

LIGESTILLING I EU 20 ÅR EFTER DEN FØRSTE GENNEMFØRELSE AF LIGESTILLINGSDIREKTI- VERNE —

FRA's udtalelse 1/21 viser omfanget og arten af de faktiske erfaringer med ulighed og forskelsbehandling i hele EU. Det gør den med henvisning til de grunde til forskelsbehandling og de livsområder, der er omfattet af direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet, samt det foreslåede ligebehandlingsdirektiv. Den blev udfærdiget den 30. april 2021. Dette sammendrag indeholder de vigtigste anbefalinger («Vigtigste resultater og udtalelser»), der er beskrevet i FRA's udtalelse 1/21.

FRA'S UDTALELSE 1/2021 — SAMMENDRAG

6

Gennemførelse af princippet om ligebehandling i overensstemmelse med direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet

11

Hensyntagen til uensartet beskyttelse mod forskelsbehandling i EU's retsforskrifter

14

Anerkendelse af potentielle nye former for forskelsbehandling

15

Manglende indberetning af forskelsbehandling og manglende kendskab til rettigheder

20

Udviklingen i ligestillingsorganernes rolle

23

Fremme af indsamling og anvendelse af ligestillingsdata, herunder korrekt anvendelse af den generelle forordning om databeskyttelse

26

Indsamling af ligestillingsdata i henhold til den generelle forordning om databeskyttelse

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2022

Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Ved enhver brug eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds ophavsret, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaveren af ophavsretten.

Hverken Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder eller personer, der handler på vegne af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, påtager sig noget ansvar for brugen af de efterfølgende oplysninger.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-506-0	doi:10.2811/693253	TK-03-21-509-DA-C
PDF	ISBN 978-92-9461-478-0	doi:10.2811/92568	TK-03-21-509-DA-N

Forkortelser

AI	Kunstig intelligens
Charter	Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder
Databeskyttelsesrådet	Det Europæiske Databeskyttelsesråd
EDPS	Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse
Equinet	Det europæiske netværk af ligestillingsorganer
EU-27	27 EU-medlemsstater
EU-MIDIS	Den Europæiske Unions undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling
FRA	Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder
GDPR	Generel forordning om databeskyttelse
LGBTIQ	Lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede, interkønnede og queerpersoner
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER —

der henviser til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 6,

der erindrer om de forpligtelser, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (chartret),

i overensstemmelse med Rådets forordning 168/2007 af 15. februar 2007 om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, særlig artikel 2, idet målet med agenturet er »at tilvejebringe bistand og ekspertise vedrørende grundlæggende rettigheder til Fællesskabets og medlemsstaternes relevante institutioner, organer, kontorer og agenturer, når de gennemfører fællesskabsret, og bistå dem med fuldt ud at overholde de grundlæggende rettigheder, når de træffer foranstaltninger eller tager initiativer inden for deres respektive kompetenceområder«,

der henviser til artikel 4, stk. 1, litra d), i Rådets forordning 168/2007, idet det er agenturets opgave at »frem sætte og offentliggøre konklusioner og udtalelser om specifikke tematiske emner til EU's institutioner og medlemsstaterne, når de gennemfører fællesskabsret, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen«,

der henviser til Europa-Kommissionens beretninger fra 2014 og 2021 om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (direktivet om racelighed) og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet),

der tager i betragtning, at der i henhold til artikel 17 i direktivet om racelighed »hvor det er relevant, [i Kommissionens beretning skal] tages hensyn til de synspunkter, som Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad giver udtryk for« — der er erstattet af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder,

på grundlag af den dokumentation, der indsamles og analyseres af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, herunder i dets omfattende undersøgelser, samt i dets tematiske og årlige rapporter,

til opfølgning på tidligere detaljeret input til Europa-Kommissionen i denne forbindelse —

AFGIVER FØLGENDE UDTALELSE:

VIGTIGSTE RESULTATER OG UDTALELSER

I henhold til artikel 17, stk. 1, i direktiv 2000/43/EF (direktivet om racelighed) og artikel 19 i direktiv 2000/78/EF (direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet) skal Europa-Kommissionen hvert femte år udarbejde en beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af disse direktiver. I henhold til artikel 17, stk. 2, i direktivet om racelighed skal der i Kommissionens beretning, hvor det er relevant, tages hensyn til de synspunkter, som Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad giver udtryk for – nu Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA).

De udtalelser, der fremlægges her, supplerer, styrker og gentager undertiden tidligere udtalelser, som FRA har formuleret i sit hidtidige omfattende arbejde om ligestilling, ikkeforskelsbehandling og racisme ⁽¹⁾. Udtalelserne vedrører situationen med hensyn til ligestilling i EU – hvor forskellige grunde til forskelsbehandling og forskellige livsområder belyses – frem til udgangen af 2020.

Objektive, pålidelige og sammenlignelige data, der dokumenterer erfaringer med ulighed og forskelsbehandling, er et vigtigt redskab til evidensbaseret politikudformning. FRA's udtalelse 1/2021 bygger på data genereret gennem FRA's undersøgelser og anden dokumentation indsamlet af agenturet via dets tværfaglige forskningsnetværk, Franet, og i samarbejde med det europæiske netværk af ligestillingsorganer (Equinet).

FRA's udtalelse 1/2021 viser omfanget og arten af de faktiske erfaringer med ulighed og forskelsbehandling i hele EU. Dette sker med henvisning til de grunde til forskelsbehandling og de livsområder, der er omfattet af direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet, samt i relation til de grunde og områder, der er omfattet af det foreslåede ligebehandlingsdirektiv ⁽²⁾.

De vigtigste datakilder, der henvises til i FRA's udtalelse 1/2021, omfatter fem FRA-undersøgelser, som dækker en række beskyttede grunde i EU-retten og livsområder, hvor der kan forekomme forskelsbehandling. FRA indsamler undersøgelsesdata direkte fra dem, der er berørt af forskelsbehandling, og disse data giver et unikt indblik i manglen på ækvivalente data i mange EU-medlemsstater. Navnlig bygger FRA's udtalelse 1/2021 på data og dokumentation fra følgende kilder (se bilaget for yderligere oplysninger om FRA's undersøgelser):

- ★ **EU-MIDIS II: Den Europæiske Unions anden undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling** (2016)
- ★ **EU-MIDIS II: At være sort i EU** (2018)
- ★ **EU-MIDIS II: Muslimer – udvalgte resultater** (2017)
- ★ **EU-MIDIS II: Romaer – udvalgte resultater** (2016)
- ★ **Anden undersøgelse af forskelsbehandling af og hadforbrydelser mod jøder i EU** (2018)
- ★ **EU's anden LGBTI-undersøgelse** (2019)
- ★ **Undersøgelse om romaer og rejsende** (2019)
- ★ **Undersøgelse om grundlæggende rettigheder** (2019)
- ★ ad hoc-dataindsamling om erfaringer med forskelsbehandling inden for beskæftigelse og erhverv på grund af handicap og alder
- ★ ad hoc-dataindsamling om ligestillingsorganers status og funktion, i samarbejde med Equinet.

I FRA's udtalelse 1/2021 fremlægges FRA's dokumentation for erfaringer med forskelsbehandling af de grunde og på de livsområder, der er omfattet af direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. Den indeholder også dokumentation for erfaringer med forskelsbehandling, der rækker ud over de grunde og livsområder, der er

(1) FRA (2021), »Ligestilling, ikkeforskelsbehandling og racisme«.

(2) Europa-Kommissionen (2008), *Forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering*, KOM(2008) 426 endelig, Bruxelles, 2. juli 2008.

omfattet af disse to direktiver. Disse oplysninger er relevante for de langstrakte forhandlinger om forslaget fra 2008 til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering ⁽³⁾.

I afsnit 4 i FRA's udtalelse 1/2021 undersøges udviklingen i ligestillingsorganernes rolle i medlemsstaterne. Denne undersøgelse er et svar på Europa-Kommissionens henstilling fra 2018 om standarder for ligestillingsorganer ⁽⁴⁾ og på det eventuelle forslag til lovgivning til styrkelse af ligestillingsorganer, der var bebudet for 2022 i EU-handlingsplanen mod racisme 2020–2025 ⁽⁵⁾.

I disse henseender supplerer FRA's udtalelse 1/2021 Europa-Kommissionens beretning fra 2021 om anvendelsen af direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet ⁽⁶⁾ og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om ligestillingsorganer og gennemførelsen af Kommissionens henstilling om standarder for ligestillingsorganer ⁽⁷⁾.

Europa-Kommissionens beretning analyserer medlemsstaternes vanskeligheder med fortolkningen af bestemmelserne i begge direktiver og indeholder afklaring fra Den Europæiske Unions Domstol i denne henseende. Sammenfattende sammenligner arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene situationen for ligestillingsorganer med de foranstaltninger, der foreslås i Europa-Kommissionens henstilling om standarder for ligestillingsorganer.

FRA's udtalelse 1/2021 analyserer ikke retspraksis vedrørende forskelsbehandling for at undgå overlapning med Europa-Kommissionens beretning om anvendelsen af direktiverne. FRA dækker udvalgte områder af udviklingen inden for retspraksis i sin årlige rapport om grundlæggende rettigheder ⁽⁸⁾ og ajourfører regelmæssigt oplysninger om sager og afgørelser i sin database over had mod muslimer ⁽⁹⁾. Gennemgangen af den europæiske ligestillingslovgivning indeholder regelmæssige opdateringer om den retlige og politiske udvikling inden for ligestilling og ikkeforskelsbehandling ⁽¹⁰⁾.

Endelig ses der i FRA's udtalelse 1/2021 nærmere på, hvordan ligestillingsdata kan anvendes som et redskab til at overvåge gennemførelsen af princippet om ligebehandling i EU og medlemsstaterne.

(3) Europa-Kommissionen (2008), *Forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering*, KOM(2008) 426 endelig, Bruxelles, 2. juli 2008.

(4) Europa-Kommissionen (2018), *Kommissionens henstilling (EU) 2018/951 af 22. juni 2018 om standarder for ligestillingsorganer* (EUT L 167 af 4.7.2018).

