



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.1.2014
COM(2014) 2 final

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")

{SWD(2014) 5 final}

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")

1. INLEDNING

Skydd mot diskriminering är ett av de områden där EU:s lagstiftning kommer i nära beröring med människors dagliga liv i EU. Den heltäckande ram som tillhandahålls av EU:s två direktiv mot diskriminering¹ har format de europeiska lagarna mot diskriminering i över tio år. Vissa medlemsstater hade nästintill ingen lagstiftning på området före införlivandet av de två direktiven, och med direktiven infördes nya komponenter i samtliga medlemsstaters lagstiftning, såsom skydd mot åldersdiskriminering.

Direktiven mot diskriminering:

- förbjuder diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung (direktiv 2000/43/EG) och religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (direktiv 2000/78/EG);
- ger skydd inom flera olika centrala områden i livet: anställning och yrkesutbildning (båda direktiven); utbildning, social trygghet och hälso- och sjukvård, samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, inklusive bostäder (direktiv 2000/43/EG);
- förbjuder olika former av diskriminering: direkt och indirekt diskriminering, trakasserier, föreskrift att diskriminera och repressalier;
- ålägger medlemsstaterna att sörja för effektiva sanktioner och rättsmedel.

De första genomföranderapporterna antogs 2006² respektive 2008³. Med tanke på att det måste rapporteras regelbundet om båda direktiven mot diskriminering⁴ är det aktuella dokumentet en gemensam rapport eftersom regleringsstrategin och innehållet i de flesta av bestämmelserna är identiska. Dessutom har de flesta medlemsstater införlivat de två direktiven i en enda nationell lag. De första rapporterna antogs när många medlemsstater precis hade införlivat direktiven mot diskriminering i sina nationella lagar och därför saknade erfarenhet av hur de skulle tillämpas.

Idag har alla 28 medlemsstater införlivat direktiven och dragit lärdom av deras tillämpning. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har genom sin rättspraxis även utvecklat tolkningen av direktiven. Denna rapport gör det möjligt att granska direktivens tillämpning,

¹ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT L 180, 19.7.2000, s. 22 och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT L 303, 2.12.2000, s. 16.

² KOM(2006) 643 slutlig, 30.10.2006 om direktiv 2000/43/EG.

³ KOM(2008) 225 slutlig, 2, 8.7.2008 om direktiv 2000/78/EG.

⁴ Artikel 17 i direktiv 2000/43/EG och artikel 19 i direktiv 2000/78/EG.

kartlägga EU-domstolens och de nationella domstolarnas tolkning och identifiera framtida utmaningar.⁵

I enlighet med direktiven⁶ försedde samtliga medlemsstater kommissionen med information som bidrog till denna rapport. Dessutom rådfrågade kommissionen de nationella organen för främjande av likabehandling⁷, Equinet (European Network of Equality Bodies), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, arbetsmarknadens parter⁸, organisationerna i det civila samhället⁹ samt det Europeiska nätverket för juridiska experter i fråga om icke-diskriminering¹⁰.

2. SITUATIONEN FÖR INFÖRLIVANDE OCH ÖVERTRÄDELSEFÖRFARANDEN

Båda direktiven har införlivats i nationella lagar i alla 28 medlemsstater¹¹ och kommissionen har kontrollerat att samtliga lagar överensstämmer med direktiven. Överträdelseförfaranden på grund av icke-överensstämmelse med båda direktiven inleddes mot 25 medlemsstater¹², främst mellan 2005 och 2007. Att många medlemsstater först hade problem med att införliva de två direktiven kan förklaras med att direktiven var nya vid den tiden. Vanliga problem rörde sig om definitionerna av direkt och indirekt diskriminering, trakasserier, repressalier, de berörda organisationernas rättsliga ställning, begränsningar av tillämpningsområdet och en alltför vid tolkning av de undantag som tillåts enligt direktiven. Nästan samtliga av dessa ”första generationens” överträdelsefall är nu avslutade efter att medlemsstaterna har anpassat lagstiftningen efter direktiven¹³. I ett fall ledde överträdelseförfaranden som inletts av kommissionen till ett beslut av EU-domstolen som fann att medlemsstaten hade underlåtit att

⁵ Enligt artikel 25 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) rapporterar kommissionen vart tredje år om tillämpningen av fördragets bestämmelser om ”icke-diskriminering och unionsmedborgarskap”, se COM(2013) 270, 8.5.2013 avseende rapporteringsperioden 2011-2013. Rapporten enligt artikel 25 hänvisar till den aktuella rapporten vad gäller icke-diskriminering i enlighet med artikel 19 i EUF-fördraget.

⁶ Artiklarna hänvisas till i fotnot 4.

⁷ Organen för främjande av likabehandling i Belgien, Danmark, Förenade kungariket, Sverige, Tyskland, Ungern och Österrike svarade var för sig.

⁸ Europeiskt centrum för offentliga företag (CEEP), Businesseurope, Europeiska fackliga samorganisationen (EFS), EUROCADRES och Europeiska sammanslutningen för hantverksföretag och små och medelstora företag (Union européenne de l’artisanat et des petites et moyennes entreprises, UEAPME).

⁹ EWL (European Women’s Lobby), Europeiska plattformen för sociala icke-statliga organisationer (den sociala plattformen), ENORB (European Network of Religion and Belief), Europeiska antirasistiska nätverket (European Network against Racism, ENAR), ILGA-Europe (International Lesbian and Gay Association), AGE-plattformen i Europa, Europeiska handikappforumet (EDF), Open Society, Amnesty International samt europeiskt centrum för romernas rättigheter (ERRC). Dessutom lämnade PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) och European Forum of Muslim Women in bidrag på eget initiativ.

¹⁰ Detta nätverk stödjer kommissionen inom området för lagar mot diskriminering.

¹¹ Direktiv 2000/43/EG måste införlivas till den 19 juli 2003 av EU-15, till den 1 maj 2004 av EU-10, till den 1 januari 2007 av Rumänien och Bulgarien och till den 1 juli 2013 av Kroatien. Direktiv 2000/78/EG måste införlivas till den 2 december 2003 av EU-15 och som ovan för de nya medlemsstaterna. Emellertid tillät direktiv 2000/78/EG upp till tre ytterligare år för att införliva bestämmelserna om ålder och funktionshinder.

¹² Det förekom inga förfaranden mot Luxemburg, och undersökning av det bulgariska och kroatiska införlivandet pågår fortfarande.

¹³ Överträdelseförfaranden på grund av icke-överensstämmelse pågår för närvarande mot Belgien och Rumänien (Belgien avseende båda direktiven, Rumänien avseende direktiv 2000/78/EG).

uppfylla sin skyldighet att korrekt genomföra direktiv 2000/78/EG avseende rimliga anpassningsåtgärder för anställda personer med funktionshinder¹⁴.

