EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.3.2021
COM(2021) 139 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ("direktivet om racelighed") og Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv ("direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet")

{SWD(2021) 63 final}

1. INDLEDNING

Ligestilling er en af EU's grundlæggende værdier[1]. Kommissionen har taget vigtige skridt til at fremme og integrere ligestilling og opbygge en egentlig **Union med lige muligheder**. Med støtte fra sin interne taskforce vedrørende ligestilling mellem kønnene, der blev oprettet i 2019, integrerer Kommissionen en ligestillingsdimension i alle EU's politikker og større initiativer. Blandt nylige eksempler kan nævnes strategien for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025[2], EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025[3], den nye strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse[4], strategien for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025[5], strategien til styrkelse af anvendelsen af chartret om grundlæggende rettigheder i EU[6], strategien for 2021-2030 om rettigheder for personer med handicap[7] og handlingsplanen for gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder[8], som alle understreger betydningen af at forebygge og bekæmpe forskelsbehandling (f.eks. ved at bekæmpe stereotyper og skævheder), håndhæve EU-retten og -principperne på dette område og forbedre dataindsamlingen.

Denne beretning fokuserer på anvendelsen af to EU-direktiver om ligestilling:

- **Direktivet om racelighed**[9], ifølge hvilket mennesker skal behandles lige med hensyn til beskæftigelse og erhvervsuddannelse, uddannelse, social beskyttelse, herunder social sikring, sociale goder, adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (herunder bolig) *uanset race og etnisk oprindelse*.

---

1 Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union. I artikel 10 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastsættes: "Ved udformningen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tilstræber Unionen at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering".

2 COM(2020) 152 final, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_da.

3 COM(2020) 565 final, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en.

4 Se hele pakken på: https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_da

5 COM(2020) 698 final, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_da.

6 COM(2020) 711 final, https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_da. I artikel 21, stk. 1, i chartret hedder det: "Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt".

7 COM(2021) 101 final, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes

8 COM(2021) 102 final, https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en.
Ud over alle de initiativer, der er angivet på listen, har Kommissionen meddelt, at den vil vedtage en EU-strategi mod antisemitisme i 2021.

9 Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22).

- **Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet**[10], ifølge hvilket alle skal behandles lige med hensyn til beskæftigelse og erhvervsuddannelse *uanset deres religion eller tro, handicap, alder og seksuelle orientering*.

Ifølge begge direktiver skal Kommissionen hvert femte år udarbejde en beretning om anvendelsen af dem[11]. Kommissionen har siden 2014 valgt at udarbejde en fælles beretning om disse to direktiver, da de anvender samme lovgivningsmæssige tilgang og har et identisk indhold.

For at få et godt kendskab til situationen på stedet gennemfører Kommissionen regelmæssigt Eurobarometer-opinionsundersøgelser om forskelsbehandling i EU[12]. Undersøgelser fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) er også kilde til nyttige tal og oplysninger om tendenser[13].

Der synes generelt at være en følelse af, at der kun er gjort få fremskridt i bekæmpelsen af forskelsbehandling siden 2014. Den almindelige befolkning anerkender, at forskelsbehandling er udbredt i EU[14], ligesom forskelsbehandling også opleves ofte i de fleste medlemsstater. Undersøgelser har vist, at næsten hver fjerde person fra etniske mindretal eller indvandrermindretal (24 %) havde følt sig udsat for forskelsbehandling i de foregående 12 måneder på et eller flere områder af deres liv på grund af deres baggrund[15]. I en Eurobarometerundersøgelse fra 2019 sagde ca. hver femte respondent (21 %), der havde følt sig forskelsbehandlet af en eller flere grunde i de foregående 12 måneder, at dette var sket på arbejdspladsen, og 13 %, når de søgte arbejde[16].

På den baggrund er det afgørende, at den lovgivning, der er baseret på EU's regler om ikkeforskelsbehandling, håndhæves korrekt på nationalt plan[17]. I forlængelse af tidligere beretninger om anvendelsen af direktiverne i 2006[18], 2008[19] og 2014[20] vil denne beretning:

---

[10] Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).

[11] Artikel 17 i direktiv 2000/43/EF og artikel 19 i direktiv 2000/78/EF.

[12] Senest Eurobarometerundersøgelse 493 om *forskelsbehandling i EU* (oktober 2019), https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251.

[13] Denne beretning bygger primært på undersøgelsesdata fra Eurobarometerundersøgelsen fra 2019 og forskellige FRA-undersøgelser fra før covid-19-krisen.

[14] Eurobarometerundersøgelse fra 2019. F.eks. mener 59 % af europæerne, at forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse er udbredt i deres land (sammenlignet med 64 % i 2015). For seksuel orientering, religion, handicap og alder er tallene henholdsvis 53 %, 47 %, 44 % og 40 %.

[15] Den Europæiske Unions anden undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling — udvalgte resultater (FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse, 2017), https://fra.europa.eu/da/publication/2020/den-europaeiske-unions-anden-undersoegelse-af-mindretal-og-forskelsbehandling.
Data fra 2008 fra FRA viste, at ca. en ud af tre (30 %) følte sig forskelsbehandlet på disse områder på grund af deres etniske tilhørsforhold.

[16] Eurobarometerundersøgelse fra 2019. Mange respondenter mente, at der fortsat forekommer forskelsbehandling i forbindelse med ansættelse — fordi de anses for at være for unge eller for gamle (47 %), på grund af handicap (41 %), fordi de er romaer (38 %), på grund af etnisk oprindelse generelt (32 %), fordi de giver udtryk for en religiøs overbevisning (28 %), eller på grund af seksuel orientering (22 %).

[17] Kommissionen har modtaget en række klager fra borgerne, hvoraf langt størstedelen vedrører individuelle sager om påstået forskelsbehandling snarere end en medlemsstats ukorrekte gennemførelse eller anvendelse af direktiverne. I sådanne tilfælde skal der primært søges retsmidler på nationalt plan.

[18] COM(2006) 643 final (om direktivet om racelighed).

[19] COM(2008) 225 final (om direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet).

- vurdere den *nuværende situation og udviklingen* siden 2014,
- udpege de *vigtigste spørgsmål og udfordringer* som følge af udviklingen på området ikkeforskelsbehandling
- fremhæve en række eksempler på *god praksis og gode initiativer*,
- forklare, hvordan sager *ved Den Europæiske Unions Domstol* (EU-Domstolen) har præciseret, hvordan direktiverne skal fortolkes,
- se på gennemførelsen af Kommissionens henstilling fra 2018 om *standarder for ligestillingsorganer*[21] i overensstemmelse med strategien for ligestilling af LGBTIQ-personer, den strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse og EU-handlingsplanen mod racisme (se navnlig bilaget om ligestillingsorganer).
- beskrive potentielle mangler i den beskyttelse, der sikres ved direktivet om racelighed, som angivet i EU-handlingsplanen mod racisme.

Beretningen bygger på oplysninger, som medlemsstaterne har sendt til Kommissionen[22], og høringer med det europæiske netværk for nationale ligestillingsorganer (Equinet)[23], FRA[24], arbejdsmarkedets parter[25] og civilsamfundsorganisationer[26]. Den trækker også på Kommissionens arbejde med at hjælpe med anvendelsen af direktiverne[27] og på relevante publikationer[28]. Den tager behørigt hensyn til Europa-Parlamentets relevante beslutninger[29] og undersøgelser[30].

---

20 COM(2014) 2 final (fælles beretning om de to direktiver).

21 C(2018) 3850 final.

22 I henhold til artikel 17 i direktivet om racelighed og artikel 19 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet skal medlemsstaterne hvert femte år meddele Kommissionen alle de oplysninger, den har brug for til at udarbejde en beretning. Alle medlemsstater undtagen to (HR og SE) besvarede det særlige spørgeskema, som Kommissionen havde udsendt til dette formål. Der blev ikke fremsendt et spørgeskema til Det Forenede Kongerige.

23 Equinets input er baseret på svar på et spørgeskema, der er sendt til alle nationale ligestillingsorganer, se: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/.

24 Benævnes i denne beretning "FRA's indlæg".

25 Der blev modtaget et bidrag fra BusinessEurope.

26 Der blev modtaget bidrag fra Age Platform Europe, Amnesty International, Det Europæiske Handicapforum, Det Europæiske Center for Romaers rettigheder og Den Europæiske Døveunion.

27 Såsom besvarelser af klager fra enkeltpersoner, andragender og skriftlige forespørgsler, navnlig fra Europa-Parlamentet, og tilrettelæggelse af arbejdet i gruppen på højt plan vedrørende ikkeforskelsbehandling, ligebehandling og mangfoldighed, herunder undergruppen om ligestillingsdata (hvor Kommissionen samler embedsmænd fra medlemsstaterne og landene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde for at udveksle oplysninger og synspunkter om den politiske udvikling på området ikkeforskelsbehandling, ligebehandling og mangfoldighed).

28 Herunder fra det europæiske netværk af juridiske eksperter på området ikkeforskelsbehandling, som bistår Kommissionen på området lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling, se https://www.equalitylaw.eu/publications.

29 F.eks. initiativbeslutning af 15. september 2016 om anvendelsen af direktiv 2000/78/EF (P8_TA-PROV(2016)0360). Beslutning af 10. marts 2021 om gennemførelse af Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv i lyset af FN's handicapkonvention (UNCRPD) (P9_TA-PROV(2021)0075).

30 Tymowski, J., The Employment Equality Directive — European implementation assessment (2016), https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2016)536346,

2. SPØRGSMÅL, DER ER FÆLLES FOR BEGGE DIREKTIVER

Direktiverne indeholder lignende bestemmelser om *begrebet forskelsbehandling* og om *retsmidler og håndhævelse*.

De fleste medlemsstater og interessenter, der blev hørt, nævnte ingen større vanskeligheder med fortolkningen af disse bestemmelser. Nogle anførte dog, at en række problemstillinger (fortsat) giver udfordringer[31], navnlig med hensyn til:

- rækkevidden af begrebet "forskelsbehandling" (se afsnit 2.1.)
- håndhævelse af rettigheder (se 2.2), f.eks. når det drejer sig om:
    - indberetning af klager (se 2.2.1.)
    - bevis for en sag (se 2.2.2)
    - beskyttelse mod repressalier (se 2.2.3)
    - anvendelse af passende sanktioner (se 2.2.4).

Bevidstgørelse og dialog med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer er afgørende for en effektiv gennemførelse af direktiverne (se 2.3). De nationale ligestillingsorganers arbejde (se 2.4) og tilgængeligheden af ligestillingsdata (se 2.5.) er tværgående spørgsmål, som er afgørende for at hjælpe ofre for forskelsbehandling og støtte, overvåge og fremme lovgivning om ligestilling og ikkeforskelsbehandling.

2.1. Begrebet "forskelsbehandling"

Begrebet "forskelsbehandling" omfatter *direkte og indirekte forskelsbehandling* samt *chikane*[32].

Nogle interessenter peger på en begrænset bevidsthed om og anvendelse af indirekte forskelsbehandling i national retspraksis. Nogle medlemsstater understreger endvidere, at de nationale domstole ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på chikane af andre grunde end køn.

EU-Domstolens seneste retspraksis har givet nyttig afklaring af begrebet indirekte forskelsbehandling[33]. Det europæiske netværk af juridiske eksperter på området ikkeforskelsbehandling vil udarbejde en rapport om anvendelsen af dette begreb i 2021 og ajourføre sin tidligere rapport[34] (fra 2008).

