

JÄMLIKHET INOM EU 20 ÅR EFTER DET FÖRSTA GENOMFÖRANDET AV DIREKTIVEN OM LIKABEHANDLING –

FRA:s yttrande 1/21 illustrerar omfattningen och typen av de faktiska erfarenheterna av ojämlikhet och diskriminering i hela EU. I yttrandet hänvisas det till de grunder för diskriminering och områden av livet som omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet, såväl som det föreslagna direktivet om likabehandling. Det utfärdades den 30 april 2021. I denna sammanfattning presenteras de viktigaste rekommendationerna ("Viktiga slutsatser och yttranden") som beskrivs i FRA:s yttrande 1/21.

FRA:s YTTRANDE 1/2021 – SAMMANFATTNING

6

Genomförande av principen om likabehandling i enlighet med direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet

11

Beaktande av det ojämna skyddet mot diskriminering i EU:s rättsliga bestämmelser

14

Erkännande av potentiella nya diskrimineringsmetoder

15

Underlåtenhet att rapportera om diskriminering och bristande kunskap om rättigheter

20

Utvecklingen av likabehandlingsorganens roll

23

Främjande av insamling och användning av jämlikhetsuppgifter, inbegripet korrekt tillämpning av den allmänna dataskyddsförordningen

26

Insamling av jämlikhetsuppgifter inom ramen för den allmänna dataskyddsförordningen

© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2022

Återgivning tillåten under förutsättning att källan anges.

För användning eller reproduktion av fotografier eller annat material som inte omfattas av upphovsrätten för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter måste tillstånd sökas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Varken Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter eller någon person som agerar på dess vägnar är ansvarig för hur nedanstående uppgifter används.

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2022

Print	ISBN: 978-92-9461-520-6	doi: 10.2811/56180	TK-03-21-509-SV-C
PDF	ISBN: 978-92-9461-495-7	doi: 10.2811/323136	TK-03-21-509-SV-N

Förkortningar

AI	artificiell intelligens
Dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
EDPB	Europeiska dataskyddsstyrelsen
EDPS	Europeiska datatillsynsmannen
Equinet	Det europeiska nätverket för likabehandlingsorgan
EU-27	EU:s 27 medlemsstater
EU-MIDIS	Europeiska unionens undersökning av minoriteter och diskriminering (European Union Minorities and Discrimination Survey)
FRA	Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter
HBTQI	Homosexuella, bisexuella, transpersoner, queera och intersexpersoner
Stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER,

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 6,

med erinran om skyldigheterna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*),

i enlighet med rådets förordning (EG) nr 168/2007 av den 15 februari 2007 om inrättande av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, särskilt artikel 2, ska byråns mål vara "att ge gemenskapens och dess medlemsstaters berörda institutioner, organ, kontor och byråer stöd och sakkunskap i fråga om grundläggande rättigheter i samband med genomförandet av gemenskapslagstiftningen, för att stödja dem när de vidtar åtgärder eller utformar handlingsplaner inom sina respektive behörighetsområden som avser att skapa full respekt för de grundläggande rättigheterna",

med beaktande av artikel 4.1 d i rådets förordning (EG) nr 168/2007, avseende byråns uppgift att "utarbета och offentliggöra slutsatser och yttranden om särskilda tematiska ämnen för unionens institutioner och medlemsstaterna i samband med genomförandet av gemenskapslagstiftningen, antingen på eget initiativ eller på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen",

med beaktande av Europeiska kommissionens rapporter 2014 och 2021 om tillämpningen av rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (nedan kallat *direktivet om likabehandling oavsett ras*) och av rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (nedan kallat *direktivet om likabehandling i arbetslivet*),

med beaktande av att kommissionens rapport, enligt artikel 17 i direktivet om likabehandling oavsett ras, "skall ta vederbörlig hänsyn till synpunkterna från det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet" som ersatts av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter,

utifrån de uppgifter som samlats in och analyserats av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, inbegripet i dess storskaliga undersökningar, samt i dess tematiska och årliga rapporter, och

med uppföljning av tidigare detaljerade synpunkter som lämnats till Europeiska kommissionen i detta sammanhang,

LÄGGER FRAM FÖLJANDE YTTRANDE:

VIKTIGA SLUTSATSER OCH YTTRANDEN

Enligt artikel 17.1 i direktiv 2000/43/EG (direktivet om likabehandling oavsett ras) och artikel 19 i direktiv 2000/78/EG (direktivet om likabehandling i arbetslivet) ska kommissionen vart femte år utarbeta en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av dessa direktiv. Enligt artikel 17.2 i direktivet om likabehandling oavsett ras ska kommissionens rapport ta vederbörlig hänsyn till synpunkterna från det europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet, numera Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA).

De yttranden som lagts fram här kompletterar, förstärker och upprepar ibland tidigare yttranden som FRA har formulerat i sitt omfattande arbete hittills med jämlikhet, icke-diskriminering och rasism ⁽¹⁾. Yttrandena gäller jämlikheten i EU – på olika grunder och inom olika områden – fram till slutet av 2020.

Objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om dokumenterade erfarenheter av ojämlikhet och diskriminering är ett viktigt verktyg för evidensbaserat beslutsfattande. FRA:s yttrande 1/2021 bygger på data som genererats genom FRA:s undersökningar och andra uppgifter som samlats in av byrån genom dess tvärvetenskapliga forskningsnätverk, Franet, och i samarbete med det europeiska nätverket för likabehandlingsorgan (Equinet).

FRA:s yttrande 1/2021 illustrerar omfattning och typ av faktiska erfarenheter av ojämlikhet och diskriminering i EU. I yttrandet hänvisas det till de grunder för diskriminering och områden av livet som omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet, samt till de grunder och områden som omfattas av det föreslagna direktivet om likabehandling ⁽²⁾.

De huvudsakliga uppgiftskällor som avses i FRA:s yttrande 1/2021 innehåller fem FRA-undersökningar som omfattar en rad olika skyddade grunder i EU:s lagstiftning och områden där diskriminering kan förekomma. FRA samlar in data från undersökningar direkt från dem som drabbas av diskriminering, och dessa uppgifter ger en unik insikt i avsaknaden av likvärdiga uppgifter i många EU-medlemsstater. Närmare bestämt bygger FRA:s yttrande 1/2021 på uppgifter och bevis från följande källor (se bilagan för mer information om FRA-undersökningar):

- ★ **EU-MIDIS II: Second European Union Minorities and Discrimination Survey** (2016) (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering)
- ★ **EU-MIDIS II: Being Black in the EU** (2018) (Att vara svart i EU)
- ★ **EU-MIDIS II: Muslims – Selected findings** (2017) (Muslimer – resultat i urval)
- ★ **EU-MIDIS II: Roma – Selected findings** (2016) (Romer – resultat i urval)
- ★ **Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU** (2018) (Andra undersökningen om diskriminering av och hatbrott mot judar i EU)
- ★ **EU LGBTI Survey II** (2019) (EU:s andra undersökning om hbtqi-personer)
- ★ **Roma and Travellers Survey** (2019) (Undersökning om romer och resande)
- ★ **Fundamental Rights Survey** (2019) (Undersökning om grundläggande rättigheter)
- ★ Insamling av särskilda uppgifter om erfarenheter av diskriminering inom området sysselsättning och arbetsliv på grund av funktionshinder och ålder.
- ★ Insamling av särskilda uppgifter om likabehandlingsorgans status och funktion, i samarbete med Equinet.

FRA:s yttrande 1/2021 innehåller bevis på erfarenheter av diskriminering på de grunder och inom de områden som omfattas av direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet. Det visar också på erfarenheter av diskriminering som går

(1) FRA (2021), **“Equality, non-discrimination and racism”** (jämlikhet, icke-diskriminering och rasism).
(2) Europeiska kommissionen (2008), **Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning**, KOM(2008) 426 slutlig, Bryssel den 2 juli 2008.

utöver de grunder och områden som omfattas av dessa två direktiv. Denna information är relevant för de utdragna förhandlingarna om 2008 års förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ⁽³⁾.

I avsnitt 4 i FRA:s yttrande 1/2021 granskas utvecklingen av likabehandlingsorganens roll i medlemsstaterna. Denna undersökning är ett svar på kommissionens rekommendation från 2018 om standarder för jämlikhetsorgan ⁽⁴⁾, och på det eventuella lagstiftningsförslaget om att stärka jämlikhetsorgan som tillkännagavs för 2022 i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 ⁽⁵⁾.

I detta avseende kompletterar FRA:s yttrande 1/2021 kommissionens rapport från 2021 om tillämpningen av direktivet om likabehandling oavsett ras och i arbetslivet ⁽⁶⁾, och dess åtföljande arbetsdokument om likabehandlingsorgan och genomförandet av kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan ⁽⁷⁾.

I Europeiska kommissionens rapport analyseras svårigheter som medlemsstaterna har med tolkningen av bestämmelserna i båda direktiven och inbegriper förtydliganden från Europeiska unionens domstol i detta avseende. Sammanfattningsvis jämför arbetsdokumentet jämlikhetsorganens situation med de åtgärder som föreslås i kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan.

I FRA:s yttrande 1/2021 analyseras inte rättspraxis om diskriminering för att undvika dubbelarbete med kommissionens rapport om tillämpningen av direktiven. FRA omfattar en viss utveckling av rättspraxis i sin årliga rapport om de grundläggande rättigheterna ⁽⁸⁾, och uppdaterar regelbundet information om fall och domar i sin databas om antimuslimskt hat ⁽⁹⁾. Översynen av den europeiska jämlikhetslagstiftningen innehåller regelbundna uppdateringar om den rättsliga och politiska utvecklingen på området jämlikhet och icke-diskriminering ⁽¹⁰⁾.

Slutligen behandlas i FRA:s yttrande 1/2021 hur jämlikhetsuppgifter kan användas som ett verktyg för att övervaka genomförandet av principen om likabehandling i EU och dess medlemsstater.

(3) Europeiska kommissionen (2008), *Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning*, KOM(2008) 426 slutlig, Bryssel den 2 juli 2008.

(4) Europeiska kommissionen (2018), *Kommissionens rekommendation (EU) 2018/951 av den 22 juni 2018 om standarder för jämlikhetsorgan* (EUT L 167, 4.7.2018, s. 28).

(5) Europeiska kommissionen (2020), *En jämlikhetsunion: EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025*, COM(2020) 565 final, Bryssel den 18 september 2020.