Kommissionen fortsätter att följa utvecklingen i medlemsstaterna och inleder vid behov överträdelseförfaranden¹⁵.

Kommissionen tar varje år emot ett antal klagomål över dessa direktiv (cirka 20-30 i genomsnitt), varav dock de flesta är enskilda diskrimineringsärenden som inte gäller inkorrekt införlivande eller tillämpning av direktiven och därför inte leder till överträdelseförfaranden. Ett mycket större antal klagomål hanteras på nationell nivå. Samtidigt som rättsmedlen för diskriminering i enskilda mål bara är tillgängliga enligt nationell lagstiftning och bara kan hävdas i nationella domstolar, är det kommissionens roll att granska huruvida klagomålen avslöjar att de berörda medlemsstaterna inkorrekt införlivat eller tillämpat direktiven. Tre klagomålsbaserade ärenden enligt direktiv 2000/78/EG är för närvarande avhängiga i överträdelseförfaranden¹⁶.

3. DIREKTIVENS GENOMFÖRANDE OCH TILLÄMPNING

Båda direktiven har införlivats i nationella lagar, men granskningen av nationella erfarenheter visar att det fortfarande finns utmaningar när det gäller deras genomförande och tillämpning.

Kommissionen, Equinet (European Network of Equality Bodies), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) samt enskilda medlemsstater har därför gett ut riktlinjer med relevans för de två direktivens tillämpning för att gripa sig an dessa utmaningar.¹⁷ Dessutom finansierar kommissionen utbildning för domare och andra rättstillämpare i syfte att främja en korrekt tillämpning av direktiven genom att öka deras kunskap om EU-lagstiftningen om likabehandling¹⁸.

3.1 Medvetenhet om rättigheter

I båda direktiven¹⁹ betonas vikten av informationsspridning för att säkerställa att de berörda personerna är medvetna om sina rättigheter till likabehandling. Alla europeiska medborgare,

¹⁴ Mål C-312/11 Kommissionen mot Italien, dom den 4 juli 2013.

¹⁵ Detta illustreras av senare tids överträdelseförfaranden mot två medlemsstater (Ungern gällande direktiv 2000/78/EG år 2012 och Finland gällande direktiv 2000/43/EG år 2013). Det första målet avser sänkning av den obligatoriska pensionsåldern för domare, åklagare och personer som innehar ämbetet notarius publicus; det senare målet avser kompetensbrist i det nationella organet för främjande av likabehandling enligt direktiv 2000/43/EG. EU-domstolen fann att Ungern hade underlåtit att uppfylla direktiv 2000/78/EG till följd av den signifikanta sänkningen av den obligatoriska pensionsåldern för domare, åklagare och personer som innehar ämbetet notarius publicus (mål C-286/12 Kommissionen mot Ungern, dom den 6 november 2012). Efter domen antog Ungern lag T-9598 den 11.3.2013 för att säkerställa överensstämmelse med direktivet och detta mål kunde avslutas den 20.11.2013.

¹⁶ Två fall gäller Grekland och diskriminerande åldersgränser i offentlig tjänst, ett fall gäller Tjeckien och otillräckligt skydd mot diskriminering för personer med funktionsnedsättning som söker anställning.

¹⁷ Kommissionens publikationer har förberetts av det Europeiska nätverket för juridiska experter i fråga om icke-diskriminering, se http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7, Equinet-rapporter på <http://www.equineteurope.org> och FRA-rapporter på <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Finansiering tillhandahålls genom Progress 2007–2013-programmet, Europaparlamentets och rådets beslut nr 1672/2006/EG av den 24 oktober 2006 om inrättande av ett gemenskapsprogram för sysselsättning och social solidaritet — Progress, EUT L 315 den 15.11.2006. Utbildningen anordnas för närvarande av Europeiska rättsakademien i Trier inom ramen för ett avtal med kommissionen, se <http://www.era.int>.

¹⁹ Artikel 10 i direktiv 2000/43/EG och artikel 12 i direktiv 2000/78/EG.

och inte bara minoritetsbefolkningar, tenderar att inte känna till sina rättigheter²⁰. Exempelvis känner människor inte alltid till att diskriminering i arbetslivet också är förbjudet när de söker jobb²¹. Många medlemsstater anser att en sådan bristande kännedom är en stor utmaning och har rapporterat hur de tar itu med frågan, till exempel genom dokument för information och vägledning, medvetandegörande kampanjer och informationsportaler, däribland för specifika målgrupper (minoriteter, ungdomar)²². Att inrikta sig både på dem som är mest riskutsatta och dem som är i stånd att begå överträdelser, såsom arbetsgivare, verkar vara en effektiv användning av resurser²³.

På sysselsättningsområdet har fackföreningar och arbetsmarknadens parter en central roll att spela för att öka både arbetstagarnas och arbetsgivarnas medvetenhet om kampen mot diskriminering²⁴. Många medlemsstater tillhandahåller även användbar praktisk vägledning om sina lagar mot diskriminering som också omfattar arbetsplatssituationer.²⁵

3.2 Brist på uppgifter om jämlikhet

Enligt direktiven är inte medlemsstaterna skyldiga att samla in uppgifter om jämlikhet²⁶. Men insamlingen och analysen av dessa data, som är en uppgift som åligger medlemsstaterna, bidrar till bekämpningen av diskriminering och främjar jämlikheten genom att ge belägg för befintlig diskriminering så att den blir synlig och möjlig att kvantifiera. Brist på uppgifter om jämlikhet gör det å andra sidan svårare att bedöma olika situationer och bevisa befintlig diskriminering²⁷. Detta gäller i synnerhet indirekt diskriminering, där statistiska fynd ofta spelar en avgörande roll för att bevisa de oönskade effekterna av en till synes neutral åtgärd för en specifik grupp. Den första rapporten om tillämpningen av direktiv 2000/43/EG väckte farhågor över att *”bristen på uppgifter om etniskt ursprung i de flesta medlemsstater kan [...] bli ett hinder för en ordentlig övervakning av tillämpningen av gemenskapslagstiftningen”*. Situationen är fortfarande väsentligen oförändrad och relevant för båda direktiven. Detta

²⁰ Enligt EU-MIDIS-undersökningen år 2010 utförd av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter uppgav endast 25 procent av de som svarade att de kände till lagstiftningen mot diskriminering som finns på: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

²¹ Platsannonser får inte innehålla några diskriminerande krav gällande exempelvis sökandenas ålder eller etniska ursprung. Vissa medlemsstater har experimenterat med att använda anonyma meritförteckningar i platsannonser för att undvika eventuella fördomar när kandidater väljs ut för en anställningsintervju, t.ex. det tyska pilotprojektet: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html

²² Till exempel Bulgarien, Irland, Italien, Polen, Rumänien, Slovakien och Spanien. Dessutom lämnade organ för främjande av likabehandling i Polen, Förenade kungariket och Österrike detaljerade uppgifter om detta. Flera medlemsstater nämner att finansiering av EU Progress har använts för projekt för att öka medvetenheten.