(5) Europa-Kommissionen (2020), *En Union med lighed: EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18. september 2020.

(6) Europa-Kommissionen (2021), *Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (»direktivet om racelighed«) og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (»direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet«)*, COM(2021) 139 final, Bruxelles, 19. marts 2021.

(7) Europa-Kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final, Bruxelles, 19. marts 2021.

(8) FRA (2020), *Rapport om grundlæggende rettigheder 2020*, Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor (Publikationskontoret). Se også FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020 – Country research*.

(9) FRA (2021), »*Database 2012–2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings*«.

(10) European Equality Law Network (2021), »*Law reviews*«.

Fællestræk og forskelle mellem direktivet om racelighed (2000/43/EF) og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet (2000/78/EF)

Fællestræk

- Begge direktiver gennemfører princippet om ligebehandling.
- De fastlægger rammer for bekæmpelse af forskelsbehandling.
- Forbuddet mod forskelsbehandling omfatter direkte forskelsbehandling, indirekte forskelsbehandling, chikane og instruktioner om forskelsbehandling.
- De forbyder forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.
- Ulige behandling på grund af regulære og afgørende erhvervsmæssige krav er berettiget.
- De indeholder tilsvarende bestemmelser om positiv særbehandling, klageadgang, bevisbyrde, repressalier, formidling af information, dialog mellem arbejdsmarkedets parter, dialog med ikkestatslige organisationer og sanktioner.

Forskelle

- Direktivet om racelighed forbyder forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse.
- Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet forbyder forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.
- Direktivet om racelighed forbyder forskelsbehandling med hensyn til social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse og adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.
- Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet omfatter kun området beskæftigelse og erhverv.
- Direktivet om racelighed forpligter medlemsstaterne til at udpege organer for fremme af ligebehandling. Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet indeholder ikke en sådan forpligtelse.
- Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet indeholder bestemmelser om tilpasninger til handicappede i rimeligt omfang.

GENNEMFØRELSE AF PRINCIPPET OM LIGEBEHANDLING I OVERENSSTEMMELSE MED DIREKTIVET OM RACELIGHED OG DIREKTIVET OM LIGEBEHANDLING PÅ BESKÆFTIGelsesOMRÅDET

Data og dokumentation indsamlet af FRA viser konsekvent, at mennesker i hele EU regelmæssigt oplever forskelsbehandling af de grunde og på de livsområder, der er anført i direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. Dette er tilfældet, selv om direktiverne har været i kraft siden 2000.

Dette sætter spørgsmålstejn ved effektiviteten af de foranstaltninger og institutionelle ordninger, som medlemsstaterne har indført for at håndhæve lovgivningen om ikkeforskelsbehandling, herunder de bestemmelser, de har fastsat med hensyn til effektiviteten, proportionaliteten og den afskrækkende virkning af sanktioner i tilfælde af forskelsbehandling (artikel 15 i direktivet om racelighed, artikel 17 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet). Yderligere mangler i anvendelsen af EU's retlige bestemmelser om ikkeforskelsbehandling, som retlige aktører har identificeret, vedrører de sanktioner, der anvendes i medlemsstaterne, og som på nuværende tidspunkt »ikke garanterer effektive klagemuligheder og heller ikke har en effektiv afskrækkende virkning«⁽¹¹⁾.

Direktivet om racelighed forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Artikel 3 om direktivets anvendelsesområde fastsætter, at direktivet finder anvendelse på beskæftigelse og erhverv, erhvervsuddannelse, arbejdsvilkår og medlemskab af arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer, social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse og adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig.

Direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Artikel 3 om direktivets anvendelsesområde bestemmer, at direktivet finder anvendelse på områderne beskæftigelse og erhverv, erhvervsuddannelse, arbejdsvilkår og medlemskab af arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer.

Hvad angår direktivet om racelighed fremgår følgende af FRA's undersøgelsesdata.

- Forekomsten af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse er fortsat høj, både over tid og på tværs af forskellige befolkningsgrupper i forskellige medlemsstater. F.eks. viser data fra EU-MIDIS II, at næsten én ud af fire respondenter (24 %) havde følt sig forskelsbehandlet i de 12 måneder, der gik forud for undersøgelsen, på et eller flere livsområder i 2016 på grund af deres etniske baggrund eller indvandrerbaggrund. Data fra EU-MIDIS I i 2007 viser, at næsten én ud af tre respondenter (30 %) angav, at de havde følt sig forskelsbehandlet på grund af deres etnicitet (med hensyn til et eller flere livsområder) i de 12 måneder, der gik forud for undersøgelsen⁽¹²⁾. Forbedringer i stikprøvemethoden og anvendelsen af vægte i stikprøveplanen til analysen af dataene fra EU-MIDIS II betyder, at den direkte sammenlignelighed mellem de to undersøgelser i en vis grad er begrænset. Resultaterne viser dog, at der kun er gjort få fremskridt over tid, da tallene fortsat er høje.
- FRA's undersøgelsesdata viser, at personer med etnisk minoritets- eller indvandrerbaggrund (herunder romaer og rejsende, muslimer, jøder og personer af afrikansk afstamning) regelmæssigt udsættes for en høj grad af forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse eller race (samt deres religion eller tro) på forskellige livsområder. I de fem år, der gik forud for den respektive undersøgelse, følte eksempelvis 41 % af romaer, 45 % af personer med nordafrikansk baggrund, 39 % af personer fra Afrika syd for Sahara⁽¹³⁾, 60 % af

(11) Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable*, Bruxelles, Equinet Secretariat.

(12) FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 13; FRA (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report*, Publikationskontoret, s. 36.

(13) FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret.

romaer og rejsende ⁽¹⁴⁾ og 25 % af jøder ⁽¹⁵⁾ sig diskrimineret på grund af deres etniske baggrund eller indvandrerbaggrund.

- Folk beskriver forskelsbehandling som en tilbagevendende oplevelse: Selv om nogle mennesker oplever forskelsbehandling dagligt, udgør det gennemsnitlige antal tilfælde af forskelsbehandling 4,6 tilfælde om året ⁽¹⁶⁾.
- Forekomsten af forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse varierer ikke kun meget fra medlemsstat til medlemsstat, men også mellem de forskellige adspurgte grupper i et enkelt land. F.eks. oplever romaer og rejsende, personer af afrikansk afstamning og indvandrere og efterkommere af indvandrere fra Nordafrika i højere grad forskelsbehandling end andre adspurgte grupper i samme land ⁽¹⁷⁾.
- Synlige tegn på forskel – såsom hudfarve, fysisk udseende eller traditionel eller religiøs beklædning (f.eks. hovedtørklæde) i det offentlige rum – udløser en høj grad af ulige behandling af personer af afrikansk afstamning, romaer og muslimske kvinder i hele EU ⁽¹⁸⁾.
- Selv om adspurgte romaer og personer af afrikansk afstamning hovedsagelig angav at være udsat for forskelsbehandling på grund af deres fysiske udseende, angav indvandrere og efterkommere af indvandrere fra Nordafrika og Tyrkiet hovedsagelig at opleve forskelsbehandling på grundlag af deres for- eller efternavn ⁽¹⁹⁾. Navnet var hovedårsagen til forskelsbehandling i forbindelse med adgang til bolig og på alle andre livsområder, der var omfattet af undersøgelsen, den næsthøjest grund til forskelsbehandling.
- Erfaringerne med forskelsbehandling varierer på tværs af aldersgrupper og generationer, idet efterkommere af indvandrere med nordafrikansk baggrund eksempelvis anfører, at de oftere er udsat for etnisk og religiøs forskelsbehandling end førstegenerationsindvandrere ⁽²⁰⁾. Dette resultat kan også afspejle en række faktorer, herunder øget bevidsthed om lighed og rettigheder blandt senere generationer, og/eller at efterkommere af indvandrere har en anden retsstatus – og dermed andre rettigheder. Omvendt har førstegenerationsindvandrere muligvis en lavere forventning om ligebehandling. Disse resultater bør imidlertid undersøges nærmere.
- Der er i gennemsnit ingen væsentlige forskelle mellem kvinders og mænds erfaringer med forskelsbehandling på grund af etnisk baggrund eller indvandrerbaggrund. Der er imidlertid betydelige kønsforskelle inden for og på tværs af målgrupper i nogle medlemsstater ⁽²¹⁾.
- De fleste respondenter oplever racediskrimination på arbejdspladsen eller i forbindelse med jobsøgning, navnlig romaer og respondenter med nordafrikansk baggrund. Nordafrikanere og personer fra Afrika syd for Sahara oplever ofte forskelsbehandling på arbejdspladsen ⁽²²⁾.

(14) FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(15) FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 60. Den anden undersøgelse af antisemitisme viser kun tallet for forskelsbehandling inden for de seneste 12 måneder.

(16) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 14.

(17) *Ibid.*, s. 29-32.

(18) *Ibid.*, s. 32.

(19) *Ibid.*, s. 36.

(20) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 30. FRA (2017), *Den Europæiske Unions anden undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling: Muslimer – udvalgte resultater*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 24.

(21) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(22) *Ibid.*, s. 34 og s. 38.

- Andre områder, hvor der opleves en særlig høj grad af forskelsbehandling, er adgang til bolig og adgang til andre offentlige eller private tjenester, såsom offentlig forvaltning, offentlig transport, butikker, restauranter eller barer ⁽²³⁾.

