

Domstolsadgang i sager om forskelsbehandling i EU – skridt til yderligere lighed

Artikel 21 og 47 i afsnittene "Ligestilling" og "Retfærdighed i retssystemet" i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder sikrer retten til henholdsvis ikke-forskelsbehandling og adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, herunder adgang til domstolsprøvelse.

Den politiske kontekst

Princippet om ikke-forskelsbehandling er fast forankret i lovgivningen i Den Europæiske Union (EU) og omfatter bestemmelser vedrørende domstolsadgang. Artikel 7 i direktivet om ligebehandling af alle uanset race og andre ligebehandlingsdirektiver, såsom direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse, direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med varer og tjenesteydelser og direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder (beskæftigelse og erhverv) (omarbejdning), indeholder bestemmelser herom.

Desuden skal EU-medlemsstaterne i henhold til direktivet om ligebehandling af alle uanset race, direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med varer og tjenesteydelser og direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder udpege et organ (eller organer), der:

- giver ofre for forskelsbehandling uvildig bistand til at få behandlet deres klager
- foretager uvildige undersøgelser af forskelsbehandling
- offentliggør uvildige rapporter og fremsætter henstillinger om ethvert spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Centrale spørgsmål

Hvilke hindringer for domstolsadgang oplever personer, som har været udsat for forskelsbehandling? Hvilke incitament er der for at tilskynde potentielle klager til at forsøge at få domstolsadgang, når det er berettiget?

Hvilke konkrete foranstaltninger er der truffet for at forbedre domstolsadgangen i EU-medlemsstaterne?

FRA's arbejde i denne forbindelse

Ved behandlingen af disse spørgsmål tager Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) udgangspunkt i en bred definition af domstolsadgang, som omfatter både retslige og udenretslige midler til domstolsprøvelse. I en rapport fra FRA, "Domstolsadgang i sager om forskelsbehandling i EU – skridt til yderligere lighed" (*Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*) undersøges processen med at søge oprejsning i tilfælde af forskelsbehandling. Den er baseret på feltarbejde i form af interview vedrørende sager om forskelsbehandling. Rapporten supplerer en juridisk rapport, som FRA udsendte i 2011, "Domstolsadgang i Europa: overblik over udfordringer og muligheder" (*Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*), hvori nationale domstolssager blev analyseret.

Metode

For at afspejle de forskellige modeller for domstolsadgang i sager om forskelsbehandling i hele EU udvalgte FRA otte EU-medlemsstater med henblik på en nærmere undersøgelse: Belgien, Bulgarien, Finland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Italien, Østrig og Tjekkiet. Foruden den geografiske spredning omfatter dette udvalg en række systemer, som adskiller sig fra hinanden med hensyn til historie, struktur, omfang og institutionelt mandat. I undersøgelsen ses der nærmere på, hvordan aspekter af disse forskellige systemer kan udbygges og anvendes i videre omfang i hele EU.

De interviewede klager var forskellige hvad angår personlige karakteristika – f.eks. køn, alder eller etnicitet – og årsagen/årsagerne til forskelsbehandlingen. En fjerdedel af klagerne vedrørte race eller etnisk oprindelse og en fjerdedel køn, to femtedele handicap og under en tiendedel religion eller tro, alder og seksuel orientering.

Feltundersøgelsen omfattede 371 indgående interview, der blev gennemført i de otte EU-medlemsstater ved hjælp af delstrukturerede spørgeskemaer til personer, der havde indgivet klage på grund af forskelsbehandling, og en række interview med personer, der havde besluttet ikke at gå videre med en klage. Desuden blev advokater, repræsentanter for ikke-statslige organisationer (ngo'er), der yder rådgivning og støtte til klager, og repræsentanter for ligestillingsorganer interviewet.

