



Bruxelles, den 17.1.2014
COM(2014) 2 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Fælles beretning om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ("direktivet om racelighed") og af Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv ("direktivet om beskæftigelseslighed")

{SWD(2014) 5 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Fælles beretning om anvendelsen af Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse ("direktivet om racelighed") og af Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv ("direktivet om beskæftigelseslighed")

1. INDLEDNING

Beskyttelse mod diskrimination er et af de områder, hvor EU-lovgivningen har direkte indvirkning på EU-borgernes dagligliv. Den omfattende ramme, som EU's to antidiskriminationsdirektiver¹ giver, har nu gennem mere end et årti formet landskabet for den europæiske lovgivning om bekæmpelse af diskrimination. Nogle medlemsstater havde næsten ingen lovgivning på dette område inden gennemførelsen af de to direktiver, og med dem blev indført nye elementer, f.eks. beskyttelse mod forskelsbehandling på grund af alder, i alle medlemsstaters lovgivning.

Antidiskriminationsdirektiverne:

- forbyder forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse (direktiv 2000/43/EF) og religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (direktiv 2000/78/EF)
- sikrer beskyttelse på en række centrale områder af tilværelsen: beskæftigelse og erhvervsuddannelse (begge direktiver), uddannelse, social beskyttelse og sundhedspleje samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig (direktiv 2000/43/EF)
- forbyder forskellige former for diskrimination: direkte eller indirekte forskelsbehandling, chikane, instruktion om at forskelsbehandle en person og repressalier
- bestemmer, at medlemsstaterne skal indføre effektive sanktioner og retsmidler.

De første gennemførelsesberetninger blev vedtaget i henholdsvis 2006² og 2008³. Eftersom der regelmæssigt skal aflægges beretning om begge antidiskriminationsdirektiver⁴, er dette dokument en fælles beretning, fordi reguleringsstrategien og indholdet af de fleste bestemmelser er identisk. De fleste medlemsstater har desuden gennemført de to direktiver i én national lov. De første beretninger blev vedtaget på et tidspunkt, hvor mange medlemsstater først lige havde gennemført antidiskriminationsdirektiverne i deres nationale lovgivning og derfor ikke havde erfaringer med deres anvendelse.

¹ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22) og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).

² KOM(2006) 643 endelig af 30.10.2006, om direktiv 2000/43/EF.

³ KOM(2008) 225 endelig/2 af 8.7.2008, om direktiv 2000/78/EF.

⁴ Artikel 17 i direktiv 2000/43/EF og artikel 19 i direktiv 2000/78/EF.

I dag har alle 28 medlemsstater gennemført direktiverne og høstet erfaring med deres anvendelse. EU-Domstolen har også udviklet fortolkningen af direktiverne gennem sin retspraksis. Denne beretning repræsenterer en mulighed for at undersøge anvendelsen af direktiverne, skabe et overblik over EU-Domstolens og de nationale domstoles fortolkning og kortlægge fremtidige udfordringer⁵.

I overensstemmelse med direktiverne⁶ har alle medlemsstater bidraget med oplysninger til denne beretning. Kommissionen har desuden hørt nationale organer for ligebehandling⁷, Equinet (Det Europæiske Netværk af Ligebehandlingsorganer), Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, arbejdsmarkedets parter⁸, civilsamfundsorganisationer⁹ og European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field¹⁰.

2. STATUS FOR GENNEMFØRELSE OG OVERTRÆDELSESPROCEDURER

Begge direktiver er blevet gennemført i nationale love i alle 28 medlemsstater¹¹, og Kommissionen har kontrolleret, at alle disse love er i overensstemmelse med direktiverne. Der er indledt overtrædelsesprocedurer for manglende overensstemmelse med begge direktiver, primært i perioden 2005-2007, mod 25 medlemsstater¹². Mange medlemsstaters indledende problemer med gennemførelsen kan forklares ved, at mange af bestemmelserne i de to direktiver var nyskabende på daværende tidspunkt. Typiske problemer vedrørte definitionen af direkte og indirekte forskelsbehandling, chikane og repressalier, den juridiske status for interesseorganisationer, begrænsning af anvendelsesområdet og en for bred fortolkning af de undtagelser, der tillades i henhold til direktiverne. Næsten alle disse "førstegenerationsovertrædelsessager" er nu afsluttet, fordi medlemsstaterne har bragt deres lovgivning i overensstemmelse med direktiverne¹³. Overtrædelsesprocedurer indledt af Kommissionen havde i et tilfælde det resultat, at EU-Domstolen afgjorde, at den pågældende

⁵ I henhold til artikel 25 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) aflægger Kommissionen hvert tredje år rapport om anvendelsen af traktatens bestemmelser om "Ikkeforskelsbehandling og unionsborgerskab" (se COM(2013) 270 af 8.5.2013 for rapporteringsperioden 2011-2013). I artikel 25-rapporten henvises der til denne beretning, for så vidt angår ikkeforskelsbehandling i henhold til artikel 19 i TEUF.

⁶ Artikler omhandlet i fodnote 4.

⁷ Organerne for ligebehandling i Belgien, Danmark, Tyskland, Ungarn, Østrig, Sverige og Det Forenede Kongerige indgav separate svar.

⁸ De Offentlige Arbejdsgiveres Europæiske Organisation (CEEP), BusinessEurope, Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (EFS), EUROCADRES og Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME).

⁹ European Women's Lobby, Platform of European Social NGOs (Social Platform), European Network of Religion and Belief (ENORB), European Network against Racism (ENAR), ILGA-Europe, AGE Platform Europe, European Disability Forum (EDF), Open Society, Amnesty International og European Roma Rights Centre (ERRC). Desuden indgav Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) og European Forum of Muslim Women bidrag på eget initiativ. Dette net bistår Kommissionen i spørgsmål vedrørende antidiskriminationslovgivningen.

¹¹ Direktiv 2000/43/EF skulle gennemføres inden den 19. juli 2003 af EU-15, inden den 1. maj 2004 af EU-10, inden den 1. januar 2007 af Rumænien og Bulgarien og inden den 1. juli 2013 af Kroatien. Direktiv 2000/78/EF skulle gennemføres inden den 2. december 2003 af EU-15 og som ovenfor for de nye medlemsstater. Direktiv 2000/78/EF gav dog endnu tre år til at gennemføre bestemmelserne om forskelsbehandling på grund af alder og handicap.

¹² Der blev ikke indledt procedurer mod Luxembourg. Undersøgelsen af Bulgariens og Kroatiens gennemførelse er endnu ikke afsluttet.

¹³ Overtrædelsesprocedurer for manglende overensstemmelse mod Belgien (begge direktiver) og Rumænien (direktiv 2000/78/EF) verserer.

medlemsstat ikke havde overholdt sin forpligtelse til at gennemføre direktiv 2000/78/EF med hensyn til tilpasninger til personer med handicap i beskæftigelse i rimeligt omfang¹⁴.

Kommissionen overvåger fortsat udviklingen i medlemsstaterne og indleder i nødvendige tilfælde overtrædelsesprocedurer¹⁵.