²³ Detta var också en av rekommendationerna från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) i dess yttrande från 1/2013 om de två direktiven, som finns på: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ I artiklarna 11 och 12 i direktiv 2000/43/EG och artiklarna 13 och 14 i direktiv 2000/78/EG betonas rollen för arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer för främjandet av likabehandling.

²⁵ T.ex. Förenade kungarikets online-vägledning från *Equality and Human Rights Commission* för arbetsgivare och arbetstagare, som finns på: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>

²⁶ Uppgifter om jämlikhet avser insamlade data om jämlikhet och diskriminering.

²⁷ Detta gäller inte endast data som rör de grunder som täcks av de två direktiven, utan även uppgifter beträffande kön. Om medlemsstater inte samlar in uppgifter beträffande kön, kommer de inte att kunna upptäcka om kvinnor snarare än män är offer för vissa typer av diskriminering.

problem har lyfts fram av många parter (de nationella organen för främjande av likabehandling²⁸, FRA, icke-statliga organisationer), och kommissionen delar deras farhågor.

De flesta medlemsstater godtar statistiska fynd som bevis för diskriminering och accepterar även situationstester²⁹ som bevis. Emellertid samlar många medlemsstater inte in uppgifter om jämlikhet eller samlar in dem på ett mycket begränsat sätt, genom att exempelvis anföra villkoren i dataskyddslagstiftningen som en anledning till att inte samla in uppgifter. Det bör betonas att EU:s lagstiftning, särskilt direktivet om skydd av uppgifter³⁰, inte hindrar medlemsstaterna från att samla in data för att sammanställa statistik, förutsatt att direktivens skyddsåtgärder respekteras³¹. Att på nationell nivå ge praktisk vägledning eller fastställa normer för insamling av uppgifter om jämlikhet är ett gott tillvägagångssätt som åtminstone verkar göra det möjligt att börja angripa detta problem³².

3.3 Låg rapportering

All tillgänglig information bekräftar att bara ett fåtal diskrimineringsfall anmäls. Detta gäller både inledande rapportering, till exempel till ett organ för främjande av likabehandling eller polisen, och att driva ett ärende genom domstolsförfaranden. För alla undersökta etniska grupper och invandrargrupper visar aktuella data att 82 procent av alla som utsatts för diskriminering inte anmälde vad de varit med om³³. De vanligast angivna orsakerna var tron att anmälan inte skulle få några följder, bristande kunskap om hur och till vem de ska klaga, och negativa erfarenheter av obehag, byråkrati eller förfarandets längd. Tvärt emot en del farhågor som framfördes före direktivens antagande är det tydligt att ingen påtaglig ökning har skett av domstolsförfaranden gällande diskriminering. Antalet anmälda fall är i allmänhet litet och beräknas utgöra bara en mindre del av de faktiska diskrimineringsärendena inom hela EU. I vissa medlemsstater kan antalet t.o.m. vara för lågt, eftersom fall av tydlig diskriminering inte anmäls och förs inför domstol. Detta visar att ytterligare ansträngningar behöver göras inom medvetandegörande insatser och anmälningar och för att förbättra tillgången till mekanismer för klagomål och till rättsväsende. Nationella organ för främjande av likabehandling kan spela en viktig roll³⁴ för att hjälpa till att göra klagomålsförfaranden mer ”kundvänliga” och göra det lättare för offren att anmäla diskriminering.

3.4 Tillgång till rättsväsendet

²⁸ Se även Equinet-rapporten *Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies*, December 2009, som finns på: <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Situationstester är en metod som hjälper till att påvisa diskriminering utifrån en parvis jämförelsetest, t.ex. matchad parvis testansökan för en ledig plats, med hjälp av en identisk ansökan som bara skiljer sig åt vad gäller ett särskilt kännetecken som undersöks (t.ex. ålder).

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31–50. Den kommande reformen av EU:s rättsliga ram som lagts fram av Europeiska kommissionen avseende skyddet av personuppgifter kommer inte att innebära någon förändring av detta.

³¹ Alla hänvisningar till uppgifter om jämlikhet i denna rapport bör förstås som anonyma data som insamlats i statistiskt syfte och som bevis utan att röja de berörda fysiska personernas identitet.

³² Tyskland, Irland, Frankrike, Kroatien och Ungern har t.ex. publicerat enkätundersökningar, rapporter eller manualer om insamling av uppgifter om jämlikhet.

³³ 2010 års EU-MIDIS-undersökning utförd av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, finns på <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Se 2012 års Equinet-rapport *Tackling the 'Known Unknown' How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications*, finns på: <http://www.equineteurope.org>.

Tillgång till ett effektivt och snabbt arbetande rättsväsende är av avgörande vikt för alla som utsätts för diskriminering. Hinder för tillgång till rättsväsendet är bland annat korta tidsgränser för att inleda en talan om diskriminering, rättegångens längd och kostnader, inräknat den potentiellt avskräckande effekten på offren genom ”förloraren betalar”-principen, samt begränsad tillgång till rättshjälp³⁵.

Bilaga I i denna rapport ger konkret vägledning om hur man lägger fram en talan om diskriminering, i avsikt att ge en lättfattlig och direkt förklaring av offrens rättigheter samt konkreta råd om hur ett diskrimineringsärende drivs.

3.5 Sanktioner och rättsmedel

De två direktiven harmoniserar inte sanktioner och rättsmedel i fråga om diskriminering men kräver att medlemsstaterna fastställer effektiva, proportionerliga och avväjande sanktioner samt säkerställer att det finns rättsliga förfaranden för att verkställa skyldigheter enligt dessa direktiv, som möjligen föregås av ett administrativt förfarande. De inledande problem som många medlemsstater råkade ut för i förhållande till det korrekta införlivandet av sanktionsreglerna³⁶ har nu tagits itu med och de lagstadgade sanktionerna är i allmänhet lämpliga. Det finns dock fortfarande potentiella anledningar till oro vad gäller tillgången till rättsmedel i praktiken och huruvida sanktioner som påförs i konkreta fall fullständigt överensstämmer med kraven i direktiven³⁷. De nationella domstolarna verkar tendera att tillämpa den lägre skalan av lagstadgade sanktioner och vad gäller nivå och mängd av tillerkänd ersättning³⁸. I ACCEPT-målet påpekade EU-domstolen att direktiv 2000/43/EG är ett hinder för nationella lagar enligt vilka sanktioner är rent symboliska och att det under vissa förhållanden skulle vara ett brott mot direktivet om det bara är möjligt att utfärda en varning i ett diskrimineringsärende³⁹. Mot bakgrund av dessa ärenden kommer kommissionen att noga övervaka de normer som tillämpas när sanktioner och rättsmedel används i medlemsstaterna.

