

ARTICLE

Helt isolert? Hvordan Norge påvirkes av - og selv påvirker - EUs likestillingspolitikk / Hege Skjeie, Cathrine Holst, Mari Teigen.

VERSION: POST PRINT/GREEN OPEN ACCESS

This document is the author's post print (final accepted version). The document is archived in the institutional archive of Institute for Social Research.

The final publication is available in:

Europeisering av nordisk likestillingspolitikk
2019, Kapittel 10, s 218-237 / ISBN: 978-82-05-42704-4

Helt isolert? Hvordan Norge påvirkes av – og selv påvirker – EUs likestillingspolitikk¹

Hege Skjeie, Cathrine Holst og Mari Teigen

Nordiske land er kjent for en aktiv og omfattende likestillingspolitikk. Nordiske politiske innovasjoner, som lavterskeltilbud for håndheving av likestillingslovgivningen (1970-årene), integrering av likestillingsperspektiv i offentlig politikk (*gender mainstreaming*) (1980-årene), forbud mot kjøp av seksuelle tjenester (1990-årene) og regulering av kjønnsbalanse i bedriftsstyrer (2000-tallet) (Skjeie, Holst og Teigen 2017), har også spredd seg til andre land. Det nordiske avtrykket på likestillingspolitikken er likevel sterkest i velferdspolitikken, der det å fremme en god balanse mellom arbeids- og familieliv gjennom foreldrepermisjonsordninger og et offentlig finansiert barnehagetilbud har stått sentralt (Esping-Andersen 2009; Leira 2012; Walby 2009).

Til tross for mange likhetstrekk har de nordiske landene valgt ulike tilnæringer til Den europeiske union (EU). Danmark har vært EU-medlem i 45 år, siden 1973. Europeisk integrasjon har slik påvirket dansk likestillingspolitikk over lengre tid (se kapittelet av Borchorst og Agustin). Etter folkeavstemninger i 1994 ble også Finland og Sverige EU-medlemmer, mens et flertall av befolkningen i Norge og Island stemte nei til EU-medlemskap. Men både Island og Norge har siden 1994 hatt et tett samarbeid med EU, ikke minst gjennom Avtalen for Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet – EØS-avtalen – som innebærer at disse landene er fullverdige deltakere i EUs indre marked.

EU har påvirket norsk lovgivning gjennom EØS og over 70 andre avtaler mellom EU og Norge (se Eriksen og Fossum 2015; Holst og Stie 2016). Videre foregår det en «myk» europeisering av politikken. Denne foregår dels via offentlig forvaltning på ulike nivåer i Norge som koordinerer sin virksomhet med tilsvarende organer på EU-nivå, dels gjennom kontakt og samarbeid mellom sosiale bevegelser og sivilsamfunnsorganisasjoner i Europa. I tillegg kommer grensekryssende ekspertmiljøer, som når representanter fra Norge deltar i Europakommisjonens ekspertgrupper, eller når norske offentlige utredninger påvirkes av agendaer og problemforståelser

¹ Kapittelet er en revidert og oversatt versjon av kapittelet «Splendid isolation? On how a non-member is affected by – and affects – EU gender equality policy», som kommer i Moira Dustin, Nuno Ferreira og Susan Millns. *Gender and Queer Perspectives on Brexit*. London: Palgrave Macmillan.

i EU, europeiske standarder og ideer om «beste praksis» (Skjeie, Holst og Teigen 2017; Egeberg og Trondal 2015, og kapittelet av Holst).

Forpliktelsene som følger av EØS-avtalen, berører likestillingspolitikken direkte (NOU 2012: 2, spesielt 17.5). Likestillingspolitikken varierer like fullt betydelig i EU, også mellom medlemsstatene. Norge på sin side har tilpasset sitt lovverk til EU-reguleringer og domstolsavgjørelser, inkludert EUs sentrale anti-diskrimineringsdirektiver, dels som en følge av EØS, dels på frivillig basis. Endringer i norsk likestillingspolitikk som følge av EØS-avtalen har likevel vært lite synlig i den offentlige likestillingsdebatten. Innenfor forvaltning og blant forskere har oppmerksomheten vært større (se kapittelet av Kraglund), men også her er interessen for europeisk integrasjon og hva den betyr, varierende.