Kommissionen modtager hvert år en række klager vedrørende disse direktiver (i gennemsnit ca. 20-30), men de fleste er individuelle sager vedrørende forskelsbehandling, som ikke vedrører ukorrekt gennemførelse eller anvendelse af direktiverne, og som derfor ikke fører til overtrædelsesprocedurer. Et langt større antal klager behandles på nationalt plan. Specifikke tilfælde af forskelsbehandling er alene omfattet af nationale retsmidler, men Kommissionen har til opgave at undersøge, om en klage afslører, at den pågældende medlemsstat ikke gennemfører og anvender direktiverne korrekt. Tre klagebaserede sager vedrørende direktiv 2000/78/EF verserer i øjeblikket som overtrædelsesprocedurer¹⁶.

3. GENNEMFØRELSE OG ANVENDELSE AF DIREKTIVERNE

Begge direktiver er blevet gennemført i national lovgivning, men undersøgelsen af de nationale erfaringer viser, at deres gennemførelse og anvendelse stadig skaber udfordringer for medlemsstaterne.

Kommissionen, Equinet, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) og enkelte medlemsstater har derfor alle offentliggjort retningslinjer for anvendelsen af de to direktiver for at imødegå disse udfordringer¹⁷. Kommissionen yder desuden tilskud til uddannelse af dommere og andre praktiserende jurister med henblik på at fremme korrekt anvendelse af direktiverne ved at forbedre deres kendskab til EU's lovgivning om ligebehandling¹⁸.

3.1 Bevidsthed om rettighed

¹⁴ Sag C-312/11, *Kommissionen mod Italien*, dom af 4. juli 2013.

¹⁵ Det ses af de nylige overtrædelsesprocedurer mod to medlemsstater (Ungarn vedrørende direktiv 2000/78/EF i 2012 og Finland vedrørende direktiv 2000/43/EF i 2013). Førstnævnte sag vedrører nedsættelsen af den obligatoriske pensionsalder for dommere, offentlige anklagere og notarer. Sidstnævnte vedrører det nationale ligebehandlingsorgans manglende kompetencer i forhold til direktiv 2000/43/EF. EU-Domstolen fandt, at Ungarn ikke overholdt direktiv 2000/78/EF som følge af den betydelige nedsættelse af den aldersgrænse, der fører til det obligatoriske erhvervsophør for dommere, offentlige anklagere og notarer (sag C-286/12, *Kommissionen mod Ungarn*, dom af 6. november 2012). Efter dommen vedtog Ungarn lov T-9598 den 11. marts 2013 for at sikre overensstemmelse med direktivet, og sagen blev afsluttet den 20. november 2013.

¹⁶ To sager vedrører Grækenland og diskriminerende aldersgrænser inden for offentlige tjenester, og en sag vedrører Tjekkiet og utilstrækkelig beskyttelse mod forskelsbehandling af personer med handicap, der søger beskæftigelse.

¹⁷ Kommissionens publikationer er udarbejdet af European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field og findes på http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7. Equinet-rapporter findes på <http://www.equineteurope.org>, og FRA-rapporter findes på <http://fra.europa.eu>.

¹⁸ Finansiering ydes under programmet "Progress 2007-13", jf. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1672/2006/EF af 24. oktober 2006 om et fællesskabsprogram for beskæftigelse og social solidaritet — Progress, EUT L 315 af 15.11.2006. Uddannelsen tilrettelægges i øjeblikket af Academy of European Law i Trier på grundlag af en kontrakt med Kommissionen (se <http://www.era.int>).

I begge direktiver¹⁹ understreges betydningen af formidling af information, så det sikres, at alle berørte personer har kendskab til deres ret til ligebehandling. Alle europæere, ikke kun mindretalsgrupper, er ofte ikke bevidste om deres rettigheder²⁰. Mange mennesker ved f.eks. ikke, at forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse er forbudt, allerede i forbindelse med ansøgning om et job²¹. Mange medlemsstater betragter denne manglende bevidsthed som en stor udfordring og har indberettet, hvordan de håndterer problemet, f.eks. via informations- og vejledningsdokumenter, oplysningskampagner og informationsportaler, herunder for bestemte målgrupper (minoriteter, unge osv.)²². Måltætning mod udsatte personer og personer, der kan overtræde bestemmelserne, som f.eks. arbejdsgivere, sikrer tilsyneladende effektiv udnyttelse af ressourcerne²³.

På beskæftigelsesområdet spiller fagforeningerne og arbejdsmarkedets parter en vigtig rolle med hensyn til at øge bevidstheden om bekæmpelse af forskelsbehandling blandt både arbejdstagere og arbejdsgivere²⁴. Mange medlemsstater har også udarbejdet nyttig praktisk vejledning om anvendelsen af antidiskriminationslovgivningen på arbejdspladsen.²⁵

3.2 Manglende data om lighed

Direktiverne kræver ikke, at medlemsstaterne indsamler data om lighed²⁶. Indsamling og analyse af sådanne data, en opgave, som medlemsstaterne er ansvarlige for, medvirker dog til at bekæmpe forskelsbehandling og fremme ligebehandling, fordi man derved dokumenterer eksisterende forskelsbehandling, gør den synlig og sætter tal på den. Når der ikke foreligger data om lighed, er det vanskeligt at vurdere situationer og bevise eksistensen af forskelsbehandling²⁷. Dette vedrører navnlig indirekte forskelsbehandling, hvor statistiske beviser ofte spiller en afgørende rolle for at bevise de negative konsekvenser for en bestemt gruppe af en tilsyneladende neutral foranstaltning. I sin første beretning om anvendelsen af direktiv 2000/43/EF udtrykte Kommissionen bekymring for, at "det meget lave antal etniske

¹⁹ Artikel 10 i direktiv 2000/43/EF og artikel 12 i direktiv 2000/78/EF.

²⁰ I EU-MIDIS-undersøgelsen, som blev gennemført af FRA i 2010, udtalte kun 25 % af respondenterne, at de havde kendskab til antidiskriminationslovgivningen, som findes på: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

²¹ Stillingsannoncer må ikke indeholde diskriminerende krav vedrørende f.eks. ansøgnernes alder eller etniske oprindelse. Nogle medlemsstater har forsøgsvis anvendt anonyme cv'er i jobansøgninger for at undgå fordomme ved udvælgelsen af kandidater til jobsamtaler, f.eks. det tyske pilotprojekt: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/anonymisierte_bewerbungen/anonymisierte_bewerbungen_node.html.

²² F.eks. Bulgarien, Irland, Italien, Polen, Rumænien, Slovakiet og Spanien. Organer for ligebehandling i Østrig, Det Forenede Kongerige og Polen har ligeledes fremlagt detaljerede oplysninger i denne henseende. Flere medlemsstater nævner, at EU's finansiering under Progress er blevet anvendt til oplysningskampagner.

²³ Dette var også en af FRA's anbefalinger i udtalelse 1/2013 om de to direktiver, som findes på: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2013/fra-opinion-situation-equality-european-union-10-years-initial-implementation-equality>.

