KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.05.2004
KOM(2004)379 endelig

GRØNBOG

Ligestilling og ikke-forskelsbehandling i den udvidede Europæiske Union

(forelagt af Kommissionen)

Forord

Principperne om ligebehandling og ikke-forskelsbehandling er kernen i den europæiske socialmodel. De repræsenterer desuden en hjørnesten i de grundlæggende rettigheder og værdier, der i dag er fundamentet for Den Europæiske Union.

Vi har grund til at være stolte af de resultater, vi den senere tid har opnået inden for ligebehandling og ikke-forskelsbehandling. Der er sket meget i den korte tid, der er gået, siden medlemslandene blev enige om, at der på europæisk plan er behov for fælles handling for at bekæmpe forskelsbehandling, der er begrundet i racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering. Grundlaget for den fælles handling inden for disse områder har været EU's omfattende erfaring med bekæmpelse af kønsdiskrimination.

EU-lovgivningen har i væsentlig grad forbedret beskyttelsen mod forskelsbehandling over hele EU. Den har fungeret som en katalysator for udviklingen af en mere sammenhængende og rettighedsbaseret tilgang til ligebehandling og ikke-forskelsbehandling.

Der ligger dog stadig et arbejde i at sikre, at principperne om ikke-forskelsbehandling bliver effektivt gennemført over hele Den Europæiske Union. Forskelsbehandling er fortsat en daglig realitet for millioner af mennesker, der lever og arbejder i EU. Desuden er der kommet nye udfordringer, siden de nuværende instrumenter for bekæmpelse af forskelsbehandling blev taget i anvendelse på europæisk plan.

Disse udfordringer omfatter udvidelsen af EU, herunder navnlig behovet for at optrappe indsatsen til forbedring af romaernes og andre etniske mindretals situation. Vores målsætning skal være at sikre, at rammerne for EU's bekæmpelse af forskelsbehandling på alle relevante områder bliver effektivt gennemført og håndhævet over hele den udvidede Europæiske Union.

Politikken mod forskelsbehandling spiller en vigtig rolle i EU's tilgang til indvandring, social inddragelse, integration og beskæftigelse. Ved at klarlægge rettigheder og forpligtelser og understrege fordelene ved forskelligheden i et multikulturelt samfund kan man igangsætte en forandringsproces, der bygger på gensidig respekt mellem etniske mindretal, indvandrere og værtssamfund.

Politikken mod forskelsbehandling skal fortsat spille en effektiv rolle i forbindelse med EU's løsning af en række problemer, der vækker offentlig bekymring. Den skal understøtte tiltag til bekæmpelse af alle former for racisme og fremmedhad, herunder de seneste eksempler på antisemitisme og islamofobi.

Et bredt flertal af europæerne er fortsat imod alle former for forskelsbehandling, hvilket blev bekræftet af en nylig Eurobarometer-opinionsundersøgelse med titlen *Diskrimination i Europa*. Dette giver EU et stærkt mandat til den fortsatte indsats inden for ikke-forskelsbehandling og ligebehandling.

EU har på dette område kunnet udvikle sin politik takket være den støtte og fælles indsats, som en lang række interessenter har ydet. Det er mit håb, at disse interessenter vil spille en aktiv rolle i forbindelse med den høring, der vil finde sted på grundlag af denne grønbog.

Odile Quintin, Generaldirektør for Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Europa-Kommissionen

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning 4

2. Hidtidige fremskridt 5

2.1. Ikke-forskelsbehandling kommer under Det Europæiske Fællesskabs beføjelser 5

2.2. Opbygning af de lovgivningsmæssige rammer 6

2.3. EU-støtte til indsatsen mod forskelsbehandling 7

2.4. Princippet om ikke-forskelsbehandling og grundlæggende sociale rettigheder 9

2.5. Ikke-forskelsbehandling og EU's dagsorden for vækst, beskæftigelse og social samhørighed 11

2.6. Ikke-forskelsbehandling i international sammenhæng 12

3. Fremtidige udfordringer 13

3.1. Udfordringer i forbindelse med udvidelsen af EU 13

3.2. Gennemførelse af de lovgivningsmæssige rammer 14

3.3. Bedre indsamling, overvågning og analyse af data 16

3.4. EU-støtte til praktiske forholdsregler mod forskelsbehandling 17

3.5. Styrkelse af samarbejdet med interessenterne 18

3.6. Integrering af princippet om ikke-forskelsbehandling i andre politikområder 20

4. Konklusion 21

5. Deltagelse i den offentlige høring 22

BILAG 23

Spørgeskema 23

1. INDLEDNING

For fem år siden blev der for alvor sat fart i kampen mod forskelsbehandling i Den Europæiske Union, da der blev givet nye beføjelser til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering.

I denne grønbog redegøres for Europa-Kommissionens analyse af den udvikling, der hidtil er sket. Formålet er desuden at indhente synspunkter om, hvordan EU kan fortsætte og styrke sin indsats mod forskelsbehandling og for ligebehandling. Herved imødekommer Kommissionen opfordringerne fra bl.a. Europa-Parlamentet om at afholde en offentlig høring om den fremtidige udvikling af politikkerne på dette område.

Europa-Parlamentet og en række civilsamfundsorganisationer har spillet en væsentlig rolle for de hidtidige fremskridt på EU's dagsorden for bekæmpelse af forskelsbehandling. De nationale myndigheders deltagelse har desuden haft afgørende betydning i forbindelse med fastlæggelsen og formidlingen af den politiske dagsorden. Blandt de øvrige interessenter kan nævnes specialiserede organer med ansvar for fremme af ligestilling i medlemslandene, regionale og lokale myndigheder, arbejdsgivere, fagforeninger, eksperter og akademikere.

Det er Kommissionens håb, at alle relevante interessenter vil spille en aktiv rolle i den høring, som denne grønbog danner udgangspunkt for. I betragtning af hvor vigtigt et anliggende politikken om ikke-forskelsbehandling er for alle, der bor i Den Europæiske Union, modtager Kommissionen også gerne reaktioner fra offentligheden.

I anden del af denne grønbog gøres status over det arbejde, EU i de seneste fem år har udført for at bekæmpe forskelsbehandling og fremme ligebehandling. Her kastes desuden et nærmere blik på, hvordan disse initiativer er forbundet med anden politisk udvikling på europæisk og internationalt plan.

I tredje del undersøges de nye udfordringer, der er fremkommet de senere år, bl.a. i forbindelse med udvidelsen af EU. Desuden vurderes betydningen af den ændrede kontekst for politikfastlæggelsen inden for ikke-forskelsbehandling og ligebehandling.

Reaktionerne på denne grønbog vil primært blive indsamlet via et online-spørgeskema[1]. Den offentlige høring begynder den 1. juni og slutter den 31. august 2004. Yderligere oplysninger vedrørende deltagelse i høringen findes i denne grønbogs del 5.

Resultaterne af høringen vil blive anvendt i forbindelse med udformningen af Europa-Kommissionens fremtidige politiske strategi for ikke-forskelsbehandling og ligebehandling. De vil danne grundlag for overvejelser hos den nye Kommission, der tiltræder i november 2004. Og de vil blive taget i betragtning ved udarbejdelsen af EU's nye sociale dagsorden, der ventes vedtaget i løbet af 2005. Kommissionen vil desuden anvende udfaldet af den offentlige høring i de beretninger om gennemførelse af direktiver og programmer om ikke-forskelsbehandling, den er forpligtet til at fremlægge for Europa-Parlamentet og Rådet i 2005 og 2006.

---

[1] http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=DA

2. HIDTIDIGE FREMSKRIDT

2.1. Ikke-forskelsbehandling kommer under Det Europæiske Fællesskabs beføjelser

En betragtelig del af europæisk lovgivning er i de sidste tredive år iværksat netop med henblik på bekæmpelse af kønsdiskrimination i forbindelse med løn, arbejdsforhold og socialsikring. I årenes løb har EF-Domstolens retspraksis været med til at klarlægge og styrke de retlige rammer. I dag betragtes ligestilling mellem kønnene som en af EU's centrale målsætninger, og der gøres en indsats for at integrere kønsdimensionen i alle Unionens aktiviteter.

På grundlag af EU's erfaring med bekæmpelse af kønsdiskrimination opstod der i midten af 1990'erne enighed om, at der også var behov for, at EU gjorde en indsats for at bekæmpe forskelsbehandling på en række andre områder. En række civilsamfundsorganisationer medvirkede sammen med Europa-Parlamentet til at få gang i denne debat.

