EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.7.2026
COM(2026) 364 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet om likabehandling oavsett ras) och av rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling (direktivet om likabehandling i arbetslivet)

1. INLEDNING

Direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet (*direktiven*) ([1]) är hörnstenarna i EU:s arbete med att bygga upp en jämlikhetsunion. Direktivet om likabehandling oavsett ras föreskriver att personer ska likabehandlas när det gäller anställning och yrkesutbildning, utbildning, socialt skydd (inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård) samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (inklusive bostäder) oavsett ras eller etniskt ursprung. Direktivet om likabehandling i arbetslivet föreskriver att personer ska likabehandlas i fråga om anställning och yrkesutbildning oavsett deras religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuella läggning.

Genom direktiven genomförs de grundläggande värden som finns med i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen. Sedan 2000 har direktiven haft avgörande betydelse för att alla människor ska kunna delta fullt ut i det ekonomiska, kulturella och sociala livet, utan diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning.

Ett viktigt utvecklingssteg under denna period har varit det som Europeiska unionens domstol (*domstolen*) genom sin rättspraxis gjort för att klargöra de grundläggande begreppen i icke-diskrimineringslagstiftningen. Framför allt har domstolen, genom de många förhandsavgöranden den utfärdat på begäran av nationella domstolar, avsevärt ökat skyddet mot diskriminering runtom i EU. Medlemsstaterna uppger sig ha haft minimala svårigheter med att genomföra grundprinciperna i EU:s icke-diskrimineringslagstiftning, och det visar att domstolen åstadkommit ökad tydlighet med sina avgöranden.

Men över 25 år efter att direktiven antogs **medför alltjämt arbetet med att se till att enskilda personer verkligen kan åtnjuta sin rätt till icke-diskriminering och likabehandling betydande utmaningar**.

Vart femte år måste kommissionen lämna information om tillämpningen av direktiven till Europaparlamentet och rådet ([2]). Denna rapport uppfyller det kravet, samtidigt som den visar vilka framsteg som gjorts och de fortsatta svårigheter som finns med att tillämpa icke-diskrimineringslagstiftningen och se till att den följs. Rapporten omfattar perioden från 2021 till 2025 och beskriver utvecklingen sedan den förra rapporten, som offentliggjordes i mars 2021 ([3]).

Denna rapport är en uppföljning av EU:s handlingsplaner och strategier för jämlikhet, i synnerhet EU:s strategi mot rasism 2026–2030 ([4]) och jämlikhetsstrategin för hbtqi+-personer 2026–2030 ([5]). I de strategierna betonas att det är en prioritering för

([1]) EGT L 180, 19.7.2000, s. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj; EGT L 303, 2.12.2000, s. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj.

([2]) Se artikel 17.1 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 19.1 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([3]) COM(2021) 139 final och SWD(2021) 63 final av den 19 mars 2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – SV – EUR-Lex och EUR-Lex – 52021SC0063 – SV – EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final av den 20 januari 2026, EUR-Lex – 52026DC0012 – SV – EUR-Lex.

([5]) COM(2025) 725 final av den 8 oktober 2025, EUR-Lex – 52025DC0725 – SV – EUR-Lex. Se även andra relevanta strategier: COM(2020) 620 final av den 7 oktober 2020, EUR-Lex –52020DC0620 –

kommissionen att säkerställa att EU:s antidiskrimineringslagstiftning tillämpas effektivt. De lyfter också fram betydelsen av effektiva sanktioner mot diskriminering. Rapporten är en central åtgärd för att genomföra det åtagande som finns i strategin mot rasism: att säkerställa att direktivet om likabehandling oavsett ras genomförs effektivt, framför allt genom att sätta verkställighet och tillämpning vid algoritmisk diskriminering i fokus. I rapporten diskuteras också hur direktiven tillämpas mot strukturell diskriminering.

Utsatta personer rapporterar sällan diskriminering till institutioner. Enligt diverse undersökningar ([6]) utförda av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) ligger rapporteringsfrekvensen på 5–11 %. Denna underrapportering beror främst på att de utsatta personerna inte tror att det leder till någon åtgärd eller förändring om de rapporterar diskriminering ([7]).

Samtidigt som det saknas tilltro till de processer och system som finns för att rapportera diskriminering, finns det en uppfattning att framstegen för att bekämpa diskriminering varit begränsade ([8]) sedan den förra rapporten om direktiven.

Befolkningen i stort tycker fortfarande att diskrimineringen är utbredd i EU ([9]). Av dem som deltog i EU:s undersökning om minoriteter och diskriminering 2022 (EU-MIDIS III) svarade 50 % att de känt sig diskriminerade på någon grund ([10]) under de fem åren före undersökningen. Bara erfarenheterna av rasdiskriminering ([11]) har ökat mellan 2016 och 2023 ([12]).

Redan i den förra rapporten om tillämpningen av direktiven lyftes flera viktiga frågor fram. Till dessa hörde utsatta personers rädsla för repressalier, otillräckliga ersättningsnivåer, svårigheter att samla in bevis samt utsatta personers bristande medvetenhet om deras rättigheter och de stödtjänster som finns för dem, till exempel

---

SV – EUR-Lex; COM(2021) 101 final av den 3 mars 2021, EUR-Lex – 52021DC0101 – SV – EUR-Lex, COM(2026) 113 final av den 5 mars 2026, EUR-Lex – 52026DC0113 – SV – EUR-Lex. , COM(2026) 541 final av den 6 maj 2026, EUR-Lex 52026DC0541 – SV – EUR-Lex.

([6]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, *LGBTIQ Equality at a Crossroads – Progress and challenges*, *Roma in 10 European Countries – Main results – Roma survey 2021*, *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2021–2025.

([7]) 38 % av dem som deltog i EU-MIDIS III-undersökningen, 39 % av dem som deltog i undersökningen om judar, 49 % av dem som deltog i LGBTQI III-undersökningen, 30 % av dem som deltog i 2021 års undersökning om romer.

([8]) FRA (se not 6).

([9]) Se Europeiska kommissionen, Eurobarometer 2023 om diskriminering i EU.

([10]) Diskriminering på minst en av följande grunder: hudfärg, etniskt ursprung eller invandrarbakgrund, religion eller religiös övertygelse, ålder, kön/genus, funktionsnedsättning, sexuell läggning samt könsidentitet eller könsuttryck.

([11]) Vid undersökningen menades med rasdiskriminering diskriminering på minst en av följande tre grunder: hudfärg, etniskt ursprung eller invandrarbakgrund, samt religion eller religiös övertygelse.

([12]) FRA, *Being Black in the EU – Experiences of people of African descent*, *Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims*, s. 44, *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, s. 59, *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, s. 77.

genom likabehandlingsorgan. Det påpekades även att jämlikhet främjas olika mycket inom allmänheten och de nationella institutionerna, beroende på medlemsstat.

Med den tidigare rapporten som utgångspunkt ges i denna nya rapport en översikt av de kvarvarande och nya svårigheter som finns, de framsteg som gjorts och den goda praxis som använts vid tillämpningen av direktiven sedan 2021.

Under rapporteringsperioden har EU vidtagit konkreta åtgärder för att förbättra tillämpningen av direktiven och se till att de följs. Först och främst har EU sedan den förra rapporten antagit direktiven om likabehandlingsorgan ([13]) för att stärka de nationella organ som ansvarar för att främja jämlikhet och förebygga och bekämpa diskriminering – ett arbete som bland annat består i att erbjuda diskriminerade individer och grupper bättre hjälp med att få tillgång till rättslig prövning.

Enligt direktiven måste medlemsstaterna fastställa effektiva, avskräckande och proportionella sanktioner vid diskriminering. För att stödja medlemsstaterna beställde kommissionen **en studie om lagstiftningen om och tillämpningen av sanktioner vid diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung eller religion**. Det framkom av studien att det rättsliga skyddet och det långsiktiga förebyggandet av diskriminering undergrävs av att sanktionerna är svaga och symboliska. Där framhölls att det behövs effektivare sanktioner som ger utsatta personer full kompensation och underlättar varaktiga lösningar. Samtidigt är rättstillämpare och civilsamhälle i behov av ett kraftfullare efterlevnadsramverk och en kapacitetsuppbyggnad.

Mot bakgrund av den senaste tekniska utvecklingen, däribland **ökningen av automatiserade system och system med artificiell intelligens (AI)**, analyseras i rapporten även hur icke-diskrimineringslagstiftningen tillämpas i medlemsstaterna i fall av algoritmisk diskriminering. Studien visar att det finns ett behov av att bygga upp kapaciteten och upprätta mekanismer för ändamålsenligt samarbete mellan olika tillsynsorgan.

Denna rapport bygger på resultaten av riktade samråd ([14]). Genom särskilt anpassade frågeformulär fick kommissionen in bidrag från alla medlemsstater och olika berörda parter och institutioner, däribland EU:s byrå för grundläggande rättigheter, Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE), elva likabehandlingsorgan, två av arbetsmarknadens parter, 17 civilsamhällesorganisationer samt det europeiska nätverket för likabehandlingsorgan (Equinet). Den statistik som nämns i denna rapport bygger på de svaren.

Denna rapport är inriktad på effektiv tillämpning och kontroll av efterlevnaden av EU:s icke-diskrimineringslagstiftning, och framhåller därför betydelsen av

([13]) EUT L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj, EUT L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj.

([14]) Mellan maj och juli 2025 genomförde kommissionen riktade samråd med hjälp av ett frågeformulär online. Det innehöll både specialanpassade frågor om genomförandet av direktiven, och öppna frågor där de medverkande kunde ta upp eventuella ytterligare funderingar. Frågeformulären distribuerades till alla medlemsstater, likabehandlingsorganen i varje medlemsstat, de europeiska arbetsmarknadsparter som rådfrågades enligt artikel 154 i EUF-fördraget, samt 57 civilsamhällesorganisationer. De berörda parterna uppmuntrades att dela frågeformuläret med relevanta parter på lokal, regional och nationell nivå.

– likabehandlingsorgan,

– effektiva, avskräckande och proportionerliga sanktioner,

– förbättrad tillgång till rättslig prövning och bevis för utsatta personer,

– berörda parters handlingskapacitet och samarbeten, och

– domstolens rättspraxis.

De ”viktigaste punkterna” som läggs fram i början av varje avsnitt är sammanfattningar av rapportens huvudsakliga resultat. I extra textrutor finns exempel på lovande förfaringssätt.

2. GENOMFÖRANDE AV DE CENTRALA ÅTGÄRDER SOM FASTSTÄLLDES I DEN TIDIGARE RAPPORTEN

I den tidigare rapporten betonades att det är viktigt att likabehandlingsorganen blir mer synliga, stärks i sin roll och fungerar mer oberoende, för att hantera problemen med att tillämpa och säkerställa efterlevnaden av direktiven. Detta har lett till att man, efter kommissionens förslag, antagit direktiven om likabehandlingsorgan. Kommissionen konstaterade också att det behövs noggrannare övervakning vad gäller effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner, och gav samtidigt stöd på det området. I följande kapitel undersöks genomförandet av dessa viktiga åtgärder.

De viktigaste punkterna

– Direktiven om likabehandlingsorgan är tänkta att stärka likabehandlingsorganens mandat, oberoende, resurser och befogenheter. I detta ingår att utöka deras ansvarsområde så att det omfattar de grunder och områden som direktivet om likabehandling i arbetslivet täcker.

– Likabehandlingsorganen måste ha de verktyg och resurser som krävs för att förebygga och motverka diskriminering, däribland strukturell sådan.

– Likabehandlingsorganen måste ha befogenheter att agera i domstolsförfaranden till stöd för utsatta personer eller på deras vägnar, eller i sitt eget namn för att försvara allmänintresset.

– Låga sanktioner och ineffektiv tillämpning av sanktionerna är de främsta flaskhalsarna i sanktionssystemen.

– Genom att konsolidera lagstiftningen och införa framåtblickande sanktioner kan man förbättra sanktionssystemen.

2.1. Starkare likabehandlingsorgan – en ny drivkraft för att se till att EU:s icke-diskrimineringslagstiftning följs

Likabehandlingsorgan är nödvändiga för att säkerställa efterlevnaden av EU:s icke-diskrimineringslagstiftning. Fram till 2024 gav direktivet om likabehandling oavsett ras bara likabehandlingsorganen befogenhet att på ett oberoende sätt bistå personer

som utsätts för diskriminering och att genomföra och offentliggöra sina egna undersökningar, rapporter och rekommendationer ([15]).

I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljde den förra rapporten om tillämpningen av direktiven ([16]) påpekade kommissionen att medlemsstaterna har olika ambitions- och prestationsnivåer. Några av de största övergripande problemen var likabehandlingsorganens otillräckliga resurser i fråga om finansiering och personal, den begränsade kännedomen om likabehandlingsorganen, liksom deras begränsade oberoende och rättsliga ställning.

Av den anledningen antog EU direktiven om likabehandlingsorgan, för att säkerställa att alla likabehandlingsorgan senast i juni 2026 är bättre rustade att bekämpa diskriminering, bistå utsatta personer och främja jämlikhet.

I direktiven om likabehandlingsorgan utökas likabehandlingsorganens ansvarsområde till att omfatta diskriminering på grund av ålder, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning eller sexuell läggning på arbetslivsområdet. Dessförinnan hade likabehandlingsorganen mandat enligt EU-lagstiftningen att främja, analysera, övervaka och stödja likabehandling av alla personer enbart på grund av ras eller etniskt ursprung samt kön.

Enligt direktiven om likabehandlingsorgan måste dessutom medlemsstaterna säkerställa att likabehandlingsorganen är oberoende och förse dem med de personella, tekniska och ekonomiska resurser de behöver. Dessa resurser måste göra det möjligt för likabehandlingsorganen att genomföra alla sina uppgifter och utöva alla sina befogenheter i relation till alla diskrimineringsgrunder och på alla diskrimineringsområden.

Slutligen har likabehandlingsorganens uppgifter och befogenheter blivit betydligt mer omfattande. Deras mandat får inte längre begränsas till att hantera diskriminering. De måste också ha befogenhet att vidta förebyggande åtgärder, även när det gäller diskriminering på grund av ålder, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning eller sexuell läggning, på arbetslivs- och yrkesutbildningsområdet.

För att ta itu med strukturella aspekter av diskrimineringen och bidra till social förändring ([17]) kommer likabehandlingsorganen att ägna sig åt verksamhet som syftar till att öka medvetenheten och som är av förebyggande och främjande karaktär ([18]). Sådan verksamhet kan innefatta utbyte av god praxis, positiv särbehandling, rapportering om strukturella problem, integrering av en jämställdhetsprincip bland offentliga och privata aktörer, samt tillhandahållande av relevant utbildning, information, rådgivning, vägledning och stöd åt sådana aktörer.

Enligt direktiven om likabehandlingsorgan måste medlemsstaterna ge likabehandlingsorganen befogenheter för rättstvister ([19]). Tidigare varierade

([15]) Se t.ex. artikel 13.2 i direktivet om likabehandling oavsett ras.

([16]) SWD(2021) 63 final, 19.3.2021, EUR-Lex – 52021SC0063 – SV – EUR-Lex.