(6) Europeiska kommissionen (2021), *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung) och av rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling (direktivet om likabehandling i arbetslivet)*, COM(2021) 139 final, Bryssel den 19 mars 2021.

(7) Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies (kommissionens arbetsdokument: jämlikhetsorgan och genomförandet av kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan) SWD(2021) 63 final, Bryssel den 19 mars 2021.*

(8) FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020* (rapport om grundläggande rättigheter), Luxemburg, Europeiska unionens publikationsbyrå. Se även FRA (2020), *Fundamental Rights Report 2020 – Country research* (rapport om grundläggande rättigheter 2020 – landsforskning).

(9) FRA (2021), *“Database 2012–2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings”* (databas 2012–2019 om antimuslimskt hat – fall och domar).

(10) Europeiska nätverket för jämlikhetslagstiftning (2021), *“Law reviews”* (lagstiftningsöversyn).

Gemensamma drag och avvikelser mellan direktivet om likabehandling oavsett ras (2000/43/EG) och direktivet om likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG)

Gemensamma drag

- Båda direktiven tillämpar principen om likabehandling.
- De fastställer ramar för att bekämpa diskriminering.
- Förbudet mot diskriminering omfattar direkt diskriminering, indirekt diskriminering, trakasserier och föreskrifter att diskriminera.
- De förbjuder diskriminering i arbetslivet.
- Skillnader i behandling på grundval av verkliga och avgörande yrkeskrav motiveras.
- De innehåller likvärdiga bestämmelser om positiva åtgärder, försvar av rättigheter, bevisbörda, viktigmisering, informations spridning, dialog mellan arbetsmarknadens parter, dialog med icke-statliga organisationer och sanktioner.

Avvikelser

- Direktivet om likabehandling oavsett ras förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung.
- Direktivet om likabehandling i arbetslivet förbjuder diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.
- Direktivet om likabehandling oavsett ras förbjuder diskriminering när det gäller socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inbegripet bostäder.
- Direktivet om likabehandling i arbetslivet omfattar endast sysselsättningsområdet.
- Direktivet om likabehandling oavsett ras ålägger medlemsstaterna att utse organ för främjande av likabehandling. Direktivet om likabehandling i arbetslivet innehåller ingen sådan skyldighet
- Direktivet om likabehandling i arbetslivet föreskriver skälig anpassning för personer med funktionsnedsättning.

GENOMFÖRANDE AV PRINCIPEN OM LIKABEHANDLING I ENLIGHET MED DIREKTIVET OM LIKABEHANDLING OAVSETT RAS OCH DIREKTIVET OM LIKABEHANDLING I ARBETSLIVET

Uppgifter och bevis som samlats in av FRA visar konsekvent att människor i hela EU regelbundet utsätts för diskriminering på de grunder och områden som anges i direktivet om likabehandling oavsett ras och i direktivet om likabehandling i arbetslivet. Detta är fallet trots att direktiven har varit i kraft sedan 2000.

Detta ifrågasätter effektiviteten hos de åtgärder och institutionella arrangemang som medlemsstaterna har infört för att verkställa icke-diskrimineringslagstiftningen, inbegripet de regler som de har fastställt när det gäller effektivitet, proportionalitet och sanktioners avskräckande effekt vid diskriminering (artikel 15 i direktivet om likabehandling oavsett ras samt artikel 17 i direktivet om likabehandling i arbetslivet). Ytterligare brister i tillämpningen av EU:s rättsliga bestämmelser om icke-diskriminering som identifierats av rättstillämpare gäller de sanktioner som tillämpas i medlemsstaterna, som för närvarande inte "garanterar effektiv prövning och inte heller fungerar som ett effektivt avskräckande medel"⁽¹¹⁾.

Direktivet om likabehandling oavsett ras förbjuder direkt och indirekt diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung. I artikel 3 om direktivets tillämpningsområde anges att det gäller arbetslivet, yrkesutbildning, arbetsvillkor och medlemskap i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer, socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

Direktivet om likabehandling i arbetslivet förbjuder direkt och indirekt diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I artikel 3 om direktivets tillämpningsområde anges att det är tillämpligt på områdena arbetsliv, yrkesutbildning, arbetsvillkor och medlemskap i arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer.

När det gäller direktivet om likabehandling oavsett ras visar FRA:s data från undersökningar följande:

- Förekomsten av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung förblir konsekvent hög, både över tid och mellan olika befolkningsgrupper i olika medlemsstater. Till exempel visar uppgifterna i EU-MIDIS II att nästan en av fyra uppgiftslämnare (24 procent) kände sig diskriminerad under de tolv månader som föregick undersökningen inom ett eller flera områden i vardagslivet 2016 på grund av sin etniska bakgrund eller invandrarbakgrund. Uppgifter från EU-MIDIS I 2007 visar att nästan en av tre uppgiftslämnare (30 procent) uppgav att de kände sig diskriminerade på grund av sin etnicitet (med avseende på ett eller flera områden) under de tolv månader som föregick undersökningen⁽¹²⁾. Förbättringar av urvalsmetoden och tillämpningen av viktningar i urvalsutformningen för analys av data från EU-MIDIS II begränsar i viss mån direkt jämförbarhet mellan de två undersökningarna. Resultaten tyder dock inte på några större framsteg över tid, eftersom talen fortfarande är höga.
- Uppgifter från FRA:s undersökningar visar att människor med etnisk minoritet eller invandrarbakgrund (inbegripet romer och resande, muslimer, judar och människor av afrikanskt ursprung) regelbundet utsätts för hög diskriminering på grund av etniskt ursprung eller ras (samt religion eller övertygelse) inom olika områden. Under de fem år som föregick undersökningen kände sig 41 procent av romerna, 45 procent av personer med nordafrikansk bakgrund, 39 procent av afrikanerna söder om Sahara⁽¹³⁾, 60 procent

(11) Equinet (2020), *Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable* (jämlighetslagstiftningens framtid i Europa – sammanfattande rapport om rundabordssamtal), Bryssel, Equinets sekretariat.

(12) FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (EU-MIDIS II – Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 13; FRA (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report* (Europeiska unionens undersökning av minoriteter och diskriminering – rapport om huvudresultat), Publikationsbyrån, s. 36.

(13) FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån.

av romerna och resandena ⁽¹⁴⁾ och 25 procent av judarna ⁽¹⁵⁾ diskriminerade på grund av sin etniska bakgrund eller invandrarbakgrund.

- Människor beskriver diskriminering som en återkommande erfarenhet: Även om vissa människor upplever diskriminering dagligen uppgår det genomsnittliga antalet erfarenheter av diskriminering till 4,6 incidenter per år ⁽¹⁶⁾.
- Förekomsten av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung varierar kraftigt inte bara mellan medlemsstaterna utan även mellan de olika grupper som undersöks i ett land. Exempelvis utsätts romer och resande, människor av afrikanskt ursprung och första och andra generationens invandrare från Nordafrika för diskriminering i större utsträckning än andra grupper som undersöks i samma land ⁽¹⁷⁾.
- Synliga tecken på olikheter – såsom hudfärg, fysiskt utseende eller att bära traditionella eller religiösa kläder (t.ex. huvuddukar) i offentliga utrymmen – utlöser höga nivåer av ojämlik behandling av människor av afrikanskt ursprung, romer och muslimska kvinnor i hela EU ⁽¹⁸⁾.
- Även om de romska uppgiftslämnarna och människor av afrikanskt ursprung oftast noterade att de upplevde diskriminering på grund av sitt fysiska utseende, angav första och andra generationens invandrare från Nordafrika och Turkiet främst att de upplevde diskriminering på grund av sina för- eller efternamn ⁽¹⁹⁾. En uppgiftslämnarens namn var den främsta orsaken till diskriminering i fråga om tillgång till bostäder och den andra av betydelse inom alla andra områden som omfattas av undersökningen.
- Erfarenheterna av diskriminering varierar mellan åldersgrupper och generationer, med andra generationens invandrare med nordafrikansk bakgrund, till exempel, vilket tyder på att de upplever högre etnisk och religiös diskriminering än första generationens invandrare ⁽²⁰⁾. Denna slutsats kan också avspegla ett antal faktorer, däribland ökad medvetenhet om jämlikhet och rättigheter i senare generationer, och/eller effekterna av olika rättsliga ställningar – och resulterande rättigheter – som andra generationens invandrare åtnjuter och – omvänt – lägre förväntningar på likabehandling av första generationens invandrare. Dessa resultat föranleder dock ytterligare undersökning.
- I genomsnitt finns det inga betydande skillnader mellan kvinnors och mäns erfarenheter av diskriminering på grund av etnisk bakgrund eller invandrarbakgrund. Det finns dock stora skillnader mellan könen inom och mellan målgrupperna i vissa medlemsstater ⁽²¹⁾.
- De flesta uppgiftslämnare upplever rasdiskriminering på arbetet eller när de söker arbete, särskilt romer och uppgiftslämnare med nordafrikansk bakgrund. Personer från Afrika norr och söder om Sahara upplever ofta diskriminering på arbetsplatsen ⁽²²⁾.

(14) FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* (romer och resande i sex länder – undersökning om romer och resande), Luxemburg, Publikationsbyrå; FRA (2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrå.

(15) FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (erfarenheter och upplevelser av antisemitism – den andra undersökningen om diskriminering och hatbrott mot judar i EU), Luxemburg, Publikationsbyrå, s. 60. I den andra undersökningen om antisemitism tillhandahålls endast siffror för diskriminering under tolv månader.

(16) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrå, s. 14.

(17) Se not 16, s. 29–32.

(18) Se not 16, s. 32.

(19) Se not 16, s. 36.

(20) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrå, s. 30. FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – Selected findings* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering: muslimer – resultat i urval), Luxemburg, Publikationsbyrå, s. 24.

(21) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrå.

(22) Se not 21, s. 34 och s. 38.

- Andra områden där det råder särskilt hög erfarenhet av diskriminering är tillgång till bostäder och tillgång till andra offentliga eller privata tjänster, såsom offentlig förvaltning, kollektivtrafik, butiker, restauranger eller barer ⁽²³⁾.