Resultatet af processen blev tilføjelsen af en ny artikel (nummer 13) til EF-traktaten ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden i 1997. Artikel 13 repræsenterede et kvantespring fremad i bekæmpelsen af forskelsbehandling på europæisk plan, fordi den hjemlede Fællesskabet mulighed for at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling, som var begrundet i en række nye faktorer, herunder racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering.

Artiklen blev efterfølgende ændret ved Nice-traktaten, idet der blev skabt mulighed for anvendelse af tilskyndelsesforanstaltninger på grundlag af afstemning ved kvalificeret flertal i Rådet. Lovgivningsmæssige tiltag kræver fortsat enstemmig godkendelse af Rådet, selvom der fra Kommissionens side i forbindelse med Det Europæiske Konvent blev stillet forslag om, at man skulle overgå til afstemning ved kvalificeret flertal.

Artikel 13

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (som ændret ved Amsterdam- og Nice-traktaterne)

1. Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.

2. Når Rådet, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, vedtager fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner med henblik på at bidrage til virkeliggørelsen af målene i stk. 1, træffer det uanset stk. 1 afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251.

Tilføjelsen af artikel 13 afspejlede den voksende erkendelse af behovet for at udvikle en *sammenhængende og integreret tilgang* til bekæmpelse af forskelsbehandling. Denne tilgang er et forsøg på at få maksimalt udbytte af en fælles indsats mod forskelsbehandling og gavn af udvekslingen af erfaring og god praksis mellem de forskellige områder. Den danner et mere effektivt grundlag for at løse problemer med *forskelsbehandling begrundet i flere faktorer*. Og den muliggør fælles lovgivningsmæssige og politiske initiativer vedrørende de forskellige faktorer, f.eks. en fælles definition af de forskellige typer forskelsbehandling.

Den integrerede tilgang skal både tage hensyn til de særlige udfordringer, som forskellige grupper står over for, og bygge på den forudsætning, at ligebehandling og respekt for forskellighed er i hele samfundets interesse.

Foranstaltningerne til bekæmpelse af forskelsbehandling er desuden at finde blandt de grundlæggende målsætninger for Den Europæiske Union, der er angivet i artikel 3 i det udkast til en forfatning, der blev præsenteret af Det Europæiske Råd ved Det Europæiske Konvent i juli 2003.

2.2. Opbygning af de lovgivningsmæssige rammer

Europa-Kommissionen var hurtig til at gøre brug af de beføjelser, den fik i kraft af artikel 13, og fremlagde mod slutningen af 1999 en forslagspakke. Det førte til, at Rådet i 2000 enstemmigt vedtog to banebrydende direktiver[2], der skulle sikre, at alle, der var bosat i EU, kunne nyde effektiv retlig beskyttelse mod forskelsbehandling.

Det første direktiv ("direktiv om etnisk ligestilling") forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane og instrukser om at forskelsbehandle på grund af race eller etnisk oprindelse. Direktivet dækker områderne beskæftigelse, almen og faglig uddannelse, socialsikring, sundhedsydelser, bolig og adgang til varer og tjenesteydelser.

Det andet direktiv ("direktiv om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse") omhandler forskelsbehandling inden for beskæftigelse og erhverv samt erhvervsuddannelse og dækker direkte og indirekte forskelsbehandling samt chikane og instrukser om at forskelsbehandle på grund af religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering. Det omfatter desuden vigtige bestemmelser om tilpasninger i rimeligt omfang med henblik på at sikre handicappedes adgang til beskæftigelse og uddannelse.

Direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse er inspireret af tidligere EØF-lovgivning om ligestilling mellem mænd og kvinder. Desuden er mange af de definitioner og juridiske begreber, der anvendes i de to direktiver, inspireret af ligestillingslovgivningen og/eller EF-Domstolens retspraksis inden for ligestilling mellem kønnene. Omvendt har man i forbindelse med den videre udvikling af ligestillingslovgivningen i EU anvendt nogle af de nyskabelser, der er blevet indført med vedtagelsen af de to direktiver.

Det er vigtigt at understrege, at de pågældende direktiver har hævet niveauet for beskyttelse mod forskelsbehandling betydeligt i hele EU. Derfor har EU i dag en af verdens mest veludviklede rammelovgivninger på området. Direktiverne har krævet betydelige ændringer i den nationale lovgivning i samtlige medlemsstater, selv i dem, der i forvejen havde en omfattende lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling.

I nogle lande har direktiverne betydet, at der er indført en helt ny rettighedsbaseret tilgang til lovgivning og politik på området. Det er også vigtigt at bemærke, at medlemsstaterne både er i færd med at ajourføre deres lovgivning om kønsdiskrimination på foranledning af direktiv 2002/73/EF om ændring af det tidligere direktiv om ligebehandling og at gennemføre

---

[2] Rådets direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (offentliggjort i EFT L 180 af 19.7.2000) og Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (offentliggjort i EFT L 303 af 2.12.2000).

direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. I adskillige tilfælde har dette ført til, at man har vedtaget en national lovgivning, der både omfatter kønsdiskrimination og diskrimination med andre begrundelser.

For mange medlemslande indføres der med direktiverne om beskyttelse mod forskelsbehandling nogle helt nye begrundelser. Det har krævet indførelse af nye definitioner og juridiske begreber. Det har desuden ført til oprettelsen af nye specialiserede ligestillingsorganer og en styrkelse af visse eksisterende organers beføjelser.

Fristerne for at gennemføre direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse i national lovgivning er nu udløbet[3]. Der har i mange medlemslande været forsinkelser i gennemførelsen af direktiverne, selvom der i de seneste måneder har været positive tegn på fremgang. Kommissionen er i færd med at træffe de nødvendige retlige forholdsregler for at sikre, at direktiverne gennemføres i alle medlemslande.

Mere positivt er det at bemærke, at nogle medlemslande ved gennemførelsen af direktiverne er gået videre end de minimumskrav, der er fastsat i EU-lovgivningen. De har f.eks. indført forbud mod forskelsbehandling uden for beskæftigelse på grund af religion eller tro, handicap, alder og seksuel orientering. Flere medlemsstater har indført en fælles lovgivningsmæssig ramme for kønsdiskrimination i tillæg til de grunde, de to EU-direktiver omhandler.

Det er også positivt, at der er en tendens til at oprette ligestillingsorganer, der skal beskæftige sig med samtlige begrundelser for forskelsbehandling i direktiverne. I mange tilfælde sidestiller disse nationale organer kønsdiskrimination med de øvrige begrundelser, der er omfattet af artikel 13 i EF-traktaten. Kommissionen ser en opgave i at sikre, at ligestillingsorganerne har den nødvendige uafhængighed og kapacitet og de fornødne ressourcer til at fungere effektivt.

Det er vigtigt at understrege, at en effektiv gennemførelse af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling afhænger af de nationale myndigheders fulde engagement, det civile samfunds aktive støtte og deltagelse samt supplerende støtte til andre initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling end de lovgivningsmæssige foranstaltninger.

2.3. EU-støtte til indsatsen mod forskelsbehandling

Direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse suppleres af EU's handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling[4]. Dette program omfatter samtlige begrundelser i artikel 13 med undtagelse af køn, som behandles separat i EU's handlingsprogram for ligestilling mellem mænd og kvinder[5].

At der findes et EU-handlingsprogram, er en anerkendelse af, at lovgivning kun er en af metoderne til bekæmpelse af forskelsbehandling. Der er også behov for støtte til en række

---

[3] Fristen for gennemførelse af direktiv 2000/43/EF var 19. juli 2003. Fristen for gennemførelse af direktiv 2000/78/EF var 2. december 2003. Nogle medlemslande har dog gjort brug af muligheden for at bede om en yderligere tidsfrist på op til tre år til at gennemføre bestemmelserne om forskelsbehandling på grund af alder og handicap.

[4] Rådets afgørelse 2000/750/EF af 27.11.2000 om Fællesskabets handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001-2006) (offentliggjort i EFT L 303 af 2.12.2000).

[5] Se http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/fund_en.html.

positive tiltag, der skal påvirke forskelsbehandlende adfærd og på længere sigt afstedkomme en holdningsændring. Formålet med programmet er:

- at øge forståelsen af problemstillinger i forbindelse med forskelsbehandling gennem et øget kendskab til fænomenet og en undersøgelse af effektiviteten af politikker og praksis.

- at udvikle kapacitet til effektivt at forebygge og bekæmpe forskelsbehandling, især gennem en styrkelse af forskellige organisationers virkemidler, støtte til udveksling af oplysninger og god praksis og etablering af netværkssamarbejde på europæisk plan under hensyntagen til de særlige karakteristika ved forskellige former for forskelsbehandling.

- at fremme og udbrede de værdier og den praksis, der underbygger bekæmpelsen af forskelsbehandling, bl.a. ved hjælp af oplysningskampagner.