([17]) Se skäl 23 i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([18]) Se artikel 5 och artikel 17 c i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([19]) Se artikel 10 i rådets direktiv (EU) 2024/1499. Särskilt måste medlemsstaterna säkerställa att ett likabehandlingsorgan har åtminstone en av följande rättigheter att agera i domstolsförfaranden: a) Rätten

befogenheterna för rättstvister avsevärt för sådana organ runtom i EU. Med de nya standarderna på plats kommer samtliga grupper som är skyddade i EU-lagstiftningen att kunna söka stöd från likabehandlingsorganen på de områden som omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras och av direktivet om likabehandling i arbetslivet.

I synnerhet gör direktiven om likabehandlingsorgan att medlemsstaterna kan ge likabehandlingsorganen befogenhet att stödja insatser för både enskild och kollektiv prövning ([20]). Medlemsstaterna får utse likabehandlingsorgan som ska agera till stöd för en eller flera utsatta personer eller på deras vägnar, eller i sitt eget namn för att bekämpa diskriminering i allmänhetens intresse. Det kan t.ex. vara nödvändigt på grund av att fallen är ofta förekommande, av allvarlig natur eller medför ett behov av rättsligt klarläggande. Var och en av dessa faktorer skulle kunna tyda på att diskrimineringen är strukturell eller systematisk till sin karaktär ([21]).

Likabehandlingsorganen kommer att fortsätta utföra sin centrala uppgift att bistå personer som är utsatta för rasdiskriminering eller etnisk diskriminering, bland annat genom att svara på alla klagomål om diskriminering ([22]). Den uppgiften kommer nu att utökas till personer som utsätts för diskriminering i arbetslivet på grund av ålder, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning eller sexuell läggning. Inom ramen för de nya direktiven om likabehandlingsorgan måste också likabehandlingsorganen ges befogenhet att erbjuda alternativ tvistlösning, utreda åsidosättanden av principen om likabehandling samt utfärda icke-bindande yttranden eller bindande beslut ([23]). Deras yttranden eller beslut måste innefatta lämpliga åtgärds-, övervaknings- och verkställighetsmekanismer.

Kommissionen har antagit genomförandeakten om upprättande av en förteckning över gemensamma indikatorer för hur likabehandlingsorganen fungerar ([24]). På så sätt blir det lättare att övervaka hur de nya standarderna tillämpas i medlemsstaterna och hur de påverkar verkställigheten av EU:s icke-diskrimineringslagstiftning.

---

att inleda domstolsförfaranden på en eller flera utsatta personers vägnar. b) Rätten att delta i domstolsförfaranden till stöd för en eller flera utsatta personer. c) Rätten att inleda ett domstolsförfarande i eget namn för att försvara allmänintresset.

([20]) Kollektiv prövning är en rättslig mekanism som gör det möjligt för en eller flera (fysiska eller juridiska) personer att väcka grupptalan som kan leda till att kollektiva sanktioner tillämpas.

([21]) Se skäl 35 i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([22]) Se artikel 6 i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([23]) Medlemsstaterna måste avgöra om de ska ge ett likabehandlingsorgan befogenhet att utfärda icke-bindande yttranden eller bindande beslut.

([24]) EUT L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

Slutsatser

Medlemsstaterna måste göra följande:

– Fullständigt och korrekt införliva direktiven om likabehandlingsorgan.

Kommissionen kommer att göra följande:

– Fortsätta ge medlemsstaterna stöd genom särskilda expertgruppmöten och en onlineplattform. Kommissionen kommer att övervaka huruvida medlemsstaternas korrekt införlivar direktiven om likabehandlingsorgan i sin nationella lagstiftning, med hjälp av alla de verktyg den har till sitt förfogande, däribland informella dialoger och formella överträdelseförfaranden.

2.2. Sanktioner och rättsmedel – behovet av starkare skyddsåtgärder

Med effektiva sanktioner får personer som utsätts för diskriminering fullständig gottgörelse för den skada de åsamkats. Dessutom kan sanktioner och rättsmedel också ingå i verktygslådan för att förebygga diskriminering. Enligt direktiven måste medlemsstaterna se till att det finns effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner vid diskriminering och säkerställa att de verkställs. Sanktioner kan innefatta skadestånd ([25]).

I den förra rapporten drogs slutsatsen att vissa nationella domstolar hade fastställt relativt låga skadeståndsnivåer, något som kunde göra att utsatta personer avstod från att väcka talan eller begära ekonomisk ersättning i domstol.

Sedan den förra rapporten har Europeiska unionens domstol utfärdat ytterligare förtydliganden om sanktioner. I målet Braathens Regional Aviation förklarade Europeiska unionens domstol att EU-rätten utesluter inhemsk lagstiftning som skulle göra det möjligt för domstolarna att bortse från diskriminering om svaranden godtar att betala den ersättning som käranden yrkat på ([26]). Sådana regler skulle inte uppfylla de krav som framför allt ställs på sanktioner med en kompenserande och avskräckande funktion, då förövarna skulle kunna skydda sitt rykte genom att undvika att erkänna att de gjort fel.

Resultat av studien om sanktioner mot diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung eller religion

I den förra rapporten betonades att den otillräckliga tillämpningen av sanktioner medför svårigheter. Kommissionen beslutade därför att hjälpa medlemsstaterna att genomföra bestämmelserna om sanktioner på ett ändamålsenligt sätt, och beställde en studie om lagstiftningen för och tillämpningen av sanktioner vid rasdiskriminering samt etnisk och religiös diskriminering ([27]).

([25]) Se artikel 15 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 17 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([26]) Domstolens dom av den 15 april 2021, Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, punkt 49.

([27]) Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. m.fl., *Study on sanctions for*

Resultaten visade att sanktionsramarna är fragmenterade. De relevanta bestämmelserna är utspridda över många olika lagar, vilket gör det svårt för utsatta personer att avgöra vad de har för rättigheter och rättsmedel att tillgå.

I många jurisdiktioner är de sanktioner som föreskrivs i lagstiftningen små sett till belopp och omfattning, och inte tillräckligt hårda för att avskräcka potentiella förövare. Antalet möjliga sanktioner är ofta begränsat, vilket gör det svårare att anpassa dem efter överträdelsens särdrag och allvar. Dessutom är ofta de sanktioner som åläggs symboliska och nära det rättsliga minimibeloppet, samtidigt som kostnaden för rättstvister är hög. Det kan undergräva systemets ändamålsenlighet och avskräcka utsatta personer från att anmäla diskriminering. Dessutom blir sanktionerna sällan ändrade, och många jurisdiktioner har föråldrade sanktioner som inte tar hänsyn till ekonomiska förändringar, såsom inflation eller levnadskostnader.

Slutligen är sanktionerna i allmänhet bara inriktade på förseelser som redan begåtts. De är till för att bestraffa förövaren eller ge ersättning till den utsatta personen, men man utnyttjar inte deras förebyggande potential. Åtgärder ([28]) som är förebyggande på individ- eller samhällsnivå, såsom strukturella förelägganden med krav på t.ex. desegregeringsplaner eller obligatorisk utbildning för förövare, saknas vanligen ([29]).

I studien framhölls också bristen på sanktioner vid fall av diskriminering där de utsatta personerna utgör stora grupper och inte kan identifieras ([30]), bland annat fall som härrör från användning av AI eller automatiserade system.

Ytterligare svårigheter är bland annat att det inte tas tillräcklig hänsyn till vissa särdrag eller omständigheter när man beslutar om en sanktion eller beloppet för sanktionen. Så är särskilt fallet när det gäller faktorer som inte behöver beaktas i nationell rätt, såsom fall med diskriminering på flera grunder, intersektionell diskriminering eller algoritmisk diskriminering.

Otillräckliga regler för verkställande och övervakning medför dessutom ofta att sanktionerna blir fördröjda eller inte verkställs. Det är bara ett fåtal jurisdiktioner som föreskriver effektiva verkställighetsåtgärder, såsom vite ([31]) eller villkorliga

---

discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Sådana åtgärder kan ha formen av ett föreläggande, det vill säga ett beslut om förbud mot vissa åtgärder eller order att vidta vissa åtgärder. Med ett grundläggande föreläggande skulle en förövare kunna beordras att vidta, eller upphöra med, en viss åtgärd eller typ av åtgärd. Strukturella förelägganden (t.ex. ändring av interna regelverk) är avsedda att motverka genomgripande diskriminering som är organisatorisk och rentav inbyggd i systemen, då ett grundläggande föreläggande inte skulle leda till någon tillfredsställande förändring. Se även Halberstam, D., Van den Bogaert, S., ”A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions”, *Common Market Law Review*, vol. 60, utgåva 5, 2023, s. 1269–1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Se not 27.

([30]) T.ex. påståenden om en diskriminerande rekryteringspolicy där det dock inte fanns något öppet rekryteringsförfarande och inte någon identifierbar klagande som påstod sig ha utsatts för diskrimineringen. För liknande omständigheter, se domstolens dom av den 10 juli 2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, eller domstolens dom av den 25 april, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

([31]) Viten, som oftast beslutas av en domstol på den utsattas begäran, ska tvinga förövaren att följa en dom i sak.

böter ([32]). På samma sätt saknas i hög grad övervakningsåtgärder, i form av uppföljande rapportering från förövarna, uppföljande utfrågningar, intervjuer eller inspektioner.

Både medlemsstaterna och berörda parter noterade att det råder låg medvetenhet om de rättigheter som fastställs i direktiven (se 3.2). Även medvetenheten om de rättsmedel som finns att tillgå är begränsad eller helt obefintlig.

Forskningen har inte påvisat några särskilda nationella regler för att öka medvetenheten om sanktioner vid diskriminering. De flesta informationskampanjer handlar främst om att bekämpa diskriminering, utan att förklara vad de utsatta personerna kan förvänta sig av rättssystemet när deras rättigheter kränks. Dessutom råder det brist på riktad utbildning om dessa sanktioner för yrkesutövare, däribland domare, och det kan påverka huruvida sanktionerna tillämpas på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt.

I den vägledning om god praxis för sanktioner vid diskriminering som ingår i studien lyfts ett antal lovande metoder som införts i medlemsstaterna fram ([33]).

Medlemsstaternas, likabehandlingsorganens och civilsamhällets utvärdering av sanktionssystemen

Olika berörda parter har olika uppfattning om hur effektiva sanktionssystemen är. Av de 17 civilsamhällesorganisationer som deltog i det riktade samrådet inför rapporten var det tolv som ansåg att sanktionerna vid diskriminering inte var särskilt effektiva eller inte effektiva alls. Samtidigt var de likabehandlingsorganen som deltog i samrådet jämnt fördelade i sin bedömning av sanktionerna, och medlemsstaterna var i hög grad övertygade om att deras sanktionssystem var effektiva (fem medlemsstater) eller relativt effektiva (16 medlemsstater).

De skäl man angav till att sanktionssystemen ansågs effektiva var vanligen att det över huvud taget fanns sanktioner, att det fanns tillgång till övervaknings- och verkställighetsmekanismer eller att det inte fanns några indikationer på att sanktionssystemet skulle fungera otillfredsställande. När det väl förekom svårigheter påpekade dock alla berörda parter tydligt att flaskhalsen i sanktionssystemen var att de föreskrivna sanktionerna inte tillämpades i praktiken.

De medlemsstater, likabehandlingsorgan och civilsamhällesorganisationer som deltog i undersökningen var överens om att sanktionssystemen skulle förbättras om man konsoliderade lagstiftningen och införde framåtblickande sanktioner. Dessutom uppmanade civilsamhällesorganisationerna medlemsstaterna att i sina sanktionssystem medge och ta hänsyn till att det finns diskriminering på flera grunder och intersektionell diskriminering. Enligt deras åsikt skulle sådana reformer göra det lättare att verkställa sanktioner vid diskriminering, förankra en strategi med de utsatta

([32]) En påföljd som utdöms av en domstol eller ett dömande organ och som bara verkställs om förövaren inte uppfyller vissa villkor. Den används i avskräckande syfte för att säkerställa att ett särskilt beslut eller ett särskilt krav efterlevs.

([33]) Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. m.fl., *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025, s. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

i centrum samt göra det möjligt att förebygga diskriminerande beteenden och inte bara bestraffa.

I sina svar på samrådet var det bara Spanien, Lettland och Portugal som såg ett behov av att anpassa sina sanktionssystem till den tilltagande användningen av algoritmiska beslutsverktyg.

Slutsatser

Medlemsstaterna måste göra följande:

– Säkerställa att sanktioner tillämpas effektivt i praktiken. Beloppen för monetära sanktioner bör återspegla den långsiktiga skada som diskriminering orsakar, ge utsatta personer gottgörelse och leda till djupgående förändringar.

Medlemsstaterna bör göra följande:

– fastställa verkningsfulla sanktioner för diskriminering som riktar sig mot stora grupper av personer som inte går att identifiera, till exempel sådan diskriminering som härrör från användning av AI eller automatiserade system.

Kommissionen kommer att göra följande:

– Stödja medlemsstaterna genom att hålla möten för att diskutera sanktioner inom expertgruppen för genomförandet av EU:s lagstiftning om likabehandling.

3. GEMENSAM UTVECKLING FÖR BÅDA DIREKTIVEN

Sedan 2021 har det skett en utveckling både sett till lagstiftning, genomförande och tillämpning för båda direktiven, samtidigt som det utförts extern forskning om den befintliga ramen, särskilda bestämmelser och direktivens tillämpning. De ämnen som tas upp nedan bygger på de frågor som identifierades i den tidigare rapporten, den efterföljande utvecklingen och den återkoppling som kommit in under riktade samråd.

De viktigaste punkterna

– Medlemsstaterna ombesörjer skydd mot trakasserier, mot instruktioner att diskriminera samt mot repressalier. Det skyddet varierar kraftigt mellan medlemsstaterna och är ibland begränsat i praktiken.

– Medvetenheten om stödtjänster bland etniska grupper och människor med invandrarbakgrund har ökat något sedan den förra rapporten. De flesta medlemsstater har genomfört, eller fortsätter genomföra, metoder som underlättar tillgången till rättslig prövning. Men den låga medvetenheten om rättigheter är fortfarande ett betydande problem.

– Domstolar och rättstillämpare saknar ofta kunskap om direktivets regler angående bevisbördan.

– De flesta medlemsstater har vidtagit åtgärder för att gynna dialog med arbetsmarknadens parter och civilsamhället. Så är dock inte systematiskt fallet i alla medlemsstater eller för alla diskrimineringsgrunder. De flesta civilsamhällesorganisationer uppger dessutom att de stöter på ihållande svårigheter.

– Nästan alla medlemsstater tillåter eller uppmuntrar till positiv särbehandling, och mycket få svårigheter med genomförandet rapporterades.

3.1. Begreppet diskriminering

Som framhållits i den tidigare rapporten uppstår det ett antal problem kring begreppet diskriminering. Förutom att direktiven definierar *direkt* och *indirekt* diskriminering ([34]), förbjuder de också ”föreskrift att diskriminera” och ”trakasserier”. Det finns även andra former av diskriminering, t.ex. ”diskriminering på grund av anknytning” och ”presumtiv diskriminering”.

Föreskrifter att diskriminera

I direktiven anges att ”en föreskrift att diskriminera en person på grund av ras eller etniskt ursprung skall anses vara diskriminering” ([35]).

Efter att direktiven antagits infördes begreppet ”föreskrift att diskriminera” i samtliga medlemsstaters rättssystem. På grund av förbudets allmänna karaktär är emellertid regelverket i medlemsstaterna skiftande och inhemsk rättspraxis knapphändig.

