

Den här sidan har genererats genom maskinöversättning [\[Länk\]](#). Maskinöversättningar kan innehålla fel som riskerar att minska tydligheten och exaktheten. Ombudsmannen frånsäger sig allt ansvar för eventuella avvikelser. För den mest tillförlitliga informationen och rättssäkerheten hänvisas till källversionen i engelska via länken ovan. För mer information, se vår [språk- och översättningspolicy](#) [\[Länk\]](#).

Beslut i ärende 369/2018/JAP om hur Europeiska kommissionen hanterade ett överträdelseklagomål mot Italien avseende direktivet om rasjämlighet och romarnas bostadsförhållanden

Beslut

Ärende 369/2018/JAP - **Undersökning inledd den** 20/03/2018 - **Beslut den** 13/09/2019 - **Berörda institutioner** Europeiska kommissionen (Inget administrativt missförhållande upptäckt) |

Ärendet gällde hur Europeiska kommissionen hanterade ett klagomål om Italiens eventuella överträdelse av direktivet om rasjämlighet och romarnas bostadsförhållanden.

Den klagande, Amnesty International, tog upp frågan till kommissionen 2012. Kommissionen inledde därefter ett EU-pilotförfarande på eget initiativ för att utreda ärendet.

Efter nästan sex år hade kommissionen fortfarande inte fattat något beslut om huruvida ett formellt överträdelseförfarande skulle inledas mot Italien eller inte. Klaganden var missnöjd med denna försening och vände sig till ombudsmannen.

Det faktum att detta ärende rör en eventuell allvarlig kränkning av en etnisk minoritets grundläggande rättigheter i en EU-medlemsstat gör det särskilt viktigt att kommissionen anses vidta åtgärder.

Ombudsmannen erkänner ärendets komplexitet och kommissionens ansträngningar att inhämta de bevis som krävs för att avgöra om EU-lagstiftningen överträds. Ombudsmannen uppskattar också att kommissionen, i stället för att avsluta ärendet när den relevanta italienska lagen ogiltigförklarades, valde att fortsätta sin undersökning genom att fortsätta att övervaka situationen. Det viktiga är i slutändan att det tillvägagångssätt som kommissionen valt är det effektivaste sättet att se till att EU-rätten respekteras.

Efter att ha granskat kommissionens ärendeakt identifierade ombudsmannen varken



vårdslöshet eller ogrundade uppskjutanden i sin administrativa handläggning av ärendet. Som sådan finner hon inga administrativa missförhållanden. Ombudsmannen uppmanar dock nu kommissionen att snarast möjligt försöka slutföra sin informationsinsamling i detta ärende och att överväga alla alternativ som står till dess förfogande. I detta syfte uppmanar ombudsmannen kommissionen att inom tre månader informera henne om de kommande åtgärder som den har vidtagit i överträdelseärendet.

Bakgrund till klagomålet

1. I juli 2012 kontaktade klaganden, Amnesty International, Europeiska kommissionen för att uppmärksamma vad den ansåg vara Italiens överträdelse av EU-lagstiftningen. [1] Klaganden hävdade att de italienska myndigheterna diskriminerade romer när det gäller tillgång till subventionerat boende och bostadsförhållanden. Klaganden hävdade att detta skulle kunna strida mot direktivet om likabehandling av ras [2]. Bland de problem som identifierats i rapporter från organisationer i det civila samhället var segregeringen av romska människor i läger på avlägsna platser, med dåliga levnadsvillkor och otillräckliga faciliteter. diskriminering av romska familjer när det gäller tillgång till subventionerat boende. och repetitiva tvångsvräkningar.

2. Kommissionen svarade att den granskade klagandens skrivelse samt rapporter från andra organisationer om samma fråga. Kommissionen inledde i september 2012 ett EU Pilot-förfarande [3] på eget initiativ.

3. Under 2012 och 2013 hade kommissionen kontakt med de italienska myndigheterna för att få information. Under 2014 anordnade kommissionen ett fältbesök i Italien och diskuterade situationen med den "nationella kontaktpunkten för romer" [4]. Kommissionen hade ytterligare kontakter med de italienska myndigheterna under 2015 och 2016.

4. Under 2016 uppmanade klaganden tillsammans med andra civilsamhällesorganisationer kommissionen att inleda formella överträdelseförfaranden mot Italien. Även om kommissionen under tiden hade upprättat en formell överträdelseakt för ärendet [5] svarade den att den övervägde lämpliga uppföljningsåtgärder. Kommissionen tillade att ärendets rättsliga och faktiska komplexitet gjorde det nödvändigt att göra en grundlig analys.