Det samlede budget for programmet er 98,4 mio. EUR for perioden 2001-2006.

Tre år efter iværksættelsen i 2001 har programmet allerede ydet et vigtigt bidrag til EU's og medlemslandenes indsats for at bekæmpe forskelsbehandling. Via programmet er der ydet støtte til i alt ca. 100 projekter og aktiviteter om året. I aktiviteterne har deltaget en bred vifte af interessenter fra nationale myndigheder til organisationer, der repræsenterer mennesker, der er i risiko for at blive udsat for forskelsbehandling, fra arbejdsmarkedets parter til ligestillingsorganer og fra politiske beslutningstagere til aktører inden for retsvæsenet.

Offentlighedens interesse i EU's aktiviteter til bekæmpelse af forskelsbehandling er steget betydeligt siden iværksættelsen af programmet. En af indikatorerne for graden af offentlige interesse i programmet er det høje besøgstal på Europa-Kommissionens websider om ikke-forskelsbehandling, der gør dette websted til et af de mest besøgte på Europa-serveren. Nye undersøgelser har vist, at ikke-forskelsbehandling i løbet af relativt kort tid er blevet et af de områder, der er størst kendskab til inden for EU's beskæftigelses- og socialpolitik.

I tekstboksen gives eksempler på nogle af de projekter, hvortil der hidtil er ydet støtte i henhold til programmet. Der findes yderligere oplysninger på Kommissionens websted[6].

Eksempler på aktiviteter, hvortil der er ydet støtte fra EU's handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling:

Streng 1 (Analyse og evaluering)

Europa-Kommissionen offentliggjorde resultaterne af en Eurobarometer-opinionsundersøgelse[7] i maj 2003. Af denne undersøgelse fremgik det, at de fleste europæere er af den holdning, at en persons etniske oprindelse, religion, handicap eller alder kan være en forhindring for at finde et arbejde, selv hvis kvalifikationerne er lige. De fleste var imod forskelsbehandling under alle omstændigheder, men havde mindre tiltro til andre menneskers holdning i denne forbindelse.

6 Se http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/index_en.htm.
7 Se http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

Streng 2 (Kapacitetsopbygning)

Direktivet om etnisk ligestilling gør det påkrævet for medlemslandene at udpege et specialiseret ligestillingsorgan til at yde bistand til ofre og offentliggøre rapporter og anbefalinger. Under programmets streng 2 er der ydet støtte til at realisere et netværk af eksisterende og nye ligestillingsorganer samt til at fremme udvekslingen af erfaring og god praksis mellem disse organer.

Streng 3 (Oplysningskampagner)

Europa-Kommissionen iværksatte i juni 2003 en oplysningskampagne af fem års varighed, "Brug forskellene - Stop diskriminationen"[8], over hele EU. Formålet med kampagnen er at informere borgerne om deres rettigheder og pligter i henhold til europæisk og national lovgivning om ikke-forskelsbehandling og at fremme de positive virkninger, forskelligheden har på forretningslivet og samfundet i det hele taget.

Der er ydet støtte til projekter, der har til formål at bekæmpe forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse, fra EU gennem EU-initiativet EQUAL og i form af bidrag fra Den Europæiske Socialfond. Visse projekter, der har modtaget støtte fra EU's ligestillingsprogram, har samtidig omhandlet forskelsbehandling begrundet i andre af de faktorer, der er nævnt i artikel 13 (f.eks. kvinder fra etniske minoriteter). EU's handlingsprogram til bekæmpelse af social udstødelse har behandlet beslægtede problemstillinger med social udstødelse som indfaldsvinkel.

Der er desuden ydet støtte fra EU-programmer inden for uddannelse og ungdom til aktiviteter, der retter sig mod etniske minoriteter, handicappede og andre udsatte grupper, og til forskningsprojekter vedrørende diskriminationsrelaterede emner fra EU's femte og sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Informationer om ret til beskyttelse mod diskrimination og andre emner vil blive gjort tilgængelige på EU's nye version af webstedet for dialog med borgerne[9].

Eksempel på et tværnationalt samarbejdsprojekt under EQUAL

"Diversity Wins": Denne kampagne fører partnere fra Grækenland, Spanien, Tyskland og Nederlandene sammen. Den har til formål at forbedre integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet og at vise arbejdsgiverne, at såkaldt diversity management (multikulturelle arbejdspladser) er en fordel for deres virksomhed og for samfundet som helhed.

Yderligere oplysninger kan findes i EQUAL- databasen (http://europa.eu.int/comm/equal).

2.4. Princippet om ikke-forskelsbehandling og grundlæggende sociale rettigheder

Den Europæiske Unions indsats for at bekæmpe forskelsbehandling blev bekræftet igen i december 2000 ved offentliggørelsen af chartret om grundlæggende rettigheder[10]. Artikel 20 i chartret omhandler det generelle princip om lighed for loven, og artikel 21 vedrører princippet om ikke-forskelsbehandling.

---

8 http://www.stop-discrimination.info/

9 http://europa.eu.int/citizensrights

10 Se http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 21:

1. Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt.

2. Inden for anvendelsesområdet for traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union og med forbehold af særlige bestemmelser i disse traktater er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet forbudt.

Artikel 21 i chartret omfatter foruden alle seks begrundelser i artikel 13 i EF-traktaten yderligere syv faktorer (social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold og fødsel).

Det Europæiske Konvent foreslog, at chartret blev integreret i en kommende forfatningstraktat for Den Europæiske Union. Konventet foreslog desuden, at en ny traktat skulle gøre ikke-forskelsbehandling til et af de centrale mål for Den Europæiske Union. Disse forslag er endnu ikke blevet godkendt af medlemslandene, da man afventer resultatet af regeringskonferencen og vedtagelsen af den nye traktat.

At chartret om grundlæggende rettigheder bliver optaget i traktaten vil ikke betyde et nyt juridisk grundlag for yderligere EU-lovgivning inden for ikke-forskelsbehandling. Men flere af de yderligere begrundelser, der er omfattet af chartret, sætter fokus på vigtige og ømtålelige problemstillinger (f.eks. forskelsbehandling begrundet i genetiske anlæg). Det er nødvendigt at overveje, hvordan en debat om sådanne problemstillinger kan fremføres på europæisk plan.

I overensstemmelse med artikel 51 skal principperne i chartret være vejledende for den politiske udvikling inden for EU samt de nationale myndigheders gennemførelse af politikkerne. EF-Domstolen har konsekvent fastslået, at de grundlæggende menneskerettigheder, der er forankret i internationale instrumenter, som alle medlemslande har underskrevet, udgør en del af de almene principper for EU-retten, hvis overholdelse EF-Domstolen sikrer[11]. Chartret er allerede blevet et vigtigt referencedokument for EF-Domstolen, når den fortolker EU-retten[12].

EF-Domstolen har ved adskillige lejligheder fastslået, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af køn eller nationalitet er en grundlæggende rettighed i henhold til EU-retten, og at undtagelser herfra skal være genstand for en snæver fortolkning[13]. Denne retslære vil uden tvivl påvirke EF-Domstolen, når den første gang skal udlægge direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse.

---

11 F.eks. sag 29/69, Stauder mod byen Ulm, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. 1969 s. 419, sag C-60/00, Sml. 1974, s. 491, sag C-60/2000, Mary Carpenter mod Secretary of State for the Home Department, Sml. 2002 I, s. 6279.

12 F.eks. sag C-245/01 - RTL Television GmbH mod Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk, Sml. 2003, s. 0000, sagerne T-116/01 & T-118/01 - P & O European Ferries (Vizcaya), SA og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. 2003, s. 0000.

13 F.eks. sag C-13/94, P. mod S og Cornwall County Council, Sml. 1996 I, s. 2143, sag C-55/00, Gottardo, Sml. 2002 I, s. 413.

2.5. Ikke-forskelsbehandling og EU's dagsorden for vækst, beskæftigelse og social samhørighed

Det Europæiske Råd vedtog i Lissabon i marts 2000 en omfattende 10-årig strategi for langsigtet økonomisk vækst, fuld beskæftigelse, social samhørighed og bæredygtig udvikling. Denne strategi understøttes især af den europæiske beskæftigelsesstrategi og EU's sociale integrationsproces.