²⁴ Artikel 11 og 12 i direktiv 2000/43/EF og artikel 13 og 14 i direktiv 2000/78/EF fremhæver den rolle, som arbejdsmarkedets parter og ikke-statslige organisationer spiller i indsatsen for at fremme ligebehandling.

²⁵ F.eks. onlinevejledningen til arbejdsgivere og arbejdstagere udarbejdet af den britiske Equality and Human Rights Commission, som findes på: <http://www.equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/>.

²⁶ Data om lighed henviser til indsamlede data om lighed og forskelsbehandling.

²⁷ Dette gælder ikke kun data vedrørende de grunde, der er omhandlet i de to direktiver, men også data vedrørende køn. Hvis medlemsstater ikke indsamler data vedrørende køn, kan de ikke registrere, om kvinder i højere grad end mænd udsættes for bestemte typer forskelsbehandling.

data i de fleste medlemsstater kan udgøre en hindring for en ordentlig overvågning af fællesskabslovgivningens anvendelse". Denne situation er grundlæggende uændret og er relevant for begge direktiver. Dette problem nævnes af mange respondenter (nationale ligebehandlingsorganer²⁸, FRA og ngo'er), og Kommissionen deler deres bekymringer.

De fleste medlemsstater accepterer statistiske oplysninger som dokumentation for forskelsbehandling og anerkender også "Situation Testing"²⁹ som bevis. Mange medlemsstater indsamler dog ikke data om lighed eller indsamler dem kun i meget begrænset omfang og henviser f.eks. til loven om databeskyttelse som en grund til ikke at indsamle data. Det skal understreges, at EU-lovgivningen, specifikt databeskyttelsesdirektivet³⁰, ikke forhindrer medlemsstaterne i at indsamle data til statistiske formål, såfremt de overholder de garantier, der er anført i dette direktiv³¹. Fremlæggelse af praktisk vejledning eller fastlæggelse af standarder for indsamling af data om lighed på nationalt plan er en god praksis, der i hvert fald udgør et udgangspunkt for håndteringen af dette problem³².

3.3 Utilstrækkelig rapportering

Alle tilgængelige oplysninger bekræfter, at kun få tilfælde af forskelsbehandling indberettes. Dette gælder for både indledende indberetning, f.eks. til et ligebehandlingsorgan eller politiet, og for retsforfølgelse af en sag. I henhold til data fra en nylig undersøgelse på tværs af etniske mindretal og indvandrergrupper indberettede 82 % af de diskriminerede ikke deres oplevelse³³. De almindeligste årsager var, at de troede, at deres indberetning ikke ville hjælpe, manglende viden om, hvordan og hvem de skulle klage til, og negative erfaringer, såsom gener, bureaukrati eller varighed af processen. Der var bekymring for, at der ville ske en markant stigning i antallet af retssager vedrørende forskelsbehandling, som blev fremsat inden vedtagelsen af direktiverne, men det har ikke været tilfældet. Der indberettes kun få sager, og det vurderes, at de kun udgør en lille procentdel af de faktiske tilfælde af forskelsbehandling i EU. I nogle medlemsstater kan tallene også være for lave, fordi tilfælde af klar forskelsbehandling ikke indberettes og bringes for domstolen. Dette fremhæver behovet for yderligere bevidstgørelse og indberetning og for at forbedre adgangen til klage og domstolsprøvelse. Nationale organer for ligebehandling kan spille en vigtig rolle³⁴ i indsatsen for at gøre klageprocesserne mere "kundevenlige" og gøre det lettere for ofre at indberette forskelsbehandling.

²⁸ Se også Equinet-rapporten "Statistics on Discrimination and Database on Complaints. A contribution from national equality bodies", december 2009, som findes på <http://www.equineteurope.org>.

²⁹ Situation Testing er en metode, der belyser forskelsbehandling ved at sammenligne par, f.eks. testansøgninger om en ledig stilling fra matchede par, hvor man bruger en identisk ansøgning, der kun adskiller sig på det punkt, der undersøges (f.eks. alder).

³⁰ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31-50) Den kommende reform af EU's retlige ramme for beskyttelsen af personoplysninger, som Kommissionen har fremlagt, vil ikke omfatte ændringer i denne henseende.

³¹ Alle referencer til data om lighed i denne beretning skal opfattes som anonyme data til statistiske og dokumentationsmæssige formål og omfatter ikke identifikation af de berørte fysiske personer.

³² Tyskland, Irland, Frankrig, Kroatien og Ungarn har f.eks. offentliggjort undersøgelser, rapporter eller håndbøger om indsamling af data om lighed.

³³ EU-MIDIS-undersøgelse fra 2010 gennemført af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, som findes på <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁴ Se Equinet-rapporten fra 2012: "Tackling the 'Known Unknown' How Equality Bodies Can Address Under-Reporting of Discrimination through Communications", som findes på: <http://www.equineteurope.org>.

3.4 Adgang til klage og domstolsprøvelse

Adgang til effektiv og hurtig domstolsprøvelse er af grundlæggende betydning for ofre for forskelsbehandling. Hindringerne for adgang til domstolsprøvelse omfatter korte tidsfrister for fremsættelse af påstande om forskelsbehandling, retssagers varighed og omkostninger, herunder den afskrækkende virkning, som "taberen betaler"-princippet kan have på ofrene, og den begrænsede adgang til retshjælp³⁵.

I bilag I til denne beretning gives der konkret vejledning i, hvordan en påstand om forskelsbehandling fremsættes, hvor der gøres rede for ofrenes rettigheder i et enkelt sprog og format, og som indeholder konkrete råd om, hvordan en sag om forskelsbehandling føres.

3.5 Sanktioner og retsmidler

De to direktiver harmoniserer ikke sanktioner og retsmidler i forbindelse med forskelsbehandling, men kræver, at medlemsstaterne fastsætter effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og sikrer mulighed for at klage til retslige instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til disse direktiver, eventuelt efter gennemførelse af en administrativ procedure. De problemer, som mange medlemsstater indledningsvis havde i forbindelse med korrekt gennemførelse af reglerne vedrørende sanktioner³⁶, er nu løst, og de sanktioner, der fastsættes i medlemsstaternes love, er nu generelt hensigtsmæssige. Der kan dog stadig være grund til bekymring, navnlig med hensyn til adgangen til retsmidler i praksis, ligesom det ikke er sikkert, at sanktioner, der pålægges i konkrete tilfælde, overholder kravene i direktiverne fuldt ud³⁷. De nationale domstole har øjensynlig en tendens til at anvende lovens laveste sanktioner med hensyn til niveau og beløb for tilkendt erstatning³⁸. I ACCEPT-sagen påpegede EU-Domstolen, at sanktioner af rent symbolsk karakter ikke er i overensstemmelse med direktiv 2000/43/EF, og at det under visse betingelser er i strid med direktivet, hvis det kun er muligt at udstede en advarsel i tilfælde af forskelsbehandling³⁹. I lyset af disse problemer vil Kommissionen nøje overvåge de standarder, der gælder for sanktioner og retsmidler i medlemsstaterne.