5. Under 2017 skrev klaganden till kommissionen för att begära information om läget och ansåg att förseningarna var omotiverade. Kommissionen svarade att den fortfarande utvärderade möjligheten att inleda ett formellt överträdelseförfarande.

6. I februari 2018 vände sig klaganden till ombudsmannen, som var missnöjd med förseningen. Sökanden hävdade att kommissionen inte hade angett några specifika och giltiga skäl till förseningen. Med tanke på de allvarliga, systematiska och pågående kränkningarna av de grundläggande rättigheterna mot den romska befolkningen anser kommissionen att kommissionen utan ytterligare dröjsmål bör inleda formella överträdelseförfaranden mot Italien.



Utredningen

7. Ombudsmannen inledde en undersökning av kommissionens dröjsmål med hanteringen av denna överträdelseakt.

8. Under undersökningens gång granskade ombudsmannens undersökningsgrupp kommissionens ärendeakt. Ombudsmannen mottog också kommissionens svar på detta klagomål och klagandens efterföljande synpunkter.

Argument som läggs fram för ombudsmannen

9. I samband med inspektionsmötet och i sitt svar till ombudsmannen hävdade **kommissionen** att ärendet förmodligen var ett av de mest komplexa överträdelseärenden som den någonsin hade behandlat. Det fanns ett antal skäl till detta:

— Inledningsvis fanns det inte tillräckligt med information om situationen för kommissionen för att kunna göra ett konkret ärende [6] .

— Bostäder för romer regleras på regional (och inte nationell) nivå i Italien, vilket gjorde det mer komplicerat och tidskrävande för kommissionen att göra en detaljerad analys av frågan.

— Den relevanta italienska lagen (Nomaddekret) [7] upphävdes i maj 2013, men upphävandet löste inte problemet. Detta bekräftades ytterligare av kommissionens fältbesök i Italien, vilket gjorde det möjligt för kommissionen att få mer detaljerad information om de praktiska aspekterna av situationen. Kommissionen påpekade att den kunde ha avslutat EU Pilot-förfarandet efter det att Nomaddekretet förklarats olagligt, men valde att övervaka situationen noga i stället.

— Det finns ingen EU-praxis på området.

— Frågan gäller ett ”*flyttande mål i ett mycket fragmenterat sammanhang*”. Situationen utvecklades ständigt, med läger som rymmer romska människor som stänger och öppnar, och urbana och regionala myndigheter ändrar sin politik. Därför var det nödvändigt att regelbundet samla in aktuell information.

10. Kommissionen uppgav vidare att den hade inlett sin undersökning av frågan innan den kontaktades av klaganden. Som sådan hade Amnesty International inte formell status som klagande inom ramen för EU Pilot-förfarandet. Kommissionen informerade dock regelbundet om hur ärendet fortskrider.

11. **Som** svar på en begäran från ombudsmannen om en detaljerad tidsplan för åtgärder i detta ärende klargjorde kommissionen att den planerade att samla in aktuell information om situationen i de olika regionerna i Italien genom att



i) möte med FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) och Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs grupp för integrering av romer.

II) analysera innehållet i det svar som den hade mottagit från det italienska nationella kontoret för bekämpning av rasdiskriminering (UNAR),

III) diskutera frågan med kommissionens representation i Rom,

IV) kontakta sina partner på fältet, ett nätverk av juridiska experter och de italienska myndigheterna. och

V) *eventuellt* genomföra ytterligare ett undersökningsuppdrag i Italien.

12. Kommissionen uppgav att den, på grundval av den information som den inhämtade, skulle besluta om den skulle inleda ett formellt överträdelseförfarande, avsluta ärendet eller fortsätta att övervaka situationen.

13. I sina synpunkter hävdade **klaganden** att Italien fortsatte att bryta mot direktivet om likabehandling av ras, trots dialogen mellan kommissionen och de italienska myndigheterna. Enligt klagandens uppfattning hade de italienska myndigheterna fortsatt att systematiskt beröva romerna adekvata bostadsförhållanden på diskriminerande grunder. [8] Enligt klagandens uppfattning krävde den brådskande situationen att kommissionen snabbt och effektivt vidtar åtgärder för att säkerställa en fullständig och korrekt tillämpning av direktivet om likabehandling mellan kvinnor och män.

