EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.7.2026
COM(2026) 364 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

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

1. INDLEDNING

Direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet ("direktiverne") ([1]) er hjørnestenene i EU's bestræbelser på at opbygge en Union med lighed. Ifølge direktivet om racelighed skal alle behandles lige med hensyn til beskæftigelse og erhvervsuddannelse, uddannelse, social beskyttelse (herunder social sikring og sundhedspleje) og adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (herunder bolig) uanset race eller etnisk oprindelse. Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet indeholder krav om, at alle behandles lige med hensyn til beskæftigelse og erhvervsuddannelse uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

Ved direktiverne gennemføres de grundlæggende værdier, der er fastlagt i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union. Siden 2000 har de spillet en central rolle med hensyn til at sikre, at alle personer fuldt ud kan deltage i det økonomiske, kulturelle og sociale liv uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

En væsentlig udvikling i denne periode har været den rolle, som retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) har spillet for at præcisere de grundlæggende begreber i lovgivningen om ikkeforskelsbehandling. Navnlig har EU-Domstolen gennem de mange præjudicielle afgørelser, den har truffet efter anmodning fra nationale domstole, styrket beskyttelsen mod forskelsbehandling betydeligt i hele EU. De få udfordringer, som medlemsstaterne har rapporteret om ved gennemførelsen af kerneprincipperne i EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling, bekræfter den større klarhed, der er opnået gennem EU-Domstolens afgørelser.

Ikke desto mindre er det mere end 25 år efter vedtagelsen af direktiverne **fortsat en betydelig udfordring at sikre, at enkeltpersoner reelt har mulighed for at gøre retten til beskyttelse mod forskelsbehandling og ligebehandling gældende**.

Kommissionen skal hvert femte år forelægge Europa-Parlamentet og Rådet oplysninger om anvendelsen af direktiverne ([2]). Denne forpligtelse opfyldes med denne rapport, som også illustrerer de fremskridt, der er gjort, og de vedvarende udfordringer i forbindelse med anvendelsen og håndhævelsen af lovgivningen om ikkeforskelsbehandling. Den dækker perioden 2021–2025 og redegør for udviklingen siden den seneste rapport, der blev offentliggjort i marts 2021 ([3]).

Med denne rapport følges op på EU's handlingsplaner og strategier for lighed, navnlig EU-strategien mod racisme 2026–2030 ([4]) og strategien for ligestilling af LGBTIQ+-

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

([2]) Se artikel 17, stk. 1, i direktivet om racelighed og artikel 19, stk. 1, i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([3]) COM(2021) 139 final og SWD(2021) 63 final af 19.3.2021, EUR-Lex – 52021DC0139 – DA – EUR-Lex og EUR-Lex – 52021SC0063 – DA – EUR-Lex.

([4]) COM(2026) 12 final af 20.1.2026, EUR-Lex – 52026DC0012 – DA – EUR-Lex.

personer 2026–2030 ([5]). Disse strategier understreger, at det er en prioritet for Kommissionen at sikre en effektiv anvendelse af EU's lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling, og fremhæver betydningen af effektive sanktioner mod forskelsbehandling. Rapporten er en central foranstaltning til opfyldelse af tilsagnet i strategien mod racisme om at sikre en effektiv gennemførelse af direktivet om racelighed, navnlig ved at fokusere på håndhævelsen og anvendelsen heraf i tilfælde af algoritmisk forskelsbehandling. Rapporten omhandler også anvendelsen af direktiverne med henblik på at imødegå strukturel forskelsbehandling.

Ofre anmelder sjældent forskelsbehandling til institutioner. Ifølge forskellige undersøgelser ([6]), som EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har gennemført, ligger anmeldelsesprocenten mellem 5 % og 11 %. Denne manglende anmeldelse skyldes hovedsagelig, at ofrene mener, at en anmeldelse af forskelsbehandling ikke vil føre til handling eller ændring ([7]).

Den manglende tillid til de eksisterende processer og systemer til anmeldelse af forskelsbehandling går hånd i hånd med opfattelsen af, at der siden den seneste rapport om direktiverne kun er sket begrænsede fremskridt med hensyn til bekæmpelse af forskelsbehandling ([8]).

Den brede befolkning betragter fortsat forskelsbehandling som udbredt i EU ([9]). 50 % af respondenterne i 2022-undersøgelsen EU Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS III) angav, at de havde følt sig forskelsbehandlet af mindst én grund ([10]) i de fem år forud for undersøgelsen. Erfaringer alene med racediskrimination ([11]) er steget mellem 2016 og 2023 ([12]).

([5]) COM(2025) 725 final af 8.10.2025, EUR-Lex – 52025DC0725 – DA – EUR-Lex. Se også andre relevante strategier: COM(2020) 620 final af 7.10.2020, EUR-Lex – 52020DC0620 – DA – EUR-Lex, COM(2021) 101 final af 3. marts 2021, EUR-Lex - 52021DC0101 - DA - EUR-Lex, COM(2026) 113 final af 5. marts 2026, EUR-Lex - 52026DC0113 - DA - EUR-Lex og COM(2026) 541 final af 6. maj 2026, EUR-Lex - 52026DC0541 - DA - 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* og *Rights of Roma and Travellers in 13 European Countries – Perspectives from the Roma survey 2024*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2021–2025.

([7]) 38 % af respondenterne i EU-MIDIS III-undersøgelsen, 39 % af respondenterne i den jødiske undersøgelse, 49 % af respondenterne i LGBTQI III-undersøgelsen og 30 % af respondenterne i romaundersøgelsen fra 2021.

([8]) FRA (se note 6).

([9]) Se: Europa-Kommissionen, "2023 Eurobarometer on diskrimination in the EU".

([10]) Forskelsbehandling på grundlag af mindst én af følgende grunde: hudfarve, etnisk baggrund eller indvandrerbaggrund, religion eller religiøs overbevisning, alder, køn, handicap, seksuel orientering og kønsidentitet eller kønsudtryk.

([11]) I undersøgelsen blev racediskrimination forstået som forskelsbehandling på grundlag af mindst ét af følgende tre forhold: hudfarve, etnisk baggrund eller indvandrerbaggrund og religion eller religiøs overbevisning.

([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 og *Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – EU survey of Jewish people*, s. 77.

Den seneste rapport om anvendelsen af direktiverne fremhævede allerede flere væsentlige spørgsmål. Disse omfattede ofrenes frygt for repressalier, utilstrækkelige erstatningsniveauer, vanskeligheder med at fremskaffe beviser og manglende kendskab blandt ofrene til deres rettigheder og de støttetjenester, der står til deres rådighed, f.eks. gennem ligebehandlingsorganer. Den pegede også på, at fremme af lighed blandt offentligheden og de nationale institutioner skete ujævnt og varierede fra medlemsstat til medlemsstat.

Med udgangspunkt i den foregående rapport giver denne nye rapport et overblik over de vedvarende og nye udfordringer, de fremskridt, der er gjort, og de gode former for praksis, der er taget i brug i forbindelse med anvendelsen af direktiverne siden 2021.

I rapporteringsperioden har EU taget konkrete skridt til at forbedre anvendelsen og håndhævelsen af direktiverne. Vigtigst er det, at EU siden den seneste rapport har vedtaget direktiverne om ligebehandlingsorganer ([13]) for at styrke de nationale organer, der har ansvar for at fremme ligebehandling og forebygge og bekæmpe forskelsbehandling, herunder ved bedre at støtte enkeltpersoner og grupper, der udsættes for forskelsbehandling, i adgangen til klage og domstolsprøvelse.

Ifølge direktiverne skal medlemsstaterne fastsætte effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner for forskelsbehandling. For at støtte medlemsstaterne bestilte Kommissionen **en undersøgelse af lovgivningen om og anvendelsen af sanktioner for forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse og religion**. Undersøgelsen viste, at lave og symbolske sanktioner undergraver den retlige beskyttelse og den langsigtede forebyggelse af forskelsbehandling. I undersøgelsen fremhæves behovet for mere effektive sanktioner, der yder ofrene fuld erstatning og fremmer varige løsninger, sammen med en stærkere håndhævelse og kapacitetsopbygning for retlige aktører og civilsamfundet.

I lyset af den seneste teknologiske udvikling, herunder **den stigende udbredelse af automatiserede systemer og systemer med kunstig intelligens (AI)**, indeholder rapporten også en analyse af anvendelsen af lovgivningen om ikkeforskelsbehandling i medlemsstaterne i tilfælde af algoritmisk forskelsbehandling. Den viser behovet for kapacitetsopbygning og for at etablere mekanismer til effektivt samarbejde mellem forskellige håndhævelsesorganer.

Denne rapport bygger på resultaterne af målrettede høringer ([14]). Som svar på tilpassede spørgeskemaer modtog Kommissionen bidrag fra alle medlemsstater og forskellige interessenter og institutioner, herunder EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE), 11 ligebehandlingsorganer, 2 arbejdsmarkedsparter, 17

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

([14]) Mellem maj og juli 2025 gennemførte Kommissionen målrettede høringer ved hjælp af et onlinespørgeskema, der omfattede både tilpassede spørgsmål om gennemførelsen af direktiverne og åbne spørgsmål, så respondenterne kunne give udtryk for eventuelle yderligere betænkeligheder. Spørgeskemaerne blev sendt til alle medlemsstater, ligebehandlingsorganerne i hver medlemsstat, europæiske arbejdsmarkedsparter, der høres i henhold til artikel 154 i TEUF, og 57 civilsamfundsorganisationer. Interessenterne blev opfordret til at dele spørgeskemaet med relevante parter på lokalt, regionalt og nationalt plan.

civilsamfundsorganisationer og Det Europæiske Netværk af Ligebehandlingsorganer (Equinet). De statistikker, der citeres i denne rapport, er baseret på disse svar.

Denne rapport fokuserer på en effektiv anvendelse og håndhævelse af EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling ved at fremhæve betydningen af:

– ligebehandlingsorganer

– effektive, afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner

– forbedring af ofres adgang til domstolsprøvelse og til beviser

– styrkelse af interessenterne og samarbejde mellem dem

– EU-Domstolens retspraksis.

De "vigtigste konklusioner", der er anført i begyndelsen af hvert afsnit, sammenfatter rapportens væsentligste konklusioner. Yderligere tekstbokse indeholder eksempler på lovende praksis.

2. GENNEMFØRELSE AF DE VIGTIGSTE TILTAG I DEN FOREGÅENDE RAPPORT

I den foregående rapport blev det understreget, at det er afgørende at forbedre ligebehandlingsorganernes synlighed, rolle og uafhængige virke for at imødegå udfordringerne med at anvende og håndhæve direktiverne. Dette førte efter Kommissionens forslag til vedtagelsen af direktiverne om ligebehandlingsorganer. Kommissionen pegede også på behovet for en tættere overvågning af effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, samtidig med at den ydede støtte på dette område. I det følgende kapitel gennemgås gennemførelsen af disse centrale foranstaltninger.

Vigtige konklusioner

– Direktiverne om ligebehandlingsorganer har til formål at styrke ligebehandlingsorganernes mandat, uafhængighed, ressourcer og beføjelser. Dette omfatter en udvidelse af deres mandat, så det også omfatter de grunde og områder, der er omfattet af direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

– Ligebehandlingsorganer skal have redskaber og ressourcer til at forebygge og reagere på forskelsbehandling, herunder strukturel forskelsbehandling.

– Ligebehandlingsorganer skal have beføjelse til at agere i retssager til støtte for eller på vegne af ofre eller i eget navn for at forsvare samfundets interesser.

– Lave sanktioner og ineffektiv anvendelse af sanktioner er de vigtigste flaskehalse i sanktionssystemerne.

– En konsolidering af lovgivningen og indførelse af fremadskuende sanktioner ville forbedre sanktionssystemerne.

2.1. Stærkere ligebehandlingsorganer – et nyt afsæt for håndhævelsen af EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling

Ligebehandlingsorganer er afgørende for håndhævelsen af EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling. Indtil 2024 gav direktivet om racelighed kun ligebehandlingsorganerne beføjelse til at yde ofre for forskelsbehandling uafhængig bistand og til at foretage og offentliggøre egne undersøgelser, rapporter og henstillinger ([15]).

I det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsagede den seneste rapport om direktivernes anvendelse ([16]), pegede Kommissionen på forskellige ambitionsniveauer og resultater i medlemsstaterne. Væsentlige tværgående spørgsmål omfattede de utilstrækkelige ressourcer, som ligebehandlingsorganerne har til rådighed, i form af finansiering og personale, begrænset kendskab til, at ligebehandlingsorganerne findes, samt deres begrænsede uafhængighed og søgsmålskompetence.

Derfor vedtog EU direktiverne om ligebehandlingsorganer for at sikre, at alle ligebehandlingsorganer senest i juni 2026 er bedre rustet til at bekæmpe forskelsbehandling, støtte ofre og fremme ligebehandling.

Direktiverne om ligebehandlingsorganer udvider ligebehandlingsorganernes mandat til at omfatte forskelsbehandling på grund af alder, religion eller tro, handicap eller seksuel orientering på beskæftigelsesområdet. Inden da havde ligebehandlingsorganerne efter EU-retten kun mandat til at fremme, analysere, overvåge og støtte ligebehandling af alle personer uanset race eller etnisk oprindelse og køn.

Desuden er der i direktiverne om ligebehandlingsorganer krav om, at medlemsstaterne sikrer, at ligebehandlingsorganerne er uafhængige, og giver dem de nødvendige menneskelige, tekniske og finansielle ressourcer. Disse ressourcer skal sætte ligebehandlingsorganerne i stand til effektivt at udføre alle deres opgaver og udøve alle deres beføjelser på tværs af samtlige grunde til og områder for forskelsbehandling.

Endelig er omfanget af ligebehandlingsorganernes opgaver og beføjelser blevet styrket betydeligt. Deres mandat kan ikke længere begrænses til at reagere på forskelsbehandling. De skal også have beføjelse til at træffe forebyggende foranstaltninger, herunder i forbindelse med forskelsbehandling på grund af alder, religion eller tro, handicap eller seksuel orientering på beskæftigelses- og erhvervsuddannelsesområdet.

For at tackle de strukturelle aspekter af forskelsbehandling og bidrage til sociale forandringer ([17]) vil ligebehandlingsorganerne udføre oplysningsarbejde forebyggende arbejde og PR-aktiviteter ([18]). Indsatsen kan omfatte udveksling af god praksis, positiv særbehandling, rapportering om strukturelle spørgsmål og integration

([15]) Se f.eks. artikel 13, stk. 2, i direktivet om racelighed.

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

([17]) Se betragtning 23 til Rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([18]) Se artikel 5 og artikel 17, litra c), i Rådets direktiv (EU) 2024/1499.

af ligebehandlingsaspektet blandt offentlige og private enheder, og at disse enheder gives relevant uddannelse, information, rådgivning, vejledning og støtte.

Ifølge direktiverne om ligebehandlingsorganer skal medlemsstaterne give ligebehandlingsorganerne ret til at agere i retssager ([19]). Tidligere varierede disse organers ret til at agere i retssager betydeligt i EU. Med de nye standarder på plads vil alle grupper, der er beskyttet efter EU-retten, kunne søge støtte fra ligebehandlingsorganer på de områder, der er omfattet af direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

Direktiverne om ligebehandlingsorganer giver navnlig medlemsstaterne mulighed for at bemyndige ligebehandlingsorganer til at støtte både individuelle og kollektive retsmidler ([20]). Medlemsstaterne kan udpege ligebehandlingsorganer til at agere til støtte for eller på vegne af flere ofre eller i eget navn for at bekæmpe forskelsbehandling i samfundets interesse. Dette kan f.eks. være nødvendigt på grund af sagernes antal eller alvor eller behovet for juridisk afklaring. Hver af disse faktorer kan indikere, at forskelsbehandlingen har strukturel eller systematisk karakter ([21]).