3.6 Domstolenes fortolkning

³⁵ Disse begrænsninger er beskrevet i relevante undersøgelser, f.eks. "Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law" udarbejdet i 2011 efter bestilling fra Kommissionen (findes på http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/conference_sept_2011/final_report_access_to_justice_final_en.pdf) og FRA-rapporten "Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality", som findes på: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources>.

³⁶ Flere medlemsstater havde i strid med reglerne f.eks. indført en øvre grænse for erstatning for forskelsbehandling.

³⁷ Undersøgelser nævnt i fodnote 35 og nationale rapporter udarbejdet af uafhængige juridiske eksperter inden for antidiskrimination, nationale ligebehandlingsorganer og Equinet.

³⁸ F.eks. data indsamlet af uafhængige juridiske eksperter fra alle medlemsstater, som er blevet sammenlignet og opsummeret i rapporten "Developing Anti-Discrimination Law in Europe", oktober 2012, som findes på http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

³⁹ Sag C-81/12, *Asociatia Accept mod Consiliul National pentru Combaterea Discriminariilor*, dom af 25. marts 2013. EU-Domstolen overlod det til den nationale domstol at vurdere om dette var tilfældet.

EU-Domstolen har i sin retspraksis præciseret fortolkningen af begge direktiver. De fleste sager vedrører fortolkningen af direktiv 2000/78/EF med hensyn til forskelsbehandling på grund af alder, herunder især artikel 6, stk. 1, som fastsætter, at ulige behandling på grund af alder ikke udgør forskelsbehandling, hvis den er objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål.

Retspraksis vedrørende forskelsbehandling på grundlag af seksuel orientering, handicap, race eller etnisk oprindelse er mindre udviklet, fordi der henvises færre sager. I sagerne vedrørende disse grunde har EU-Domstolen behandlet generelle spørgsmål, som f.eks. forbud mod, at arbejdsgiver offentligt annoncerer forskelsbehandling, definitionen af handicap eller udelukkelse af partnere af samme køn fra arbejdsrelaterede goder, der er forbeholdt heteroseksuelle par. EU-Domstolen har endnu ikke haft mulighed for at udtale sig om forskelsbehandling på grundlag af religion eller tro.

Medlemsstaterne indberetter forskellige niveauer af national retspraksis. I nogle medlemsstater har direktiverne givet anledning til vigtig retspraksis⁴⁰, og sager henvises jævnligt til EU-Domstolen⁴¹. Andre medlemsstater indberetter kun få sager⁴².

I bilag II til denne beretning gives der en oversigt over EU-Domstolens vigtigste retspraksis, og relevante sager behandlet af de nationale domstole fremhæves.

4. ASPEKTER, DER ER FÆLLES FOR BEGGE DIREKTIVER

Selv om der er bestemte kendetegn for de enkelte grunde til forskelsbehandling⁴³, ligner strukturen og de grundlæggende begreber i de to direktiver hinanden (definitioner, positiv særbehandling, mindstekrav, klageadgang, bevisbyrde, formidling af information, dialog mellem arbejdsmarkedets parter og med ikkestatslige organisationer, sanktioner).

4.1 Indirekte forskelsbehandling

Indirekte forskelsbehandling foreligger, når en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer, der har en bestemt egenskab, særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige. Begrebet indirekte forskelsbehandling er komplekst, og mange medlemsstater havde i begyndelsen problemer med at gennemføre det korrekt. Det er nu omhandlet i lovgivningen, men dets anvendelse i praksis er stadig en udfordring. For at illustrere dette problem oplyser nogle medlemsstater⁴⁴, at de nationale domstole har givet udtryk for bekymringer over manglende klarhed eller manglende forståelse af begrebet indirekte forskelsbehandling. Andre⁴⁵ påpeger, at de endnu ikke har nogen retspraksis, som fortolker begrebet indirekte

⁴⁰ F.eks. Tyskland.

⁴¹ F.eks. Danmark og Tyskland.

⁴² Estland oplyser f.eks., at de estiske domstole i perioden 2007-2011 kun afsagde dom i tre sager vedrørende forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse. Finland oplyser, at det ikke har megen retspraksis vedrørende antidiskriminationsloven, og at de højere domstole næsten ikke har behandlet sager om forskelsbehandling. Letland har ikke haft nogen straffesager i perioden 2009-2012 og har mellem 44 og 57 sager om året, som generelt vedrører diskrimination og forskelsbehandling. Malta svarer, at det næsten ikke har nogen retspraksis.

⁴³ Som f.eks. begrebet tilpasning i rimeligt omfang, der kun gælder for handicapområdet.

⁴⁴ F.eks. Irland og Danmark.

⁴⁵ F.eks. Estland, Slovenien og Finland.

forskelsbehandling⁴⁶. I bilag I til denne beretning gives der eksempler på typiske tilfælde af indirekte forskelsbehandling.

4.2 Bevisbyrde

Et centralt element, når det handler om at sikre korrekt håndtering af påstande om forskelsbehandling, er den omvendte bevisbyrde over for domstolene eller andre kompetente myndigheder⁴⁷. Når en person, der påstår at være offer for forskelsbehandling, fremfører faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der er udøvet forskelsbehandling, påhviler det den indklagede at bevise, at der ikke er tale om forskelsbehandling. Indledningsvis havde otte medlemsstater problemer med at gennemføre begrebet bevisbyrde korrekt⁴⁸. Nogle medlemsstater⁴⁹ oplyser, at anvendelsen af den omvendte bevisbyrde stadig er en udfordring, og de nationale domstole har stadig ikke tilstrækkeligt kendskab hertil. Som et eksempel på, hvordan dette problem kan løses, oplyser en medlemsstat, at den overvejer at indføre den omvendte bevisbyrde direkte i den borgerlige retsplejes regler (og ikke kun i lovgivningen om ligebehandling)⁵⁰. Kommissionen fremmer korrekt anvendelse af dette begreb ved at tilbyde uddannelse til nationale dommere og andre praktiserende jurister⁵¹.

4.3 Positiv særbehandling

Direktiverne giver specifikt medlemsstaterne mulighed for, men ikke pligt til at opretholde eller vedtage specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til en af de grunde, der er omhandlet i direktiverne⁵². Positiv særbehandling skal pr. definition være til fordel for målgrupperne. Næsten alle medlemsstater har indført en form for positiv særbehandling inden for rammerne af de to direktiver⁵³, f.eks. til fordel for personer med handicap eller romaer⁵⁴.

⁴⁶ Organerne for ligebehandling påpegede i deres fælles bidrag, at der er behov for at sikre ensartet anvendelse af begrebet indirekte forskelsbehandling. Se *Equality law in Practice – Report on the Implementation of the Race and General Framework Directives*, Equinet-rapport, maj 2013, som findes på: <http://www.equineteurope.org>.

⁴⁷ Dette gælder kun i civile sager, ikke i straffesager.

⁴⁸ Tjekkiet, Estland, Italien, Cypern, Litauen, Ungarn, Malta og Rumænien.

⁴⁹ Belgien, Malta og Slovakiet.

⁵⁰ Slovakiet.