Anglmayer, I, Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD — European Implementation Assessment", 2020, på: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654206).

[31] Dette blev bekræftet af evalueringer af national lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling. Sådanne evalueringer fandt sted i BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI og SE.

[32] Jf. artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i begge direktiver om direkte og indirekte forskelsbehandling og artikel 2, stk. 3, om chikane. Direktiverne gør det muligt at definere chikane i overensstemmelse med national lovgivning og praksis. For at fastslå, at der er tale om forskelsbehandling (herunder chikane), er det ikke nødvendigt at bevise en hensigt. Dette gælder generelt på nationalt plan.

[33] Dom af 16. juli 2015, "CHEZ Razpredelenie Bulgaria" AD, C-83/14, EU:C:2015:480, dom af 14. marts 2017, Emag Handel, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

EU-Domstolen har endnu ikke taget stilling til fortolkningen (og afgrænsningen) af *chikane* i henhold til de to direktiver. I den nationale (rets-)praksis anvendes begrebet for flere former for adfærd, herunder fysisk og psykisk vold, intimidering, mobning og hadefuld tale[35]. I nogle EU-lande synes begrebet ikke at være undersøgt tilstrækkeligt af de nationale domstole.

Hvad angår begrebet "forskelsbehandling" har EU-Domstolen givet nyttig afklaring om forskellige situationer og begreber:

- *Forskelsbehandling af en kombination af grunde* — I 2016 anerkendte EU-Domstolen, at "forskelsbehandling [...] kan finde sted på grund af flere af de grunde", der er beskyttet i henhold til EU-retten. Domstolen fastslog imidlertid også, at der "findes [...] imidlertid ikke nogen ny kategori af forskelsbehandling som følge af en kombination af flere af disse grunde [...], som kan konstateres, når der ikke kan fastslås at foreligge forskelsbehandling på grund af de nævnte grunde isoleret set"[36].

  Eftersom "*intersektionel forskelsbehandling*" handler om forskelsbehandling på grundlag af en uadskillelig kombination af beskyttede grunde, snarere end én grund alene, anerkendte Domstolen ikke intersektionel forskelsbehandling som en beskyttet grund, da det i øjeblikket ikke har noget klart retsgrundlag i direktiverne[37]. Nogle interessenter understregede ikke desto mindre betydningen af både intersektionalitet og behovet for at bekæmpe forskelsbehandling af flere grunde mere effektivt[38].

  Kommissionen anerkendte vigtigheden af intersektionel forskelsbehandling og behovet for at inddrage dette fænomen i alle sine ligestillingsstrategier[39]. Den har også støttet en effektiv anerkendelse af *diskrimination af flere grunde* på nationalt plan ved at iværksætte undersøgelser[40] og arrangere et seminar, hvor regeringsembedsmænd kunne drøfte udfordringer og god praksis i forbindelse med håndteringen heraf i lovgivning og politikudformning[41].

- "*Forskelsbehandling på grund af tilknytning" (når en person eller gruppe stilles ringere på grund af deres tilknytning til en person eller gruppe, der har det*

---

35 I nogle EU-lande kan det kræve gentagne handlinger for, at det fastslås, at der er tale om chikane. Ét land har rapporteret om psykisk chikane (på arbejdspladsen) og beskrevet en proces, der omfatter *adskillige* former for adfærd over en bestemt tidsperiode. Et andet land har rapporteret om national lovgivning om chikane, der vedrører de grunde, der er omfattet af de to direktiver, og som kræver *gentagelse* af handlinger (i modsætning til sexchikane, som kun kræver én handling).

36 Dom af 24. november 2016, David L. Parris, C-443/15, EU:C:2016:897, præmis 80.

37 Forskelsbehandling kan være baseret på ét beskyttet forhold eller en kombination af (flere) grunde, der gør sig gældende separat ("additiv forskelsbehandling"), eller som er i samspil med hinanden på samme tid på en sådan måde, at de er uløseligt forbundne ("intersektionel forskelsbehandling").
Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder har defineret "forskelsbehandling af flere grunde" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) og "intersektionalitet" (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492) (på engelsk).
Betragtning 3 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet og betragtning 14 til direktivet om racelighed anerkender eksistensen af "forskelsbehandling af flere grunde".

38 Nogle medlemsstater (f.eks. DK, EL og ES) henviste til undersøgelser og spørgeskemaundersøgelser om dette spørgsmål.

39 Der findes en oversigt i det første afsnit i denne beretning.

40 Se f.eks.: https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb.

41 Seminaret blev tilrettelagt i samarbejde med det græske ministerium for arbejde, social sikring og social solidaritet og samlede medlemmerne af EU's gruppe på højt plan om ikkeforskelsbehandling, ligebehandling og mangfoldighed om emnet.

beskyttede personlige kendetegn) — CHEZ-sagen viste, at en person, der ikke var af romaoprindelse, kunne nyde beskyttelse, selv om hun ikke tilhørte "den pågældende race eller etnicitet, ikke desto mindre [blev udsat] for en ringere behandling eller [blev stillet] særlig ufordelagtigt af en af disse grunde"[42]. Det følger af sagen, at konstateringen af, at der foreligger forskelsbehandling, ikke afhænger af, om der foreligger et intimt eller nært forhold mellem det påståede offer og den gruppe, som den pågældende er knyttet til[43]. Mange medlemsstater anfører, at forskelsbehandling på grund af tilknytning er omfattet af national (rets-)praksis.

EU-Domstolen har endnu ikke udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet om "*forskelsbehandling på grund af opfattelse*" eller "*forskelsbehandling på grund af antagelse*", dvs. når forskelsbehandlingen skyldes *forkert tro* eller en *forkert opfattelse* af, at en person selv har et af de beskyttede kendetegn. I flere EU-lande er der en eksplicit beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af antagelse i henhold til national (rets-)praksis, selv om den er mindre end forskelsbehandling på grund af tilknytning.

2.2. Retsmidler og håndhævelse

2.2.1. Klageadgang

I henhold til direktiverne skal medlemsstaterne give alle, der mener sig krænket, *den fornødne retsbeskyttelse*[44].

Ud over generelle oplysningskampagner om ikkeforskelsbehandling har flere medlemsstater beskrevet specifikke initiativer til at lette rapporteringen. Nogle har til formål at *lette den økonomiske byrde* i forbindelse med retssager, f.eks. ved at:

- ✓ nedsætte retsafgifterne for sager om forskelsbehandling[45]
- ✓ indføre skatteincitamenter[46] og
- ✓ oprette fonde, der giver ofre for forskelsbehandling forhåndstilsagn om dækning af sagsomkostninger[47].

Andre former for *god praksis* omfatter:

- ✓ mulighed for rapportering online[48]
- ✓ forbedring af de lokale myndigheders, lokale mægleres eller lokalsamfundsorganisationers kapacitet og tilgængelighed[49]

---

42 CHEZ-dommen (fodnote 33), præmis 49 og 56, med henvisning til dom af 17. juli 2008, S. Coleman (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

43 Selv om det anerkendes, at der er tale om forskelsbehandling på grund af tilknytning, kan national praksis stadig være restriktiv på dette specifikke punkt.

44 Jf. artikel 7, stk. 1, i direktivet om racelighed og artikel 9, stk. 1, i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. I alle medlemsstater kan tvister om forskelsbehandling indbringes for domstolene. I nogle tilfælde kan sager også behandles ved udenretslige eller domstolslignende procedurer, f.eks. ved inspektorater eller specialiserede organer såsom ombudspersoner, menneskerettighedsinstitutioner eller ligestillingsorganer. Nogle medlemsstater foreslår også mægling og forlig.

45 F.eks. CZ og DK.

46 F.eks. BE og RO.

47 F.eks. IT.

48 F.eks. FR.

- ✓ oprettelse af let tilgængelige tvistbilæggelsesorganer[50]
- ✓ oprettelse af specialiserede juridiske rådgivningscentre[51] og
- ✓ etablering af netværk af politifolk og dommere, der er uddannet i spørgsmål om forskelsbehandling[52].

Rapporteringen om forskelsbehandling og antallet af klager er steget en smule siden rapporten fra 2014[53], men *underrapportering* er fortsat et problem. Undersøgelser viser af de, der følte sig forskelsbehandlet, har en tendens til ikke at melde hændelsen[54]. Derfor går mange hændelser under radaren, og ofrene har ingen adgang til nogen retsmidler[55]. Dette påvirker adgangen til domstolsprøvelse samt direktivernes virkning mere generelt. Mange medlemsstater påpeger ligestillingsorganernes vigtige arbejde på nationalt og lokalt plan for at løse problemet med forskelsbehandling og underrapportering, men ifølge undersøgelserne vil kun få melde et tilfælde af forskelsbehandling til sådanne organer[56].

Årsager til ikke at anmelde tilfælde af forskelsbehandling kan omfatte[57]:

- × tvivl om, hvorvidt der er chance for at vinde sagen
- × manglende kendskab til deres rettigheder, og/eller at der findes ligestillingsorganer[58],

---

49 F.eks. BE og FI.

50 F.eks. nedsatte Litauen i juli 2017 en kommission for arbejdskonflikter, som kan behandle arbejdskonflikter vedrørende forskelsbehandling i en let tilgængelig, ikke formel og hurtig procedure.

51 F.eks. IE. Et juridisk rådgivningscenter er et sted, hvor man kan få juridisk rådgivning og bistand i form af gratis retshjælp.

52 F.eks. FR.

53 FRA's indlæg.

54 For eksempel havde 14 % af LGB-respondenterne i FRA's LGBTI II-undersøgelse i EU i 2018 meldt det seneste tilfælde af forskelsbehandling på arbejdspladsen til nogen (FRA's indlæg, og se på: https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse viste, at 12 % af dem, der følte sig forskelsbehandlet på grund af race eller etnisk oprindelse, havde meldt det seneste tilfælde af forskelsbehandling til nogen. Ifølge EU-MIDIS II-undersøgelsen klagede de fleste til en arbejdsgiver (36 %), omkring 13 % af tilfældene blev indberettet til fagforeninger og personaleudvalg, mens 17 % blev meldt til politiet, når det handlede om adgang til en natklub eller bar. Kun 4 % af sagerne blev indgivet til et ligestillingsorgan. Tilsvarende viser resultaterne af FRA's undersøgelse om romaer og det rejsende folk fra 2019 (som blev gennemført i seks lande), at kun omkring 5 % af de respondenter, der havde følt sig forskelsbehandlet, havde meldt det seneste tilfælde til et ligestillingsorgan. Én ud af seks romaer og medlemmer af det rejsende folk (17 %) meldte det til politiet (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Ifølge undersøgelsen om grundlæggende rettigheder fra 2019 blandt den almindelige befolkning havde 9 % af respondenterne meldt det seneste tilfælde af forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet af en hvilken som helst grund. Af de respondenter, der havde meldt sådanne tilfælde, havde 12 % meldt det til et ligestillingsorgan eller en national menneskerettighedsinstitution og 24 % til en fagforening. Eurobarometerundersøgelsen fra 2019 (rettet mod den brede befolkning) viste, at 12 % af respondenterne ville, hvis de blev forskelsbehandlet, foretrække at indberette forskelsbehandling af nogen af de grunde, der var omfattet af undersøgelsen, til et ligestillingsorgan eller en ombudsmand. 35 % ville foretrække at melde det til politiet, mens 20 % ville fortælle det til en ven eller et familiemedlem.