Hvad angår direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet viser FRA's data fra undersøgelser og ad hoc-data, som FRA har samlet ind om erfaringer i arbejdslivet med forskelsbehandling på grund af handicap og alder, i overensstemmelse med FRA's udtalelse 1/2021 følgende:

- Der er kun gjort få fremskridt i praksis, siden Europa-Kommissionen offentliggjorde sin rapport om anvendelsen af direktivet i 2014 ⁽²⁴⁾: forekomsten af forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet på grund af religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering er fortsat høj i de fleste EU-medlemsstater.
- Andelen af personer i 2019, der identificerede sig som lesbiske, bøsser, biseksuelle og transkønnede (LGBT), og som følte sig forskelsbehandlet i forbindelse med jobsøgning (11 %), er omtrent den samme som andelen i 2012 (13 %). Det samme gælder for andelen af LGBT-personer, der følte sig forskelsbehandlet på arbejdspladsen (21 % i 2019 over for 19 % i 2012) ⁽²⁵⁾. Personer, der identificerer sig som transkønnet, er medtaget i disse tal med henblik på at sammenligne de to undersøgelser.
- Personer med etnisk minoritetsbaggrund, religiøs baggrund eller indvandrerbaggrund oplever regelmæssigt forskelsbehandling på grund af religion eller tro på beskæftigelsesområdet og i højere grad end befolkningen som helhed.
- Forekomsten af forskelsbehandling på grund af religion eller tro på beskæftigelsesområdet er relativt høj for personer med etnisk minoritets- eller indvandrerbaggrund (fem-årsperiode: 12 %) og medlemmer af religiøse mindretal såsom muslimer (fem-årsperiode: 17 %) og jøder (12-månedersperiode: 16 %) ⁽²⁶⁾.
- Kun 1 % af respondenterne fra befolkningen som helhed følte sig forskelsbehandlet på beskæftigelsesområdet på grund af deres religion eller tro i de fem år, der gik forud for undersøgelsen, hvilket fremgår af data fra undersøgelsen om grundlæggende rettigheder. 15 % af de respondenter i samme undersøgelse, der identificerer sig selv som muslimer, siger, at de har følt sig forskelsbehandlet på beskæftigelsesområdet på grund af deres religion eller tro i de fem år forud for undersøgelsen.
- Muslimske kvinder nævner »deres beklædning« (med tørklæde/turban) som hovedårsagen til forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet ⁽²⁷⁾.
- Hvad angår handicap viser data fra undersøgelsen om grundlæggende rettigheder, at forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet stiger med graden af begrænsning i de daglige aktiviteter. Personer med alvorlige begrænsninger er mere udsat for forskelsbehandling end personer uden alvorlige begrænsninger og personer uden begrænsninger i de daglige aktiviteter. Bemærk, at undersøgelsen om grundlæggende rettigheder behandlede spørgsmål vedrørende forskelsbehandling på grund af handicap via spørgsmålene i Minimum European Health Module, der er udviklet af Eurostat til indsamling af data om selvoplevet sundhedstilstand. Modulet omfatter følgende spørgsmål: »I hvilket omfang har du i de seneste seks måneder på grund af et helbredsproblem haft

(23) FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret. FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(24) Europa-Kommissionen (2014), *Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Fælles beretning om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (»direktivet om racelighed«) og af Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (»direktivet om beskæftigelseslighed«)*, COM(2014) 2 final, Bruxelles, 17. januar 2014.

(25) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 10.

(26) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(27) FRA (2017), *Den Europæiske Unions anden undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling: Muslimer – udvalgte resultater*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 24.

nedsat evne til at deltage i aktiviteter, som folk normalt deltager i? Vil du sige, at du har haft ... [Svarkategorier: »Alvorligt nedsat evne«; »Nedsat evne, men ikke alvorligt«; »Slet ikke nedsat evne«; »Vil helst ikke svare«; »Ved ikke«]. Ifølge Eurostat kan dette spørgsmål bruges som et mål for langvarige begrænsninger i forbindelse med fysiske eller psykiske helbredsproblemer, sygdom eller handicap ⁽²⁸⁾.

- Personer med handicap oplever regelmæssigt forskelsbehandling på arbejdspladsen og i endnu højere grad i forbindelse med jobsøgning, hvilket fremgår af data indsamlet med henblik på FRA's udtalelse 1/2021. FRA indsamlede disse data gennem Franet. Sådanne data var kun tilgængelige i et begrænset antal EU-medlemsstater ⁽²⁹⁾.
- Kvinder med handicap er mere udsat for forskelsbehandling på grund af handicap på beskæftigelsesområdet end mænd med handicap.
- Resultater fra undersøgelsen om grundlæggende rettigheder viser en relativt høj grad af forskelsbehandling på grund af alder på beskæftigelsesområdet for befolkningen som helhed (fem-års-periode: 15 %), med betydelige forskelle mellem landene.
- Data fra undersøgelsen om grundlæggende rettigheder viser, at dobbelt så mange siger, at de oplever forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet, fordi de er »for gamle«, end dem, der er »for unge« (10 % over for 6 %).
- Der er en høj forekomst af erfaringer med forskelsbehandling på grund af alder på beskæftigelsesområdet for ældre, hvilket fremgår af data indsamlet med henblik på FRA's udtalelse 1/2021.
 - ★ Forekomsten har tendens til at stige i takt med respondentens alder og er særlig høj for personer på 50 år og derover. Disse data var kun tilgængelige i et begrænset antal EU-medlemsstater ⁽³⁰⁾.
 - ★ Forekomsten af erfaringer med forskelsbehandling på grund af alder er højere i forbindelse med jobsøgning end på arbejdspladsen.
 - ★ Kvinder er mere udsat for forskelsbehandling på grund af alder på beskæftigelsesområdet end mænd.
- Data fra undersøgelsen om grundlæggende rettigheder viser også, at den femårige forekomst af forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet af en hvilken som helst grund er næsten dobbelt så høj for dem, der identificerer sig selv som lesbiske, bøsser og biseksuelle (LGB) eller »andet« (41 %), end for dem, der identificerer sig selv som heteroseksuelle (22 %) ⁽³¹⁾.
- LGB-personer oplever en højere grad af forskelsbehandling på arbejdspladsen end i forbindelse med jobsøgning, og der er ingen væsentlige forskelle mellem lesbiske, bøsser og biseksuelle personer ⁽³²⁾.
- Forskelsbehandling på grund af alder på beskæftigelsesområdet for LGB-personer stiger med alderen og er særlig høj for personer på 55 år og derover ⁽³³⁾.

(28) Se Eurostat (2013), *European Health Interview Survey (EHIS wave 2) – Methodological manual*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 16-17.

(29) Detaljerede henvisninger findes i afsnit 1.2.2 i FRA's udtalelse 1/2021.

(30) Detaljerede henvisninger findes i afsnit 1.2.3 i FRA's udtalelse 1/2021.

(31) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret

(32) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 31.

(33) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret; *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret.

↑ FRA'S UDTALELSE 1

I overensstemmelse med artikel 5 i direktivet om racelighed og artikel 7 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet – som begge direktiver henviser til som positiv særbehandling – kan EU's medlemsstater indføre foranstaltninger, »der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til« de grunde til forskelsbehandling og de livsområder, der er anført i disse direktiver, som det fremgår af FRA's undersøgelser og nationale datakilder.

EU's medlemsstater kan identificere sådanne ulemper og tendenser i forbindelse med forskelsbehandling gennem systematisk dataindsamling og analyse af de faktiske erfaringer og socioøkonomiske forhold for medlemmer af befolkningsgrupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling, som beskrevet i FRA's udtalelse nr. 6 om ligestillingsdata.

I overensstemmelse med artikel 15 i direktivet om racelighed og artikel 17 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet bør EU's medlemsstater intensivere indsatsen for at forbedre effektiviteten af de foranstaltninger og institutionelle ordninger, som de har indført for at håndhæve lovgivningen om ikkeforskelsbehandling, og sikre, at »sanktioner[,] der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af« direktiverne, er »effektive, [står] i rimeligt forhold til overtrædelsen og [har] en afskrækkende virkning«.

HENSYNTAGEN TIL UENSARTET BESKYTTELSE MOD FORSKELSBEHANDLING I EU'S RETSFORSKRIFTER

Artikel 10 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) bestemmer følgende: »Ved udformningen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tilstræber Unionen at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering«.

I henhold til TEUF's artikel 19 »kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter Europa-Parlamentets godkendelse, træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering«.

Chartrets artikel 21 forbyder »[e]nhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold«. Artikel 21 forbyder også enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af deres særlige bestemmelser«. Chartret er bindende for EU-institutionerne i alle deres handlinger og for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. I henhold til artikel 51, stk. 1, er chartrets bestemmelser rettet til Unionens institutioner og organer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.

Desuden undertegnede og ratificerede EU FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, som omfatter ikke-diskrimination som et princip i konventionen (artikel 3), og endvidere forbyder artikel 5 enhver diskrimination af handicappede.

Trods disse bestemmelser er EU's retlige ramme for ligestilling fortsat præget af huller i indsatsen for at fremme ligebehandling. Den gældende afledte EU-ret – dvs. direktivet om racelighed, direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet og direktivet om ligestilling⁽³⁴⁾ – har mangler i beskyttelsen og fører til et kunstigt hierarki af grunde, som begrænser bredden i og omfanget af beskyttelsen mod forskelsbehandling på EU-plan. I modsætning til grundene køn og race eller etnisk oprindelse, som i vid udstrækning er beskyttet i EU's retsforskrifter, er grundene religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering ikke beskyttet i samme grad.

Desuden er beskyttelsen mod forskelsbehandling forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, selv om de fleste har vedtaget lovgivning, der går videre end de minimumsstandarder, der er indført ved direktivet om racelighed, direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet og direktivet om ligestilling. Ved at medtage yderligere grunde og livsområder i den nationale lovgivning anerkender de fleste medlemsstater behovet for at beskytte mennesker mod forskelsbehandling ud over EU's eksisterende retlige ramme for ligestilling.

Trods opfordringer fra Europa-Parlamentet og Kommissionens indsats er Kommissionens forslag fra 2008 til Rådets direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering – ligebehandlingsdirektivet – imidlertid fortsat blokeret i Rådet, hvor det skal vedtages med enstemmighed. Selv om 14 medlemsstater fuldt ud støtter forslaget, er et ubestemt antal medlemsstater fortsat imod det⁽³⁵⁾.