Utöver förbudet mot att ge uttryckliga föreskrifter att diskriminera, anser 22 medlemsstater att deras inhemska lagstiftning även förbjuder underförstådda

([34]) Se artikel 2.2 i direktiven. Med direkt diskriminering avses situationer när en person behandlas mindre förmånligt än en annan person i en jämförbar situation på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning. Indirekt diskriminering omfattar skenbart neutrala bestämmelser (eller förfaringssätt) som särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung eller personer med en viss religion eller övertygelse, ett visst funktionshinder, en viss ålder eller en viss sexuell läggning jämfört med andra personer, om inte dessa bestämmelser (eller förfaringssätt) objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

([35]) Se artikel 2.4 i direktiven.

föreskrifter, som att uttrycka preferenser eller uppmuntra till diskriminering på en eller flera skyddade grunder. I sju medlemsstater måste det finnas en hierarkisk relation mellan den person som ger föreskriften och den som tar emot den, för att skyddet mot föreskrift att diskriminera ska bli aktuellt. Slutligen finns det 20 medlemsstater där både den som ger föreskriften och den som tar emot den kan hållas ansvariga ([36]).

I en rapport nyligen om föreskrift att diskriminera ([37]) fastställde experter 23 fall mellan 2002 och 2025. Av dessa ärenden gällde 14 tillträde till och tillhandahållande av varor och tjänster, däribland bostäder, och 17 inleddes på grund av ras eller etniskt ursprung. I tolv medlemsstater fanns det ingen relevant rättspraxis. Rapportens författare menar att denna avsaknad av rättspraxis delvis beror på bristande kunskap om vad som utgör en föreskrift att diskriminera. Det är mer sannolikt att klagande väcker talan för direkt eller indirekt diskriminering när en föreskrift väl har orsakat diskriminering, än att de bestrider själva föreskriften.

Trakasserier

I direktiven ges en definition av trakasserier. De betonar emellertid också att begreppet trakasserier får definieras i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning och praxis ([38]). Medlemsstaternas reglering är alltjämt olikartad och rättspraxis är knapphändig.

Medlemsstaterna förbjuder trakasserier antingen enligt sin icke-diskrimineringslagstiftning, sin strafflagstiftning eller bådadera. Valet av lagstiftning beror vanligen på en av följande faktorer: brottets art ([39]), handlingens allvarlighetsgrad ([40]) eller uppsåtet ([41]). Medlemsstaterna tillhandahöll också en lång och mångsidig förteckning med exempel på beteende som kan omfattas av definitionen av trakasserier. Deras omfattning och typ beror på jurisdiktionen ([42]).

Inom arbetslivssektorn har det framträtt tre huvudsakliga ansvarsmodeller. Ansvaret kan ligga hos den som trakasserar, hos arbetsgivaren eller båda. Många medlemsstater kunde inte närmare ange några former av skydd mot trakasserier utanför arbetslivsområdet. I de fall där det fanns information gick medlemsstaterna vanligen

([36]) Den relevanta litteraturen kan innehålla andra siffror än dem som medlemsstaterna tillhandahållit. Se Dewhurst, E., Buendia, R., *Instructions to discriminate under EU and national law*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Se not 36, s. 10.

([38]) Se artikel 2.3 i direktiven.

([39]) ”Diskriminerande” trakasserier handlar om påverkan på den utsatta personens värdighet och beteende, medan man vid brottsliga trakasserier koncentrerar sig på att straffa förövaren för brott.

([40]) Straffrätten behandlar de allvarligaste formerna av trakasserier, såsom uppvigling till hat, ärekränkning, förföljelse eller hot.

([41]) För brottsliga trakasserier krävs det vanligen uppsåt, varaktighet och skada. Dessa faktorer är inte nödvändiga enligt icke-diskrimineringslagstiftningen.

([42]) Dessa inbegriper olämpligt eller stötande språk, produktion, uppvisning eller cirkulation av bilder eller videor eller skrivna ord, fysisk kontakt eller våld, mobbning, utestängning, omotiverad/ihållande kritik eller kontroll, undergrävande av yrkesutövning eller ryktesspridning, avsiktlig överbelastning med arbete eller fastställande av omöjliga tidsfrister, förödmjukelse, verbala eller icke-verbala hot, verbala övergrepp eller förolämpningar, olämpliga skämt, psykisk press eller psykiskt våld, oönskade handlingar eller begäranden, gester, förföljelse, öknamn, hatpropaganda eller hatsymboler, trakasserier på nätet, graffiti, samt vägran att godkänna önskade pronomen.

närmare in på regelverket mot trakasserier på utbildningsinrättningar och inom hälso- och sjukvården och den offentliga förvaltningen.

Här angav ett antal medlemsstater att inte bara den som trakasserar utan även organet eller institutionen skulle kunna hållas ansvarig för trakasserier, då de inte uppfyllt sin skyldighet att förebygga trakasserierna ([43]).

Tio medlemsstater lyfte fram svårigheter med att tillämpa begreppet trakasserier enligt den inhemska lagstiftningen. Framför allt pekade medlemsstaterna på problem med att få fram bevis för trakasserier. Vissa av problemen har dessutom satts i samband med ett nationellt genomförande av lagstiftningen, där upprepat beteende, uppsåt (snarare än effekter), identifiering av personer eller grupper i liknande situationer samt en hierarkisk relation krävs för att ett beteende ska utgöra trakasserier. Inget av detta krävs uttryckligen enligt EU-rätten.

I några medlemsstater har det uppkommit en intressant rättspraxis där skydd mot trakasserier används för att hantera diskriminering på nätet som drabbar ett obestämt antal människor och för att skydda grupper av personer från diskriminering.

Ruta 1. Exempel på trakasserimål i medlemsstaterna ([44])

– I Bulgarien rubricerade Högsta förvaltningsdomstolen stötande inlägg från ett politiskt parti i sociala medier i ett fall som trakasserier på grund av sexuell läggning ([45]). I ett annat beslut konstaterade domstolen att stigmatiserande nätartiklar riktade mot människor av romsk etnicitet utgjorde trakasserier på grund av etniskt ursprung ([46]).

– I Belgien (på arbetslivsområdet) ([47]) och Italien ([48]) har domstolar fastslagit trakasserier i fall där stötande åsikter uttryckts på sociala nätverk eller kommunikationsplattformar, även om åsikterna delats med bara ett begränsat antal människor.

Diskriminering på grund av anknytning eller presumtiv diskriminering

Diskriminering på grund av anknytning inträffar när en person utsätts för diskriminering på grund av sin anknytning till en skyddad person, grupp eller egenskap. Europeiska unionens domstol har konsekvent erkänt denna form av diskriminering i sin rättspraxis, senast när det gäller indirekt diskriminering på grund

([43]) Malta betonade att ett sådant regelverk medför ett positivt aktsamhetskrav för arbetsgivare, utbildare och tjänsteleverantörer så att de aktivt förebygger trakasserier – inte bara inom personalen utan även mellan personal och tredje parter.

([44]) Exemplen från Bulgarien och Italien ligger båda utanför det huvudsakliga tillämpningsområdet för både direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet. De är emellertid ändå relevanta för begreppet *trakasserier* så som det definieras i dessa direktiv och är infört i nationell lagstiftning.

([45]) Bulgariens högsta förvaltningsdomstol, beslut nr 9763 av den 16 september 2024.

([46]) Bulgariens högsta förvaltningsdomstol, beslut nr 5014 av den 14 maj 2025.

([47]) Appellationsdomstolen i Antwerpen, dom nr 2023/CO/654 av den 27 juni 2024.

([48]) Italiens kassationsdomstol, beslut nr 14836 av den 26 maj 2023.

av funktionsnedsättning (se 5.3) ([49]). Dessutom är det nu 19 medlemsstater som uttryckligen förbjuder diskriminering på grund av anknytning i sin nationella lagstiftning eller rättspraxis ([50]).

Europeiska unionens domstol har ännu inte uttryckligen tagit upp frågan om ”presumtiv diskriminering”. Sådan inträffar när en person blir diskriminerad på grund av en felaktig övertygelse eller uppfattning att personen har en av de skyddade egenskaperna. Det bör noteras att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i en rad mål har avgjort att diskriminering enligt den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna även omfattar presumtiv diskriminering ([51]). Det tycks dessutom som att 19 medlemsstater redan förbjuder det i antingen inhemsk lagstiftning eller rättspraxis ([52]).

I en del medlemsstater kan diskriminering på grund av anknytning eller presumtiv diskriminering också gälla i fall av trakasserier, repressalier eller underlåtenhet att göra skälig anpassning (även kallat rimliga anpassningsåtgärder) ([53]). Sådana uppfattningar kommer sällan från lagstiftningen. I stället härrör de ofta från rättspraxis eller utgör en tolkning som gjorts av de myndigheter som deltagit i undersökningen. Andra medlemsstater var för det mesta osäkra på hur tillämplig deras inhemska lagstiftning var på sådana fall.

I sitt avgörande i målet CHEZ ([54]) konstaterade domstolen att diskriminering på grund av anknytning inte är beroende av något intimt eller nära förhållande mellan den påstått utsatta personen och den anknutna gruppen, men trots det kan en del medlemsstater fortsätta att kräva det.

Diskriminering på flera grunder

I båda direktiven ([55]) noteras att vissa grupper av personer kan drabbas av flera olika former av diskriminering samtidigt. Hittills har 14 medlemsstater antagit lagstiftning som uttryckligen erkänner diskriminering på flera grunder.

Inom dessa 14 medlemsstater har de praktiska och rättsliga konsekvenserna av att man erkänt diskriminering på flera grunder blivit markant olika. I vissa medlemsstater påverkar det typen av sanktioner för diskriminering och deras hårdhet. I andra betraktas det som en av de allvarligare formerna av diskriminering. I två medlemsstater kan diskriminering på flera grunder innebära en högre beviströskel för

([49]) Se domstolens dom av den 11 september 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, punkterna 55–56.

([50]) Walsh, J., *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024, s. 12–13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Se t.ex. Timishev/Ryssland, nr 55762/00 och 55974/00, 13 december 2005.

([52]) Se not 50.

([53]) I målet Bervidi (se not 49) avgjorde Europeiska unionens domstol att arbetstagare utan funktionsnedsättning under vissa förhållanden kan ha nytta av skälig anpassning.

([54]) Domstolens dom av den 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria’ AD/Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, punkterna 49 och 56.

([55]) Se skäl 14 till direktivet om likabehandling oavsett ras och skäl 3 till direktivet om likabehandling i arbetslivet.

svarande, eftersom det krävs separat bevis för icke-diskriminering för varje enskild grund.

Hälften av de medlemsstater som uttryckligen erkänner diskriminering på flera grunder har flaggat för betydande svårigheter med att tillämpa begreppet. I sex medlemsstater är medvetenheten dålig om diskriminering på flera grunder. I fem medlemsstater finns det otillräcklig statistik för alla de relevanta grunderna till diskriminering. Fem medlemsstater tyckte också det var svårt att hitta en lämplig jämförelsegrupp i en mer gynnsam ställning i fall med diskriminering på flera grunder. Likabehandlingsorganen tog upp liknande bekymmer. I motsats till medlemsstaterna rapporterade dock nästan alla likabehandlingsorgan svårigheter med att erkänna fall av diskriminering på flera grunder.

Det finns ingen rättslig grund för att erkänna intersektionell diskriminering i någotdera av direktiven som denna rapport omfattar ([56]). EU-domstolen medgav att diskriminering kan ske på flera av de grunder som skyddas i EU-rätten, men den slog också fast att ingen ”ny kategori av diskriminering till följd av en kombination av flera av dessa grunder [...] kan fastställas föreligga när diskriminering på grund av nämnda grunder, beaktade var och en för sig, inte har fastställts föreligga” ([57]).

De civilsamhällesorganisationer och likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen ansåg att intersektionell diskriminering behöver förankras i den rättsliga ramen och vägledning ges om hur man utformar, bedömer och prövar sådana anspråk.

Sedan 2021 har EU i viss grad börjat hantera intersektionell diskriminering i EU-lagstiftningen. I direktivet om insyn i lönesättningen ([58]) definieras intersektionell diskriminering för första gången i EU-rätten ([59]). Enligt direktiven om likabehandlingsorgan ska likabehandlingsorgan ha befogenhet att beakta intersektionell diskriminering i sina åtgärder för att förebygga diskriminering och främja likabehandling ([60]). Dessutom fortsätter kommissionen att i jämlikhetsstrategier erkänna den intersektionella diskrimineringens betydelse ([61]).

3.2. Tillgång till rättslig prövning – att överbrygga klyftan för de utsatta

Medlemsstaterna måste se till att de berörda personerna i hela territoriet med alla lämpliga medel görs uppmärksamma på de nationella lagar som införlivar

([56]) Diskriminering som sker på grundval av flera personliga grunder eller egenskaper/identiteter, som verkar och samverkar med varandra på samma gång på ett sådant sätt att de inte kan särskiljas.

([57]) Se domstolens dom av den 24 november 2016, David L. Parris/Trinity College Dublin m.fl., C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, punkt 80.

([58]) EUT L 132, 17.5.2023, s. 21, http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj.

([59]) I artikel 3.2 e förbjuder direktivet om insyn i lönesättningen uttryckligen intersektionell diskriminering, som förtecknas som en särskild form av diskriminering. Där definieras intersektionell diskriminering som ”diskriminering som grundar sig på en kombination av kön och en eller flera andra grunder som omfattas av diskrimineringsförbudet i direktiv 2000/43/EG eller direktiv 2000/78/EG”.

([60]) Se artikel 5.2 i rådets direktiv (EU) 2024/1499 och artikel 5.2 i direktiv (EU) 2024/1500.

([61]) Se t.ex. COM(2025) 725 final av den 8 oktober 2025; COM(2026) 12 final av den 20 januari 2026.

direktiven ([62]). Det är alltjämt en stor utmaning att få människor medvetna om vad de har för rättigheter. Dock håller situationen på att förbättras i vissa avseenden ([63]).

Hälften av medlemsstaterna (14) höll med om att folks bristande kännedom om rättigheterna och skyldigheterna enligt direktiven var ett problem. På samma sätt hävdade nästan alla civilsamhällesorganisationer, åtta av de elva likabehandlingsorganen samt Equinet att kunskapen om rättigheter och skyldigheter är otillräcklig.

Trots att alla är förhållandevis överens om att bristande medvetenhet är en grundorsak till att EU:s icke-diskrimineringslagstiftning inte upprätthålls tillräckligt i medlemsstaterna, verkar varken medlemsstaterna, likabehandlingsorganen eller civilsamhällesorganisationerna ha några mer specifika uppgifter om medvetenheten. Dessutom var det bara ett likabehandlingsorgan som hade information om hur väl dess verksamhet var känd bland allmänheten.

Ruta 2. En undersökning av kännedomen om ett likabehandlingsorgans arbete

I Malta utförde kommissionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) en representativ telefonundersökning 2024. Där konstaterades att 59 % av befolkningen i stort hade hört talas om CRPD och dess verksamhet.