Ligebehandlingsorganer vil fortsat varetage deres centrale opgave med at yde bistand til ofre for forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, herunder ved at besvare alle klager over forskelsbehandling ([22]). Denne opgave vil nu også omfatte ofre for forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet på grund af alder, religion eller tro, handicap eller seksuel orientering. Desuden skal ligebehandlingsorganer i henhold til de nye direktiver om ligebehandlingsorganer også have beføjelse til at tilbyde alternativ tvistbilæggelse, gennemføre undersøgelser af overtrædelser af princippet om ligebehandling og afgive ikkebindende udtalelser eller træffe bindende afgørelser ([23]). Deres udtalelser eller afgørelser skal omfatte passende mekanismer for afhjælpning, overvågning og håndhævelse.

Kommissionen vedtog gennemførelsesretsakten om fastlæggelse af en liste over fælles indikatorer for ligebehandlingsorganernes virke ([24]). Dette vil gøre det lettere at overvåge, hvordan de nye standarder anvendes i medlemsstaterne, og hvilken indvirkning de har på håndhævelsen af EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

([19]) Se artikel 10 i Rådets direktiv (EU) 2024/1499. Medlemsstaterne skal navnlig sikre, at ligebehandlingsorganet har mindst en af følgende rettigheder til at agere i retssager: a) retten til at indlede retssager på vegne af et eller flere ofre, b) retten til at deltage i retssager til støtte for et eller flere ofre, eller c) retten til at anlægge sag i eget navn for at forsvare samfundets interesser.

([20]) Kollektive retsmidler er en juridisk mekanisme, som gør det muligt for en eller flere (fysiske eller juridiske) personer at anlægge et kollektivt søgsmål, der kan føre til anvendelse af kollektive sanktioner.

([21]) Se betragtning 35 til Rådets direktiv (EU) 2024/1499.

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

([23]) Medlemsstaterne skal beslutte, om et ligebehandlingsorgan skal have beføjelse til at afgive ikkebindende udtalelser eller træffe bindende afgørelser.

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

Konklusioner
Medlemsstaterne skal: – gennemføre direktiverne om ligebehandlingsorganer fuldstændigt og korrekt. *Kommissionen vil*: – fortsat yde støtte til medlemsstaterne gennem særlige møder i ekspertgruppen og en online-IT-platform. Den vil holde øje med, at medlemsstaternes gennemfører direktiverne om ligebehandlingsorganer korrekt i national ret ved hjælp af alle de redskaber, den råder over, herunder uformelle dialoger og formelle traktatbrudsprocedurer.

2.2. Sanktioner og retsmidler – behovet for stærkere beskyttelsesforanstaltninger

Effektive sanktioner sikrer, at ofre for forskelsbehandling opnår fuld erstatning for den skade, de har lidt. Endvidere kan sanktioner og retsmidler også indgå i værktøjerne til forebyggelse af forskelsbehandling. Ifølge direktiverne skal medlemsstaterne fastsætte effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for forskelsbehandling og sikre, at de håndhæves. Sanktionerne kan omfatte betaling af skadeserstatning ([25]).

I den seneste rapport konkluderes det, at visse nationale domstole havde fastsat et relativt lavt erstatningsniveau, hvilket afholdt ofre fra at anlægge sag eller kræve økonomisk erstatning ved domstolene.

Siden den seneste rapport har EU-Domstolen givet yderligere præciseringer vedrørende sanktioner. I dommen i sagen Braathens Regional Aviation forklarede EU-Domstolen, at EU-retten er til hinder for national lovgivning, der gør det muligt, at forskelsbehandling ikke fastslås af domstolene, hvis sagsøgte indvilliger i at betale den erstatning, som sagsøgeren har krævet ([26]). Sådanne regler opfylder navnlig ikke kravene om kompenserende og afskrækkende sanktioner, da de gør det muligt for de ansvarlige at undgå at erkende den begåede krænkelse for at beskytte deres omdømme.

Resultater af undersøgelsen om sanktioner for forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse og religion

Den seneste rapport fremhævede den udfordring, som den utilstrækkelige anvendelse af sanktioner udgør. Kommissionen besluttede derfor at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre bestemmelserne om sanktioner effektivt og bestilte en undersøgelse af

([25]) Se artikel 15 i direktivet om racelighed og artikel 17 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([26]) Domstolens dom af 15.4.2021, Diskrimineringsombudsmannen mod Braathens Regional Aviation AB (C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, præmis 49).

lovgivningen om og anvendelsen af sanktioner ved forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse og religion ([27]).

Resultaterne viste, at sanktionsordningerne er fragmenterede. De relevante bestemmelser er spredt på tværs af mange forskellige love. Dette gør det vanskeligt for ofrene at fastslå deres rettigheder og de retsmidler, der står til rådighed for dem.

I flere jurisdiktioner er de sanktionsbeløb eller -intervaller, der er fastsat i lovgivningen, lave og ikke høje nok til at afskrække potentielle gerningspersoner. Listen over mulige sanktioner er ofte begrænset, hvilket gør det vanskeligere at tilpasse dem til overtrædelsens særlige karakter og grovhed. Desuden er de pålagte sanktioner ofte symbolske og ligger tæt på lovens minimum, mens omkostningerne ved retssager er høje, hvilket kan undergrave systemets effektivitet og afholde ofre fra at anmelde forskelsbehandling. Desuden ændres sanktioner sjældent, og i mange jurisdiktioner er sanktionerne forældede og tager ikke højde for økonomiske ændringer såsom inflation eller leveomkostninger.

Endelig fokuserer sanktioner generelt kun på tidligere overtrædelser. De tjener til at straffe den ansvarlige eller kompensere offeret uden at udnytte deres forebyggende potentiale. Som regel mangler der foranstaltninger ([28]) med et forebyggende eller socialpræventivt formål, såsom strukturelle påbud, der kræver f.eks. desegregeringsplaner eller obligatorisk uddannelse for de ansvarlige ([29]).

Undersøgelsen fremhævede også manglen på sanktioner ved sager om forskelsbehandling, der berører store grupper af ikke-identificerbare ofre ([30]), herunder sager, der udspringer af anvendelsen af AI eller automatiserede systemer.

Andre udfordringer handler om, at visse karakteristika eller omstændigheder ikke i tilstrækkelig grad tages i betragtning, når der træffes afgørelse om en sanktion eller sanktionens størrelse. Dette gælder navnlig forhold, som efter national ret ikke skal tages i betragtning, såsom sager om forskelsbehandling af flere grunde, intersektionel forskelsbehandling eller algoritmisk forskelsbehandling.

Desuden fører utilstrækkelige regler om håndhævelse og kontrol ofte til forsinkelser eller manglende fuldbyrdelse af sanktioner. I kun få jurisdiktioner er der fastsat

([27]) Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere, Milieu Consulting, K. Adamis-Császár, S. Vancauwenbergh, F. Gustave m.fl., *Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428.

([28]) Sådanne foranstaltninger kan have form af et påbud, dvs. en afgørelse, der forbyder bestemte handlinger eller påbyder bestemte handlinger. Et almindeligt påbud pålægger den ansvarlige at foretage eller ophøre med en bestemt handling eller type handling. Strukturelle påbud har til formål at imødegå omfattende organisatorisk og endog systemisk indlejret forskelsbehandling, hvor et almindeligt påbud ikke vil føre til en tilfredsstillende reform (f.eks. ændring af interne regler). Se også: D. Halberstam og S. Van den Bogaert, "A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions", *Common Market Law Review*, bind 60, nr. 5, 2023, s. 1269-1312, https://doi.org/10.54648/cola2023093.

([29]) Se fodnote 27.

([30]) Det kan f.eks. være udtalelser om en diskriminerende rekrutteringspolitik, selv om der ikke var nogen åben rekrutteringsprocedure, og ingen identificerbar klager gjorde gældende at have været offer for forskelsbehandling. For tilsvarende faktiske omstændigheder se Domstolens dom af 10.7.2008, Feryn (C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397) eller af 25.4.2013, Asociaţia Accept (C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275).

effektive håndhævelsesforanstaltninger, såsom tvangsbøder ([31]) eller betingede bøder ([32]). På samme måde mangler der i vid udstrækning kontrolforanstaltninger i form af efterfølgende rapportering fra de ansvarlige, opfølgende høringer, samtaler eller inspektioner.

Både medlemsstaterne og interessenterne bemærkede, at kendskabet til de rettigheder, der er fastsat i direktiverne, er begrænset (se 3.2). Kendskabet til de tilgængelige retsmidler er ligeledes begrænset eller endog ikkeeksisterende.

Forskningen har ikke identificeret nogen særlige nationale regler om bevidstgørelse om sanktioner for forskelsbehandling. De fleste bevidstgørelseskampagner fokuserer bredt på bekæmpelse af forskelsbehandling uden at forklare, hvad ofrene kan forvente af retsvæsenet, når deres rettigheder krænkes. Desuden er der mangel på målrettet uddannelse om disse sanktioner for fagfolk, herunder dommere, hvilket kan påvirke anvendelsen af effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner.

I vejledningen om god praksis vedrørende sanktioner for forskelsbehandling, som indgår i undersøgelsen, fremhæves en række lovende former for praksis, der er gennemført i medlemsstaterne ([33]).

Vurdering af sanktionssystemerne foretaget af medlemsstater, ligebehandlingsorganer og civilsamfundet

De forskellige interessenter vurderede sanktionssystemernes effektivitet temmelig forskelligt. Mens 12 af de 17 civilsamfundsorganisationer, der deltog i den målrettede høring forud for rapporten, anså sanktioner for forskelsbehandling for ikke at være særlig effektive eller slet ikke effektive, fordelte respondenterne fra ligebehandlingsorganerne sig ligeligt i deres vurdering af sanktionerne, og medlemsstaterne var i vidt omfang overbeviste om sanktionssystemernes effektivitet (5 medlemsstater) eller relative effektivitet (16 medlemsstater).

De grunde, der blev anført for at anse sanktionssystemerne for effektive, var som regel blot, at der fandtes sanktioner, at der fandtes kontrol- og håndhævelsesmekanismer, eller at der angiveligt ikke var tegn på, at sanktionssystemet fungerede utilfredsstillende. Der, hvor der blev oplevet vanskeligheder, pegede interessenterne imidlertid alle klart på, at den manglende anvendelse i praksis af de foreskrevne sanktioner var den største flaskehals i sanktionssystemerne.

De medlemsstater, ligebehandlingsorganer og civilsamfundsorganisationer, der deltog i undersøgelsen, var enige om, at en konsolidering af lovgivningen og indførelsen af fremadskuende sanktioner ville forbedre sanktionssystemerne. Endvidere opfordrede civilsamfundsorganisationerne medlemsstaterne til at

([31]) Betaling, der typisk pålægges af en domstol efter anmodning fra offeret med henblik på at tvinge den ansvarlige til at efterkomme en realitetsdom.

([32]) En sanktion, der pålægges af en domstol eller et påkendende organ, og som kun skal betales, hvis den ansvarlige ikke opfylder visse betingelser. Den anvendes som afskrækkende middel til at sikre overholdelse af et bestemt påbud eller krav.

([33]) Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Retlige Anliggender og Forbrugere, Milieu Consulting SRL, K. Adamis-Császár, S. Vancauwenbergh, F. Gustave m.fl., *How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025, s. 32, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884.

anerkende og tage højde for forskelsbehandling af flere grunde og intersektionel forskelsbehandling i deres sanktionssystemer. Efter deres opfattelse ville sådanne reformer lette håndhævelsen af sanktioner for forskelsbehandling, forankre en offercentreret tilgang og gøre det muligt at forebygge diskriminerende adfærd og ikke blot straffe den.

I deres svar på høringen var det kun Letland, Portugal og Spanien, der fandt det nødvendigt at tilpasse deres sanktionssystemer til den stigende anvendelse af algoritmiske beslutningsværktøjer.

Konklusioner

Medlemsstaterne skal:

– sikre, at sanktioner anvendes effektivt i praksis. De økonomiske sanktioners størrelse bør afspejle den langsigtede skade, som forskelsbehandling forårsager, sikre oprejsning for ofrene og skabe dybtgående forandringer.

Medlemsstaterne bør:

– indføre effektive sanktioner for forskelsbehandling, der berører store grupper af ikke-identificerbare ofre, herunder sager, der udspringer af anvendelsen af AI eller automatiserede systemer.

Kommissionen vil:

– støtte medlemsstaterne ved at afholde møder i ekspertgruppen om gennemførelsen af EU's ligebehandlingslovgivning for at drøfte sanktioner.

3. EN UDVIKLING, DER ER FÆLLES FOR BEGGE DIREKTIVER

Siden 2021 har der været en udvikling med hensyn til lovgivning, gennemførelse og anvendelse for begge direktiver, og samtidig er der blevet gennemført ekstern forskning vedrørende den gældende ramme, specifikke bestemmelser og direktivernes anvendelse. De emner, der behandles nedenfor, bygger på de spørgsmål, der blev identificeret i den foregående rapport, den efterfølgende udvikling og de tilbagemeldinger, der blev modtaget under de målrettede høringer.

Vigtige konklusioner

– Medlemsstaterne yder beskyttelse mod chikane, tilskyndelse til forskelsbehandling og repressalier. Denne beskyttelse varierer betydeligt mellem medlemsstaterne og er i nogle tilfælde begrænset i praksis.

– Kendskabet til støttetjenester blandt etniske grupper og personer med migrantbaggrund er steget en smule siden den seneste rapport. De fleste medlemsstater har gennemført eller er fortsat i gang med at gennemføre tiltag, der letter adgangen til domstolsprøvelse. Det begrænsede kendskab til rettigheder er imidlertid fortsat en betydelig udfordring.

– Domstole og retlige aktører mangler ofte forståelse for direktivernes regler om bevisbyrde.

– De fleste medlemsstater har truffet foranstaltninger til at fremme dialogen med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet. Dette er imidlertid ikke systematisk tilfældet i alle medlemsstater eller for alle grunde til forskelsbehandling. Desuden oplyser de fleste civilsamfundsorganisationer, at de står over for vedvarende udfordringer.

– Næsten alle medlemsstater tillader eller tilskynder til positiv særbehandling, og der blev kun indberettet meget få udfordringer i forbindelse med gennemførelsen heraf.

3.1. Begrebet "forskelsbehandling"

Som fremhævet i den foregående rapport giver begrebet forskelsbehandling anledning til en række spørgsmål. Ud over at "direkte" og "indirekte" forskelsbehandling ([34]) defineres i direktiverne, indeholder de også forbud mod "instruktion om at forskelsbehandle" og "chikane". Der findes også andre former for forskelsbehandling, såsom forskelsbehandling "på grund af tilknytning" og "på grund af antagelse".

Tilskyndelse til forskelsbehandling

I direktiverne fastsættes det, at "enhver instruktion om at forskelsbehandle en person" af de grunde, der er angivet i direktiverne, skal anses for forskelsbehandling ([35]).

Efter vedtagelsen af direktiverne blev begrebet "instruktion om at forskelsbehandle" indført i alle medlemsstaternes retssystemer. På grund af forbuddets generelle karakter er medlemsstaternes retsgrundlag imidlertid forskelligartet, og der foreligger kun begrænset national retspraksis.

([34]) Se direktivernes artikel 2, stk. 2. Direkte forskelsbehandling foreligger, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Indirekte forskelsbehandling omfatter tilsyneladende neutrale bestemmelser (eller former for praksis), som vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse eller personer med en bestemt religion eller tro, et bestemt handicap, en bestemt alder eller en bestemt seksuel orientering særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre disse bestemmelser (eller disse former for praksis) er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

([35]) Se direktivernes artikel 2, stk. 4.