3.6 Domstolarnas tolkning

EU-domstolen har i sin rättspraxis förtydligat tolkningen av de båda direktiven. De flesta ärenden gäller tolkningen av direktiv 2000/78/EG i fråga om åldersdiskriminering, och särskilt artikel 6.1, enligt vilken särbehandling baserad på ålder kan motiveras om det finns ett berättigat mål och sätten för att genomföra detta syfte är lämpliga och nödvändiga.

Rättspraxis kring diskriminering på grund av sexuell läggning, funktionshinder och ras eller etniskt ursprung är mindre utvecklad till följd av färre överlämnade fall. I de fall som avser

³⁵ Dessa begränsningar har fastställts i relevanta studier, t.ex. ”Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law”, 2011, som beställdes av Europeiska kommissionen, se: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf och rapporten från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) om ”Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality”, se: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Flera medlemsstater hade t.ex. felaktigt en övre gräns för ersättning vid diskrimineringsärenden.

³⁷ Studier angivna i fotnot 35 samt nationella rapporter av oberoende juridiska experter på antidiskrimineringsområdet, nationella organ för främjande av likabehandling och Equinet.

³⁸ T.ex. data insamlade av oberoende juridiska experter från alla medlemsstater, vilka har jämförts och sammanfattats i rapporten ”Developing Anti-Discrimination Law in Europe”, oktober 2012, se http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Mål C-81/12 Asociația Accept mot Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, dom den 25 mars 2013. EU-domstolen överlämnade till den nationella domstolen att bedöma huruvida detta var fallet.

dessas grunder har EU-domstolen hanterat grundläggande frågor såsom förbudet mot att en arbetsgivare gör allmänna tillkännagivanden att han/hon tänker diskriminera, definitionen av funktionshinder eller uteslutning av partner av samma kön från arbetsrelaterade förmåner avsedda för heterosexuella par. EU-domstolen har ännu inte haft möjlighet att uttala sig om diskriminering på grund av religion eller övertygelse.

Medlemsstaterna rapporterar varierande nivåer av nationell rättspraxis. I vissa medlemsstater har direktiven gett upphov till viktig rättspraxis⁴⁰ och ärenden hänvisas regelbundet till EU-domstolen⁴¹. Andra medlemsstater rapporterar ett lågt antal ärenden.⁴²

Bilaga II i denna rapport ger en översikt över EU-domstolens viktigaste rättspraxis och lyfter fram vissa intressanta ärenden som tagits upp av nationella domstolar.

4. ASPEKTER SOM DELAS AV BÅDA DIREKTIVEN

Trots vissa särdrag som är specifika för enskilda grunder för diskriminering⁴³ har de två direktiven liknande struktur och grundläggande begrepp (definitioner, positiv särbehandling, minimikrav, tillvaratagande av rättigheter, bevisbörda, spridning av information, dialog med arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer, sanktioner).

4.1 Indirekt diskriminering

Indirekt diskriminering äger rum när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar personer som har en viss egenskap jämfört med andra personer, om detta inte objektivt motiveras av ett berättigat mål och om medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. Begreppet indirekt diskriminering är sammansatt och många medlemsstater fann det först svårt att införliva det korrekt. Det är nu fastlagt i lag, men dess tillämpning i praktiken är fortfarande en utmaning. För att åskådliggöra problemet rapporterar vissa medlemsstater⁴⁴ att oro uttryckts över bristen på tydlighet eller förståelse av begreppet indirekt diskriminering vid nationella domstolar. Andra medlemsstater⁴⁵ påpekar att de ännu inte har någon rättspraxis som ger en tolkning av indirekt diskriminering.⁴⁶ Bilaga I i denna rapport ger exempel på typiska situationer av indirekt diskriminering.

4.2 Bevisbörda

⁴⁰ T.ex. Tyskland.

⁴¹ T.ex. Danmark och Tyskland.

⁴² Exempelvis rapporterar Estland att de estniska domstolarna under perioden 2007-2011 bara meddelade dom i tre ärenden gällande diskriminering i arbetslivet, och Finland rapporterar att det inte finns mycket rättspraxis gällande lagen mot diskriminering och att nästan inga diskrimineringsärenden har hörts vid de högre domstolarna. Lettland rapporterar inga brottsmål under perioden 2009-2012 och mellan 44 och 57 ärenden årligen som i stort sett gäller diskriminering och särbehandling. Malta svarar att det nästan inte finns någon rättspraxis.

⁴³ Såsom begreppet rimliga anpassningsåtgärder som bara gäller inom området för funktionshinder.

⁴⁴ T.ex. Irland och Danmark.

⁴⁵ T.ex. Estland, Slovenien och Finland.

⁴⁶ De nationella organen för främjande av likabehandling angav i sitt gemensamma bidrag ett särskilt behov av övervakning för att säkerställa en enhetlig tillämpning av indirekt diskriminering. Se ”Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives”, Equinet-rapport, maj 2013, se: <http://www.equineteurope.org>.

En central komponent som är nödvändig för att korrekt hantera talan om diskriminering är den omvända bevisbördan inför domstolarna eller andra behöriga myndigheter⁴⁷. Detta innebär att där en person som påstår sig vara utsatt för diskriminering kan lägga fram fakta av vilka det kan antas att diskriminering har skett, är det svaranden som ska bevisa att ingen diskriminering förekommit. Inledningsvis hade åtta medlemsstater problem med att korrekt införliva begreppet bevisbörda⁴⁸. Vissa medlemsstater⁴⁹ rapporterar att korrekt tillämpning av den omvända bevisbördan fortfarande är en utmaning och att den inte är tillräckligt välkänd vid de nationella domstolarna. Som exempel på hur detta problem kan bemötas rapporterar en medlemsstat att den överväger att låta omvänd bevisbörda ingå direkt i de civilprocessrättsliga reglerna (och inte bara i lagstiftningen om likabehandling)⁵⁰. Kommissionen främjar en korrekt tillämpning av begreppet genom att tillhandahålla utbildning för nationella domare och rättstillämpare⁵¹.

4.3 Positiv särbehandling

Direktiven medger uttryckligen men kräver inte av medlemsstaterna att de upprätthåller eller antar särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera för brister i samband med någon av de grunder som täcks av direktiven⁵². Positiv särbehandling måste per definition vara till nytta för målgrupperna. Nästan alla medlemsstater har vidtagit någon form av positiv särbehandling inom ramen för de två direktiven⁵³, exempelvis till fördel för personer med funktionshinder eller för romer⁵⁴.