När det gäller direktivet om likabehandling i arbetslivet visar FRA:s data från undersökningar och särskilda uppgifter som FRA samlat in om erfarenheter av diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder och ålder i enlighet med FRA:s yttrande 1/2021 följande:

- Få framsteg har gjorts på fältet sedan Europeiska kommissionen 2014 ⁽²⁴⁾ offentliggjorde sin rapport om tillämpningen av direktivet: Förekomsten av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning i de flesta EU-medlemsstater har fortsatt att vara hög.
- Andelen personer under 2019 som identifierades som homosexuella, bisexuella och transpersoner (hbt-personer) och som kände sig diskriminerade när de sökte arbete (11 procent) är ungefär densamma som andelen 2012 (13 procent). Detsamma gäller andelen hbt-personer som kände sig diskriminerade i arbetet (21 procent under 2019 jämfört med 19 procent under 2012) ⁽²⁵⁾. Personer som identifieras som transpersoner tas med i dessa siffror för att jämföra de två undersökningarna.
- Människor med etnisk minoritet, religiös bakgrund eller invandrarbakgrund utsätts regelbundet för diskriminering på grund av religion eller övertygelse i arbetslivet och i högre grad än befolkningen i allmänhet.
- Förekomsten av diskriminering på grund av religion eller övertygelse i arbetslivet är relativt hög för personer med etnisk minoritet eller invandrarbakgrund (femårsnivå: 12 procent), och medlemmar av religiösa minoriteter som muslimer (femårsnivå: 17 procent) och judar (tolvmånadersnivå: 16 procent) ⁽²⁶⁾.
- Endast 1 procent av uppgiftslämnarna från befolkningen i allmänhet kände sig diskriminerade på grund av sin religion eller övertygelse under de fem år som föregick undersökningen, vilket framgår av uppgifterna från undersökningen om de grundläggande rättigheterna. 15 procent av uppgiftslämnarna i samma undersökning som själv identifierade sig som muslimer säger dock att de kände sig diskriminerade på grund av sin religion eller övertygelse under de fem år som föregick undersökningen.
- Muslimska kvinnor nämner "hur de klär sig" (bär en huvudduk/turban) som huvudorsak till att de utsätts för diskriminering på arbetsmarknaden ⁽²⁷⁾.
- När det gäller funktionshinder visar uppgifter från undersökningen om de grundläggande rättigheterna att diskriminering i arbetslivet ökar med graden av begränsning i vardagslivet. Personer med allvarliga begränsningar är mer benägna att drabbas av diskriminering än personer utan allvarliga begränsningar och personer utan begränsningar i vardagslivet. Observera att man i undersökningen om de grundläggande rättigheterna tog upp frågor som rör diskriminering på grund av funktionshinder genom frågorna i det europeiska måttet på miniminormer för hälsa, som utarbetats av Eurostat för att samla in uppgifter

(23) FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey*, (romer och resande i sex länder – undersökning), Luxemburg, Publikationsbyrån. FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(24) Europeiska kommissionen (2014), *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Gemensam rapport om tillämpningen av rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung ("direktivet om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung") och av rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling ("direktivet om likabehandling i arbetslivet")*, (COM(2014) 2 final), Bryssel den 17 januari 2014.

(25) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbt-personer – Långt kvar till jämlikhet för hbt-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 10.

(26) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results*, (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU*, (erfarenheter av och uppfattningar om antisemitism – andra undersökningen om diskriminering av och hatbrott mot judar i EU), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(27) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – Selected Findings*, (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering: muslimer – resultat i urval), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 24.

om självupplevd hälsa. Modulen innehåller följande fråga: "Under åtminstone de senaste sex månaderna, i vilken utsträckning har du varit begränsad på grund av hälsoproblem i aktiviteter som människor vanligtvis utför? Skulle du säga att du har varit ... [Svarskategorier: "Mycket begränsad", "Begränsad men inte allvarligt", "Inte begränsad alls", "Föredrar att inte svara", "Vet ej"]. Enligt Eurostat kan denna fråga användas som ett mått på långvariga begränsningar i samband med fysiska eller psykiska hälsoproblem, sjukdom eller funktionshinder ⁽²⁸⁾.

- Personer med funktionsnedsättning upplever regelbundet diskriminering på arbetet, och i synnerhet när de söker arbete, vilket framgår av uppgifter som samlats in i enlighet med FRA:s yttrande 1/2021. FRA samlade in dessa uppgifter via Franet. Dessa uppgifter var för närvarande endast tillgängliga i ett begränsat antal EU-medlemsstater ⁽²⁹⁾.
- Det är högre sannolikhet att kvinnor med funktionsnedsättning drabbas av diskriminering på grund av funktionshinder i arbetslivet än män med funktionsnedsättning.
- Resultaten från undersökningen om de grundläggande rättigheterna visar på en relativt hög åldersdiskriminering på arbetsmarknaden för befolkningen i allmänhet (femårsnivå: 15 procent), med betydande skillnader mellan länderna.
- Uppgifter från undersökningen om de grundläggande rättigheterna visar att dubbelt så många människor säger att de utsätts för diskriminering på arbetsmarknaden eftersom de är "för gamla" jämfört med de som är "för unga" (10 procent jämfört med 6 procent).
- Det finns en hög förekomst av erfarenheter av åldersdiskriminering på arbetsmarknaden för äldre människor, vilket framgår av uppgifter som samlats in i enlighet med FRA:s yttrande 1/2021
 - ★ Förekomsten tenderar att öka med den svarandes ålder och är särskilt hög för dem som är 50 år eller äldre. Dessa uppgifter var endast tillgängliga i ett begränsat antal EU-medlemsstater ⁽³⁰⁾.
 - ★ Erfarenheterna av åldersdiskriminering är högre när man söker arbete än på arbetsplatsen.
 - ★ Kvinnor tenderar att uppleva åldersdiskriminering på arbetsmarknaden oftare än män.
- Uppgifter från undersökningen om grundläggande rättigheter visar också att den femåriga förekomsten av diskriminering i arbetslivet oavsett skäl är nästan dubbelt så hög för dem som själva identifierar sig som homosexuella, bisexuella eller transpersoner (HBT) eller "andra" (41 procent) än för dem som själva identifierar sig som heterosexuella (22 procent) ⁽³¹⁾.
- HBT-personer upplever högre diskrimineringsgrad på arbetet än när de söker arbete, utan några betydande skillnader mellan homosexuella och bisexuella personer ⁽³²⁾.
- Åldersdiskriminering i arbetslivet för HBT-personer ökar med åldern och är särskilt hög för dem som är 55 år eller äldre ⁽³³⁾.

(28) Se Eurostat (2013), *European Health Interview Survey (EHIS wave 2) – Methodological manual*, (Europeiska hälsoenkäten (EHIS omgång 2) – metodhandbok), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 16–17.

(29) För närmare hänvisningar, se avsnitt 1.2.2 i FRA:s yttrande 1/2021.

(30) För närmare hänvisningar, se avsnitt 1.2.3 i FRA:s yttrande 1/2021.

(31) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey*, (Vad betyder grundläggande rättigheter för människor i EU? Undersökning om de grundläggande rättigheterna), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(32) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbt-personer – Långt kvar till jämlikhet för hbt-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 31.

(33) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbt-personer – Långt kvar till jämlikhet för hbt-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2020) *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey* (Vad betyder grundläggande rättigheter för människor i EU? Undersökning om de grundläggande rättigheterna), Luxemburg, Publikationsbyrån.

↑ FRA:s YTTRANDE 1

I enlighet med artikel 5 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 7 i direktivet om likabehandling i arbetslivet – om vad båda direktiven kallar positiva åtgärder – skulle EU:s medlemsstater kunna införa åtgärder "för att förebygga eller kompensera nackdelar i samband med" de grunder till diskriminering och områden som anges i dessa direktiv, vilket framgår av FRA:s forskning och nationella datakällor.

EU:s medlemsstater skulle kunna identifiera sådana nackdelar och trender när det gäller diskriminering genom systematisk uppgiftsinsamling och analys av faktiska erfarenheter och socioekonomiska förhållanden för medlemmar i befolkningsgrupper som riskerar diskriminering, i enlighet med FRA:s yttrande nr 6 om jämlikhetsuppgifter.

I enlighet med artikel 15 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 17 i direktivet om likabehandling i arbetslivet bör EU:s medlemsstater öka ansträngningarna för att förbättra effektiviteten i de åtgärder och institutionella arrangemang som de har infört för att genomdriva lagstiftning mot diskriminering och se till att "sanktioner som tillämpas vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med" direktiven är "effektiva, proportionella och avskräckande".

BEAKTANDE AV DET OJÄMNA SKYDDET MOT DISKRIMINERING I EU:s RÄTTSLIGA BESTÄMMELSER

Artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anger att "unionen vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet [...] ska söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning".

I artikel 19 i EUF-fördraget anges vidare att "rådet, genom enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter Europaparlamentets godkännande, får vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning".

I artikel 21 i stadgan anges följande: "All diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden." Artikel 21 förbjuder också all diskriminering på grund av nationalitet "inom ramen för fördragen och utan att det påverkar tillämpningen av någon av deras särskilda bestämmelser". Stadgan är bindande för EU:s institutioner i alla deras åtgärder och för medlemsstaterna när de genomför EU-lagstiftningen. Enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig dess bestämmelser, med vederbörlig hänsyn till subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner och organ och till medlemsstater endast när dessa tillämpar unionsrätten.

Dessutom undertecknade och ratificerade EU Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som innehåller icke-diskriminering som en princip i konventionen (artikel 3), med artikel 5 som ytterligare förbjuder all diskriminering av personer med funktionsnedsättning.

Trots dessa bestämmelser fortsätter EU:s rättsliga ram för jämställdhet att präglas av luckor i främjandet av likabehandling. Den tillämpliga sekundära unionsrätten – det vill säga direktiven om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och i arbetslivet⁽³⁴⁾ – har luckor i skyddet och leder till en artificiell hierarki av grunder som begränsar omfattningen och tillämpningsområdet på EU-nivå för skyddet mot diskriminering. Till skillnad från grunderna för kön och ras eller etniskt ursprung, som i stor utsträckning omfattas av EU:s lagstiftning, har inte grunderna för religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning samma grad av skydd.

Dessutom är skyddet mot diskriminering inkonsekvent i medlemsstaterna, även om de flesta har antagit lagstiftning som går utöver de miniminormer som införs genom direktiven om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och i arbetslivet. Genom att uppta ytterligare grunder och livsområden i den nationella lagstiftningen erkänner de flesta medlemsstater behovet av att skydda människor från diskriminering utanför EU:s befintliga rättsliga ram för jämställdhet.