FRA's undersøgelsesdata viser, at f.eks. mange romaer, rejsende, muslimer, jøder og indvandrere og deres efterkommere ikke med sikkerhed kan sige, om de oplever forskelsbehandling på grund af race eller etnicitet eller på grund af religion eller tro. Data viser også konsekvent, at

(34) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF (EUT L 180 af 15.7.2010), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) (EUT L 204 af 26.7.2006), Rådets direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (EUT L 373 af 21.12.2004).

(35) Rådet for Den Europæiske Union (2020), *Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation – Information from the Presidency on responses to its questionnaire*, Bruxelles, 4. november 2020.

mange mennesker i hele EU oplever multipel og intersektionel forskelsbehandling på grundlag af forskellige kombinationer af grunde.

Intersektionel forskelsbehandling beskriver en situation, hvor flere grunde er til stede og i samspil samtidig på en sådan måde, at de ikke kan adskilles fra hinanden og medfører specifikke former for forskelsbehandling. Fagpersoner på området erkender imidlertid, at bekæmpelse af forskelsbehandling ud fra én enkelt grund ikke favner de forskellige måder, hvorpå folk oplever forskelsbehandling i deres dagligdag. Intersektionel forskelsbehandling er imidlertid ikke beskyttet i henhold til EU-retten, og kun få medlemsstater har vedtaget lovbestemmelser, der vedrører enten multipel eller intersektionel forskelsbehandling.

Der er også bekymring for, at tilfælde af systemisk eller strukturel forskelsbehandling påvirker ligebehandlingen. I Rådets henstilling om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse defineres systemisk eller strukturel forskelsbehandling »som værende tydelig i de uligheder, der skyldes lovgivning, politik og praksis, ikke bevidst, men som skyldes en række institutionelle faktorer ved udformning, gennemførelse og revision af lovgivning, politik og praksis«⁽³⁶⁾.

Data indsamlet af FRA tyder på strukturel forskelsbehandling i medlemsstaterne, som det fremgår af resultaterne vedrørende romaer og personer af afrikansk afstamning i EU-MIDIS II og undersøgelsen om romaer og rejsende. Disse resultater viser, at nogle af de personer, der oplever den største forskelsbehandling, også har en tendens til at lide store materielle afsavn, der ligger over gennemsnittet.

- En betydelig andel af romaer og deres børn (80 %) lever med en indkomst, der ligger under deres respektive landes fattigdomsrisikotærskel; hver fjerde roma (27 %) og hvert tredje romabarn (30 %) bor i en husstand, der har oplevet sult mindst én gang om måneden forud for EU-MIDIS II, én ud af tre romaer bor i en bolig uden ledningsvand, og én ud af ti bor i en bolig uden elektricitet. På spørgsmålet, om den samlede husstandsindkomst er tilstrækkelig til at få det til at hænge sammen, anfører 92 % af romaerne i undersøgelsen, at de har noget besvær i denne henseende, og 45 % har »stort besvær«⁽³⁷⁾.
- I stærk kontrast til befolkningen som helhed bor hvert fjerde barn af romaer og rejsende (23 %) i de seks lande, der er omfattet af FRA's undersøgelse om romaer og rejsende, i en husstand med alvorlige materielle afsavn. Dette betyder, at husstandsmedlemmerne ikke har råd til basale fornødenheder, f.eks. sund mad eller opvarmning, eller er bagud med at betale husleje og ikke har råd til en uges ferie om året⁽³⁸⁾.
- Mere end én ud af to (55 %) respondenter af afrikansk afstamning har en husstandsindkomst under fattigdomsrisikotærsklen efter sociale overførsler i bopælslandet. Fattigdomsrisikoen er høj for andengenerationsrespondenter (48 %) og for respondenter, der er statsborgere (49 %), og er højere end for befolkningen som helhed. Én ud af to respondenter af afrikansk afstamning rapporterede, at de boede i overfyldte boliger (45 %) sammenlignet med 17 % af befolkningen som helhed i de daværende 28 EU-medlemsstater. Én ud af ti (12 %) af respondenterne oplever dårlige boligforhold, herunder en bolig, der er uden bad og toilet, er for mørk, har råd i vægge eller vinduer, eller har utæt tag⁽³⁹⁾.

(36) Rådet for Den Europæiske Union (2021), *Rådets henstilling om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse*, Bruxelles, 2. marts 2021, s. 20.

(37) FRA (2016) *Den Europæiske Unions anden undersøgelse om mindretal og forskelsbehandling – Romaer – udvalgte resultater*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(38) FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(39) FRA (2018), *At være sort i EU*, Luxembourg, Publikationskontoret.

↑ FRA'S UDTALELSE 2

EU-lovgiveren og medlemsstaterne bør bestræbe sig på at sikre sammenlignelige, konsekvente og høje niveauer af beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering på forskellige livsområder. Medlemsstaterne kan i den forbindelse lade sig inspirere af Europa-Kommissionens strategier og handlingsplaner, der har til formål at opnå en Union med lighed. Disse omfatter EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025, EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse 2020-2030, strategien for ligestilling af LGBTIQ-personer [lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede, interkønnede og queerpersoner] 2020-2025, strategien for rettigheder for personer med handicap 2021-2030, handlingsplanen om integration og inklusion 2021-2027 og EU's strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025.

EU og medlemsstaterne bør fortsat undersøge alle muligheder for igen at sætte gang i forhandlingerne om det foreslåede ligebehandlingsdirektiv. Vedtagelse af direktivet uden yderligere forsinkelse ville fjerne det kunstige hierarki af grunde, der har etableret sig i Unionen, og sikre, at EU og medlemsstaterne yder omfattende og konsekvent beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering på centrale livsområder, som på nuværende tidspunkt ikke er omfattet af EU's afledte ret.

EU-lovgiveren bør overveje at udvide begrebet forskelsbehandling til at omfatte intersektionel forskelsbehandling i eksisterende og ny lovgivning inden for ligestilling og ikkeforskelsbehandling. Dette vil gøre det muligt for EU og medlemsstaterne at styrke den retlige beskyttelse mod intersektionel forskelsbehandling, navnlig for kvinder, der udsættes for forskelsbehandling på grund af en kombination af forskellige grunde til forskelsbehandling.

ANERKENDELSE AF POTENTIELLE NYE FORMER FOR FORSKELSBEHANDLING

I de seneste år er der sket en eksponentiel stigning i brugen af algoritmer og kunstig intelligens (AI) til beslutningstagning på en række samfundsmæssige områder. Blandt andre aktører har FRA vist, at brugen af algoritmer og kunstig intelligens kan have stor indvirkning på princippet om ligebehandling og ikkeforskelsbehandling. Dette blev også fremhævet af EU's ekspertgruppe på højt niveau vedrørende kunstig intelligens.

Kendskabet til muligheden for forskelsbehandling i forbindelse med brug af algoritmer og kunstig intelligens varierer imidlertid betydeligt blandt brugerne, og mange er uvidende om, hvordan sådanne systemer kan føre til og fastholde eller endog forstærke forskelsbehandling, navnlig indirekte forskelsbehandling. En sådan forskelsbehandling foreligger, når en tilsyneladende neutral regel stiller en person eller en gruppe, der deler de samme karakteristika, ufordelagtigt i forhold til andre personer, som anført i direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet. FRA's dokumentation – baseret på agenturets offentliggjorte forskning i kunstig intelligens – viser, at udviklere og brugere af kunstig intelligens i den offentlige og private sektor ofte ikke – hvis overhovedet – foretager en detaljeret vurdering af, om de automatiserede systemer, de anvender, er diskriminerende eller ej.

I erkendelse af den vigtige udfordring, der ligger i at anvende kunstig intelligens på en ikkediskriminerende måde og øge – ikke reducere – ligestillingen, er internationale organisationer, EU og medlemsstaterne på forskellig vis aktive i forbindelse med politikudformning og udarbejdelse af lovgivning om kunstig intelligens, som også bør tage fat på behovet for ikkeforskelsbehandling. I sin *Hvidbog om kunstig intelligens – en europæisk tilgang til ekspertise og tillid* ⁽⁴⁰⁾, der skitserer planer for et eventuelt lovgivningsforslag, understregede Europa-Kommissionen, at kunstig intelligens indebærer flere risici, herunder forskelsbehandling på grundlag af forskellige beskyttede grunde. Dette blev også fremhævet i **EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025**.

Disse initiativer og beklæmninger fremhæver risikoen for forskelsbehandling i forbindelse med brug af kunstig intelligens på forskellige livsområder og behovet for yderligere regulering. Den potentielle omfattende brug af kunstig intelligens kan føre til forskelsbehandling på livsområder og af grunde, der rækker ud over de grunde, der er omfattet af den eksisterende afledte EU-ret om bekæmpelse af forskelsbehandling.

↑ FRA'S UDTALELSE 3

EU og medlemsstaterne bør foretage en detaljeret vurdering af indvirkningen af den øgede afhængighed af algoritmer og kunstig intelligens i forbindelse med beslutningstagningen om ligebehandling og ikkeforskelsbehandling og indføre relevante garantier for grundlæggende rettigheder for at begrænse denne indvirkning. Dette vil bidrage til at afhjælpe risici i forbindelse med potentielle diskriminerende skævheder, der indbygges i algoritmer og kunstig intelligens, der anvendes i beslutningstagningen.

I denne henseende bør EU også overveje at finansiere målrettet forskning i forskelsbehandling i forbindelse med kunstig intelligens og algoritmer.

(40) Europa-Kommissionen (2020), *Hvidbog om kunstig intelligens – en europæisk tilgang til ekspertise og tillid*.

MANGLENDE INDBERETNING AF FORSKELSBEHANDLING OG MANGLENDE KENDSKAB TIL RETTIGHEDER

FRA's undersøgelsesdata viser, at ofre for forskelsbehandling ofte ikke indberetter hændelser, de oplever, til nogen myndighed eller noget organ af en række årsager, herunder manglende viden om, hvor de skal henvende sig. Dette er tilfældet, selv om der findes ligestillingsorganer i alle medlemsstater, som det kræves i artikel 13 i direktivet om racelighed, hvori det også fastsættes, at sådanne organer skal »bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling«⁽⁴¹⁾.