55 Adgangen til effektive retsmidler er fastlagt i artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

56 Se fodnote 54.

57 Det fremgår af flere FRA-undersøgelser, at hovedårsagen til ikke at indberette en oplevelse med forskelsbehandling er den overbevisning, at intet ville ske eller ændre sig som følge heraf (FRA's indlæg).

- vanskeligheder med at fremlægge beviser og/eller
- frygt for repressalier.

Andre konkrete problemer, der kan hæmme *adgangen til domstolsprøvelse*[59] (som især rammer de mest sårbare eller marginaliserede grupper), omfatter:

- korte søgsmålsfrister
- procedurernes omkostninger, kompleksitet og varighed
- usikkerhed med hensyn til sagens udfald
- udsigten til et lavt erstatningsniveau[60] .

Organisationer som fagforeninger og ligestillingsorganer kan hjælpe ofre med at forfølge en sag individuelt, navnlig hvis de har *søgsmålskompetence*[61]. De kan også spille en vigtig rolle med hensyn til at støtte "strategiske retssager"[62] og/eller anvende kollektive retsmidler[63], navnlig da EU-Domstolen længe har anerkendt, at EU-retten også forbyder forskelsbehandling, hvor der ikke kan identificeres noget individuelt offer[64], f.eks. i forbindelse med en arbejdsgiver, der offentligt tilkendegiver en hensigt om at forskelsbehandle[65].

Nogle medlemsstater rapporterede, at organisationers søgsmålskompetence spiller en afgørende rolle i forbindelse med *kollektiv forskelsbehandling*, der rammer personer, der

---

58 Der findes flere oplysninger om information og kendskab til rettigheder i kapitel 2.3.1.

59 For at forbedre adgangen til domstolsprøvelse i hele EU har Kommissionen oprettet en europæisk e-justice-portal (https://e-justice.europa.eu/home.do).
Se også bilaget til beretningen fra 2014: *Know your rights — guidance to victims of discrimination*; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN.
Der findes flere oplysninger om FRA's arbejde med at klarlægge hindringer for adgangen til domstolsprøvelse og om evidensbaseret rådgivning om, hvordan man overvinder disse hindringer, på https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation.

60 Se afsnit 2.2.4.

61 "Søgsmålskompetence" henviser til retten eller evnen til at anlægge en retssag ved en domstol eller give møde for en domstol. I henhold til artikel 7, stk. 2, i direktivet om racelighed og artikel 9, stk. 2, i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet bør foreninger, organisationer og andre juridiske personer, der har en legitim interesse i at bekæmpe forskelsbehandling, med klagerens godkendelse kunne indtræde som part i tvister om forskelsbehandling på vegne af eller til støtte for klageren. Medlemsstaterne har skønsbeføjelser med hensyn til at fastsætte kriterier og betingelser for disse enheders søgsmålskompetence, og de retlige rammer varierer fra land til land.

62 "Strategiske retssager" henviser til anvendelsen af søgsmålsstrategier til at skabe sociale, juridiske eller politiske ændringer og anlægges ofte af civilsamfundsorganisationer og/eller advokater som en form for aktivisme.

63 "Kollektive retsmidler" henviser til en juridisk mekanisme, som:
(i) sikrer mulighed for, at to eller flere fysiske eller juridiske personer eller en repræsentativ enhed, som har ret til at anlægge et repræsentativt søgsmål, kollektivt kan kræve en ulovlig adfærd bragt til ophør,
(ii) tillader to eller flere fysiske eller juridiske personer, der hævder at have lidt skade i en situation med mange skadelidte, eller en enhed, der har ret til at anlægge et repræsentativt søgsmål, kollektivt at kræve erstatning.
Se Kommissionens henstilling 2013/396/EU om fælles principper for kollektive retsmidler i medlemsstaterne til opnåelse af pålæg, forbud eller erstatning i forbindelse med tilsidesættelse af rettigheder i henhold til EU-retten (EUT L 201 af 26.7.2013, s. 60).

64 Organisationer, der handler i offentlighedens interesse på egne vegne, kan indbringe en popularklage (actio popularis), uden at der er et bestemt offer, de skal støtte eller repræsentere.

65 Jf. dom af 10. juli 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, præmis 15.

ikke direkte eller umiddelbart kan identificeres[66]. Nogle ligestillingsorganer eller organisationer, der bistår ofre for forskelsbehandling, har også indbragt sager for EU-Domstolen

2.2.2. Bevisbyrde

For at gøre det lettere at fremlægge beviser i forbindelse med klager over forskelsbehandling[67] indeholder direktiverne bestemmelser om *omvendt bevisbyrde*[68]. Når en klager kan bevise omstændigheder, på grundlag af hvilke det kan formodes, at der umiddelbart synes at foreligge en sag om forskelsbehandling, påhviler det den indklagede at bevise, at princippet om ligebehandling ikke er blevet tilsidesat[69].

Nogle medlemsstaters højere domstole præciserede dette[70], mens andre medlemsstater ændrede deres lovgivning[71]. Nogle interessenter rapporterede imidlertid, at de nationale domstole stadig ikke altid anvender reglerne korrekt eller konsekvent, og at beviskravene kan variere i praksis.

Der er nogle situationer, hvor det er særlig vanskeligt at føre umiddelbare beviser, f.eks. for påstande om *indirekte forskelsbehandling*, hvor sagsøgeren skal godtgøre, at der foreligger faktiske omstændigheder, der giver anledning til en formodning om, at en bestemt foranstaltning eller praksis, der forekommer neutral, stiller visse personer særlig ufordelagtigt i forhold til andre. Indsamlingen af sådanne beviser er endnu mere kompliceret, når den påståede forskelsbehandling skyldes brugen af *kunstig intelligens*[72]. Selv når indirekte forskelsbehandling kan fastslås på grundlag af statistisk materiale[73], påpegede interessenterne desuden, at der var vanskeligheder med tilgængeligheden af og adgangen til *relevante statistiske data*, og hvordan domstolene anvender dem.

---

66 F.eks. IT.

67 Sagsøgerne skal ikke blot godtgøre, at de er blevet behandlet ringere, men også, at et beskyttet personligt kendetegn var årsagen til en sådan behandling.

68 Artikel 8 i direktivet om racelighed og artikel 10 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. Den omvendte bevisbyrde gælder for enhver retslig og/eller administrativ procedure (uanset hvem der indbringer sagen) og for alle former for forskelsbehandling, der er omfattet af direktiverne.

69 Se EU-Domstolens retspraksis på området i rapporten fra 2014.

70 F.eks. som indberettet af CZ, IT og HU.

71 F.eks. BE, BG, ES, FR, SI, SK og FI.

72 Flere medlemsstater (f.eks. BE, DK, DE, FR, LT og NL) påpegede risikoen for forskelsbehandling som følge af brugen af kunstig intelligens. AI-systemer kan være uigennemsigtige og meget komplekse og dermed hæmme adgangen til bevismateriale og mere generelt kontrollen med overholdelsen af lovgivningen om ikkeforskelsbehandling, se Kommissionens hvidbog om kunstig intelligens — en europæisk tilgang til ekspertise og tillid (COM(2020) 65 final), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf.

73 Det fremgår af betragtning 15 i til direktivet om racelighed, at bestemmelserne i national ret eller praksis "[...] i første omgang skulle sikre, at indirekte forskelsbehandling kan fastslås, bl.a. på grundlag af statistisk materiale eller på enhver anden måde". Yderligere oplysninger om indsamling af ligestillingsdata findes i afsnit 2.5.

2.2.3. Repressalier

De nationale retssystemer skal sikre beskyttelse mod *repressalier*[74] og tilbyde passende *retlige foranstaltninger mod repressalier*. Dette er afgørende for en effektiv gennemførelse af retten til ikke at blive forskelsbehandlet[75].

I nogle få medlemsstater synes en sådan beskyttelse dog at være begrænset i praksis. Det ser ud til, at beskyttelsen mod repressalier hovedsagelig finder anvendelse på beskæftigelsesområdet. Medlemsstaterne har forskellige retlige krav med hensyn til fastlæggelse af, hvem der har ret til beskyttelse — nogle dækker kun sagsøgere, ofre og vidner, mens EU-Domstolen udvider beskyttelsen til at omfatte enhver, der kan blive berørt af reaktionen fra den part, der er genstand for en klage eller en retssag[76]. Andre medlemsstater rapporterede om et bredt anvendelsesområde for beskyttelsen på nationalt plan, f.eks. for andre personer end offeret[77], såsom vidner, personer, der hjælper eller støtter offeret, enhver, der behandles mindre gunstigt på grund af nægtelse af forskelsbehandling, og personer, der udsættes for repressalier på grund af formodning eller tilknytning[78].

Kommissionen overvåger gennemførelsen af bestemmelsen om repressalier i lyset af EU-Domstolens Hakelbracht-dom[79]. Den traktatbrudsprocedure[80], der blev indledt mod Belgien for ikke at have gennemført (bl.a.) denne bestemmelse korrekt (i begge direktiver), blev senere afsluttet, men en anden procedure er stadig i gang og drejer sig om en lignende bestemmelse i direktiv 2006/54/EF[81].

2.2.4. Sanktioner

Medlemsstaterne skal fastsætte *effektive sanktioner, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning*, for overtrædelser af nationale

---

74 Det betyder, at medlemsstaterne skal beskytte enkeltpersoner mod ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som reaktion på en klage eller enhver form for retsforfølgning med det formål at sikre, at princippet om ligebehandling iagttages.

75 Artikel 9 og betragtning 20 i direktivet om racelighed. Artikel 11 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

76 For så vidt angår artikel 24 om repressalier i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23), har Domstolen i en fortolkning, der kan være relevant for forståelsen af "repressalier" i begge direktiver, præciseret, at "[...] den kategori af arbejdstagere, som kan nyde godt af den beskyttelse, [...] skal forstås bredt og omfatte alle arbejdstagere, som kan være genstand for viktimiseringsforanstaltninger [...], uden at denne kategori i øvrigt er afgrænset [...]. [Artikel 24] begrænser ikke beskyttelsen alene til de arbejdstagere, der har indgivet en klage, eller til deres repræsentanter, eller til dem, der overholder visse formelle krav, som betinger anerkendelse af en bestemt status, såsom en status af vidne [...]". Jf. dom af 20. juni 2019, Hakelbracht m.fl., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, præmis 26-30.

77 F.eks. F.eks. BG, DE, EE, IT, LT, PL og SI.

78 F.eks. i Bulgarien (lov om beskyttelse mod forskelsbehandling fra 2004, supplerende bestemmelse § 1.3.) defineres viktimisering som:

a) en mindre gunstig behandling af en person, der har truffet, formodes at have truffet eller sandsynligvis vil træffe foranstaltninger til beskyttelse mod forskelsbehandling,
b) en mindre gunstig behandling af en person, når en person, der har tilknytning til den pågældende, formodes at have truffet eller sandsynligvis vil træffe foranstaltninger til beskyttelse mod forskelsbehandling, eller
c) en mindre gunstig behandling af en person, der har nægtet at forskelsbehandle.

79 Hakelbracht-dommen (fodnote 76).

80 Citeret i rapporten fra 2014.

81 Se direktivets fulde titel i fodnote 76.

bestemmelser, der er vedtaget i overensstemmelse med direktiverne[82]. Direktiverne foreskriver ikke specifikke foranstaltninger og lader det være op til medlemsstaterne at træffe afgørelse om passende retsmidler til opfyldelse af de fastsatte mål[83]. Afhængigt af, hvilken retlig løsning der vælges, kan de antage forskellige former, f.eks. en bøde, erstatning, et påbud til den krænkende part om at udføre eller afholde sig fra visse handlinger, offentliggørelse af forseelser, krav om undskyldning eller pålæggelse af strafferetlige sanktioner[84].