Under samrådet uppgav de flesta medlemsstaterna (20) att de hade drivit informationskampanjer om icke-diskriminering sedan 2021. Emellertid hade bara några medlemsstater drivit kampanjer med fokus just på diskrimineringsgrunder som skyddas enligt direktiven. De flesta andra kampanjerna handlade om diskrimineringsgrunden kön. Av de få som gällde grunder som direktiven omfattar var det ännu färre som tog upp rättigheter och skyldigheter enligt icke-diskrimineringslagstiftningen. På samma sätt tog civilsamhällesorganisationernas kampanjer bara någon gång upp juridiska rättigheter och skyldigheter enligt icke-diskrimineringslagstiftningen.

Exempel på relevanta kampanjer är bl.a. de mot antiziganism (i fyra medlemsstater), mot diskriminering av hbtqi+-personer (i fem medlemsstater) och mot rasism (i fem medlemsstater). Vissa riktade kampanjer var också inriktade på åldersdiskriminering, tillgänglighet och bostäder.

De kampanjer som samtliga typer av berörda parter rapporterade är dessutom vanligen riktade till allmänheten och deras påverkan utvärderas sällan, förutom att man följer upp trafiken på sociala medier eller antalet klagomål. Slutligen framhöll civilsamhällesorganisationerna att vissa medlemsstaters kampanjer inte pågår någon längre tid.

([62]) Se artikel 10 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 12 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([63]) Exempelvis hade endast 39 % av dem som deltog i EU-MIDIS III-undersökningen om etniska grupper eller invandrargrupper hört talas om minst ett likabehandlingsorgan i det land där de var bosatta. Vid tidpunkten för den tidigare rapporten var det dock endast 29 % av denna grupp som kände till någon organisation som gav stöd eller råd till dem som utsatts för diskriminering. Kännedomen om specifika likabehandlingsorgan är alltså högre nu, men FRA konstaterar att rapporteringen av diskriminering ändå inte har ökat i takt med detta.

Ruta 3. Det franska likabehandlingsorganets anti-diskrimineringsplattform ([64])

År 2021 lanserade det franska likabehandlingsorganet *Défenseur des droits* (”rättighetsförsvararen”) en antidiskrimineringsplattform. På plattformen anlitades innehållsskapare på sociala medier för att lyfta fram organets verksamhet mot diskriminering. Likabehandlingsorganet drev också en kampanj med inköp av nyckelord för att omdirigera besökare till plattformen. År 2024 hade den 2 109 000 visningar. De nyckelord som det söktes mest på var ”trakasserier på arbetsplatsen”, ”rasdiskriminering” och ”psykiska trakasserier på arbetsplatsen”.

Förutom bristande medvetenhet nämnde likabehandlingsorganen och civilsamhällesorganisationerna rädsla för repressalier samt ”ojämlikhet i medel” ([65]) som viktiga hinder för tillgång till rättslig prövning. De ansåg även att tillgången till rättslig prövning hindrades av otillräcklig juridisk rådgivning och hjälp, av de komplicerade rättsliga förfarandena och av processuella hinder, bland annat avsaknaden av kollektiv prövning i vissa medlemsstater.

I den tidigare rapporten om tillämpningen av de två direktiven konstaterades en rad exempel på god praxis avsedd att göra det lättare att försvara rättigheterna för dem som utsätts för diskriminering ([66]). Totalt 21 medlemsstater har genomfört eller är på väg att genomföra en del av denna praxis, där den vanligaste är rättshjälp (tolv medlemsstater), rapportering online och förbättrad tillgång till lokala tjänster (åtta medlemsstater).

Utöver detta vidtar medlemsstaterna sällan åtgärder mot de flaskhalsar som finns i förfarandena för att få faktisk tillgång till rättslig prövning. Exempelvis var det bara två medlemsstater som avstod från domstolsavgifter i diskrimineringsmål eller inrättade organ för tillgänglig tvistlösning, och bara en medlemsstat som inrättade fonder för att ge utsatta personer förhandstäckning av rättegångskostnader. Ingen medlemsstat hade sänkt domstolsavgifterna i diskrimineringsmål, trots att detta fastställdes som god praxis i den tidigare rapporten.

Med de nya direktiven om likabehandlingsorgan blir det lättare att ta itu med några av de problem som konstaterats, främst genom att likabehandlingsorganen får större befogenhet att förmedla kostnadsfritt bistånd och alternativa tvistlösningstjänster, plus att de får befogenheter för rättstvister.

Ett annat sätt att förbättra de utsattas tillgång till rättslig prövning är att likabehandlingsorgan och civilsamhällesorganisationer samarbetar i fall med strategiska rättstvister.

([64]) Défenseur des droits, plattformen AntiDiscriminations.fr, ”Agir contre les discriminations”.

([65]) Principen om jämlikhet i medel är en aspekt av det bredare konceptet rättvis rättegång. Varje part måste ges en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak under sådana förutsättningar att de inte missgynnas gentemot sin motpart. Se t.ex. domen i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna av den 22 februari 1996, Bulut/Österrike, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, punkt 47.

([66]) Se COM(2024) 419 final av den 25 september 2024, EUR-Lex – 52024DC0419 – SV – EUR-Lex, s. 6.

3.3. Att bevisa ett diskrimineringsfall

I den förra rapporten betonades att svårigheter att bevisa diskriminering är ett viktigt hinder. Denna rapport visar att de berörda parterna fortfarande har farhågor kring hur man bevisar diskriminering när det gäller indirekt diskriminering, trakasserier, föreskrift att diskriminera, diskriminering på flera grunder samt repressalier.

Bevisbörda

Enligt direktiven har klagande nu fördelen av en omvänd bevisbörda ([67]). Direktiven kräver, när klaganden lägger fram fakta som ger anledning att anta att diskriminering förekommit, att bevisbördan övergår till svaranden. Det finns emellertid många problem med att praktiskt genomföra den principen.

Tre fjärdedelar av de likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen samt 14 medlemsstater hade stött på betydande hinder när de tillämpade den omvända bevisbördan. De påpekade särskilt att domstolar och rättstillämpare har en allmänt bristande medvetenhet eller kunskap om reglerna för bevisbördan.

Trots de problem som finns har endast två medlemsstater genomfört åtgärder för att hantera svårigheterna att tillämpa reglerna om bevisbörda. Däremot vidtog de flesta likabehandlingsorganen vissa åtgärder, däribland förslag till lagändringar för att sänka gränsen för bevisbördan ([68]), rekommendationer till offentliga myndigheter, utbildning för domstolsväsendet och utbildning för de offentliga tjänsterna och arbetsgivarna, och de tillämpade konsekvent den omvända bevisbördan i sina icke-bindande yttranden, sin bevisupptagning och sina vägledande material.

Bevis

Både medlemsstaterna och de likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen lyfte fram svårigheter med att få tillgång till bevis som svarar mot den inledande bevisbördan. Precis som i den tidigare rapporten har de flesta av dem fortsatta svårigheter med att samla in och offentliggöra uppgifter om diskriminering. Det är dessutom sällsynt med bevisinsamling och systemtester på det digitala området (se 7.2). Dock används vissa alternativa metoder, såsom situationstester ([69]) och anonyma kundbesök ([70]), i en del medlemsstater.

([67]) Se artikel 8 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 10 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([68]) Likabehandlingsorganet i Tyskland föreslog t.ex. sänkt krav för att bevisa nackdelar, tillhandahöll indikationer för etablering av *prima facie*-bevisning och rekommenderade en rätt till information gentemot svaranden.

([69]) Situationstester är en metod där testare (sådana som söker bostad eller en ledig tjänst, eller kunder på en restaurang, en nattklubb osv.) väljs ut och bildar par på ett sådant sätt att de skiljer sig åt endast på grund av en enskild egenskap som återspeglar den diskrimineringsgrund som granskas (kön, etniskt ursprung, ålder, funktionsnedsättning, religion eller övertygelse, eller sexuell läggning). Om en av personerna i testparet behandlas på ett annat sätt, tyder den åtskillnaden på diskriminerande beteende. Se Rorive, I., *Att bevisa diskrimineringsfall – betydelsen av diskrimineringstester*, Migration Policy Group, Byrån för Lika Rättigheter, 2009, ”Proving Discrimination Cases – The role of situation testing”, Migration Policy Group.

([70]) Anonyma kundbesök är en metod som används för att kontrollera om enskilda personer eller enheter går med på diskriminerande förfrågningar. De som undersöker lägger fram diskriminerande förfrågningar

Totalt 16 medlemsstater tillåter situationstester för att bevisa diskriminering. Hälften av likabehandlingsorganen sade sig ha använt anonyma kundbesök och situationstester för att fastställa diskrimineringsmönster. Enligt Equinet har dessa metoder visat sig fungera väl för att upptäcka diskriminering, särskilt i arbetslivs- och bostadssektorerna.

3.4. Skydd mot repressalier

Medlemsstaterna måste skydda enskilda personer från repressalier, vilket innebär all negativ behandling eller alla negativa påföljder till följd av ett klagomål eller diskrimineringsförfaranden ([71]). Europeiska unionens domstol tolkar detta begrepp brett och utökar det till var och en som kan drabbas av negativa konsekvenser för att ha lämnat in ett klagomål eller inlett förfaranden ([72]). I praktiken fortsätter emellertid genomförandet av detta skydd i medlemsstaterna att vara ojämnt och begränsat, vilket beskrivs i den tidigare rapporten.

Samtliga medlemsstater ger uttryckligt skydd mot repressalier på alla grunder på arbetslivsområdet. En del medlemsstater ger inte uttryckligt skydd mot repressalier på grund av ras eller etniskt ursprung på områdena utbildning, socialt skydd och tillgång till varor och tjänster.

Den rapporterade omfattningen av det personliga skyddet mot repressalier varierar mellan medlemsstaterna. Utöver utsatta personer och klagande rapporterade 17 medlemsstater att deras inhemska lagstiftning eller rättspraxis skyddar även vittnen och enskilda som stöder en utsatt person. Dessutom uppgav 13 medlemsstater att de utökar det skyddet till juridiska ombud och andra företrädare, medan 14 medlemsstater uppgav att de skyddar enskilda personer som utsätts för repressalier på grund av ett felaktigt antagande eller en anknytning, och tio medlemsstater uppgav att de erbjuder skydd till enskilda som missgynnas då de vägrar att diskriminera.

Det var bara sju medlemsstater som rapporterade begränsningar eller svårigheter med att säkerställa ett effektivt skydd mot repressalier i praktiken. Bland sådana begränsningar eller svårigheter omnämndes formella rapporteringsförfaranden, en hög beviströskel och det personliga skyddets begränsade omfattning. Det finns nästan ingen god praxis eller rättspraxis när det gäller skydd mot repressalier i medlemsstaterna.

3.5. Samarbete vid tillämpning av direktiven

I direktiven föreskrivs att kontrollen av hur de efterlevs ska gå hand i hand med en dialog med partner som företräder de kollektiva intressena hos grupper som löper risk för diskriminering. Faktum är att medlemsstaterna enligt direktiven måste vidta

till t.ex. bemanningsföretag eller fastighetsbyråer. Se ”Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination”, Unia.

([71]) Se artikel 9 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 11 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([72]) Se domstolens dom av den 20 juni 2019, Hakelbracht m.fl., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, punkterna 26–30.

lämpliga åtgärder för att främja dialogen mellan arbetsmarknadens parter i syfte att främja likabehandling ([73]) och främja en dialog med icke-statliga organisationer ([74]).

De flesta medlemsstater sade sig ha infört åtgärder för att främja dialogen mellan arbetsmarknadens parter i syfte att främja likabehandling. Det vanligast förekommande sättet att göra detta är genom trepartsorgan ([75]), som finns i minst tio medlemsstater.

På samma sätt har en del medlemsstater inrättat styrande forum för icke-diskriminering och rättigheter för romer, personer med funktionsnedsättning eller äldre. I de forumen deltar statliga organ, civilsamhället och andra viktiga berörda parter. Detta görs dock inte systematiskt i alla medlemsstater eller för alla diskrimineringsgrunder.

Enligt civilsamhällesorganisationerna är det fortfarande svårt att föra en praktisk dialog om hur man bekämpar diskriminering. Nästan tre fjärdedelar av de aktörer i civilsamhället som deltog i undersökningen (12 av 17) uppgav att de hade svårigheter. De centrala problemen har i hög grad varit oförändrade sedan den förra rapporten ([76]).

Medlemsstaterna samarbetar mindre ofta med civilsamhället medan de politiska strategierna genomförs än medan de utformas. Denna slutsats, som bygger på svaren från medlemsstaterna, får också stöd av de civilsamhällesorganisationer som deltog i undersökningen. Exempelvis var det två tredjedelar av medlemsstaterna som lät civilsamhället delta vid samråd om lagstiftning eller politik, men det var något mindre än hälften av medlemsstaterna som inkluderade civilsamhällesorganisationer i arbetet med att genomföra antidiskrimineringsåtgärder; ännu färre involverade dessa organisationer i rapporteringen och övervakningen av diskrimineringsproblem (tio respektive åtta medlemsstater).

3.6. Jämställdhetsintegrering

Enligt direktiven ([77]) ska kommissionen rapportera om vilken inverkan de vidtagna åtgärderna har på kvinnor och män, i enlighet med principen om jämställdhetsintegrering.

Medlemsstaterna verkar ha utfört begränsade bedömningar av hur direktiven specifikt påverkar män och kvinnor. En del medlemsstater rapporterade att genomförandet medförde särskilda effekter på vissa grupper av män och kvinnor, men de påståendena förklarades i allmänhet inte och styrktes inte med data. En medlemsstat noterade att det blivit fler rättsprocesser med anledning av en kombination av köns- och åldersdiskriminering.

([73]) Se artikel 11 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 13 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([74]) Se artikel 12 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 14 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([75]) I trepartsdialogen ingår diskussioner mellan offentliga myndigheter och arbetsmarknadens partner i frågor av gemensamt intresse.

([76]) Se COM(2021) 139 final av den 19 mars 2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – SV – EUR-Lex, s. 12.

([77]) Se artikel 17.2 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 19.2 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

I allmänhet är det så att medlemsstaternas politiska strategier för de skyddade grunderna i direktiven sällan skiljer specifikt mellan mäns och kvinnors behov. Några medlemsstater nämnde att de antagit ett intersektionellt förhållningssätt i sina policydokument, medan andra pekade ut särskilda utmaningar som vissa grupper av kvinnor stötte på. Det fanns enskilda exempel på riktade åtgärder för romska kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning.

Samtidigt brukar de tillfrågade från civilsamhällesorganisationerna aktivt integrera jämställdhet i sin verksamhet och specifikt rikta in sig på kvinnor från missgynnade grupper och samhällen.

Både EIGE och civilsamhällesorganisationerna betonade att genomförandet av jämställdhetsintegreringen varierar stort mellan medlemsstaterna och att vissa problem ofta inte alls hanteras. EIGE noterade att vissa länder har inrättat omfattande ramar och särskilt avsedda resurser, medan andra har släpat efter ([78]).

3.7. Positiv särbehandling

För att säkerställa fullständig jämställdhet i praktiken kan medlemsstaterna anta eller behålla särskilda åtgärder som syftar till att förhindra diskriminering eller kompensera för nackdelar kopplade till skyddade egenskaper ([79]). Europeiska unionens domstol har gett vägledning om hur man ska tolka positiv särbehandling ([80]). Positiv särbehandling måste vara proportionerlig och ska i princip inte leda till automatisk eller villkorslös prioritering av underrepresenterade grupper. Organ som antar åtgärder för positiv särbehandling bör följa upp och utvärdera dem, och offentliggöra information om dem, för att försäkra sig om att de är fortsatt nödvändiga och ändamålsenliga ([81]).

