

Discriminări determinate de diferențe de rasă și origine etnică

*judcător Laura Curcio,
Curtea de Apel pentru litigii de muncă
Milano, Italia*

Nationality is not included as possible factor of discrimination nor by the n. 43/2000 Directive Union either by the Italian decree law n. 268/1998. This exclusion seems debatable, above all because article 12 of CE Treaty prohibits discrimination on ground of nationality, with the only limits of measures connected with the entry or the residence, not referring to any treatment coming from the juridical condition of citizen of a different Country.

The n.43/2000 Directive's provisions that hadn't have a correct implementation are various, even if the formal transcription seems to respect the European text: the lack of the independence of the UNAR - Italian body for the promotions of equal treatment of all persons, there isn't a real reversal of burden of proof and, in addition, the judge has the full faculty to decide if accepting or not the importance of the evidences as sufficient proof. This implies more difficulty for the victim of discrimination to bring the case before the Court.

Italy has implemented with the legislative decree n.30 of February the 6th 2007. the n.38 /2004 Directive Union concerning the free movement and residence within the territory of Member States, but, because of the bigger immigrations to Italy from the new Member State, the national and local governments used administrative rules in order to evacuate many nomad camps, like Roma and Sinti citizens.

The censure of Italian policy made by the major international organizations that support human rights drew UNAR 's attention to this minority. In 2007 has implemented a regular contact with the representative of the associations involved in the protection of this minority to examine the cases handled by the office. In addition UNAR has issued a call for projects by non profits organizations that analyse the factors, processes and good practices related to tackling discriminations on the basis of race and ethnicity.

Problema discriminărilor etnice și rasiale este legată de fenomenul care le generează: marea migrație spre Europa a cetățenilor provenind din lumea a treia precum și, în egală măsură, de extinderea Uniunii Europene la 27 de state membre din ianuarie 2007, ceea ce implică mișcări ale unui număr mare de indivizi vorbind limbi diferite, având istorii și religii diferite, și, nu de puține ori, origini diferite din punct de vedere rasial și etnic.

În cazul discriminării aflate în strânsă legătură cu probleme ale migrației, aplicarea normelor comunitare trebuie să se găsească în echilibru cu reglementările naționale din fiecare stat membru al Uniunii.

Putem afirma că, cel puțin în Italia, nu există nici o reală coordonare a organismelor care luptă

împotriva discriminării cu cele care au sarcina de a monitoriza și controla fenomenul migrației.

Trebuie să analizăm, în acest context, ambele aspecte ale imigrației – legale și ilegale – remarcând că episoadele de rasism și xenofobie nu sunt strict legate de imigrația ilegală, ci vizează deseori imigranții legali.

În fapt, chiar dacă acești cetățeni beneficiază de recunoașterea unui număr considerabil de drepturi, cei care beneficiază de drept de rezidență beneficiind de prevederile Directivei nr. 2003/109 CE, ei suferă de o dificultate în procesul propriu-zis de integrare drept consecință a unei incluziuni sociale lente, prezente în primul rând pe piața muncii unde contractele de muncă sunt încheiate în condiții mai puțin avantajoase.

În consecință, este necesar să se acorde o atenție mai mare tuturor formelor de conduită, actelor și regulilor ori practicilor care, chiar neutre, pot ascunde o discriminare rasială sau etnică, constituind un obstacol în fața unei reale integrări care respectă diferențele.

Directiva Consiliului 2000/43/EC și transpunerea acesteia în legislația italiană

Directiva Consiliului nr. 2000/ care a pus în aplicare principiul egalității de tratament a persoanelor indiferent de rasă sau origine etnică a fost transpusă de Italia prin intermediul Statutului nr. 215/2003 –un decret lege – intrat în vigoare concomitent cu Statutul nr. 216/2003, prin care a fost implementată Directiva Consiliului nr. 2000/78/CE.

Legătura organică între directivă și decretul prin care ea a fost transpusă pare a fi respectată, dar această imagine nu este cea reală în condițiile în care realitatea juridică este mult mai complexă.

