

Acesso à justiça em casos de discriminação na UE – Passos conducentes a uma maior igualdade

Os artigos 21.º e 47.º dos títulos «Igualdade» e «Justiça» da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garantem, respetivamente, o direito à não discriminação e o direito à ação e a um tribunal imparcial, incluindo o acesso à justiça.

Contexto político

O princípio da não discriminação encontra-se solidamente consagrado na legislação da União Europeia (UE) e inclui disposições relativas ao acesso à justiça. O artigo 7.º da Diretiva relativa à igualdade racial e outras diretivas em matéria de igualdade, tais como a Diretiva relativa à igualdade no emprego, a Diretiva relativa ao género, bens e serviços e a Diretiva revista relativa à igualdade de género (emprego e atividade profissional), contêm disposições nesse sentido.

Além disso, a Diretiva relativa à igualdade racial, a Diretiva relativa ao género, bens e serviços e a Diretiva relativa à igualdade de género estipulam que os Estados-Membros da UE designem um organismo (ou organismos) com as seguintes funções:

- proporcionar assistência independente às vítimas de discriminação nas suas queixas;
- realizar inquéritos independentes sobre a discriminação;
- publicar relatórios independentes e formular recomendações sobre qualquer questão relacionada com tal discriminação.

Questões fundamentais

Quais são os obstáculos com que as vítimas de discriminação se deparam para aceder à justiça? Que incentivos existem para encorajar potenciais queixosos a procurar aceder à justiça quando tal se justifica? Que medidas concretas foram tomadas com vista a melhorar o acesso à justiça nos Estados-Membros da UE?

Intervenção da FRA neste domínio

Ao abordar estas questões, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) também aborda o conceito de acesso à

justiça em sentido lato, englobando tanto os meios judiciais como extrajudiciais de acesso à justiça. Um relatório da FRA intitulado *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality* («Acesso à justiça em casos de discriminação na UE – Passos conducentes a uma maior igualdade») analisa o processo de apresentação de um pedido para obter reparação legal nos casos de discriminação. O relatório apresenta provas com base em entrevistas realizadas no terreno sobre casos de discriminação. O documento complementa um relatório de carácter jurídico publicado pela FRA em 2011, intitulado *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities* («O acesso à justiça na Europa: uma perspetiva geral sobre desafios e oportunidades»), que analisa processos judiciais a nível nacional.

Metodologia

A fim de captar os diversos modelos de acesso à justiça em casos de discriminação em toda a UE, a FRA selecionou oito Estados-Membros para um exame mais atento: Áustria, Bélgica, Bulgária, Finlândia, França, Itália, Reino Unido e República Checa. Para além da distribuição geográfica, esta seleção apresenta uma variedade de sistemas que divergem entre si em termos de história, estrutura, escala e mandatos institucionais. O estudo explora o modo como certos aspetos destes diferentes sistemas podem ser reforçados e aplicados de forma mais alargada em toda a UE.

O trabalho de campo incluiu 371 entrevistas aprofundadas conduzidas nos oito Estados-Membros da UE, utilizando questionários semiestruturados, com pessoas que tinham apresentado queixa por motivos de discriminação, assim como algumas entrevistas com pessoas que tinham decidido não dar seguimento à queixa. Além disso, foram entrevistados advogados, representantes de

As entrevistas abrangeram um universo de queixosos diversificado, quer em termos de características pessoais – género, idade ou etnia –, quer da razão ou razões subjacentes à discriminação de que foram alvo. Um quarto dos inquiridos referiu ter sido alvo de discriminação em razão da raça ou origem étnica, um quarto invocou o género, dois quintos referiram a deficiência, e menos de um décimo referiram ter sido discriminados, respetivamente, em razão da religião ou crença, da idade e da orientação sexual.

organizações não-governamentais (ONG) que prestam aconselhamento e assistência a queixosos, e representantes de organismos para a igualdade.