Resultaterne fra FRA's undersøgelser viser, at der generelt er en betydelig underrapportering af forskelsbehandling, idet ligestillingsorganer i hele EU modtager færre indberetninger af forskelsbehandling end andre steder, hvor der kan indgives klager. Dette tyder på, at de eksisterende processer og systemer til indberetning af erfaringer med forskelsbehandling ofte er ineffektive og ikke altid hjælper ofre for forskelsbehandling med klage- og domstolsadgang.

Nærmere bestemt:

- resultater fra alle FRA's undersøgelser viser få indberetninger af hændelser med forskelsbehandling blandt alle de adspurgte befolkningsgrupper⁽⁴²⁾
- lave indberetningsfrekvenser er konsekvente over tid, på tværs af lande og på tværs af forskellige befolkningsgrupper, der er omfattet af FRA's undersøgelser – de gennemsnitlige indberetningsfrekvenser for de forskellige befolkningsgrupper er:
 - ★ 12 % (EU-MIDIS II fra 2016)
 - ★ 23 % (anden undersøgelse om antisemitisme fra 2018)
 - ★ 11 % (EU's anden LGBTI-undersøgelse [lesbiske, bøsser, biseksuelle, transpersoner og interseksuelle] fra 2019)
 - ★ 10 % (undersøgelse om grundlæggende rettigheder fra 2019)
 - ★ 21 % (undersøgelse om romaer og rejsende fra 2019)
- som følge heraf er hændelser med forskelsbehandling fortsat i vid udstrækning usynlige for institutioner, der har en retlig forpligtelse til at bistå ofre for forskelsbehandling, herunder ligestillingsorganer
- data fra EU-MIDIS II i 2016 viser, at de fleste klagede til en arbejdsgiver (36 %), omkring 13 % af tilfældene blev indberettet til fagforeninger og personaleudvalg, mens 17 % blev meldt til politiet, når det handlede om adgang til en natklub eller bar⁽⁴³⁾
- kun 4 % af alle indberetninger af forskelsbehandling blev indgivet til et ligestillingsorgan, et bekymrende lavt tal
- selv om den samlede indberetning af forskelsbehandling er lav, er der tydelige forskelle på tværs af medlemsstater og grupper i undersøgelsen – ofre for forskelsbehandling med etnisk minoritets- og indvandrerbaggrund (herunder romaer og rejsende) bosiddende i Finland, Nederlandene, Irland, Sverige og Danmark (lande opført i numerisk rækkefølge) indberetter oftere hændelser med forskelsbehandling end respondenter i andre lande⁽⁴⁴⁾.

Et lavt eller højt antal indberettede hændelser med forskelsbehandling i medlemsstaterne afspejler ikke nødvendigvis forekomsten eller arten af forskelsbehandling i disse medlemsstater. I stedet kan antallet af indberettede hændelser fungere som indikator for folks vilje til at

(41) Yderligere oplysninger om, hvornår ligestillingsorganer blev oprettet i EU's medlemsstater, findes i »[European directory of equality bodies](#)«, der vedligeholdes af Equinet.

(42) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2019), *Fundamental Rights Survey*.

(43) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 22.

(44) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 43; FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 31.

indberette forskelsbehandling, hvilket påvirkes af tilliden til institutionerne og videnniveauet om ligestillingslovgivning, ligestillingsrettigheder og ligestillingsorganer.

Et stort antal indberettede tilfælde af forskelsbehandling kan undertiden indikere, at indberetningssystemerne fungerer, mens et lavt antal potentielt tyder på det modsatte. Desuden er udsving fra år til år i indberetningsfrekvensen ikke nødvendigvis tegn på udsving i forekomsten af forskelsbehandling. De kan i stedet afspejle ændringer i indberetningssystemerne, øget vilje og evne blandt ofre og vidner til at indberette hændelser eller en forbedret kapacitet hos de kompetente organer til at håndtere sådanne hændelser i overensstemmelse hermed.

FRA's undersøgelsesdata viser, at hovedårsagerne til manglende indberetning er følgende.

— Det fremgår af alle FRA-undersøgelser, at hovedårsagen til ikke at indberette en hændelse med forskelsbehandling er den overbevisning, at intet ville ske eller ændre sig som følge af indberetningen. Denne specifikke årsag blev nævnt af:

- ★ 52 % af respondenterne i den anden undersøgelse om antisemitisme, som ikke indberettede den seneste hændelse med forskelsbehandling ⁽⁴⁵⁾
- ★ 41 % af ofrene for forskelsbehandling i EU's anden LGBTI-undersøgelse ⁽⁴⁶⁾
- ★ 35 % af ofrene for forskelsbehandling med etnisk minoritetsbaggrund eller indvandrerbaggrund i EU-MIDIS II ⁽⁴⁷⁾
- ★ mere end 36 % af respondenterne fra befolkningen som helhed i undersøgelsen om grundlæggende rettigheder, som ikke indberettede den seneste hændelse med forskelsbehandling, de oplevede ⁽⁴⁸⁾.

— Andre ofte nævnte årsager til ikke at indberette omfatter den overbevisning, at forskelsbehandling ikke er let at bevise, og at hændelsen kan være for ubetydelig eller ikke værd at indberette.

Som det fremgår af resultaterne fra FRA's anden LGBTI-undersøgelse, omfatter yderligere årsager, der er anført for ikke at indberette hændelser:

- ★ ikke værd at indberette forskelsbehandling, da det sker hele tiden (33 %)
- ★ intet ønske om at afsløre, at de identificerer sig som LGBTI-personer (21 %)
- ★ manglende tillid til myndighederne (21 %)
- ★ bekymring over, at hændelsen ikke vil blive taget alvorligt (23 %)
- ★ manglende viden om, hvordan eller hvor man skal indberette (15 %)
- ★ følelse af at være krænket, traumatiseret og for stresset til aktivt at beskæftige sig med indberetning (13 %) ⁽⁴⁹⁾.

Disse resultater peger på forskellige grader af effektivitet af eksisterende love, politikker og organer, der har til formål at bekæmpe forskelsbehandling og sikre ligestilling for alle i medlemsstaterne. De peger også på forskellige niveauer af kendskab til rettigheder blandt de forskellige adspurgte grupper i de forskellige lande. FRA's undersøgelsesdata viser således, at ligestillingsorganer – i modsætning til resultaterne for befolkningen som helhed – fortsat i vidt omfang er ukendte blandt befolkningsgrupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling, såsom etniske minoriteter eller indvandrere. Desuden er der meget stor forskel på kendskabet til lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling og mulige klagemekanismer, herunder ligestillingsorganer, på tværs af lande og grupper i undersøgelsen.

— I gennemsnit er niveauet af kendskab til, at forskelsbehandling er ulovlig, blandt respondenterne i EU-MIDIS II relativt højt (67 %) ⁽⁵⁰⁾.

(45) FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 59.

(46) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 37.

(47) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 49.

(48) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(49) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 37.

(50) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 55.

- I modsætning hertil har respondenterne i forbindelse med EU-MIDIS II et meget lavt kendskab til enhver organisation, der tilbyder støtte eller rådgivning til ofre for forskelsbehandling, herunder ligestillingsorganer: 71 % har ikke kendskab til en sådan organisation, mens 62 % ikke genkender navnet på noget ligestillingsorgan i deres land ⁽⁵¹⁾.
- Kendskabet til ligestillingsorganer blandt befolkningen som helhed er forholdsvis højt sammenlignet med etniske minoriteter eller indvandrere og deres efterkommere. I gennemsnit har tre ud af fem respondenter (61 %) i undersøgelsen om grundlæggende rettigheder i de 27 EU-medlemsstater (EU-27) kendskab til mindst ét ligestillingsorgan i deres land – hvilket omfatter kendskab til ligestillingsorganer, der dækker race og etnisk oprindelse og køn som grunde til forskelsbehandling. Mere end halvdelen (52 %) af alle respondenter har kendskab til et ligestillingsorgan, der dækker race eller etnisk oprindelse som en grund til forskelsbehandling i deres mandat ⁽⁵²⁾.
- Denne andel er imidlertid lavere blandt dem, der ikke er statsborgere i undersøgelseslandet (34 %), end blandt dem, der er statsborgere (53 %). Tilsvarende har 45 % af respondenterne i undersøgelsen om grundlæggende rettigheder, som mener, at de selv tilhører en etnisk minoritet, kendskab til et ligestillingsorgan, der dækker race eller etnisk oprindelse som en grund til forskelsbehandling, sammenlignet med 53 % af dem, der ikke mener, at de selv tilhører en etnisk minoritet ⁽⁵³⁾.
- Data fra undersøgelsen om grundlæggende rettigheder viser endvidere, at kendskabet til et ligestillingsorgan blandt befolkningen som helhed i EU-27 er lidt forskelligt, afhængigt af funktionsnedsættelse. Mere end halvdelen (55 %) af de respondenter, der er alvorligt begrænset i deres dagligdagsaktiviteter, angiver, at de har kendskab til et ligestillingsorgan, efterfulgt af 57 % af de respondenter, der er begrænset, men ikke alvorligt, og 63 % af de respondenter, der ikke er begrænset.
- Generelt og på tværs af forskellige FRA-undersøgelser varierer respondenternes kendskab til et ligestillingsorgan med deres uddannelsesniveau – respondenter med lavere uddannelsesniveauer har ofte mindre kendskab til sådanne institutioner.
- Selv om kendskabet til specifikke ligestillingsorganer er højere (f.eks. med hensyn til befolkningen som helhed og LGBTI-personer) ⁽⁵⁴⁾, korrelerer denne omstændighed ikke med en væsentligt højere indberetningsfrekvens.
- Data fra FRA om ligestillingsorganer viser, at organerne i Tjekkiet, Danmark, Irland, Letland, Polen og Sverige er i den højere ende med hensyn til personale og budgetstørrelse i forhold til landenes befolkninger, og 50 % eller flere af respondenterne i FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse siger, at de har kendskab til ligestillingsorganer i disse lande (med et lidt lavere kendskabsniveau i Irland og Sverige på ca. 40 %).
- Til sammenligning viser data fra FRA, at ligestillingsorganerne i Østrig, Bulgarien, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Italien, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Rumænien, Slovenien og Spanien ligger i den lavere ende med hensyn til personale og budgetstørrelse i forhold til landenes befolkninger, idet 30 % eller færre af respondenterne i FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse har kendskab til ligestillingsorganerne i disse lande.

