizer respeito a uma possível violação grave dos direitos fundamentais de uma minoria étnica num Estado-Membro da UE torna particularmente importante que a Comissão tome medidas.

O Provedor de Justiça reconhece a complexidade do processo e os esforços da Comissão para obter os elementos de prova necessários para determinar se o direito da UE está a ser violado. O Provedor de Justiça congratula-se igualmente com o facto de, em vez de encerrar o processo quando a legislação italiana pertinente foi anulada, a Comissão ter optado por prosseguir a sua investigação, continuando a acompanhar a situação. O que importa, em última análise, é que a linha de ação escolhida pela Comissão seja a mais eficaz para garantir o respeito do direito da UE.

Após ter inspecionado o processo da Comissão, o Provedor de Justiça não identificou nem negligência nem adiamentos infundados no seu tratamento administrativo do processo. Como tal, não encontra má administração. No entanto, o Provedor de Justiça insta agora a Comissão, com caráter de urgência, a procurar finalizar a sua recolha de informações neste caso e a considerar todas as opções à sua disposição. Para o efeito, o Provedor de Justiça solicita à Comissão que a informe, no prazo de três meses, das próximas medidas que tomou no processo por infração.

Antecedentes da denúncia

1. Em julho de 2012, o queixoso, Anistia Internacional, contactou a Comissão Europeia para chamar a atenção para o que considerava ser uma infração do direito da UE por parte da Itália [1] O queixoso alegou que as autoridades italianas estavam a discriminar os ciganos em termos de acesso à habitação social e às condições de habitação. O queixoso alegou que tal poderia constituir uma violação da Diretiva relativa à igualdade racial [2] . Entre os problemas identificados nos relatórios das organizações da sociedade civil contam-se a segregação dos ciganos em campos em locais remotos, com más condições de vida e instalações insuficientes; discriminação das famílias ciganas no que diz respeito ao acesso à habitação social; e os despejos forçados repetitivos.

2. A Comissão respondeu que estava a examinar a carta do autor da denúncia, bem como relatórios de outras organizações sobre o mesmo assunto. A Comissão deu início a um procedimento de iniciativa própria «EU Pilot» [3] nesta matéria em setembro de 2012.

3. Em 2012 e 2013, a Comissão esteve em contacto com as autoridades italianas para obter informações. Em 2014, a Comissão organizou uma missão no terreno a Itália e debateu a situação com o «ponto de contacto nacional para os ciganos» [4] . A Comissão manteve contactos adicionais com as autoridades italianas em 2015 e 2016.

4. Em 2016, o autor da denúncia, juntamente com outras organizações da sociedade civil, convidou a Comissão a instaurar um processo formal por infração contra a Itália. Embora a Comissão tivesse entretanto criado um processo formal por infração para o processo [5] , respondeu que estava a refletir sobre as medidas de acompanhamento adequadas. A Comissão acrescentou que a complexidade jurídica e factual do processo exige uma análise aprofundada.

5. Em 2017, o autor da denúncia escreveu à Comissão para solicitar informações sobre o ponto da situação, considerando que os atrasos eram injustificados. A Comissão respondeu que continuava a avaliar a possibilidade de dar início a um processo formal por infração.

6. Em fevereiro de 2018, insatisfeito com o atraso, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça. Alegou que a Comissão não tinha apresentado razões específicas e válidas para o atraso. Na sua opinião, tendo em conta as violações graves, sistémicas e em curso dos direitos

fundamentais contra a comunidade cigana, a Comissão deve dar início, sem demora, a um processo formal por infração contra a Itália.

O inquérito

7. O Provedor de Justiça abriu um inquérito sobre o atraso da Comissão no tratamento deste processo por infração.

8. No decurso do inquérito, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça examinou o dossiê da Comissão sobre o caso. O Provedor de Justiça recebeu igualmente a resposta da Comissão a esta queixa e as observações subsequentes do queixoso.