I dette kapittelet behandler vi systematisk EUs betydning for endringer i norsk likestillingspolitikk fra midten av 1990-årene. Diskusjonen er inspirert av europeiseringsteori, som vektlegger hvordan ideer og politikk fra EU-nivå filtreres gjennom nasjonale og lokale meningsrammer (Börzel og Risse 2003), men også hvordan normer og tiltak på reise fra Europa kan transformeres til ressurser for å sette dagsorden nasjonalt (Jacquot og Woll 2003). Særlig er vi opptatt av hvordan EU brukes diskursivt, det vil si situasjoner der aktører i norsk byråkrati og politikk forsøker å forme nasjonale dagsordener gjennom å referere til EUs standarder og normer (se blant annet kapitlene av Freidenvall og Kraglund). Vi ser dessuten ikke bare på hvordan EU har preget Norge – importsiden, men også på hvordan norske og nordiske tilnærminger og tiltak på likestillingsfeltet har påvirket EUs initiativer og politikk – eksportsiden. For å vise hvordan EU påvirker eller ikke påvirker konkret politikkutforming, trekker vi veksler på og sammenstiller en rekke eksisterende studier, inkludert dem som er presentert i de tidligere kapitlene i denne boken, i et forsøk på å gi et relativt bredt bilde av situasjonen. Analysen drar også på egne erfaringer vi fikk som medlemmer i et offentlig oppnevnt utvalg – Likestillingsutvalget – som i perioden 2010–2012 hadde som mandat å undersøke norsk likestillingspolitikk, med et særlig blikk på hvordan kjønn spiller sammen med etnisitet og klasse (se NOU 2011: 18 og NOU 2012: 15).² Fire spesifikke områder innenfor likestillingspolitikken blir diskutert i dette kapittelet. Først vurderer vi EUs innflytelse på norsk likestillingslovgivning. Deretter ser vi på arbeids- og familiepolitikken og implementering av likestillingsintegrering (*mainstreaming*). Til slutt rettes oppmerksomheten mot Norges innflytelse på likestillingspolitikk og -debatt i EU, særlig diskusjonen om å innføre påbud om kjønnskoter i bedriftsstyrer. Dette utvalget av områder gjør at noen sentrale temaer innenfor likestillingspolitikken ikke blir vurdert i denne omgang, som vold mot kvinner og kjønnsperspektiver på helse, mens andre bare blir nevnt sporadisk, som likelønnspolitikken.

Europautredningen – en omfattende offentlig utredning om konsekvensene av Norges tilknytninger til EU (NOU 2012: 2) – konkluderte i 2012 med at de norske EØS-forpliktelsene og

² «Kjønn+ likestilling» er et begrep vi har lånt fra QUING-prosjektet, ledet av statsviteren og likestillingsforskeren Mieke Verloo, se: http://www.quiring.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=34

andre EU-avtaler har hatt begrenset betydning for norsk likestillingspolitikk og lovgivning, ettersom EUs pålegg allerede langt på vei er realisert. Som diskusjonen vår viser, tar denne konklusjonen ikke fullt ut høyde for EUs faktiske innflytelse på norsk likestillingspolitikk. Europautredningen behandler EUs krav til likestilling som «minimumsstandarder», og legger til grunn at disse er enkle å oppfylle for likestillingslandet Norge. I virkeligheten har EUs likestillingsregime og -reguleringer også utfordret norsk likestillingspolitikk og den etablerte sosialdemokratiske måten å tilnærme seg likestilling på.