Et lavt kendskab til ligestillingsorganer underminerer den vigtige rolle, de bør spille med hensyn til at bistå ofre for forskelsbehandling. Den foreliggende dokumentation bekræfter, at der er en sammenhæng mellem de ressourcer, der er afsat til ligestillingsorganer (personale og budget), og kendskabet til disse organer i befolkningen. Dette tyder på, at ligestillingsorganer, der er retligt og finansielt stærkere, sandsynligvis vil kunne spille en mere effektiv rolle med hensyn til at øge kendskabet til rettigheder blandt både potentielle ofre for forskelsbehandling og vidner til sådanne hændelser. Dette vil omfatte deres evne til at gennemføre målrettede

(51) *Ibid.*, s. 51-53.

(52) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(53) *Ibid.*

(54) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019*, Luxembourg, Publikationskontoret; FRA (2020), *EU LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 35-37.

foranstaltninger for at nå ud til de personer eller grupper, der er i størst risiko for at blive udsat for forskelsbehandling.

Det er imidlertid værd at nævne, at større kendskab til ligestillingsorganer ikke nødvendigvis altid korrelerer med en højere grad af indberetning til disse organer. Dette gælder også for nogle af de organer, der befinder sig på det højere niveau, for så vidt angår forholdet mellem deres menneskelige og finansielle ressourcer og befolkningens størrelse i det land, hvor de er etableret.

EU og medlemsstaterne iværksatte konkrete bestræbelser på at tilskynde til indberetning til relevante organer og myndigheder på området hadforbrydelser, der er en af de mest alvorlige former for forskelsbehandling ⁽⁵⁵⁾. I marts 2021 godkendte EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance et sæt centrale vejledende principper, der skal tilskynde ofre til at anmelde hadforbrydelser til retshåndhævende myndigheder ⁽⁵⁶⁾. Arbejdsgruppen om registrering af hadforbrydelser, dataindsamling og tilskyndelse til anmeldelse udarbejdede disse principper gennem aktiviteter, der fremmes af FRA.

Nogle aspekter af de centrale vejledende principper om tilskyndelse til anmeldelse af hadforbrydelser er relevante i forbindelse med tilskyndelse til indberetning af forskelsbehandling til ligestillingsorganer. Dette er tilfældet, selv om nogle få ligestillingsorganers mandater udtrykkeligt dækker hadforbrydelser, som normalt behandles i henhold til strafferetlige bestemmelser.

Princip 5, 6, 8 og 9 er af særlig interesse i forbindelse med tilskyndelse til indberetning til ligestillingsorganer. Disse principper vedrører i store træk:

- etablering af et strukturelt og formaliseret samarbejde mellem ligestillingsorganer, politi og civilsamfundsorganisationer, herunder effektive henvisningssystemer
- etablering af tilgængelige indberetningskanaler for ofre og vidner, såsom tredjepartsindberetning
- tilvejebringelse af skræddersyede tiltag for at nå ud til personer, der risikerer fordomsmotiveret viktisering.

Ofre for fordomsmotiveret kriminalitet og chikane kan henvende sig til ligestillingsorganer i forbindelse med hændelser, der ikke opfylder tærsklen for at blive klassificeret som en strafbar handling. Formaliserede og effektive henvisningsprotokoller mellem de relevante myndigheder, afhængigt af deres kompetence i en bestemt sag, udgør et vigtigt skridt for ofre for forskelsbehandling med hensyn til at søge støtte, beskyttelse og klageadgang. Et sådant interinstitutionelt samarbejde omfatter forøgelse af kendskabet til rettigheder og udnyttelse af kendskabet til ligestillingsorganer blandt befolkningen som helhed og dem, der er i størst risiko for at blive udsat for forskelsbehandling.

(55) FRA (2012), *Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(56) Europa-Kommissionen, EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance, arbejdsgruppen om registrering af hadforbrydelser, dataindsamling og tilskyndelse til anmeldelse (2021), *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities*, Luxembourg, Publikationskontoret.

↑ FRA'S UDTALELSE 4

Europa-Kommissionen og EU's medlemsstater bør overveje at udvikle specifikke vejledende principper om tilskyndelse til indberetning af forskelsbehandling til ligestillingsorganer inden for rammerne af aktiviteterne i gruppen på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed og i tæt samarbejde med Equinet, ligestillingsorganer og relevante civilsamfundsorganisationer.

Med hensyn til at tilskynde til indberetning bør EU og medlemsstaterne overveje at overføre erfaringer fra aktiviteter, der fremmes af FRA, vedrørende tilskyndelse til anmeldelse af hadforbrydelser inden for rammerne af EU's Gruppe på Højt Plan vedrørende Bekæmpelse af Racisme, Fremmedhad og Andre Former for Intolerance for at fremme indberetning af forskelsbehandling til ligestillingsorganer. De centrale vejledende principper om tilskyndelse til anmeldelse af hadforbrydelser, som blev godkendt af gruppen på højt plan, kan tilpasses den kontekst, hvor forskelsbehandling indberettes til ligestillingsorganer, navnlig med hensyn til:

- etablering af effektive systemer for henvisninger mellem ligestillingsorganer, politi og civilsamfundsorganisationer
- tilvejebringelse af tilgængelige indberetningskanaler, herunder tredjepartsindberetning
- tilvejebringelse af skræddersyede tiltag for at nå ud til personer, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling.

Medlemsstaterne bør intensivere deres indsats for at sikre, at ligestillingsorganerne har de nødvendige midler til at øge kendskabet til deres eksistens og ansvarsområde, navnlig blandt befolkningsgrupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling, og blandt befolkningen som helhed.

Europa-Kommissionen og medlemsstaterne bør fremme uafhængig forskning i forbindelse med grupper i befolkningen, der er mest udsat for forskelsbehandling, for at undersøge de forskellige faktorer, der kan påvirke folks beslutning om, hvorvidt de skal foretage indberetning til ligestillingsorganerne.

EU's medlemsstater bør styrke indsatsen for at øge kendskabet til lovgivning om ikkeforskelsbehandling og relevante klagemekanismer, navnlig blandt alle de befolkningsgrupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling, i overensstemmelse med artikel 10 i direktivet om racelighed og artikel 12 i direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet.

EU's medlemsstater bør intensivere indsatsen for at anvende redskaber, såsom den offentlige sektors ligestillingsforpligtelser og konsekvensanalyser med hensyn til ligestilling, for at sikre gennemførelsen af princippet om ligebehandling.

UDVIKLINGEN I LIGESTILLINGSORGANERNES ROLLE

En effektiv gennemførelse af den eksisterende lovgivning kræver passende strukturer og mekanismer for at øge respekten for loven samt tilliden til organer, der er involveret i fremme af ligestilling. I denne henseende er det afgørende, at ligestillingsorganerne er effektive.

Artikel 13 i direktivet om racelighed bestemmer følgende: »Medlemsstaterne udpeger et eller flere organer for fremme af ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Sådanne organer kan være en del af institutioner, der har til opgave på nationalt plan at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder«.

I henhold til direktivet bør disse ligestillingsorganer have kompetence til at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling, indlede uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling og offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling. Direktivet giver medlemsstaterne en bred margen til at oprette ligestillingsorganer i overensstemmelse med deres egne institutionelle traditioner og ordninger.

I 2018 offentliggjorde Europa-Kommissionen en henstilling om standarder for ligestillingsorganer, hvori der blev udpeget tre områder, hvor medlemsstaterne kunne gennemføre foranstaltninger, der gør det muligt for ligestillingsorganerne fuldt ud at fremme ligebehandling og effektivt varetage de opgaver, de har fået tildelt i henhold til EU-retten. Disse vedrører deres mandat, deres uafhængighed og effektivitet, og hvordan de samarbejder og samordner indbyrdes og med offentlige myndigheder og andre organisationer.

Som Europa-Kommissionen bemærker ⁽⁵⁷⁾, varierer ligestillingsorganernes rolle og status stadig betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat med en høj grad af forskelligartethed med hensyn til deres struktur, grundene til forskelsbehandling og de livsområder, der er omfattet af deres mandater, deres funktioner, deres uafhængighed og de menneskelige, finansielle og tekniske ressourcer, de har til rådighed. Denne manglende ensartethed mellem ligestillingsorganerne i medlemsstaterne fører til mangler i beskyttelsen mod forskelsbehandling i EU. Denne dokumentation for fortsatte forskelle mellem ligestillingsorganer – trods Europa-Kommissionens henstilling om standarder for ligestillingsorganer, der havde til formål at afhjælpe nogle af disse mangler og var blevet vedtaget i 2018 – bekræfter, at der er plads til at harmonisere ligestillingsorganernes rolle og status i EU og styrke deres mandater.

Europa-Kommissionen bebudede endvidere i EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025, at den vil undersøge muligheden for at foreslå ny lovgivning for at styrke ligestillingsorganerne senest i 2022.

Equinet har udviklet to sæt indikatorer, der kan bistå EU og medlemsstaterne i deres bestræbelser på at styrke ligestillingsorganerne.

Sættet af indikatorer for mandater har fokus på de grunde til forskelsbehandling og de livsområder, som ligestillingsorganerne dækker, arten og omfanget af deres kompetencer med hensyn til at yde uafhængig bistand til ofre for forskelsbehandling, deres beslutningsbeføjelser, deres evne til at gennemføre undersøgelser og forskning samt deres rådgivende funktion.

Sættet af indikatorer for uafhængighed har fokus på de retlige rammer for oprettelse af ligestillingsorganer, deres evne til at udføre deres funktioner uden indblanding, det budget og de ressourcer, der er afsat til ligestillingsorganer, samt udnævnelsen af og ansvarligheden i forbindelse med ligestillingsorganers ledelse.

