

# Toegang tot de rechter in gevallen van discriminatie in de EU - Stappen naar meer gelijkheid

*De artikelen 21 en 47 van de hoofdstukken 'Gelijkheid' en 'Rechtspleging' van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgen respectievelijk het recht op non-discriminatie en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en een onpartijdig gerecht, met inbegrip van toegang tot de rechter.*

## Beleidscontext

Het non-discriminatiebeginsel is stevig verankerd in de wetgeving van de Europese Unie (EU) en omvat bepalingen met betrekking tot de toegang tot de rechter. Artikel 7 van de richtlijn rassengelijkheid en andere gelijkheidsrichtlijnen, zoals de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep, de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten en de herziene richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen (in arbeid en beroep) bevatten bepalingen op dit gebied.

Bovendien bepalen de richtlijn rassengelijkheid, de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten en de richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen dat de EU-lidstaten een orgaan of organen moeten aanwijzen die

- onafhankelijke bijstand verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten;
- onafhankelijke onderzoeken naar discriminatie verrichten;
- onafhankelijke verslagen publiceren en aanbevelingen doen over elk mogelijk onderwerp dat met discriminatie verband houdt.

## Belangrijkste problemen

Welke obstakels maken het voor slachtoffers van discriminatie lastig om toegang te krijgen tot de rechter? Welke prikkels bestaan er om potentiële klagers aan te sporen naar de rechter te stappen als dat gerechtvaardigd is? Welke concrete maatregelen zijn genomen om de toegang tot de rechter in de EU-lidstaten te verbeteren?

## Werkzaamheden van het FRA op dit gebied

Om deze vragen te beantwoorden kijkt het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) naar het begrip 'toegang tot de rechter' in brede zin, waarbij zowel gerechtelijke als niet-gerechtelijke aspecten worden meegenomen. In het FRA-rapport *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality* ("Toegang tot de rechter in gevallen van discriminatie in de EU - Stappen naar meer gelijkheid") doet het FRA onderzoek naar de verhaalsmogelijkheden in gevallen van discriminatie. De bevindingen in het rapport zijn gebaseerd op interviews over rechtszaken in verband met discriminatie. Het rapport vormt een aanvulling op een juridisch rapport van het FRA uit 2011, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities* ("Toegang tot de rechter in Europa: een overzicht van uitdagingen en kansen"), waarin rechtszaken op nationaal niveau worden geanalyseerd.

## Methodiek

Om de verschillende vormen van toegang tot de rechter in gevallen van discriminatie in de EU vast te leggen, selecteerde het FRA acht lidstaten voor nader onderzoek: België, Bulgarije, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen zijn niet alleen geselecteerd vanwege de geografische spreiding, maar ook omdat hun rechtsstelsels onderling sterk verschillen wat betreft geschiedenis, structuur, schaal en institutionele bevoegdheden. In het onderzoek is gekeken hoe bepaalde aspecten uit deze verschillende stelsels verder kunnen worden versterkt en breder in de hele EU kunnen worden toegepast.

Het veldonderzoek omvatte 371 diepte-interviews, die werden uitgevoerd in de acht geselecteerde EU-lidstaten. Hierbij werd gebruik gemaakt van semigestructureerde vragenlijsten die werden

De geïnterviewde klagers verschilden zowel wat betreft hun persoonlijke kenmerken – zoals sekse, leeftijd en etnische achtergrond – als de grond(en) waarop zij zijgediscrimineerd. Een kwart van de klachten betrof ras of etnische herkomst, een kwart sekse, twee vijfde een handicap en minder dan een tiende respectievelijke religie of geloof, leeftijd en seksuele geaardheid/geaardheid.

voorgelegd aan mensen die een klacht in verband met discriminatie hebben ingediend. Er werd ook een aantal mensen geïnterviewd die hadden besloten hun klacht in te trekken. Daarnaast werden interviews afgenomen bij advocaten, bij vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties die klagers adviseren en begeleiden, en bij vertegenwoordigers van gelijkheidsinstanties.