En af målsætningerne for den såkaldte Lissabon-dagsorden er at hæve beskæftigelsesniveauet for grupper, der i øjeblikket er underrepræsenterede på arbejdsmarkedet. Målsætningerne, der forventes nået i 2010, omfatter en højere erhvervsfrekvens for ældre arbejdstagere og kvinder og en betydelig nedbringelse af arbejdsløsheden blandt udsatte befolkningsgrupper som f.eks. handicappede, etniske mindretal og indvandrere.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at visse gruppers lave deltagelses- og beskæftigelsesfrekvens skyldes en række forskellige økonomiske og sociale faktorer. Social deltagelse og arbejdsmarkedsforanstaltninger er selvfølgelig altafgørende for at forbedre vilkårene for udsatte grupper. Desuden vil lovgivningsmæssige og politiske initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling klart kunne blive en nøglefaktor i understøttelsen af Lissabon-dagsordnen. Denne form for tiltag er udformet til at nedbryde sådanne barrierer, som forhindrer medlemmer af visse grupper i at få adgang til beskæftigelse og uddannelse. De kan desuden være en måde til at sætte spørgsmålstegn ved stereotyper og fordomme om, hvilke kompetencer man finder hos ældre arbejdstagere, handicappede, etniske og religiøse minoriteter og indvandrere.

Betydningen af foranstaltninger til fremme af integrationen af udsatte grupper og sammenhængen med ikke-forskelsbehandling i denne forbindelse er for nylig atter blevet bekræftet inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi, der omfatter retningslinjer, som fremhæver behovet for at integrere udsatte grupper på arbejdsmarkedet[14]. Taskforcen for beskæftigelse har under ledelse af Wim Kok har for nylig kraftigt opfordret medlemslandene (og arbejdsmarkedets parter) til at gøre mere for at fremme integrationen af indvandrere og personer af ikke-europæisk nationalitet på arbejdsmarkedet, bl.a. gennem initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdspladsen[15].

Europæiske retningslinjer for beskæftigelse (vedtaget af Rådet den 22. juli 2003)

Retningslinje 7

Medlemsstaterne fremmer integrationen på arbejdsmarkedet af mennesker med særlige vanskeligheder såsom personer med kort skolegang, lavtuddannede, handicappede, indvandrere og etniske minoriteter gennem foranstaltninger, som tager sigte på at forbedre de pågældendes muligheder for at finde beskæftigelse, øge jobmulighederne og forebygge alle former for forskelsbehandling af dem.

---

14 Rådets afgørelse 2003/578/EF af 22.7.2003 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik.

15 Rapport fra Taskforce for beskæftigelse, november 2003 - http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm.

De reviderede fælles målsætninger for EU's sociale integrationsproces blev vedtaget af Det Europæiske Råd i København i december 2002[16]. Målsætningerne fremhævede "den store risiko for fattigdom og social udstødelse, som visse mænd og kvinder, der er indvandret, er udsat for", og opfordrede medlemslandene til at medtage problemstillinger vedrørende etniske minoriteter og indvandrere i deres nationale handlingsplaner for social integration. Den sociale integrationsproces omhandler også strategier for forbedring af handicappedes adgang til beskæftigelse, almen og faglig uddannelse, informationssamfundets oplysninger, sundhedsvæsnet, bolig, transport og andre ydelser.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi og den sociale integrationsproces støttes af Den Europæiske Socialfond (ESF). Der er finansiel støtte til integrationsfremmende initiativer for udsatte grupper til rådighed gennem Den Europæiske Socialfond, herunder EU-initiativet EQUAL, som er specifikt rettet mod bekæmpelse af forskelsbehandling og uligheder af enhver art på arbejdsmarkedet. Bistanden til udsatte grupper, herunder etniske minoriteter og handicappede, bliver i Europa-Kommissionens tredje samhørighedsrapport, der blev vedtaget 18. februar 2004, prioriteret som et område, der er berettiget til fremtidig økonomisk støtte fra EU's strukturfonde[17].

2.6. Ikke-forskelsbehandling i international sammenhæng

Retten til ikke-forskelsbehandling anerkendes bl.a. i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, Den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og ILO-konvention nr. 111. Endvidere omhandler Verdenserklæringen om Menneskerettigheder og Den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder et generelt lighedsprincip. Bestemmelserne om ikke-forskelsbehandling i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder blev for nylig styrket gennem vedtagelsen af en ny protokol nr. 12 til denne konvention, som hjemler en grundlæggende ret til ligebehandling.

Den Europæiske Union har aktivt støttet det internationale samfunds nylige bestræbelser på at styrke respekten for princippet om ikke-forskelsbehandling.

EU spillede en aktiv rolle ved verdenskonferencen mod racisme og fremmedhad i 2001 i Durban, Sydafrika. EU følger desuden fortsat det arbejde, der udføres af Den Europæiske Kommissionen mod Racisme og Intolerance under Europarådet. Og den har deltaget i en række OSCE-arrangementer om tolerance og ikke-forskelsbehandling i forbindelse med denne organisations arbejde med "den menneskelige dimension".

Inden for rammerne af FN er der iværksat diskussioner om en ny konvention til fremme og beskyttelse af handicappedes menneskerettigheder. Europa-Kommissionen har udtrykt sin støtte til udviklingen af et sådant instrument i en meddelelse, som den vedtog i januar 2003[18]. Eftersom en sådan konvention vedrørende handicappedes rettigheder vil kunne få betydning for EU's beføjelser, sandsynligvis inden for ikke-forskelsbehandling, fremlagde

---

16 http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/counciltext_da.pdf

17 Se http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm.

18 *Mod et juridisk bindende FN-instrument til fremme og beskyttelse af handicappedes rettigheder og værdighed* KOM(2003)16 endelig udg. af 24.1.2003.

Kommissionen den 31. januar 2003 en henstilling til Rådet om at give den bemyndigelse til at forhandle (SEK(2003)116). Rådet har ikke færdigbehandlet henstillingen.

Der har desuden været en betydelig international interesse for den seneste udvikling inden for EU, hvis lovgivning om ikke-forskelsbehandling er blandt de mest veludviklede i verden og bredt anerkendt som en effektiv model. Foruden dialogen med de nye medlemsstater og ansøgerlandene (se afsnit 3.1 om udvidelsen af EU) er Europa-Kommissionen blevet opfordret til at indlede en dialog om ikke-forskelsbehandling med de vestlige Balkanlande og de lande, der er omfattet af Kommissionens nye naboskabspolitik[19]. Princippet om ikke-forskelsbehandling blev bekræftet i Cotonouaftalen[20] mellem EU og 78 AVS-lande og er et af temaerne i den politiske dialog, der ligger til grund for samarbejdet med disse lande.

3. FREMTIDIGE UDFORDRINGER

3.1. Udfordringer i forbindelse med udvidelsen af EU

Offentliggørelsen af nærværende grønbog sker kort efter Den Europæiske Unions udvidelse med ti nye medlemslande. Ligesom for de oprindelige medlemslande er ikke-forskelsbehandling relevant for disse ti nye lande samt for de øvrige, som har ansøgt om medlemskab af EU, af tre hovedårsager:

- Princippet om ikke-forskelsbehandling udgør en del af det solide fundament af grundlæggende rettigheder, som EU bygger på. Det er som sådan et af elementerne i de såkaldte "politiske kriterier" for medlemskab, som medlemslandene vedtog på Det Europæiske Råds møde i København i 1993. De nye medlemsstater har udfoldet store bestræbelser for at opfylde de politiske kriterier, hvilket var en forudsætning for at indlede tiltrædelsesforhandlingerne.

- Nye medlemslande forventes før tiltrædelsen af EU at have gennemført de to direktiver om ikke-forskelsbehandling som en del af regelværket[21]. Nye medlemslande, der overskrider denne tidsfrist, vil blive behandlet på samme måde som andre medlemslande, der er forsinkede i gennemførelsen, og der vil som følge heraf blive indledt en overtrædelsesprocedure mod dem for brud på EU-retten.

- Lovgivning og politikker om ikke-forskelsbehandling kan understøtte disse landes bestræbelser på at fremme mindretals og udsatte gruppers integration og deltagelse. Nye medlemsstater vil også drage fordel af EU's finansielle støtte til at udvikle deres strategier til fremme af beskæftigelse og social integration.

Udvidelsen bør anvendes til at tilskynde alle medlemsstater til at øge deres indsats for at afhjælpe de vanskeligheder, som mindretallene møder. Dette angår navnlig romaerne, som samlet set vil udgøre den største etniske minoritet i det udvidede EU, og som fortsat udsættes for udelukkelse og forskelsbehandling i en række af de oprindelige og nye medlemsstater. Der er tale om en flerdimensionel problemstilling, der kræver en sammenhængende politisk

---

19 *Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd*, KOM(2003) 104 endelig udg. af 11.3.2003.