14. Klaganden noterade att den enligt kommissionens riktlinjer [9] bör besluta om att inleda ett överträdelseförfarande eller avsluta en undersökning inom ett år. Enligt klagandens uppfattning var det orimligt att kommissionen hade tagit nästan sex år i detta ärende. Det noterade att ärendet var särskilt allvarligt eftersom det rörde sig om systematiska och pågående kränkningar av grundläggande rättigheter från en EU-medlemsstats sida.

15. Klaganden ifrågasatte också kommissionens argument om situationens komplexitet. Den hävdade att icke-statliga organisationer med begränsade resurser hade kunnat upprätthålla en överblick över situationen under årens lopp. Sökanden hävdade att de italienska myndigheternas underlåtenhet att lämna tillräcklig information borde vara ett skäl för att inleda ett överträdelseförfarande, snarare än ett hinder.

16. Slutligen välkomnade klaganden kommissionens plan att samla in ytterligare uppdaterad information, men hävdade att snabba åtgärder var nödvändiga. I detta sammanhang påpekade kommissionen att Europeiska kommittén för sociala rättigheter, ett av Europarådets organ, i juli 2019 begärde att Italien skulle vidta omedelbara åtgärder för att garantera romernas bostadsrättigheter i syfte att *”eliminatera risken för allvarlig och irreparabel skada för personer som har vränts”* [10]. Detta visar att situationen i Italien inte har förbättrats.



Ombudsmannens bedömning

17. Det är kommissionens uppgift som fördragens väktare att se till att unionsrätten upprätthålls inom unionen. Överträdelseförfarandet är en mekanism för att se till att medlemsstaterna följer EU-lagstiftningen. Kommissionen inleder överträdelseförfaranden antingen som svar på ett klagomål eller på eget initiativ.

18. Klagomål är viktiga för kommissionen eftersom de hjälper kommissionen att upptäcka eventuella brister i medlemsstaternas tillämpning av EU-lagstiftningen. Även om kommissionen i detta fall började undersöka ärendet innan den klagande kontaktade den, har klaganden uppenbarligen varit till stor hjälp för kommissionen när det gäller att lämna upplysningar [11]. Det faktum att informationsinsamlingen har visat sig vara utmanande i detta fall innebär att klaganden, och andra organisationer i det civila samhället, har spelat en särskilt viktig roll.

19. Ombudsmannens roll på detta område omfattar kommissionens administrativa och förfarandemässiga hantering av överträdelseärenden, inbegripet när det gäller den tid det tar och skälen till eventuella förseningar. Generellt sett kommer ombudsmannen att finna administrativa missförhållanden i detta sammanhang endast om den tid som kommissionen har tagit för att hantera ärendet i onödan förlängts till följd av oaktsamhet från kommissionens sida eller ogrundat uppskjutande. [12]

20. Kommissionen har i huvudsak hävdats att det var motiverat att ta sex (nu sju) år för handläggningen av ärendet, eftersom det är särskilt komplicerat, både ur ett rättsligt och faktiskt perspektiv.

21. Ombudsmannen är medveten om ärendets komplexitet och kommissionens ansträngningar för att få fram de bevis som krävs för att avgöra om EU-lagstiftningen har överträtts. Den har upprätthållit regelbunden kontakt med de italienska myndigheterna och övervakat situationen för romerna på fältet, följt upp olika utvecklingstendenser i Italien och agerat på information från berörda parter och organisationer i det civila samhället. Ombudsmannen uppskattar också att kommissionen valde att fortsätta sin undersökning i stället för att avsluta ärendet när den relevanta italienska lagen ogiltigförklarades.

22. Efter att ha granskat kommissionens mycket stora ärende i detta ärende identifierade ombudsmannen varken vårdslöshet eller ogrundade uppskjutanden. I stället för att inleda ett formellt överträdelseförfarande eller avsluta ärendet [13] har kommissionen valt att fortsätta sin undersökning genom att fortsätta att övervaka situationen (se punkt 12 ovan). Det är inte ombudsmannens sak att gissa på att kommissionen beslutar sig för att gå vidare på det sättet. Klaganden välkomnar å sin sida kommissionens plan att samla in ytterligare uppdaterad information, samtidigt som den hävdar att det krävs snabba åtgärder.