Ud over forbuddet mod udtrykkelig instruktion om at forskelsbehandle er 22 medlemsstater af den opfattelse, at deres nationale lovgivning også forbyder stiltiende instruktion, såsom præferencetilkendegivelser eller opfordringer til at forskelsbehandle af en eller flere beskyttede grunde. I syv medlemsstater skal der bestå et hierarkisk forhold mellem den person, der giver instruktionen, og den person, der modtager den, for at beskyttelsen mod at tilskynde til forskelsbehandling finder anvendelse. Endelig kan både den person, der giver instruktionen, og den person, der modtager den, ifalde ansvar i 20 medlemsstater ([36]).

I en nylig rapport om instruktion til at forskelsbehandle ([37]) identificerede eksperter 23 sager mellem 2002 og 2025. Af disse sager vedrørte 14 adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, og 17 blev indbragt på grund af race eller etnisk oprindelse. I 12 medlemsstater forelå der ingen relevant retspraksis. Rapportens forfattere antager, at denne mangel på retspraksis delvis skyldes manglende forståelse af, hvad der udgør instruktion til at forskelsbehandle. Sagsøgere er mere tilbøjelige til at anlægge sag om direkte eller indirekte forskelsbehandling, når en instruktion har medført forskelsbehandling i stedet for at anfægte selve instruktionen.

Chikane

Direktiverne indeholder en definition af chikane. De understreger imidlertid også, at begrebet chikane kan defineres i overensstemmelse med medlemsstaternes nationale lovgivning og praksis ([38]). Retsgrundlaget i medlemsstaterne er fortsat forskelligartet, og der foreligger kun begrænset retspraksis.

Medlemsstaterne forbyder chikane enten i lovgivningen om ikkeforskelsbehandling eller i strafferetten eller i begge dele. Valget af lovgivningsmæssige virkemidler afhænger normalt af en af følgende faktorer: overtrædelsens art ([39]), handlingens grovhed ([40]) eller forsæt ([41]). Medlemsstaterne fremlagde også en lang og varieret liste over eksempler på adfærd, der kan være omfattet af definitionen af chikane. Deres omfang og type afhænger af den pågældende jurisdiktion ([42]).

([36]) Den relevante litteratur kan indeholde andre tal end dem, medlemsstaterne har oplyst. Se E. Dewhurst og R. Buendia, *Instructions to discriminate under EU and national law*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130.

([37]) Se note 36, s. 10.

([38]) Se direktivernes artikel 2, stk. 3.

([39]) "Diskriminerende" chikane fokuserer på indvirkningen på offerets værdighed og adfærd, mens strafbar chikane fokuserer på at straffe gerningspersonen for strafbare forhold.

([40]) Strafferetten omfatter de mest alvorlige former for chikane, såsom tilskyndelse til had, ærekrænkelse, stalking eller trusler.

([41]) Strafbar chikane forudsætter typisk forsæt, vedvarende karakter og skade. Disse elementer er ikke nødvendige efter lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

([42]) De omfatter upassende eller stødende sprogbrug, produktion, fremvisning eller spredning af billeder, videoer eller skriftlige ytringer, fysisk kontakt eller vold, mobning, udelukkelse, uberettiget/vedvarende kritik eller kontrol, undergravning af faglig præstation eller spredning af rygter, bevidst overbelastning med arbejde eller fastsættelse af umulige frister, ydmygelse, verbal eller ikkeverbal intimidering eller trusler, verbale krænkelser eller fornærmelser, upassende vittigheder, psykisk pres eller vold, uønskede handlinger eller anmodninger, gestusser, stalking, skældsord, hadtale eller hadsymboler, onlinechikane, graffiti og nægtelse af at anerkende foretrukne pronominer.

Inden for beskæftigelsesområdet er der opstået tre hovedmodeller for ansvar. Ansvaret kan påhvile den, der udøver chikanen, arbejdsgiveren eller begge. Mange medlemsstater kunne ikke specificere former for beskyttelse mod chikane uden for beskæftigelsesområdet. I de tilfælde, hvor der forelå oplysninger, redegjorde medlemsstaterne typisk for retsgrundlaget for bekæmpelse af chikane i uddannelsesinstitutioner, sundhedsvæsenet og den offentlige forvaltning.

I den forbindelse angav en række medlemsstater, at ikke blot den, der udøver chikanen, men også det relevante organ eller den relevante institution kan ifalde ansvar for chikane som følge af forsømmelse ved opfyldelsen af sin forpligtelse til at forebygge chikane ([43]).

Ti medlemsstater fremhævede vanskeligheder ved at anvende begrebet chikane i national ret. Navnlig pegede medlemsstaterne på udfordringer med at fremskaffe beviser for chikane. Desuden er nogle af problemerne blevet tilskrevet den nationale gennemførelse af lovgivningen, som indeholder krav om gentagen adfærd, forsæt (snarere end virkninger), identifikation af enkeltpersoner eller grupper i tilsvarende situationer og et hierarkisk forhold for, at en adfærd kan udgøre chikane. Ingen af disse elementer kræves udtrykkeligt i EU-retten.

I nogle få medlemsstater er der opstået interessant retspraksis om anvendelsen af beskyttelse mod chikane til at imødegå forskelsbehandling online, der berører et ubestemt antal personer, og til at beskytte grupper af personer mod forskelsbehandling.

Tekstboks 1. Eksempler på chikanesager i medlemsstaterne ([44])

- I Bulgarien forelå der en sag, hvori den øverste forvaltningsdomstol kvalificerede stødende opslag på sociale medier fra et politisk parti som chikane på grund af seksuel orientering ([45]). I en anden afgørelse fastslog forvaltningsdomstolen, at stigmatiserende onlineartikler rettet mod romaer udgjorde chikane på grund af etnisk oprindelse ([46]).

- I Belgien (inden for beskæftigelsesområdet) ([47]) og Italien ([48]) har domstole anerkendt chikane i sager, hvor stødende holdninger er blevet fremsat på sociale netværk eller kommunikationsplatforme, selv om de kun er blevet delt med et begrænset antal personer.

Forskelsbehandling på grund af tilknytning eller antagelse

([43]) Malta fremhævede, at et sådant retsgrundlag pålægger arbejdsgivere, undervisere og tjenesteydere en positiv omsorgspligt til aktivt at forebygge chikane – ikke blot mellem medarbejdere, men også mellem medarbejdere og tredjemand.

([44]) Eksemplerne fra Bulgarien og Italien falder uden for det materielle anvendelsesområde for både direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. De er dog relevante for begrebet "chikane", således som det er defineret i disse direktiver og gennemført i national lovgivning.

([45]) Bulgariens øverste forvaltningsdomstol, afgørelse nr. 9763 af 16.9.2024.

([46]) Bulgariens øverste forvaltningsdomstol, afgørelse nr. 5014 af 14.5.2025.

([47]) Appeldomstolen i Antwerpen, dom nr. 2023/CO/654 af 27.6.2024.

([48]) Den italienske kassationsdomstol, kendelse nr. 14836 af 26.5.2023.

Forskelsbehandling på grund af tilknytning foreligger, når et offer udsættes for forskelsbehandling på grund af sin tilknytning til en beskyttet person, gruppe eller kendetegn. EU-Domstolen har konsekvent anerkendt denne form for forskelsbehandling i sin retspraksis, senest i relation til indirekte forskelsbehandling på grund af handicap (se 5.3.) ([49]). Desuden forbyder 19 medlemsstater nu udtrykkeligt forskelsbehandling på grund af tilknytning i deres nationale lovgivning eller retspraksis ([50]).

EU-Domstolen har endnu ikke udtrykkeligt taget stilling til spørgsmålet om "forskelsbehandling på grund af antagelse". Dette foreligger, når en person udsættes for forskelsbehandling på grundlag af en fejlagtig antagelse eller opfattelse af, at vedkommende har et af de beskyttede kendetegn. Det bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i en række sager har fastslået, at forskelsbehandling efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention omfatter forskelsbehandling på grund af antagelse ([51]). Det ser endvidere ud til, at 19 medlemsstater allerede forbyder dette enten i lovgivningen eller i retspraksis ([52]).

I nogle medlemsstater kan forskelsbehandling på grund af tilknytning eller antagelse også finde anvendelse i tilfælde af chikane, repressalier eller afslag på tilpasninger i rimeligt omfang ([53]). Sådanne opfattelser følger sjældent af lovgivningen. De udspringer derimod ofte af retspraksis eller udgør de adspurgte myndigheders fortolkning. Andre medlemsstater var for det meste usikre på, om deres nationale lovgivning fandt anvendelse på sådanne tilfælde.

På trods af Domstolens dom i CHEZ-sagen ([54]), hvori det blev fastslået, at forskelsbehandling på grund af tilknytning ikke afhænger af et intimt eller nært forhold mellem det påståede offer og den gruppe, som offeret er knyttet til, kan enkelte medlemsstater fortsat stille et sådant krav.

Forskelsbehandling af flere grunde

I begge direktiver ([55]) anerkendes det, at visse grupper af personer kan blive udsat for forskelsbehandling af flere grunde. Indtil nu har 14 medlemsstater vedtaget lovgivning, der udtrykkeligt anerkender forskelsbehandling af flere grunde.

I disse 14 medlemsstater varierer de praktiske og retlige konsekvenser af anerkendelsen af forskelsbehandling af flere grunde betydeligt. I nogle medlemsstater har dette betydning for typen og alvoren af sanktioner for forskelsbehandling. I andre

([49]) Se Domstolens dom af 11.9.2025, Bervidi (C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, præmis 55 og 56).

([50]) J. Walsh, *Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024, s. 12 og 13, https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758.

([51]) Se f.eks. Timishev mod Rusland, nr. 55762/00 og 55974/00, 13.12.2005.

([52]) Se fodnote 50.

([53]) I Bervidi-dommen (se fodnote 49) fastslog EU-Domstolen, at arbejdstagere uden handicap også i visse tilfælde kan drage fordel af tilpasninger i rimeligt omfang.

([54]) Domstolens dom af 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria' AD mod Komisia za zashtita ot diskriminatsia (C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, præmis 49 og 56).

([55]) Se betragtning 14 til direktivet om racelighed og betragtning 3 til direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

betragtes den som en af de mere alvorlige former for forskelsbehandling. I to medlemsstater kan forskelsbehandling af flere grunde indebære en højere bevismæssig tærskel for sagsøgte, idet der for hver grund kræves særskilt bevis for, at der ikke har foreligget forskelsbehandling.

Halvdelen af de medlemsstater, der udtrykkeligt anerkender forskelsbehandling af flere grunde, har peget på betydelige vanskeligheder ved at anvende begrebet. I seks medlemsstater mangler der kendskab til forskelsbehandling af flere grunde. I fem medlemsstater findes der ikke tilstrækkelige statistiske oplysninger for alle de relevante grunde til forskelsbehandling. Fem medlemsstater fandt også, at det er vanskeligt at identificere en passende sammenligningsgruppe i en gunstigere stilling i sager om forskelsbehandling af flere grunde. Ligebehandlingsorganerne gav udtryk for lignende bekymringer. I modsætning til medlemsstaterne angav imidlertid næsten alle ligebehandlingsorganer, at de havde vanskeligt ved at identificere tilfælde af forskelsbehandling af flere grunde.

Ingen af de direktiver, der er omfattet af denne rapport, indeholder et retsgrundlag for at anerkende intersektionel forskelsbehandling ([56]). Selv om EU-Domstolen har anerkendt, at forskelsbehandling kan finde sted på grund af flere af de grunde, der er beskyttet efter EU-retten, har den også fastslået, at der "ikke [findes] nogen ny kategori af forskelsbehandling som følge af en kombination af flere af disse grunde [...], når det ikke kan fastslås at foreligge forskelsbehandling på grund af de nævnte grunde isoleret set" ([57]).

De adspurgte civilsamfundsorganisationer og ligebehandlingsorganer pegede på behovet for at forankre intersektionel forskelsbehandling i den retlige ramme og for at give vejledning om, hvordan sådanne krav skal udformes, vurderes og påkendes.

Siden 2021 er EU i et vist omfang begyndt at behandle intersektionel forskelsbehandling i EU-retten. I direktivet om løngennemsigtighed ([58]) defineres intersektionel forskelsbehandling i EU-retten for første gang ([59]). Direktiverne om ligebehandlingsorganer indeholder krav om, at ligebehandlingsorganer gives beføjelse til at tage hensyn til intersektionel forskelsbehandling i deres aktiviteter til forebyggelse af forskelsbehandling og fremme af ligebehandling ([60]). Kommissionen anerkender desuden fortsat betydningen af intersektionel forskelsbehandling i strategier for ligestilling ([61]).

([56]) Forskelsbehandling, der finder sted på grundlag af flere personlige grunde eller kendetegn/identiteter, som virker og interagerer med hinanden samtidig på en sådan måde, at de er uadskillelige.

([57]) Se Domstolens dom af 24.11.2016, David L. Parris mod Trinity College Dublin m.fl. (C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, præmis 80).

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

([59]) I artikel 3, stk. 2, litra e), forbyder direktivet om løngennemsigtighed udtrykkeligt intersektionel forskelsbehandling, som er opført som en særskilt form for forskelsbehandling. Intersektionel forskelsbehandling defineres som "forskelsbehandling på grundlag af en kombination af køn og enhver anden grund til forskelsbehandling, der er omfattet af direktiv 2000/43/EF eller 2000/78/EF".

([60]) Se artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv (EU) 2024/1499 og artikel 5, stk. 2, i direktiv (EU) 2024/1500.

([61]) Se f.eks. COM(2025) 725 final af 8.10.2025 og COM(2026) 12 final af 20.1.2026.

3.2. Adgang til domstolsprøvelse – at bygge bro for ofrene

Medlemsstaterne skal sikre, at de berørte personer på hele deres område gøres bekendt med de nationale love, der gennemfører direktiverne, ved hjælp af alle egnede midler ([62]). Det er fortsat en stor udfordring at sikre, at folk kender deres rettigheder. På visse punkter er situationen dog i bedring ([63]).

Halvdelen af medlemsstaterne (14) erkendte, at befolkningens manglende kendskab til de rettigheder og forpligtelser, der følger af direktiverne, udgjorde et problem. Tilsvarende anførte næsten alle civilsamfundsorganisationer, 8 af de 11 ligebehandlingsorganer og Equinet, at kendskabet til rettigheder og forpligtelser var utilstrækkeligt.

På trods af den relative enighed om, at manglende kendskab er en grundlæggende årsag til den utilstrækkelige håndhævelse af EU's lovgivning om forbud mod forskelsbehandling i medlemsstaterne, synes hverken medlemsstaterne eller ligebehandlingsorganerne eller civilsamfundsorganisationerne at være i besiddelse af data om konkrete niveauer af kendskab. Desuden var der kun ét ligebehandlingsorgan, som havde oplysninger om den brede befolknings kendskab til dets aktiviteter.

Tekstboks 2. En undersøgelse af kendskabet til et ligebehandlingsorgans arbejde

I Malta gennemførte Commission for the Rights of Persons with Disability (CRPD) en repræsentativ telefonundersøgelse i 2024. Den viste, at 59 % af den brede befolkning havde hørt om CRPD og dets aktiviteter.

Under høringen oplyste de fleste medlemsstater (20), at de siden 2021 havde gennemført oplysningskampagner om forbud mod forskelsbehandling. Kun få medlemsstater havde imidlertid gennemført kampagner, der fokuserede på de grunde til forskelsbehandling, som er beskyttet i henhold til direktiverne. De fleste andre kampagner fokuserede på forskelsbehandling på grund af køn. Af de få kampagner vedrørende de grunde, der er omfattet af direktiverne, var der endnu færre, der omhandlede rettigheder og forpligtelser i henhold til lovgivningen om ikkeforskelsbehandling. Tilsvarende omhandlede de kampagner, som civilsamfundsorganisationerne gennemførte, også kun lejlighedsvis retlige rettigheder og forpligtelser i henhold til lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

Eksempler på relevante kampagner omfatter kampagner til bekæmpelse af sigøjnerhad (i 4 medlemsstater), forskelsbehandling af LGBTIQ+-personer (i 5 medlemsstater) og racisme (i 5 medlemsstater). Nogle målrettede kampagner fokuserede også på forskelsbehandling på grund af alder, tilgængelighed og bolig.