20 Artikel 13 i den AVS/EF-partnerskabsaftale, der blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000.

21 Se rapporten om *Equality, Diversity and Enlargement* (på følgende adresse: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm).

tilgang. Lovgivning og politikker om bekæmpelse af forskelsbehandling kan være led i en sådan tilgang. Også andre af EU's politiske og finansielle instrumenter kan understøtte de nationale myndigheders og civilsamfundsorganisationernes bestræbelser på at løse disse problemer.

De nye medlemsstater har stået over for mange af de samme udfordringer som de oprindelige medlemsstater, da EU's lovgivning om ikke-forskelsbehandling skulle gennemføres. Det har været en særlig stor udfordring for en række af de nye medlemsstater at indføre retsbeskyttelse for første gang mod diskrimination af forskellige årsager (handicap, seksuel orientering og alder). Kommissionen har understreget, at det er vigtigt at takle diskrimination af alle de årsager, der er omfattet af EU's antidiskriminationslovgivning, og at alle årsagerne skal anføres specifikt i de nationale gennemførelsesbestemmelser.

Den rettighedsbaserede handicaptilgang, der afspejles i EU's politik mod forskelsbehandling, er stadig et relativt nyt begreb både for de offentlige myndigheder og de ikke-statslige organisationer i mange af de nye medlemslande. Gennemførelsen af bestemmelserne om forskelsbehandling på grund af seksuel orientering har vist sig at være kontroversiel i flere af de nye medlemslande.

I de nye medlemsstater er ældre arbejdstageres beskæftigelsesfrekvens ofte meget lav (kun 30,5% i gennemsnit i de ti nye medlemsstater), og ældre arbejdstagere, der er blevet berørt af økonomiske omstruktureringer, har ofte svært ved at få adgang til uddannelse og nye erhvervsmuligheder. Aldersdiskrimination er på indeværende tidspunkt et ret ukendt begreb i mange af de pågældende lande, men det er et spørgsmål, om det ikke ville være nyttigt at lade de initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling med hensyn til adgang til beskæftigelse og uddannelse, som fællesskabslovgivningen kræver, indgå som led i en bredere politisk tilgang til at øge beskæftigelsesfrekvensen hos ældre arbejdstagere.

Det er desuden vigtigt at bemærke, at udvidelsen vil ændre de politiske og institutionelle rammer for politikfastlæggelsen inden for ikke-forskelsbehandling og ligebehandling. Af mangel på en ændring af artikel 13 i EF-traktaten kræver vedtagelsen af EU-lovgivningen på dette område stadig enstemmig godkendelse af medlemslandene i Rådet, og den bliver naturligvis meget vanskeligere at opnå i et EU med 25 medlemslande eller flere. Det vil kræve en stærk fælles politisk vilje fra medlemsstaternes side at vedtage yderligere lovgivningsmæssige foranstaltninger på dette område. Dette må dog ikke udelukke, at man på nationalt plan vedtager foranstaltninger til sikring af, at de nuværende lovgivningsmæssige rammer er gennemført fuldt ud og håndhæves over hele det udvidede EU.

Endelig vil udvidelsen gøre det nødvendigt for Den Europæiske Union at prioritere sin fordeling af de finansielle ressourcer. Kommissionens forslag til EU's finansielle perspektiver efter 2007 er fremlagt i en meddelelse, der blev vedtaget 10. februar 2004[22].

3.2. Gennemførelse af de lovgivningsmæssige rammer

EU har skabt stærke lovgivningsmæssige rammer for bekæmpelse af forskelsbehandling. Den aktuelle udfordring ligger nu i at sikre fuldstændig og effektiv gennemførelse af disse rammer. Det er afgørende, at der bliver gjort noget ved det misforhold, der består mellem de lovgivningsmæssige bestemmelser, der er vedtaget på EU-plan i 2000, gennemførelsen af

---

[22] *Fremtiden skaber vi i fællesskab - Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU (2007-2013) - KOM(2004) 101 endelig udg.*

disse i visse medlemslande og den forskelsbehandling, der fortsat foregår i praksis. Faktisk har der været tegn på, at racistiske handlinger og racediskrimination er øget i de senere år[23].

Europa-Kommissionen forventes i løbet af 2005 og 2006 at holde Rådet og Europa-Parlamentet orienteret om status for gennemførelsen af direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Denne beretning skal "i givet fald indeholde forslag med henblik på en revision og ajourføring" af direktiverne. Det er endnu for tidligt at danne sig et endeligt overblik over, om de nye lovgivningsmæssige rammer fungerer effektivt i alle medlemslande. Det er dog muligt allerede på nuværende tidspunkt at konstatere en række mangler.

Kommissionen har med bekymring bemærket, at mange medlemslande ikke synes at have udnyttet de tre år, der er gået siden vedtagelsen af direktiverne, på den mest effektive måde med hensyn til at indføre de nødvendige bestemmelser. Kommissionen er desuden opmærksom på den kritik, der er blevet rejst af repræsentanter for det civile samfund, vedrørende visse medlemslandes manglende høringer i forbindelse med gennemførelsesprocessen.

Kommissionen er yderst bekymret over at konstatere forsinkelser i gennemførelsen af direktiverne i en række medlemslande. I nogle lande har man endnu ikke formelt fremsat lovforslag, eller også er de stadig til behandling. I andre tilfælde dækker lovgivningen endnu ikke hele medlemslandets territorium eller samtlige relevante forvaltningsniveauer.

Der, hvor den nationale lovgivning er blevet vedtaget, er der ofte eksempler på, at ikke alle direktivernes detaljerede bestemmelser er blevet gennemført. I så henseende har de oprindelige og de nye medlemslande og ansøgerlandene stået over for samme type udfordringer. De er blevet nødt til at indføre nye definitioner på direkte og indirekte forskelsbehandling og chikane. De er blevet nødt til at forholde sig til nye retlige begreber såsom delt bevisbyrde i sager om forskelsbehandling. De har måttet træffe foranstaltninger til forbud mod racediskrimination inden for andre områder end beskæftigelse, f.eks. uddannelse, socialsikring, sundhedsydelser, bolig og adgang til varer og tjenesteydelser. Det er langt fra indlysende, at alle disse krav er overført til national lovgivning i samtlige medlemslande.

Der er tydeligvis lang vej endnu, inden man har sikret fuldstændig og effektiv gennemførelse og håndhævelse af direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse. Det vil kræve en yderligere indsats fra de offentlige myndigheders side at fuldføre dette arbejde. Det bliver også nødvendigt med fortsatte bestræbelser på at fremme oplysning, undervisning og samarbejdet med civilsamfundet.

På trods af disse betydelige udfordringer inden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer er der siden 2000 fremkommet krav om i henseende til visse af de i artikel 13 fastlagte faktorer yderligere at udvide og styrke den beskyttelse, som EU-retten yder mod forskelsbehandling.

Europa-Kommissionen har allerede fremsat et forslag baseret på artikel 13 til et nyt direktiv om ligebehandling af kvinder og mænd i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser[24]. Dette bliver i øjeblikket behandlet i Rådet.

---

[23] Se f.eks. de rapporter, der er udarbejdet af Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad vedrørende islamofobi og antisemitisme og Eurobarometer-undersøgelsen af "Diskrimination i Europa" http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

I løbet af Det Europæiske Handicapår 2003 argumenterede en række handicaporganisationer for yderligere handling i forbindelse med bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af handicap også uden for beskæftigelsesområdet. Europa-Kommissionen har fremført sin overordnede fremgangsmåde for de bestræbelser, den vil udfolde til støtte for handicappede, i en europæisk handlingsplan, som blev vedtaget i oktober 2003[25]. Denne handlingsplan omhandler en række initiativer, som skal fremme handicappedes adgang til beskæftigelse, livslang læring og udvikling af ny teknologi samt adgangsforholdene til offentlige bygninger.

Der udføres et aktivt lobbyarbejde af interessegrupper og eksperter for et yderligere antal initiativer. Der er bl.a. tale om initiativer til bekæmpelse af aldersdiskrimination ved levering af varer og tjenesteydelser, et øget beskyttelsesniveau med hensyn til seksuel orientering eller visse minoriteters specifikke behov, f.eks. romaernes.

Samtidig med at disse anmodninger anerkendes, er Kommissionen opmærksom på behovet for at sikre effektiv gennemførelse af de nuværende lovgivningsmæssige rammer. Det er ligeledes vigtigt at bemærke, at lovgivning ikke er det eneste tilgængelige redskab på europæisk, nationalt eller regionalt plan til bekæmpelse af forskelsbehandling. I praksis kræver støtte til bekæmpelse af forskelsbehandling fuld anvendelse af et bredt spektrum af politiske og finansielle instrumenter. En fælles indsats fra forskellige interessenter er også en afgørende faktor for, om bestræbelserne får et vellykket resultat.