Nästan alla medlemsstater tillåter eller främjar positiv särbehandling, och de vanligaste åtgärderna är kvotsystem och kampanjer för att öka medvetenheten och främja mångfalden (17 medlemsstater). Totalt 14 medlemsstater erbjuder utbildnings- och mentorsprogram för underrepresenterade grupper, 13 medlemsstater har antagit särskilda åtgärder såsom att förbättra tillgången till utbildning eller yrkesutbildning, och 13 medlemsstater genomför riktade rekryterings- och anställningsinitiativ ([82]).

([78]) Exempelvis varierade resultaten för EIGE:s indikator för jämställdhetsintegrering från 71 % i Spanien till noll i Ungern, och 21 medlemsstater fick mindre än 50 %. Detta visar att många länder skulle kunna göra mer för att ändamålsenligt integrera jämställdhetsfrågor i de politiska processerna. Se EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, s. 14.

([79]) Se artikel 5 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 7 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([80]) Se framför allt domarna i mål C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck m.fl.; C-407/98, Katarina Abrahamsson och Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; C-559/07, kommissionen/Grekland, bland andra.

([81]) Se även Giteva, D., ”Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary”, *European equality law review 2024*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024, s. 26-42.

([82]) En del länder erbjuder ytterligare åtgärder, såsom ekonomiska incitament för företag som främjar mångfald och inkludering (nio medlemsstater) och program för att stödja företagsutveckling bland mindre gynnade grupper (sex medlemsstater).

När kvotsystem används tillämpas de mest i arbetslivet och inom yrkesutbildningen (tolv medlemsstater). Här är det i synnerhet några medlemsstater som har särskilda anställningskvoter för personer med funktionsnedsättning. I fyra medlemsstater tillämpas systemen även på utbildning (t.ex. högskoleintagning och stipendier). Kvoterna verkar nästan uteslutande vara inriktade på jämställdhet eller personer med funktionsnedsättning.

Mindre än hälften av medlemsstaterna sade sig ha svårigheter med att genomföra positiv särbehandling. En tredjedel av dem lyfte fram otillräckligt verkställande och avsaknad av juridisk och politisk vägledning på hemmaplan. Vad gäller svårigheter hänvisade medlemsstaterna oftast till otillräckliga resurser och finansiering samt begränsad kännedom bland viktiga berörda parter. Fem medlemsstater framhöll negativa uppfattningar bland allmänheten och överdriven tilltro till frivilliga initiativ.

Samtidigt arbetade civilsamhället och likabehandlingsorgan för att höja medvetenheten om positiv särbehandling bland viktiga berörda parter. De införde också sina egna åtgärder för positiv särbehandling, både internt och externt.

Ruta 4. Plattformen Angajez 45+ (”jag anställer 45+”) i Rumänien ([83])

I Rumänien finns plattformen Angajez 45+ (”jag anställer 45+”), där arbetsgivare och arbetssökande organiseras för att utmana åldersdiskriminerande anställningsvanor. Plattformen är ett initiativ lett av civilsamhället, som främjar anställning av personer som är minst 45 år gamla genom att uppmuntra inkluderande rekrytering och lyfta fram värdet av arbetslivserfarenhet.

([83]) Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă.

Slutsatser

Medlemsstaterna och deras likabehandlingsorgan måste göra följande:

– Öka medvetenheten om de rättigheter och skyldigheter som fastställs i direktiven. I synnerhet bör de fokusera på skyddade grupper och då utnyttja civilsamhällets och arbetsmarknadsparternas expertis och uppsökande arbete.

– Ge personer som utsätts för diskriminering och deras företrädare enkel tillgång till den relevanta bevisning, inklusive statistiska uppgifter, som behövs för att påvisa diskriminering och överföra bevisbördan till svarandena.

Medlemsstaterna och deras likabehandlingsorgan bör göra följande:

– Ge domare, rättstillämpare och klagande ytterligare vägledning och stöd så att de verkligen kan genomföra reglerna om omvänd bevisbörda i diskrimineringsmål.

Kommissionen kommer att göra följande:

– Ge medlemsstaterna stöd i deras arbete med att förbättra insamling och användning av jämlikhetsdata. Kommissionen kommer att arbeta med en rekommendation om jämlikhetsdata, i linje med nationella rättsliga ramar.

– Stödja ytterligare forskning för att underlätta tillämpningen av direktivens bestämmelser om trakasserier och repressalier, och för att göra det möjligt för utsatta personer att fullt ut åtnjuta det skydd bestämmelserna ger.

4. ASPEKTER SOM SÄRSKILT GÄLLER DIREKTIVET OM LIKABEHANDLING OAVSETT RAS

I den tidigare rapporten gav kommissionen en omfattande översikt av direktivets omfattning och av hur begreppet ”ras eller etniskt ursprung” ska tolkas, utifrån den rättspraxis som finns från Europeiska unionens domstol. I följande avsnitt uppdateras den informationen med den relevanta utveckling som skett sedan 2021.

De viktigaste punkterna

– Tillgång till och tillhandahållande av subventionerade bostäder kan omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras.

– En persons nationalitet eller födelseland kan beaktas tillsammans med andra faktorer när man avgör om diskriminering på grund av ”etniskt ursprung” har ägt rum.

– Direktivet om likabehandling oavsett ras förbjuder diskriminering av både en etnisk grupp och flera etniska grupper.

4.1. Materiellt tillämpningsområde

Bostäder

Ett av de områden där direktivet om likabehandling oavsett ras gäller är tillgången till och tillhandahållandet av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, däribland bostäder ([84]). Europeiska unionens domstol har nyligen gett viktiga klargöranden om huruvida tillhandahållandet av subventionerade bostäder omfattas av detta, mot bakgrund av påstådd diskriminering på grund av etniskt ursprung i en medlemsstats system för allmännyttiga familjebostäder ([85]).

När domstolen övervägde huruvida målet omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras, påminde den först om att tillhandahållande av bostad i utbyte mot hyra, inom ett sådant system som i det aktuella fallet, måste anses utgöra ett tillhandahållande av ”tjänster” i den mening som avses i artikel 57 i EUF-fördraget och, i förlängningen, i den mening som avses i artikel 4.1 i direktiv 2006/123/EG ([86]), eftersom det är en tjänst som tillhandahålls mot ekonomisk ersättning ([87]).

Dessutom underströk Europeiska unionens domstol att en verksamhet måste ha en ekonomisk karaktär för att anses vara en ”tjänst”. I detta sammanhang är det irrelevant att de allmännyttiga hyresvärdar som förvaltar systemet är ideella organisationer och att det hyresbelopp som hyresgästerna betalar är lägre än marknadspriset. För att en verksamhet ska vara ”ekonomisk” räcker det att den inte tillhandahålls kostnadsfritt ([88]).

Europeiska unionens domstol har ännu inte gett vägledning kring den återkommande frågan huruvida vräkningar från olagligt byggda eller olagligt utnyttjade bostäder skulle kunna omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras. Utan att det påverkar domstolens behörighet att tolka EU-rätten och eventuella framtida klargöranden från domstolen i frågan, bör det påpekas att direktivet endast omfattar tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten. I många fall med vräkningar från olagligt utnyttjade bostäder är det kriteriet troligen inte uppfyllt.

Utbildning

I december 2023 väckte kommissionen talan mot Republiken Slovakien vid Europeiska unionens domstol för strukturell diskriminering (se 6.1). Kommissionen hävdade att Slovakien systematiskt och kontinuerligt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet om likabehandling oavsett ras genom att i oproportionerlig omfattning placera romska barn i särskolor eller i särskilda klasser för barn med intellektuella funktionshinder där de undervisas enligt en begränsad läroplan, och genom att segregera romska barn antingen i särskilda klasser i allmänna skolor eller i särskolor ([89]). Domstolens avgörande förväntas klargöra vad medlemsstaterna har för skyldigheter att bekämpa diskriminering på detta område.

([84]) Se artikel 3.1 h i direktivet om likabehandling oavsett ras.

([85]) Domstolens dom av den 18 december 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

([86]) EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj.

([87]) Se not 85, punkt 56.

([88]) Se not 85, punkterna 60–61.

([89]) Mål C-799/23: Talan väckt den 22 december 2023 – Europeiska kommissionen/Republiken Slovakien, EUT C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

4.2. Begreppet ras eller etniskt ursprung

Rasism är en övertygelse att en grund som ”ras” ([90]) eller etniskt ursprung motiverar förakt för en person eller grupp av personer, eller en uppfattning om att vara överlägsen en person eller en grupp av personer ([91]). Det kan leda till diskriminering på grund av ”ras eller etniskt ursprung” i den mening som avses i direktivet om likabehandling oavsett ras.

Akademiska experter har publicerat rapporter om de större rättsliga ramar som finns på EU-nivå och nationell nivå för att bekämpa hat mot muslimer och antisemitism ([92]).

I direktivet om likabehandling oavsett ras definieras inte begreppet ”ras eller etniskt ursprung”. På grundval av sin tidigare rättspraxis gav domstolen nya förtydliganden i målet Slagelse ([93]).

Europeiska unionens domstol påminde om att begreppet etniskt ursprung, i den mening som avses i direktivet om likabehandling oavsett ras, grundas på tanken att samhällsgrupper utmärks av bl.a. gemensam nationalitet, religion, språk och kultur samt gemensamma traditioner och levnadsförhållanden ([94]). Domstolen betonade att etniskt ursprung måste fastställas på grundval av en rad olika objektiva och subjektiva omständigheter, och inte bara nationalitet eller födelseland ([95]). Emellertid ansåg domstolen att en persons nationalitet eller födelseland, i kombination med andra omständigheter, kan beaktas för att avgöra om det har skett diskriminering på grund av ”etniskt ursprung” ([96]).

Framför allt klargjorde domstolen också att även om ett allmänt kriterium som ”invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar” ([97]) – som det hänvisades till i den danska lagstiftning om allmännyttiga familjebostäder som målet i fråga gällde – kan innefatta många olika etniska ursprung, utesluter inte detta automatiskt att kriteriet grundar sig på ”etniskt ursprung”. Om begreppet etniskt ursprung tolkas på ett sådant sätt att diskriminering måste vara riktad mot en enskild specifik etnisk grupp, skulle det undergräva ändamålsenligheten hos direktivet om likabehandling oavsett ras. Detta beror då på att direktivets mål att bekämpa

([90]) Kommissionen betonar den gemensamma uppfattningen att ”raser” uteslutande grundar sig på socialt konstruerade idéer och förkastar föreställningen om biologiska ”raser”.

([91]) Se COM(2026) 12 final av den 20 januari 2026, s. 3.

([92]) Se Kádár, A., *The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024, s, 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883; Kádár, A., *The legal framework to combat antisemitism in the EU*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024, s. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Se not 85.

([94]) Se not 85, punkt 72.

([95]) Se not 85, punkterna 72–74 och 82–85.

([96]) Se not 85, punkt 86.

([97]) ”Invandrare från icke-västliga länder och deras avkomlingar” definierades på grundval av en kombination av nationalitet, födelseland och föräldrars nationalitet/födelseland, med en åtskillnad mellan ”västliga” och ”icke-västliga” ursprung. Den danska statistikmyndigheten (Danmarks Statistik) definierade ”västliga” länder som EU-medlemsstaterna samt Andorra, Australien, Island, Kanada, Liechtenstein, Monaco, Norge, Nya Zeeland, San Marino, Schweiz, Storbritannien, Vatikanstaten och USA. Alla andra länder kallades ”icke-västliga länder”.

diskriminering inte skulle kunna tillämpas när flera etniska grupper drabbas av samma diskriminerande behandling ([98]).

5. ASPEKTER SOM SÄRSKILT GÄLLER DIREKTIVET OM LIKABEHANDLING I ARBETSLIVET

Sedan 2021 års rapport har Europeiska unionens domstol meddelat ett betydande antal domar i ärenden som nationella domstolar i flera medlemsstater har hänskjutit för förhandsavgörande och som rör diskriminering i arbetslivet på de fyra grunder som omfattas av direktivet (religion eller övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning).

De viktigaste punkterna

– Direktivets skydd gäller oavsett i vilken juridisk form arbetet utförs.

– Direktivets tillämpningsområde omfattar personal som inte rekryteras på permanent grund, t.ex. praktikanter.

– Direktivet förbjuder indirekt diskriminering på grund av anknytning på grund av funktionsnedsättning.

5.1. Materiellt och personligt tillämpningsområde för direktivet

Direktivets tillämpningsområde har klargjorts i flera domstolsavgöranden.

Europeiska unionens domstol bekräftade ([99]) i målet Zetschek att de grunder som förtecknas i direktivet är uttömmande och att direktivet inte omfattar fall av påstådd diskriminering mellan yrkeskategorier ([100]).

I målet TP (audiovisuell redigerare för statlig television) drog domstolen slutsatsen att direktivets skydd gäller **oavsett i vilken juridisk form arbetet utförs** ([101]). Målet gällde en vägran att ingå eller förnya ett avtal om utförande av arbetsuppgifter på grund av leverantörens sexuella läggning. Frågan som skulle bedömas var om situationen omfattades av det skydd som direktivet ger eller om verksamheten enbart skulle betraktas som tillhandahållande av varor eller tjänster. Av avgörandet följer att begreppet ”villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning” ([102]) och begreppet ”anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande och löner” ([103]) **måste tolkas brett**, och omfatta (tillträde till) ”**alla** former av verksamhet som anställd och verksamhet som egenföretagare, i vid bemärkelse, oavsett i vilken juridisk form verksamheten utövas”. Domstolen drog

([98]) Se not 85, punkterna 100–104.

([99]) I linje med tidigare rättspraxis från Europeiska unionens domstol, t.ex. domstolens dom av den 21 maj 2015, SCMD, C-262/14, EU:C:2015:336.

([100]) Domstolens dom av den 17 oktober 2024, Zetschek, C-349/23, ECLI:EU:C:2024:889.

([101]) Domstolens dom av den 12 januari 2023, TP (audiovisuell redigerare för statlig television), C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9.

([102]) Artikel 3.1 a i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([103]) Artikel 3.1 c i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

därutöver slutsatsen att ”ett avslutande av en egenföretagares verksamhet (...) kan jämställas med ett avskedande av en anställd”.

I målet HK/Danmark och HK/Privat hade domstolen redan klargjort direktivets breda materiella tillämpningsområde, som sträcker sig till en arbetstagarorganisations stadgar när de stadgarna sätter en åldersgräns för tjänsten som ”ordförande”, **en vald befattning** i den organisationen ([104]).

Avgörandet i målet Ca Na Negreta ([105]) klargjorde begreppet **avskedande**. Målet gällde nationell lagstiftning som tillät att en arbetstagare avskedas så snart det formellt slagits fast att han eller hon på grund av ett funktionshinder är oförmögen att utföra de uppgifter som ingår i tjänsten, utan att arbetsgivaren åläggs att först vidta rimliga anpassningsåtgärder eller upprätthålla de lämpliga åtgärder som redan vidtagits. Domstolen fastslog att den omständigheten att den berörda arbetstagaren begärde att denna fullständiga bestående arbetsoförmåga skulle erkännas inte innebar att arbetstagaren samtyckte till att anställningsavtalet upphörde, även om arbetstagaren var medveten om att den nationella lagstiftningen gjorde det möjligt för arbetsgivaren att säga upp anställningsavtalet efter ett sådant erkännande. Följaktligen **ska sådan uppsägning anses vara ett ”avskedande” i enlighet med direktivet om likabehandling i arbetslivet**.