Trots uppmaningar från Europaparlamentet och Europeiska kommissionens ansträngningar blockeras dock kommissionens förslag till rådets direktiv från 2008 om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning – direktivet om likabehandling – fortfarande i rådet, där det måste antas enhälligt. Även om 14 medlemsstater till fullo stöder förslaget är ett ospecificerat antal medlemsstater emot det⁽³⁵⁾.

(34) Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/41/EU av den 7 juli 2010 om tillämpning av principen om likabehandling av kvinnor och män som är egenföretagare och om upphävande av rådets direktiv 86/613/EEG (EUT L 180, 15.7.2010, s. 1), Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 26.7.2006, s. 23) samt rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EUT L 373, 21.12.2004, s. 37).

(35) Europeiska unionens råd (2020), *Förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning – Information från ordförandeskapet om svar på dess frågeformulär*, Bryssel, 4 november 2020.

Uppgifter från FRA visar att till exempel många romer, resande, muslimer, judar och första och andra generationens invandrare med säkerhet kan säga om de upplever diskriminering på grund av ras och etnicitet eller på grund av religion eller övertygelse. Uppgifter visar också konsekvent att många människor i hela EU upplever multipel och intersektionell diskriminering på flera grunder.

”Intersektionell diskriminering” avser en situation där flera grunder föreligger och växelverkar med varandra på samma gång på ett sådant sätt att de är oskiljbara och leder till bestämda typer av diskriminering. Yrkesverksamma inom området inser dock att man inte lyckas fånga upp mångfalden i hur människor upplever diskriminering i sin vardag när man tar itu med diskriminering ur ett enskilt perspektiv. Intersektionell diskriminering är dock inte skyddad enligt EU-lagstiftningen, och endast ett fåtal medlemsstater har antagit rättsliga bestämmelser som gäller multipel eller intersektionell diskriminering.

Det finns också en oro för att fenomenet med systemisk eller strukturell diskriminering påverkar likabehandlingen. I rådets rekommendation om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet definieras systematisk eller strukturell diskriminering ”som uppenbar i de ojämlikheter som följer av lagstiftning, politik och praxis, inte avsiktligt utan som en följd av en rad institutionella faktorer vid utarbetande, genomförande och översyn av lagstiftning, politik och praxis”⁽³⁶⁾.

Uppgifter som samlats in av FRA visar på bevis för strukturell diskriminering i medlemsstaterna, vilket framgår av resultaten om romer och människor med afrikansk härkomst i EU-MIDIS II och undersökningen av romer och resande. Dessa resultat tyder på att människor som upplever en del av de högsta diskrimineringsnivåerna också tenderar att drabbas av höga och högre nivåer av materiell fattigdom än genomsnittet.

- En betydande andel av de romska uppgiftslämnarna och deras barn (80 procent) lever med en inkomst som ligger under gränsen för fattigdomsrisk i deras respektive länder. Var fjärde rom (27 procent) och vart tredje romskt barn (30 procent) bor i ett hushåll som upplevde svält minst en gång i månaden före EU-MIDIS II, en av tre romer bor i bostäder utan kranvatten och en av tio bor i bostäder utan elektricitet. På frågan om hushållets sammanlagda inkomst räcker för att få ekonomin att gå ihop anger 92 procent av romerna i undersökningen att de har vissa svårigheter med detta, medan 45 procent säger att de har ”stora svårigheter”⁽³⁷⁾.
- I skarp kontrast till befolkningen i allmänhet bor var fjärde barn till romer och resande (23 procent) i de sex länder som omfattas av FRA:s undersökning av romer och resande i ett hushåll som drabbats av allvarlig materiell fattigdom. Detta innebär att medlemmarna i hushållet inte har råd med det mest grundläggande som näringsrik mat eller uppvärmning, är sena med att betala hyran och inte har råd med en semestervecka under ett år⁽³⁸⁾.
- Mer än en av två uppgiftslämnare (55 procent) av afrikanskt ursprung har en hushållsinkomst som ligger under gränsen för fattigdomsrisk efter sociala transfereringar i det land de vistas i. Deras risk för fattigdom är hög för att vara andra generationens uppgiftslämnare (48 procent) och för personer som är medborgare (49 procent) och högre än för befolkningen i allmänhet. En av två uppgiftslämnare av afrikanskt ursprung rapporterade att de bodde i överfulla bostäder (45 procent), jämfört med 17 procent av befolkningen i allmänhet i EU:s 28 medlemsstater. En av tio (12 procent) uppgiftslämnare har en undermålig bostad, vilket bland annat innebär att bostaden saknar badkar och toalett eller är för mörk, har röta i väggar eller fönster eller har ett läckande tak⁽³⁹⁾.

(36) Europeiska unionens råd (2021), *Council Recommendation on Roma equality, inclusion and participation* (rådets rekommendation om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet), Bryssel, 2 mars 2021, s. 20.

(37) FRA (2016) *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Roma – Selected findings* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – romer – resultat i urval), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(38) FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* (romer och resande i sex länder – undersökning om romer och resande), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(39) FRA (2018), *Being Black in the EU* (att vara svart i EU), Luxemburg, Publikationsbyrån.

↑ FRA:s YTTRANDE 2

EU:s lagstiftare och medlemsstater bör sträva efter att säkerställa jämförbara, konsekventa och höga skyddsnivåer mot diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning inom olika områden. Därigenom skulle medlemsstaterna kunna inspireras av kommissionens strategier och handlingsplaner som syftar till att uppnå en jämlikhetsunion. Dessa omfattar EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025, EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och delaktighet 2020–2030, jämlikhetsstrategin för hbtqi-personer 2020–2025, EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030, handlingsplan för integration och inkludering 2021–2027 samt EU:s jämlikhetsstrategi för 2020–2025.

EU och dess medlemsstater bör fortsätta att undersöka alla möjliga alternativ för att häva blockeringen av förhandlingarna om det föreslagna direktivet om likabehandling. Att anta direktivet utan ytterligare dröjsmål skulle avlägsna den artificiella hierarkin av grunder som har etablerat sig i unionen och säkerställa att EU och dess medlemsstater ger ett heltäckande och konsekvent skydd mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning inom viktiga områden som för närvarande inte omfattas av EU:s sekundärlagstiftning.

EU:s lagstiftare bör överväga att bredda begreppet diskriminering till att omfatta intersektionell diskriminering i befintlig och ny lagstiftning på området jämlikhet och icke-diskriminering. Detta skulle göra det möjligt för EU och medlemsstaterna att stärka det rättsliga skyddet mot intersektionell diskriminering, särskilt för kvinnor som utsätts för diskriminering på grund av en kombination av olika grunder till diskriminering.

ERKÄNNANDE AV POTENTIELLA NYA DISKRIMINERINGSMETODER

Under de senaste åren har användningen av algoritmer och artificiell intelligens (AI) ökat exponentiellt för beslutsfattande inom en rad olika samhällsområden. FRA har bland andra aktörer visat att användningen av algoritmer och artificiell intelligens kan ha stor inverkan på principen om likabehandling och icke-diskriminering. Detta betonades också av EU:s högnivåexpertgrupp för AI.

Kunskap om möjligheten till diskriminering vid användning av algoritmer och AI varierar dock avsevärt mellan användarna, och många är omedvetna om hur sådana system kan leda till och vidmakthålla eller till och med förstärka diskriminering, särskilt indirekt diskriminering. Sådan diskriminering förekommer när en skenbart neutral regel missgynnar en person eller en grupp som har samma egenskaper som andra personer, vilket konstateras i direktivet om likabehandling oavsett ras och direktivet om likabehandling i arbetslivet. Uppgifter från FRA – som grundar sig på byråns offentliggjorda forskning om AI – visar att utvecklare och användare av AI inom den offentliga och privata sektorn ofta inte i detalj, eller någonsin, bedömer huruvida de automatiserade system de använder är diskriminerande eller inte.

När det gäller att erkänna den viktiga utmaningen att använda AI på ett icke-diskriminerande sätt och att öka, inte minska, jämlikheten, skiljer sig internationella organisationer, EU:s och medlemsstaternas aktivitet i fråga om beslutsfattande och utarbetande av lagstiftning om AI, som också bör ta itu med behovet av icke-diskriminering. I sin *Vitbok om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende* ⁽⁴⁰⁾, som innehåller planer för ett eventuellt lagstiftningsförslag, underströk Europeiska kommissionen att AI medför flera risker, däribland diskriminering på grund av olika skyddade grunder. Detta framhölls också i **EU anti-racism action plan 2020–2025** (EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025).

Dessa initiativ och farhågor belyser risken för diskriminering vid användning av AI inom olika områden och behovet av ytterligare reglering. Det potentiella breda utnyttjandet av AI kan leda till diskriminering på livsområden och på grunder som går utöver dem som omfattas av EU:s befintliga sekundärrätt om antidiskriminering.

↑ FRA:s YTTRANDE 3

EU och dess medlemsstater bör i detalj bedöma effekterna av det ökade beroendet av algoritmer och AI i beslutsfattandet om likabehandling och icke-diskriminering och införa relevanta skyddsåtgärder för de grundläggande rättigheterna för att begränsa denna påverkan. Detta skulle bidra till att minska riskerna i samband med potentiella diskriminerande snedvridningar som byggs in i algoritmer och AI som används i beslutsfattandet.

I detta avseende bör EU också överväga att finansiera riktad forskning om diskriminering med hjälp av AI och algoritmer.

(40) Europeiska kommissionen (2020), **Vitbok om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende**.

UNDERLÅTENHET ATT RAPPORTERA OM DISKRIMINERING OCH BRISTANDE KUNSKAP OM RÄTTIGHETER

Uppgifter från FRA:s undersökningar visar att offer för diskriminering tenderar att inte rapportera incidenter som de upplever till någon myndighet eller något organ av flera skäl, bland annat att de inte vet vart de ska vända sig. Detta är fallet trots att det finns likabehandlingsorgan i alla medlemsstater, vilket krävs enligt artikel 13 i direktivet om likabehandling oavsett ras, där det också föreskrivs att dessa organ ska tillhandahålla "oberoende stöd till offer för diskriminering i deras klagomål om diskriminering" (41).

Resultaten från FRA:s undersökningar visar på en betydande grad av underrapportering av diskriminering i allmänhet, där likabehandlingsorgan i hela EU tar emot färre rapporter om diskriminering än andra platser där klagomål kan lämnas in. Detta visar att befintliga processer och system för rapportering av erfarenheter av diskriminering ofta är ineffektiva och inte alltid hjälper offer för diskriminering att söka prövning och tillgång till rättslig prövning.