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

9. No contexto da reunião de inspeção e na sua resposta ao Provedor de Justiça, **a Comissão** alegou que o processo era provavelmente um dos processos por infração mais complexos que já tinha tratado. Foram várias as razões para tal:

— Inicialmente, não estavam disponíveis informações suficientes sobre a situação para a Comissão apresentar um caso concreto [6] .

— A habitação para os ciganos é regulamentada a nível regional (e não nacional) em Itália, o que tornou mais complicado e moroso para a Comissão proceder a uma análise pormenorizada da questão.

— A lei italiana aplicável (Decreto Nomad) [7] foi revogada em maio de 2013, mas a revogação não resolveu o problema. Tal foi confirmado pelas missões da Comissão no terreno a Itália, que lhe permitiram obter informações mais pormenorizadas sobre os aspetos práticos da situação. A Comissão salientou que poderia ter encerrado o procedimento EU Pilot depois de o Decreto Nomad ter sido declarado ilegal, mas optou por acompanhar de perto a situação.

— Não existe jurisprudência da União nesta matéria.

— A questão diz respeito a um *«alvo em movimento num contexto muito fragmentado»* . A situação estava em constante evolução, com campos que acomodavam a população cigana a fechar e a abrir, e as autoridades urbanas e regionais a mudarem as suas políticas. Por conseguinte, era necessária a recolha regular de informações atualizadas.

10. A Comissão declarou ainda que tinha iniciado a sua investigação sobre a questão antes de ser contactada pelo autor da denúncia. Como tal, a Amnistia Internacional não tinha o estatuto formal de queixoso no âmbito do procedimento EU Pilot. No entanto, a Comissão manteve-a regularmente informada da evolução do processo.

11. Em resposta a um pedido do Provedor de Justiça no sentido de um calendário de ação pormenorizado neste caso, a Comissão esclareceu que tencionava recolher informações atualizadas sobre a situação nas diferentes regiões em Itália:

I) Reunião com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACDH) e com a equipa de inclusão dos ciganos do Comité Económico e Social Europeu;

II) analisar o conteúdo da resposta recebida do Gabinete Nacional Italiano de Discriminação Racial (UNAR);

III) debater a questão com a representação da Comissão em Roma;

IV) contactar os seus parceiros no terreno, uma rede de peritos jurídicos e as autoridades italianas; e

V) *Realizar potencialmente* uma nova missão de averiguação em Itália.

12. A Comissão afirmou que, com base nas informações que recolhe, decidirá se deve iniciar um processo formal por infração, encerrar o processo ou continuar a acompanhar a situação.

13. Nas suas observações, **o queixoso** alegou que a Itália continuava a violar a Diretiva relativa à igualdade racial, apesar do diálogo entre a Comissão e as autoridades italianas. Na sua opinião, as autoridades italianas continuaram a privar sistematicamente os ciganos de condições de habitação adequadas por motivos discriminatórios [8] . Na opinião do queixoso, a urgência da situação exigia uma ação rápida e eficaz por parte da Comissão para assegurar a plena e correta aplicação da Diretiva relativa à igualdade racial.

14. O autor da denúncia observou que, de acordo com as orientações da Comissão [9] , deveria decidir se deve dar início a um processo por infração ou encerrar um inquérito no prazo de um ano. Na opinião do autor da denúncia, não era razoável que a Comissão tivesse demorado quase seis anos neste caso. Observou que o caso era particularmente grave, uma vez que dizia respeito a violações sistémicas e contínuas dos direitos fundamentais por parte de um Estado-Membro da UE.

15. O autor da denúncia contestou igualmente o argumento da Comissão sobre a complexidade da situação. Argumentou que as ONG com recursos limitados tinham conseguido manter uma visão geral da situação ao longo dos anos. Alegou que o facto de as autoridades italianas não fornecerem informações suficientes deveria constituir um motivo para a abertura de um processo por infração, e não um obstáculo.