3.3. Bedre indsamling, overvågning og analyse af data

Manglen på mekanismer til at indsamle data og overvåge tendenser og udvikling i medlemsstaterne gør det i øjeblikket vanskeligt at vurdere udfordringernes reelle omfang og måle effektiviteten af lovgivning og politikker rettet mod bekæmpelse af forskelsbehandling.

Denne situation er til dels udtryk for et forståeligt ønske om at respektere personlige oplysninger og overholde reglerne om databeskyttelse. Men større adgang til kvantitative og kvalitative data kunne dog medvirke til at fremme udviklingen inden for politikker om ikke-forskelsbehandling ved fastlæggelse af grundlinjer, påvisning af årsager til uligheder og analyse af deres omfang. Det ville også være nyttigt med data til at registrere politikkens og finansieringens konsekvenser.

Sådanne data skal opdeles efter køn, da ulighed kan have forskellig virkning på henholdsvis mænd og kvinder. Indsamling af sammenlignelige data over en tidsperiode ville også medvirke til at fastslå tendenser og dokumentere ændringer på arbejdspladser og i andre sammenhænge.

Europa-Kommissionen anerkender, at der er tale om et følsomt emne. Samtidig mener den, at den fremtidige udvikling af politikker om ikke-forskelsbehandling kan drage fordel af en dialog med nationale myndigheder og andre interessenter om mulighederne for at forbedre dataindsamling på dette område.

---

[24] KOM(2003) 657 endelig.

[25] Lige muligheder for handicappede: En europæisk handlingsplan, KOM(2003) 650 endelig udg. af 30.10.2003

3.4. EU-støtte til praktiske forholdsregler mod forskelsbehandling

EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling har allerede medvirket til at skabe øget bevidsthed og understøtte undervisning og andre praktiske tiltag til fremme af ligebehandling. Udfordringen vil nu blive at fastsætte strategiske prioriteter for fremtidig EU-finansiering af initiativer til bekæmpelse af forskelsbehandling, navnlig efter udvidelsen. Kommissionen skal i slutningen af 2005 aflægge beretning til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af handlingsprogrammet. Beretningen vil blive udarbejdet på grundlag af en løbende uafhængig evaluering af programmet.

Uden at foregribe resultaterne af evalueringen eller indholdet af Kommissionens beretning er det allerede muligt at fremhæve nogle foreløbige resultater og et antal problemstillinger på baggrund af de seneste tre års erfaring med gennemførelsen af programmet.

Den integrerede tilgang til de fem begrundelser for forskelsbehandling, der er omfattet af programmet, har vist sig at være et nyttigt grundlag for udveksling af erfaring og god praksis (se afsnit 2.1). Det er dog tydeligt, at visse organisationer, der hidtil har været vant til at arbejde med specifikke målgrupper, har fundet overgangen til denne tilgang vanskelig.

Der har været stor efterspørgsel efter de konkrete resultater af programmet inden for dette relativt nye politikområde, både på EU-plan og i mange medlemslande. Efterspørgslen har i særlig grad drejet sig om undersøgelser, rapporter, seminarer og konferencer, hvortil der er ydet støtte fra programmet. Kommissionen modtager gerne forslag vedrørende tematisk fokus for fremtidige aktiviteter i henhold til programmets analyse- og evalueringsstreng i overensstemmelse med EU's dagsorden for ligestilling og ikke-forskelsbehandling i bred forstand.

En betydelig andel af de menneskelige og finansielle ressourcer, der er til rådighed i handlingsprogrammet, er blevet anvendt til tværnationale projekter, hvorved man har fået ført en række grupper og organisationer sammen. Selvom der under denne streng af programmet har været stor efterspørgsel på finansiering, er den almene virkning af disse projekter og deres relevans for den fremtidige udvikling af politikken om ikke-forskelsbehandling på europæisk og nationalt plan i nogle tilfælde tvivlsom.

Desuden er der gennem programmet ydet en betydelig mængde kernefinansiering til Det Europæiske Handicapforum, Det Europæiske Netværk mod Racisme (ENAR), den europæiske platform for ældre (AGE) og ILGA-Europe (International Lesbian and Gay Association) samt et antal mindre netværk på handicapområdet. Denne finansiering er ydet for at gøre det muligt for disse organisationer at bekæmpe forskelsbehandling, fremme ligestilling og inddrage deres medlemmer i en række aktiviteter. Den tilførte værdi af EU-finansieringen til disse netværk vil blive vurderet i forbindelse med den eksterne evaluering af programmet.

Endelig er oplysningsaktiviteterne på europæisk og nationalt plan blevet støttet gennem programmet. Selvom disse bestræbelser er begyndt at give resultat, bliver indførelsen af adfærds- og holdningsændringerne helt tydeligt en langstrakt proces. Fremtidens oplysningsaktiviteter bør fokuseres specifikt på bestemte målgrupper og nøglebudskaber. Der skal desuden tages hensyn til de meget forskellige nationale kontekster i et udvidet Europa.

Konklusionen er, at der synes at være et klart behov for fortsat EU-finansiering til støtte for positive initiativer på dette relativt nye politikområde. Med henblik på at få maksimalt udbytte

af de relativt begrænsede finansielle ressourcer modtager Kommissionen gerne forslag vedrørende de fremtidige aktiviteters prioritering og fokus.

3.5. Styrkelse af samarbejdet med interessenterne

En række interessenter har spillet en aktiv rolle for udformningen af EU's dagsorden for ikke-forskelsbehandling. Der bliver en af fremtidens udfordringer at styrke deres engagement i gennemførelsen af denne dagsorden samt at fremme netværksdannelse og udveksling af erfaring mellem nøgleinteressenter.

Nationale myndigheder er centrale partnere i fastlæggelsen af love og politikker inden for ikke-forskelsbehandling. Kommissionen har opbygget et tæt partnerskab med relevante ministerier og offentlige organer i forbindelse med gennemførelsen af direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling.

Europa-Parlamentet har haft stor betydning for udviklingen af EU's politik for ikke-forskelsbehandling, og Kommissionen ser frem til et fortsat samarbejde med Europa-Parlamentet inden for dette område efter valget i juni 2004.

Den vigtige rolle, som **arbejdsmarkedets parter** og de **ikke-statslige organisationer (NGO'ER'er)** spiller i forbindelse med gennemførelse og håndhævelse af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling, er specifikt nævnt i direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse.

Arbejdsmarkedets parter vedtog en erklæring på europæisk plan i Det Europæiske Handicapår 2003. De har til hensigt i løbet af 2004 at ajourføre deres erklæring om racisme fra 1995. EFS (Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation) har med støtte fra EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling sammen med sine medlemmer udviklet et projekt vedrørende ikke-forskelsbehandling.

Fagforeningsvirksomhed mod forskelsbehandling begrundet i race og religion

Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation har modtaget støtte fra EU's handlingsprogram for Bekæmpelse af Forskelsbehandling til et projekt i samarbejde med dens medlemsorganisationer vedrørende forskelsbehandling på arbejdspladsen begrundet i race og religion. Projektets mål er at undersøge, i hvilken grad dette emne er omfattet af kollektive overenskomster, samt at give et overblik over, hvor mange mennesker fra religiøse og racemæssige minoriteter, der er involveret i fagforeningernes beslutningstagningsproces.

Europæisk lovgivning om ikke-forskelsbehandling berører **arbejdsgivere** inden for både den offentlige og private sektor. Den vedrører både små og store virksomheder samt selvstændige. Foruden at bestræbe sig på at være i overensstemmelse med lovkravene anerkender progressive arbejdsgivere i Europa de positive virkninger af forskellighed. Dette er helt i tråd med EU's mere overordnede dagsorden for fremme af virksomheders sociale ansvar. Der er på foranledning af Kommissionen foretaget undersøgelser af omkostninger og fordele for arbejdsgiverne ved en sådan forskellighed, og Kommissionen har desuden forsøgt at få den indsats, visse arbejdsgivere gør inden for dette område, anerkendt i forbindelse med en ordning for præmiering af virksomheder.

Omkostninger og fordele for arbejdsgivere ved forskellighed

Europa-Kommissionen offentliggjorde i november 2003 en uafhængig undersøgelse vedrørende en "business case for mangfoldighed"[26]. På et undersøgelsesgrundlag, der omfattede over 200 små og store virksomheder, blev et antal vigtige fordele i forbindelse med forskellighed på arbejdspladsen identificeret. Disse omfattede virksomhedsomdømme, menneskelige ressourcer og manglende afsættelse af midler til bekæmpelse af forskelsbehandling og chikane på arbejdspladsen. Blandt de udfordringer, der blev fremhævet i rapporten, er manglende oplysning, modstanden over for organisatoriske ændringer og vanskeligheder i forbindelse med dataindsamling.