Följande kan konstateras:

- Resultaten från alla FRA-undersökningar visar på låga nivåer av rapportering av diskrimineringsfall bland alla de befolkningsgrupper som undersöks (42).
- Låga rapporteringsnivåer är konsekvent över tiden, mellan länder och mellan de olika befolkningsgrupper som omfattas av FRA-undersökningarna – de genomsnittliga rapporteringsnivåerna för de olika befolkningsgrupperna är följande:
 - ★ 12 procent (2016 års EU-MIDIS II)
 - ★ 23 procent (2018 års andra undersökning om antisemitism)
 - ★ 11 procent (2019 års andra EU-undersökning om hbtj-personer)
 - ★ 10 procent (2019 års undersökning om grundläggande rättigheter)
 - ★ 21 procent (2019 års undersökning av romer och resande)
- Till följd av detta förblir fall av diskriminering till stor del osynliga för institutioner som har en rättslig skyldighet att bistå offer för diskriminering, inbegripet likabehandlingsorgan.
- Uppgifter från EU-MIDIS II 2016 visar att de flesta klagomålen gjordes till en arbetsgivare (36 procent), med omkring 13 procent av incidenterna rapporterade till fackföreningar och personalkommittéer, och ytterligare 17 procent rapporterades till polisen relaterade till besök på en nattklubb eller bar (43).
- Endast 4 procent av alla rapporter om diskriminering gjordes till ett likabehandlingsorgan, vilket är en oroväckande låg siffra.
- Även om den totala rapporteringen om diskriminering är låg är variationerna i de medlemsstater och grupper som undersöks uppenbara – offer för diskriminering med etnisk minoritet och invandrarbakgrund (inbegripet romer och resande) som bor i Finland, Nederländerna, Irland, Sverige och Danmark (länder som förtecknas i nummerordning) tenderar att rapportera diskrimineringsfall oftare än uppgiftslämnare i andra länder (44).

(41) Mer information om när likabehandlingsorgan inrättades i EU:s medlemsstater finns i Equinets "European directory of equality bodies" (den europeiska förteckningen över likabehandlingsorgan).

(42) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (erfarenheter av och uppfattningar om antisemitism – andra undersökningen om diskriminering av och hatbrott mot judar i EU), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey* (romer och resande i sex länder – undersökning om romer och resande), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbtj-personer – långt kvar till jämlikhet för hbtj-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2019), *Fundamental Rights Survey* (undersökning om grundläggande rättigheter).

(43) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 22.

(44) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 43, FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers*

Det låga eller stora antalet rapporterade fall av diskriminering i medlemsstaterna återspeglar inte nödvändigtvis diskrimineringens förekomst eller natur i dessa medlemsstater. I stället kan antalet rapporterade händelser fungera som en indikator på människors vilja att rapportera diskriminering, som påverkas av förtroendet för institutionerna och av medvetenheten om jämlikhetslagstiftning, jämlikhetsrättigheter och likabehandlingsorgan.

Ett stort antal rapporterade fall av diskriminering kan ibland tyda på att rapporteringssystemen fungerar, medan låga antal kan tyda på motsatsen. Dessutom behöver variationer i rapporteringsnivån mellan år inte nödvändigtvis tyda på variationer i förekomsten av diskriminering. I stället kan de återspegla förändringar i rapporteringssystemen, ökad vilja och förmåga bland offer och vittnen att rapportera händelser eller förbättrad kapacitet hos behöriga organ att hantera sådana händelser i enlighet med detta

Uppgifter från FRA:s undersökningar visar att de främsta orsakerna till utebliven rapportering omfattar följande:

- I alla FRA-undersökningar är den främsta orsaken till att man inte rapporterar ett diskrimineringsfall att ingenting skulle hända eller förändras till följd av rapporteringen. Detta specifika skäl nämndes av
 - ★ 52 procent av uppgiftslämnarna i den andra undersökningen om antisemitism som inte rapporterade det senaste diskrimineringsfallet ⁽⁴⁵⁾,
 - ★ 41 procent av offren för diskriminering i EU:s andra undersökning om hbtj-personer ⁽⁴⁶⁾,
 - ★ 35 procent av offren för diskriminering med en etnisk minoritet eller invandrarbakgrund i EU-MIDIS II ⁽⁴⁷⁾,
 - ★ mer än 36 procent av uppgiftslämnarna från befolkningen i allmänhet i undersökningen om de grundläggande rättigheterna som inte rapporterade det senast upplevda diskrimineringsfallet ⁽⁴⁸⁾.
- Andra ofta nämnda skäl till att inte rapportera är bland annat uppfattningen att diskriminering inte är lätt att bevisa och att händelsen kan vara för trivial eller inte värd att rapportera.

Som framgår av resultaten från FRA:s andra EU-undersökning om hbtj-personer finns det ytterligare skäl att inte rapportera händelser, enligt följande:

- ★ Övertygelsen att det inte är värt att rapportera diskriminering, eftersom det händer hela tiden (33 procent).
 - ★ Ovilja att avslöja att de identifierar sig som hbtj-personer (21 procent).
 - ★ Bristande förtroende för myndigheterna (21 procent).
 - ★ Anledning att befara att händelsen inte tas på allvar (23 procent).
 - ★ Okunskap om hur eller var man ska rapportera (15 procent).
 - ★ Känsla av att vara sårad, traumatiserad och alltför stressad för att aktivt hantera rapportering (13 procent) ⁽⁴⁹⁾.
- Dessa resultat pekar på varierande effektivitet hos befintliga lagar, strategier och organ som syftar till att motverka diskriminering och säkerställa jämlikhet för alla i medlemsstaterna. De föreslår också olika nivåer av medvetenhet om rättigheter bland de olika grupper som undersöks i de olika länderna. Uppgifter från FRA:s undersökningar visar att likabehandlingsorgan, i motsats till resultaten för befolkningen i allmänhet, till

Survey (romer och resande i sex länder – undersökning om romer och resande), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 31.

- (45) FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU* (erfarenheter och upplevelser av antisemitism – den andra undersökningen om diskriminering och hatbrott mot judar i EU), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 59.
- (46) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbtj-personer – långt kvar till jämlikhet för hbtj-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 37.
- (47) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 49.
- (48) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019* (Vad betyder grundläggande rättigheter för människor i EU? Undersökning om de grundläggande rättigheterna), Luxemburg, Publikationsbyrån.
- (49) FRA (2020), *EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbtj-personer – långt kvar till jämlikhet för hbtj-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 37.

stor del fortfarande är okända bland befolkningsgrupper som riskerar diskriminering, såsom etniska minoriteter eller invandrare. Dessutom varierar medvetenheten om antidiskrimineringslagstiftningen och eventuella prövningsmekanismer, inbegripet likabehandlingsorgan, kraftigt mellan de länder och grupper som undersöks.

- I genomsnitt är medvetenheten om att diskriminering är olaglig bland uppgiftslämnarna i EU-MIDIS II relativt hög (67 procent) ⁽⁵⁰⁾.
- I EU-MIDIS II-undersökningen är nivån på uppgiftslämnarnas medvetenhet om alla organisationer som erbjuder stöd eller rådgivning till offer för diskriminering, inbegripet likabehandlingsorgan, däremot mycket låg: 71 procent känner inte till någon sådan organisation och 62 procent känner inte igen namnet på något likabehandlingsorgan i sitt land ⁽⁵¹⁾.
- Medvetenheten om likabehandlingsorgan bland befolkningen i allmänhet är relativt hög, jämfört med etniska minoriteter eller första och andra generationens invandrare. I EU:s 27 medlemsstater (EU-27) är i genomsnitt tre av fem uppgiftslämnare (61 procent) i undersökningen om de grundläggande rättigheterna medvetna om minst ett likabehandlingsorgan i landet – vilket inbegriper medvetenheten om likabehandlingsorgan som omfattar ras, etniskt ursprung och kön som grund för diskriminering. Mer än hälften (52 procent) av alla uppgiftslämnare känner till ett likabehandlingsorgan som hanterar ras eller etniskt ursprung som en grund för diskriminering i sitt uppdrag ⁽⁵²⁾.
- Denna andel är dock lägre bland dem som inte är medborgare i undersökningslandet (34 procent) än hos dem som är medborgare (53 procent). Likaså har 45 procent av uppgiftslämnarna i undersökningen om de grundläggande rättigheterna som anser sig tillhöra en etnisk minoritet kännedom om ett likabehandlingsorgan som hanterar ras eller etniskt ursprung som en grund för diskriminering, jämfört med 53 procent av dem som inte anser sig tillhöra en etnisk minoritet ⁽⁵³⁾.
- Uppgifter från undersökningen om de grundläggande rättigheterna visar också att befolkningens kännedom om ett likabehandlingsorgan i EU-27 skiljer sig något beroende på funktionsnedsättning. Mer än hälften (55 procent) av uppgiftslämnarna som är avsevärt begränsade i sitt vardagsliv visar att de känner till ett likabehandlingsorgan, följt av 57 procent av de uppgiftslämnare som är begränsade men inte avsevärt och 63 procent av de uppgiftslämnare som inte är begränsade.
- Totalt sett och i olika FRA-undersökningar varierar uppgiftslämnarnas kännedom om ett likabehandlingsorgan med deras utbildningsnivå – uppgiftslämnare med lägre utbildningsnivå tenderar att ha mindre kännedom om sådana institutioner.
- Även om kännedomen om särskilda likabehandlingsorgan är högre (till exempel när det gäller befolkningen i allmänhet och hbtj-personer) ⁽⁵⁴⁾, stämmer detta inte överens med en betydligt högre rapporteringsnivå.
- Uppgifter från FRA om likabehandlingsorgan visar att organen i Tjeckien, Danmark, Irland, Lettland, Polen och Sverige befinner sig i den högre änden när det gäller personal och budgetstorlek i förhållande till ländernas befolkning, och 50 procent eller fler av de svarande i FRA:s EU-MIDIS II anger att de känner till likabehandlingsorgan i dessa länder (med en något lägre kännedom i Irland och Sverige på omkring 40 procent).

(50) FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results* (Europeiska unionens andra undersökning av minoriteter och diskriminering – huvudresultat), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 55.

(51) *Se not 51*, s. 51–53.

(52) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey* (Vad betyder grundläggande rättigheter för människor i EU? Undersökning om de grundläggande rättigheterna), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(53) *Se not 52*.