4.4 Flerfaldig diskriminering

Direktiven innehåller ingen särskild bestämmelse om flerfaldig diskriminering, även kallat flera olika former av diskriminering, men båda hänvisar till faktumet att ”kvinnor ofta utsätts för flera olika former av diskriminering”⁵⁵. Dock medger direktiven redan att en kombination

⁴⁷ Detta gäller bara i civilrättsliga, och inte straffrättsliga, förfaranden.

⁴⁸ Cypern, Estland, Italien, Litauen, Malta, Rumänien, Tjeckien och Ungern.

⁴⁹ Belgien, Malta och Slovakien.

⁵⁰ Slovakien.

⁵¹ Se fotnot 18. En av de frågor som särskilt togs upp i utbildningen är bevisbördan i diskrimineringsärenden.

⁵² Artikel 5 i direktiv 2000/43/EG och artikel 7 i direktiv 2000/78/EG. De tillåter följande: ”I syfte att säkerställa full jämlikhet i praktiken får principen om likabehandling inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra att personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung missgynnas eller att kompensera för ett sådant missgynnande”, respektive religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

⁵³ Bara Litauen rapporterade att inga sådana åtgärder har antagits.

⁵⁴ Vad gäller positiv särbehandling för personer med funktionsnedsättning rapporterar medlemsstaterna målsättningar för att arbetsgivare vid offentliga sektorn ska anställa dem. Positiv särbehandling som rapporteras för romer är mer mångfacetterad, och består av fyra centrala sektorer av nationella strategier för romer (sysselsättning, bostäder, utbildning och hälso- och sjukvård). I rådets rekommendation om verkningsfulla åtgärder för integrering av romer i medlemsstaterna som antogs den 9 december 2013 (EUT-referens ännu inte tillgänglig), rådsdokument nr 16970/13 som finns på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf rekommenderas att medlemsstaterna ”i syfte att i praktiken främja romernas fulla jämställdhet vidtar verkningsfulla politiska åtgärder för att garantera likabehandling och respekt för grundläggande rättigheter, däribland lika tillgång till utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och bostäder” (punkt 1.1).

⁵⁵ Redogörelse 14 i direktiv 2000/43/EG och redogörelse 3 i direktiv 2000/78/EG. Båda direktiven hänvisar även till behovet att bedöma, i överensstämmelse med principen om jämställdhetsintegrering, effekten av åtgärder som utövas på kvinnor och män (artikel 17.2 i direktiv 2000/43/EG och direktiv 19.2 i direktiv 2000/78/EG). Många medlemsstater menade sig inte ha någon relevant

av två eller fler grunder för diskriminering kan angripas i samma situation även om problem kan uppstå till följd av skillnader i den skyddsnivå som fastställts för olika grunder enligt de två direktiven eftersom tillämpningsområdet för direktiv 2000/78/EG är begränsat till att gälla sysselsättningsärenden enbart. Kommissionen har försökt minska denna klyfta genom sitt förslag från 2008 om ett nytt direktiv⁵⁶.

4.5 Diskriminering på grund av anknytning, antagande och uppfattning

EU-domstolen har redan beslutat att under vissa omständigheter kan diskriminering på grund av funktionshinder innefatta diskriminering på grund av en klagandes anknytning till en person med funktionshinder, även om klaganden saknar funktionshinder⁵⁷. Detta resonemang verkar vara allmänt hållet och även tillämbart på de andra grunderna för diskriminering enligt de två direktiven.

I likhet med befintlig nationell rättspraxis⁵⁸ anser kommissionen att direktiven även förbjuder en situation där en person utsätts för direkt diskriminering på grund av felaktig uppfattning eller felaktigt antagande av skyddade egenskaper, till exempel om en platssökande inte väljs ut eftersom arbetsgivaren felaktigt tror att han/hon har ett visst etniskt ursprung eller är homosexuell.

4.6 Skydd för alla inom EU

De två direktiven tydliggör att förbudet mot diskriminering även gäller tredjelandsmedborgare men inte omfattar särbehandling på grund av nationalitet och inte påverkar tillämpningen av bestämmelser om villkor för inresa och bosättning⁵⁹. Detta är en viktig beståndsdel i direktiven och visar att förbudet mot diskriminering skyddar alla människor inom EU och inte enbart EU-medborgare. Tredjelandsmedborgare, inräknat statslösa personer⁶⁰, är ofta särskilt utsatta för diskriminering till följd av sin situation⁶¹. Vissa problem härrör dock inte direkt från lagstiftningen, utan från hur den relevanta lagstiftningen tillämpas ute på fältet. Lagstiftningen behöver även förenas med lämpliga politiska och finansiella åtgärder.⁶²

information i detta hänseende, men Frankrike, Irland, Nederländerna, Polen och Spanien tillhandahöll heltäckande information.

⁵⁶ Förslag till direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, KOM(2008) 426 slutlig.

⁵⁷ Mål C-303/06 Coleman, dom den 17 juli 2008, där domstolen slog fast att direktiv 2000/78/EG skyddade en moder till ett barn med funktionsnedsättning från trakasserier och diskriminering i arbetslivet, när problemen berodde på att modern behövde extra ledighet för att ta hand om sitt barn.

⁵⁸ Se bilaga II, punkt 2c.

⁵⁹ Artikel 3.2 i båda direktiven, redogörelse 13 i direktiv 2000/43/EG och redogörelse 12 i direktiv 2000/78/EG.

⁶⁰ En "tredjelandsmedborgare" definieras som en person som inte är medborgare i EU i den mening som avses i artikel 20.1 i EUF-fördraget, exempelvis i direktiv 2011/98/EU.

⁶¹ Exempel på direktiv som specifikt fastställer tredjelandsmedborgares rätt till likabehandling med medborgarna är: Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44), ändrat genom direktiv 2011/51/EU (EUT L 132, 19.5.2011, s.1) till att även omfatta personer som beviljats internationellt skydd och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/98/EU av den 13 december 2011 om ett enda ansökningsförfarande för ett kombinerat tillstånd för tredjelandsmedborgare att vistas och arbeta på en medlemsstats territorium och om en gemensam uppsättning rättigheter för arbetstagare från tredjeland som vistas lagligen i en medlemsstat (EUT L 343, 23.12.2011, s. 1). Detta senare hänvisar direkt till direktiv 2000/43/EG och 2000/78/EG i redogörelse 29.

⁶² De gemensamma grundprinciperna om integration ger en EU-ram för politiskt samarbete om integrering av tredjelandsmedborgare, däribland respekt för jämlikhet och icke-diskriminering, vilken har

Medlemsstaterna rapporterar att skydd mot diskriminering gäller alla personer i deras land på de grunder som är skyddade enligt de två direktiven. Vissa medlemsstater beskriver sina integrationsstrategier för migranter och medborgare i tredje land som ett förebyggande arbete mot diskriminering.