23. Det viktiga är i slutändan att det tillvägagångssätt som kommissionen valt är det effektivaste sättet att se till att EU-rätten respekteras. Det faktum att detta ärende rör en eventuell allvarlig kränkning av en etnisk minoritets grundläggande rättigheter i en EU-medlemsstat gör det



särskilt viktigt att kommissionen vidtar åtgärder och anses vidta åtgärder. De sju år som kommissionen har varit aktiv i ärendet motsvarar hela den tidiga barndomen hos någon som kan befinna sig i den typ av situation som beskrivs av klaganden, vilket i själva verket leder till *"olaglig skada"* enligt beskrivningen ovan. Klagandens påstående att situationen i Italien inte har förbättrats ger därför anledning till verklig oro.

24. På grundval av detta uppmanar hon kommissionen att snarast försöka slutföra sin informationsinsamling och överväga alla alternativ som står till dess förfogande, även om ombudsmannen inte har funnit några administrativa missförhållanden när det gäller den administrativa och förfarandemässiga handläggningen av ärendet. I detta syfte uppmanar ombudsmannen kommissionen att inom tre månader underrätta henne om eventuella ytterligare åtgärder som den har vidtagit i överträdelseärendet.

Slutsats

På grundval av undersökningen avslutar ombudsmannen detta ärende med följande slutsats:

Ombudsmannen har visserligen inte funnit några administrativa missförhållanden i detta ärende, men begär att kommissionen inom tre månader från dagen för detta beslut underrättar henne om eventuella ytterligare åtgärder som vidtagits i överträdelseärendet.

Den klagande och Europeiska kommissionen kommer att informeras om detta beslut .

Emily O'Reilly

Europeiska ombudsmannen

Strasbourg den 13 september 2019

[1] Kommissionen registrerade inte denna kontakt som ett officiellt överträdelseklagomål.

[2] Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> [Länk]. Klaganden hänvisade särskilt till artikel 2, där begreppet diskriminering definieras, och artikel 3.1 h om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inbegripet bostäder.

[3] EU Pilot är en informell dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten som kan äga rum innan ett formellt överträdelseförfarande inleds. Mer information om EU Pilot finns



på:

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

[4] Inom ramen för EU:s ram för nationella strategier för integrering av romer bör varje EU-land utarbeta en nationell integrationsstrategi och utse en "nationell kontaktpunkt för romer" som ansvarar för strategin:

https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en
[Länk]. I Italien är denna kontaktpunkt det nationella kontoret mot rasdiskriminering:
https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-and-eu/roma-integration_en
[Länk].

[5] Kommissionen var missnöjd med sin dialog med de italienska myndigheterna inom ramen för EU Pilot och överförde ärendet till sin databas över överträdelser. Ärendet fick referensnumret NIF 2016/2001.

[6] Enligt EU:s rättspraxis ska kommissionen sammanställa bevis för att en medlemsstat underlåter att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten.

[7] Nomaddekretet, som föreskriver vräkningar från romska läger, förklarades olagligt av den italienska kassationsdomstolen.

[8] Till stöd för sitt argument hänvisade klaganden till 24 handlingar som fanns tillgängliga på dess webbplats.

[9] Punkt 8 i bilagan till kommissionens meddelande 2017/C 18/02 *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning*.

[10] Amnesty International: *Italien: Europarådets kommitté vidtar viktiga åtgärder för att skydda romer från tvångsavhysningar*, som finns på

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

Beslut av Europeiska kommittén för sociala rättigheter om tillåtlighet och om omedelbara åtgärder avseende klagomål 178/2019 *Amnesty International mot Italien*, 4 juli 2019, finns på:
<http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-178-2019-dadmissandimed-en> [Länk]

[11] I sin undersökning på eget initiativ OI/5/2016/AB välkomnade ombudsmannen det faktum att kommissionen ger ställning som klagande till enskilda eller organisationer som lämnar in ett klagomål om ett ärende som kommissionen redan utreder. Kommissionen tillade att de administrativa bestämmelserna om förbindelserna med klagande, som återges i bilagan till dess meddelande i frågan, är tillämpliga. Se punkt 24 i ombudsmannens beslut i OI/5/2016/AB, som finns på <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/83646>

[12] Se t.ex. följande fall: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN och 425/2017/ANA.



[13] Se fotnot 9 ovan för hänvisningen till kommissionens meddelande om hur kommissionen hanterar klagomål om överträdelser.