(54) FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019* (Vad betyder grundläggande rättigheter för människor i EU? Undersökning om grundläggande rättigheter 2019), Luxemburg, Publikationsbyrån, FRA (2020), *EU LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality* (EU:s andra undersökning om hbtj-personer – långt kvar till jämlikhet för hbtj-personer), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 35–37.

- Som en jämförelse visar FRA:s uppgifter att likabehandlingsorganen i Österrike, Bulgarien, Tyskland, Grekland, Ungern, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Rumänien, Slovenien och Spanien befinner sig i den nedre änden när det gäller personal och budgetstorlek i förhållande till ländernas befolkning, med 30 procent eller mindre av uppgiftslämnarna i FRA:s EU-MIDIS II som känner till likabehandlingsorganen i dessa länder.

Låg kännedom om likabehandlingsorgan undergräver den viktiga roll de bör spela för att ge stöd till offer för diskriminering. De tillgängliga uppgifterna bekräftar ett samband mellan de resurser som tilldelas likabehandlingsorgan (personal och budget) och kännedomen om dessa organ bland befolkningen. Detta tyder på att likabehandlingsorgan som är rättsligt och ekonomiskt starkare sannolikt kan spela en effektivare roll för att öka medvetenheten om rättigheterna för både potentiella offer för diskriminering och vittnen till sådana händelser. Detta skulle innebära deras kapacitet att genomföra riktade åtgärder för att nå ut till de personer eller grupper som löper störst risk för diskriminering.

Det är dock anmärkningsvärt att större medvetenhet om likabehandlingsorgan inte nödvändigtvis alltid sammanfaller med högre rapporteringsnivåer till dessa organ. Detta gäller även för vissa av de organ som befinner sig på den högre nivån när det gäller förhållandet mellan de mänskliga och ekonomiska resurserna och befolkningsstorleken i det land där de är etablerade.

EU och dess medlemsstater inledde konkreta insatser för att uppmuntra rapportering till relevanta organ och myndigheter på området hatbrott, vilket är en av de allvarigaste formerna av diskriminering⁽⁵⁵⁾. I mars 2021 godkände EU:s högnivågrupp för bekämpning av rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans en uppsättning centrala vägledande principer för att uppmuntra brottsoffer att rapportera hatbrott till brottsbekämpande myndigheter⁽⁵⁶⁾. Arbetsgruppen för hatbrottsregistrering, datainsamling och uppmuntran till rapportering utvecklade dessa principer genom verksamhet som underlättas av FRA.

Vissa aspekter av de viktigaste vägledande principerna för att uppmuntra rapportering av hatbrott är relevanta för att uppmuntra rapportering av diskriminering till likabehandlingsorgan. Så är fallet trots att mandatet för ett fåtal likabehandlingsorgan uttryckligen omfattar hatbrott, som vanligtvis behandlas enligt straffrättsliga bestämmelser.

Principerna 5, 6, 8 och 9 är särskilt intressanta när det gäller att uppmuntra rapportering till likabehandlingsorgan. Dessa principer avser i stort sett följande:

- Upprätta ett strukturellt och formaliserat samarbete mellan likabehandlingsorgan, polisorganisationer och organisationer i det civila samhället, inbegripet effektiva system för hänskjutanden.
- Inrätta tillgängliga rapporteringsvägar för brottsoffer och vittnen, såsom rapportering från tredje part.
- Tillhandahållande av skraddarsydd uppsökande verksamhet för personer som riskerar att drabbas av fördomsbaserad viktigmisering.

Offer för fördomsbaserade brott och trakasserier kan nå ut till likabehandlingsorgan och rapportera händelser som inte uppfyller kravet för att klassificeras som ett brott. Formaliserade och effektiva hänskjutningsprotokoll mellan de berörda myndigheterna, beroende på deras behörighet i ett visst fall, utgör ett viktigt steg för offer för diskriminering för att söka stöd, skydd och prövning. Detta interinstitutionella samarbete omfattar att öka medvetenheten om rättigheter och öka kunskapen om likabehandlingsorgan bland befolkningen i allmänhet och de som löper störst risk för diskriminering.

(55) FRA (2012), *Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights* (synliggöra hatbrotten i EU – erkänna offrens rättigheter) Luxemburg, Publikationsbyrå.

(56) Europeiska kommissionen, EU:s högnivågrupp för bekämpning av rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans, arbetsgruppen för registrering av hatbrott, datainsamling och uppmuntran till rapportering (2021), *Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities* (centrala vägledande principer för att uppmuntra rapportering av hatbrott – brottsbekämpande myndigheters och andra relevanta myndigheters roll), Luxemburg, Publikationsbyrå.

↑ FRA:s YTTRANDE 4

Europeiska kommissionen och EU:s medlemsstater bör överväga att utarbeta särskilda vägledande principer för att uppmuntra rapportering av diskriminering till likabehandlingsorgan inom ramen för verksamheten i högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald, och i nära samarbete med Equinet, likabehandlingsorgan och andra relevanta organisationer i det civila samhället.

När det gäller uppmuntran till rapportering bör EU och medlemsstaterna överväga att överföra lärdomar från verksamheter som underlättats av FRA om att uppmuntra rapportering av hatbrott inom EU:s högnivågrupp för bekämpning av rasism, främlingsfientlighet och andra former av intolerans för att främja rapportering av diskriminering till likabehandlingsorgan. De viktigaste vägledande principerna för att uppmuntra rapportering av hatbrott, som godkänts av högnivågruppen, skulle kunna anpassas till sammanhanget med rapportering av diskriminering till likabehandlingsorgan, särskilt när det gäller följande:

- Inrätta effektiva system för hänskjutanden mellan likabehandlingsorgan, polis och organisationer i det civila samhället.
- Tillhandahålla tillgängliga rapporteringskanaler, inbegripet tredjepartsrapportering.
- Tillhandahålla skraddarsydd uppsökande verksamhet för personer som riskerar att utsättas för diskriminering.

Medlemsstaterna bör öka sina insatser för att se till att likabehandlingsorganen har de medel som krävs för att öka medvetenheten om deras existens och ansvarsområden, särskilt bland befolkningsgrupper som riskerar diskriminering och bland befolkningen i allmänhet.

Europeiska kommissionen och medlemsstaterna bör främja oberoende forskning med grupper i den befolkning som påverkas mest av diskriminering för att undersöka de olika faktorer som kan påverka människors beslut om huruvida de ska rapportera till likabehandlingsorgan eller inte.

EU:s medlemsstater bör stärka insatserna för att öka medvetenheten om lagstiftning mot diskriminering och relevanta prövningsmekanismer, särskilt bland alla befolkningsgrupper som riskerar diskriminering, i enlighet med artikel 10 i direktivet om likabehandling oavsett ras och artikel 12 i direktivet om likabehandling i arbetslivet.

EU:s medlemsstater bör öka insatserna för att använda verktyg, såsom uppgifter om jämlikhet inom den offentliga sektorn och konsekvensbedömningar av jämlikhet, för att säkerställa genomförandet av principen om likabehandling.

UTVECKLINGEN AV LIKABEHANDLINGSORGANENS ROLL

Ett effektivt genomförande av befintlig lagstiftning kräver lämpliga strukturer och mekanismer för att öka respekten för lagen samt förtroende för organ som arbetar med att främja jämlikhet. I detta avseende är det avgörande att likabehandlingsorganen är effektiva.

I artikel 13 i direktivet om likabehandling oavsett ras föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall utse ett eller flera organ för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung. Dessa organ får utgöra en del av organ som på nationell nivå har till uppgift att tillvarata de mänskliga rättigheterna eller att ta till vara enskildas rättigheter."

Enligt direktivets bestämmelser bör dessa likabehandlingsorgans befogenheter inbegripa att på ett oberoende sätt bistå personer som utsatts för diskriminering genom att driva klagomål om diskriminering, genomföra oberoende undersökningar om diskriminering och offentliggöra oberoende rapporter och lämna rekommendationer i frågor som rör sådan diskriminering. Direktivet ger medlemsstaterna en bred marginal att inrätta likabehandlingsorgan enligt sina egna institutionella traditioner och arrangemang.

År 2018 offentliggjorde Europeiska kommissionen en rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan som fastställer tre områden där medlemsstaterna skulle kunna vidta åtgärder för att göra det möjligt för likabehandlingsorgan att fullt ut främja likabehandling och effektivt utföra de uppgifter som de tilldelats enligt EU-lagstiftningen. Dessa gäller deras mandat, deras oberoende och effektivitet samt hur de samarbetar och samordnar med varandra, offentliga myndigheter och andra organisationer.

Som Europeiska kommissionen noterar ⁽⁵⁷⁾ skiljer sig likabehandlingsorganens roll och ställning avsevärt mellan medlemsstaterna, med stor mångfald i deras struktur, grunderna för diskriminering och livsområden som omfattas av deras mandat, funktioner, oberoende samt de mänskliga, ekonomiska och tekniska resurser som står till deras förfogande. Bristen på enhetlighet mellan likabehandlingsorganen i medlemsstaterna leder till brister i skyddet mot diskriminering i EU. Detta bevis på att likabehandlingsorganen fortfarande skiljer sig åt – trots kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan, som syftade till att ta itu med några av dessa luckor, som antogs redan 2018 – bekräftar att det finns utrymme för att harmonisera likabehandlingsorganens roll och ställning i EU och stärka deras mandat.

Kommissionen tillkännagav vidare i EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 att den kommer att undersöka möjligheten att föreslå ny lagstiftning för att stärka likabehandlingsorganen senast 2022.

Equinet utvecklade två uppsättningar indikatorer som kan hjälpa EU och dess medlemsstater i arbetet att stärka likabehandlingsorganen.

Indikatorerna för mandat är inriktade på grunder för diskriminering och livsområden som omfattas av likabehandlingsorgan, deras natur och omfattning när det gäller att ge oberoende stöd till offer för diskriminering, deras beslutsbefogenheter, deras förmåga att genomföra undersökningar och forskning samt deras rådgivande funktion.

Indikatorerna för oberoende är inriktade på de rättsliga ramar som inrättar likabehandlingsorgan, deras förmåga att utföra sina uppgifter utan inblandning, den budget och de resurser som tilldelas likabehandlingsorgan samt utnämning och ansvarsskyldighet för likabehandlingsorganens ledning.