EU-Domstolen har udstukket retningslinjer for, hvordan de retlige krav vedrørende sanktioner skal fortolkes, navnlig:

- retsmidlerne skal:
  - overholde proportionalitetsprincippet,
  - sikre en reel og effektiv retsbeskyttelse[85] og
  - have en reel afskrækkende virkning og forebygge yderligere forskelsbehandling, hvilket indebærer, at der pålægges sanktioner, selv om der ikke findes et identificerbart offer[86].
- Enhver økonomisk godtgørelse skal:
  - være passende i forhold til det lidte tab og den lidte skade
  - ikke være underlagt et maksimum, der er fastsat på forhånd[87]. og
- En rent symbolsk sanktion kan ikke anses for tilstrækkelig[88].

I praksis synes der fortsat at være problemer med gennemførelsen af direktiverne, f.eks. med hensyn til *erstatningslofter* og *sager uden identificerbare ofre*. Nogle nationale domstole har tendens til at fastsætte forholdsvis beskedne erstatninger, foretrække ikkeøkonomisk kompensation eller fastsætte erstatningsbeløb i den lavere ende af skalaen. Sådanne tendenser kan afholde ofre fra at anlægge sag eller kræve økonomisk erstatning i retten.

Kommissionen overvåger fortsat de standarder, der anvendes i forbindelse med anvendelsen af sanktioner og retsmidler i medlemsstaterne, selv om detaljerede oplysninger på nationalt plan er vanskelige at indsamle og ofte ikke er tilgængelige. Equinet udfører også et vigtigt arbejde på dette område[89].

---

82 Artikel 15 i direktivet om racelighed. Artikel 17 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

83 Jf. bl.a. dom af 31. maj 2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, præmis 61, dom af 17. december 2015, Arjona Camacho, sag C-407/14, ECLI:EU:C:2015:831, præmis 30.

84 Sanktionerne kan således omfatte økonomisk kompensation, men kan også være af ikkeøkonomisk karakter. Jf. f.eks. Asociaţia Accept-dommen (fodnote 83), præmis 68.

85 Jf. bl.a. Asociaţia Accept-dommen (fodnote 83), præmis 63.

86 Jf. Feryn-dommen (fodnote 65), præmis 38, Asociaţia Accept-dommen (fodnote 83), præmis 62. I flere medlemsstater (f.eks. AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO og SI) fastsættes det i den nationale lovgivning, at der (på visse betingelser) kan pålægges sanktioner, hvis der ikke findes et bestemt offer.

87 Jf. dom af 2. august 1993, Marshall, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, præmis 30-32.

88 Jf. Asociaţia Accept-dommen (fodnote 83), præmis 64.

89 Jf. Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015), https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/.

2.3. Information, dialog og integration af kønsaspektet

2.3.1. Oplysninger

I henhold til direktiverne skal medlemsstaterne *bringe direktivernes bestemmelser til de berørte personers kendskab*[90]. Mange medlemsstater, ligestillingsorganer, civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter anerkender betydningen af at øge bevidstheden og er ret aktive i denne henseende, f.eks. udarbejdelse af brochurer, vejledninger og undersøgelser, gennemførelse af generelle og målrettede kampagner og uddannelse.

Ikke desto mindre er *ringe kendskab til lovgivningen* om bekæmpelse af forskelsbehandling og eksistensen af ligestillingsorganer, der hjælper ofrene, fortsat store udfordringer i arbejdet med at bekæmpe forskelsbehandling. F.eks. rapporterer 71 % af medlemmerne af etniske mindretal og indvandrermindretal, at de ikke er bekendt med organisationer, der tilbyder støtte eller rådgivning til ofre for forskelsbehandling[91]. I modsætning hertil er den generelle befolknings bevidsthed om, at der findes en institution, der tilbyder støtte til ofre for forskelsbehandling på arbejdspladsen, relativt høj (61 %)[92].

For at bidrage til bevidstgørelsen gennemførte Kommissionen i 2019-2020 en *oplysningskampagne* om bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdspladsen[93]. Denne bestod af:

- En generel del, der øger bevidstheden om borgernes rettigheder og forpligtelser i henhold til EU's lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling.
- En målrettet del om arbejdsgivere og handicap, som omfattede:
    - afholdelse af seminarer i otte medlemsstater og
    - udarbejdelse af en vejledning om god praksis for virksomheder i hele EU, der ønsker at ansætte handicappede arbejdstagere[94].

Som et andet eksempel støttede Kommissionen mellem 2015 og 2016 lokale myndigheder i målrettede *kommunikationsaktiviteter for at bekæmpe forskelsbehandling og stereotyper i forbindelse med romaer*[95].

Kommissionen fortsatte også med at fremme informationsaktiviteter gennem sin støtte til Equinet[96] og European Equality Law Network[97], som offentliggør flashbannere, brochurer, rapporter og undersøgelser om centrale spørgsmål i forbindelse med direktiverne.

---

[90] Artikel 10 i direktivet om racelighed. Artikel 12 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.
[91] Fra EU-MIDIS II-undersøgelsen.
[92] FRA's indlæg.
[93] https://ec.europa.eu/social/EUvsDiscrimination
[94] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes
[95] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_en.
[96] https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/.
[97] https://www.equalitylaw.eu/

Desuden støtter Kommissionen *uddannelse* af dommere, advokater og andre fagfolk i fortolkningen og anvendelsen af direktiverne og gør dem fortrolige med nøglebegreber, bevismæssige spørgsmål og sanktioner for overtrædelser[98].

2.3.2. Dialog

I flere medlemsstater høres civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter, eller de inddrages aktivt i udarbejdelsen eller gennemførelsen af ligestillingslovgivning, -handlingsplaner og -strategier. Nogle medlemsstater giver ved lov mulighed for regelmæssig dialog eller regelmæssige forhandlinger om ligestilling med civilsamfundsorganisationer. Flere har nedsat rådgivende udvalg i deres nationale ligestillingsorganer, som samler civilsamfundsorganisationer og/eller arbejdsmarkedets parter[99].

Samtidig angiver nogle civilsamfundsorganisationer, at dialogen normalt er begrænset, eller at der slet ikke er nogen dialog. Andre har rapporteret om vanskeligheder med at arbejde ordentligt i nogle få medlemsstater som følge af restriktiv lovgivning[100] og problemer med adgang til finansiering, men også chikane.

Arbejdsmarkedets parter spiller en afgørende rolle i bekæmpelsen af forskelsbehandling og fremme af lighed og mangfoldighed på arbejdspladsen[101]. Fagforeninger og arbejdsgiverforeninger arbejder sammen ved at indgå kollektive overenskomster, udstede fælles tekster og retningslinjer og gennemføre projekter[102].

2.3.3. Integration af kønsaspektet

Begge direktiver indeholder et krav om, at Kommissionen skal aflægge rapport om foranstaltningernes indvirkning på kvinder og mænd[103] i overensstemmelse med princippet om integration af kønsaspektet[104].

---

98 Kommissionens meddelelse "Sikring af retfærdighed i EU — En EU-strategi for uddannelse af retsvæsenets aktører 2021-2024", COM(2020) 713 final. Kommissionen støtter også Det Europæiske Retsakademi (ERA). Se: https://www.era.int

99 F.eks. DE, IE, EL, ES, RO og FI.

100 Jf. dom af 18. juni 2020, Kommissionen mod Ungarn, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, om en ungarsk lov, der kræver, at civilsamfundsorganisationer, der modtager støtte fra udlandet, skal registreres som "organisationer, der modtager udenlandsk støtte".

101 Kommissionen støtter også EU-platformen for mangfoldighedschartres bestræbelser på at sætte civilsamfundsorganisationer, offentlige organer og private virksomheder i stand til at udveksle erfaringer og god praksis vedrørende nationale mangfoldighedschartre, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_en.

102 Undersøgelse om arbejdsmarkedets parters rolle i forbindelse med håndteringen af forskelsbehandling på arbejdspladsen, 2020, på: https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work.
Undersøgelse om fagforeningspraksis for ikke-forskelsbehandling og mangfoldighed, 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf.

103 Artikel 19, stk. 2, i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. Artikel 17, stk. 2, i direktivet om racelighed. Med hensyn til forskelsbehandling af flere grunde og intersektionel forskelsbehandling henvises til afsnit 2.1.

104 "Integration af kønsaspektet" indebærer, at man vurderer virkningen af EU's indsats på både kvinder og mænd og sørger for at foretage enhver nødvendig tilpasning, således at kvinder og mænd får lige stor

Nogle medlemsstater rapporterer om en generel forpligtelse til integration af ligestillingsaspektet i deres lovgivning. Andre forklarer, at køn indgår som en faktor i deres overordnede tilgang til intersektionalitet[105]. De lægger derfor særlig vægt på den mere sårbare situation for romakvinder og -piger, kvindelige migranter og kvinder med handicap.

2.4. Ligestillingsorganer

I overensstemmelse med direktivet om racelighed har alle medlemsstater udpeget et eller flere specialiserede organer, der skal være ansvarlige for at fremme ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. En række direktiver i EU's lovgivning om ligebehandling[106] har spillet en vigtig rolle i denne henseende, da kun 11 (ud af 27) medlemsstater havde oprettet et sådant organ inden vedtagelsen af dem. Selv om direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet ikke indeholder bestemmelser om oprettelse af et ligestillingsorgan, har næsten alle medlemsstaternes organer[107] også kompetence med hensyn til dette direktivs anvendelsesområde.

Direktivet om racelighed giver medlemsstaterne vide skønsbeføjelser med hensyn til, hvordan ligestillingsorganerne fungerer. Artikel 13 kræver kun, at de har visse minimumskompetencer:

- *bistå* ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager
- indlede *uvildige undersøgelser* af forskelsbehandling
- offentliggøre *rapporter og fremsætte henstillinger* om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

Da medlemsstaterne er ansvarlige for den faktiske gennemførelse af bestemmelserne, er der *forskelle mellem ligestillingsorganerne* med hensyn til deres mandat[108], beføjelser, struktur, lederskab, uafhængighed, ressourcer og effektivitet. Disse forskelle har ført til en *ulige håndhævelse af direktivet* i medlemsstaterne for så vidt angår beskyttelsens omfang og karakter og fremme af lighed og bevidstgørelse blandt den brede offentlighed og nationale institutioner.

Ikke desto mindre har ligestillingsorganerne i de fleste tilfælde vist sig at være afgørende for at fremme og håndhæve lovgivningen om ligebehandling. De har vist sig at være nødvendige og værdifulde institutioner for forandring på individuelt og institutionelt plan samt for samfundet som helhed.

---

fordel, og ulighed ikke opretholdes, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf.

105 F.eks. DK, IE, IT, LT, HU, PT og SI.

106 Se artikel 13 i direktivet om racelighed, artikel 12 i Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) og artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF.

107 Undtagen ES, FI og PT.

108 I nogle EU-lande kan ligestillingsorganet f.eks. være en del af en national menneskerettighedsinstitution.

Den 22. juni 2018 vedtog Kommissionen en *henstilling om standarder for ligestillingsorganer*[109], så de alle kan udnytte deres fulde potentiale. Som supplement hertil arrangerede Kommissionen i juni 2019 et *seminar om god praksis* med regeringsembedsmænd[110].