⁵¹ Se fodnote 18. Et af emnerne i denne uddannelse er netop bevisbyrde i sager om forskelsbehandling.

⁵² Artikel 5 i direktiv 2000/43/EF og artikel 7 i direktiv 2000/78/EF. I direktiverne fastsættes følgende: "For at sikre fuld ligestilling i praksis er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller vedtager specifikke foranstaltninger, der har til formål at forebygge eller opveje ulemper knyttet til race eller etnisk oprindelse" eller henholdsvis religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering".

⁵³ Kun Litauen har oplyst, at sådanne foranstaltninger ikke er blevet vedtaget.

⁵⁴ Med hensyn til positiv særbehandling af personer med handicap oplyser medlemsstaterne, at der er fastsat mål for deres ansættelse i den offentlige sektor. Den indberettede positive særbehandling af romaer er mere forskelligartet og omfatter de fire centrale områder af de nationale romastrategier (beskæftigelse, boliger, uddannelse og sundhedsydelser). I Rådets henstilling om foranstaltninger i medlemsstaterne til effektiv integration af romaerne, der blev vedtaget den 9. december 2013 (Rådets dokument nr. 16970/13, som findes på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf) (EUT-henvisningen foreligger endnu ikke), henstilles det til medlemsstaterne "Med det formål at fremme fuld ligestilling i praksis at træffe effektive politiske foranstaltninger for at sikre ligebehandling af romaerne og respekt for deres grundlæggende rettigheder, herunder lige adgang til uddannelse, beskæftigelse, sundhedsydelser og boliger" (punkt 1.1).

4.4 Dobbelt diskrimination

Direktiverne indeholder ikke specifikke bestemmelser om dobbelt diskrimination, men henviser blot til den kendsgerning, at "kvinder ofte er ofre for dobbelt diskrimination"⁵⁵. Direktiverne gør det dog allerede muligt at håndtere to eller flere grunde til diskrimination i samme situation, selv om der kan opstå problemer som følge af forskelle i det niveau af beskyttelse, der ydes i forbindelse med de forskellige grunde i de to direktiver, idet anvendelsesområdet for direktiv 2000/78/EF alene er begrænset til beskæftigelsesforhold. Kommissionen har søgt at afhjælpe dette i sit forslag til et nyt direktiv fra 2008⁵⁶.

4.5 Forskelsbehandling på grund af tilknytning, antagelse og opfattelse

EU-Domstolen har allerede afgjort, at forskelsbehandling på grundlag af handicap under visse omstændigheder kan omfatte forskelsbehandling på grundlag af en sagsøgers tilknytning til en person, som er handicappet, selv om sagsøgeren ikke selv er handicappet⁵⁷. Dette ræsonnement er tilsyneladende generelt og gælder også for andre grunde til forskelsbehandling, der er omhandlet i de to direktiver.

I overensstemmelse med eksisterende national retspraksis⁵⁸ mener Kommissionen, at direktiverne også forbyder en situation, hvor en person diskrimineres direkte på grundlag af en fejlagtig opfattelse eller antagelse af beskyttede egenskaber. Det kan f.eks. være en situation, hvor en ansøger til et job ikke vælges, fordi arbejdsgiveren fejlagtigt tror, at han/hun er af en bestemt etnisk oprindelse eller er homoseksuel.

4.6 Beskyttelse af alle i EU

De to direktiver præciserer, at forbuddet mod forskelsbehandling også gælder for tredjelands statsborgere, men omfatter ikke ulige behandling på grund af nationalitet og berører ikke bestemmelser om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold⁵⁹. Dette er et vigtigt element i direktiverne, idet det understreger, at forbuddet mod forskelsbehandling gælder for alle i EU og ikke kun EU-borgere. Tredjelandsstatsborgere, herunder statsløse personer⁶⁰, er ofte særligt udsatte for forskelsbehandling som følge af deres situation⁶¹. Nogle problemer skyldes

⁵⁵ Betragtning 14 i direktiv 2000/43/EF og betragtning 3 i direktiv 2000/78/EF. Begge direktiver henviser også til behovet for i overensstemmelse med princippet om lige muligheder for mænd og kvinder at vurdere indvirkningen af de foranstaltninger, der er truffet, for kvinder og mænd (artikel 17, stk. 2, i direktiv 2000/43/EF og artikel 19, stk. 2, i direktiv 2000/78/EF). Mange medlemsstater oplyser, at de ikke har relevante oplysninger om dette aspekt, men Irland, Spanien, Frankrig, Nederlandene og Polen har dog indgivet omfattende information.

⁵⁶ Forslag til direktiv om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering (KOM(2008) 426 endelig).

⁵⁷ Sag C-303/06, *Coleman*, dom af 17. juli 2008, hvor EU-Domstolen slog fast, at direktiv 2000/78/EF beskyttede en mor til et handicappet barn mod chikane og forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse, når problemerne skyldtes, at hun havde brug for ekstra frihed fra arbejdet for at tage sig af sit barn.

⁵⁸ Se bilag II, punkt 2c.

⁵⁹ Artikel 3, stk. 2, i begge direktiver, betragtning 13 i direktiv 2000/43/EF og betragtning 12 i direktiv 2000/78/EF.

⁶⁰ En "tredjelandsstatsborger" defineres som en person, der ikke er unionsborger, jf. artikel 20, stk. 1, i TEUF, i f.eks. direktiv 2011/98/EU.

⁶¹ Eksempler på direktiver, der specifikt omhandler tredjelandsstatsborgeres ret til samme behandling som statsborgere, omfatter: Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44), som ændret ved direktiv 2011/51/EU for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer med international beskyttelse

dog ikke direkte lovgivningen, men den måde, som lovgivningen anvendes på i praksis. Lovgivningen skal desuden kombineres med hensigtsmæssige politiske og økonomiske foranstaltninger⁶². Medlemsstaterne oplyser, at beskyttelse mod forskelsbehandling på grundlag af de forhold, der er omhandlet i de to direktiver, gælder for alle i deres land. Flere medlemsstater beskriver deres integrationspolitikker for indvandrere og tredjelandsstatsborgere som forebyggende foranstaltninger mod forskelsbehandling.

5. ASPEKTER, DER ER SPECIFIKKE FOR DIREKTIVET OM RACELIGHED (2000/43/EF)

5.1 Forbud mod forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse

Direktiv 2000/43/EF definerer ikke begreberne race eller etnisk oprindelse. Det er op til medlemsstaterne at afgøre, om de vil definere disse begreber i deres nationale lovgivning⁶³. Nogle medlemsstater henviser kun til "etnisk oprindelse" eller "etnicitet" og bruger ikke begrebet "race" eller "racemæssig oprindelse". Kommissionen kan som udgangspunkt ikke se noget problem i forbindelse med denne tilgang til anvendelsen af direktivet, så længe det er klart, at dette ikke medfører en begrænsning af anvendelsesområdet for den nationale lovgivning i forhold til direktivet.