Likabehandlingsorganens viktiga roll för att genomföra principen om likabehandling framgår också av de roller som tilldelats likabehandlingsorganen i olika EU-initiativ: EU:s handlingsplan

(57) Europeiska kommissionen (2021), *Commission Staff Working Document – Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies* (kommissionens arbetsdokument – jämlikhetsorgan och genomförandet av kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan), SWD(2021) 63 final, Bryssel, 19 mars 2021.

mot rasism 2020–2025⁽⁵⁸⁾; EU:s strategi för offrens rättigheter⁽⁵⁹⁾; rådets rekommendation om jämlikhet, inkludering och delaktighet⁽⁶⁰⁾; förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för EU-medel för perioden 2021–2027 (förordningen om gemensamma bestämmelser)⁽⁶¹⁾ och förslaget till bindande åtgärder för insyn i lönesättningen⁽⁶²⁾. Vart och ett av dessa tilldelar likabehandlingsorganen aktiva roller som uppmanar organen att tilldela resurser så att de kan fullgöra dessa uppgifter på ett effektivt och oberoende sätt.

I förordningen om gemensamma bestämmelser föreskrivs närmare bestämt att likabehandlingsorgan ska delta i övervakningskommittéerna för EU-finansierade program. Dessa kommittéer kommer att ansvara för att undersöka om de EU-finansierade programmen uppfyller de villkor som krävs för att få tillgång till och använda EU-medel under hela programperioden.

↑ FRA:s YTTRANDE 5

EU:s medlemsstater bör se till att likabehandlingsorgan på ett effektivt sätt kan fullgöra sina uppgifter enligt direktivet om likabehandling oavsett ras, och när det gäller de roller som föreskrivs för dem i EU:s handlingsplan mot rasism, EU:s strategi för offrens rättigheter, rådets rekommendation om jämlikhet, inkludering och delaktighet, förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för EU-medel för perioden 2021–2027 och förslaget till bindande åtgärder för insyn i lönesättningen.

Detta innebär att likabehandlingsorgan ges tillräckligt breda mandat och tilldelas tillräckliga personalresurser samt finansiella och tekniska resurser för att de ska kunna utföra alla sina lagstadgade uppgifter på ett effektivt och oberoende sätt. I kommissionens rapport från 2021 om tillämpningen av direktiven om likabehandling av kvinnor och män på arbetsmarknaden betonas också denna nödvändighet.

Däruvid bör medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till kommissionens rekommendation (EU) 2018/951 från juni 2018 om standarder för jämlikhetsorgan. Detta inbegriper att göra det möjligt för likabehandlingsorgan att ta emot och hantera klagomål (inbegripet klagomål från tredje part) och bistå offer för diskriminering, offentliggöra oberoende rapporter och rekommendationer i alla frågor som rör diskriminering, samla in uppgifter genom oberoende undersökningar som bidrar till bevisbasen för övervakning av diskrimineringsnivåer och främja medvetenheten om förekomsten av likabehandlingsorgan bland de befolkningsgrupper som de har inrättats för.

Medlemsstaterna uppmanas att fullt ut genomföra de åtgärder som ingår i kommissionens rekommendation om standarder för jämlikhetsorgan, för att se till att dessa organ kan uppfylla sin enorma potential och främja likabehandling i praktiken.

Kommissionen uppmanas dessutom att senast 2022 föreslå ny lagstiftning för att stärka likabehandlingsorganen, i enlighet med EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025. Det ojämlika skydd mot diskriminering i hela EU som följer av mångfalden vid inrättandet av likabehandlingsorgan talar för en sådan lagstiftning, särskilt med tanke på att jämlikhet är en av unionens grundläggande värderingar.

(58) Europeiska kommissionen (2020), *A Union of equality – EU anti-racism action plan 2020–2025* (En jämlikhetsunion – EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025), COM(2020) 565 final, Bryssel, 18 september 2020.

(59) Europeiska kommissionen (2020), *EU strategy on victims' rights (2020–2025)* (EU:s strategi för offrens rättigheter) COM(2020) 258 final, Bryssel, 24 juni 2020.

(60) Europeiska unionens råd (2021), *Council Recommendation on Roma equality, inclusion and participation* (Rådets rekommendation om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet), Bryssel, 2 mars 2021.

(61) Europeiska kommissionen (2018), *Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering*, COM(2018) 375 final, Bryssel, 29 maj 2018.

(62) Europeiska kommissionen (2021), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om stärkt tillämpning av principen om lika lön för kvinnor och män för lika eller likvärdigt arbete tack vare insyn i lönesättningen och efterlevnadsmekanismer*, COM(2021) 93 final, Bryssel, 4 mars 2021.

Med tanke på de olika rättsliga traditionerna och systemen i medlemsstaterna uppmuntras ett fortsatt utbyte av praxis för att fastställa hur åtgärder som genomförs i ett land – för att stärka likabehandlingsorganen – kan överföras till ett annat. Medlemsstaterna kan begära bistånd från Europeiska kommissionen, FRA och Equinet för att underlätta ett sådant utbyte av praxis.

Medlemsstaterna uppmanas att tillämpa de indikatorer som tagits fram av Equinet för att mäta efterlevnaden av standarder för likabehandlingsorgan och att vidta åtgärder för att stärka dessa organ i överensstämmelse med detta.

EU bör se till att Equinet får tillräckliga personalresurser samt finansiella och tekniska resurser för att kunna vidareutveckla och säkerställa genomförandet av sina uppsättningar indikatorer, för att bistå Europeiska kommissionen, medlemsstaterna och likabehandlingsorganen med att övervaka det praktiska genomförandet av rekommendationen om standarder för likabehandlingsorgan. Detta skulle bidra till att stärka likabehandlingsorganen.

FRÄMJANDE AV INSAMLING OCH ANVÄNDNING AV JÄMLIKHETSUPPGIFTER, INBEGRIPET KORREKT TILLÄMPNING AV DEN ALLMÄNNA DATASKYDDSFÖRORDNINGEN

Enligt *European handbook on equality data* ⁽⁶³⁾ (europeiska handboken om jämlikhetsuppgifter), avses med jämlikhetsuppgifter all information som är användbar för att beskriva och analysera jämlikhetssituationen. Sådana uppgifter är nödvändiga för att informera om en evidensbaserad bedömning av tillämpningen av icke-diskrimineringspolitik på EU- och medlemsstatsnivå och för att ge befolkningsgrupper som riskerar diskriminering inflytande.

När sådan information samlas in regelbundet och systematiskt är den nödvändig för att hjälpa medlemsstaterna att bedöma om de uppfyller sina skyldigheter i fråga om mänskliga rättigheter. Det gör det också möjligt för beslutsfattare att övervaka tendenser i tillämpningen av lagstiftning, politik och åtgärder som EU och dess medlemsstater antar för att främja likabehandling. Därför uppmanar Europeiska revisionsrätten – i sin särskilda rapport från 2016 **EU policy initiatives and financial support for Roma integration** (EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd till integrering av romer) – kommissionen att samarbeta med medlemsstaterna för att utarbeta en gemensam metod och uppmantra medlemsstaterna att samla in statistiska uppgifter om etnicitet ⁽⁶⁴⁾. Som svar på detta samarbetade Europeiska kommissionen och FRA med nationella kontaktpunkter för romer i en arbetsgrupp som utarbetade en ram med indikatorer för romers jämlikhet, inkludering och delaktighet och fyllde i uppgifter. Detta är ett pågående arbete.

Hittills har få medlemsstater tillämpat omfattande system eller en samordnad strategi för insamling och användning av jämlikhetsuppgifter, i enlighet med *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (riktlinjerna för att förbättra insamlingen och användningen av jämlikhetsuppgifter) som Europeiska kommissionens högnivågrupp för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald godkände 2018 ⁽⁶⁵⁾. En särskild undergrupp för jämlikhetsuppgifter, som underlättas av FRA, utarbetade dessa riktlinjer för att ge konkreta riktlinjer om hur man kan förbättra insamlingen och användningen av jämlikhetsuppgifter på nationell nivå.

Vissa medlemsstater har börjat genomföra dessa riktlinjer som gäller de institutionella, strukturella och operativa aspekterna av insamlingen och användningen av jämlikhetsuppgifter. Ett **kompedium om lovande metoder** ⁽⁶⁶⁾ och ett diagnosverktyg för kartläggning kompletterar riktlinjerna.

Undergruppen för jämlikhetsuppgifter identifierade ett antal utmaningar när det gäller användning och insamling av jämlikhetsuppgifter som är gemensamma för många medlemsstater, inbegripet en obalans på grund av diskriminering och de livsområden för vilka uppgifter samlas in, bristande konsekvens och samstämmighet i definitionerna, klassificeringarna och kategoriseringarna, vilket påverkar jämlikhetsstatistikens jämförbarhet i och inom medlemsstaterna, otillräckliga samråd med berörda intressenter och berörda grupper när de utformar och genomför insamling av uppgifter, intermitterande insamling av uppgifter som inte möjliggör en analys av trender över tid; och den felaktiga tolkningen av ramverk för uppgiftsskydd, eftersom de relaterar till uppgifter om jämlikhet.

Denna brist på uppgifter innebär att EU och medlemsstaterna inte har den fullständiga bilden när de vill ta itu med miljontals människors erfarenheter i hela EU, som kännetecknas av diskriminering på olika grunder och inom olika livsområden. Dessutom hindrar den

(63) Europeiska kommissionen (2016), *European handbook on equality data* (europeiska handboken om jämlikhetsuppgifter), Luxemburg, Publikationsbyrån, s. 15.

(64) Europeiska revisionsrätten (2016), *EU policy initiatives and financial support for Roma integration: Significant progress made over the last decade, but additional efforts needed on the ground* (EU:s politiska initiativ och ekonomiska stöd till integrering av romer: stora framsteg har gjorts under det senaste årtiondet, men det krävs ytterligare ansträngningar på fältet), Luxemburg, Publikationsbyrån.

(65) Europeiska kommissionen, högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald, undergruppen för jämlikhetsuppgifter (2018), *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (riktlinjer för att förbättra insamlingen och användningen av jämlikhetsuppgifter) Bryssel, Europeiska kommissionen.

(66) FRA (2020), *Compendium of practices for equality data collection* (kompedium om praxis för insamling av uppgifter om jämlikhet).

resultaterande bristen på relevanta uppgifter EU och medlemsstaterna från att effektivt övervaka jämlikhetssituationen. Uppgifter om jämlikhet kan också bidra till att förbättra bedömningen av potentiell diskriminering och partiskhet när algoritmer och AI i allt högre grad används i beslutsfattandet.