Ligestillingsorganer er af afgørende betydning for at sikre, at enkeltpersoner og grupper, der udsættes for forskelsbehandling, fuldt ud kan nyde godt af deres rettigheder. De bør derfor være i stand til effektivt at udføre de opgaver, de er blevet pålagt i henhold til EU-lovgivningen. Kommissionen har forpligtet sig til[111] at undersøge nærmere, i hvilken udstrækning medlemsstaterne har fulgt henstillingen fra 2018, med særligt fokus på ligestillingsorganernes rolle og uafhængighed.

Over to år efter vedtagelsen af henstillingen har fire medlemsstater erklæret, at de har til hensigt at ændre deres nationale bestemmelser om ligestillingsorganer for at følge op på nogle af henstillingerne, og omkring ti medlemsstater har allerede gjort det, f.eks. ved at øge budgettet. Flertallet rapporterer imidlertid enten ingen ændringer overhovedet eller ingen større reformer.

Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne beretning, indeholder en detaljeret analyse af *gennemførelsen af henstillingen*. Det konkluderes, at begrænset og ulige gennemførelse af henstillingen fortsat hindrer visse ligestillingsorganer i effektivt at spille deres rolle. I praksis fører dette til forskellige niveauer af beskyttelse mod forskelsbehandling i EU. Med henblik på at styrke ligestillingsorganernes rolle vil det være meget gavnligt at fortsætte med at udveksle god praksis og/eller vejledning på EU-plan og øge bevidstgørelsen. Erfaringerne med gennemførelsen af henstillingen viser imidlertid, at det ikke er tilstrækkeligt. Kommissionen vil derfor vurdere, om den inden 2022 skal fremsætte forslag til eventuel lovgivning for at styrke de nationale ligestillingsorganers rolle.

2.5. Dataindsamling

Ligestillingsdata er afgørende for at øge bevidstheden, bevidstgøre folk, kvantificere forskelsbehandling, vise tendenser over tid, bevise eksistensen af forskelsbehandling, evaluere gennemførelsen af ligestillingslovgivningen, påvise behovet for positiv særbehandling[112] og bidrage til evidensbaseret politikudformning[113].

Der er ikke noget generelt krav i direktiverne om at indsamle, analysere og anvende ligestillingsdata[114]. Direktivet om racelighed kræver imidlertid, at ligestillingsorganer

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Seminaret blev tilrettelagt i samarbejde med den svenske regering og samlede medlemmerne af EU's gruppe på højt plan vedrørende ikkeforskelsbehandling, ligebehandling og mangfoldighed, FRA, Equinet og nogle nationale ligestillingsorganer. Det gav mulighed for at opnå en fælles forståelse af henstillingen og fastlægge god praksis for dens gennemførelse.

[111] I EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025, den nye strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse og strategien for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025.

[112] Artikel 5 i direktivet om racelighed. Artikel 7 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

[113] Som bebudet i EU-handlingsplanen mod racisme vil Kommissionen iværksætte tiltag med henblik på at fremme en konsekvent tilgang til indsamling af ligestillingsdata, navnlig for så vidt angår data opdelt efter race eller etnisk oprindelse.

[114] Der findes en fuldstændig definition af ligestillingsdata i retningslinjerne for forbedring af indsamlingen og brugen af ligestillingsdata (*Guidelines on improving the collection and use of equality data*) (gruppen på højt plan vedrørende ikkeforskelsbehandling, ligebehandling og mangfoldighed,

gennemfører uafhængige undersøgelser, offentliggør uafhængige rapporter og fremsætter henstillinger om spørgsmål vedrørende racediskrimination (se ovenfor)[115].

Følgende vigtige skridt er taget på EU-plan for at afhjælpe manglen på ligestillingsdata og behovet for praktisk vejledning om indsamling af ligestillingsdata[116]:

- ✓ Kommissionen fremlagde en *række undersøgelser om ligestillingsdata*[117]
- ✓ Kommissionen støttede arbejdet i undergruppen om ligestillingsdata under EU's gruppe på højt plan om ikkeforskelsbehandling, ligebehandling og mangfoldighed[118], som udsendte:
  - *retningslinjer for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata på nationalt plan*[119], som fremhæver, at den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)[120] ikke er til hinder for indsamling af ligestillingsdata, herunder opdelt efter race og etnisk oprindelse, hvis det sker på passende vis[121]
  - et *kompendium om lovende praksis*[122] og
  - et *diagnostisk kortlægningsværktøj*[123]
- ✓ Kommissionens program for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab (REC) havde forbedring af indsamlingen af ligestillingsdata som en af sine prioriteter[124].

Mange medlemsstater rapporterede om god praksis for indsamling af ligestillingsdata[125], herunder:

- *inddragelse (og koordinering mellem) en række relevante aktører*, f.eks. statistiske kontorer, offentlige myndigheder og agenturer, inspektorater,

---

undergruppen om ligestillingsdata, juli 2018), s. 4, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

115 Artikel 13, stk. 2, i direktivet om racelighed.

116 Dette behov blev påpeget i rapporten fra 2014.

117 https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035.

118 Undergruppen består af repræsentanter for medlemsstaterne og Norge, Kommissionen, Eurostat og FRA. Den har til formål at hjælpe landene i deres bestræbelser på at forbedre indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata.

119 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf.

120 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

121 Jf. navnlig artikel 9, stk. 2, litra a), g) og j), og betragtning 26 i GDPR. Se også s. 7-8 i undergruppens retningslinjer (nævnt ovenfor i fodnote 114).

122 https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3

123 https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool.

124 De seneste indkaldelser er opført i bilaget til Kommissionens gennemførelsesafgørelse om finansiering af programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab og vedtagelsen af arbejdsprogrammet for 2019 og 2020 (C(2018) 7916 final af 29.11.2018, s. 20, og C(2019) 7824 final af 5.11.2019, s. 33). For både 2019 og 2020 har fem projekter underskrevet tilskudsaftaler under prioriteten "dataindsamling", som omfatter bidrag fra EU på højst mellem 100 000 og 200 000 euro for hvert projekt.

125 Desuden rapporterede mange medlemsstater udførligt om kvalitativ og kvantitativ forskning på nationalt plan i emner vedrørende ikkeforskelsbehandling og ligestilling.

universiteter, forskningscentre, civilsamfundsorganisationer, databeskyttelsesmyndigheder og den private sektor[126]

- *offentliggørelse af oplysninger om klager* modtaget af ligestillingsorganer, politi, offentlige tjenester, inspektorater og domstole samt om domme[127]
- *anvendelse af FRA's ekspertise* inden for dataindsamling[128]
- fremme indsamling og anvendelse af ligestillingsdata gennem *særlige projekter*[129]
- anvendelse af ligestillingsdata til at *undersøge og evaluere virkningen og effektiviteten* af lovgivningen om ikkeforskelsbehandling[130]
- anvendelse af *"mystery shopping"* og *situationsanalyser* til at undersøge mønstre for forskelsbehandling[131]
- inddragelse af mindretalsorganisationer i *indsamling og formidling* af ligestillingsdata[132]
- udvikling af statistiske data, der kan tjene som *bevis for indirekte forskelsbehandling*[133] og
- indsamling af *kønsopdelte ligestillingsdata i* folketællinger[134].

Ikke desto mindre betragter mange medlemsstater stadig manglen på ligestillingsdata som et problem på nationalt plan. Der er især *plads til forbedringer* med hensyn til oplysningernes regelmæssighed og sammenlignelighed[135], indsamlingen af data om klager og om tilfælde af forskelsbehandling (herunder sanktioner), indsamlingen af data

---

[126] Omkring halvdelen af svarene fra medlemsstaterne nævnte god praksis i denne henseende.

[127] F.eks. rapporteret af:
- Nederlandene (om klager til ligestillingsorganer, politi og tjenester til bekæmpelse af forskelsbehandling)
- Slovakiet (om domstole, der indberetter tvister om forskelsbehandling)
- Polen (om arbejdstilsynsmyndigheder, der offentliggør antallet af klager over forskelsbehandling).

Generelt indberettede medlemsstaterne ofte data om klager og/eller afgørelser i forbindelse med ligestillingsorganernes arbejde, men langt mindre om (offentliggørelse af) oplysninger om klager modtaget af politiet eller klager og/eller afgørelser modtaget af eller afsagt af domstole. Tjekkiet beskrev en særlig rapport fra sit ligestillingsorgan om ofres adgang til domstolsprøvelse, herunder antal og data om retssager. Luxembourg indberettede årlige tal for de retlige myndigheders domme i forbindelse med racediskrimination uden at præcisere, om disse oplysninger var blevet offentliggjort.

[128] Slovakiet hørte FRA om udarbejdelsen af et spørgeskema om forskelsbehandling. Finland tog udgangspunkt i FRA's aktiviteter for at harmonisere sine spørgsmål med henblik på indsamling af ligestillingsdata. Portugal analyserede sine nationale data i lyset af resultaterne af FRA's undersøgelser.

[129] Belgien nævnte et REC-finansieret projekt, der havde til formål at anvende nye værktøjer til indsamling og anvendelse af ligestillingsdata.

[130] F.eks. BE og FI.

[131] Rapporteret af Belgien. Situationsanalyser er en metode, der belyser forskelsbehandling ved at sammenligne par, f.eks. testansøgninger om en ledig stilling fra matchede par, hvor man bruger en identisk ansøgning, der kun adskiller sig på det punkt, der undersøges (f.eks. alder).

[132] F.eks. FI og IT.

[133] F.eks. LT.

[134] Polens nationale folke- og boligtælling i 2021 dækkede oplysninger som nationalitet, etnicitet og handicap. Irlands folketælling i 2021 omfattede et spørgsmål om etnicitet.

[135] Algoritmer kan være nyttige til at afsløre forskelsbehandling, f.eks. ved at vise mønstre i, hvordan mennesker behandles mere ufordelagtigt.

opdelt efter race eller etnisk oprindelse, private aktørers (herunder arbejdsgiveres) indsamling af data og samarbejdet mellem alle berørte parter.

3. SPØRGSMÅL, DER SPECIFIKT VEDRØRER DIREKTIVET OM RACELIGHED

Et omfattende retsbeskyttelsessystem mod forskelsbehandling kræver, at det sikres, at der ikke er huller i denne beskyttelse. 20 år efter vedtagelsen af direktivet om racelighed præsenteres der ifølge EU's handlingsplan mod racisme også potentielle mangler i den beskyttelse, som direktivet giver.

Underrapportering om forskelsbehandling er fortsat et problem[136], og indsamlingen af data om klager og om tilfælde af forskelsbehandling er endnu ikke blevet forbedret[137]. Dette gør det vanskeligt at foretage en grundig vurdering af de områder af hverdagen, hvor folk oplever forskelsbehandling i praksis.

Undersøgelser foretaget af FRA viser, at mennesker i hele EU regelmæssigt i vid udstrækning oplever forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Blandt de områder, der er omfattet af direktivet om racelighed, har FRA's data gjort det klart, at beskæftigelse er det område, hvor der er flest tilfælde af forskelsbehandling på grund af etnisk baggrund eller indvandrerbaggrund[138]. Dette omfatter situationer, hvor folk "søger arbejde" eller "på arbejdspladsen".