Likestillingslovgivning og europeisk rettsliggjøring

Den dominerende likestillingspolitiske tradisjonen i Norge prioriterer for det første en familieorientert velferdspolitik med vekt på offentlig finansierte barnehager og sjenerøse foreldrepermisjonsordninger og for det andre tiltak for kjønnsbalanse som kvoter og ulike former for positiv særbehandling (Skjeie og Teigen 2012; NOU 2012: 15, kapittel 2). En slik tilnærming bygger i høy grad på norsk og nordisk sosialdemokratisk tradisjon. For eksempel har Arbeiderpartiets hovedtilnærming til likestilling vært å innføre og utvide likestillingsvennlige velferdsordninger for å sikre en best mulig balanse mellom lønnsarbeid og familieliv og kvinners økonomiske uavhengighet gjennom sysselsetting (NOU 2012: 15, se også Borchorst, Freidenvall, Kantola, Reisel og Teigen 2012). Norge var dessuten tidlig ute med å få på plass en lov mot kjønnsbasert diskriminering: Likestillingsloven fra 1978 var omfattende, og dekker i utgangspunktet «alle samfunnsområder». Samtidig ble det alt den gang knesatt noen grenser, særlig for kompetansen til organene som ble opprettet for å overvåke at likestillingsloven ble etterlevd, Likestillingsombudet og Likestillingsnemnda. Kort sagt fikk ombudet og nemnda, de første i sitt slag i verden, kun fullmakt til å fastsette om diskriminering hadde funnet sted. Partene i klagesaker var så forventet å respektere vedtaket og bli enige seg imellom om adekvat kompensasjon. Selvsagt kunne individuelle diskrimineringssaker også bli brakt inn for domstolen, men lavterskeltilbudet etablerte seg snart som normalprosedyren, og svært få diskrimineringssaker er blitt ført for ordinære domstoler i Norge (se også NOU 2011: 18).

Fra starten av kombinerte norsk likestillingslovgivning videre forbud mot direkte og indirekte diskriminering med aktivitetsplikt for å fremme likestilling for arbeidsgivere og offentlige myndigheter (se også avsnittet under om likestillingsintegrering). Implementeringsapparatet har imidlertid vært bortimot fraværende. Det er mange tilsyn og direktorater i Norge, men det har så langt manglet et fagorgan med særlig ansvar for likestilling, noe som har gitt lovformuleringer om «aktivitetsplikt» en fremfor alt symbolsk betydning. Spørsmål knyttet til diskriminering har med andre ord fått liten oppmerksomhet innenfor den sosialdemokratiske kjønnsorden sammenlignet med for eksempel velferdsordninger og barnehageutbygging, og i norsk kontekst er det, som vi

skal se, fremfor alt europeiseringsprosesser som har bidratt til utvidet vern mot diskriminering (NOU 2012: 2; NOU 2011: 18; Skjeie, Holst og Teigen 2017).

EØS-avtalen omfatter alle EUs likestillingsdirektiver. Blant de mest substansielle endringene i norsk likestillingslovverk som følge av EØS er inkorporeringen av mer effektive juridiske virkemidler i møte med diskriminering, for eksempel prinsippene om objektivt ansvar og delt bevisbyrde.³ Norsk likelønnslovgivnings definisjoner av «likt arbeid» og «arbeid av lik verdi» har også blitt utvidet som en følge av tilpasning til EU-retten, noe som har ført til færre restriksjoner på lønnsammenligninger for å fastslå ulik lønn. I tillegg er viktige nye regler som gjelder beskyttelse mot trakassering og seksuell trakassering, samt oppreisning, direkte knyttet til nasjonal innlemming av EUs reguleringer (Skjeie og Teigen 2003; Hedlund 2008; Kraglund 2016). Det er imidlertid fortsatt et handlingsrom for nasjonale aktører og myndigheter. For eksempel har ombud og nemnd fått i oppgave å overvåke det generelle forbudet mot trakassering, mens saker som angår seksuell trakassering, inntil videre bare kan tas gjennom domstolene.

Så langt er det bare på ett punkt norsk likestillingslovgivning kan sies å ha blitt innskrenket heller enn utvidet som følge av EU-tilpasning, og det er når det gjelder positiv særbehandling. Kvoteringer er en viktig del av norsk likestillingspolitikk. Politiske partier har brukt kvotering i nominasjonsprosesser siden 1970-årene; ordninger med kvotering når offentlige styrever, råd og utvalg skulle settes sammen, ble etablert i 1980- og 1990-årene; kravet om kjønnsbalansert sammensetning av bedriftsstyrever ble vedtatt på begynnelsen av 2000-tallet (for en oversikt, se Skjeie og Teigen 2012; Teigen 2018). I tillegg har ulike typer av positiv særbehandling lenge vært i bruk i ansettelsesprosesser i offentlig sektor og under opptak til ulike studieretninger i høyere utdanning. I 2003 falt imidlertid en dom i EFTA-domstolen som fastslo at Universitetet i Oslo øremerking av postdoktorstillinger for kvinner var i strid med EUs likebehandlingsregler og dermed EØS (NOU 2012: 2: 498).⁴ Dommen forhindrer ikke positiv særbehandling generelt, men legger begrensninger på hvordan norske myndigheter kan utforme kvoteringsordninger, og øremerking av stillinger for det ene kjønn er ikke tillatt (NOU 2012: 2, se også Ketschers kapittel).