Avsaknaden av robusta och systematiskt insamlade uppgifter om jämlikhet, i kombination med det mycket få antal diskrimineringsfall som de berörda myndigheterna, de behöriga organen och domstolarna har uppmärksammat på, ger en ofullständig bild av den faktiska diskrimineringen i EU. Såsom anges i riktlinje nr 1 om uppgifter om jämlikhet kan ett nationellt statistikkontor, likabehandlingsorgan eller forskningsinstitut kartlägga "befintliga källor till uppgifter om jämlikhet i medlemsstaterna [...] och fastställa en baslinje för en mer systematisk strategi för insamling av uppgifter om jämlikhet" ⁽⁶⁷⁾.

För att ta itu med de brister som identifierats genom en sådan kartläggning föreslås i riktlinje nr 2 om uppgifter om jämlikhet att relevanta myndigheter skulle kunna inrätta en interinstitutionell arbetsgrupp bestående av t.ex. "ministerier, nationella statistikkontor, likabehandlingsorgan, nationella människorättsinstitutioner, forskningsinstitutioner och forskarvärlden, samt andra relevanta aktörer och dataleverantörer såsom företrädare för relevanta lokala myndigheter, rättsväsendet, polisen osv." ⁽⁶⁸⁾

I sin **vägledning för insamling och uppdelning av uppgifter för att övervaka framstegen i målluppfyllandet i 2030-agendan för hållbar utveckling** från 2018 betonar Förenta nationernas högkommissariat för mänskliga rättigheter människorättsprincipen att "inte göra någon skada" ⁽⁶⁹⁾. Såsom erkänns i *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (riktlinjerna för att förbättra insamling och användning av jämlikhetsuppgifter) innebär "ingen skada" att ingen verksamhet med uppgiftsinsamling bör skapa eller förstärka befintlig diskriminering, partiskhet eller stereotyper och att de insamlade uppgifterna bör användas till förmån för de grupper som de beskriver och för samhället som helhet ⁽⁷⁰⁾.

(67) Europeiska kommissionen, högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald, undergruppen för jämlikhetsuppgifter (2018), *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (riktlinjer för att förbättra insamling och användning av jämlikhetsuppgifter) Bryssel, Europeiska kommissionen, s. 9.

(68) Se not 67, s. 10.

(69) Förenta nationernas högkommissariat för mänskliga rättigheter (2018), *A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development* (En strategi för uppgifter grundat på mänskliga rättigheter – Ingen lämnas utanför i 2030-agendan för hållbar utveckling) New York, Förenta nationerna.

(70) Europeiska kommissionen, högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald, undergruppen för jämlikhetsuppgifter (2018), *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (riktlinjer för att förbättra insamling och användning av jämlikhetsuppgifter) Bryssel, Europeiska kommissionen, s. 4.

↑ FRA:s YTTRANDE 6

EU:s medlemsstater bör säkerställa systematisk insamling av tillförlitliga, giltiga och jämförbara uppgifter om jämlikhet, uppdelade efter kön, ras och etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Medlemsstaterna bör samla in dessa uppgifter på de sätt som beskrivs nedan, på grundval av självidentifiering av dem som löper risk för diskriminering. Civilsamhällets organisationer som företräder dessa befolkningsgrupper bör bidra till att utveckla relevanta definitioner och indikatorer.

Medlemsstaterna bör använda sig av så många källor som möjligt av uppgifter om jämlikhet, inbegripet, på nationell nivå, tillsammans med uppgifter från FRA, befolkningsundersökningar, administrativa register, hushållsundersökningar och individuella undersökningar, undersökningar av brottsoffer, attitydundersökningar, uppgifter i klagomål och forskning från likabehandlingsorgan, situationstester, diversitetsövervakning av arbetsgivare och tjänsteleverantörer samt uppgifter som genereras genom kvalitativa forskningsstrategier, såsom fallstudier, djupgående intervjuer och expertintervjuer.

Medlemsstaterna bör stärka den regelbundna och omfattande insamlingen av uppgifter om jämlikhet genom sina nationella statistikinstitut och andra relevanta statliga organ. Detta inbegriper systematisk sammanställning av jämlikhetsstatistik baserad på folk- och hushållsundersökningar, administrativa register och officiella EU-omfattande undersökningar, såsom Europeiska unionens statistik över inkomst- och levnadsvillkor, arbetskraftsundersökningen och andra representativa undersökningar. För att göra det möjligt att övervaka resultaten av jämlikheten bör sådana uppgiftskällor i) omfatta underrepresenterade grupper som riskerar diskriminering och ii) omfatta information om erfarenheter av diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

För att utveckla strategier för att på lämpligt sätt fånga upp situationer där olika grunder för diskriminering korsar varandra eller agerar i kombination med varandra – det vill säga diskriminering på flera grunder och tvärsnittsdiskriminering – bör EU:s medlemsstater använda en omfattande uppsättning verktyg för insamling av uppgifter om jämlikhet, inbegripet storskaliga kvantitativa undersökningar som omfattar olika befolkningsgrupper och diskrimineringsgrunder, tillsammans med diskrimineringstester, vilket är en etablerad metod för att skapa objektiva belägg för diskriminering.

Medlemsstaterna bör öka ansträngningarna för en samordnad strategi för insamling av uppgifter om jämlikhet och använda sådana uppgifter som grund för att utveckla evidensbaserad politik för att främja jämlikhet och icke-diskriminering. I detta avseende bör medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till riktlinjerna för att förbättra insamlingen och användningen av uppgifter om jämlikhet som godkänts av EU:s högnivågrupp för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald. Medlemsstaterna uppmuntras att använda kartläggningsverktyget och de metoder som kompletterar dessa riktlinjer. EU:s institutioner och organ bör överväga att tillämpa dessa riktlinjer inom sina egna strukturer.

I enlighet med riktlinje nr 2 i riktlinjerna för att förbättra insamlingen och användningen av jämlikhetsuppgifter bör medlemsstaterna överväga att göra det möjligt för likabehandlingsorgan att främja interinstitutionellt samarbete vid insamling och användning av jämlikhetsuppgifter. Detta skulle kunna uppnås genom inrättande av strukturer (t.ex. en interinstitutionell arbetsgrupp) som möjliggör systematiskt och långsiktigt samarbete mellan relevanta enheter i ett visst land. De medlemsstater som ger likabehandlingsorgan en sådan samordningsfunktion bör se till att dessa organ får nödvändig kapacitet, sakkunskap och nödvändiga resurser.

INSAMLING AV JÄMLIKHETSUPPGIFTER INOM RAMEN FÖR DEN ALLMÄNNA DATASKYDDSFÖRORDNINGEN

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter – den allmänna dataskyddsförordningen – trädde i kraft den 25 maj 2018. Detta har utlöst reflektioner om hur man lagligen ska samla in och behandla särskilda kategorier av personuppgifter (artikel 9 i den allmänna dataskyddsförordningen), såsom sådana som rör en persons ras eller etniska ursprung, hälsa, religion eller övertygelse eller sexuella läggning. I *Guidelines on improving the collection and use of equality data* (riktlinjerna för att förbättra insamlingen och användningen av jämlikhetsuppgifter), som godkännts av högnivågruppen för icke-diskriminering, jämlikhet och mångfald, noteras till exempel att "dataskyddskraven [ibland] tolkas som ett förbud mot insamling av personuppgifter såsom en persons etniska ursprung, religion eller sexuella läggning" (71). I enlighet med artikel 9.2 j i den allmänna dataskyddsförordningen är behandling av särskilda kategorier av personuppgifter förbjuden, **såvida inte** "behandling är nödvändig för [...] statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen".

Medlemsstaterna kan därför samla in och behandla uppgifter om jämlikhet på grundval av särskilda kategorier av personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, statistiska ändamål samt vetenskapliga eller historiska forskningsändamål genom att säkerställa att den registrerade uttryckligen har gett sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för ett eller flera specificerade ändamål (artikel 9.2 a).

Dessutom klargörs i skäl 26 i den allmänna dataskyddsförordningen att principerna om uppgiftsskydd gäller särskilda kategorier av personuppgifter som rör en identifierad eller identifierbar fysisk person och inte bör tillämpas på anonyma uppgifter eller på anonyma personuppgifter på ett sådant sätt att den registrerade inte eller inte längre kan identifieras, såsom uppgifter som används för aggregerade statistiska ändamål för att identifiera och registrera tendenser till jämlikhet.

Europeiska datatillsynsmannen offentliggjorde ett **preliminärt yttrande om dataskydd och vetenskaplig forskning** för att ge rättssäkerhet om de villkor under vilka behandling av sådana uppgifter är tillåten och vilka skyddsåtgärder som måste finnas vid insamlingen av dem. Detta yttrande från Europeiska datatillsynsmannen är relevant för uppgiftsinsamlare och bearbetningsföretag, som omfattar forskningsinstitutioner, den akademiska världen, statliga organ på nationell och lokal nivå, likabehandlingsorgan, människorättsinstitutioner, EU-byråer och EU-organ (inbegripet FRA) och organisationer i det civila samhället.

(71) Se not 70, s. 7.

↑ FRA:s YTTRANDE 7

Den allmänna dataskyddsförordningen möjliggör insamling och behandling av särskilda kategorier av personuppgifter på vissa villkor, även för statistiska ändamål eller forskningsändamål (artikel 9.2 a, g och j).

Uppgiftsinsamlare och databehandlare i EU:s medlemsstater bör rådfråga sina nationella dataskyddsmyndigheter och få ytterligare vägledning från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) och Europeiska datatillsynsmannen om de skyddsåtgärder som måste tillämpas vid insamling och behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, inbegripet för vetenskaplig forskning (artikel 9.2 j i den allmänna dataskyddsförordningen). I detta sammanhang bör de ta vederbörlig hänsyn till **EDPS preliminary opinion on data protection and scientific research from 6 January 2020** (Europeiska datatillsynsmannens preliminära yttrande om dataskydd och vetenskaplig forskning från den 6 januari 2020) och den kommande vägledningen om dataskydd och vetenskaplig forskning från Europeiska dataskyddsstyrelsen.

All insamling och behandling av uppgifter om jämlikhet bör ske i full överensstämmelse med de principer och skyddsåtgärder som fastställs i den allmänna dataskyddsförordningen.



VI FRÄMJAR OCH SKYDDAR DINA GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER I EU —

Hela FRA:s yttrande 1/2021 av den 30 april 2021 finns på följande länk:

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

MER INFORMATION



FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike

Tfn +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights

 twitter.com/EURightsAgency

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



Europeiska unionens
publikationsbyrå