3.1. Begrebet "etnisk og racemæssig oprindelse"

Direktivet om racelighed definerer ikke begrebet "race eller etnisk oprindelse"[139]. Domstolen har udstukket retningslinjer for fortolkningen af begrebet "etnisk oprindelse"[140]. Mere specifikt anerkendte Domstolen i CHEZ-dommen, at begrebet "etnisk oprindelse" "bygger på den opfattelse, at samfundsgrupper bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested[141]". Hvorvidt det er et spørgsmål om race eller etnisk oprindelse, kan således afgøres på grundlag af forskellige karakteristika, herunder *sprog, religion, oprindelse, hudfarve og nationalitet*. Da data fra FRA viser, at en persons

---

136 Se ovenfor i kapitel 2.2.1. om klageadgang.

137 Se ovenfor i kapitel 2.5. om dataindsamling.

138 Der findes flere oplysninger i FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse, s. 34.
Med hensyn til adgang til arbejdsmarkedet har nogle medlemsstater også rapporteret om særlige bekymringer for mennesker af afrikansk afstamning.

139 Direktivet yder beskyttelse til alle, herunder tredjelandsstatsborgere. Samtidig anføres det, at ulige behandling på grundlag af *nationalitet*, som skyldes tredjelandsstatsborgeres og statsløse personers *retsstilling*, ikke er omfattet (jf. artikel 3, stk. 2, og betragtning 13).

140 En sådan vejledning findes ikke, når det drejer sig om fortolkningen af begrebet "racemæssig oprindelse". Nogle medlemsstater henviser ikke til "race" eller "racemæssig oprindelse" i national lovgivning for at undgå skadelige gruppegeneraliseringer. Denne bekymring ligger også til grund for sjette betragtning til direktivet, hvoraf det fremgår, at EU "[...] afviser teorier, der søger at fastslå, at der findes forskellige menneskeracer".

141 CHEZ-dommen (fodnote 33), præmis 46. Jf. også dom af 6. april 2017, Jyske Finans A/S, C-668/15, EU:C:2017:278, præmis 17. Ved udarbejdelsen af denne definition tog Domstolen hensyn til de definitioner, der er anvendt i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, nærmere bestemt i dommene i sagerne Nachova m.fl. mod Bulgarien [GC], nr. 43577/98 og 43579/98, EMRK 2005-VII, og Sejdić og Finci mod Bosnien-Hercegovina [GC], nr. 27996/06 og 34836/06, præmis 43-45 og 50, EMRK 2009 (jf. CHEZ-dommen, præmis 46).

hudfarve og/eller religion udgør specifikke udløsende faktorer for etnisk eller racemæssig forskelsbehandling, er dette af stor praktisk relevans[142].

I Jyske Finans-dommen understregede EU-Domstolen, at en persons *fødeland* også kan betragtes som en relevant faktor[143]. Den præciserede imidlertid, at dette ikke kan accepteres som et *tilstrækkeligt* kriterium. En persons fødeland ville alene "være en af de specifikke faktorer, der gør det muligt at antage, at en person tilhører en etnisk gruppe, uden på nogen måde at være afgørende i denne henseende"[144]. Ifølge Domstolen er forskelsbehandling, der foretages af et kreditinstitut udelukkende på grundlag af en persons fødeland (i mangel af andre faktorer), ikke tilstrækkelig til at begrunde en påstand om forskelsbehandling på grund af "etnisk oprindelse". For at fastslå indirekte forskelsbehandling skal man derfor identificere en *specifik etnisk gruppe*, der er blevet stillet ufordelagtigt i forhold til andre grupper. Efter Domstolens opfattelse kan en påstand om, at en persons fødeland "med større sandsynlighed generelt vil berøre personer af 'en bestemt etnisk oprindelse' i forhold til 'andre personer', ikke [...] tiltrædes"[145].

EU-Domstolen bekræftede sin tilgang i sin dom i Maniero-sagen, som vedrørte et uddannelsesstipendium, der kun var tilgængeligt for personer, der havde bestået en tysk juridisk statseksamen, og ikke for personer, der havde bestået en tilsvarende eksamen i andre lande. I overensstemmelse med sin argumentation i Jyske Finans-sagen fastslog Domstolen, at ingen specifik etnisk gruppe kunne anses for at være stillet mere ufordelagtigt end andre[146].

I forbindelse med deres rapportering om anvendelsen af direktivet om racelighed henledte flere medlemsstater opmærksomheden på den beskyttelse, der ydes på nationalt plan mod forskelsbehandling på grund af hudfarve, fødested, sprog, afstamning eller national oprindelse. Grunde såsom farve, sprog og fødsel er udtrykkeligt nævnt i artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.[147] Chartret finder anvendelse inden for EU-rettens anvendelsesområde, og artikel 21 er blevet anerkendt som havende direkte horisontal virkning[148]. Ved fortolkningen af begrebet etnisk oprindelse har EU-Domstolen fremhævet vigtigheden af at sikre effektiv beskyttelse af retten til lighed og ikkeforskelsbehandling som fastsat i chartrets artikel 21[149]. Selv om Domstolen fastslog, at direktivets anvendelsesområde ikke kan defineres indskrænkende, har den dog gjort det klart, at det ikke skal udvides til at omfatte forskelsbehandling af andre grunde end dem, der er udtømmende opregnet i direktivet[150].

---

142 FRA's indlæg.

143 Jyske Finans-dommen (fodnote 141), præmis 18. Denne sag vedrørte et kreditinstitut, der anmodede en dansk statsborger, der er født i Bosnien-Hercegovina, om at fremlægge supplerende dokumentation for identitet, uden at der stilles krav herom for danske statsborgere, der er født i Danmark.

144 Jyske Finans-dommen (fodnote 141), præmis 18 og 20.

145 Jyske Finans-dommen (fodnote 141), præmis 34-35.

146 Dom af 15. november 2018, Heiko Jonny Maniero, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, præmis 47 og 48.

147 Denne bestemmelse indeholder desuden en *åben* liste over grunde til forskelsbehandling.

148 Jf. dom af 25. maj 2018, Vera Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257.

149 Jf. CHEZ-dommen (fodnote 33), præmis 42, 55 og 56.

150 Jf. f.eks. dom af 11. juli 2006, Sonia Chacón Navas, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.

3.2. Anvendelsesområde

I denne forbindelse er det relevant at minde om, at artikel 19 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som udgør direktivets retsgrundlag, kun giver EU-lovgiveren beføjelse til at bekæmpe forskelsbehandling inden for rammerne af de beføjelser, som traktaterne tillægger Unionen.

Artikel 3 i direktivet om racelighed henviser til beskæftigelse og erhverv, social beskyttelse/sociale goder, uddannelse og adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, herunder bolig.

Inden for dette anvendelsesområde finder direktivet også anvendelse på forskelsbehandling som følge af brug af *kunstig intelligens*[151].

For så vidt angår beskæftigelse, finder direktivet anvendelse på vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmæssig beskæftigelse, adgang til alle typer af og niveauer for erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse samt beskæftigelse og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn. Der er dog en undtagelse, hvorefter ulige behandling, som er baseret på en egenskab i forbindelse med race eller etnisk oprindelse, ikke udgør forskelsbehandling, hvis den pågældende egenskab udgør et regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav[152]. Det betyder f.eks., at en caster gerne må lede efter en skuespiller af en bestemt race til at spille en rolle i en film.

Direktivet dækker alle former for almen og erhvervsfaglig uddannelse, offentlig og privat, religiøs og sekulær, fra førskoleundervisning til videregående uddannelse. I Maniero-dommen præciserede EU-Domstolen, hvad "uddannelse" omfatter. Når man læser direktivet i lyset af dets målsætning om at fremme ligestilling, fortolkede det begrebet bredt, således at det omfatter *adgang til uddannelse* og *fjernelse af relevante finansielle hindringer*. Tildeling af finansielle ydelser, der er tæt forbundet med en persons deltagelse i uddannelsesprojekter, er således omfattet af direktivets anvendelsesområde[153].

Direktivet om racelighed omfatter adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, som er tilgængelige for offentligheden. Betydningen af *begrebet "tjenesteydelser"* er taget fra artikel 57 i TEUF — de skal udgøre en økonomisk aktivitet, dvs. normalt udføres mod betaling og navnlig omfatte aktiviteter af industriel eller kommerciel karakter.

Direktivet finder anvendelse, uanset om de varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, leveres i den offentlige eller den private sektor. *Offentlige* tjenesteydelser er således kun omfattet, for så vidt som de svarer til betydningen af en "tjenesteydelse" i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 57 TEUF, som beskrevet ovenfor.

---

[151] Den 19. februar 2020 offentliggjorde Kommissionen hvidbogen om kunstig intelligens, hvori den skitserede vejen til et lovgivningsforslag baseret på en menneskecentreret tilgang, som Kommissionen vil fremlægge i 2021. Yderligere oplysninger om algoritmisk forskelsbehandling findes i andre relevante publikationer: FRA (2020), "Getting the future right — Artificial intelligence and fundamental rights" (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights), FRA (2018), "#BigData: Discrimination in data-supported decision making" (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

[152] Se direktivets artikel 4.

[153] Heiko Jonny Maniero-dommen (fodnote 146).

Tjenesteydelser i direktivets forstand omfatter f.eks. boliger[154] eller levering af elektricitet[155]. Sundhedsydelser er omfattet som et aspekt af den sociale sikring, men kan også være omfattet af anvendelsesområdet for tjenesteydelser, men kun hvis de leveres mod betaling af et organ, der arbejder med gevinst for øje[156].

Lovgiveren medtog imidlertid ikke foranstaltninger fra den offentlige sektors side, som indebærer "udøvelse af offentlig myndighed" (f.eks. af politiet, myndigheder, der afslører svig, eller strafferetlige og civilretlige myndigheder) uden noget element af "levering af tjenesteydelser" i direktivets materielle anvendelsesområde[157]. Direktivet finder f.eks. ikke anvendelse, når en person standses eller chikaneres af politiet på grund af vedkommendes racemæssige eller etniske baggrund[158].

Henvisningen til varer og tjenesteydelser, der er "tilgængelige for offentligheden", er et begreb, der undertiden rejser spørgsmål. Betingelsen om "tilgængelige for offentligheden" omfatter situationer, hvor tilbuddet om at levere en bestemt vare eller tjenesteydelse er blevet fremsat offentligt (f.eks. gennem en annonce i en avis eller på et offentligt tilgængeligt websted eller på en seddel i et vindue), men ikke dem, der kun tilbydes til kredsen af familiemedlemmer.

3.3. Romaerne er blandt de grupper, der er mest berørt af forskelsbehandling

Flere medlemsstater og interessenter anførte, at romaerne[159] er særligt berørt af forskelsbehandling, hovedsagelig inden for uddannelse, adgang til beskæftigelse og boliger (dette er på linje med FRA's undersøgelser[160]). Romasamfundene oplever også alvorlige problemer med hensyn til kendskab til rettigheder og adgang til klage og domstolsprøvelse[161]. Covid-19-pandemien har ramt romaerne uforholdsmæssigt hårdt,

---

[154] "Bolig" er ikke defineret i direktivet. Det nærmere indhold af denne term er indtil videre stort set ikke blevet testet.

[155] CHEZ-dommen (fodnote 33), præmis 43.

[156] Jf. FRA's håndbog om europæisk lovgivning om ikkeforskelsbehandling, 2018, s. 134, herunder henvisninger til Domstolens retspraksis.

[157] Dom af 12. maj 2011, Runevič-Vardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, præmis 45, 47 og 48. Domstolen bemærkede, at Rådet i forbindelse med det forberedende arbejde med direktivet ikke accepterede en ændring foreslået af Europa-Parlamentet, som ville udvide dets anvendelsesområde til at omfatte "enhver offentlig instans' udøvelse af sine funktioner, herunder politi, immigrationsmyndigheder og retlige myndigheder".