Den vigtige rolle, som ligestillingsorganerne spiller med hensyn til at gennemføre princippet om ligebehandling, fremgår også af de roller, som ligestillingsorganerne har fået tildelt i forskellige EU-initiativer: EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025 ⁽⁵⁸⁾, EU-strategien for

(57) Europa-Kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document – Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD(2021) 63 final, Bruxelles, 19. marts 2021.

(58) Europa-Kommissionen (2020), *En Union med lighed: EU-handlingsplan mod racisme 2020-2025*, COM(2020) 565 final, Bruxelles, 18. september 2020.

ofres rettigheder ⁽⁵⁹⁾, Rådets henstilling om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse ⁽⁶⁰⁾, forslaget til forordning om fælles bestemmelser for EU-fonde for perioden 2021-2027 (forordning om fælles bestemmelser) ⁽⁶¹⁾ og forslaget om bindende løngennemfølgelsesforanstaltninger ⁽⁶²⁾. Hver af disse giver ligestillingsorganer en aktiv rolle, som kræver, at disse organer tildeles ressourcer, så de kan varetage disse opgaver effektivt og uafhængigt.

Af forordningen om fælles bestemmelser fremgår det mere specifikt, at ligestillingsorganer skal deltage i overvågningsudvalgene for EU-finansierede programmer. Disse udvalg vil være ansvarlige for at undersøge, om de EU-finansierede programmer opfylder de grundforudsætninger, der er nødvendige for at få adgang til og anvende EU-midler i hele programmeringsperioden.

↑ FRA'S UDTALELSE 5

EU's medlemsstater bør sikre, at ligestillingsorganerne effektivt kan varetage deres opgaver i henhold til direktivet om racelighed og med hensyn til deres roller i henhold til EU-handlingsplanen mod racisme, EU-strategien for ofres rettigheder, Rådets henstilling om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse, forslaget til forordning om fælles bestemmelser for EU-fonde for perioden 2021-2027 og forslaget om bindende løngennemfølgelsesforanstaltninger.

Dette indebærer, at det sikres, at ligestillingsorganerne får tilstrækkeligt brede mandater og tildeles tilstrækkelige menneskelige, finansielle og tekniske ressourcer til at varetage alle deres lovbestemte opgaver effektivt og uafhængigt. Europa-Kommissionens beretning fra 2021 om anvendelsen af direktivet om racelighed og direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet fremhæver også denne nødvendighed.

Medlemsstaterne bør i den forbindelse tage behørigt hensyn til Europa-Kommissionens henstilling (EU) 2018/951 fra juni 2018 om standarder for ligestillingsorganer. Dette omfatter at give ligestillingsorganer mulighed for at modtage og behandle klager (herunder klager fra tredjeparter) og bistå ofre for forskelsbehandling, offentliggøre uafhængige rapporter og henstillinger om alle spørgsmål vedrørende forskelsbehandling, indsamle data via uafhængige undersøgelser, der bidrager til evidensgrundlaget til overvågning af omfanget af forskelsbehandling, samt øge kendskabet til eksistensen af ligestillingsorganer blandt de befolkningsgrupper, som de blev oprettet med henblik på.

Medlemsstaterne opfordres til fuldt ud at gennemføre foranstaltningerne i Europa-Kommissionens henstilling om standarder for ligestillingsorganer for at sikre, at disse organer kan udnytte deres enorme potentiale og fremme ligebehandling i praksis.

Endvidere opfordres Europa-Kommissionen til senest i 2022 at foreslå ny lovgivning for at styrke ligestillingsorganerne som beskrevet i EU-handlingsplanen mod racisme 2020-2025. Den ulige beskyttelse mod forskelsbehandling i EU, som skyldes forskellene med hensyn til ligestillingsorganernes oprettelse, taler for en sådan lovgivning, navnlig i betragtning af, at ligestilling er en af Unionens grundlæggende værdier.

(59) Europa-Kommissionen (2020), *EU-strategi for ofres rettigheder (2020-2025)*, COM(2020) 258 final, Bruxelles, 24. juni 2020.

(60) Rådet for Den Europæiske Union (2021), *Rådets henstilling om romaernes ligestilling, inklusion og deltagelse*, Bruxelles, 2. marts 2021.

(61) Europa-Kommissionen (2018), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa*, COM(2018) 375 final, Bruxelles, 29. maj 2018.

(62) Europa-Kommissionen (2021), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om styrkelse af anvendelsen af princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi ved hjælp af løngennemfølgelse og håndhævelsesmekanismer*, COM(2021) 93 final, Bruxelles, 4. marts 2021.

I betragtning af de mange forskellige retstraditioner og -systemer i medlemsstaterne opfordres der til fortsat udveksling af praksis for at finde ud af, hvordan foranstaltninger, der gennemføres i ét land – for at styrke ligestillingsorganerne – kan overføres til et andet. Medlemsstaterne kan anmode om bistand fra Europa-Kommissionen, FRA og Equinet til at fremme en sådan udveksling af praksis.

Medlemsstaterne opfordres til at anvende de indikatorer, som Equinet har udviklet, til at måle overholdelsen af standarder for ligestillingsorganer og vedtage foranstaltninger til at styrke disse organer i overensstemmelse hermed.

EU bør sikre, at Equinet får tilstrækkelige menneskelige, tekniske og finansielle ressourcer til, at netværket kan videreudvikle og sikre gennemførelsen af sine sæt af indikatorer med henblik på at bistå Europa-Kommissionen, medlemsstaterne og ligestillingsorganerne med at overvåge den praktiske gennemførelse af henstillingen om standarder for ligestillingsorganer. Dette ville bidrage til at styrke ligestillingsorganerne.

FREMME AF INDSAMLING OG ANVENDELSE AF LIGESTILLINGSDATA, HERUNDER KORREKT ANVENDELSE AF DEN GENERELLE FORORDNING OM DATABESKYTTELSE

Ifølge *European handbook on equality data* ⁽⁶³⁾ forstås ved »ligestillingsdata« enhver oplysning, der er nyttig med henblik på at beskrive og analysere ligestillingssituationen. Sådanne data er uundværlige som grundlag for en evidensbaseret vurdering af anvendelsen af politikker til bekæmpelse af forskelsbehandling på EU-plan og i medlemsstaterne og for at styrke de befolkningsgrupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling.

En regelmæssig og systematisk indsamling af sådanne oplysninger er afgørende for at hjælpe medlemsstaterne med at vurdere deres overholdelse af menneskerettighedsforpligtelserne. Det giver også de politiske beslutningstagere mulighed for at overvåge tendenserne i resultaterne af anvendelsen af lovgivning, politikker og foranstaltninger, som EU og medlemsstaterne vedtager for at fremme ligebehandling. På denne baggrund opfordrede Den Europæiske Revisionsret – i sin særberetning fra 2016, *EU's politiske initiativer og finansielle støtte til integration af romaerne* – Europa-Kommissionen til at samarbejde med medlemsstaterne om at udvikle en fælles metodologi og opfordre medlemsstaterne til at indsamle statistiske data om etnicitet ⁽⁶⁴⁾. Som reaktion herpå samarbejdede Europa-Kommissionen og FRA med nationale romakontaktpunkter i en arbejdsgruppe, der udviklede en ramme af indikatorer for romaernes ligestilling, integration og deltagelse og fyldte den med data. Dette arbejde er i gang.

Indtil videre har kun få medlemsstater omfattende systemer eller en koordineret tilgang til indsamling og anvendelse af ligestillingsdata, som anført i *Retningslinjer for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata*, som Europa-Kommissionens gruppe på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed godkendte i 2018 ⁽⁶⁵⁾. En særlig undergruppe om ligestillingsdata, der fremmes af FRA, udarbejdede disse retningslinjer for at give konkret vejledning i, hvordan indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata på nationalt plan kan forbedres.

Nogle medlemsstater er begyndt at gennemføre disse retningslinjer, som vedrører de institutionelle, strukturelle og operationelle dimensioner af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata. Et **kompedium om lovende praksis** ⁽⁶⁶⁾ og et diagnostisk kortlægningsværktøj supplerer retningslinjerne.

Undergruppen om ligestillingsdata identificerede en række udfordringer i forbindelse med anvendelsen og indsamlingen af ligestillingsdata, som er fælles for mange medlemsstater, herunder en ubalance i grundene til forskelsbehandling og de livsområder, hvor der indsamles data, manglende konsistens og sammenhæng i definitioner, klassifikationer og kategoriseringer, hvilket påvirker sammenligneligheden af ligestillingsstatistikker på tværs af og inden for medlemsstaterne, utilstrækkelig høring af relevante interessenter og berørte grupper i forbindelse med udformning og gennemførelse af dataindsamling, periodisk dataindsamling, som ikke muliggør en analyse af tendenser over tid, og unøjagtig fortolkning af databeskyttelsesrammerne, da de vedrører data om ligestilling.

Denne mangel på data betyder, at EU og medlemsstaterne ikke har det fulde billede, når de ønsker at belyse millioner af menneskers oplevelser i hele EU, som er kendetegnet ved forskelsbehandling af forskellige grunde og på forskellige livsområder. Desuden forhindrer den deraf følgende mangel på relevante data EU og medlemsstaterne i effektivt at overvåge ligestillingssituationen. Ligestillingsdata kan også bidrage til at forbedre vurderingen af potentiel forskelsbehandling og forudindtagethed, når algoritmer og kunstig intelligens i stigende grad anvendes i beslutningstagningen.

(63) Europa-Kommissionen (2016), *European handbook on equality data*, Luxembourg, Publikationskontoret, s. 15.

(64) Den Europæiske Revisionsret (2016), *EU's politiske initiativer og finansielle støtte til integration af romaerne: Der er gjort betydelige fremskridt i de sidste ti år, men der er brug for en yderligere praktisk indsats*, Luxembourg, Publikationskontoret.

(65) Europa-Kommissionen, Gruppen på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed, Undergruppen om ligestillingsdata (2018), *Retningslinjer for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata*, Bruxelles, Europa-Kommissionen.