Der er undertiden en overlappning mellem racemæssig eller etnisk oprindelse og andre grunde, navnlig nationalitet, religion og sprog. Direktiv 2000/43/EF omfatter ikke forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som sådan (medmindre differentiering på grundlag af nationalitet eller sprog viser sig at være indirekte forskelsbehandling på grundlag af etnisk oprindelse), og religion er som sådan beskyttet i medfør af direktiv 2000/78/EF⁶⁴.

5.2 Direktivets materielle anvendelsesområde

(EUT L 132 af 19.5.2011, s.1), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har lovligt ophold i en medlemsstat (EUT L 343 af 23.12.2011, s. 1). I sidstnævnte henvises der specifikt til direktiv 2000/43/EF og direktiv 2000/78/EF i betragtning 29.

⁶² De fælles grundprincipper for integration udgør på EU-plan en ramme for det politiske samarbejde om integration af tredjelandsstatsborgere, herunder respekt for lighed og ikkeforskelsbehandling, som er blevet videreudviklet gennem Kommissionens meddelelser om integration, udveksling mellem medlemsstaterne og høring af relevante interessenter. Fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere i Den Europæiske Union, vedtaget den 19. november 2004, dok 14615/04; En fælles dagsorden for integration, KOM(2005) 389 endelig, og Europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere, KOM(2011) 455 endelig.

⁶³ Det Forenede Kongerige oplyser, at "race" defineres på følgende måde i den britiske lov om lighed fra 2010 (§9, stk. 1): "*Race includes (a) colour; (b) nationality; (c) ethnic or national origins*" (Race omfatter a) farve; b) nationalitet; c) etnisk eller national oprindelse). Begrebet "etnisk eller national oprindelse" indgår her i definitionen af "race" og defineres ikke yderligere. Sverige oplyser, at det definerer "etnisk identitet" som national eller etnisk oprindelse, hudfarve eller lignende forhold i sin lov om forskelsbehandling. Enkelte andre medlemsstater henviser til fortolkning, der gives i nationale forberedende dokumenter, national retspraksis eller internationale konventioner, herunder den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, som også nævnes i direktivets præambel.

⁶⁴ Equinet-rapporten "Equality Law in Practice – Comparative analysis of discrimination cases in Europe" viser i et casestudie vurderet af nationale ligebehandlingsorganer, hvor vanskeligt grænseområdet mellem de forskellige grunde kan være. Rapporten findes på <http://www.equineteurope.org>.

I henhold til artikel 3, stk. 1, litra h), er forskelsbehandling med hensyn til "*adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig*" forbudt. Direktivet gælder for både den offentlige og den private sektor, men nogle af medlemsstaternes aktiviteter (f.eks. politiet) kan omfatte udøvelse af offentlig myndighed uden element af levering af "tjenesteydelser", jf. den betydning, som dette begreb tillægges i traktaterne og EU-Domstolens retspraksis.

Et andet begreb, der kan give anledning til spørgsmål, er henvisningen til "*available to the public*" (offentligt tilgængelige) i den engelske udgave af direktivet. Denne betingelse udelukker umiddelbart situationer, hvor tilbuddet om at levere en bestemt vare eller tjenesteydelse ikke er fremsat offentligt (f.eks. gennem avisannoncer eller på et offentligt tilgængeligt websted), men kun for en begrænset kreds af familiemedlemmer.

5.3 Ligebehandlingsorganernes rolle

Medlemsstaterne skal i henhold til direktivet nedsætte et eller flere organer, der har til opgave at bistå ofre for forskelsbehandling og indlede uafhængige indberetninger og undersøgelser af forskelsbehandling, og det har alle medlemsstaterne gjort⁶⁵. Denne forpligtelse vedrører kun grunden race eller etnisk oprindelse (samt køn i medfør af ligestillingsdirektiverne⁶⁶), men ikke grundene religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering. I de fleste medlemsstater omfatter det nationale ligebehandlingsorgans mandat dog alle disse grunde⁶⁷, og i 15 medlemsstater dækker det også grunde ud over dem, der er omfattet af EU-lovgivningen (f.eks. nationalitet, sprog eller politisk holdning). I mange medlemsstater har organet for ligebehandling også bredere beføjelser end dem, der kræves i direktivet, eller har med hensyn til grundene religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering kompetencer, der går videre end beskæftigelse.

Der er klare forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår disse organers kompetencer, ressourcer og struktur. Nogle ligebehandlingsorganer har en rådgivende og promoverende rolle, mens andre har kvasiretlig kompetence. I henhold til direktivet skal medlemsstaterne sikre, at organerne for ligebehandling har de beføjelser og ressourcer, der er nødvendige for effektivt at løse deres opgaver, herunder den vigtige opgave med at bistå ofre for forskelsbehandling. Som følge af stigende bekymring i den henseende undersøger Kommissionen i øjeblikket mere bredt medlemsstaternes overholdelse af kravene i dette direktiv (og ligestillingsdirektiverne) vedrørende de nationale ligebehandlingsorganer. Den kontrollerer i denne forbindelse, at hvert ligebehandlingsorgan har det krævede mandat og de krævede beføjelser, og at det faktisk effektivt varetager alle de opgaver, der er fastsat i direktivet⁶⁸.

⁶⁵ Der verserer dog overtrædelsesprocedurer mod Belgien og Finland vedrørende manglende kompetencer hos de nationale ligebehandlingsorganer. Problemet forventes dog snart løst i Belgien.

⁶⁶ Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelse, EUT L 373 af 21.12.2004, s. 37, og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning), EUT L 204 af 26.7.2006, s. 23.

⁶⁷ Alle bortset fra Danmark, Italien, Malta, Portugal, Spanien og Finland. I Danmark har Ligebehandlingsnævnet, et uafhængigt administrativt klageorgan, kompetence vedrørende en lang række grunde, herunder alle grunde omfattet af direktiv 2000/78/EF.

⁶⁸ Flere medlemsstater er blevet kontaktet som led i denne undersøgelse med en anmodning om at fremlægge dokumentation for bistanden til ofre for forskelsbehandling og for gennemførte indberetninger og undersøgelser. Indtil videre er der iværksat overtrædelsesprocedurer mod Finland

5.4 Beskyttelse af romaer i henhold til direktivet

Direktiv 2000/43/EF omhandler indgående alle former for forskelsbehandling på grundlag af race eller etnisk oprindelse. Romaerne, en særlig stor og sårbar etnisk gruppe, er direkte omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Kommissionen har allerede taget fat om problemer, der direkte skyldes nationale bestemmelser, herunder ved overtrædelsesprocedurer, når det er nødvendigt⁶⁹. Romaernes specifikke problemer skyldes dog sjældent direkte lovgivningen⁷⁰, men oftest den måde, som lovgivningen anvendes på i praksis⁷¹. Det fremhæver behovet for i relevante tilfælde at udvide Kommissionens undersøgelse til national praksis, der påvirker gennemførelsen af princippet om ligebehandling. Enkeltvis tilfælde af forskelsbehandling skal behandles i henhold til national lovgivning og via de nationale domstole, men Kommissionen overvåger, at medlemsstaterne systematisk overholder direktivet i deres administrative praksis.