Ett annat betydelsefullt avgörande, i målet HR Rail, gällde avskedandet av en provanställd som på grund av en funktionsnedsättning var oförmögen att utföra sina arbetsuppgifter. Europeiska unionens domstol klargjorde att **direktivets tillämpningsområde omfattar personal som inte rekryterats permanent, såsom arbetstagare som fullgör en provanställning** inom ramen för sin rekrytering ([106]).

I målet Bervidi tog domstolen upp situationen för en arbetstagare som bad sin arbetsgivare att ändra hennes arbetstid **så att hon kunde ta hand om ett barn med svår funktionsnedsättning**. Arbetsgivaren gick endast med på att bevilja en tillfällig anpassning, och noterade att det inte var arbetstagaren som hade en funktionsnedsättning ([107]). Det hade redan fastställts genom tidigare rättspraxis att direktivet förbjuder **direkt** diskriminering på grund av anknytning ([108]), men i målet Bervidi specificerade domstolen att förbudet mot **indirekt** diskriminering på grund av funktionsnedsättning även gäller en arbetstagare som bör få del av skälig anpassning.

5.2. Religion och övertygelse – yttringar av politiska, filosofiska eller religiösa övertygelser på arbetsplatsen

I och med att Europeiska unionens domstol meddelade avgörandena i målen Achbita ([109]) och Bougnaoui och ADDH ([110]), angående att bära huvuddukar på

([104]) Domstolens dom av den 2 juni 2022, HK/Danmark och HK/Privat, C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419.

([105]) Domstolens dom av den 18 januari 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

([106]) Domstolens dom av den 10 februari 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([107]) Domstolens dom av den 11 september 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

([108]) Domstolens dom av den 17 juli 2008, Coleman, C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

([109]) Domstolens dom av den 14 mars 2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

([110]) Domstolens dom av den 14 mars 2017, Bougnaoui och ADDH, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.

arbetsplatsen, utökade den ytterligare sin rättspraxis om att bära politiska, filosofiska eller religiösa symboler på arbetet. Domstolen fortsätter att erkänna arbetsgivares rätt att ha neutralitetsregler som förbjuder bärande av alla symboler för religiösa, filosofiska och politiska övertygelser på arbetsplatsen, så länge vissa villkor är uppfyllda.

I avgörandena nedan klargjordes att **grunden ”religion eller övertygelse”** är strikt begränsad till religiös, filosofisk eller spirituell övertygelse, och den avskildes därmed från begreppet ”politisk eller annan åskådning” (målet WABE ([111])). Besluten förtydligade även att grunden inte innefattar politiska eller fackliga övertygelser, och inte heller övertygelser eller preferenser av konstnärlig, idrottslig, estetisk eller annan art (målet S.C.R.L ([112])).

I målet WABE klargjorde domstolen att ett förbud mot att använda synliga uttryck för politisk, filosofisk eller religiös övertygelse på arbetsplatsen kan motiveras av att arbetsgivaren har att verkligt behov av att framstå som neutral inför kunderna eller förhindra sociala konflikter. Förbudet måste dock tillämpas generellt och utan åtskillnad, och vara begränsat till vad som är strängt nödvändigt. Domstolen påminde om att varje medlemsstats specifika sammanhang är viktigt, då de har ”ett utrymme för skönsmässig bedömning inom ramen för den nödvändiga sammanjämkningen av de olika rättigheter och intressen som är i fråga, för att säkerställa en korrekt balans”.

Samma linje följdes även i målet S.C.R.L, där Europeiska unionens domstol även fastslog att en intern regel på ett företag som förbjuder användning av synliga symboler för politiska, filosofiska eller religiösa övertygelser på arbetsplatsen inte utgör direkt diskriminering ”på grund av religion eller övertygelse”, när den utan åtskillnad avser varje yttring av sådana övertygelser och företagets samtliga arbetstagare behandlas på ett identiskt sätt genom att de generellt och utan åtskillnad bland annat åläggs en neutral klädsel som innebär att sådana symboler inte får bäras. En skillnad i behandling skulle inte utgöra indirekt diskriminering om den var objektivt motiverad av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål var lämpliga och nödvändiga. **Emellertid är enbart en arbetsgivares vilja att bedriva en neutralitetspolicy, även om den i sig utgör ett berättigat mål, inte som sådan tillräcklig för att på ett objektivt sätt motivera en särbehandling som indirekt grundar sig på religion eller övertygelse**, eftersom en sådan motivering endast kan betraktas som objektiv om arbetsgivaren har ett verkligt behov, vilket det ankommer på arbetsgivaren att visa.

Målet Commune d’Ans var det första att ta upp frågan om religiös neutralitet **i den offentliga sektorn med avseende på ett back-officearbete ([113])**. Domstolen fastslog att en sträng neutralitetspolicy som en offentlig förvaltning ålägger sina anställda verkligen kan anses objektivt motiverad av ett berättigat mål. En sådan regel är inte diskriminerande om den tillämpas allmänt och utan åtskillnad på all personal på den förvaltningen och är begränsad till vad som är strängt nödvändigt, med hänsyn till de olika berörda rättigheterna och intressena. **Den omständigheten att regeln mestadels**

([111]) Domstolens dom av den 15 juli 2021, WABE, förenade målen C-804/18 och C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594.

([112]) Domstolens dom av den 13 oktober 2022, S.C.R.L, C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774.

([113]) Domstolens dom av den 28 november 2023, OP/Commune d’Ans, C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924.

berörde kvinnor prövades inte, då domstolen förklarade att frågan inte kunde tas upp till prövning.

I målet Katholische Schwangerschaftsberatung ([114]) ansåg EU-domstolen att en rimlig avvägning bör säkerställas mellan, å ena sidan, det intresse som en arbetsgivare vars etiska grundsyn bygger på religion har av att dennes etiska grundsyn och rätt till självbestämmande inte ifrågasätts och, å andra sidan, arbetstagarnas intresse av att inte bli föremål för diskriminering på grund av sin religion. Unionsrätten tillerkänner varje medlemsstat utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att säkerställa en sådan avvägning.

I det senaste målet, Ministero della Difesa ([115]), slog domstolen fast att en tjänsteman, genom att vägra att iaktta vaccinationsplikten för militär personal vid försvarsministeriet, försökte bestrida de val som de italienska myndigheterna har gjort på folkhälsoområdet snarare än att göra gällande sina övertygelser. Skälen till denna vägran omfattas således inte av begreppet ”övertygelse”, utan utgör snarare åsikter, som inte beaktas i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

5.3. Funktionsnedsättning och begreppet rimliga anpassningsåtgärder

Under samrådet inför rapporten lyfte Equinet och civilsamhällesorganisationerna fram svårigheter med att genomföra skyldigheten att tillhandahålla rimliga anpassningsåtgärder (även kallat skälig anpassning) i arbetslivet. Här har domstolen gett användbara klargöranden.

I målet Komisia za zashtita ot diskriminatsia ([116]) drog domstolen slutsatsen att det borde göras en **individuell bedömning** för att avgöra om en blind lekmannadomare kan utföra sitt arbete efter att det vidtagits rimliga anpassningsåtgärder.

I målet HR Rail ([117]) drog domstolen slutsatsen att en provanställd borde ha erbjudits rimliga anpassningsåtgärder, t.ex. genom att **placeras på en annan tjänst** för vilken han hade den **kompetens, förmåga och tillgänglighet** som krävdes, såvida sådana åtgärder inte hade medfört en oproportionerlig börda för arbetsgivaren. Detta bekräftades i målet Ca Na Negreta ([118]).

Domstolen gav fler exempel i målet Tartu Vangla, där en kriminalvårdare med hörselnedsättning avskedats med hänsyn till en nationell förordning som förbjöd anställning av personer vars hörselskärpa inte uppfyllde minimigränser för ljuduppfattningsförmåga. I detta mål betonade domstolen att åtgärder såsom användning av **hörapparat, befrielse från vissa uppgifter eller omplacering till en tjänst som inte skulle kräva hörselskärpa behövde övervägas**.

Dessa domar från Europeiska unionens domstol hänvisar dessutom i allt högre grad till stadgan om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om rättigheter

([114]) Domstolens dom av den 17 mars 2026, Katholische Schwangerschaftsberatung, C-258/24, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Domstolens dom av den 18 juni 2026, Ministero della Difesa, C-522/24, ECLI:EU:C:2026:498.

([116]) Domstolens dom av den 21 oktober 2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862.

([117]) Domstolens dom av den 10 februari 2022, HR Rail, C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85.

([118]) Domstolens dom av den 18 januari 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53.

för personer med funktionsnedsättning ([119]). Detta bekräftar att bestämmelserna i direktivet i möjligaste mån måste tolkas på ett sätt som är förenligt med den konventionen ([120]).

5.4. Ålder

Åldersrelaterade skillnader i behandling är alltjämt det som ligger bakom det största antalet avgöranden om direktivet som Europeiska unionens domstol meddelat. Det finns ett antal nationella lagar om åldersgränser för vissa yrken. I dessa fall är huvudfrågan huruvida åldersgränsen kan motiveras enligt artikel 6 i direktivet (befogad särbehandling på grund av ålder) som en proportionerlig åtgärd för att uppnå ett berättigat sysselsättnings- eller arbetsmarknadsmål ([121]).

I målet Ministero della Giustizia prövade domstolen en nationell lag där **50 år var fastställt som åldersgräns för att arbeta som notarie ([122])**. Man analyserade då noga hur samstämmig den nationella lagstiftningen var.

Ett annat exempel i målet Ministero dell'Interno gällde en nationell lag som fastställde en högsta åldersgräns på **30 år för att rekryteras som poliskommissarier** ([123]). Domstolen betonade att en sådan regel inte skulle överensstämma med direktivet om de uppgifter som dessa poliskommissarier faktiskt utförde inte krävde särskilt hög fysisk förmåga. Om särskilt hög fysisk förmåga krävs, behöver det kontrolleras huruvida åldersgränsen eventuellt är oproportionerlig. I det aktuella målet skulle ett fysiskt test som en del av uttagningsprovet vid rekryteringen kunna vara en lämplig och mindre ingripande åtgärd.

I ett annat åldersrelaterat ärende prövade Europeiska unionens domstol en nationell regel genom vilken arbetstagare i den offentliga sektorn som uppfyllde villkoren för full pension placerades i ett system med **"personalreserv"** tills anställningsavtalet upphörde. Detta fick negativa ekonomiska konsekvenser (t.ex. sänkta löner, förlust av eventuell befordran, bortfall av avgångsvederlag) för de berörda arbetstagarna ([124]). Domstolen fastslog att direktivet inte utgör hinder för en sådan nationell lag om villkoren i artikel 6 är uppfyllda. Den hänvisade till **sammanhanget, dvs. den akuta ekonomiska krisen, och målen att bibehålla sysselsättningen och balansera arbetsstyrkans åldersstruktur**.

Slutligen, i målet AP Assistenzprofis, var Europeiska unionens domstol tvungen att väga motstridiga intressen på grunderna ålder och funktionsnedsättning ([125]). En 28-årig person med funktionsnedsättning, som sökte en personlig assistent för att hjälpa till med alla områden i vardagen, begränsade urvalet av kandidater till en åldersgrupp

([119]) Godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009.

([120]) Domstolens dom av den 18 januari 2024, Ca Na Negreta, C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, punkt 41.

([121]) Domstolens dom av den 17 oktober 2024, Anwaltsnotarin, C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901, angående en högsta åldersgräns på 60 år för den första utnämningen till advokatnotarie.

([122]) Domstolens dom av den 3 juni 2021, Ministero della Giustizia, C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430.

([123]) Domstolens dom av den 17 november 2022, Ministero dell'Interno, C-304/21, ECLI:EU:C:2022:897.

([124]) Domstolens dom av den 15 april 2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon, C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274.

([125]) Domstolens dom av den 7 december 2023, AP Assistenzprofis, C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956.

mellan 18 och 30 år. Domstolen fastslog att den nationella lagstiftningen fick ta hänsyn till personliga önskemål från personer med funktionsnedsättning om en sådan åtgärd var nödvändig för att skydda deras rättigheter och friheter. Den påpekade att kravet på en viss åldersgrupp torde främja den funktionshindrades självbestämmanderätt och att det framstår som rimligt att förvänta sig att en person som är ungefär lika gammal som brukaren lättare kommer att integreras i vederbörandes personliga och sociala kretsar.

5.5. Sexuell läggning

I det ovan nämnda målet TP (audiovisuell redigerare för statlig television) (se 5.1), fastslog domstolen att avtalsfriheten i ett demokratiskt samhälle inte är absolut utan ska beaktas i förhållande till vilken funktion den har i samhället ([126]). Att godta avtalsfriheten som giltigt skäl för en part att vägra ingå ett avtal med en person på grund av personens sexuella läggning skulle i detta sammanhang göra att direktivet förlorar sin faktiska verkan.

6. TILLÄMPNING AV DIREKTIVEN MOT STRUKTURELL DISKRIMINERING

Ojämlikhet är inte bara summan av enskilda upplevelser av förakt eller hinder, som dem man stöter på när man söker bostad eller arbete, på arbetsplatsen eller när det gäller tillgång till utbildning.

Exempelvis noteras i strategin mot rasism 2026–2030 att upplevelser av rasism under en hel livstid ackumuleras och utgör strukturella hinder (”strukturell rasism”). De kan leda till strukturell diskriminering. Effekterna av de strukturella hindren kan vara skadligare än isolerade fall av diskriminering, eftersom de förvägrar tillgång till lika möjligheter och kan bestå under flera generationer ([127]).

I sina svar till kommissionen ansåg nästan alla de likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen och samtliga civilsamhällesorganisationer att offentliga myndigheter, den privata sektorn eller samhället i stort alltjämt inte ordentligt förstod och motarbetade strukturell diskriminering.

Likabehandlingsorganen och civilsamhällesorganisationerna rapporterade att strukturell diskriminering mestadels drabbar personer med minoritetsbakgrund i fråga om ras eller etniskt ursprung och personer med funktionsnedsättning. Det uttrycker sig tydligast i arbetsliv, utbildning, hälso- och sjukvård samt tillgång till varor och tjänster. Som framgår nedan gör vissa av direktivets rättsliga verktyg det möjligt att hantera strukturell diskriminering.

([126]) Även i linje med bl.a. domstolens dom av den 22 januari 2013, Sky Österreich, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28.

([127]) De strukturella skillnaderna i utbildning illustrerar problemet väl. Exempelvis är det markant mer troligt att personer med minoritetsbakgrund i fråga om ras eller etniskt ursprung blir segregerade i skolan eller hoppar av skolan tidigt. Endast 32 % av de romer eller resande som svarade på FRA:s undersökning uppnådde minst gymnasieutbildning, att jämföra med 84 % av befolkningen i EU överlag 2024. Se FRA, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024, s. 42.