([62]) Se artikel 10 i direktivet om racelighed og artikel 12 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([63]) F.eks. havde kun 39 % af respondenterne i EU-MIDIS III-undersøgelsen af etniske grupper eller indvandrergrupper hørt om mindst ét ligebehandlingsorgan i deres bopælsland. På tidspunktet for den foregående rapport kendte kun 29 % af denne gruppe til en organisation, der yder støtte eller rådgivning til personer, der udsættes for forskelsbehandling. FRA bemærker dog, at selv om kendskabet til specifikke ligebehandlingsorganer er større, hænger dette ikke sammen med en væsentlig stigning i anmeldelser af forskelsbehandling.

Desuden er de kampagner, som alle typer interessenter rapporterede om, normalt rettet mod den brede offentlighed og evalueres sjældent med hensyn til deres virkning, bortset fra registrering af trafik på sociale medier eller optælling af antallet af klager. Endelig fremhævede civilsamfundsorganisationerne, at nogle medlemsstaters kampagner ikke opretholdes over tid.

Tekstboks 3. Det franske ligebehandlingsorgans platform til bekæmpelse af forskelsbehandling ([64])

I 2021 lancerede det franske ligebehandlingsorgan Défenseur des droits [rettighedsforkæmperen] en platform til bekæmpelse af forskelsbehandling. Platformen mobiliserede indholdsskabere på sociale medier til at fremme sine aktiviteter til bekæmpelse af forskelsbehandling. Ligebehandlingsorganet gennemførte også en kampagne med køb af søgeord for at omdirigere besøgende til platformen. I 2024 havde platformen 2 109 000 visninger. De mest søgte ord på internettet var "chikane på arbejdspladsen", "racediskrimination" og "psykisk chikane på arbejdspladsen".

Ud over manglende kendskab identificerede ligebehandlingsorganerne og civilsamfundsorganisationerne frygt for repressalier og "ulighed mellem parterne" ([65]) som centrale hindringer for adgangen til domstolsprøvelse. De mente også, at adgangen til domstolsprøvelse blev hæmmet af utilstrækkelig juridisk rådgivning og bistand, retssagernes kompleksitet og processuelle hindringer, herunder at der i nogle medlemsstater ikke findes mulighed for kollektivt søgsmål.

I den foregående rapport om anvendelsen af de to direktiver omtales en række eksempler på god praksis, som havde til formål at gøre det lettere at forsvare rettighederne for ofre for forskelsbehandling ([66]). I alt 21 medlemsstater har gennemført eller er i gang med at gennemføre nogle af disse praksiseksempler, hvoraf de mest almindelige vedrører retshjælp (12 medlemsstater), onlineindberetning og bedre adgang til lokale tjenester (8 medlemsstater).

Herudover træffer medlemsstaterne sjældent foranstaltninger til at afhjælpe de processuelle flaskehalse, der hindrer effektiv adgang til domstolsprøvelse. F.eks. har kun to medlemsstater fritaget for retsafgifter i sager om forskelsbehandling eller oprettet lettilgængelige tvistbilæggelsesorganer, og kun én medlemsstat har oprettet fonde til at yde ofre forhåndsdækning af sagsomkostninger. Selv om det i den tidligere rapport blev fremhævet som et eksempel på god praksis, nedsatte ingen medlemsstat retsafgifterne i sager om forskelsbehandling.

De nye direktiver om ligebehandlingsorganer vil bidrage til at løse nogle af de identificerede problemer, navnlig ved at give ligebehandlingsorganerne større beføjelser til at yde gratis bistand og alternativ tvistbilæggelse samt ved at give dem beføjelser til at agere i retssager.

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

([65]) Princippet om ligestilling af parterne er et aspekt af det bredere begreb om en retfærdig rettergang. Hver part skal have en rimelig mulighed for at fremlægge sin sag på vilkår, der ikke stiller vedkommende ringere end modparten. Se f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 22.2.1996, Bulut mod Østrig, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, præmis 47.

([66]) Se COM(2024) 419 final af 25.9.2024, EUR-Lex - 52024DC0419 - DA - EUR-Lex, s. 6.

En anden måde, hvorpå ofres adgang til domstolsprøvelse kan forbedres, er, at ligebehandlingsorganer og civilsamfundsorganisationer samarbejder om strategiske retssager.

3.3. Bevisførelse i sager om forskelsbehandling

I den seneste rapport blev det understreget, at vanskeligheder ved at bevise forskelsbehandling udgør en central udfordring for håndhævelsen. Denne rapport viser, at interessenterne fortsat har betænkeligheder med hensyn til at bevise forskelsbehandling i forbindelse med indirekte forskelsbehandling, chikane, instruktioner om at forskelsbehandle, forskelsbehandling af flere grunde og repressalier.

Bevisbyrde

Efter direktiverne gælder reglen om omvendt bevisbyrde til fordel for klagere ([67]). Det gælder ifølge direktiverne, at hvis klageren fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er sket forskelsbehandling, overgår bevisbyrden til indklagede. Der er dog en række problemer forbundet med den praktiske gennemførelse af dette princip.

Tre fjerdedele af de adspurgte ligebehandlingsorganer og 14 medlemsstater stødte på betydelige hindringer ved anvendelsen af reglen om omvendt bevisbyrde. De pegede navnlig på en generel mangel på kendskab til eller forståelse af reglerne om bevisbyrde blandt domstole og retlige aktører.

På trods af disse udfordringer har kun to medlemsstater gennemført foranstaltninger for at afhjælpe vanskelighederne ved anvendelsen af reglerne om bevisbyrde. De fleste ligebehandlingsorganer har derimod truffet visse foranstaltninger, herunder forslag til lovændringer med henblik på at lette bevisbyrden ([68]), anbefalinger til offentlige myndigheder, uddannelse af dommere, offentligt ansatte og arbejdsgivere samt konsekvent anvendelse af reglen om omvendt bevisbyrde i deres ikkebindende udtalelser, ved indsamling af bevismateriale og i deres vejledningsmateriale.

Beviser

Både medlemsstaterne og de adspurgte ligebehandlingsorganer fremhævede vanskeligheder ved at få adgang til beviser for at løfte den indledende bevisbyrde. Som i den foregående rapport har de fleste af dem fortsat vanskeligheder med at indsamle og offentliggøre data om forskelsbehandling. Endvidere er indsamling af bevismateriale og systemtest sjældne i den digitale sfære (se 7.2). I nogle

([67]) Se artikel 8 i direktivet om racelighed og artikel 10 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([68]) F.eks. foreslog ligebehandlingsorganet i Tyskland at sænke kravet om at bevise en ulempe, gav anvisninger på, hvordan der kan føres umiddelbare beviser, og anbefalede at fastsætte en ret til information over for indklagede.

medlemsstater anvendes imidlertid visse alternative metoder, såsom situationstest ([69]) og mystery shopping ([70]).

I alt 16 medlemsstater tillader brug af situationstest til at påvise forskelsbehandling. Halvdelen af ligebehandlingsorganerne oplyste, at de anvender mystery shopping og situationstest til at identificere forskelsbehandlingsmønstre. Ifølge Equinet har disse metoder vist sig at være effektive til at afdække forskelsbehandling, navnlig inden for beskæftigelse og boligsektoren.

3.4. Repressalier

Medlemsstaterne skal beskytte personer mod repressalier, dvs. ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger, der skyldes en klage eller enhver form for retsforfølgning vedrørende forskelsbehandling ([71]). EU-Domstolen fortolker dette begreb bredt, idet den udstrækker det til enhver, der kan blive udsat for ufordelagtige følger som følge af at have indgivet en klage eller indledt en retsforfølgning ([72]). I praksis er gennemførelsen af denne beskyttelse i medlemsstaterne imidlertid fortsat uensartet og begrænset, som beskrevet i den foregående rapport.

Alle medlemsstater yder udtrykkeligt beskyttelse mod repressalier med hensyn til alle grundene til forskelsbehandling inden for beskæftigelsesområdet. Nogle medlemsstater yder ikke udtrykkeligt beskyttelse mod repressalier på grund af race eller etnisk oprindelse inden for uddannelse, social beskyttelse og adgang til varer og tjenesteydelser.

Den personkreds, som ifølge oplysningerne er omfattet af beskyttelsen mod repressalier, varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Ud over ofre og klagere oplyste 17 medlemsstater, at deres nationale lovgivning eller retspraksis beskytter vidner og personer, der støtter et offer. Endvidere angav 13 medlemsstater, at de udstrækker denne beskyttelse til juridiske og andre repræsentanter, 14 medlemsstater, at de beskytter personer, der udsættes for repressalier på grund af formodning eller tilknytning, og 10 medlemsstater, at de yder beskyttelse til personer, der behandles mindre gunstigt, fordi de nægter at forskelsbehandle.

Kun syv medlemsstater oplyste, at der i praksis var begrænsninger eller vanskeligheder med at sikre effektiv beskyttelse mod repressalier. Sådanne begrænsninger eller vanskeligheder omfattede formelle klageprocedurer, høje beviskrav og den begrænsede personkreds, der er omfattet af beskyttelsen. Der findes

([69]) Situationstest er en metode, hvorefter testpersoner udvælges parvis (ansøgere om bolig eller en ledig stilling eller kunder i en restaurant, en natklub osv.) på en sådan måde, at de kun adskiller sig med hensyn til ét enkelt kendetegn, som afspejler den grund til forskelsbehandling, der undersøges (køn, etnisk oprindelse, alder, handicap, religion eller tro eller seksuel orientering). Hvis den ene af de to testpersoner behandles anderledes, peger forskellen på diskriminerende adfærd. Se I. Rorive, *Proving Discrimination Cases – The role of situation testing*, Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group.

([70]) Mystery shopping er en teknik, der anvendes til at kontrollere, om enkeltpersoner eller enheder accepterer diskriminerende anmodninger. Kontrollører fremsætter f.eks. diskriminerende anmodninger over for vikarbureauer eller ejendomsmæglerbureauer. Se Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia.

([71]) Se artikel 9 i direktivet om racelighed og artikel 11 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([72]) Se Domstolens dom af 20.6.2019, Hakelbracht m.fl. (C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, præmis 26–30).

næsten ingen eksempler på god praksis eller retspraksis vedrørende beskyttelse mod repressalier i medlemsstaterne.

3.5. Samarbejde om anvendelsen af direktiverne

I direktiverne fastsættes det, at håndhævelsen skal gå hånd i hånd med dialog med partnere, der repræsenterer de kollektive interesser for grupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling. Det kræves nemlig, at medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling ([73]) og tilskynde til dialog med ikke-statslige organisationer ([74]).

De fleste medlemsstater oplyste, at de havde truffet foranstaltninger for at fremme dialogen mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling. Den mest udbredte måde at gøre dette på er gennem trepartsorganer ([75]), som findes i mindst 10 medlemsstater.

På samme måde har nogle få medlemsstater oprettet styringsfora om bekæmpelse af forskelsbehandling samt om rettigheder for romaer, personer med handicap eller ældre. I disse deltager offentlige myndigheder, civilsamfundet og andre centrale interessenter. Dette sker imidlertid ikke systematisk i alle medlemsstater eller for alle grunde til forskelsbehandling.

Ifølge civilsamfundsorganisationerne er det fortsat vanskeligt at føre en praktisk dialog om bekæmpelse af forskelsbehandling. Næsten tre fjerdedele af respondenterne fra civilsamfundsorganisationer i undersøgelsen (12 ud af 17) oplyste, at de oplevede vanskeligheder. De centrale problemstillinger er stort set forblevet uændrede siden den seneste rapport ([76]).

Medlemsstaterne inddrager oftere civilsamfundet i den fase, hvor politikerne udformes, end i den fase, hvor de gennemføres. Denne konstatering på grundlag af medlemsstaternes svar bekræftes også af de adspurgte civilsamfundsorganisationer. F.eks. inddrog to tredjedele af medlemsstaterne civilsamfundet i lovgivningsmæssige eller politiske høringer. Lidt under halvdelen af medlemsstaterne samarbejdede imidlertid med civilsamfundsorganisationer om gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling, og endnu færre inddrog dem i rapportering om og overvågning af forskelsbehandlingsspørgsmål (henholdsvis 10 og 8 medlemsstater).

([73]) Se artikel 11 i direktivet om racelighed og artikel 13 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([74]) Se artikel 12 i direktivet om racelighed og artikel 14 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([75]) Trepartsdialog indebærer drøftelser mellem offentlige myndigheder og arbejdsmarkedets parter om spørgsmål af fælles interesse.

([76]) Se COM(2021) 139 final af 19.3.2021, EUR-Lex - 52021DC0139 - DA - EUR-Lex, s. 12.

3.6. Integration af ligestillingsaspektet

Ved direktiverne pålægges ([77]) Kommissionen at aflægge rapport om foranstaltningernes indvirkning på kvinder og mænd i overensstemmelse med princippet om integration af ligestillingsaspektet.

Medlemsstaterne synes kun i begrænset omfang at have vurderet direktivernes specifikke indvirkning på mænd og kvinder. Selv om nogle medlemsstater oplyste, at gennemførelsen havde særlige virkninger for visse grupper af mænd og kvinder, blev disse påstande generelt hverken forklaret eller underbygget med data. En medlemsstat noterede en stigning i retssager vedrørende en kombination af forskelsbehandling på grund af køn og alder.

Generelt skelner medlemsstaternes politikker vedrørende de beskyttede grunde, der er omfattet af direktiverne, sjældent specifikt mellem mænds og kvinders behov. Nogle medlemsstater nævnte, at de havde anlagt en intersektionel tilgang i deres politikdokumenter, mens andre identificerede særlige udfordringer for bestemte grupper af kvinder. Der var enkelte eksempler på målrettede foranstaltninger for romakvinder og kvinder med handicap.

Samtidig integrerer respondenter fra civilsamfundsorganisationer aktivt ligestillingsaspektet i deres aktiviteter og retter specifikt indsatsen mod kvinder fra dårligt stillede grupper og lokalsamfund.

Både EIGE og civilsamfundsorganisationerne understregede, at integrationen af ligestillingsaspektet varierer betydeligt mellem medlemsstaterne og ofte ikke i tilstrækkelig grad tager højde for specifikke udfordringer. EIGE påpegede, at nogle lande har etableret omfattende rammer og afsat særlige ressourcer, mens andre halter bagefter ([78]).

3.7. Positiv særbehandling

For at sikre fuld ligestilling i praksis kan medlemsstaterne opretholde eller vedtage specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge forskelsbehandling eller opveje ulemper knyttet til beskyttede kendetegn ([79]). EU-Domstolen har givet vejledning om fortolkningen af positiv særbehandling ([80]). Positiv særbehandling skal være forholdsmæssig og bør i princippet ikke medføre en automatisk eller ubetinget fortrinsstilling for underrepræsenterede grupper. Organer, der vedtager positive

([77]) Se artikel 17, stk. 2, i direktivet om racelighed og artikel 19, stk. 2, i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([78]) F.eks. spændte resultaterne for EIGE's indikator for integration af ligestillingsaspektet fra 71 % i Spanien til nul i Ungarn, og 21 medlemsstater opnåede mindre end 50 %. Dette tyder på, at mange lande kunne gøre mere for effektivt at integrere hensynet til ligestillingaspektet i de politiske processer. Se: EIGE, *Institutional mechanisms that deliver on gender equality and gender mainstreaming*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, s. 14.