5. SPECIFIKA ASPEKTER SOM AVSER DIREKTIVET OM LIKABEHANDLING OAVSETT RAS (2000/43/EG)

5.1 Förbud mot diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung

I direktiv 2000/43/EG definieras inte begreppen ras eller etniskt ursprung. Det är istället medlemsstaterna som ska bestämma huruvida dessa begrepp ska definieras i deras nationella lagar⁶³. Vissa medlemsstater åberopar bara "etniskt ursprung" eller "etnicitet" och använder över huvud taget inte begreppet "ras" eller "rasmässigt ursprung" i sin nationella lagstiftning. Kommission ser i princip inga problem med detta tillvägagångssätt i samband med direktivets tillämpning så länge som det tydligt framgår att detta inte innebär någon begränsning av den nationella lagstiftningens tillämpningsområde jämfört med direktivet.

Det sker ibland en överlappning mellan ras eller etniskt ursprung och andra grunder, särskilt nationalitet, religion och språk. Direktiv 2000/43/EG täcker inte diskriminering på grund av nationalitet i sig (om inte särskiljning på grund av nationalitet eller språk visar sig vara indirekt diskriminering på grund av etniskt ursprung) och grunden religion är skyddad i sig enligt direktiv 2000/78/EG⁶⁴.

5.2 Direktivets materiella tillämpningsområde

Enligt artikel 3.1 h) är diskriminering förbjudet i fråga om "tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder". Direktivet gäller både den offentliga och privata sektorn, men vissa av medlemsstaternas åtgärder (t.ex. polisen) kan innebära utövande av offentlig myndighet utan att någon "tjänst" tillhandahålls inom betydelsen av detta begrepp i fördragen och i EU-domstolens rättspraxis.

Ett annat begrepp som ibland leder till frågor är hänvisningen till varor och tjänster som "tillgängliga för allmänheten". Villkoret "tillgängliga för allmänheten" verkar utesluta situationer där erbjudandet att tillhandahålla en viss vara eller tjänst inte har offentliggjorts (t.ex. genom annonsering i en tidning eller på en allmänt åtkomlig webbplats), utan bara annonserats för en begränsad krets av familjemedlemmar.

vidareutvecklats genom kommissionens meddelanden om integration, utbyte mellan medlemsstaterna och samråd med relevanta intressenter. Gemensamma grundprinciper för en politik för integration av invandrare i Europeiska unionen, antagen den 19 november 2004, handling 14615/04 och En gemensam agenda för integration, KOM(2005) 389 slutlig; Europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare, COM(2011) 455 final.

⁶³ Förenade kungariket anger en definition av "ras" i avsnitt 9.1 i 2010 års lag om jämställdhet (Equality Act 2010) (detta formuleras som "Race includes (a) colour; (b) nationality; (c) ethnic or national origins.") medan begreppet *ethnic or national origins* (etniskt eller nationellt ursprung) ingår i definitionen av "ras" och definieras inte vidare. Sverige anger en definition av "etnisk tillhörighet" som "nationellt eller etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande" i sin diskrimineringslag. Ett fåtal andra medlemsstater hänvisar till tolkningen i nationella förberedande lagstiftningsdokument, nationell rättspraxis eller internationella konventioner, särskilt den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, som också nämns i ingressen till direktivet.

⁶⁴ Equinet-rapporten *Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe* visar i en fallstudie bedömd av nationella organ för främjande av likabehandling hur svår gränsdragningen mellan olika grunder kan vara, se <http://www.equineteurope.org>.

5.3 Rollen för organ för främjande av likabehandling

Enligt direktivet är medlemsstaterna ålagda att inrätta ett eller flera organ med uppgift att oberoende assistera offren för diskriminering och utföra oberoende rapportering och undersökningar, vilket har utförts av samtliga medlemsstater⁶⁵. Denna skyldighet gäller endast grunden ras eller etniskt ursprung (samt kön enligt direktiven om jämställdhet mellan kvinnor och män⁶⁶), men inte grunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. I de flesta medlemsstater har det nationella organet för främjande av likabehandling dock mandat för alla dessa grunder⁶⁷, och i 15 medlemsstater dessutom mandat för grunder utöver de som täcks av EU:s lagstiftning (t.ex. nationalitet, språk, politisk uppfattning). I många medlemsstater har organet för främjande av likabehandling även vidare befogenheter än vad som krävs i direktivet eller behörighet bortom arbetslivet, såsom för grunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Det finns tydliga skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller dessa organs befogenheter och resurser och hur de är uppbyggda. Vissa organ för främjande av likabehandling har en rådgivande och främjande roll, medan andra närmast har domstolskompetens. Direktivet kräver att medlemsstaterna säkerställer att organen för främjande av likabehandling har de befogenheter och resurser som krävs för att effektivt utföra sina uppgifter, inräknat den avgörande komponenten att assistera offren för diskriminering. Till följd av det växande antalet farhågor i detta hänseende granskar kommissionen för närvarande mer allmänt hur medlemsstaterna efterlever kraven i detta direktiv (och direktiven om jämställdhet mellan kvinnor och män) när det gäller de nationella organen för främjande av likabehandling. I detta ingår att kontrollera att varje organ för främjande av likabehandling har de nödvändiga mandaten och befogenheterna, men också att varje organ faktiskt utför alla de uppgifter som är fastställda i direktivet⁶⁸.

5.4 Skydd för romerna enligt direktivet

Direktiv 2000/43/EG hanterar all diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung på ett heltäckande sätt. Romerna, som en särskilt stor och utsatt etnisk grupp, faller helt och hållet inom ramen för direktivet.

⁶⁵ Överträdelseförfaranden mot Belgien och Finland pågår dock vad gäller kompetensbrister i det eller de nationella organet/organen för främjande av likabehandling, men frågan förväntas snart få sin lösning i Belgien.

⁶⁶ 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 samt 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 (omarbetning), EUT L 204, 26.7.2006, s. 23.

⁶⁷ Alla utom Danmark, Italien, Malta, Portugal, Spanien och Finland. I Danmark har dock ”Ligebehandlingsnævnet”, som är ett oberoende administrativt organ för klagomål, behörighet över ett stort antal grunder, inräknat alla grunder i direktiv 2000/78/EG.

⁶⁸ Flera medlemsstater kontaktades under denna genomgång med begäran att de skulle lämna in belegg för assistans till offer för diskriminering och för rapportering och undersökningar som utförts. Hittills har överträdelseförfaranden inletts mot Finland (avseende frånvaron av ett behörigt organ för främjande av likabehandling på sysselsättningsområdet enligt direktiv 2000/43/EG).