[158] I en undersøgelse blandt etniske mindretal og indvandrermindretal sagde 14 %, at de var blevet standset af politiet i de 12 måneder, der gik forud for undersøgelsen. Af dem, der blev standset inden for denne periode, mente 40 %, at det seneste tilfælde skyldtes deres etniske baggrund eller indvandrerbaggrund (FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse, s. 69). Blandt respondenter, der oplevede hadmotiveret chikane, sagde 3 %, at gerningsmanden var politibetjent eller grænsevagt (FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse, s. 17).

[159] Irland henviser også til "det rejsende folk" (en nomadisk etnisk gruppe, hvis medlemmer lever efter en række traditioner). Selv om de undertiden sidestilles med romaer på grund af deres (tidligere) nomadiske traditioner og lignende former for forskelsbehandling og social udstødelse, er de ikke sprogligt forbundet.

[160] En FRA-undersøgelse fra 2020 gennemført i seks lande viste, at 60 % af romaerne og medlemmerne af det rejsende folk havde følt sig udsat for forskelsbehandling på grund af deres baggrund som roma eller rejsende folk i de foregående fem år. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf.

[161] Interessenterne har rapporteret om særligt ringe kendskab til rettigheder i romasamfundet.

hvilket yderligere forværrer ulighederne, navnlig inden for uddannelse, sundhedspleje og beskæftigelse[162].

For at tackle disse udfordringer har medlemsstaterne rapporteret om specifikke politiske tiltag, forskning og kampagner. Efter sin evaluering af EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020[163] udsendte Kommissionen en styrket og reformeret *strategiramme for romaer for ligestilling, integration og deltagelse* for 2020-2030[164]. I en struktur med tre søjler supplerer den den socioøkonomiske integration af romaer ved at fremme ligestilling og deltagelse. Bedre dataindsamling er et vigtigt aspekt af initiativet[165].

Den nye ramme ledsages af et forslag til Rådets henstilling om romaernes ligestilling, integration og deltagelse. Et af de centrale mål er en effektiv gennemførelse af direktivet om racelighed ved at forebygge og bekæmpe forskelsbehandling af romaer. Den indeholder anbefalinger til bekæmpelse af sigøjnerhad og opfordrer medlemsstaterne til at øge inddragelsen af og samarbejdet med nationale ligestillingsorganer og civilsamfundsorganisationer i bestræbelserne på at nå disse mål.

Kommissionen har siden 2014 indledt traktatbrudsprocedurer mod tre medlemsstater for segregering af romabørn på skoler[166]. Disse procedurer er endnu ikke afsluttet.

4. SPØRGSMÅL, DER SPECIFIKT VEDRØRER DIREKTIVET OM LIGEBEHANDLING PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

Medlemsstaterne påpegede ingen større vanskeligheder med fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet i 2014-2020, men nævnte nogle vanskeligheder med nogle af de begreber, der indgår i begge direktiver[167]. Nogle interessenter fokuserede især på spørgsmålet om tilpasninger i rimeligt omfang af personer med handicap, herunder med hensyn til udfordringer med at forstå dette begreb, anvende det i praksis og få passende vejledning i denne henseende. Nogle få interessenter foreslog at udvide forpligtelsen til tilpasninger i rimeligt omfang til at omfatte andre grunde til forskelsbehandling end handicap.

Der er i øjeblikket ingen verserende overtrædelsesprocedurer i forbindelse med direktivet. EU-Domstolen har imidlertid afsagt en lang række domme i præjudicielle

[162] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf.

[163] Rapport om evalueringen af EU-rammen for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020 (COM(2018) 785 final).

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_da

[165] Det foreslås, at fremskridt med hensyn til at nå målene i den strategiske ramme for romaer overvåges ved hjælp af en fælles EU-indikatorramme, der tager hensyn til de enkelte landes særlige forhold. En oversigt over en portefølje af sådanne indikatorer findes i FRA's overvågningsramme for en EU-strategiramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse: mål og indikatorer, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf.

[166] CZ, HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1823, punkt 5), SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_5950, punkt 4).

[167] Se kapitel 2 ovenfor.

sager indgivet af flere medlemsstaters nationale domstole vedrørende forskelsbehandling af alle de grunde, der er omfattet af direktivet[168].

4.1. Anvendelsesområde

EU-Domstolen har afsagt flere vigtige domme om *anvendelsesområdet* for direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

Den har præciseret[169], at begrebet "vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse" i artikel 3, stk. 1, litra a), kan omfatte en *arbejdsgivers offentlige udtalelser*, også selv om der ikke foreligger en ansættelsesprocedure, forudsat at de faktisk vedrører en virksomheds ansættelsespolitik. Sagen vedrørte en advokats offentlige udtalelser om, at han aldrig ville ansætte homoseksuelle kandidater[170]. Fortolkningen påvirkes ikke af den eventuelle begrænsning af udøvelsen af ytringsfriheden.

I en anden dom fastslog EU-Domstolen[171], at direktivet finder anvendelse på en *beskatningsordning*, der har til formål at fremme unges adgang til erhvervsuddannelse, hvorved den skattemæssige behandling af udgifter til erhvervsuddannelse varierer alt efter den pågældendes alder. I en anden sammenhæng i C-sagen[172] fastslog Domstolen imidlertid, at en national lovgivning om en tillægsskat på alderspensionsindkomsten ikke er omfattet af direktivets materielle anvendelsesområde. Denne lovgivning vedrører ikke "løn", men skattesatsen, som ligger uden for ansættelsesforholdet[173].

Domstolen har bekræftet sin praksis om, at de *grunde til forskelsbehandling*, der er nævnt i direktivets artikel 1, er udtømmende opregnet og ikke omfatter faggruppen[174] eller karakteren af de berørte personers arbejdsforhold[175].

4.2. Religion

For første gang siden vedtagelsen af direktivet havde EU-Domstolen mulighed for at udstede vigtige domme om bestemmelserne om *forskelsbehandling på grund af religion*.

I Achbita-sagen[176] fortolkede Domstolen "religion" i bred forstand, således at det omfatter borgernes frihed til at give udtryk for deres religiøse overbevisning offentligt. Den fastslog, at en intern regel i en privat virksomhed, der forbyder synlige politiske, filosofiske eller religiøse symboler på arbejdspladsen, ikke udgør direkte forskelsbehandling, forudsat at den finder anvendelse på alle arbejdstagere på samme måde. En sådan tilsyneladende neutral regel kan imidlertid udgøre indirekte forskelsbehandling, medmindre den er objektivt begrundet ud fra hensigtsmæssigheden og nødvendigheden. En politik om politisk, filosofisk og religiøs neutralitet kan udgøre et legitimt mål.

---

[168] Omkring 50 domme siden 2014. 10 præjudicielle sager verserer stadig.
[169] Dom af 23. april 2020, *Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI*, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.
[170] Fortolkningen af dette begreb, som præciseret af EU-Domstolen i forbindelse med direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet, kan også være relevant analogt for fortolkningen af direktivet om racelighed, hvis anvendelsesområde også omfatter "vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse".
[171] Dom af 10. november 2016, de Lange, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.
[172] Dom af 2. juni 2016, C, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.
[173] Dom af 24. september 2020, YS mod NK AG (C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.
[174] Dom af 8. oktober 2020, FT (C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810).
[175] Dom af 17. marts 2017, Milkova, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198.
[176] Jf. Achbita-dommen (fodnote 33).

I Bougnaoui-dommen[177] fastslog Domstolen, at en arbejdsgiver uden en neutralitetspolitik ikke kan kræve, at en arbejdstager ikke bærer islamisk hovedtørklæde på arbejdspladsen efter ønske fra en kunde. En sådan behandling udgør ikke et "regulært og afgørende erhvervsmæssigt krav" som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1, på grund af karakteren af arbejdstagerens erhvervsaktiviteter eller den sammenhæng, hvori sådanne aktiviteter udøves.

To andre domme fra EU-Domstolen[178] vedrørte fortolkningen af direktivets artikel 4, stk. 2, som indeholder en undtagelse fra princippet om forbud mod forskelsbehandling for så vidt angår kirker eller andre organisationer, hvis etik er baseret på religion eller tro. Domstolen fastslog, at de nationale domstole skal gøre erhvervsmæssige krav, der stilles af organisationer, hvis etik er baseret på religion eller tro, til genstand for en *effektiv domstolskontrol*. Kravene skal være nødvendige og objektivt påkrævet ved karakteren af eller betingelserne for udøvelsen af den erhvervsmæssige aktivitet henset til den pågældende kirkes eller organisations etik. De må ikke omfatte betragtninger, som ikke vedrører denne etik eller denne kirkes eller organisations ret til selvstændighed, og de skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Domstolen forventes at finjustere sin retspraksis yderligere i to verserende sager, nemlig C-804/18 og C-344/20[179]. Sidstnævnte sag rejser også et spørgsmål om begrebet "tro". En række medlemsstater har udtalt, at de ville hilse en yderligere præcisering af begrebet gennem EU's retspraksis velkommen.

4.3. Seksuel orientering

Under hensyntagen til de mål og grundlæggende værdier, der ligger til grund for direktivet, præciserede Domstolen betingelserne for, at homofobiske offentlige *udtalelser* udgør forskelsbehandling[180]. Udtryk for diskriminerende holdninger i forbindelse med en arbejdsgivers ansættelse kan afholde personer fra at søge en stilling.

I en anden dom[181] bemærkede Domstolen, at medlemsstaterne frit kan regulere *ægteskab mellem personer af samme køn* eller en alternativ form for juridisk anerkendelse af deres forhold og fastsætte datoen for et sådant ægteskabs virkning. Den konkluderede, at en bestemmelse i Irland, hvorefter retten til en efterladteydelse var betinget af, at der var indgået et registreret partnerskab, inden medlemmet af en erhvervstilknyttet pensionsordning fyldte 60 år, ikke udgjorde forskelsbehandling på grund af seksuel orientering, selv om den nationale lovgivning ikke tillod registrerede partnerskaber, før partnerne nåede denne alder.

4.4. Handicap

Nogle få interessenter nævnte nogle udfordringer i forbindelse med fortolkningen af begrebet "handicap". I denne forbindelse gav EU-Domstolen nyttig afklaring ved at henvise til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (UNCRPD), som blev godkendt på vegne af Det Europæiske Fællesskab af Rådets afgørelse 2010/48/EF

[177] Dom af 14. marts 2017, Bougnaoui, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.
[178] Jf. Vera Egenberger-dommen (fodnote 148), Dom af 11. september 2018, IR, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.
[179] Verserende sag, Wabe, C-804/18, verserende sag, S.C.R.L., C-344/20.
[180] Jf. dommen i Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI (fodnote 169).
[181] Jf. David L. Parris-dommen (fodnote 36).

og som siden sin ikrafttræden, dvs. den 3. maj 2008, er blevet en integreret del af EU's retsorden. Domstolen fastslog, at begreberne "handicap" og "langvarig" begrænsning af en persons arbejdsevne skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele EU[182].

Begrebet "handicap" henviser til en begrænsning, der navnlig skyldes langvarige fysiske, mentale eller psykiske skader, som i samspil med forskellige barrierer kan forhindre den berørte person i fuldt og effektivt at deltage i erhvervsmæssig aktivitet på lige fod med andre arbejdstagere. Domstolen præciserede i sin Z-dom[183], at den omstændighed, at man ikke kan få et barn på traditionel vis[184], principielt ikke i sig selv er en hindring for adgang til beskæftigelse. I FOA-dommen[185] fastslog den, at selv om fedme i sig selv ikke udgør et "handicap", kan det under visse omstændigheder opfylde betingelserne i direktivet og dermed være omfattet af det.