Aconselhamento baseado em factos

Os resultados apurados pela FRA revelam aparentes deficiências sistémicas no acesso à justiça na UE. Estas prendem-se com as estruturas e os procedimentos utilizados para reivindicar direitos fundamentais, assim como com questões relacionadas com a prestação de apoio prático às vítimas. Por exemplo, quase metade dos queixosos entrevistados referiu que não lhe tinha sido prestado qualquer apoio institucional quanto à forma de apresentar uma queixa, tendo cerca de um quarto dos inquiridos afirmado que tinham sido os próprios inquiridos a recolher informações sobre o(s) procedimento(s) pertinente(s). Mediadores e queixosos descreveram ainda o clima político e social em quase todos os oito Estados-Membros da UE em análise como sendo hostil a muitos dos grupos confrontados com situações de discriminação, bem como às medidas que visam combater a discriminação. Apesar do impacto das medidas de austeridade impostas em diferentes serviços públicos, os resultados do estudo da FRA indicam que o acesso à justiça – no que respeita aos casos de discriminação – carece de melhorias ao nível da prestação de serviços.

Os dados resultantes desta investigação poderão revelar-se úteis para a UE, numa altura em que esta reforça a sua legislação relativa aos requisitos institucionais e promove a melhoria das práticas existentes, assim como para os Estados-Membros da UE que estão a reformar as suas instituições e mecanismos. As medidas adiante descritas contribuiriam para melhorar o acesso à justiça.

Estruturas

- Tornar mais fácil para os queixosos a identificação da instituição a que devem dirigir-se. O elevado número de vias atualmente disponíveis complica este processo.
- Clarificar as definições jurídicas de discriminação e uniformizar as disposições jurídicas relativas a todos os motivos ou áreas de discriminação a fim de simplificar a legislação em matéria de igualdade de tratamento, tanto a nível nacional como ao nível da UE.
- Encurtar a distância física até ao primeiro ponto de contacto na via de acesso à justiça. Nesse sentido, os organismos para a igualdade e outras instituições que se ocupam de casos de discriminação poderiam estreitar a sua cooperação com as autoridades locais, as ONGs ou as organizações comunitárias ativas neste domínio, estabelecer uma presença regional regular ou permanente, e, eventualmente, recorrer a organizações membros ou outras redes estabelecidas, tais como representantes dos sindicatos ou dos trabalhadores.

Acordos de cooperação institucional ou sistemas de referência cruzada poderiam igualmente ajudar os queixosos a utilizar os sistemas de justiça.

- Recorrer com maior frequência a mecanismos extrajudiciais, que podem constituir uma forma menos dispendiosa e eficaz de complementar os mecanismos judiciais tradicionais.

Procedimentos

- Suprimir um conjunto de fatores limitativos, tais como o conceito – atualmente muito restrito – de legitimidade processual para interpor uma ação, a ausência de «igualdade de armas» entre os litigantes, a falta de proteção de queixosos e testemunhas contra atos de retaliação, o conhecimento insuficiente da legislação relativa à igualdade por parte dos juizes, e a aplicação inadequada de uma disposição consagrada na legislação comunitária que prevê a inversão do ónus da prova.
- Prestar assessoria e assistência jurídicas às vítimas de discriminação.
- Assegurar poderes de investigação suficientes e recursos adequados aos organismos para a igualdade e às instituições administrativas/judiciárias.

Apoio

- Melhorar o acesso dos queixosos à assistência jurídica ou a um seguro para cobrir os custos a ela associados, uma medida que, segundo os mediadores, ajuda a determinar se os queixosos podem aceder à justiça.
- Desenvolver estratégias de comunicação de boa qualidade, incluindo iniciativas de sensibilização dirigidas a determinados grupos e a adaptação da informação transmitida às necessidades específicas de tais grupos. Para tal, são necessários recursos humanos e financeiros adequados e informação acessível, que evite a utilização de gíria técnica ou jurídica, na promoção da sensibilização e de serviços no domínio dos direitos.
- Assegurar que os organismos públicos constituam modelos de boas práticas. Estratégias de comunicação eficazes, uma cooperação com os órgãos de comunicação social e a promoção de um melhor conhecimento entre os fornecedores de serviços de comunicação social são fatores que contribuem para estimular o respeito pelos direitos fundamentais.

Informações adicionais:

O relatório da FRA intitulado *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality* está disponível em: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality>

Para uma panorâmica geral do trabalho desenvolvido pela FRA na área do acesso à justiça, ver: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>