16. Por último, o autor da denúncia congratulou-se com o plano da Comissão de recolher mais informações atualizadas, mas argumentou que era necessária uma ação rápida. Neste contexto, salientou que, em julho de 2019, o Comité Europeu dos Direitos Sociais, órgão do Conselho da Europa, solicitou à Itália que tomasse medidas imediatas para garantir os direitos de habitação dos ciganos, com vista *a «eliminar o risco de danos graves e irreparáveis para as*

pessoas despejadas » [10] . Isto demonstra que a situação em Itália não melhorou.

Avaliação do Provedor de Justiça

17. Cabe à Comissão, enquanto guardiã dos Tratados, assegurar que o direito da União seja respeitado na União. O processo por infração é um mecanismo destinado a garantir que os Estados-Membros são postos em conformidade com o direito da UE. A Comissão dá início a um processo por infração, quer em resposta a uma denúncia, quer por sua própria iniciativa.

18. As queixas são importantes para a Comissão, uma vez que a ajudam a detetar eventuais deficiências na aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros. Mesmo que, neste caso, a Comissão tenha começado a investigar a questão antes de o autor da denúncia o ter contactado, o autor da denúncia foi claramente de grande ajuda para a Comissão em termos de prestação de informações [11] . O facto de a recolha de informações se ter revelado difícil neste caso significa que o autor da denúncia e outras organizações da sociedade civil desempenharam um papel particularmente importante.

19. O papel do Provedor de Justiça neste domínio estende-se ao tratamento administrativo e processual dos processos por infração por parte da Comissão, nomeadamente no que diz respeito aos prazos e às razões apresentadas para eventuais atrasos. De um modo geral, o Provedor de Justiça só considerará má administração neste contexto se o tempo que a Comissão tiver demorado a tratar do assunto tiver sido desnecessariamente prolongado em resultado de negligência por parte da Comissão ou de adiamentos infundados. [12]

20. A Comissão alegou, no essencial, que se justificava levar seis (agora sete) anos para tratar o caso, uma vez que este é particularmente complexo, tanto do ponto de vista jurídico como factual.

21. O Provedor de Justiça reconhece a complexidade deste caso e os esforços da Comissão para obter os elementos de prova necessários para determinar se o direito da UE está a ser violado. Manteve contactos regulares com as autoridades italianas e acompanhou a situação dos ciganos no terreno, dando seguimento a vários desenvolvimentos em Itália e atuando com base nas informações recebidas das partes interessadas e das organizações da sociedade civil pertinentes. O Provedor de Justiça congratula-se igualmente com o facto de, em vez de encerrar o processo quando a legislação italiana pertinente foi anulada, a Comissão ter optado por prosseguir a sua investigação.

22. Após ter inspecionado o processo muito vasto da Comissão neste caso, o Provedor de Justiça não identificou negligência nem adiamentos infundados. Em vez de dar início a um processo formal por infração ou encerrar o processo [13] , a Comissão optou por prosseguir a sua investigação, continuando a acompanhar a situação (ver ponto 12 supra). Não cabe ao Provedor de Justiça, em segundo lugar, adivinhar a Comissão ao decidir proceder assim. O autor da denúncia, por seu lado, congratula-se com o plano da Comissão de recolher mais informações atualizadas, argumentando simultaneamente que é necessária uma ação rápida.

23. O que importa, em última análise, é que a linha de ação escolhida pela Comissão seja a mais eficaz para garantir o respeito do direito da UE. O facto de este caso dizer respeito a uma possível violação grave dos direitos fundamentais de uma minoria étnica num Estado-Membro da UE torna particularmente importante que a Comissão tome medidas e seja considerada como a tomar medidas. Os sete anos de atividade da Comissão neste caso correspondem a toda a primeira infância de alguém que poderia encontrar-se no tipo de situação descrita pelo queixoso, resultando efetivamente em *«danos irreparáveis»,* tal como acima descrito. A alegação do autor da denúncia de que a situação em Itália não melhorou é, portanto, motivo de preocupação.