([79]) Se artikel 5 i direktivet om racelighed og artikel 7 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([80]) Se navnlig bl.a. dommene i sagerne C-450/93, Eckhard Kalanke mod Freie Hansestadt Bremen, C-409/95, Hellmut Marschall mod Land Nordrhein-Westfalen, C-158/97, Georg Badeck m.fl., C-407/98, Katarina Abrahamsson og Leif Anderson mod Elisabet Fogelqvist, C-476/99, H. Lommers mod Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij og C-559/07, Kommissionen mod Grækenland.

foranstaltninger, bør overvåge og evaluere dem og offentliggøre oplysninger om dem for at sikre, at de fortsat er nødvendige og effektive ([81]).

Næsten alle medlemsstater tillader eller fremmer positiv særbehandling, og de mest almindelige foranstaltninger er kvotesystemer og kampagner til at øge bevidstheden og fremme mangfoldighed (17 medlemsstater). I alt 14 medlemsstater tilbyder uddannelses- og mentorprogrammer for underrepræsenterede grupper, 13 medlemsstater har vedtaget særlige foranstaltninger, såsom forbedret adgang til uddannelse eller erhvervsuddannelse, og 13 medlemsstater gennemfører målrettede rekrutterings- og ansættelsesinitiativer ([82]).

Der, hvor de anvendes, gælder kvotesystemer hovedsagelig inden for beskæftigelse og erhvervsuddannelse (12 medlemsstater). Navnlig har nogle få medlemsstater særlige beskæftigelseskvoter for personer med handicap. I fire medlemsstater gælder de også for uddannelse (f.eks. optagelse på universiteter og stipendier). Kvoter synes næsten udelukkende at være rettet mod ligestilling mellem kønnene eller personer med handicap.

Mindre end halvdelen af medlemsstaterne oplyste, at de havde vanskeligheder med at gennemføre positiv særbehandling. En tredjedel af dem pegede på utilstrækkelig håndhævelse og manglende national juridisk og politisk vejledning. De medlemsstater, som havde vanskeligheder, pegede oftest på utilstrækkelige ressourcer og utilstrækkelig finansiering samt begrænset forståelse blandt centrale interessenter. Fem medlemsstater fremhævede en negativ offentlig opfattelse og en for stor afhængighed af frivillige initiativer.

Samtidig arbejdede civilsamfundet og ligebehandlingsorganerne på at øge bevidstheden om positiv særbehandling blandt centrale interessenter. De gennemførte også deres egne foranstaltninger om positiv særbehandling, både internt og eksternt.

Tekstboks 4. Platformen "Angajez 45+" ("Jeg ansætter 45+") i Rumænien ([83])

I Rumænien mobiliserer platformen "Angajez 45+" ("Jeg ansætter 45+") arbejdsgivere og jobsøgende til at udfordre aldersdiskriminerende rekrutteringspraksis. Dette civilsamfundsdrevne initiativ fremmer beskæftigelsen af personer på 45 år og derover ved at tilskynde til inklusiv rekruttering og synliggøre værdien af erfaring på arbejdspladsen.

([81]) Se også D. Giteva, "Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary", i: *European equality law review 2024*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024, s. 26–42.

([82]) Nogle lande tilbyder yderligere foranstaltninger, såsom økonomiske incitamenter til virksomheder, der fremmer mangfoldighed og inklusion (9 medlemsstater), og programmer til støtte for erhvervsudvikling blandt dårligt stillede grupper (6 medlemsstater).

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

Konklusioner

Medlemsstaterne og deres ligebehandlingsorganer skal:

– øge bevidstheden om de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i direktiverne. De bør især fokusere på beskyttede grupper og gøre brug civilsamfundets og arbejdsmarkedets parters erfaring og opsøgende arbejde

– give ofre for forskelsbehandling og deres repræsentanter let adgang til det relevante bevismateriale, herunder statistiske data, der er nødvendig for at påvise forskelsbehandling og flytte bevisbyrden over på de sagsøgte.

Medlemsstaterne og deres ligebehandlingsorganer bør:

– give dommere, retlige aktører og klagere yderligere vejledning og støtte, så de effektivt kan anvende reglerne om omvendt bevisbyrde i sager om forskelsbehandling.

Kommissionen vil:

– støtte medlemsstaterne i at forbedre deres indsamling og anvendelse af ligestillingsdata. Den vil arbejde på en henstilling om ligstillingsdata i overensstemmelse med de nationale retlige rammer

– støtte yderligere forskning for at lette anvendelsen af direktivernes bestemmelser om chikane og repressalier og sætte ofre i stand til fuldt ud at nyde godt af den beskyttelse, som disse bestemmelser giver.

4. SÆRLIGE ASPEKTER VED DIREKTIVET OM RACELIGHED

I den foregående rapport gav Kommissionen en omfattende oversigt over direktivets anvendelsesområde og over, hvordan begrebet "race eller etnisk oprindelse" skal forstås, på grundlag af den foreliggende retspraksis fra EU-Domstolen. De følgende afsnit ajourfører disse oplysninger med relevante udviklinger siden 2021.

Vigtige konklusioner

– Adgang til og levering af almene boliger kan være omfattet af direktivet om racelighed.

– En persons nationalitet eller fødeland kan tages i betragtning sammen med andre faktorer ved afgørelsen af, om der er sket forskelsbehandling på grund af "etnisk oprindelse".

– I direktivet om racelighed forbydes forskelsbehandling rettet mod både én etnisk gruppe og flere etniske grupper.

4.1. Materielt anvendelsesområde

Boliger

Et af de områder, hvor direktivet om racelighed finder anvendelse, er adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden, herunder

bolig ([84]). EU-Domstolen har for nylig givet vigtige præciseringer af, om levering af almene boliger falder inden for dette anvendelsesområde i forbindelse med påstået forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i en medlemsstats ordning for almene familieboliger ([85]).

Ved vurderingen af, om sagen er omfattet af direktivet om racelighed, mindede Domstolen først om, at tilrådighedsstillelsen af boliger mod betaling af husleje inden for rammerne af et system som det, der er omtvistet i den foreliggende sag, skal anses for at udgøre en "tjenesteydelse" som omhandlet i artikel 57 TEUF og i forlængelse heraf som omhandlet i artikel 4, nr. 1), i direktiv 2006/123/EF ([86]), eftersom der er tale om ydelser, der leveres mod vederlag ([87]).

Desuden understregede Domstolen, at en aktivitet skal have økonomisk karakter for at kunne anses for en "tjenesteydelse". I denne sammenhæng er det uden betydning, at de almene boligorganisationer, der forvalter dette system, er nonprofitorganisationer, og at den husleje, der betales af lejerne, er lavere end markedsprisen. For at en aktivitet kan anses for "økonomisk", er det tilstrækkeligt, at den ikke ydes gratis ([88]).

EU-Domstolen har endnu ikke præciseret det tilbagevendende spørgsmål, om udsættelser fra ulovligt opførte eller ulovligt beboede boliger kan være omfattet af direktivet om racelighed. Med forbehold af EU-Domstolens kompetence til at fortolke EU-retten og eventuelle fremtidige præciseringer fra Domstolen på dette punkt bør det fremhæves, at direktivet kun omfatter adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, som er tilgængelige for offentligheden. I mange tilfælde af udsættelser fra ulovligt beboede boliger vil dette kriterium næppe være opfyldt.

Uddannelse

I december 2023 indbragte Kommissionen Den Slovakiske Republik for EU-Domstolen i en sag om strukturel forskelsbehandling (se 6.1). Kommissionen gjorde gældende, at Den Slovakiske Republik ved i uforholdsmæssigt omfang at placere romabørn i specialskoler eller specialklasser for børn med mentale eller andre handicap, hvor der undervises efter en begrænset undervisningsplan, og ved at segregere romabørn i enten separate klasser i de almindelige skoler eller i separate skoler systematisk og vedvarende har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet om racelighed ([89]). Det forventes, at Domstolens dom vil præcisere medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af forskelsbehandling på dette område.

([84]) Se artikel 3, stk. 1, litra h), i direktivet om racelighed.

([85]) Domstolens dom af 18.12.2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017).

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

([87]) Se fodnote 85, præmis 56.

([88]) Se note 85, præmis 60 og 61.

([89]) Sag C-799/23: Sag anlagt den 22.12.2023 – Kommissionen mod Den Slovakiske Republik, EUT C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj.

4.2. Begrebet "race eller etnisk oprindelse"

Racisme er den opfattelse, at en grund som "race"([90]) eller etnisk oprindelse retfærdiggør foragt for en person eller en gruppe personer eller forestillingen om en persons eller en gruppe personers overlegenhed ([91]). Det kan føre til forskelsbehandling på grund af "race eller etnisk oprindelse" som omhandlet i direktivet om racelighed.

Akademiske eksperter har offentliggjort rapporter, der undersøger de overordnede EU-retlige og nationale retlige rammer for bekæmpelse af antimuslimsk had og antisemitisme ([92]).

Direktivet om racelighed indeholder ikke en definition af begrebet "race eller etnisk oprindelse". Med udgangspunkt i sin hidtidige retspraksis gav Domstolen nye præciseringer i Slagelse-dommen ([93]).

Domstolen mindede om, at begrebet "etnisk oprindelse" som omhandlet i direktivet om racelighed bygger på den opfattelse, at samfundsgrupper bl.a. kendetegnes ved indbyrdes at have samme nationalitet, religiøse overbevisning, sprog, kulturelle baggrund, traditioner og levested ([94]). Domstolen understregede, at "etnisk oprindelse" skal fastlægges på grundlag af en række objektive og subjektive forhold og ikke blot nationalitet eller fødeland ([95]). Domstolen fandt imidlertid, at en persons nationalitet eller fødeland, når de kombineres med andre faktorer, kan tages i betragtning ved afgørelsen af, om der er sket forskelsbehandling på grund af "etnisk oprindelse" ([96]).

Det er væsentligt, at Domstolen også præciserede, at den omstændighed, at et generelt kriterium som "indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande"([97]), som anvendes i den danske lovgivning om almene familieboliger, der var omtvistet i sagen, kan omfatte flere etniske oprindelser, ikke automatisk udelukker, at det er baseret på "etnisk oprindelse". En fortolkning af begrebet "etnisk oprindelse", hvorefter forskelsbehandling skal være rettet mod én bestemt etnisk gruppe, ville undergrave den effektive virkning af direktivet om racelighed. Dette skyldes, at

([90]) Kommissionen understreger den fælles forståelse af, at "racer" udelukkende bygger på socialt konstruerede forestillinger, og afviser forestillingen om biologiske "racer".

([91]) Se COM(2026) 12 final af 20.1.2026, s. 3.

([92]) Se A. Kádár, The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024, s. 11, https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883 og A. Kádár, The legal framework to combat antisemitism in the EU, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024, s. 31, https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421.

([93]) Se fodnote 85.

([94]) Se fodnote 85, præmis 72.

([95]) Se fodnote 85, præmis 72–74 og 82–85.

([96]) Se fodnote 85, præmis 86.

([97]) "Indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande" blev defineret på grundlag af en kombination af nationalitet, fødeland og forældrenes nationalitet/fødeland, idet der sondres mellem "vestlig" og "ikkevestlig" oprindelse. Danmarks Statistik definerede "vestlige" lande som: EU-medlemsstaterne, Andorra, Australien, Canada, Island, Liechtenstein, Monaco, New Zealand, Norge, San Marino, Schweiz, Det Forenede Kongerige, USA og Vatikanstaten. Alle andre lande blev betegnet som "ikkevestlige lande".

direktivets mål om ikkeforskelsbehandling ikke ville finde anvendelse, når flere etniske grupper udsættes for den samme forskelsbehandling ([98]).

5. SÆRLIGE ASPEKTER VED DIREKTIVET OM LIGEBEHANDLING PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

Siden rapporten fra 2021 har EU-Domstolen afsagt et betydeligt antal domme i præjudicielle sager, der er forelagt af nationale retter i flere medlemsstater, vedrørende forskelsbehandling inden for beskæftigelse og erhverv af de fire grunde, der er omfattet af direktivet (religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering).

Vigtige konklusioner

– Direktivets beskyttelse gælder uanset den retlige form, hvori arbejdet udføres.

– Direktivets anvendelsesområde omfatter personale, der ikke er fastansat, såsom praktikanter.

– Direktivet forbyder indirekte forskelsbehandling på grund af tilknytning på grund af handicap.

5.1. Direktivets saglige og personelle anvendelsesområde

Flere domme præciserede direktivets anvendelsesområde.

EU-Domstolen bekræftede([99]) i Zetschek-dommen, at de grunde, der er opregnet i direktivet, er udtømmende, og at direktivet ikke omfatter tilfælde af påstået forskelsbehandling mellem faggrupper ([100]).

I sagen TP (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) fastslog Domstolen, at direktivets beskyttelse gælder **uanset den juridiske kvalificering af det arbejde, der er tale om** ([101]). Sagen vedrørte afslag på at indgå eller forny en kontrakt om udførelse af bestemt arbejde på grund af tjenesteyderens seksuelle orientering. Spørgsmålet var, om situationen var omfattet af den beskyttelse, som direktivet giver, eller om aktiviteten skulle anses for alene at bestå i levering af varer eller tjenesteydelser. Det følger af dommen, at begrebet "*vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmæssig beskæftigelse*" ([102]) og begrebet "*ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse og løn*" ([103]) **skal fortolkes i bred forstand**, således at de omfatter (adgang til) ***alle*** *former for lønnet beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed, uanset den retlige form, hvorunder den udøves*. Domstolen fastslog desuden, at *"ufrivilligt ophør af en selvstændig*

([98]) Se fodnote 85, præmis 100 og 104.

([99]) I overensstemmelse med EU-Domstolens tidligere praksis, jf. f.eks. Domstolens dom af 21.5.2015, SCMD (C-262/14, EU:C:2015:336).

([100]) Domstolens dom af 17.10.2024 (C-349/23, Zetschek, ECLI:EU:C:2024:889).

([101]) Domstolens dom af 12.1.2023, TP (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) (C-356/21, ECLI:EU:C:2023:9).

([102]) Artikel 3, stk. 1, litra a), i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([103]) Artikel 3, stk. 1, litra c), i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

erhvervsdrivendes virksomhed […] kan sidestilles med en afskedigelse af en arbejdstager".

I sagen Ligebehandlingsnævnet mod HK/Danmark og HK/Privat havde Domstolen allerede præciseret direktivets brede materielle anvendelsesområde, som omfatter vedtægterne for en arbejdstagerorganisation, når disse vedtægter fastsætter en aldersgrænse for stillingen som "formand", **et valgt hverv** i denne organisation ([104]).

Dommen i sagen Ca Na Negreta ([105]) præciserede begrebet **afskedigelse.** Sagen vedrørte national lovgivning, der gjorde det muligt at afskedige en arbejdstager, så snart denne formelt var blevet anerkendt som uegnet til at bestride sin stilling som følge af, at der var opstået et handicap, uden at arbejdsgiveren først var forpligtet til at foretage passende tilpasninger i rimeligt omfang eller opretholde de passende foranstaltninger, der allerede var truffet. Domstolen fastslog, at den omstændighed, at den pågældende arbejdstager havde anmodet om anerkendelse af den fuldstændige og varige uarbejdsdygtighed, ikke indebar, at arbejdstageren havde givet sit samtykke til, at kontrakten blev bragt til ophør, selv om arbejdstageren var bekendt med, at national lovgivning gav arbejdsgiveren mulighed for at opsige ansættelseskontrakten som følge af denne anerkendelse. Således **skal en sådan opsigelse anses for at udgøre en "afskedigelse" i henhold til direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet**.

En anden vigtig dom, HR Rail-dommen, vedrørte afskedigelsen af en praktikant, som på grund af et handicap ikke kunne udføre sine arbejdsopgaver. EU-Domstolen præciserede, at **direktivets anvendelsesområde omfatter ansatte, der ikke er fastansat, såsom arbejdstagere, der gennemfører en prøvetid** i forbindelse med deres ansættelse ([106]).