Evidensbaseret rådgivning

FRA's resultater viser, hvad der synes at være systematiske mangler i domstolsadgangen i EU. Disse vedrører strukturer og procedurer, der anvendes til at gøre grundlæggende rettigheder gældende, samt spørgsmål om praktisk støtte til ofre. F.eks. oplyste næsten halvdelen af de interviewede klager, at de ikke fik nogen institutionel støtte til at indgive klage, og ca. en fjerdedel oplyste, at de selv søgte oplysninger om den eller de relevante procedurer. Formidlere og klager beskrev endvidere det politiske og sociale klima i næsten alle otte undersøgte EU-medlemsstater som værende fjendtligt over for mange af de grupper, der havde været udsat for forskelsbehandling, og også over for foranstaltninger, der har til formål at bekæmpe forskelsbehandling. Trods følgerne af stramningerne for forskellige offentlige tjenester viser FRA's resultater, at der med hensyn til sager om forskelsbehandling er behov for et bedre udbud af tjenester i forbindelse med domstolsadgangen.

Resultaterne af denne undersøgelse kan være nyttige for såvel EU, når den styrker lovgivningen om institutionelle krav og arbejder for at forbedre den eksisterende praksis, som for EU-medlemsstaterne, når de gennemfører reformer af institutioner og mekanismer. Følgende tiltag vil forbedre domstolsadgangen:

Strukturer

- Gøre det lettere for klager at finde ud af, hvilken institution de skal henvende sig til. På nuværende tidspunkt vanskeliggøres dette af en række tilgængelige muligheder.
- Præcisere de juridiske definitioner af forskelsbehandling og standardisere lovgivningsbestemmelserne vedrørende alle årsager til eller områder af forskelsbehandling for at forenkle ligebehandlingslovgivningen både på nationalt plan og EU-plan.
- Bygge bro over den fysiske afstand til de første kontaktpunkter ved henvendelse til retssystemet. For at gøre dette kunne ligestillingsorganer og andre institutioner, der beskæftiger sig med sager om forskelsbehandling, arbejde tæt sammen med lokale myndigheder, ikke-statslige organisationer (ngo'er) eller lokalsamfundsorganisationer,

etablere en regelmæssig eller permanent regional tilstedeværelse og eventuelt anvende medlemsorganisationer eller andre etablerede netværk, f.eks. fagforenings- eller arbejdstagerrepræsentanter. Institutionelle samarbejdsaftaler og krydshenvisningssystemer kunne også hjælpe klagerne til at navigere i retssystemerne.

- I højere grad gøre brug af udenretslige mekanismer, som kan være en omkostningseffektiv og effektiv måde til at supplere de traditionelle retslige mekanismer.

Procedurer

- Eliminere en række begrænsende faktorer, f.eks. den på nuværende tidspunkt snævre opfattelse af, hvem der har ret til at indbringe en sag, manglende processuel ligestilling mellem dem, der er involveret i en sag, manglende beskyttelse af klager og vidner mod viktisering, mangelfuldt kendskab blandt dommere til ligebehandlingslovgivning og mangelfuld anvendelse af en bestemmelse i EU-retten, der vender bevisbyrden.
- Yde ofre for forskelsbehandling juridisk rådgivning og bistand af god kvalitet.
- Garantere tilstrækkelige undersøgelsesbeføjelser og tilstrækkelige ressourcer til ligestillingsorganer og administrative/retlige institutioner.

Støtte

- Forbedre klagerens adgang til retshjælp eller retshjælpsforsikring til at dække omkostninger, hvilket ifølge formidlere bidrager til at afgøre, om klager kan få domstolsadgang.
- Udvikle kommunikationsstrategier af god kvalitet, herunder opsøgende initiativer over for bestemte målgrupper og information, der er skræddersyet til deres specifikke behov. Dette kræver tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer og tilgængelige oplysninger, der undgår teknisk og juridisk jargon, når der skal gøres opmærksom på rettigheder og tjenester.
- Sørge for, at offentlige organer kan fungere som modeller for god praksis. Effektive kommunikationsstrategier, samarbejde med medierne og bedre kendskab blandt medieudbydere bidrager alt sammen til at tilskynde til respekt for de grundlæggende rettigheder.

Yderligere oplysninger:

FRA's rapport *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality* findes på: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality>

En oversigt over FRA's arbejde vedrørende domstolsadgang findes på: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>