Italia a legiferat, e adevărat, în 1998 problema imigrației (Decretul-lege nr. 268/1998, modificat substanțial în 2002), dar a vizat în principal problema imigranților din Lumea a III-a. Această lege a vizat, mai ales, noțiunea de discriminare indirectă, care nu suferă nici pe departe comparație cu discriminarea directă, a cărei analiză permite identificarea unui nivel înalt de protecție, dar, în același timp, pune problema unor noi factori de discriminare, ca: descendența, culoarea, originea națională, convingeri și practice religioase.

Naționalitatea este enumerată ca posibil factor de discriminare, deși aceasta nu este prevăzută nici de directivă, nici de norma italiană de transpunere.

Această excludere poate fi dezbătută, mai ales prin prisma articolului 12 din Tratatul CE care interzice orice discriminare întemeiată pe naționalitate, singurele excepții admise fiind în legătură cu măsurile de intrare sau de rezidență, fără a se referi la nici un tratament determinat de condiția de cetățean al unei alte țări.

O altă problemă de coordonare a normelor italiene provine din caracterul diferit al normelor de procedură: reguli diferite privind persoanele sau organizațiile care pot reprezenta victima în cursul procesului și un sistem diferit în ceea ce privește sarcina probei.

Omisuni în transpunerea Directivei 2000/43 și problema eficacității

Normele Directivei nr. 2000/43 care nu au fost corect implementate sunt numeroase, chiar dacă formal norma internă *pare să respecte textul comunitar*. Diferențele vizează:

1) protecția indivizilor în caz de discriminare (art. 9)

2) dialogul dintre stat și ONG-uri (art. 12)

3) abrogarea expresă a normelor contrare regulilor egalității de tratament (art. 14)

4) inadecvata transpunere a normelor care se referă la răsturnarea sarcinii probei;

5) individualizarea sancțiunilor specifice (efective, proporționale și având caracter preventiv art. 15). Decretul italian nr. 215/2003 prevede doar compensații pentru prejudiciul cauzat victimei , permițând totuși judecătorului să ordone adoptarea unor măsuri specifice pentru a înlătura discriminarea.

Potrivit art. 13, organismul italian care are menirea de a promova tratamentul egal al tuturor persoanelor, fără nici o discriminare determinată de origini entice sau rasiale denumit U.N.A.R. (No

discriminations Racial National Office) are câteva priorități în acest domeniu: prevenire, promovare, eradicare, monitorizare: (*control /verification*) :

1) Acordarea de ajutor și asistență victimelor discriminărilor în completarea plângerilor potrivit procedurilor judiciare sau administrative;

2) Primirea și examinarea directă a plângerilor formulate de victimele discriminărilor, efectuarea unor anchete independente privind discriminarea, fără a încălca competența organelor judiciare;

3) Promovarea unor acțiuni însușite de persoane publice sau private, prin care se urmărește înlăturarea condițiilor discriminatorii determinate de origini entice sau rasiale,

4) Monitorizarea și controlul aplicării corecte și a modului în care sunt respectate principiile egalității de tratament.

Oficiul a fost creat în cadrul Departamentului pentru Dreptul la Oportunități Egale aparținând Președinției Consiliului de Miniștri, și este condus de o persoană numită de Președintele Consiliului,

În Italia nu există nici o reală coordonare a organismelor care luptă împotriva discriminării cu cele care au sarcina de a monitoriza și controla fenomenul migrației.

motiv pentru care există unele suspiciuni legate de independența sa. U.N.A.R. este subordonat Guvernului și nu are resursele necesare pentru a asista victimele în cadrul procedurilor judiciare.

Oficiul nu poate reprezenta în litigii persoanele discriminate, putând doar asigura asistență independentă pe parcursului derulării litigiului.

Aceasta înseamnă că legea italiană nu transpune în întregime Directiva nr. 2000/43 în ceea ce privește norma prevăzută de art. 13 alin. 2 care pretinde ca aceste organisme să garanteze o asistență reală a victimelor discriminării în procedura plângerilor legate de discriminare, independent de o procedură judiciară.