I Bervidi-dommen behandlede Domstolen situationen for en arbejdstager, som bad sin arbejdsgiver om at ændre sin arbejdstid **så vedkommende kunne tage sig af et barn med alvorligt handicap**. Arbejdsgiveren gik kun med til en midlertidig tilpasning og anførte, at det ikke var arbejdstageren, der havde et handicap ([107]). Selv om det allerede var fastslået i tidligere retspraksis, at direktivet forbyder **direkte** forskelsbehandling på grund af tilknytning ([108]), præciserede Domstolen i Bervidi-dommen, at forbuddet mod **indirekte** forskelsbehandling på grund af handicap også finder anvendelse på en arbejdstager, som bør kunne nyde godt af tilpasninger i rimeligt omfang.

([104]) Domstolens dom af 2.6.2022, Ligebehandlingsnævnet mod HK/Danmark og HK/Privat (C-587/20, ECLI:EU:C:2022:419).

([105]) Domstolens dom af 18.1.2024, Ca Na Negreta (C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53).

([106]) Domstolens dom af 10.2.2022, HR Rail (C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85).

([107]) Domstolens dom af 11.9.2025, Bervidi (C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690).

([108]) Domstolens dom af 17.7.2008, Coleman (C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415).

5.2. Religion og tro – manifestering af politiske, filosofiske eller religiøse overbevisninger på arbejdspladsen

Med afsigelsen af dommene i sagerne Achbita ([109]) og Bougnaoui og ADDH ([110]), som vedrørte brug af hovedtørklæde på arbejdspladsen, udbyggede EU-Domstolen sin retspraksis yderligere vedrørende brug af politiske, filosofiske eller religiøse symboler på arbejdspladsen. Domstolen anerkender fortsat arbejdsgiveres ret til at have neutralitetsregler, der forbyder brug af alle symboler for religiøs, filosofisk og politisk overbevisning på arbejdspladsen, så længe visse betingelser er opfyldt.

De nedenfor omtalte domme præciserede, at **grunden "religion eller tro"** er strengt begrænset til religiøs, filosofisk eller åndelig overbevisning og dermed adskiller sig fra grunden om *"politiske eller andre anskuelser"* (WABE-dommen ([111])). De præciserede også, at den ikke omfatter politiske eller fagforeningsmæssige overbevisninger og heller ikke kunstneriske, sportslige, æstetiske eller andre overbevisninger eller præferencer (S.C.R.L.-dommen ([112])).

I WABE-dommen præciserede Domstolen, at et forbud mod at bære nogen synlig form for udtryk for politisk, filosofisk eller religiøs overbevisning på arbejdspladsen kan være begrundet af arbejdsgiverens reelle behov for at fremstå neutralt over for kunder eller for at forebygge sociale konflikter. Det skal imidlertid anvendes på en generel og udifferentieret måde og begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt. Domstolen mindede om, at den særlige kontekst i hver medlemsstat er vigtig, eftersom de har "en skønsmargen inden for rammerne af den nødvendige forening af de forskellige omhandlede rettigheder og interesser for at sikre den rette afvejning".

Samme linje blev fulgt i S.C.R.L.-dommen, hvor Domstolen ligeledes fastslog, at en virksomheds interne regel om forbud mod på arbejdspladsen at bære nogen form for synlige symboler på politiske, ideologiske eller religiøse overbevisninger, ikke udgør en direkte forskelsbehandling "på grund af religion eller tro", eftersom den uden forskel omhandler enhver tilkendegivelse af sådanne overbevisninger og behandler alle arbejdstagerne i virksomheden på samme måde, idet disse generelt og udifferentieret pålægges bl.a. at bære neutral beklædning i modsætning til sådanne symboler. En ulige behandling udgør ikke indirekte forskelsbehandling, hvis den er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at nå dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige. **Det forhold alene, at en arbejdsgiver ønsker at føre en neutralitetspolitik – selv om denne i sig selv udgør et legitimt mål – er imidlertid ikke som sådant tilstrækkeligt til objektivt at begrunde en ulige behandling, der indirekte er baseret på religion eller tro**, idet den objektive karakter af en sådan begrundelse kun kan konstateres, når der foreligger et reelt behov hos denne arbejdsgiver, hvilket det påhviler denne at godtgøre.

Dommen i sagen Commune d'Ans var den første, hvor der blevet taget stilling til spørgsmålet om religiøs neutralitet **i den offentlige sektor i forbindelse med en backofficefunktion ([113])**. Domstolen fastslog, at en politik om streng neutralitet, som

([109]) Domstolens dom af 14.3.2017, Achbita (C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203).

([110]) Domstolens dom af 14.3.2017, Bougnaoui og ADDH (C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204).

([111]) Domstolens dom af 15.7.2021, WABE (C-804/18 og C-341/19, ECLI:EU:C:2021:594).

([112]) Domstolens dom af 13.10.2022, S.C.R.L. (C-344/20, ECLI:EU:C:2022:774).

([113]) Domstolens dom af 28.11.2023, OP mod Commune d'Ans (C-148/22, ECLI:EU:C:2023:924).

en offentlig forvaltning pålægger sine ansatte, faktisk kan anses for objektivt begrundet i et legitimt mål. En sådan regel er ikke diskriminerende, hvis den anvendes generelt og uden forskel på hele denne forvaltnings personale og begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt, under hensyntagen til de forskellige omhandlede rettigheder og interesser. Det forhold, at reglen hovedsagelig berørte kvinder, blev ikke undersøgt, da Domstolen erklærede spørgsmålet for uantageligt.

I sagen Katholische Schwangerschaftsberatung mod JB([114]) fastslog EU-Domstolen, at der skal sikres ligevægt mellem på den ene side den interesse, en arbejdsgiver, hvis etik er baseret på religion, har i, at dens etik og ret til autonomi ikke drages i tvivl, og på den anden side, de ansattes interesse i ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grund af deres religion. Medlemsstaterne har i henhold til EU-retten skønsbeføjelse til at sikre denne ligevægt.

I den seneste sag, Ministero delle Difesa([115]) fastslog Domstolen, at en officer ved at nægte at overholde vaccinationspligten anfægtede de valg, de italienske sundhedsmyndigheder havde truffet snarere end at forsvare sine personlige anskuelser. Begrundelserne for vedkommendes afvisning vedrører således ikke begrebet "anskuelser", men er snarere et spørgsmål om holdninger, hvilket ikke tages i betragtning i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

5.3. Handicap og begrebet tilpasninger i rimeligt omfang

Under høringerne til rapporten pegede Equinet og civilsamfundsorganisationer på vanskeligheder med at gennemføre pligten til at foretage tilpasninger i rimeligt omfang i forbindelse med beskæftigelse. I den forbindelse har Domstolen givet nyttige præciseringer.

I sagen Komisia za zashtita ot diskriminatsia ([116]) fastslog Domstolen, at der skulle foretages en **individuel vurdering** for at fastslå, om en blind domsmand kunne udøve sine funktioner, efter at der var foretaget tilpasninger i rimeligt omfang.

I HR Rail-dommen ([117]) fastslog Domstolen, at en praktikant burde have fået tilbudt tilpasninger i rimeligt omfang, f.eks. ved at blive **anvist en anden stilling**, som vedkommende var **kompetent, egnet og disponibel** til at bestride, medmindre denne foranstaltning ville have pålagt arbejdsgiveren en uforholdsmæssig stor byrde. Dette blev bekræftet i dommen i sagen Ca Na Negreta ([118]).

Domstolen gav flere eksempler i Tartu Vangla-dommen, hvor en fængselstjenestemand med nedsat hørelse blev afskediget på grundlag af en national bestemmelse, der forbød ansættelse af personer, hvis høreevne ikke lever op til tærsklerne for lydopfattelse. I denne sag fremhævede Domstolen, at foranstaltninger

([114]) Domstolens dom af 17. marts 2026, sag C-258/24, Katholische Schwangerschaftsberatung, ECLI:EU:C:2026:211.

([115]) Domstolens dom af 18.6.2026, sag C-522/24, Ministero della Difesa, ECLI:EU:C:2026:498.

([116]) Domstolens dom af 21.10.2021, Komisia za zashtita ot diskriminatsia (C-824/19, ECLI:EU:C:2021:862).

([117]) Domstolens dom af 10.2.2022, HR Rail (C-485/20, ECLI:EU:C:2022:85).

([118]) Domstolens dom af 18.1.2024, Ca Na Negreta (C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53).

som brug af et **høreapparat, fritagelse for visse opgaver eller anvisning af en stilling, som ikke kræver høreevne, vil skulle undersøges**.

Det er væsentligt, at disse domme fra EU-Domstolen i stigende grad henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og De Forenede Nationers konvention om rettigheder for personer med handicap ([119]). Dette bekræfter, at direktivets bestemmelser så vidt muligt skal fortolkes på en måde, der er i overensstemmelse med nævnte konvention ([120]).

5.4. Alder

Ulige behandling på grund af alder giver fortsat anledning til de fleste af EU-Domstolens domme vedrørende direktivet. En række nationale love fastsætter aldersgrænser for adgang til bestemte erhverv. I disse sager er hovedspørgsmålet, om aldersgrænsen kan begrundes efter direktivets artikel 6 (berettigelse af ulige behandling på grund af alder) som en forholdsmæssig foranstaltning til at nå et legitimt beskæftigelses- eller arbejdsmarkedspolitisk mål ([121]).

I sagen Ministero della Giustizia undersøgte Domstolen en national lov, der fastsatte **50 år som aldersgrænse for adgang til erhvervet som notar ([122]),** idet den nøje analyserede sammenhængen i den pågældende nationale lovgivning.

Et andet eksempel i sagen Ministero dell'Interno vedrørte en national lov, der fastsatte en maksimal aldersgrænse på **30 år for personer, der skulle rekrutteres som politikommissærer** ([123]). Domstolen fremhævede, at en sådan regel ikke ville være forenelig med direktivet, hvis de opgaver, som disse politikommissærer faktisk udførte, ikke krævede særlige fysiske evner. Hvis sådanne særlige fysiske evner er påkrævet, må det efterprøves, om aldersgrænsen eventuelt er uforholdsmæssig. I den foreliggende sag kunne gennemførelsen af en fysisk konditionsprøve som led i udvælgelsesprøven eventuelt være en passende og mindre indgribende foranstaltning.

Vedrørende et andet aldersrelateret spørgsmål undersøgte Domstolen en national ordning, hvorefter arbejdstagere i den offentlige sektor, der havde ret til fuld pension, blev placeret i en ordning for **"arbejdskraftreserve"** frem til opsigelsen af deres ansættelseskontrakt. Dette havde negative økonomiske konsekvenser for de berørte arbejdstagere (f.eks. nedsættelse af lønnen, tab af et eventuelt avancement og bortfald af opsigelsesgodtgørelse) ([124]). Domstolen fastslog, at direktivet ikke er til hinder for en sådan national lovgivning, hvis betingelserne i artikel 6 er opfyldt. Den henviste til **forbindelsen med den alvorlige økonomiske krise og til målene om at opretholde beskæftigelsen og skabe balance i arbejdsstyrkens aldersstruktur.**

([119]) Godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2010/48/EF af 26.11.2009.

([120]) Domstolens dom af 18.1.2024, Ca Na Negreta (C-631/22, ECLI:EU:C:2024:53, præmis 41).

([121]) Domstolens dom af 17.10.2024, Anwaltsnotarin (C-408/23, ECLI:EU:C:2024:901) vedrørende en øvre aldersgrænse på 60 år for første udnævnelse som advokatnotar.

([122]) Domstolens dom af 3.6.2021, Ministero della Giustizia (C-914/19, ECLI:EU:C:2021:430).

([123]) Domstolens dom af 17.11.2022, Ministero dell'Interno (C-304/21,ECLI:EU:C:2022:897).

([124]) Domstolens dom af 15.4.2021, Olympiako Athlitiko Kentro Athinon (C-511/19, ECLI:EU:C:2021:274).

Endelig skulle Domstolen i AP Assistenzprofis-sagen afveje modstående interesser på grund af alder og handicap ([125]). En 28-årig person med handicap, som søgte en personlig hjælper til hjælp i alle aspekter af dagligdagen, begrænsede udvælgelsen til ansøgere mellem 18 og 30 år. Domstolen fastslog, at national ret kunne tage hensyn til de individuelle ønsker hos personer med handicap, hvis en sådan foranstaltning var nødvendig for at beskytte deres rettigheder og friheder. Den påpegede, at kravet om et bestemt aldersspænd var egnet til at fremme respekten for selvbestemmelsesretten for personen med handicap, og at det forekommer rimeligt at forvente, at en personlig hjælper, der tilhører samme aldersgruppe som personen med handicap, lettere integreres i den pågældendes personlige og sociale miljø.

5.5. Seksuel orientering

I den ovennævnte sag TP (Audiovisuel redaktør til offentlig TV-station) (se 5.1) fastslog Domstolen, at aftalefriheden i et demokratisk samfund ikke er absolut, men skal ses i lyset af dens sociale funktion ([126]). I denne sammenhæng ville en anerkendelse af, at aftalefriheden tillader en part at nægte at indgå en kontrakt med en person på grund af dennes seksuelle orientering, berøve direktivet dets effektive virkning.

6. ANVENDELSE AF DIREKTIVERNE TIL AT IMØDEGÅ STRUKTUREL FORSKELSBEHANDLING

Uligheder er ikke blot summen af enkeltpersoners oplevelser af foragt eller barrierer, f.eks. i forbindelse med boligsøgning, jobsøgning, på arbejdspladsen eller ved adgang til uddannelse.

Antiracismestrategien 2026–2030 anfører f.eks., at livslange erfaringer med racisme akkumuleres og udgør strukturelle barrierer ("strukturel racisme"). De kan føre til strukturel forskelsbehandling. Virkningen af strukturelle barrierer kan være mere skadelig end isolerede tilfælde af forskelsbehandling, da den hindrer adgang til lige muligheder og kan bestå gennem generationer ([127]).

I deres svar til Kommissionen gav næsten alle de adspurgte ligebehandlingsorganer og alle civilsamfundsorganisationerne udtryk for, at strukturel forskelsbehandling endnu ikke i tilstrækkelig grad blev forstået og håndteret af offentlige myndigheder, den private sektor eller samfundet i bredere forstand.

Ligebehandlingsorganer og civilsamfundsorganisationer oplyste, at strukturel forskelsbehandling hovedsagelig rammer personer med racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund og personer med handicap. Den manifesterer sig tydeligst inden for beskæftigelse, uddannelse, sundhedsydelser og adgang til varer og tjenesteydelser.

([125]) Domstolens dom af 7.12.2023, AP Assistenzprofis (C-518/22, ECLI:EU:C:2023:956).

([126]) Ligeledes i overensstemmelse med Domstolens dom af 22.1.2013, Sky Österreich (C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28).

([127]) De strukturelle uligheder på uddannelsesområdet illustrerer problemet godt. Personer med racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund har f.eks. mærkbart større sandsynlighed for at blive segregeret i skolen eller for at forlade skolen tidligt. Kun 32 % af de romaer eller rejsende, der besvarede FRA's undersøgelse, havde gennemført mindst en ungdomsuddannelse, mod 84 % af den almindelige befolkning i EU i 2024. Se FRA, Rights of Roma and Travellers in 13 European countries – Perspectives from the Roma survey 2024, s. 42.

Som det fremgår nedenfor, gør nogle af direktivernes retlige instrumenter det muligt at håndtere strukturel forskelsbehandling.

Vigtige konklusioner

– De vigtigste retlige instrumenter til at imødegå strukturel forskelsbehandling (f.eks. positiv særbehandling og forbuddet mod indirekte forskelsbehandling) står til rådighed for medlemsstaterne i den gældende lovgivning.