## Empirisch onderbouwd advies

Uit de bevindingen van het FRA komen verscheidene tekortkomingen in de toegang tot de rechter in de EU naar voren die structureel lijken te zijn. Deze houden verband met structuren en procedures om grondrechten te doen gelden en met problemen op het gebied van de praktische ondersteuning van slachtoffers. Zo gaf bijna de helft van de geïnterviewde klagers aan dat ze helemaal geen informatie van instanties hadden gekregen over hoe ze een klacht moesten indienen en verklaarde ongeveer een kwart dat ze zelf de informatie over de relevante procedure(s) hadden verzameld. Tussenpersonen en klagers omschreven het politieke en sociale klimaat in bijna alle acht onderzochte EU-lidstaten verder als vijandig jegens groepen die last hebben van discriminatie en ook tegenover maatregelen die bedoeld zijn om discriminatie te bestrijden. De bevindingen van het FRA tonen aan dat het noodzakelijk is om ondanks de impact van bezuinigingsmaatregelen bij verschillende overheidsdiensten de toegang tot de rechter bij gevallen van discriminatie te verbeteren.

De uitkomsten van dit onderzoek zullen nuttige input vormen voor de EU wanneer zij de wetgeving inzake institutionele eisen versterkt en maatregelen neemt om bestaande praktijken te verbeteren. Ook bieden ze waardevolle informatie voor EU-lidstaten wanneer deze hun instellingen en mechanismen willen hervormen. De volgende aanpassingen zouden de toegang tot de rechter moeten verbeteren.

### Structuren

- Maak het makkelijker voor klagers om te bepalen tot welke instantie ze zich moeten richten. Momenteel zijn er zoveel mogelijke manieren dat dit lastig te bepalen is.
- Verduidelijk juridische definities van discriminatie en standaardiseer de wettelijke bepalingen met betrekking tot alle discriminatiegronden en gebieden om de wetgeving op het gebied van gelijke behandeling, zowel op nationaal als op EU-niveau, te vereenvoudigen.
- Overbrug de fysieke afstand tot de eerste contactpunten als iemand een zaak aanhangig wil maken. Dit zou kunnen worden bereikt door een nauwe samenwerking van gelijkheidsinstanties en andere instanties die te maken hebben met discriminatiezaken, met lokale autoriteiten, niet-gouvernementele organisaties (ngo's) of maatschappelijke organisaties, door te zorgen voor regelmatige of permanente aanwezigheid in de regio en mogelijk door gebruik te maken van ledenorganisaties of andere gevestigde netwerken, zoals vakbonden of

werknemersvertegenwoordigers. Ook institutionele samenwerkingsovereenkomsten en verwijzingsystemen kunnen klagers helpen hun weg te vinden in de gerechtelijke systemen.

- Maak meer gebruik van niet-rechterlijke mechanismen; deze kunnen een kostenefficiënte en doeltreffende aanvulling vormen op de traditionele rechterlijke mechanismen.

### Procedures

- Maak een einde aan diverse beperkende factoren, zoals het huidige nauwe begrip "locus standi" om een zaak aanhangig te maken, een gebrek aan "gelijke wapens" tussen de partijen in een zaak, een gebrek aan bescherming voor klagers en getuigen tegen represailles, onvoldoende bewustzijn van gelijkheidswetgeving bij rechters en de gebrekkige toepassing van een bepaling in de EU-wetgeving waarin de bewijslast wordt verschoven.
- Bied slachtoffers van discriminatie goed juridisch advies en goede bijstand.
- Zorg voor voldoende onderzoekscapaciteit en adequate middelen voor gelijkheidsinstanties en administratieve/juridische instanties.

### Ondersteuning

- Verbeter de toegang van klagers tot rechtsbijstand of rechtsbijstandverzekeringen om de kosten te dekken. Tussenpersonen geven aan dat dit helpt om te bepalen of klagers toegang kunnen krijgen tot de rechter.
- Ontwikkel goede communicatiestrategieën, waaronder hulpverleningsinitiatieven voor specifieke groepen en op hun specifieke behoeften toegespitste informatie. Hiervoor zijn voldoende personele en financiële middelen nodig. Daarnaast is het belangrijk bij het bevorderen van rechtsbewustzijn en het promoten van diensten te beschikken over toegankelijke informatie, zonder technisch en juridisch jargon.
- Zorg dat overheidsinstanties een voorbeeldfunctie vervullen op het gebied van goede praktijken. Doeltreffende communicatiestrategieën, samenwerking met de media en meer kennis bij aanbieders van media helpen allemaal om de naleving van grondrechten te bevorderen.

### Aanvullende informatie:

Het FRA-rapport *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality* is beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality>

Voor een overzicht van de werkzaamheden van het FRA over toegang tot de rechter, zie: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>