Ngo'erne er fortsat de vigtigste forkæmpere for udviklingen af EU's politikker for bekæmpelse af forskelsbehandling. Mange af dem har modtaget finansiel støtte fra EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling med det formål at gøre det muligt for dem at samarbejde med deres partnere på europæisk plan. De spiller desuden en vigtig rolle på nationalt plan gennem deres støtte til gennemførelsen af EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling i form af oplysning om nye rettigheder og forpligtelser samt bistand til ofre.

Den integrerede tilgang til ikke-forskelsbehandling, der er baseret på artikel 13 i EF-traktaten, har ansporet ngo'er, der har tradition for at arbejde med specifikke grupper, til at samarbejde. Dette har været en udfordrende proces for visse organisationer. Den finansielle støtte, der er blevet tildelt ngo'er fra EU's handlingsprogram til bekæmpelse af forskelsbehandling, har desuden medvirket til at rette fokus på de nye rammer for EU's politik om ikke-forskelsbehandling og på behovet for at levere resultater i overensstemmelse med disse rammer.

Direktivet om etnisk ligestilling gør det påkrævet for medlemslandene at oprette **specialiserede organer** til fremme af ligestilling. Disse organer skal yde bistand til ofre for forskelsbehandling og udarbejde uafhængige rapporter og anbefalinger. Et tilsvarende krav om at oprette et organ, der beskæftiger sig med ligestilling mellem kønnene, er omfattet af det i 2002 ændrede direktiv om ligebehandling[27] og af det forslag til et direktiv om ligebehandling for mænd og kvinder i adgangen til varer og tjenesteydelser, der blev fremlagt af Kommissionen i november 2003[28].

Et antal medlemslande har faktisk udnyttet denne mulighed til at oprette ligestillingsorganer, enten kombinerede eller særskilte, der dækker samtlige de begrundelser for forskelsbehandling, der er fastlagt i artikel 13. Dette er en positiv udvikling, da den viser, at nogle medlemslande er villige til at gå længere end de minimumskrav, der er fastsat i EU-lovgivningen. Ligestillingsorganerne vil uden tvivl blive nøglepartnere i forbindelse med den fremtidige udvikling af EU's politik på området.

Regionale og lokale myndigheder er også vitale partnere i forbindelse med EU's dagsorden vedrørende ikke-forskelsbehandling og ligebehandling. De kan yde et bidrag ved i deres roller som arbejdsgivere og tjenesteydere at være et positivt eksempel for andre. Deres position i de lokale samfund gør det desuden muligt for dem at oplyse og fremme dialogen. **Regionsudvalget** har ydet en sikker støtte til EU-politikken inden for ikke-forskelsbehandling.

---

26 Se http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/prog/studies_en.htm.

27 Se http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/rights_en.html.

28 KOM(2003) 657 endelig udg. af 5.11.2003.

Akademiske **eksperter** har også deltaget i debatten vedrørende EU's dagsorden for ikke-forskelsbehandling. Der er udgivet vigtig akademisk litteratur siden vedtagelsen af direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse.

Det Europæiske Observatorium for Racisme og Fremmedhad i Wien yder vedvarende støtte til udvikling af EU-politikken på området. Efter Det Europæiske Råds konklusioner fra december 2003 er der nu indledt drøftelser om en udvidelse af mandatet for centret i Wien, så det kan dække hele spektret af problemstillinger vedrørende menneskerettigheder. Det er nødvendigt at finde ud af, på hvilken måde det nye menneskerettighedsagentur kan fortsætte sit arbejde vedrørende racediskrimination og samtidig udvide det til at omfatte andre former for forskelsbehandling.

3.6. Integrering af princippet om ikke-forskelsbehandling i andre politikområder

Direktiverne om etnisk ligestilling og ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og EU's handlingsprogram for bekæmpelse af forskelsbehandling udgør tilsammen EU's almene strategi til fremme af integration og deltagelse af udsatte grupper. En af de fremtidige centrale udfordringer vil være at øge bidraget fra EU's øvrige politiske og finansielle instrumenter til bekæmpelsen af forskelsbehandling.

Inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi er nogle medlemslande begyndt at bruge deres nationale handlingsplaner for beskæftigelse til at udvikle en mere omfattende national strategi, der kombinerer initiativerne til fremme af integration af udsatte grupper med initiativerne til bekæmpelse af diskriminerende holdninger, adfærd og praksis. Fortjenesterne ved denne dobbelte tilgang er dog først lige begyndt at blive tydelige, og gennemførelsen kunne med fordel fremskyndes.

En analyse af de nationale handlingsplaner for social integration i 2003 viste, at kun en mindre del af medlemslandene skaber en tydelig sammenkobling mellem initiativerne til henholdsvis bekæmpelse af social udstødelse og bekæmpelse af forskelsbehandling, herunder lovgivningen på området. Denne sammenkobling kunne desuden underbygges af medlemslandene og de grupper, der deltager i bekæmpelsen af social udstødelse.

Med hensyn til indvandrere og etniske minoriteter lægger man i forbindelse med nationale foranstaltninger inden for beskæftigelse og social integration fortsat hovedvægten på behovet for, at indvandrere og medlemmer af etniske minoriteter tilpasser sig, hvilket navnlig sker gennem assimileringstiltag som f.eks. sprogkurser. Uden at underkende betydningen af sådanne initiativer bør de dog ledsages af en indsats for at forebygge diskriminerende adfærd, holdninger eller praksis hos befolknings*flertallet*, da det kan forhindre en indvandrer eller et medlem af en etnisk minoritet i at få adgang til et job, tjeneste eller undervisningskursus uafhængigt af den pågældendes kvalifikationer, erfaring eller sproglige evner. Medlemslandene bør opfordres til i højere grad at gøre brug af Den Europæiske Socialfond i forbindelse med bekæmpelse af forskelsbehandling samt mere traditionelle integrationstiltag, som f.eks. undervisning.

I stedet for mere specifikke tiltag forsøger mange medlemslande at nå udsatte grupper gennem deres mainstream-initiativer, der har det almene mål at forbedre beskæftigelsen, adgangen til boliger og uddannelsesniveauet, mens det kun er nogle få lande, der fastsætter klare og specifikke målsætninger for de udsatte grupper. Manglen på pålidelige og sammenlignelige data er både på nationalt og europæisk plan en forhindring for udviklingen og overvågningen af effektive politikker inden for området.

Kommissionen har bemærket en øget tendens på nationalt plan i nogle medlemslande til at behandle ligestilling mellem kønnene side om side med bekæmpelsen af forskelsbehandling på grund af de øvrige faktorer i EF-traktatens artikel 13. Denne tendens gælder navnlig lovgivningsinitiativer og oprettelsen af ligestillingsorganer, der på nationalt plan beskæftiger sig med forskellige begrundelser for forskelsbehandling. Udviklingen af en integreret tilgang sigter først og fremmest mod løsningen af problemer med flerdobbelt forskelsbehandling og udviklingen af effektive foranstaltninger til fremme af ligebehandling. Kommissionen har også bemærket, at mange arbejdsgivere ofte behandler disse spørgsmål samlet i deres politikker om fremme af forskellighed og bekæmpelse af forskelsbehandling.

Kommissionen er derfor interesseret i at modtage synspunkter vedrørende mulighederne for at styrke den integrerede tilgang til ikke-forskelsbehandling, der omfatter alle de begrundelser, der er angivet i artikel 13 i EF-traktaten, herunder køn. Det kan dog ikke erstatte den særlige fokus på specifikke institutionelle ordninger og initiativer rettet mod alle former for kønsdiskrimination, da dette er en del af strategien for integrering af kønsaspektet.

4. KONKLUSION

Denne grønbog offentliggøres med det formål at skabe opmærksomhed om en lang række emner knyttet til den fremtidige politik for ligestilling og ikke-forskelsbehandling i en udvidet Europæisk Union.

Der er på EU-plan de seneste fem år sket enorme fremskridt inden for udviklingen af de lovgivningsmæssige og politiske rammer for bekæmpelse af forskelsbehandling og fremme af ligebehandling. Det er dog vigtigt at erkende, at der stadig er lang vej igen, inden en fuldstændig og effektiv gennemførelse af disse rammer er sikret over hele den udvidede Union. Desuden er det vigtigt at erkende, at lovgivning kun er et af redskaberne til bekæmpelse af forskelsbehandling. Ændringer af holdninger og adfærd kræver vedvarende indsats og handling i form af konkrete tiltag til opbakning af lovgivningen.