Tocmai acestea sunt motivele pentru care Italiei i s-a recomandat, de mai multe ori, să asigure independența U.N.A.R. și, concomitent, puterea de sancționare.

În condițiile în care U.N.A.R. nu este un organism independent, nu poate conduce o investigație independentă finalizată nu doar prin înlăturarea practicilor discriminatorii, ci și cu sancționarea comportamentului discriminatoriu.

În primul său raport prezentat Parlamentului, Oficiul a făcut propuneri pentru întărirea rolului său în sistemul legislativ prin întărirea modalităților de intervenție cum ar fi, de exemplu, emiterea unor ordine prin care să fie oprite activitățile discriminatorii.

Ca o alternativă la instrumentele judiciare recunoscute victimelor, U.N.A.R. a negociat doar tranzacții și a conciliat poziții în vederea găsirii unor soluții pentru îndepărtarea situațiilor discriminatorii.

În iunie 2003, Comisia Europeană a transmis Italiei un aviz motivat (nr. 2358/2005) cu privire la posibilitatea inițierii procedurii de neîndeplinire a obligațiilor în condițiile art. 226 din Tratatul C.E. pentru incorectă transpunere a Directivei nr. 2000/43, făcând referire la conținutul art. 2 paragraf (privind definiția hărțuirii), art. 8 paragraf 1 (sarcina probei) și art. 9.

Răsturnarea sarcinii probei

Art. 4 al Decretului-Lege nr. 215/2003 conține o referire expresă la răsturnarea sarcinii probei reglementată de Codul civil italian (art. 2729), procedură mult mai restrictivă decât cea avută în vedere de Directivă deoarece nu permite răsturnarea prezumției. Se cere demonstrarea unor elemente și aspecte serioase și precise care să facă credibilă discriminarea, utilizând un

mecanism de prezumții simple lăsate la aprecierea judecătorului.

Sarcina probei revine reclamantului.

Comisia a observat că în legislația italiană nu există o răsturnare reală a sarcinii probei, iar, pe de altă parte, judecătorul are deplină putere să aprecieze dacă apreciază probele ca fiind relevante și suficiente sau nu. Aceste elemente complică situația victimei care dorește să aducă în fața instanței cazul de discriminare.

Protecția victimei

Comisia a observat că art. 9 al directivei cere statelor membre să adopte măsuri prin care să se asigure nu doar protecția victimei discriminării, ci și a oricărui alt individ ce poate fi afectat de consecințele reacției la o acțiune sau o procedură determinată de încălcarea principiului egalității de tratament.

Pentru a asigura punerea în aplicare a directivei, Guvernul italian a ales, în final, o protecție jurisdicțională a victimelor discriminării: această opțiune justifică inserarea U.N.A.R. în guvern și lipsa sa de independență și de putere pentru a înlătura discriminările, aplicând sancțiuni.

Libertatea de circulație și de stabilire a reședinței cetățenilor Uniunii Europene și problema actelor de discriminare motivate de originea etnică sau rasială

După cum știm, extinderea Uniunii Europene la 27 state membre a determinat, din păcate, probleme de discriminare aflate în strânsă legătură cu aspecte de rasism sau origine etnică.

Potrivit Directivei nr. 2004/38, cetățenii Uniunii și membrii familiilor lor au dreptul de liberă circulație și posibilitatea de a-și stabili reședința pe teritoriul oricărui stat membru și orice excepții trebuie să fie justificate de siguranță publică, interes public sau protecția normelor de sănătate publică. Directiva permite exercitarea dreptului de rezidență prin simplificarea condițiilor și a formalităților și prin creșterea protecției împotriva expulzărilor.

Cetățenii Uniunii au drept de ședere pe teritoriul oricărui stat membru pentru o perioadă de trei luni fără nici o condiție. După expirarea acestei perioade, art.7 al Directivei nr. 2004/38 cere îndeplinirea anumitor condiții care stabilirea reședinței: calitatea de angajat sau existența unor resurse financiare suficiente pentru asigurarea unui trai la limita asigurată de

serviciile sociale coroborată cu obligația de înregistrare la anumite autorități. După cinci ani de rezidență legală continuă în statul respectiv, este asigurat dreptul de rezidență permanentă.