Der skal tages hensyn til handicappede arbejdstageres særlige situation og behov ved vurderingen af, om de stilles mere ufordelagtigt end andre, eller om nationale foranstaltninger opfylder proportionalitetskriteriet. I Ruiz Conejero-sagen[186] fastslog Domstolen således, at handicappede er udsat for en yderligere risiko for at være fraværende på grund af en sygdom, der har sammenhæng med deres handicap, og er således udsat for en højere risiko for at kumulere fraværsdage på grund af sygdom og dermed for at nå de grænser, der er fastsat i loven. Domstolen konkluderede, at dette kan stille handicappede arbejdstagere ufordelagtigt og således medføre en indirekte forskellig behandling på grund af handicap. Ved vurderingen af proportionaliteten af de omhandlede nationale foranstaltninger fastslog Domstolen endvidere, at der ikke bør bortses fra den risiko, at handicappede generelt oplever større vanskeligheder end ikke-handicappede arbejdstagere ved en tilbagevenden til arbejdsmarkedet[187].

I en anden dom fastslog Domstolen, at hvis en arbejdsgiver ikke undersøgte, om der kunne foretages tilpasninger i rimeligt omfang (direktivets artikel 5), udgør afskedigelse af en handicappet arbejdstager på grundlag af kriterier, der fastsættes af arbejdsgiveren (lav produktivitet, mindre fleksibilitet i virksomhedens stillinger og en høj fraværsprocent), indirekte forskelsbehandling på grund af handicap. I den forbindelse henviste Domstolen til artikel 2 i FN's konvention om handicappedes rettigheder, ifølge hvilken nægtelse af tilpasninger er en form for forskelsbehandling[188].

I en nylig dom fortolkede Domstolen begrebet "forskelsbehandling" (direktivets artikel 2) og fastslog, at ligebehandlingsprincippet har til formål at beskytte en arbejdstager, der har et handicap, mod enhver forskelsbehandling på grund af dette handicap, ikke blot i

---

182 Dom af 1. december 2016, Daouidi (C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917).

183 Dom af 18. marts 2014, Pérez (C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159).

184 Sagen vedrørte en kvinde, som ikke kunne gennemføre en graviditet på grund af en sjælden sygdom. Hendes arbejdsgiver nægtede at give hende orlov med løn svarende til barselsorlov eller adoptionsorlov efter fødslen af et barn gennem en surrogataftale.

185 Dom af 18. december 2014, FOA (C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463).

186 Dom af 18. januar 2018, Ruiz Conejero, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. Denne sag vedrørte en national (spansk) lovgivning, der på visse betingelser tillod afskedigelse af en arbejdstager med den begrundelse, at hans samlede fravær – omend berettiget – havde overskredet de grænser, der er fastsat i lovgivningen.

187 Ruiz Conejero-dommen (fodnote 186).

188 Dom af 11. september 2019, DW mod Nobel, (C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703).

forhold til arbejdstagere, der ikke har handicap, men også i forhold til arbejdstagere, der har handicap[189].

4.5. Alder

Størstedelen af EU-Domstolens domme vedrørende direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet vedrører aldersbetinget forskelsbehandling[190]. Selv om medlemsstaterne gennemførte direktivet korrekt, opstod der flere spørgsmål om forenelighed med hensyn til specifikke nationale love. Ved vurderingen af disse undersøgte Domstolen navnlig:

- *situationernes sammenlignelighed*[191]
- om der muligvis eksisterer en *objektiv og neutral faktor*, der ikke er knyttet til alder[192]
- *legitimiteten af det eller de forfulgte mål*[193] og
- *hensigtsmæssigheden/proportionaliteten af de anvendte midler*[194].

Under henvisning til *retten til at arbejde*, der er nedfældet i artikel 15, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder, lagde Domstolen særlig vægt på ældre arbejdstageres deltagelse i arbejdsstyrken og dermed i det økonomiske, kulturelle og sociale liv og bemærkede, at fastholdelse af dem fremmer mangfoldighed[195]. Den anerkendte dog også, at medlemsstaterne kan føre en social- eller beskæftigelsespolitik, der har til formål at fremme unge arbejdstageres adgang til arbejdsmarkedet. Det påhviler de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at finde en rimelig balance mellem de forskellige hensyn[196]. Ved vurderingen af, om den omhandlede nationale lovgivning er forholdsmæssig, har Domstolen anerkendt, at der kan tages hensyn til den omstændighed, at udelukkelsen fra arbejdsmarkedet berører pensionister, hvis arbejdsliv er ophørt, og som modtager alderspension. Den fastslog, at det tilkommer den nationale ret, som har fremsendt anmodningen om præjudiciel afgørelse, at efterprøve, om udelukkelsen er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde.

Flere sager vedrørte forskelsbehandling på grund af alder med hensyn til *løn*. I nogle nationale love om lønninger i den offentlige sektor blev alder brugt som erstatning for anciennitet[197]. Andre tog ikke hensyn til anciennitet før det fyldte 18. år ved beregningen

---

189 Dom af 26. januar 2021, Szpital Kliniczny *(*C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64).

190 Se i denne forbindelse Liu, K., og O'Cinneide, C., "The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC (European Commission 2019)", side 60 ff.

191 F.eks. dom af 1. oktober 2015, O (C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643), dom af 7. februar 2019, Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

192 F.eks. ansættelsesdatoen, jf. dom af 14. februar 2019, Horgan and Keegan, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

193 F.eks. dom af 19. juli 2017, Abercrombie (C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566).

194 F.eks. dom af 2. april 2020, CO (C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272).

195 CO-dommen (fodnote 194).

196 Ibid. Sagen vedrørte en national lovgivning, der som hovedregel forbød offentlige administrative myndigheder at tildele visse stillinger til pensionister.

197 F.eks. dom af 19. juni 2014, Specht (forenede sager C-501/12 til C-506/12, C-540/12 og C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005).

af lønnen[198]. I visse tilfælde har de lovændringer, der havde til formål at afhjælpe situationen, faktisk forværret forskelsbehandlingen[199].

Domstolen præciserede også betydningen af "regulære og afgørende erhvervsmæssige krav" i to sager vedrørende den maksimale aldersgrænse for ansættelse af politi under hensyntagen til de pågældende stillingers særlige karakter[200].

5. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

EU-Domstolen har udarbejdet nyttig vejledning om flere bestemmelser og har således afklaret visse fortolkningsspørgsmål. Både på nationalt plan og EU-plan er der taget vigtige initiativer til at anvende bestemmelserne om ikkeforskelsbehandling bedre i praksis.

Disse initiativer har ført til en vis positiv udvikling, bl.a. med hensyn til dataindsamling. Samtidig er der fortsat store bekymringer, såsom ofrenes frygt for gengældelse, lave og forskellige erstatningsniveauer, mangel på beviser og ringe bevidsthed om rettigheder og støttemekanismer (f.eks. ligestillingsorganer). *Disse udfordringer bidrager alle til underrapportering af forskelsbehandling.*

Opfølgende foranstaltninger til håndtering af de udfordringer, der peges på i denne beretning, kan omfatte følgende:

- *tættere overvågning* fra medlemsstaternes side af direktivernes gennemførelse, navnlig med hensyn til beskyttelse mod repressalier og anvendelse af sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Kommissionen vil tilbyde støtte i denne henseende, f.eks. ved at iværksætte en *undersøgelse om sanktioner*
- fortsætte indsatsen på nationalt plan og EU-plan for at:
    - *øge bevidstheden* i den brede offentlighed og blandt dem, der er særligt udsat for risiko for forskelsbehandling, navnlig om deres rettigheder og de eksisterende støttemekanismer,
    - støtte projekter, hvor Kommissionen fortsat vil fremme ligestilling og støtte ofre gennem EU's finansieringskanaler, herunder programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier (CERV) og programmet for retlige anliggender
    - tilbyde regelmæssig *information og uddannelse* til politiske beslutningstagere, dommere og advokater om lovgivning om ikkeforskelsbehandling, herunder centrale spørgsmål såsom indirekte forskelsbehandling, chikane, bevisbyrden, sanktioner og algoritmisk forskelsbehandling og
- tilskyndelse til *dataindsamling* på nationalt plan med fokus på statistikker, klager, domme, sanktioner og opdeling efter ligestillingsfaktorer (herunder dem, der anses for potentielt følsomme, såsom etnisk eller racemæssig oprindelse). For at

[198] F.eks. dom af 11. november 2014, Schmitzer (C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359)
[199] F.eks. dom af 8. maj 2019, Leitner (C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375).
[200] Dom af 13. november 2014, Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371, dom af 15. november 2016, Sorondo, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

sikre datasammenlignelighed over tid og mellem regioner/lande er en koordineret tilgang på EU-plan fortsat afgørende[201].

I alle disse bestræbelser er *ligestillingsorganerne* centrale partnere. En yderligere styrkelse af deres synlighed, deres rolle og deres effektive og uafhængige funktion er afgørende som analyseret i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne beretning. Fortsat udveksling af god praksis på EU-plan og bevidstgørelse vil også være meget gavnligt, bl.a. med henblik på forebyggelse. Som allerede bebudet[202] vil Kommissionen derudover vurdere, om den inden 2022 skal fremsætte forslag til eventuel lovgivning for at styrke de nationale ligestillingsorganers rolle.

Alle berørte parter, herunder fagforeninger, arbejdsgivere og deres sammenslutninger samt civilsamfundsorganisationer, spiller en vigtig rolle inden for deres respektive kompetenceområder. For at udnytte direktivernes fulde potentiale vil Kommissionen fortsat samarbejde med medlemsstaterne, ligestillingsorganer, FRA, civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter for at sikre systematisk beskyttelse af ofre for forskelsbehandling.

Forholdene har ændret sig siden vedtagelsen af direktivet om racelighed den 29. juni 2000, bl.a. på grund af teknologiske fremskridt. Trods udfordringerne som følge af manglende indberetning af forskelsbehandling er erfaringerne med forskelsbehandling på grund racemæssig eller etnisk oprindelse fortsat udbredte i EU af en lang række årsager, herunder stereotyper og fordomme. Der er behov for en yderligere vurdering for at fastslå forbindelsen mellem den vedvarende racediskrimination, der opleves i EU, og mulige mangler ved håndhævelsen af EU-reglerne. Det vil også gøre det muligt at se på eventuelle mangler i lovgivningens anvendelsesområde og dækning. Sammenhængen mellem direktivet om racelighed og andre relevante EU-instrumenter bør også analyseres. Der bør indsamles data om de områder, hvor der forekommer tilfælde af forskelsbehandling, bl.a. hvor de retshåndhævende myndigheder eventuelt diskriminerer. En sådan vurdering, der bl.a. kræver en høring af alle relevante interessenter, ville tjene til at indhente solide data af god kvalitet til at dokumentere den racemæssige forskelsbehandling, der opleves på stedet.

[201] Som bebudet i EU's handlingsplan til bekæmpelse af racisme vil Kommissionen afholde en rundbordsdiskussion om ligestillingsdata, der samler de vigtigste interessenter.

[202] I EU-handlingsplanen mod racisme, den nye strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse og strategien for ligestilling af LGBTIQ-personer 2020-2025.