Kommissionen har redan tagit itu med problem som direkt orsakats av nationella bestämmelser, också genom överträdelseförfaranden när så har behövts⁶⁹. Problem som är specifika för romerna härrör dock sällan direkt från lagstiftningen⁷⁰, utan vanligtvis från hur den relevanta lagstiftningen⁷¹ tillämpas ute på fältet. Detta lyfter fram behovet av att utvidga kommissionens granskning, där så är lämpligt, till nationell praxis som påverkar genomförandet av principen om likabehandling. Samtidigt som enskilda diskrimineringsfall måste bemötas enligt nationell lag och genom de nationella domstolarna, övervakar kommissionen systematiskt att medlemsstaterna efterlever direktivet i sin administrativa praxis.

Kommissionen erkänner att enbart lagstiftning inte räcker för att lösa romernas djupt rotade sociala utanförskap och de fördomar de fortfarande utsätts för. Lagstiftning behöver förenas med politiska och finansiella åtgärder. En central komponent i EU:s satsning för att bekämpa diskrimineringen av romerna var antagandet av en EU-ram för nationella strategier för integrering av romer fram till 2020.⁷² Denna har följts av kommissionens årliga övervakning av de nationella strategier som tagits fram av medlemsstaterna. De fyra kärnområdena i de nationella strategierna för romer (utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård och bostäder) ingår alla i direktivet. Att i praktiken uppnå full jämlikhet kan i vissa fall kräva positiv särbehandling specifikt för romer, i synnerhet inom de ovanstående fyra kärnområdena.

Samtidigt har kommissionen vidareutvecklat det rättsliga skyddet genom sitt förslag till en rådets rekommendation om romer som antogs av rådet den 9 december 2013⁷³. I förslaget främjas en stor mängd specifika åtgärder inom de fyra kärnområdena samt horisontella åtgärder för att förbättra situationen för det romska folket, där särskild vikt läggs vid behovet av att säkerställa ett effektivt genomförande av direktivet i praktiken, särskilt genom att uppmuntra medlemsstaterna att arbeta ytterligare för att säkra att nationella, regionala och lokala administrativa föreskrifter inte är diskriminerande eller leder till segregering⁷⁴. Denna rekommendation kommer att stärka effekten av skyddet mot diskriminering och främja proaktiva åtgärder.

EU-domstolen har ännu inte avgett dom i ärenden som är specifika för romer⁷⁵ men viss intressant rättspraxis kan påträffas på nationell nivå (se bilaga II).

⁶⁹ Exempelvis ifrågasatte kommissionen en bestämmelse i den rumänska lagstiftningen som verkade tillåta en särskild kategori av indirekt diskriminering på området för jordförvaltning och planering. Bestämmelsen var formulerad på ett neutralt sätt men verkade särskilt drabba romerna.

⁷⁰ När det gäller att avgöra om det finns diskriminerande lagstiftning eller åtgärder som är specifikt riktade mot romer, saknar det betydelse huruvida dessa uttryckligen hänvisar till romer eller använder en annan terminologi (t.ex. "nomader") om det tydligt framgår att åtgärderna är riktade mot romer.

⁷¹ Inte nödvändigtvis enbart lagstiftning om likabehandling utan även andra lagar som påverkar likabehandling inom de områden som nämns i direktivet (t.ex. lagstiftning om socialbostäder i relation till tillgång till bostäder).

⁷² KOM(2011) 173 slutlig den 5.4.2011.

⁷³ Rådsdokument nr 16970/13 som finns på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf (EUT-referens till rekommendationen finns ännu inte).

⁷⁴ Punkt 2.1 i rekommendationen.

⁷⁵ Mål C-394/11 Belov, det första diskrimineringsärendet specifikt för romer som hänskjutits till domstolen förklarades som "ej godtagbart" av domstolen den 31 januari 2013, eftersom det bulgariska organet för främjande av likabehandling (som hänsköt ärendet till domstolen) inte ansågs vara en domstol eller tribunal i den mening som avses i fördraget.

6. SPECIFIKA ASPEKTER SOM AVSER DIREKTIVET OM LIKABEHANDLING I ARBETSLIVET (2000/78/EG)

6.1 Ålder

Vid tiden för direktivets antagande var begreppet åldersdiskriminering i sysselsättning och arbete någonting nytt i många medlemsstater och krävde att arbetsgivarna ändrade inställning till åldersrelaterade frågor. Åldersdiskriminering mot äldre sysselsatta personer ökar i relevans genom de demografiska förändringarna i Europa som ligger till grund för den senaste åldersrelaterade lagstiftningen, såsom avskaffande av eller höjning av den obligatoriska pensionsåldern, negativa incitament för tidig pensionering och andra åtgärder för att behålla arbetstagarna på arbetsmarknaden.

Enligt artikel 6 i direktivet är särbehandling på grund av ålder motiverat i vissa situationer⁷⁶. Alla undantag måste dock objektivt och skäligt motiveras av ett berättigat mål, inräknat sysselsättningspolitik samt arbetsmarknads- och yrkesutbildningsmål, och medlen för att uppnå målet måste vara lämpliga och nödvändiga. Eftersom detta undantag ger medlemsstaterna avsevärd flexibilitet har det gett upphov till ett stort antal principavgöranden av EU-domstolen och nationella domstolar, vilket har lett till bättre insikt i villkoren för att tillåta särbehandling.

Till följd av den särskilda betydelsen och praktiska relevansen av detta område innehåller bilaga III i denna rapport en översikt över åldersrelaterade frågor⁷⁷.

6.2 Funktionshinder

EU-domstolen har redan meddelat vissa principdomar som grundar sig på funktionshinder. I *Chacon Navas*⁷⁸ definierade EU-domstolen begreppet funktionshinder och slog fast att sjukdom i sig inte ingår i begreppet. På senare tid i fallen *Ring and Skouboe Werge*⁷⁹ förtydligade dock EU-domstolen att det i begreppet funktionshinder under vissa förhållanden kan ingå tillstånd orsakade av obotliga eller behandlingsbara långvariga sjukdomar. EU-domstolen integrerade även begreppet funktionshinder i sin tolkning, i enlighet med vad som meddelats av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Konventionen är det första rättsligt bindande internationella instrumentet för mänskliga rättigheter i vilket EU har blivit part⁸⁰. EU är följaktligen bunden av konventionen inom gränserna för sin behörighet⁸¹ och direktiv 2000/78/EG måste, så långt som möjligt, tolkas på ett sätt som överensstämmer med konventionen⁸².

⁷⁶ Specifika villkor för yngre och äldre arbetstagare, fastställande av minimivillkor avseende ålder, yrkeserfarenhet eller anställningstid och fastställande av högsta åldersgräns för rekrytering.

⁷⁷ Baserat på bidrag från medlemsstater, relevanta intressenter och en rapport från kommissionen 2011 om *Age and Employment*, se: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Mål C-13/05 Chacon Navas, dom den 11 juli 2006.

⁷⁹ Förenade målen C-335/11 och C-337/11 Ring och Skouboe Werge, dom den 11 april 2013.