(66) FRA (2020), »*Compendium of practices for equality data collection*«.

Manglen på solide og systematisk indsamlede ligestillingsdata kombineret med det meget lille antal sager om forskelsbehandling, som de relevante myndigheder, kompetente organer og domstole har fået kendskab til, giver et ufuldstændigt billede af den reelle forskelsbehandling i EU. Som anført i retningslinje nr. 1 om ligestillingsdata kunne et nationalt statistisk kontor, ligestillingsorgan eller forskningsinstitut kortlægge »eksisterende kilder til ligestillingsdata i medlemsstaterne [...] og fastlægge et udgangspunkt for en mere systematisk tilgang til indsamling af ligestillingsdata«⁽⁶⁷⁾.

For at afhjælpe de mangler, der er konstateret i forbindelse med en sådan kortlægning, foreslås det i retningslinje nr. 2 om ligestillingsdata, at de relevante myndigheder kunne nedsætte en interinstitutionel arbejdsgruppe bestående af f.eks. »ministerier, nationale statistiske kontorer, ligestillingsorganer, nationale menneskerettighedsinstitutioner, forskningsinstitutioner og videnskabelige kredse samt andre relevante aktører og dataleverandører såsom repræsentanter for relevante lokale myndigheder, retsvæsenet, politiet osv.«⁽⁶⁸⁾.

I sin **vejledning fra 2018 til dataindsamling og -opdeling med henblik på overvågning af de fremskridt, der gøres med hensyn til at nå målene i 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling**, understreger FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder menneskerettighedsprincippet om »ikke at gøre skade«⁽⁶⁹⁾. Som anført i *Retningslinjer for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata* betyder »ikke at gøre skade«, at ingen dataindsamlingsaktivitet bør skabe eller styrke eksisterende diskrimination, forudindtagethed eller stereotyper, og at de indsamlede data bør anvendes til gavn for de grupper, de beskriver, og samfundet som helhed⁽⁷⁰⁾.



FRA'S UDTALELSE 6

EU's medlemsstater bør sikre systematisk indsamling af pålidelige, gyldige og sammenlignelige ligestillingsdata opdelt efter køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Medlemsstaterne bør indsamle disse data ved hjælp af de nedenfor beskrevne metoder baseret på selvidentificering af dem, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling. Civilsamfundsorganisationer, der er repræsentative for disse befolkningsgrupper, bør bidrage til at udvikle relevante definitioner og indikatorer.

Medlemsstaterne bør trække på den bredest mulige vifte af kilder til ligestillingsdata, herunder, på nationalt plan – ud over data fra – folketællinger, administrative registre, husstandsundersøgelser og individuelle undersøgelser, offerundersøgelser, holdningsundersøgelser, data vedrørende klager og forskning fra ligestillingsorganer, situationsanalyser, arbejdsgiveres og tjenesteudbyderes overvågning af mangfoldighed samt data genereret gennem kvalitative forskningsstrategier såsom casestudier, dybdegående interview og ekspertinterview.

(67) Europa-Kommissionen, Gruppen på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed, Undergruppen om ligestillingsdata (2018), *Retningslinjer for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata*, Bruxelles, Europa-Kommissionen, s. 9.

(68) *Ibid.*, s. 10.

(69) FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (2018), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development*, New York, De Forenede Nationer.

(70) Europa-Kommissionen, Gruppen på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed, Undergruppen om ligestillingsdata (2018), *Retningslinjer for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata*, Bruxelles, Europa-Kommissionen, s. 4.

Medlemsstaterne bør styrke regelmæssig og omfattende indsamling af ligestillingsdata gennem deres nationale statistiske kontorer og andre relevante statslige organer. Dette omfatter systematisk udarbejdelse af ligestillingsstatistikker baseret på folke- og husstandstællinger, administrative registre og officielle EU-dækkende undersøgelser, såsom EU-statistikker over indkomstforhold og levevilkår, arbejdsstyrkeundersøgelsen og andre repræsentative undersøgelser. For at gøre det muligt at overvåge ligestillingsresultaterne bør sådanne datakilder i) omfatte underrepræsenterede grupper, der risikerer at blive udsat for forskelsbehandling, og ii) omfatte oplysninger om erfaringer med forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

Med henblik på at udvikle strategier for at tage tilstrækkelig højde for situationer, hvor der er et sammenfald eller en kombination af forskellige grunde til forskelsbehandling – dvs. multipel og intersektionel forskelsbehandling – bør EU's medlemsstater anvende et omfattende sæt værktøjer til indsamling af ligestillingsdata, herunder omfattende kvantitative undersøgelser, der omfatter forskellige befolkningsgrupper og grunde til forskelsbehandling, sammen med diskriminationstest, som er en veletableret metode til at generere objektiv dokumentation for forskelsbehandling.

Medlemsstaterne bør intensivere indsatsen for en koordineret tilgang til indsamling af ligestillingsdata og anvende sådanne data som grundlag for at udvikle evidensbaserede politikker med henblik på at fremme ligestilling og ikkeforskelsbehandling. I denne henseende bør medlemsstaterne tage behørigt hensyn til retningslinjerne for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata, som er vedtaget af EU's gruppe på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed. Medlemsstaterne opfordres til at gøre brug af kortlægningsværktøjet og samlingen af bedste praksis, der supplerer disse retningslinjer. EU's institutioner og organer bør overveje at anvende disse retningslinjer inden for deres egne strukturer.

I overensstemmelse med retningslinje nr. 2 i retningslinjerne for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata bør medlemsstaterne overveje at give ligestillingsorganer mulighed for at fremme det interinstitutionelle samarbejde om indsamling og anvendelse af ligestillingsdata. Dette kan opnås ved at oprette strukturer (f.eks. en interinstitutionel arbejdsgruppe), der muliggør et systematisk og langsigtet samarbejde mellem relevante enheder i et givet land. Medlemsstater, der giver ligestillingsorganer mandat til en sådan koordineringsfunktion, bør sikre, at disse organer får den nødvendige kapacitet og ekspertise og de nødvendige ressourcer.

INDSAMLING AF LIGESTILLINGSDATA I HENHOLD TIL DEN GENERELLE FORORDNING OM DATABESKYTTELSE

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger – den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) – trådte i kraft den 25. maj 2018. Dette har givet anledning til overvejelser om, hvordan man lovligt indsamler og behandler særlige kategorier af personoplysninger (artikel 9 i GDPR), såsom dem, der vedrører en persons race eller etniske oprindelse, helbred, religion eller tro eller seksuelle orientering. Det fremgår f.eks. af *Retningslinjerne for forbedring af indsamlingen og anvendelsen af ligestillingsdata*, som er vedtaget af gruppen på højt plan vedrørende ikkediskrimination, ligestilling og mangfoldighed, at »databeskyttelseskrav [undertiden forstås] som et forbud mod indsamling af personoplysninger såsom en persons etniske oprindelse, religion eller seksuelle orientering«⁽⁷¹⁾. I overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, litra j), i GDPR er behandling af særlige kategorier af personoplysninger imidlertid forbudt, **medmindre** »[b]ehandling er nødvendig til [...] statistiske formål i overensstemmelse med artikel 89, stk. 1, på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser«.

Medlemsstaterne kan derfor indsamle og behandle ligestillingsdata på grundlag af særlige kategorier af personoplysninger af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, statistiske formål og videnskabelige eller historiske forskningsformål ved at sikre, at den registrerede udtrykkeligt har givet samtykke til behandling af sådanne personoplysninger til et eller flere specifikke formål (artikel 9, stk. 2, litra a)).

Desuden præciseres det i 26. betragtning til GDPR, at principperne for databeskyttelse gælder for særlige kategorier af personoplysninger, der vedrører en identificeret eller identificerbar fysisk person, og ikke bør gælde for anonyme oplysninger eller for personoplysninger, som er gjort anonyme på en sådan måde, at den registrerede ikke eller ikke længere kan identificeres, såsom data, der anvendes til aggregerede statistiske formål for at identificere og registrere tendenser inden for ligestilling.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) offentliggjorde en **foreløbig udtalelse om databeskyttelse og videnskabelig forskning** for at skabe retssikkerhed om, på hvilke betingelser behandling af sådanne oplysninger er tilladt, og hvilke garantier der skal være til stede, når de indsamles. Denne udtalelse fra EPDS er relevant for dataindsamlere og databehandlere, som omfatter forskningsinstitutioner, den akademiske verden, statslige agenturer på nationalt og lokalt plan, ligestillingsorganer, menneskerettighedsinstitutioner, EU-agenturer og -organer (herunder FRA) og civilsamfundsorganisationer.

(71) *Ibid.*, s. 7.

↑ FRA'S UDTALELSE 7

GDPR giver mulighed for indsamling og behandling af særlige kategorier af personoplysninger på visse betingelser, herunder til statistiske eller forskningsmæssige formål (artikel 9, stk. 2, litra a), g) og j)).

Dataindsamlere og databehandlere i EU's medlemsstater bør søge rådgivning hos deres nationale databeskyttelsesmyndigheder og yderligere vejledning fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd (Databeskyttelsesrådet) og EDPS om de garantier, der skal finde anvendelse ved indsamling og behandling af særlige kategorier af personoplysninger, herunder med henblik på videnskabelig forskning (artikel 9, stk. 2, litra j), i GDPR). I den forbindelse bør de tage behørigt hensyn til **EDPS' foreløbige udtalelse om databeskyttelse og videnskabelig forskning fra 6. januar 2020** og Databeskyttelsesrådets kommende vejledning om databeskyttelse og videnskabelig forskning.

Al indsamling og behandling af ligestillingsdata bør ske i fuld overensstemmelse med principperne og garantierne i GDPR.



VI FREMMER OG BESKYTTER DINE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER I HELE EU —

Den fulde ordlyd af FRA's udtalelse 1/2021 af 30. april 2021
findes på:

<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

YDERLIGERE OPLYSNINGER



FRA — DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig

Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Den Europæiske Unions
Publikationskontor