Kommissionen anerkender, at lovgivning alene ikke er nok til at løse den dybt forankrede sociale udstødelse af romaerne og de fordomme, de stadig står over for. Lovgivning skal kombineres med hensigtsmæssige politiske og økonomiske foranstaltninger. Et centralt element i indsatsen for at bekæmpe forskelsbehandlingen af romaer på EU-plan var vedtagelsen af en EU-ramme for de nationale strategier for romaernes integration frem til 2020⁷². Den er blevet efterfulgt af Kommissionens årlige tilsyn med de nationale strategier, som medlemsstaterne har udviklet. De fire nøgleområder i de nationale strategier for romaerne (uddannelse, beskæftigelse, sundhedspleje og bolig) er alle omfattet af direktivet. Opnåelse af fuld lighed i praksis kan under visse omstændigheder kræve positiv særbehandling af romaer, navnlig inden for de fire ovennævnte nøgleområder.

Kommissionen er samtidig fortsat med at videreudvikle den retlige beskyttelse via sit forslag til Rådets henstilling om romaer, som blev vedtaget den 9. december 2013⁷³. Den støtter en lang række specifikke foranstaltninger inden for de fire nøgleområder og horisontale foranstaltninger, som kan forbedre romaernes situation, og lægger særlig vægt på behovet for at sikre, at direktivet håndhæves effektivt og praktisk, navnlig ved at opfordre medlemsstaterne til at tage yderligere skridt til at sikre, at deres nationale, regionale og lokale forvaltningsregler ikke virker diskriminerende eller resulterer i segregerede praksis⁷⁴. Denne henstilling vil styrke effektiviteten af beskyttelsen mod forskelsbehandling og fremme proaktive foranstaltninger.

(vedrørende manglen på et kompetent ligebehandlingsorgan for beskæftigelse i henhold til direktiv 2000/43/EF).

⁶⁹ Kommissionen skred f.eks. ind over for en bestemmelse i den rumænske lovgivning, der tilsyneladende tillod en særlig kategori af indirekte forskelsbehandling inden for arealforvaltning og planlægning. Bestemmelsen var formuleret på en neutral måde, men påvirkede tilsyneladende navnlig romaerne.

⁷⁰ Når det fastsættes, om der er tale om lovgivning eller foranstaltninger, der specifikt forskelsbehandler romaer, er det ikke relevant, om de udtrykkeligt henviser til romaer eller anvender andre termer (f.eks. "nomader"), hvis det er indlysende, at foranstaltningerne er målrettet mod romaer.

⁷¹ Det gælder ikke kun lovgivning om ligebehandling, men også andre love, der påvirker ligebehandling inden for de områder, der er omfattet af direktivet (f.eks. lovgivning om socialt boligbyggeri med hensyn til adgang til boliger).

⁷² KOM(2011) 173 endelig af 5.4.2011.

⁷³ Rådets dokument nr. 16970/13 findes på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/139979.pdf (EUT-henvisningen til henstillingen foreligger endnu ikke).

⁷⁴ Punkt 2.1 i henstillingen.

EU-Domstolen har endnu ikke afsagt dom i sager, som specifikt omhandler romaer⁷⁵, men der findes relevant retspraksis på nationalt plan (se bilag II).

6. ASPEKTER, DER ER SPECIFIKKE FOR DIREKTIVET OM BESKÆFTIGELSESLIGHED (2000/78/EF)

6.1 Alder

Da direktivet blev vedtaget, var begrebet aldersdiskrimination med hensyn til beskæftigelse og erhverv nyt i mange medlemsstater og krævede en ændring i arbejdsgivernes tilgang til aldersrelaterede spørgsmål. Aldersdiskrimination mod ældre i beskæftigelse bliver stadig mere relevant som følge af de demografiske ændringer i Europa, der er grundlaget for størstedelen af den seneste aldersrelaterede lovgivning, som f.eks. afskaffelse eller hævelse af den obligatoriske pensionsalder, fjernelse af incitamenterne til tidlig tilbagetrækning og andre foranstaltninger for at fastholde ældre arbejdstagere på arbejdsmarkedet.

I henhold til direktivets artikel 6 er ulige behandling på grund af alder berettiget i visse situationer⁷⁶. Enhver undtagelse skal dog være objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål, herunder bl.a. beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske mål, og midlerne til at opfylde det pågældende formål skal være hensigtsmæssige og nødvendige. Da denne bestemmelse giver medlemsstaterne betydelig fleksibilitet, har den givet anledning til en række skelsættende afgørelser truffet af EU-Domstolen og nationale domstole, hvilket har gjort det tydeligere, hvornår ulige behandling er berettiget.

Som følge af dette områdes særlige betydning og praktiske relevans gives der i bilag III til denne beretning en oversigt over de aldersrelaterede problemstillinger⁷⁷.

6.2 Handicap

EU-Domstolen har allerede afsagt skelsættende afgørelser om forskelsbehandling på grundlag af handicap. I sagen *Chacon Navas*⁷⁸ definerede EU-Domstolen begrebet handicap og afgjorde, at sygdom som sådan ikke er omfattet af dette begreb. Senest har EU-Domstolen i sagerne *Ring og Skouboe Werge*⁷⁹ dog præciseret, at begrebet handicap under visse omstændigheder kan omfatte tilstande forårsaget af uhelbredelige eller forbigående langvarige sygdomme. EU-Domstolen integrerede også begrebet handicap som omhandlet i FN-konventionen om rettigheder for personer med handicap i sin fortolkning.

Konventionen er det første juridisk bindende internationale menneskerettighedsinstrument, som Den Europæiske Union er part i⁸⁰. Som følge deraf er Unionen bundet af konventionen

⁷⁵ Sag C-394/11, *Belov*, den første specifikke sag om forskelsbehandling af romaer henvist til EU-Domstolen, blev afvist af Domstolen den 31. januar 2013, fordi den bulgarske ligebehandlingsdomstol (som henviste sagen til Domstolen) ikke anses for at være en domstol eller ret som defineret i traktaten.

⁷⁶ Særlige vilkår for unge og ældre arbejdstagere, fastsættelse af minimumsbetingelser vedrørende alder, erhvervs erfaring eller anciennitet og fastsættelse af en maksimal aldersgrænse for ansættelse.

⁷⁷ Baseret på bidrag fra medlemsstaterne, relevante interessenter og en rapport offentliggjort af Kommissionen i 2011 "Age and Employment", som findes på: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/document/index_en.htm#h2-7.

⁷⁸ Sag C-13/01, *Chacon Navas*, dom af 11. juli 2008.

⁷⁹ Forenede sager C-335/11 og C-337/11, *Ring og Skouboe Werge*, dom af 11. april 2013.

⁸⁰ Den Europæiske Union undertegnede konventionen den 30. marts 2007, og konventionen trådte i kraft for EU's vedkommende den 22. januar 2011. EU's første periodiske rapport om gennemførelsen af FN-konventionen om rettigheder for personer med handicap fremlægges efter planen i 2014.

inden for sine kompetencer⁸¹, og direktiv 2000/78/EF skal så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med konventionen⁸².