I løpet av de siste to tiårene har vi sett en betydelig styrking av diskrimineringsvernet i Europa. Denne utviklingen har også medført grunnleggende endringer i norsk likestillingslovgivning. Implementeringen av nye EU-direktiver har medført at diskrimineringslovgivningen i statene som omfattes, har blitt utvidet til å gjelde ikke bare kjønn, men også rase og etnisitet, religion og livssyn, funksjonshemming, alder og seksuell orientering (Krizsan, Skjeie og Squires 2012). Dette har videre resultert i reform av måten myndigheter

³ Objektivt ansvar innebærer her at arbeidsgiver har oppreisnings- og erstatningsansvar i arbeidsforhold som gjelder uavhengig av skyld, mens delt bevisbyrde innebærer at arbeidsgiver ved en eventuell sak må sannsynliggjøre at diskriminering likevel ikke har funnet sted dersom det kommer anklager om diskriminering og det foreligger opplysninger som gir grunn til å tro at diskriminering har funnet sted.

⁴ http://www.eftacourt.int/uploads/tx_nvcases/1_02_RH_EN.pdf

organiserer likestillingspolitikk på, og ny likestillingspolitikk må staves ut innenfor rammen av et begrep om såkalt sammensatt diskriminering. EUs anti-diskrimineringsdirektiver anlegger imidlertid en såkalt «grunnlag-for-grunnlag»-tilnærming, og gjennomslaget for en sammensatt tilnærming har vært større i rapporter og handlingsplaner enn i lovverk og domstoler. Her er det en kontrast til tilnærminger basert på anbefalingene fra FNs kvinnekomité (CEDAW), som legger til grunn at ulike diskrimineringsgrunnlag samvirker og svekker eller forsterker hverandre – det vil si et såkalt interseksjonelt perspektiv. EUs initiativer mot sammensatt diskriminering er som regel også knyttet tett til anti-diskrimineringsarbeid, mens tiltak som formulerer positive plikter eller likestillingsintegrering (mainstreaming), har en tendens til å forbli endimensjonale (Skjeie 2015).

De første forsøkene på å ta høyde for diskriminering på basis av rase, etnisitet og religion i norsk lovgivning ble gjort i forbindelse med revideringen av arbeidsmiljøloven mot slutten av 1990-årene. Dette var imidlertid fremfor alt en oppfølging av krav i ILO-konvensjon 111. Internasjonalt press var også en avgjørende faktor bak etableringen av Senter mot etnisk diskriminering i 1998 (Borchorst mfl. 2012: 66), et statlig organ som skulle kartlegge diskriminering og yte gratis rettshjelp, men uten lovhåndhevingskompetanse. En omfattende likestillingslovgivning med mål om å dekke alle EU-direktivenes diskrimineringsgrunnlag ble vedtatt fra og med 2005, i hovedsak med utgangspunkt i likestillingsloven og denne lovens generelle rekkevidde («alle områder i samfunnet» osv.). Når det gjelder seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, kom en mer omfattende lovbeskyttelse ikke på plass før i 2013. Alder fikk tilsvarende bred beskyttelse som diskrimineringsgrunnlag først da den nye felles likestillings- og diskrimineringsloven ble vedtatt i 2017 (Lovvedtak 118 (2016–2017)). Den nye loven inneholder også en paragraf som forbyr sammensatt diskriminering (på basis av en kombinasjon av grunnlag, jf. § 6). Europautredningen peker ut «alder» som det diskrimineringsgrunnlaget som fremfor alt har fått en styrket beskyttelse i norsk lovverk som følge av EU-tilpasning. Det er også diskriminering på grunn av alder som har blitt prøvd flest ganger for domstolen (NOU 2012: 2: 498–499).