⁸⁰ Europeiska unionen undertecknade konventionen den 30 mars 2007 och den trädde i kraft för EU:s del den 22 januari 2011. EU:s första periodiska rapport om tillämpningen av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutses under 2014.

⁸¹ Dessa åskådliggörs i bilaga II till rådets beslut 2010/48/EG av den 26 november 2009 om ingående från Europeiska gemenskapens sida av Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, EUT L 23 av den 27.1.2010, s. 35.

⁸² Se stycken 28-32 i Ring och Skouboe Werge som nämns i ovanstående fotnot 79.

Arbetsgivarens tillhandahållande av rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionshinder⁸³ är en av direktivets kärnpunkter och kommissionen har rigoröst övervakat dess korrekta införlivande i nationella lagar. Ett antal medlemsstater hade inledningsvis problem med detta⁸⁴. EU-domstolen fann den 4 juli 2013⁸⁵ att en medlemsstat inte hade uppfyllt direktivet på grund av sin underlåtenhet att korrekt införliva bestämmelsen genom att inte ha inkluderat samtliga personer med funktionshinder, men alla övriga ärenden har nu avslutats.

6.3 Sexuell läggning

Förbudet mot diskriminering på grund av sexuell läggning var nytt för nästan samtliga medlemsstater när direktivet införlivades. Kommissionen var tvungen att inleda överträdelseförfaranden mot flera medlemsstater⁸⁶ till följd av bristande skydd för denna grund. Alla dessa ärenden har nu avslutats och samtliga medlemsstater ger det nödvändiga skyddet.

EU-domstolen har tolkat gränserna för grunden sexuell läggning i några principdomar såsom *Maruko* och *Römer*⁸⁷. I denna fann EU-domstolen att när nationell lag placerar personer av samma kön i en situation som är jämförbar med makar så hamnar nationella regler inom ramen för direktivet när de nekar livspartner av samma kön förmåner som utbetalas till makar. Det aktuella ACCEPT-målet⁸⁸ illustrerar de kvarstående utmaningarna på detta område och behovet av konstant vaksamhet vid verkställandet av diskrimineringsförbudet⁸⁹. Detta var ett fall där EU-domstolen fann att de offentliga uttalandena av ägaren till en professionell fotbollsklubb i Rumänien utgjorde ett brott mot direktiv 2000/78/EG när han påstod att han aldrig skulle värva en homosexuell spelare.

6.4 Religion eller övertygelse

Direktivet förbjuder diskriminering på grund av religion eller övertygelse på sysselsättningsområdet och tillhandahåller detta skydd åt alla personer som utövar någon form av religion eller övertygelse. Dock medger artikel 4.2 i direktivet ett undantag för kyrkor och andra religiösa eller trosbaserade organisationer i deras funktion som arbetsgivare. Dessa organisationer tillåts, under vissa förhållanden, att fastställa specifika krav baserade på de anställdas religion eller övertygelse. Sådan krav (s.k. ”yrkeskrav”) måste vara verkliga,

⁸³ Rimliga anpassningsåtgärder innebär att arbetsgivaren är skyldig att vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt för en person med funktionshinder att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, eller att genomgå utbildning, såvida sådana åtgärder inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.

⁸⁴ Belgien, Cypern, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien och Ungern.

⁸⁵ Italien. Mål C-312/11 Kommissionen mot Italien, dom den 4 juli 2013. Efter domen har Italien ändrat sin lagstiftning och ändringen undersöks för närvarande av kommissionen.

⁸⁶ Finland, Lettland, Polen, Slovakien, Förenade kungariket och Tjeckien.

⁸⁷ Mål C-267/06 *Maruko* mot *Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, dom den 1 april 2008 och C-147/08 *Römer* mot *Freie und Hansestadt Hamburg*, dom den 10 maj 2011.

⁸⁸ Mål C-81/12 *Asociația Accept* mot *Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, dom den 25 mars 2013.

⁸⁹ Se den aktuella EU-undersökningen utförd av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter av hbt-personers erfarenheter av diskriminering, våld och trakasserier publicerad i maj 2013, se: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results> och 2013 års Equinet-perspektiv ”Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people”, se www.equineteurope.org, som syftar till att öka arbetet av organen för främjande av likabehandling att främja jämlikhet för och kämpa mot diskriminering av hbt-personer.

legitima och nödvändiga och får inte baseras på andra kriterier (till exempel en arbetstagares sexuella läggning). Kommissionen har övervakat konsekvensen av nationella genomförandelagar med detta undantag, som måste ges en snäv tolkning eftersom det gäller ett specialfall. Inledningsvis hade sex medlemsstater⁹⁰ problem med att korrekt genomföra undantaget, men samtliga överträdelseförfaranden har nu avslutats.

7. SLUTSATSER OCH VÄGEN FRAMÅT

Fram till idag har alla medlemsstater vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att införliva de två direktiven i sina nationella lagstiftningar och att upprätta de förfaranden och organ som är oumbärliga för att genomföra dessa direktiv. Medlemsstaternas administrativa och rättsliga myndigheter, samt deras organ för främjande av likabehandling, står nu i främsta ledet för att systematiskt tillhandahålla ett fullständigt skydd åt alla individer ute på fältet. Europeiska kommissionen kommer att både noga övervaka genomförandet och stödja medlemsstaternas myndigheter i detta hänseende. Kommissionen kommer även att fortsätta sin övervakning i samband med dess årsrapport om tillämpningen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Nu är den främsta utmaningen att öka kännedomen om det redan befintliga skyddet och att se till att direktiven genomförs och tillämpas bättre i praktiken. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna och deras organ för främjande av likabehandling att samverka för att genomdriva direktivens hela potential när det gäller skydd av den grundläggande rätten till likabehandling i EU. Syftet med de tre bilagorna i denna rapport är att ge ett bidrag till dessa ansträngningar. Det räcker dock inte med enbart lagstiftning för att säkerställa fullständig jämlikhet, varför detta måste förenas med lämpliga politiska åtgärder. Finansiering av satsningar för att öka medvetenheten och utbildning är redan tillgänglig enligt EU:s program för sysselsättning och social solidaritet (Progress), men detta arbete behöver stärkas ännu mer av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna för att säkra påtagliga förbättringar i medvetenheten om rättigheter inom hela EU.

Att stärka de nationella organen för främjande av likabehandling som jämlikhetens väktare kan vara ett viktigt bidrag till att effektivare genomföra och tillämpa direktiven. Att öka effektiviteten för organen för främjande av likabehandling och låta dem uppnå sin fulla potential kan räcka för att främja likabehandling på ett sätt som är lättåtkomligt för alla i EU, liksom snabbare och billigare än verkställande åtgärder genom domstolarna för alla berörda parter (inräknat medlemsstaterna).

⁹⁰ Finland, Irland, Nederländerna, Slovenien, Förenade kungariket och Tyskland.