De viktigaste punkterna

– De viktigaste rättsliga verktygen för att bekämpa strukturell diskriminering (t.ex. positiv särbehandling och förbud mot indirekt diskriminering) finns att tillgå för medlemsstaterna i befintlig lagstiftning.

– De flesta medlemsstater erbjuder minst en form av kollektiv prövning. Det är emellertid en av de minst genomförda åtgärderna för att upprätthålla EU:s icke-diskrimineringslagstiftning.

6.1. Vad förbudet mot ”indirekt diskriminering” betyder för att bekämpa strukturell diskriminering

EU:s befintliga rättsliga ram ger rättsliga verktyg som kan hantera strukturell diskriminering, även om begreppet inte uttryckligen används i direktiven. I synnerhet är indirekt diskriminering förbjudet i båda direktiven.

Indirekt diskriminering förekommer när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar vissa skyddade personer jämfört med andra personer ([128]).

För närvarande används inte uttryckligen begreppet ”strukturell diskriminering” i medlemsstaternas lagstiftning. Det är viktigt att notera att över en tredjedel av medlemsstaterna anger detta som en av de stora svårigheterna i hanteringen av problemet. Detta kommer också igen i svaren från likabehandlingsorgan och civilsamhällesorganisationer.

Samtidigt medger de flesta av medlemsstaterna att det kan underlätta kampen mot strukturell diskriminering om man förbjuder indirekt diskriminering och använder positiv särbehandling (se 3.7).

Ruta 5. Exempel på mål angående strukturell diskriminering i medlemsstaterna

– År 2023 tog Republiken Slovakiens högsta domstol i ett avgörande upp frågan om segregering av romska barn i utbildningssystemet på systemnivå. Även om domstolen inte uttryckligen nämnde strukturell diskriminering, konstaterade den att romska barn drabbades av kumulativa nackdelar och bejakade behovet av proaktiva åtgärder ([129]).

– År 2022 meddelade den tjeckiska högsta domstolen ett avgörande i frågan om segregering. Den fördömde segregering som en metod som inte kan rättfärdigas, då den till sin natur går emot människans värdighet ([130]).

([128]) Se artikel 2.2 b i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 2.2 b i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([129]) Republiken Slovakiens högsta domstol, 6Cdo/14/2023.

([130]) Republiken Tjeckiens högsta domstol, dom av den 5 maj 2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

6.2. Ytterligare rättsliga verktyg mot strukturella hinder

Utöver positiv särbehandling och förbud mot indirekt diskriminering pekade likabehandlingsorganen och medlemsstaterna ut allmän talerätt ([131]) och jämlikhetsskyldigheter ([132]) som effektiva rättsliga verktyg för att bekämpa strukturell diskriminering.

Allmän talerätt och grupptalan ([133]) är två former av kollektiv prövning. De minskar beroendet av enskilda former av prövning och är inriktade på diskrimineringens strukturella karaktär ([134]).

Medlemsstaterna måste inte enligt direktiven tillhandahålla kollektiv prövning för personer som utsatts för diskriminering ([135]). För närvarande är det 20 medlemsstater som i sin lagstiftning ombesörjer en av de två formerna av kollektiv prövning i diskrimineringsfall.

Trots detta är grupptalan ibland begränsat till vissa rättsområden, och det kan kräva tillhörighet till en viss organisation eller utesluta talan från sammanslutningar eller fackföreningar ([136]). På samma sätt föreskrivs visserligen allmän talerätt i rättssystemen i 14 medlemsstater, men det är minst fem medlemsstater som antingen inte använder ramen eller använder den mycket sällan i praktiken ([137]). Följaktligen har åtgärder med kollektiv prövning ännu inte uppfyllt sin fulla potential att bekämpa diskriminering.

Mot denna bakgrund kräver de nya standarderna för likabehandlingsorgan att medlemsstaterna ger likabehandlingsorganen rätt att agera i domstolsförfaranden ([138]). Ett sätt för medlemsstaterna att fullgöra den skyldigheten är att göra det möjligt för likabehandlingsorgan att agera till stöd för flera utsatta samtidigt, eller på deras vägnar, eller inleda domstolsförfaranden i eget namn för att försvara allmänintresset.

Utöver kollektiva åtgärder nämnde de likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen också jämlikhetsskyldigheter för den offentliga sektorn som ett annat verktyg. Jämlikhetsskyldigheter finns tillgängliga i 23 medlemsstater, men saknar

([131]) När en organisation på eget initiativ agerar i allmänhetens intresse utan att stödja eller företräda en viss person. Se not 27, s. 126.

([132]) Jämlikhetsskyldigheter omfattar åtgärder för att förebygga diskriminering, institutionella skyldigheter att främja likabehandling och i bred skala införa krav för de offentliga och/eller privata myndigheterna. Se Equinet, Crowley, N. (2016), *Making Europe more equal: A legal duty?*, s. 9, ”Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

([133]) När klagande agerar för en odefinierad grupp av kärande eller för många identifierade kärande som inkommer med flera anspråk. Se not 27, s. 126.

([134]) Equinet, Tudisco, V. och Lantschner, E. (2022), *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies*, s. 24, ”Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies”, Equinet.

([135]) Se artikel 7 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 9 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

([136]) I Sverige tillåter t.ex. inte lagstiftningen grupptalan på arbetsrättens område. I Rumänien är grupptalan inte tillgänglig för sammanslutningar, organisationer eller fackföreningar. Se not 27, s. 126.

([137]) Se not 33, s. 32.

([138]) Se artikel 10.3 i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

ofta meningsfulla genomförandemekanismer, ansvarsskyldigheter och vägar till fullgörande, och är ofta okända för förvaltningarna. De 13 medlemsstater som meddelade att de hade svårt att genomföra jämlikhetsskyldigheter höll i hög grad med om de slutsatserna.

Slutsatser

Medlemsstaterna måste göra följande:

– Fortsätta se till att direktiven i ökad utsträckning följs, även i fall av strukturell diskriminering.

Medlemsstaterna bör göra följande:

– Göra det lättare att använda kollektiv prövning i diskrimineringsfall.

7. TILLÄMPNING AV DIREKTIVEN MOT ALGORITMISK DISKRIMINERING

Digitaliseringen gör situationen ännu mer komplicerad för de grupper som utsätts för strukturell ojämlikhet.

Människor fastställer målen för automatiserade system, inklusive algoritmer och AI-system, och utifrån detta körs sedan de systemen och använder data som samlats in från mänskliga källor eller maskinkällor. Följden blir att det under programmeringen, under databehandlingen och när människor interagerar med programmen kan komma in mänsklig snedvridning (bias), stereotyper, normer och vanor i algoritmerna och AI-systemen ([139]). Detta har ibland visat sig leda till problem som negativt drabbar människor på de grunder och de områden som skyddas av icke-diskrimineringslagstiftningen.

Exempelvis har underrepresentation av personer med en viss minoritetsbakgrund i fråga om ras eller etniskt ursprung lett till situationer där fotoautomater inte kände av personer med mörkare hudton när de tog biometriska bilder ([140]). På annat håll rekommenderade AI eller automatiserade system åtgärder som oproportionerligt påverkade vissa grupper av personer, genom proxyvariabler ([141]) för skyddade egenskaper. Exempelvis kunde postnummer användas som proxyvariabel för ras eller etniskt ursprung eller sexuell läggning, och förnamn kunde användas som proxyvariabel för ålder ([142]).

I direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet fastställs en allmän ram för att bekämpa diskriminering. Detta gäller

([139]) Bartoletti, I., Xenidis, R., *Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination*, Europarådet, 2023, s. 15.

([140]) Se Wulf J., *Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognizing cases, supporting those affected*, AlgorithmWatch, 2022, s. 8.

([141]) Med *proxyvariabel* avses en funktion som har samband med en skyddad egenskap och vars användning i ett beslutsförfarande kan leda till indirekt diskriminering. Se Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. och Sen, S., ”Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems”, https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Se not 139.

oavsett på vilket sätt den begås. Som framgår nedan gäller direktiven situationer där diskriminering uppkommer genom användning av automatiserade system och AI-system (algoritmisk diskriminering).

Algoritm- och AI-stödda beslut tas i stor skala och i snabb takt, samtidigt som det kan vara svårt att identifiera den potentiella snedvridningen och källorna till ogynnsamma resultat för skyddade grupper. I sina svar till kommissionen ansåg nästan alla de tillfrågade likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen och samtliga civilsamhällesorganisationer att offentliga myndigheter, den privata sektorn eller samhället i stort alltjämt inte ordentligt förstod och motverkade algoritmisk diskriminering.

Likabehandlingsorganen och civilsamhällesorganisationerna rapporterade att personer med minoritetsbakgrund i fråga om ras eller etniskt ursprung, och personer med funktionsnedsättning, är de som främst utsätts för algoritmisk diskriminering. Det kommer tydligast till uttryck i arbetsliv, utbildning, hälso- och sjukvård och tillgång till varor och tjänster.

I följande avsnitt beskrivs viktiga begrepp och skydd enligt EU:s icke-diskrimineringslagstiftning som är relevanta för att hantera algoritmisk diskriminering. Dessutom undersöks i rapporten andra instrument som utformats för att förebygga och mildra algoritmernas och AI-systemens potentiellt diskriminerande effekter. Där presenteras också den rättsliga ram och de rutiner som gäller i medlemsstaterna, tillsammans med fastställd god praxis.

De viktigaste punkterna

– De flesta medlemsstater har ytterst begränsad praktisk erfarenhet av att tillämpa icke-diskrimineringslagen på fall av algoritmisk diskriminering.

– Enligt direktiven om likabehandlingsorgan måste likabehandlingsorganen ha lämpliga mänskliga och tekniska resurser för att använda AI och automatiserade system och säkerställa att de följer reglerna om icke-diskriminering.

7.1. Rättslig ram

Både direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet gäller för diskriminering till följd av användning av AI inom deras respektive personliga och materiella tillämpningsområde.

Genom förbudet mot direkt diskriminering förhindras att skyddade egenskaper används av algoritmer så att enskilda personer behandlas på sätt som ger mindre gynnsamma utfall i jämförbara situationer. Förbudet mot indirekt diskriminering är inriktat på de ogynnsamma effekterna av metoder som kan verka neutrala, såsom att använda proxyvariabler för skyddade egenskaper.

Dessutom måste medlemsstaterna inrätta lämpliga prövningsmekanismer ([143]). De är skyldiga att säkerställa att sammanslutningar och organisationer kan ge stöd till dem som utsatts för diskriminering eller agera på deras vägnar. Detta specialiserade stöd

([143]) Se artikel 7 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 9 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

kan vara avgörande när man söker rättsmedel i en mycket komplicerad, teknisk algoritmisk miljö. Principen om omvänd bevisbörda gör det dessutom lättare att klara av svårigheterna med att skaffa fram bevis.

Genom att EU:s icke-diskrimineringslagstiftning säkerställer att potentiella överträdelser kan hanteras, bidrar den till utvecklingen av tillförlitliga AI-system.

AI-ekosystemen måste också säkerställa att de har dataset av hög kvalitet och att systemen är tillräckligt öppna, tillgängliga och förklarliga för alla, inklusive personer med funktionsnedsättning, och att det finns en tydlig ansvarsskyldighet sett till hur de fungerar. Detta är viktigt under hela livscykeln för AI eller automatiserade system, från utveckling till ibruktagande.

För att åstadkomma detta antog EU förordning (EU) 2024/1689 (förordningen om artificiell intelligens) ([144]) i juli 2024. Förordningen om artificiell intelligens kommer att gälla från och med den 2 augusti 2026 ([145]). Vissa bestämmelser har dock redan tillämpats sedan den 2 februari 2025 eller den 2 augusti 2025. Till följd av ändringarna från den digitala omnibusförordningen om AI kommer dessutom vissa kapitel att börja tillämpas först senare. Detta gäller regler som rör AI-system med hög risk ([146]). Förordningen om artificiell intelligens tillämpas tillsammans med icke-diskrimineringslagstiftningen.

Syftet med förordningen om artificiell intelligens är att främja innovation och tillförlitlig AI i EU, och samtidigt hantera riskerna för hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter, inbegripet rätten till icke-diskriminering, demokrati och rättsstatsprincip, till följd av att AI-system släpps ut på marknaden, tas i bruk och används. Förordningen följer en riskbaserad metod, där AI-system klassificeras efter hur hög risk de utgör för hälsa, säkerhet och grundläggande rättigheter. Den ålägger proportionerliga skyldigheter och krav beroende på hur AI-systemet klassificeras.

Enligt förordningen om artificiell intelligens kan ett system innebära minimala, begränsade, höga eller oacceptabla risker.

Vissa AI-metoder, som skadlig manipulation, social poängsättning och biometrisk fjärridentifiering i realtid på allmänt tillgänglig plats för brottsbekämpande ändamål, är förbjudna eftersom de är oförenliga med EU:s värden ([147]).

AI-system med hög risk behöver uppfylla stränga krav innan de släpps ut på marknaden eller tas i bruk. Till sådana högrisksystem hör bl.a. system avsedda att användas t.ex. som säkerhetskomponenter i kritisk infrastruktur, till biometri eller för att fastställa antagning till utbildningsinstitutioner ([148]). Sådana system måste uppfylla skyldigheter angående bl.a. robust riskhantering, högkvalitetsdata,

([144]) EUT L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

([145]) För system som är integrerade i produkter som hissar eller leksaker gäller reglerna från och med den 2 augusti 2028.

([146]) De regler som omfattas av bilaga III till AI-förordningen kommer att tillämpas från och med den 2 december 2027 och regler rörande AI-system som omfattas av bilaga I till AI-förordningen kommer att tillämpas från och med den 2 augusti 2028.

([147]) Se artikel 5 i förordningen om artificiell intelligens.

([148]) Se artikel 6 i förordningen om artificiell intelligens.

undersökning och begränsning av bias (snedvridning), transparens och mänsklig kontroll ([149]).

System med begränsad risk som kräver transparens kring användningen av AI måste uppfylla vissa transparensskyldigheter ([150]). Till sådana system hör chatbottar och deepfakes. Förordningen om artificiell intelligens inför inte några regler för system med minimala eller inga risker, t.ex. skräppostfilter.

Kommissionen stöder och underlättar det effektiva genomförandet av förordningen om artificiell intelligens, däribland genom att anta riktlinjer och andra stödverktyg och genom samordning inom AI-styrelsen med nationella myndigheter.

7.2. Svårigheter med att tillämpa direktiven vid algoritmisk diskriminering

Det finns vissa problem med att tillämpa direktiven i fall av algoritmisk diskriminering.

För det första är tillämpningen av direktivens bestämmelser vid algoritmisk diskriminering något komplicerat. I virtuella miljöer tänker enskilda personer kanske ibland inte ens på att utöva sina rättigheter och rapportera diskriminering. Det beror på att enskilda i en kraftigt riktad och personanpassad algoritmisk miljö kanske inte inser att de är utsatta för diskriminering ([151]).

För det andra kan det vara besvärligt att avgöra ifall algoritmisk diskriminering utgör direkt eller indirekt diskriminering ([152]).

Slutligen blir svårigheterna med att tillämpa direktiven vid algoritmisk diskriminering ännu värre av att den praktiska erfarenheten är minimal och lagstiftningen begränsad i de flesta medlemsstater. I sina svar på kommissionens frågeformulär uppgav medlemsstaterna att det nästan inte finns någon praktisk erfarenhet av att anordna tekniska provningar av algoritmiska system för att upptäcka snedvridning och/eller diskriminering. Ibland är det inte ens möjligt. Följaktligen är den praktiska erfarenheten minimal när det gäller att tillämpa den nationella lagstiftning som införlivar direktiven i fall av algoritmisk diskriminering.