EUs anti-diskrimineringsdirektiver har åpenbart ført til en styrket rettslig beskyttelse av sårbare grupper i Norge. Implementeringen av disse direktivene i EUs medlemsstater har også medført en spredning av lavterskelorganer for anti-diskrimineringsarbeid, organer som tidligere bare fantes i noen få land (Krizsan, Skjeie og Squires 2012: 211). Norge på sin side har hatt et lavterskelapparat på plass siden etableringen av ombud og nemnd i slutten av 1970-årene i kjølvannet av likestillingsloven. I forbindelse med det nye lovverket og utvidelsen av diskrimineringsvernet til å gjelde flere grunnlag enn kjønn har imidlertid det eksisterende apparatet blitt utvidet. Samtidig har begrensningene som hele tiden har vært på lavterskeltilbudet mot kjønnsdiskriminering, blitt videreført i lavterskelapparatet som nå gjelder på tvers av diskrimineringsgrunnlag. Som vi skal se i de neste avsnittene, reiser disse begrensningene, sammen med mangel på offentlig rettshjelp i diskrimineringsaker som føres for domstolen,

grunnleggende spørsmål ved realiteten i diskrimineringsvernet. Det var først i 2017 Likestillings- og diskrimineringsnemnda (tidligere Likestillingsnemnda) fikk kompetanse til å gi oppreisning til ofre for arbeidsrelatert diskriminering. Prosessen frem mot dette startet med arbeidet til Likestillingsutvalget, som mellom 2010 og 2012 utredet status for likestilling og likestillingspolitikk, med en særlig vekt på sammenhenger mellom kjønn, etnisitet og klasse.⁵ Utvalget knyttet sine påpekninger av mangel på effektive sanksjoner innenfor det norske likestillingsapparatet til EUs arbeid med å styrke diskrimineringsvernet (se også Lombardo og Forest 2012). Som nevnt innebar det norske lavterskeltilbudet på det tidspunktet kun at vedtak ble fattet om hvorvidt diskriminering hadde funnet sted eller ei. Partene i klagesaken var så forventet å anerkjenne vedtaket, for så å bli enige seg imellom om passende kompensasjon. Hvis de ikke kunne enes, var den eneste muligheten for diskrimineringsofre å bringe inn saken for ordinære domstoler. Det kommer i tillegg at det ikke eksisterer noen offentlig rettshjelpsordning for dem som bringer diskriminerings saker for retten. Likestillingsutvalget beskrev generelt utviklingen av anti-diskrimineringslovgivningen i Norge ved inngangen til 2000-tallet som i hovedsak inspirert av EU og reiste spørsmålet om «effektive sanksjoner» med dette som bakteppe. EUs krav om «effektive» og «proporsjonale» sanksjoner ble også sett i sammenheng med krav fra FNs kvinnekomité og Paris-prinsippene om tilgang til rettslig prøving (NOU 2011: 18, særlig 10.3–10.4).

Utvalget påpekte ut fra dette det politisk inkonsekvente i å formulere en sterk og substansiell lovgivning uten noen effektiv håndhevelsesmekanisme eller rettshjelpsordning, og kritiserte mangel på reform – hvordan nær førti år med stadig utvidet likestillingslovgivning ikke hadde resultert i et eneste tiltak for en mer håndfast implementering. Når det gjelder system for oppreisning, fantes det imidlertid ingen EU-modell å ta i bruk, fordi ingen slik modell fantes (se Wladasch 2015 og kapitlet av Kraglund). På dette punktet knyttet utvalget derfor an til nordisk likestillingspolitikk: dels en relevant modell fra Danmark, det vil si den danske likestillingsnemndas oppreisningskompetanse, dels en alternativ modell, nærmere bestemt det svenske likestillingsombudets kompetanse til å prøve diskriminerings saker for domstolen. Utvalget understrekte også at forbudet mot seksuell trakassering burde omfattes av kompetansen til lavterskelapparatet mot diskriminering (NOU 2011: 18).