– De fleste medlemsstater giver mulighed for mindst én form for kollektive retsmidler. Det er imidlertid en af de mindst anvendte foranstaltninger til håndhævelse af EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

6.1. Betydningen af forbuddet mod "indirekte forskelsbehandling" for bekæmpelsen af strukturel forskelsbehandling

Den eksisterende EU-retlige ramme indeholder retlige instrumenter, der kan anvendes til at håndtere strukturel forskelsbehandling, selv om direktiverne ikke udtrykkeligt anvender dette udtryk. I begge direktiver forbydes navnlig indirekte forskelsbehandling.

Indirekte forskelsbehandling foreligger, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, et kriterium eller en praksis vil stille visse beskyttede personer særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer ([128]).

På nuværende tidspunkt benyttes udtrykket "strukturel forskelsbehandling" ikke udtrykkeligt i medlemsstaternes lovgivning. Det er vigtigt at bemærke, at mere end en tredjedel af medlemsstaterne anser dette for at være en af de største vanskeligheder ved håndteringen af spørgsmålet. Dette bekræftes også af respondenter fra ligebehandlingsorganer og civilsamfundsorganisationer.

Samtidig erkender de fleste medlemsstater, at forbud mod indirekte forskelsbehandling og positiv særbehandling (jf. 3.7) kan bidrage til at imødegå strukturel forskelsbehandling.

([128]) Se f.eks. artikel 2, stk. 2, litra b), i direktivet om racelighed og artikel 2, stk. 2, litra b), i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

Tekstboks 5. Eksempler på sager om strukturel forskelsbehandling i medlemsstaterne

– I 2023 behandlede en dom fra Den Slovakiske Republiks højesteret spørgsmålet om den systemiske segregering af romabørn i uddannelsessystemet. Selv om Domstolen ikke udtrykkeligt nævnte strukturel forskelsbehandling, anerkendte den de kumulative ulemper, som romabørn møder, og tilsluttede sig behovet for proaktive foranstaltninger ([129]).

– I 2022 afsagde Den Tjekkiske Republiks højesteret en dom om spørgsmålet om segregering. Den fastslog, at segregering er en praksis, der ikke kan retfærdiggøres, da den i sig selv strider mod menneskelig værdighed ([130]).

6.2. Yderligere retlige instrumenter til at håndtere strukturelle barrierer

Ud over positiv særbehandling og forbuddet mod indirekte forskelsbehandling udpegede ligebehandlingsorganer og medlemsstater actio popularis ([131]) og ligebehandlingsforpligtelser ([132]) som effektive retlige instrumenter til at imødegå strukturel forskelsbehandling.

Actio popularis og gruppesøgsmål ([133]) er to former for kollektive retsmidler. De mindsker afhængigheden af individuelle retsmidler og tager højde for forskelsbehandlingens strukturelle karakter ([134]).

Ifølge direktiverne er medlemsstaterne ikke forpligtede til at indføre kollektive retsmidler for ofre for forskelsbehandling ([135]). På nuværende tidspunkt giver 20 medlemsstater i deres lovgivning mulighed for en af de to former for kollektive retsmidler i sager om forskelsbehandling.

Gruppesøgsmål er dog undertiden begrænset til bestemte retsområder, kan kræve tilknytning til en bestemt organisation eller kan udelukke søgsmål anlagt af foreninger eller fagforeninger ([136]). Mens actio popularis tilsvarende findes i retssystemerne i 14

([129]) Den Slovakiske Republiks højesteret, 6Cdo/14/2023.

([130]) Den Tjekkiske Republiks højesteret, dom af 5.5.2022, 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

([131]) Når en organisation handler i offentlighedens interesse i eget navn uden et konkret offer, som den støtter eller repræsenterer. Se fodnote 27, s. 126.

([132]) Ligebehandlingsforpligtelser omfatter foranstaltninger til at forebygge forskelsbehandling, institutionelle forpligtelser til at fremme ligebehandling og krav om integration for offentlige og/eller private organer. Se Equinet, N. Crowley (2016), "Making Europe more equal: A legal duty?", s. 9, Making Europe more Equal: A Legal Duty?.

([133]) Når sagsøgere handler på vegne af en ikke nærmere bestemt gruppe af sagsøgere eller på vegne af flere identificerede sagsøgere, der fremsætter flere krav. Se fodnote 27, s. 126.

([134]) Equinet, V. Tudisco og E. Lantschner (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 racelighed og artikel 9 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

([136]) I Sverige giver lovgivningen f.eks. ikke mulighed for gruppesøgsmål på arbejdsrettens område. I Rumænien kan foreninger, organisationer eller fagforeninger ikke anlægge gruppesøgsmål. Se fodnote 27, s. 126.

medlemsstater, er der mindst fem, som enten ikke anvender ordningen eller kun anvender den meget sjældent i praksis ([137]). Ordninger om kollektive retsmidler har derfor endnu ikke udnyttet deres fulde potentiale i bekæmpelsen af forskelsbehandling.

På denne baggrund pålægger de nye standarder for ligebehandlingsorganer medlemsstaterne at give ligebehandlingsorganerne ret til at agere i retssager ([138]). En af de måder, hvorpå medlemsstaterne kan opfylde denne forpligtelse, er ved at gøre det muligt for ligebehandlingsorganerne at agere til støtte for eller på vegne af flere ofre eller at indlede retssager i eget navn for at forsvare samfundets interesser.

Ud over kollektive søgsmål nævnte de adspurgte ligebehandlingsorganer også ligebehandlingsforpligtelser i den offentlige sektor som et andet instrument. Der findes ligebehandlingsforpligtelser i 23 medlemsstater, men de mangler ofte meningsfulde gennemførelsesmekanismer, ansvarlighed og håndhævelsesmuligheder, og de er ofte ukendte for forvaltningerne. De 13 medlemsstater, der oplyste, at de stødte på udfordringer ved gennemførelsen af ligebehandlingsforpligtelser, var i vid udstrækning enige i disse konklusioner.

Konklusioner

Medlemsstaterne skal:

– fortsætte med at styrke håndhævelsen af direktiverne, herunder i sager om strukturel forskelsbehandling.

Medlemsstaterne bør:

– gøre det lettere at anvende kollektive retsmidler i sager om forskelsbehandling.

7. ANVENDELSE AF DIREKTIVERNE TIL AT IMØDEGÅ ALGORITMISK FORSKELSBEHANDLING

Digitaliseringen tilføjer endnu et lag af kompleksitet til den situation, som grupper, der er udsat for strukturelle uligheder, befinder sig i.

Mennesker fastlægger målene for automatiserede systemer, herunder algoritmer og AI-systemer, og disse systemer anvender under driften data, der indsamles fra menneskelige eller maskinelle kilder, i overensstemmelse med disse mål. Som følge heraf kan algoritmer og AI-systemer inkorporere menneskelige skævheder, stereotyper, normer og praksis under programmering og databehandling samt, når mennesker interagerer med applikationerne ([139]). Det har vist sig, at dette undertiden giver anledning til problemer, der berører personer negativt med hensyn til de grunde og inden for de områder, der er beskyttet af lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

([137]) Se fodnote 33, s. 32.

([138]) Se artikel 10, stk. 3, i Rådets direktiv (EU) 2024/1499.

([139]) I. Bartoletti og R. Xenidis, *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.

F.eks. førte underrepræsentationen af personer med en bestemt racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund til situationer, hvor fotobokse ikke genkendte personer med mørkere hudtoner ved optagelse af biometriske billeder ([140]). Andre steder anbefalede AI-systemer eller automatiserede systemer handlinger, der uforholdsmæssigt påvirkede visse grupper af personer på grundlag af proxyer ([141]) for beskyttede kendetegn. F.eks. kan postnumre anvendes som proxy for race eller etnisk oprindelse eller seksuel orientering, og fornavne kan anvendes som proxy for alder ([142]).

Direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet fastlægger en generel ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling. Dette gælder uanset de midler, hvormed den udøves. Som det fremgår nedenfor, finder direktiverne anvendelse på situationer, hvor forskelsbehandling følger af anvendelsen af automatiserede systemer og AI-systemer (algoritmisk forskelsbehandling).

Algoritmebeslutninger og AI-støttede beslutninger træffes i stor skala og med stor hastighed, mens potentielle skævheder og kilder til ugunstige resultater for beskyttede grupper kan være vanskelige at identificere. I deres svar til Kommissionen mente næsten alle de adspurgte ligebehandlingsorganer og alle civilsamfundsorganisationerne, at algoritmisk forskelsbehandling endnu ikke var tilstrækkeligt forstået og håndteret af offentlige myndigheder, den private sektor eller samfundet som helhed.

Ligebehandlingsorganer og civilsamfundsorganisationer oplyste, at personer med en racemæssig eller etnisk minoritetsbaggrund og personer med handicap er de primære ofre for algoritmisk forskelsbehandling, som tydeligst kommer til udtryk inden for beskæftigelse, uddannelse, sundhedspleje og adgang til varer og tjenesteydelser.

I de følgende afsnit skitseres centrale begreber og former for beskyttelse i EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling, som er relevante for håndteringen af algoritmisk forskelsbehandling. Desuden indeholder rapporten en undersøgelse af andre instrumenter, der er udformet til at forebygge og afbøde algoritmers og AI-systemers potentielt diskriminerende virkninger. Den præsenterer også den gældende retlige ramme og praksis i medlemsstaterne samt identificerede eksempler på god praksis.

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

([141]) "Proxy" henviser til et træk, der korrelerer med et beskyttet kendetegn, og hvis anvendelse i en beslutningsprocedure kan medføre indirekte forskelsbehandling. Se A. Datta, M. Fredrikson, G. Ko, P. Mardziel og S. Sen, "Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems", https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120.

([142]) Se fodnote 139.

Vigtige konklusioner

– De fleste medlemsstater har kun meget begrænset praktisk erfaring med at anvende lovgivningen om ikkeforskelsbehandling på sager om algoritmisk forskelsbehandling.

– I henhold til direktiverne om ligebehandlingsorganer skal ligebehandlingsorganer have passende menneskelige og tekniske ressourcer til at anvende AI og automatiserede systemer og til at sikre, at de overholder reglerne om ikkeforskelsbehandling.

7.1. Retlig ramme

Både direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet finder anvendelse på forskelsbehandling, der følger af anvendelsen af AI inden for deres respektive personelle og materielle anvendelsesområder.

Forbuddet mod direkte forskelsbehandling forhindrer, at beskyttede kendetegn anvendes af algoritmer til at behandle personer på en måde, der giver mindre gunstige resultater i sammenlignelige situationer. Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling retter sig mod de ufordelagtige virkninger af former for praksis, der kan synes neutrale, såsom brugen af proxyer for beskyttede kendetegn.

Medlemsstaterne skal endvidere etablere passende klagemekanismer ([143]). De er forpligtet til at sikre, at sammenslutninger og organisationer kan yde støtte til ofre for forskelsbehandling eller handle på deres vegne. Denne specialiserede støtte kan være afgørende, når der søges retsmidler i et meget komplekst, teknisk og algoritmisk miljø. Desuden gør princippet om omvendt bevisbyrde det lettere at overvinde udfordringer i forbindelse med fremskaffelse af beviser.

Ved at sikre, at potentielle overtrædelser kan håndteres, bidrager EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling til udviklingen af troværdige AI-systemer.

AI-økosystemer skal også sikre, at de råder over datasæt af høj kvalitet, og at systemerne er tilstrækkeligt gennemsigtige, tilgængelige og forklarlige for alle, herunder personer med handicap, og at der er et klart ansvar for, hvordan de fungerer. Dette er vigtigt gennem hele livscyklussen for AI-systemer eller automatiserede systemer, fra udvikling til ibrugtagning.

For at opnå dette vedtog EU i juli 2024 forordning (EU) 2024/1689 (forordningen om kunstig intelligens) ([144]). Forordningen om kunstig intelligens finder anvendelse fra den 2. august 2026 ([145]). Nogle bestemmelser har allerede fundet anvendelse siden den 2. februar 2025 eller den 2. august 2025. Efter ændringerne med den digitale omnibus om AI, vil visse kapitler desuden først finde anvendelse senere. Dette gælder

([143]) Se artikel 7 i direktivet om racelighed og artikel 9 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

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

([145]) For systemer, der er integreret i produkter såsom elevatorer eller legetøj, vil reglerne finde anvendelse fra den 2. august 2028.

reglerne om højrisiko-AI-systemer ([146]). Forordningen om kunstig intelligens finder anvendelse sammen med lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

Forordningen om kunstig intelligens har til formål at fremme innovation og troværdig AI i EU, samtidig med at den tager fat på de risici for sundhed, sikkerhed og grundlæggende rettigheder, herunder retten til ikkeforskelsbehandling, demokratiet og retsstatsprincippet, som følger af markedsføring, ibrugtagning og anvendelse af AI-systemer. Den følger en risikobaseret tilgang, hvor AI-systemer klassificeres efter det risikoniveau, som de udgør for sundhed, sikkerhed og grundlæggende rettigheder. Den pålægger forholdsmæssige forpligtelser og krav afhængigt af AI-systemets klassificering.

I forordningen om kunstig intelligens klassificeres systemer som systemer, der indebærer minimal, begrænset, høj eller uacceptabel risiko.

Visse former for AI-praksis, såsom skadelig manipulation, social bedømmelse og biometrisk fjernidentifikation i realtid på offentlige steder med henblik på retshåndhævelse, er forbudt, fordi de er uforenelige med EU's værdier ([147]).

Højrisiko-AI-systemer skal opfylde strenge forpligtelser, inden de bringes i omsætning eller tages i brug. Sådanne højrisikosystemer omfatter systemer, der f.eks. er tilsigtet anvendt som sikkerhedskomponenter i kritisk infrastruktur, til biometri eller til at træffe afgørelse om optagelse på uddannelsesinstitutioner ([148]). Sådanne systemer skal bl.a. opfylde forpligtelser vedrørende robust risikostyring, data af høj kvalitet, undersøgelse og afbødning af skævheder, gennemsigtighed og menneskeligt tilsyn ([149]).

Systemer med begrænset risiko, der kræver gennemsigtighed med hensyn til anvendelsen af AI og skal overholde visse gennemsigtighedsforpligtelser ([150]). Sådanne systemer omfatter chatbots eller deepfakes. Ved forordningen om kunstig intelligens indføres ikke regler for systemer med minimal eller ingen risiko, såsom spamfiltre.

Kommissionen støtter og fremmer en effektiv gennemførelse af forordningen om kunstig intelligens, bl.a. ved at vedtage retningslinjer og andre støtteværktøjer og ved koordinering i AI-udvalget med nationale myndigheder.

7.2. Udfordringer ved anvendelsen af direktiverne i sager om algoritmisk forskelsbehandling

Der er visse udfordringer forbundet med at anvende direktiverne i sager om algoritmisk forskelsbehandling.

For det første er anvendelsen af direktivernes bestemmelser i sager om algoritmisk forskelsbehandling kompleks. I virtuelle miljøer overvejer personer undertiden ikke

([146]) Fra den 2. december 2027 for så vidt angår de regler, der er omfattet af bilag III til AI-forordningen, og den 2. august 2028 for AI-systemer, der er omfattet af bilag I til AI-forordningen.

([147]) Se artikel 5 i forordningen om kunstig intelligens.

([148]) Se artikel 6 i forordningen om kunstig intelligens.

([149]) Se artikel 8–15 i forordningen om kunstig intelligens.

([150]) Se artikel 50 i forordningen om kunstig intelligens.

engang at gøre deres rettigheder gældende og anmelde forskelsbehandling. Dette skyldes, at personer i et stærkt målrettet og personaliseret algoritmisk miljø måske ikke er klar over, at de bliver forskelsbehandlet ([151]).

For det andet kan det være vanskeligt at afgøre, om algoritmisk forskelsbehandling udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling ([152]).