Som beskrivits ovan ansåg också undersökningsdeltagare från likabehandlingsorgan och civilsamhällesorganisationer i hög grad att algoritmisk diskriminering fortfarande inte uppmärksammades tillräckligt av den offentliga förvaltningen, den privata sektorn eller samhället. Likabehandlingsorganen menade att detta främst beror på att det saknas initiativ för att öka medvetenheten, att själva fenomenet är så pass nytt, att

([149]) Se artiklarna 8–15 i förordningen om artificiell intelligens.

([150]) Se artikel 50 i förordningen om artificiell intelligens.

([151]) På den här punkten kräver artikel 26.11 i förordningen om artificiell intelligens att de som tillhandahåller AI-system med hög risk och som fattar beslut eller hjälper till att fatta beslut som rör fysiska personer ska informera de personerna om att de är föremål för användning av ett sådant system. Dessutom har enskilda personer enligt artikel 86 i förordningen om artificiell intelligens rätt att erhålla tydliga och meningsfulla förklaringar av AI-systemets roll i beslutsförfarandet och de viktigaste delarna av det beslut som fattats.

([152]) Vidare information finns i Hacker, P. (2018), ”Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law”, i *Common Market Law Review*, vol. 55, utgåva 4, 2018, s. 1143, 1151.

kunskapen och den digitala kompetensen är otillräcklig samt att de befintliga tillsynsmekanismerna är begränsade.

Samtidigt lyfte civilsamhällesorganisationerna fram att den offentliga debatten i frågan är begränsad och har en tendens att handla mer om fördelarna än riskerna. De uttryckte dessutom farhågor kring användningen av algoritmiska system på sådana områden som migration, brottsbekämpning och social omsorg ([153]).

7.3. Bekämpningen av algoritmisk diskriminering i medlemsstaterna

Av alla medlemsstaterna var det bara Nederländerna som hänvisade till fall av algoritmisk diskriminering som hade behandlats av antingen en domstol ([154]) eller ett likabehandlingsorgan ([155]). Endast en medlemsstat (Österrike) har gynnsamma regler för att utsatta personer ska kunna bevisa algoritmisk diskriminering eller för att lätta de tekniska bördorna.

År 2025 stöttade EU antagandet av Europarådets utkast till rekommendation om jämlikhet och artificiell intelligens ([156]). Rekommendationen ([157]) syftar till att säkerställa att AI-system främjar jämlikhet, inklusive jämställdhet mellan könen, och inte förstärker diskriminering. Den är förenlig med förordningen om artificiell intelligens och kommer att genomföras genom insatser och skyddsåtgärder som är tillämpliga på AI-system enligt den riskbaserade metoden.

Ruta 6. Riktlinjer för att säkerställa icke-diskriminering när ett AI-system utvecklas och införs

På det nederländska inrikesministeriets vägnar har experter gjort upp riktlinjer för systemkonstruktörer, dataanalytiker och AI-experter för att säkerställa icke-diskriminering när ett AI-system utvecklas och införs. I 2022 års riktlinjer förklaras vilka frågor och principer som är viktiga när man arbetar på och med ett AI-system. Fokus ligger där på förbudet mot diskriminering ur ett juridiskt, tekniskt och organisatoriskt perspektiv ([158]).

([153]) Direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet har inte med områdena migration och brottsbekämpning i sina tillämpningsområden, och direktivet om likabehandling i arbetslivet omfattar dessutom inte social omsorg. I förordningen om artificiell intelligens klassas vissa AI-system avsedda att användas inom migration, brottsbekämpning, väsentliga privata och offentliga tjänster och förmåner samt vissa andra känsliga områden som system med hög risk. Leverantörer och tillhandahållare av sådana AI-system med hög risk måste uppfylla skyldigheterna i förordningen om artificiell intelligens, enligt beskrivningen i avsnitt 7.1 i denna rapport.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

([155]) College voor de Rechten van de Mens, ”Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen”, College voor de Rechten van de Mens.

([156]) Rådets beslut (EU) 2025/2350 av den 13 november 2025 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i Europarådets ministerkommitté om utkastet till rekommendation om jämlikhet och artificiell intelligens (EUT L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Ministerkommitténs rekommendation till medlemsstaterna om jämlikhet och artificiell intelligens (antagen av ministerkommittén den 4 mars 2026 vid det 1552:a mötet med ministrarnas ställföreträdare), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f (inte översatt till svenska).

([158]) Nederländernas inrikesministerium, riktlinjer för inbyggd icke-diskriminering, ”Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI)”, rapport, Rijksoverheid.nl.

På det ständigt växande digitala området är det viktigt med samarbete mellan myndigheter och dialog med partner som företräder intressena hos de grupper som riskerar diskriminering. Enligt direktiven om likabehandlingsorgan är medlemsstaterna skyldiga att de säkerställa att likabehandlingsorganen har lämpliga sätt att inom sina respektive befogenheter samarbeta med andra likabehandlingsorgan inom medlemsstaten, samt med relevanta offentliga och privata aktörer, även över gränserna ([159]).

Dessutom understryks i direktiven om likabehandlingsorgan att likabehandlingsorganen måste ha de nödvändiga mänskliga och tekniska resurserna att använda AI i sitt arbete och bedöma huruvida automatiserade system efterlever direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet ([160]).

I artikel 77 i förordningen om artificiell intelligens fastställs en skyldighet till nära samarbete och ömsesidigt bistånd mellan de organ som ansvarar för att utöva tillsyn över eller kontrollera efterlevnaden av skyldigheter enligt unionsrätt om skydd av grundläggande rättigheter och marknadskontrollmyndigheterna.

Medlemsstaterna måste identifiera de organ för grundläggande rättigheter ([161]) som har befogenhet att från den berörda marknadskontrollmyndigheten begära och få åtkomst till all information och dokumentation som skapas eller upprätthålls enligt förordningen, om detta är nödvändigt för att de ska kunna fullgöra sitt mandat. Om denna dokumentation är otillräcklig för att fastställa huruvida en skyldighet har åsidosatts, får de lämna en motiverad begäran till marknadskontrollmyndigheterna om organisering av testning av AI-systemet med hög risk genom tekniska medel ([162]).

Förordningen om artificiell intelligens ålägger också marknadskontrollmyndigheterna vissa samarbetsskyldigheter när användningen av AI-system med hög risk innebär risker för grundläggande rättigheter, däribland rätten till icke-diskriminering. I synnerhet måste de informera, samråda med och fullt ut samarbeta med de relevanta myndigheterna för grundläggande rättigheter ([163]).

Dessa regler har ännu inte genomförts. Vid tidpunkten för samrådet kände sig nästan inte något av de likabehandlingsorgan som deltog i undersökningen rustat för att använda automatiserade system eller AI-system i sitt arbete, eller bedöma om de efterlevde reglerna om icke-diskriminering ([164]). Brist på erfarenhet, specialiserad personal och tekniska resurser uppgavs vara de viktigaste orsakerna.

([159]) Se artikel 14 i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([160]) Artikel 22 i rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([161]) Hittills har 21 medlemsstater anmält vissa av eller alla sina likabehandlingsorgan som myndigheter för skydd av grundläggande rättigheter med särskilda befogenheter i enlighet med förordningen om artificiell intelligens.

([162]) Se artikel 77.3 i förordningen om artificiell intelligens.

([163]) Se artiklarna 79.2 och 82.1 i förordningen om artificiell intelligens.

([164]) Finland är ett markant undantag. Tillsammans med Belgien och Portugal ingår landet i ett kapacitetsuppbyggnadsprojekt inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd.

Ruta 7. Likabehandlingsorgan som upprätthåller jämlikhet och icke-diskriminering med avseende på användning av AI i offentlig förvaltning ([165])

Inom ramen för det EU-finansierade instrumentet för tekniskt stöd strävar likabehandlingsorgan i Belgien, Finland och Portugal efter att bygga upp sin administrativa kapacitet. Projektet är inriktat på AI:s inverkan på diskriminering och jämlikhet, med målet att öka likabehandlingsorganens kapacitet att avslöja algoritmisk diskriminering och tillhandahålla rättsligt bistånd.

De berörda parter som rådfrågades för rapporten menade att det, när man systematiskt engagerar likabehandlingsorgan och utser dem till rådgivande organ till de relevanta behöriga myndigheterna ([166]), gynnar ett klimat som underlättar ett effektivt samarbete när det gäller att kontrollera efterlevnaden av direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet i samband med algoritmisk diskriminering.

I flera medlemsstater har likabehandlingsorganen redan sedan tidigare arrangemang ihop med tillsynsmyndigheter, däribland dataskyddsmyndigheter.

Ruta 8. Samarbete mellan likabehandlingsorgan och andra myndigheter

Det nederländska likabehandlingsorganet samarbetar proaktivt med marknadskontrollmyndigheterna. Diskrimineringsombudsmannen i Finland samarbetar med det finländska Transport- och kommunikationsverket, och den maltesiska kommissionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning samarbetar med Maltas konkurrens- och konsumentmyndighet. På samma sätt är *Défenseur des droits* i Frankrike medlem i den franska dataskyddsmyndighetens rådgivande kommitté, och bidrar då med en modell för hur man ordnar regelbundna uppdateringar och samarbeten.

([165]) Europarådet, ”Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination”.

([166]) T.ex. marknadskontrollmyndigheter, dataskyddsmyndigheter och konsumentorgan. Se skäl 41 till rådets direktiv (EU) 2024/1499.

Slutsatser

Medlemsstaterna måste göra följande:

– Fortsätta se till att direktiven i ökad utsträckning följs, även i fall av algoritmisk diskriminering.

Medlemsstaterna bör göra följande:

– Säkerställa ett effektivt samarbete mellan relevanta likabehandlingsorgan och marknadskontrollmyndigheter i enlighet med förordningen om artificiell intelligens.

Kommissionen åtar sig att göra följande:

– Underlätta utbyten mellan myndigheter och delning av kunskap om AI-system samt bekämpa algoritmisk diskriminering med de relevanta institutionerna, genom att bygga vidare på det pågående projektet inom instrumentet för tekniskt stöd för att ge institutionerna bättre möjligheter att bekämpa nya former av diskriminering.

8. SLUTSATSER

Sedan den förra rapporten om tillämpningen av direktiven har EU varit fortsatt starkt engagerat i arbetet för jämlikhet och för att se till att EU:s icke-diskrimineringslagstiftning genomförs. EU har genomfört jämlikhetsunionens strategier, antagit nya strategier för antirasism, likabehandling för hbtqi+-personer samt jämställdhet, antagit en utvidgad strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och stärkt kontrollen av att icke-diskrimineringsreglerna följs genom att anta direktiven om likabehandlingsorgan. Kommissionen har även fortsatt att stödja det praktiska genomförandet av icke-diskrimineringslagstiftningen.

I rapporten framhålls vissa positiva trender. Exempelvis har vissa grupper blivit något mer medvetna om de stödtjänster som finns för dem som utsatts för diskriminering. De flesta medlemsstater rapporterade inte några större svårigheter med att tillämpa de centrala begreppen i EU:s icke-diskrimineringslagstiftning, och många vittnade om positiva metoder som skulle kunna tillämpas på flera områden. Dessutom har Europeiska unionens domstol avkunnat domar som kommer att ge viktiga förtydliganden av begreppen i direktiven. Direktiven verkar även ge anpassningsbara och effektiva verktyg för att bekämpa diskriminering i ett föränderligt samhälle.

De flesta medlemsstater har gjort insatser för att förbättra tillgången till rättslig prövning för dem som utsätts för diskriminering och för att samarbeta med relevanta arbetsmarknadsparter och parter i civilsamhället. De har även börjat använda positiv särbehandling för att komma till rätta med nackdelar kopplade till skyddade egenskaper.

Trots detta måste medlemsstaterna fortsätta sitt arbete för att tillämpa direktiven i praktiken. Framför allt **är det viktigt att sanktionerna är effektiva, uppgår till belopp som återspeglar den långsiktiga skada som diskriminering orsakar**, ger offren gottgörelse och för med sig en djupgående förändring.

Insatser för att öka kännedomen om rättigheterna och skyldigheterna i direktiven bör vara inriktade på specifika skyddade grupper, samtidigt som man utnyttjar civilsamhällets och arbetsmarknadsparternas expertis och uppsökande arbete.

Personer som utsätts för diskriminering och deras företrädare måste ges enkel tillgång till relevant bevisning, inklusive statistiska uppgifter, som behövs för att påvisa diskriminering och överföra bevisbördan till de svarande.

Dessutom bör medlemsstaterna göra det enklare att använda kollektiv prövning i diskrimineringsfall och måste uppmuntra samarbete mellan tillsynsmyndigheter, civilsamhälle och arbetsmarknadens parter.

Utifrån resultaten av rapporten **bör medlemsstaterna och dess likabehandlingsorgan fortsätta ta itu med de olika svårigheter som uppkommer i deras nationella rätt och praxis**. Framför allt skulle de kunna ge domare, rättstillämpare och klagande ytterligare vägledning och stöd så att reglerna om omvänd bevisbörda i diskrimineringsmål kan omsättas i praktiken. Parallellt måste medlemsstaterna fortsätta se till att direktiven följs, även i fall av algoritmisk diskriminering. I detta ingår att säkerställa ett fullständigt och korrekt genomförande av direktiven om likabehandlingsorgan.

För att effektivt tillämpa direktiven och se till att de följs krävs det gemensamma insatser. Kommissionen kommer att fortsätta samarbeta med medlemsstaterna, likabehandlingsorgan, FRA, EIGE, tillsynsmyndigheter, civilsamhällesorganisationer och arbetsmarknadens parter för att säkerställa skydd på systemnivå för dem som utsätts för diskriminering och tillfullo förverkliga direktivens potential.

Dessutom har **kommissionen** åtagit sig ytterligare två åtgärdsområden:

- **Underlätta regelbundna diskussioner mellan medlemsstaterna** om ovan nämnda ämnen. De diskussionerna kommer att ske genom expertgruppen för genomförandet av EU:s lagstiftning om likabehandling, som inrättades i maj 2024.

- **Använda EU-finansiering till att stödja medlemsstaternas och relevanta aktörers kapacitet att se till att grundläggande rättigheter respekteras**. Stöd skulle exempelvis kunna ges inom ramen för programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden, eller det kommande programmet AgoraEU (efter interinstitutionella förhandlingar). Stödet går ut på att utveckla och förbättra kompetensen och förmågan bland civilsamhällesorganisationer, nationella människorättsinstitutioner, likabehandlingsorgan, rättsligt yrkesverksamma och rättstillämpare, ombudsinstitutioner och andra människorättsförsvarare att utforma och genomföra rättstvistsstrategier och strategiska modeller för rättstvister.

Nästa rapport om tillämpningen av direktiven ska läggas fram 2031. Den kommer framför allt att handla om de framsteg som gjorts med att se till att direktiven följs. Samma år kommer kommissionen att få in information från medlemsstaterna om tillämpningen av direktiven om likabehandlingsorgan. Den kommer då också att rapportera om deras oberoende funktion och ändamålsenlighet.