I denne grønbog fremhæves en række områder, hvor en yderligere indsats er påkrævet. En sådan indsats kræver i mange tilfælde handling på både nationalt og regionalt plan samt en aktiv inddragelse af det civile samfund og andre interessenter. EU vil fortsætte med at støtte og overvåge denne proces.

Der er blevet fremsat forslag i denne grønbog til mulige handlingsplaner, der kan afprøves på europæisk plan. Det er sket i den hensigt at inspirere til feedback og skal ikke opfattes som en udtømmende liste. Det samme gælder for det online-spørgeskema, der er vedhæftet dette dokument, og som er udarbejdet for at gøre det muligt at modtage reaktioner fra et større antal borgere end dem, der almindeligvis har mulighed for at komme med bidrag til EU's politik. Alle interesserede parter er således velkomne til at bidrage til denne debat og fremsætte deres forslag til den fremtidige kurs. Kommissionen ser frem til at indhente synspunkter, der kan hjælpe med at til at fastsætte EU's fremtidige dagsorden vedrørende ikke-forskelsbehandling og ligebehandling.

5. DELTAGELSE I DEN OFFENTLIGE HØRING

Den offentlige høring begynder den 1. juni og slutter den 31. august 2004.

Deltagerne opfordres til at anvende det online-spørgeskema, der er tilgængeligt på Europa-Kommissionens websted på følgende adresse:

http://europa.eu.int/yourvoice/forms/dispatch.jsp?form=310&lang=DA

Alle oplysninger om fysiske personer vil forblive anonyme. Organisationer opfordres til at tilkendegive deres identitet.

Deltagerne opfordres til at anvende online-spørgeskemaet. Dette vil gøre det nemmere at anvende synspunkterne i høringsprocessen. Deltagerne kan dog alternativt sende kortere skriftlige bidrag til følgende adresse:

Grønbog

GD EMPL/D/3

J37 2/23

Europa-Kommissionen

B-1049 Bruxelles

BILAG

Grønbog vedrørende ligestilling og ikke-forskelsbehandling i den udvidede EU

SPØRGESKEMA

1. HVORDAN TAGER VI UDFORDRINGERNE VED UDVIDELSEN OP?

Hvor vigtigt synes du, det er, at EU efter udvidelsen styrker indsatsen inden for bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering?
meget vigtigt - vigtigt - ikke vigtigt - ved ikke

2. GENNEMFØRELSE AF PRINCIPPET OM IKKE-FORSKELSBEHANDLING I LOVGIVNING OG I PRAKSIS

Hvilken virkning tror du, at EU-lovgivningen har haft på graden af beskyttelse inden for EU mod forskelsbehandling på grund af racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering?
meget stor virkning - stor virkning - begrænset virkning - ingen virkning - ved ikke

Hvad betragter du som de vigtigste tilbageværende forhindringer for en effektiv gennemførelse af EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling? (Højst 3 svar)

- *Ufuldstændig gennemførelse i national lovgivning*
- *Mangel på information/opmærksomhed om rettigheder og pligter i henhold til lovgivningen om ikke-forskelsbehandling*
- *At der fortsat findes diskriminerende holdninger og adfærd*
- *De vanskeligheder, som ofre for forskelsbehandling oplever i forbindelse med at få en sag for en domstol*
- *Mangel på tilstrækkeligt effektive sanktioner og retsmidler*
- *At der er forskellige grader af beskyttelse i henseende til de forskellige begrundelser for forskelsbehandling*
- *Overlapninger/uoverensstemmelser mellem bestemmelserne om de forskellige begrundelser for forskelsbehandling*
- *Ikke-statslige organisationers og fagforeningers kapacitet til at forsvare ofre*
- *De specialiserede ligestillingsorganers effektivitet*
- *Andet (Fri tekst - maksimum antal ord)*

Synes du, at der er vigtige problemstillinger, som i øjeblikket ikke er dækket af EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling? *(Ja/Nej)*

- *Hvis ja, angiv da venligst den pågældende problemstilling (Fri tekst - maksimum antal ord)*
- *Hvor effektive vil efter din mening de følgende redskaber være til at behandle denne problemstilling? (Højst 3 svar)*
  - Oplysningskampagne
  - Undervisning
  - Frivilligt adfærdskodeks
  - Aftaler mellem arbejdsmarkedets parter
  - Yderligere lovgivning
  - At offentlige myndigheder har mulighed for at stille krav vedrørende ikke-forskelsbehandling til private samarbejdspartnere
  - Positive forskelsbehandling
- *Vurder betydningen af at træffe foranstaltninger på følgende plan:*
  - Lokalt
  - Regionalt
  - Nationalt
  - Europæisk

Bør EU fremme debatten om de yderligere begrundelser for forskelsbehandling, der er omfattet af chartret om grundlæggende rettigheder[29]? (Højst 3 svar)

- *Social oprindelse*
- *Genetiske anlæg*
- *Sprog*
- *Politiske eller andre anskuelser*
- *Tilhørsforhold til et nationalt mindretal*
- *Formueforhold*
- *Fødsel*

[29] Se artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

3. BEDRE INDSAMLING, OVERVÅGNING OG ANALYSE AF DATA

Hvor vigtig mener du, at dataindsamlingen er for udviklingen af effektive politikker til fremme af ligestilling og bekæmpelse af forskelsbehandling?
meget vigtigt - vigtigt - ikke vigtigt - ved ikke

Er du enig i, at EU bør samarbejde med nationale myndigheder og andre interessenter med henblik på at undersøge mulighederne for at indsamle data vedrørende forskelsbehandling og integration af udsatte grupper?
meget enig - enig - uenig - meget uenig - ved ikke

4. MAKSIMALT UDBYTTE AF EU-STØTTEN

Hvilket af følgende områder bør prioriteres med henblik på EU-finansiering? (Højst 3 svar)

- *Sammenlignende undersøgelser på EU-plan vedrørende erfaring med forskelsbehandling og tiltag til bekæmpelse af forskelsbehandling*
- *Analyse og overvågning af virkningen af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling*
- *Informations- og oplysningsaktiviteter*
- *Undervisning i forskellighed og forskelsbehandling*
- *Etablering af netværk mellem grupper, der deltager i kampen mod forskelsbehandling*
- *Erhvervsuddannelse og -erfaring for medlemmer af udsatte grupper*
- *Andet (fri tekst)*

Hvilke af de følgende tematiske områder bør fremtidige aktiviteter være fokuseret på? (Højst 3 svar)

- *Beskæftigelse og arbejdspladsen*
- *Fordelene for virksomheden ved forskellighed*
- *Offentlige indkøb*
- *Forskelsbehandling uden for beskæftigelsesområdet (uddannelse, socialsikring, sundhedsydelser, adgang til varer og tjenesteydelser, bolig)*
- *Internationale sammenligninger inden for ikke-forskelsbehandling*
- *Den økonomiske virkning af lovgivningen om ikke-forskelsbehandling*
- *Andet (fri tekst)*

5. STYRKELSE AF SAMARBEJDET MED INTERESSENTERNE

Synes du, at nogle af følgende interessenter i højere grad bør inddrages i EU's bestræbelser på at bekæmpe forskelsbehandling? (Højst 3 svar)

- *Nationale myndigheder*
- *Regionale og lokale myndigheder*
- *Interesseorganisationer for potentielle ofre for forskelsbehandling*
- *Ngo-netværk på europæisk plan*
- *Fagforeninger*
- *Arbejdsgiverorganisationer*
- *Store virksomheder*
- *Små og mellemstore virksomheder*
- *Tjenesteydere*
- *Specialiserede ligestillingsorganer*
- *Dommere og aktører inden for retsvæsenet*
- *Andet (fri tekst)*

6. SIKRING AF KOMPLEMENTARITET MED ANDRE OMRÅDER AF EU'S POLITIK

Hvilke af de følgende instrumenter kunne efter din mening anvendes på en mere effektiv måde til at understøtte EU's indsats for bekæmpelse af forskelsbehandling? (Højst 3 svar)

- *Den europæiske beskæftigelsesstrategi*
- *Europæisk program og strategi for social integration*
- *Den Europæiske Socialfond*
- *EU-initiativet EQUAL*
- *Social dialog*
- *Virksomheders sociale ansvar*
- *Almen og faglig uddannelse og ungdom*
- *Andet (fri tekst)*

Er du enig i, at indsatsen mod kønsdiskrimination i EU skal være tættere forbundet med indsatsen mod forskelsbehandling på grund af racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, alder, handicap eller seksuel orientering?
meget enig - enig - uenig - meget uenig - ved ikke

Er du enig i, at det fortsat er nødvendigt at gøre en særlig indsats for bekæmpelse af kønsdiskrimination og fremme af integration af kønsaspektet?
meget enig - enig - uenig - meget uenig - ved ikke