Arbejdsgiverens forpligtelse til i rimeligt omfang at foretage tilpasninger af hensyn til personer med handicap⁸³ er et af de centrale elementer i direktivet, og Kommissionen har omhyggeligt overvåget, at det er blevet korrekt gennemført i de nationale love. En række medlemsstater havde indledningsvis problemer i denne henseende⁸⁴. EU-Domstolen fandt den 4. juli 2013, at en medlemsstat havde overtrådt direktivet⁸⁵, idet den ikke havde gennemført bestemmelsen korrekt for alle personer med handicap, men alle andre sager er i dag afsluttet.

6.3 Seksuel orientering

Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af seksuel orientering var nyt for næsten alle medlemsstater, da direktivet blev gennemført. Kommissionen måtte indlede overtrædelsesprocedurer mod en række medlemsstater⁸⁶ som følge af manglende beskyttelse med hensyn til denne grund. Alle disse sager er nu afsluttet, og alle medlemsstater yder den krævede beskyttelse.

EU-Domstolen har fortolket grænserne af grundlaget "seksuel orientering" i enkelte skelsættende afgørelser, som f.eks. *Maruko og Römer*⁸⁷, hvor Domstolen konkluderede, at nationale regler, der afviser at tildele partnere af samme køn ydelser, som ægtefæller tildeles, falder inden for direktivets anvendelsesområde, når den nationale lovgivning placerer personer af samme køn i en situation, der kan sammenlignes med ægtefællers situation. Den nylige *ACCEPT*-sag⁸⁸ illustrerer de tilbageværende udfordringer på dette område og behovet for konstant årvågenhed i forbindelse med forbuddet mod forskelsbehandling⁸⁹. I denne sag fandt EU-Domstolen, at de offentlige erklæringer, som ejeren af en professionel fodboldklub i Rumænien fremsatte om, at han aldrig ville ansætte en homoseksuel spiller, var i strid med direktiv 2000/78/EF.

6.4 Religion eller tro

⁸¹ Disse fremgår af bilag II til Rådets afgørelse af 26. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers konvention om handicappedes rettigheder, EUT L 23 af 27.1.2010, s. 35.

⁸² Se præmis 28-32 i *Ring og Skouboe Werge* citeret i fodnote 79 ovenfor.

⁸³ Tilpasninger i rimeligt omfang betyder, at arbejdsgiveren skal træffe de foranstaltninger, der er hensigtsmæssige i betragtning af de konkrete behov, for at give en person med handicap adgang til beskæftigelse, til at udøve den eller have fremgang i den eller for at give vedkommende adgang til uddannelse, medmindre arbejdsgiveren derved pålægges en uforholdsmæssig stor byrde.

⁸⁴ Belgien, Estland, Cypern, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Polen og Slovakiet.

⁸⁵ Italien. Sag C-312/11, *Kommissionen mod Italien*, dom af 4. juli 2013. Efter dommen har Italien ændret sin lovgivning, og denne ændring undersøges i øjeblikket af Kommissionen.

⁸⁶ Tjekkiet, Letland, Polen, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.

⁸⁷ Sag C-267/06, *Maruko mod Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, dom af 1. april 2008, og sag C-147/08, *Römer mod Freie und Hansestadt Hamburg*, dom af 10. maj 2011.

⁸⁸ Sag C-81/12, *Asociatia Accept mod Consiliul National pentru Combaterea Discriminariilor*, dom af 25. marts 2013.

⁸⁹ Se FRA's nylige EU-undersøgelse om LGBT'ers oplevelser med forskelsbehandling og hadforbrydelser offentliggjort i maj 2013, som findes på: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-results>, og Equinet-perspektivet fra 2013 "Equality bodies promoting equality & non-discrimination for LGBTI people", som findes på www.equineteurope.org, og som har til formål at støtte ligebehandlingsorganernes indsats for at fremme ligebehandling og bekæmpe forskelsbehandling af LGBTI-personer.

Direktivet forbyder forskelsbehandling på grundlag af religion eller tro inden for beskæftigelse. Denne beskyttelse gælder alle mennesker, der tilhører en bestemt religion eller har en bestemt tro. I henhold til artikel 4, stk. 2, tillades der dog en undtagelse for kirker og organisationer, hvis etik er baseret på religion eller tro, når de handler som arbejdsgivere. Disse organisationer kan under visse betingelser fastsætte specifikke krav til deres medarbejders religion eller tro. Sådanne krav (såkaldte "erhvervsmæssige krav") skal være regulære, legitime og erhvervsmæssigt berettigede og må ikke være baseret på andre kriterier (f.eks. en medarbejders seksuelle orientering). Kommissionen har overvåget de nationale loves overensstemmelse med denne undtagelse, som skal fortolkes snævert, fordi den vedrører en afvigelse. Indledningsvis havde seks medlemsstater⁹⁰ problemer med at gennemføre undtagelsen korrekt, men alle overtrædelsesprocedurer er nu afsluttet.

7. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

Alle medlemsstater har på nuværende tidspunkt iværksat de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre de to direktiver i deres nationale lovgivning og etablere de procedurer og organer, der kræves for at gennemføre disse direktiver. Medlemsstaternes administrative og retlige myndigheder samt deres ligebehandlingsorganer er nu forposterne i indsatsen for systematisk at sikre hver enkelt borger fuld og reel beskyttelse. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen og støtte medlemsstaternes myndigheder i denne henseende. Kommissionen vil også fortsætte sin overvågning inden for rammerne af sin årlige beretning om anvendelsen af EU's charter for grundlæggende rettigheder.

Hovedudfordringen er nu at forstærke bevidstheden om den allerede eksisterende beskyttelse og sikre bedre gennemførelse og anvendelse af direktiverne i praksis. Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne og deres ligebehandlingsorganer yde en samordnet indsats for at opnå det fulde potentiale af direktiverne med hensyn til beskyttelse af den grundlæggende ret til ligebehandling i EU. De tre bilag til denne beretning er udarbejdet som et bidrag til denne indsats. Lovgivning alene er dog ikke nok til at sikre fuld lighed, så den skal kombineres med hensigtsmæssige politiske foranstaltninger. Finansiering til oplysningskampagner og uddannelsesaktiviteter tilbydes allerede under EU's program for beskæftigelse og social solidaritet (Progress), men dette arbejde skal styrkes yderligere af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne for at sikre håndgribelige forbedringer i kendskabet til rettigheder i hele EU.

Styrkelse af de nationale ligebehandlingsorganers rolle som vagthunde for lighed kan i afgørende grad medvirke til at gøre gennemførelsen og anvendelsen af direktiverne mere effektiv. Hvis ligebehandlingsorganerne bliver mere effektive, og de får mulighed for at udnytte deres potentiale fuldt ud, vil det være et væsentligt skridt på vejen til at fremme ligebehandling på en måde, som er let tilgængelig for alle i EU, og som er både hurtigere og billigere for alle de berørte parter (herunder medlemsstaterne) end håndhævelse gennem domstolene.

⁹⁰ Tyskland, Irland, Nederlandene, Slovenien, Finland og Det Forenede Kongerige.