Italia a implementat directiva prin Decretul Lege nr. 30 din 6 februarie 2007.

Dar, din cauza numărului mare de imigranți proveniți din noile state membre, administrațiile locale și cea centrală au început să adopte o serie de politici care au avut un impact deosebit asupra unor grupuri etnice, cum ar fi cel al romilor care trăiesc în țara noastră.

Prima măsură a fost cea intitulată „Pactul pentru securitate” adoptată de mai multe orașe (14) urmată de un decret de urgență, finalizată de Decretul Lege nr. 30/2007, care a reglementat expulzarea cetățenilor Uniunii Europene: Decretul Lege nr. 181/2007 (care cuprindea măsuri urgente de mutare în afara teritoriului național, justificate de motive de siguranță publică).

Parlamentul nu a votat legea de aprobare, motiv pentru care Guvernul a emis un nou decret de urgență, publicat în 29 decembrie 2007, de data aceasta justificarea expulzării reprezentând-o lupta împotriva terorismului și aspecte imperative de securitate, dar și acest decret a expirat fără a fi confirmat de Parlament.

„*Pactele de securitate*”, semnate de reprezentantul în teritoriu al guvernului – prefectul – și primarii orașelor cuprindeau măsuri pentru combaterea nomazilor și evitarea concentrației excesive a populației, făcând distincția între nomazi și grupuri etnice permanente sau având drept de rezidență.

Folosind aceste norme administrative, s-a dispus evacuarea multor tabere de nomazi.

Nu întotdeauna evacuările au respectat drepturile fundamentale ale celor evacuați: locuințele au fost distruse, la fel ca și bunurile, hainele, jucăriile copiilor, iar locuitorii au fost evacuați prin forță.

Chiar și la Milano au avut loc astfel de evacuări și s-a dovedit dificilă protejarea oamenilor împotriva unor abuzuri discriminatorii.

Comportamentul mijloacelor de informare nu a ajutat prea mult, declanșându-se o adevărată isterie îndreptată împotriva romilor.

Într-un astfel de climat romii au avut posibilități extrem de reduse să raporteze actele de discriminare îndreptate împotriva lor.

Chiar în aceste zile pe rolul Curții din Milano a fost prezentat un caz în procedura specială reglementată de art. 4 al Decretului Lege nr. 215/2003: un grup de romi, cu ajutorul unor avocați care lucrează în colaborare cu ONG-uri, au chemat în judecată Municipality Milano plângându-se de modul nelegal și abuziv în care poliția și autoritățile au dispus și executat evacuarea lor dintr-o tabără, distrugându-le bunurile, făcând presiuni asupra lor, violându-le intimitatea și generând un mediu ostil și degradant pe care reclamantii l-au denunțat ca fiind hărțuire, respective o violare a art. 2 din Decretul Lege nr. 215/2003. Hotărârea nu a fost încă pronunțată. Reclamantii au solicitat daune împotriva Consiliului din Milano, precum și luarea oricăror măsuri considerate necesare de către instanță pentru înlăturarea discriminării, cum ar fi asigurarea unor locuințe adecvate.

Potrivit constatărilor făcute de U.N.A.R., la cererea reclamantilor, s-a confirmat că această comunitate a fost distrusă din cauza unor discriminări rasiale și comune: rareori afectează individual în viața lui de zi cu zi, dar, mai grav, creează condițiile marginalizării acestui grup în întregul său.

Presiunile exercitate de organizații internaționale care urmăresc respectarea drepturilor omului au atras atenția U.N.A.R. asupra acestei minorități. În anul 2007 a fost implementat un program bazat pe un contact regulat cu reprezentanții asociațiilor care se ocupă de protecția ei pentru a fi analizate cazurile rezolvate de autorități. În plus, U.N.A.R. a demarat o serie de proiecte pentru ONG-uri care să analizeze factorii, evenimentele și bunele practici care pot determina eliminarea discriminării bazate pe rasă și etnie.