Endelig forværres udfordringerne ved at anvende direktiverne i sager om algoritmisk forskelsbehandling yderligere af den meget begrænsede praktiske erfaring og den begrænsede lovgivning i de fleste medlemsstater. Som svar på Kommissionens spørgeskema oplyste medlemsstaterne, at der næsten ikke er nogen praktisk erfaring med at organisere teknisk test af algoritmiske systemer med henblik på skævheder og/eller forskelsbehandling. I nogle tilfælde er dette end ikke muligt. Der er derfor kun meget begrænset praktisk erfaring med at anvende den nationale lovgivning, der gennemfører direktiverne, i sager om algoritmisk forskelsbehandling.

Som anført ovenfor mente respondenter fra ligebehandlingsorganer og civilsamfundsorganisationer i vidt omfang også, at algoritmisk forskelsbehandling endnu ikke i tilstrækkelig grad blev anerkendt af offentlige forvaltninger, den private sektor eller samfundet. Ligebehandlingsorganerne anførte, at dette hovedsagelig skyldes mangel på oplysningsinitiativer, fænomenets egen nyhedsværdi, utilstrækkelig viden og digitale færdigheder samt begrænsninger i de eksisterende håndhævelsesmekanismer.

Samtidig fremhævede civilsamfundsorganisationer begrænsningerne i den offentlige debat om dette spørgsmål, som har tendens til at fokusere mere på fordelene end på risiciene. Desuden gav de udtryk for bekymring over anvendelsen af algoritmiske systemer på områder som migration, retshåndhævelse og velfærdsområdet ([153]).

7.3. Bekæmpelse af algoritmisk forskelsbehandling i medlemsstaterne

Af alle medlemsstaterne var det kun Nederlandene, der henviste til sager om algoritmisk forskelsbehandling, som enten var blevet behandlet af en domstol ([154])

([151]) I den forbindelse kræves det ifølge artikel 26, stk. 11, i forordningen om kunstig intelligens, at idriftsættere af højrisiko-AI-systemer, der træffer eller bistår med at træffe beslutninger vedrørende fysiske personer, underretter disse personer om, at de er genstand for anvendelsen af et sådant system. Desuden har personer ifølge artikel 86 i forordningen om kunstig intelligens ret til at få en klar og meningsfuld forklaring om AI-systemets rolle i beslutningsprocessen og på hovedelementerne i den trufne afgørelse.

([152]) Yderligere oplysninger findes i P. Hacker (2018), "Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law", *Common Market Law Review*, bd. 55, nr. 4, 2018, s. 1143 og 1151.

([153]) Anvendelsesområdet for direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet omfatter ikke migration og retshåndhævelse, mens velfærdsområdet også falder uden for anvendelsesområdet for direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. I forordningen om kunstig intelligens klassificeres visse AI-systemer, der tilsigtes anvendt inden for migrationsstyring, retshåndhævelse, væsentlige private tjenester og væsentlige offentlige tjenester og ydelser samt nogle andre følsomme områder, som højrisikosystemer. Udbydere og idriftsættere af disse højrisiko-AI-systemer skal overholde de forpligtelser, der følger af forordningen om kunstig intelligens, som beskrevet i afsnit 7.1 i denne rapport.

([154]) Rechtbank Overijssel, 29.10.2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

eller af et ligebehandlingsorgan ([155]). Kun én medlemsstat (Østrig) har regler, der letter ofres bevisførelse i sager om algoritmisk forskelsbehandling eller mindsker de tekniske byrder.

I 2025 støttede EU vedtagelsen af Europarådets udkast til henstilling om ligestilling og kunstig intelligens ([156]). Henstillingen ([157]) har til formål at sikre, at AI-systemer fremmer ligestilling, herunder ligestilling mellem kønnene, og ikke forstærker forskelsbehandling. Den er i overensstemmelse med forordningen om kunstig intelligens og vil blive gennemført gennem foranstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger, der finder anvendelse på AI-systemer efter den risikobaserede tilgang.

Tekstboks 6. Retningslinjer for sikring af ikkeforskelsbehandling ved udvikling og gennemførelse af et AI-system

På vegne af det nederlandske indenrigsministerium har eksperter udarbejdet retningslinjer for systemudviklere, dataanalytikere og AI-eksperter med henblik på at sikre ikkeforskelsbehandling ved udvikling og gennemførelse af et AI-system. I retningslinjerne fra 2022 redegøres for, hvilke spørgsmål og principper der er centrale, når der arbejdes på og med et AI-system, med fokus på forbuddet mod forskelsbehandling set fra et retligt, teknisk og organisatorisk perspektiv ([158]).

I den stadigt voksende digitale sfære spiller samarbejde på tværs af myndigheder og dialog med partnere, der repræsenterer interesserne for grupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling, en vigtig rolle. Ifølge direktiverne om ligebehandlingsorganer skal medlemsstaterne sikre, at ligebehandlingsorganer har indført passende mekanismer til inden for deres respektive kompetenceområder at samarbejde med andre ligebehandlingsorganer i medlemsstaten samt med relevante offentlige og private enheder, herunder på tværs af grænser ([159]).

Desuden understreges det i direktiverne om ligebehandlingsorganer, at ligebehandlingsorganer skal have de nødvendige menneskelige og tekniske ressourcer til at bruge AI i deres arbejde og til at vurdere, om automatiserede systemer overholder direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet ([160]).

Ved artikel 77 i forordningen om kunstig intelligens indføres en forpligtelse til tæt samarbejde og gensidig bistand mellem de organer, der er ansvarlige for at føre tilsyn

([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 afgørelse (EU) 2025/2350 af 13. november 2025 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i Europarådets Ministerkomité til udkastet til henstilling om ligestilling og kunstig intelligens (EUT L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj).

([157]) Ministerkomitéens henstilling til medlemsstaterne om ligestilling og kunstig intelligens (vedtaget af Ministerkomitéen den 4.3.2026 på det 1552. møde blandt ministrenes stedfortrædere), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026, https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd7f.

([158]) Nederlandenes indenrigsministerium, "Retningslinjer for ikkeforskelsbehandling gennem design", Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence (AI) | Rapport | Rijksoverheid.nl.

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

([160]) Betragtning 22 til Rådets direktiv (EU) 2024/1499.

med eller håndhæve forpligtelser i henhold til EU-retten, som beskytter de grundlæggende rettigheder, og markedsovervågningsmyndighederne.

Medlemsstaterne skal identificere de organer, der fører tilsyn med beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder([161]), og som har beføjelse til at anmode den relevante markedsovervågningsmyndighed om og tilgå oplysninger eller dokumentation, der er udarbejdet eller vedligeholdes i overensstemmelse med forordningen, hvis det er nødvendigt for at opfylde deres mandat. Hvis denne dokumentation ikke er tilstrækkelig til at vurdere, om der er sket en overtrædelse, kan de fremsætte en begrundet anmodning til markedsovervågningsmyndighederne om at tilrettelægge prøvning af et højrisiko-AI-system ved hjælp af tekniske midler ([162]).

Ved forordningen om kunstig intelligens pålægges også markedsovervågningsmyndigheder visse samarbejdsforpligtelser, når anvendelsen af højrisiko-AI-systemer udgør risici for grundlæggende rettigheder, herunder retten til ikkeforskelsbehandling. De skal navnlig informere de relevante myndigheder med ansvar for beskyttelse af grundlæggende rettigheder, høre dem og samarbejde fuldt ud med dem ([163]).

Disse regler er endnu ikke gennemført. På tidspunktet for høringen følte næsten ingen af de adspurgte ligebehandlingsorganer sig rustet til at anvende automatiserede systemer eller AI-systemer i deres arbejde eller til at vurdere, om de overholder reglerne om ikkeforskelsbehandling ([164]). Manglende erfaring, specialiseret personale og tekniske ressourcer blev anført som de vigtigste grunde.

Tekstboks 7. Ligebehandlingsorganer, der fremmer lighed og ikkeforskelsbehandling i forbindelse med anvendelsen af AI i offentlige forvaltninger ([165])

Under det EU-finansierede instrument for teknisk støtte søger ligebehandlingsorganer i Belgien, Finland og Portugal at opbygge deres administrative kapacitet. Projektet fokuserer på AI's indvirkning på forskelsbehandling og lighed med det formål at øge ligebehandlingsorganernes kapacitet til at afdække algoritmisk forskelsbehandling og yde juridisk bistand.

Ifølge de interessenter, der blev hørt i forbindelse med rapporten, fremmer en systematisk inddragelse af ligebehandlingsorganer og udpegning af dem som rådgivende organer for de relevante kompetente myndigheder ([166]) et miljø, der fremmer et effektivt samarbejde om håndhævelsen af direktivet om racelighed og

([161]) Indtil videre har 21 medlemsstater notificeret nogle eller alle deres ligebehandlingsorganer som myndigheder med ansvar for beskyttelse af grundlæggende rettigheder med særlige beføjelser i henhold til forordningen om kunstig intelligens.

([162]) Se artikel 77, stk. 3, i forordningen om kunstig intelligens.

([163]) Se artikel 79, stk. 2, og artikel 82, stk. 1, i forordningen om kunstig intelligens.

([164]) Den bemærkelsesværdige undtagelse er Finland. Sammen med Belgien og Portugal deltager landet i et kapacitetsopbygningsprojekt under instrumentet for teknisk støtte.

([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]) F.eks. markedsovervågningsmyndigheder, databeskyttelsesmyndigheder og forbrugerorganer. Se betragtning 41 til Rådets direktiv (EU) 2024/1499.

direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet i forbindelse med algoritmisk forskelsbehandling.

I flere medlemsstater har ligebehandlingsorganer allerede eksisterende ordninger med tilsynsmyndigheder, herunder databeskyttelsesmyndigheder.

Tekstboks 8. Samarbejde mellem ligebehandlingsorganer og andre myndigheder

Det nederlandske ligebehandlingsorgan samarbejder proaktivt med markedsovervågningsmyndigheder. Den finske ombudsmand for ikkeforskelsbehandling samarbejder med Finlands transport- og kommunikationsagentur, og den maltesiske kommission for rettigheder for personer med handicap samarbejder med Maltas myndighed for konkurrence- og forbrugeranliggender. Tilsvarende er Défenseur des droits i Frankrig medlem af det franske databeskyttelsesorgans rådgivende udvalg, hvilket dermed udgør en model for, hvordan regelmæssige ajourføringer og samarbejde kan tilrettelægges.

Konklusioner

Medlemsstaterne skal:

– fortsætte deres indsats for at styrke håndhævelsen af direktiverne, herunder i sager om algoritmisk forskelsbehandling.

Medlemsstaterne bør:

– sikre et effektivt samarbejde mellem relevante ligebehandlingsorganer og markedsovervågningsmyndigheder i henhold til forordningen om kunstig intelligens.

Kommissionen er fast besluttet på at:

– fremme udvekslinger mellem myndigheder og videndeling om AI-systemer og bekæmpelse af algoritmisk forskelsbehandling med de relevante institutioner med afsæt i det igangværende projekt om instrumentet for teknisk støtte for bedre at ruste institutioner, der bekæmper nye former for forskelsbehandling.

8. KONKLUSIONER

Siden den seneste rapport om anvendelsen af direktiverne har EU været stærkt engageret i at fremme lighed og gennemføre EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling. EU har gennemført strategierne for en Union med lige muligheder, vedtaget nye strategier for bekæmpelse af racisme, ligestilling af LGBTIQ+-personer og ligestilling mellem kønnene, vedtaget en styrket strategi for rettigheder for personer med handicap og tilvejebragt et nyt afsæt for håndhævelsen af reglerne om ikkeforskelsbehandling ved at vedtage direktiverne om ligebehandlingsorganer. Kommissionen har også fortsat støttet den praktiske gennemførelse af lovgivningen om ikkeforskelsbehandling.

I rapporten fremhæves nogle positive tendenser. Kendskabet til støttetjenester for ofre for forskelsbehandling er f.eks. steget en smule blandt visse grupper. De fleste medlemsstater rapporterede ikke om større vanskeligheder med at anvende centrale begreber i EU-lovgivningen om ikkeforskelsbehandling, og mange delte positiv praksis, der kan udbredes. EU-Domstolen har desuden afsagt domme, som vil give vigtige præciseringer af direktivernes begreber. Direktiverne synes også at indeholde tilpasningsdygtige og effektive redskaber til at bekæmpe forskelsbehandling i et samfund i forandring.

De fleste medlemsstater har gjort en indsats for at forbedre adgangen til domstolsprøvelse for ofre for forskelsbehandling og for at samarbejde med relevante arbejdsmarkedsparter og civilsamfundsaktører. De har også vedtaget positive foranstaltninger for at afhjælpe ulemper, der er knyttet til beskyttede kendetegn.

Ikke desto mindre skal medlemsstaterne fortsætte deres indsats for at anvende direktiverne i praksis. Det er navnlig afgørende, at **sanktionerne er effektive, og at deres størrelse afspejler den langsigtede skade, som forskelsbehandling forårsager**, at de yder oprejsning til ofrene og fører til en gennemgribende ændring.

Indsatsen for at øge bevidstheden om de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i direktiverne, bør rettes mod bestemte beskyttede grupper, samtidig med at der drages nytte af civilsamfundets og arbejdsmarkedets parters ekspertise og opsøgende arbejde.

Ofre for forskelsbehandling og deres repræsentanter skal have let adgang til det relevante bevismateriale, herunder statistiske data, der er nødvendig for at påvise forskelsbehandling og flytte bevisbyrden over på de sagsøgte.

Desuden bør medlemsstaterne gøre det lettere at anvende kollektive retsmidler i sager om forskelsbehandling og fremme samarbejdet mellem tilsynsmyndigheder, civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter.

På grundlag af rapportens resultater bør **medlemsstaterne og deres ligebehandlingsorganer fortsat tage fat på de forskellige udfordringer, der opstår i national ret og praksis**. De kunne navnlig give dommere, retlige aktører og klagere yderligere vejledning og støtte, så de effektivt kan bringe reglerne om omvendt bevisbyrde i sager om forskelsbehandling i anvendelse. Parallelt hermed skal medlemsstaterne fortsætte deres indsats for at styrke håndhævelsen af direktiverne, herunder i tilfælde af algoritmisk forskelsbehandling. Det indebærer at sikre, at direktiverne om ligebehandlingsorganer gennemføres fuldstændigt og korrekt.

En effektiv anvendelse og håndhævelse af direktiverne kræver en fælles indsats. Kommissionen vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne, ligebehandlingsorganerne, FRA, EIGE, tilsynsmyndigheder, civilsamfundsorganisationer og arbejdsmarkedets parter for at sikre systemisk beskyttelse af ofre for forskelsbehandling og fuldt ud realisere direktivernes potentiale.

Derudover har **Kommissionen** forpligtet sig til to yderligere indsatsområder:

- **fremme af regelmæssige drøftelser mellem medlemsstaterne** om ovennævnte emner. Disse drøftelser vil finde sted i ekspertgruppen om gennemførelsen af EU-ligestillingslovgivningen, som blev nedsat i maj 2024

- **anvendelse af EU-finansiering til at styrke medlemsstaternes og relevante aktørers kapacitet til at håndhæve de grundlæggende rettigheder**. Der kan f.eks. ydes støtte under programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier eller det fremtidige AgoraEU-program (med forbehold af de interinstitutionelle forhandlinger). Denne støtte omfatter udvikling og styrkelse af kompetencerne og kapaciteten hos civilsamfundsorganisationer, nationale menneskerettighedsinstitutioner, ligebehandlingsorganer, retlige aktører, andre praktikere, ombudsinstitutioner og andre menneskerettighedsforkæmpere, så de kan udforme og gennemføre retssagsstrategier og strategiske tilgange til retssagsførelse.

Den næste rapport om anvendelsen af direktiverne skal fremlægges i 2031. Den vil navnlig se på de fremskridt, der er gjort med håndhævelsen af direktiverne. Samme år vil Kommissionen modtage oplysninger fra medlemsstaterne om anvendelsen af direktiverne om ligebehandlingsorganer. Den vil derefter også aflægge rapport om deres uafhængige virke og effektivitet.