24. Nesta base, embora a Provedora de Justiça não tenha detetado má administração em termos de tratamento administrativo e processual do processo, insta a Comissão, com caráter de urgência, a procurar finalizar a sua recolha de informações e a considerar todas as opções à sua disposição. Para o efeito, o Provedor de Justiça solicita à Comissão que a informe, no prazo de três meses, de quaisquer outras medidas que tenha tomado relativamente ao processo por infração.

Conclusão

Com base no inquérito, o Provedor de Justiça encerra este caso com a seguinte conclusão:

Embora a Provedora de Justiça não tenha detetado qualquer má administração neste caso, solicita à Comissão que a informe, no prazo de três meses a contar da data da presente decisão, de quaisquer outras medidas tomadas no âmbito do processo por infração.

O queixoso e a Comissão Europeia serão informados desta decisão **.**

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 13/09/2019

[1] A Comissão não registou este contacto como uma queixa oficial por infração.

[2] Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043 [Link]. Em

especial, o autor da denúncia referiu-se ao artigo 2.º, que define o conceito de discriminação, e ao artigo 3.º, n.º 1, alínea h), relativo ao acesso e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público, incluindo a habitação.

[3] «EU Pilot» é um diálogo informal entre a Comissão e o Estado-Membro em causa que pode ter lugar antes do início de um procedimento formal de infração. Para mais informações sobre o EU Pilot, consultar: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm [Link]

[4] No contexto do quadro da UE para as estratégias nacionais de integração dos ciganos, cada Estado-Membro da UE deve elaborar uma estratégia nacional de integração e designar um «ponto de contacto nacional para os ciganos» responsável pela estratégia: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-and-eu/roma-integr [Link]. Em Itália, este ponto de contacto é o serviço nacional contra a discriminação racial: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-and-eu/roma-integr [Link].

[5] Insatisfeita com o seu diálogo com as autoridades italianas no âmbito do EU Pilot, a Comissão transferiu o processo para a sua base de dados sobre infrações. Foi atribuído ao processo o número de referência NIF 2016/2001.

[6] De acordo com a jurisprudência da UE, a Comissão tem de reunir elementos de prova que demonstrem que um Estado-Membro não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União.

[7] O Decreto Nomad, que previa despejos dos campos de ciganos, foi declarado ilegal pelo Tribunal de Cassação italiano.

[8] Em apoio da sua argumentação, o autor da denúncia remeteu para 24 documentos disponíveis no seu sítio Web.

[9] Ponto 8 do anexo da Comunicação 2017/C 18/02 da Comissão intitulada « *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor* aplicação.

[10] Anistia Internacional: *Itália: O Comité do Conselho da Europa toma medidas importantes para proteger os ciganos contra despejos* forçados, disponível em: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/07/italy-council-of-europe-committee-takes-important-steps-to-protect [Link]

Decisão do Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre a admissibilidade e medidas imediatas sobre a queixa 178/2019 *Amnistia Internacional contra Itália* , 4 de julho de 2019, disponível em: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-178-2019-dadmissandimmed-en [Link]

[11] No seu inquérito de iniciativa própria OI/5/2016/AB, a Provedora de Justiça congratulou-se

com o facto de a Comissão atribuir o estatuto de queixoso a indivíduos ou organizações que apresentem uma queixa sobre um caso que a Comissão já está a investigar. A Comissão acrescentou que são aplicáveis as disposições administrativas relativas às relações com os autores das denúncias, constantes do anexo da sua comunicação sobre a matéria. Ver ponto 24 da Decisão do Provedor de Justiça no documento OI/5/2016/AB, disponível em: https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646

[12] Ver, por exemplo, casos: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN e 425/2017/ANA.

[13] Ver nota de rodapé n.º 9 supra para a referência à comunicação da Comissão sobre a forma como trata as denúncias por infração.