Den rødgrønne regjeringen var imidlertid ikke interessert i reform av lovverket på disse punktene. Faktisk var det ikke før etter regjeringsskiftet i 2013 og under en borgerlig regjering at lavterskeltilbudet ble reelt reformert. Det ble imidlertid gjort unntak for seksuell trakassering – slike saker måtte fortsatt opp for domstolen, noe som skjer uhyre sjelden.⁶ I en analyse av hvorfor spørsmålet om effektiv håndheving har blitt neglisjert i norsk kontekst, vektlegger vi fremfor alt

⁵ Se NOU 2011: 18 *Struktur for likestilling* og NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*.

⁶ Den etablerte tilnærmingen til dette er først blitt utfordret i kjølvannet av #metoo og en rekke trakasseringssaker i norske politiske partier. Et forslag om et lavterskelapparat for behandling av saker om seksuell trakassering er nå til behandling i departementet etter å ha vært ute på høring.

en politisk kultur og tradisjon som behandler likestilling mellom kjønnene som noe som naturlig «utvikler seg», snarere enn en juridisk rettighet (Skjeie, Holst og Teigen 2017). Den generelt manglende interessen for tiltak som sikrer reell tilgang til rettslig prøving i Norge, er åpenbart også koblet tett til utbredte oppfatninger om grenser for rettsliggjøring av likestillingspolitikk (se også kapittelet av Borchorst og Agustin om situasjonen i Danmark). Slik sett er rettsliggjøring antakeligvis det viktigste tilskuddet fra EU på likestillingsområdet.

Familiepolitikk med en nordisk signatur

Balanse mellom arbeid og familieliv har lenge blitt flagget som et sentralt mål i EUs likestillingspolitiske strategidokumenter. Velferdspolitikken har imidlertid tradisjonelt vært medlemsstatens ansvar, noe som har lagt begrensninger på EUs engasjement og politikk (Kantola 2010). Da Europakommisjonen i 2015 trakk forslaget om et foreldrepermisjonsdirektiv, illustrerer dette hvordan nåværende prosedyrer tillater konservative medlemsstater å blokkere progressive initiativer på likestillingsområdet, men EUs begrensede engasjement innenfor familiepolitikken sier også noe om hva Unionen, når det kommer til stykket, prioriterer. De siste årene har dessuten innstrammingspolitikken brakt familiepolitiske reformer enda lenger ned på EUs og Kommisjonens agenda (Kantola og Lombardo 2017). Over tid har like fullt krav om likebehandling bidratt til å fremme kvinners inklusjon og like rettigheter i arbeidslivet, og EUs likelønnsreguleringer har resultert i økte lønnsinntekter for store kvinnegrupper over hele Europa (van der Vleuten 2007). EU har også bidratt til spredning av normer og «beste praksis», «myk» politikk-koordinering og utviklingen av minstestandarder innenfor familie- og arbeidslivspolitikken (se for eksempel Hubert og Stratigaki 2011).

Familiepolitikken i nordiske land har blitt betraktet som et særlig nordisk varemerke og som langt mer omfattende og bedre enn standard familiepolitikk i EU-land (for oversikter, se Leira 2002, 2012; Ellingsæter 2014; Skevik 2003). Slik sett kunne man kanskje forventet at nordisk politikk på dette området ville blitt eksportert både til medlemsstater og til EU-nivå, heller enn at EUs tilnærminger og tiltak ville bli importert for eksempel til Norge. Det finnes da også få synlige spor av noen europeisering av norsk familiepolitikk. En rekke familie- og foreldrevennlige ytelser og tjenester har blitt etablert over tid, men EU har spilt en heller marginal rolle. Utviklingen av offentlig subsidierte barnehager og skolefritidsordninger ble for alvor prioritert fra 1990-årene og fremover, og det er nå opp mot full barnehagedekning. Betalt foreldrepermisjon har blitt gradvis utvidet, og permisjonen er nå på 49 uker med 100 prosent lønnskompensasjon (opp til et visst nivå) eller 59 uker med 80 prosent kompensasjon. Ti uker er reservert for mor, ti uker for far, mens de resterende ukene kan deles fritt mellom foreldrene.⁷ Foreldre har dessuten rett til ubetalt permisjon i forbindelse med fødsel og små barn, rett til lønnet fri for å amme og rett til betalt fri

⁷ Men i tråd med forslaget fra Likestillingsutvalget vil foreldrepermisjonen fra 2018 av bli delt i tre like deler: 1/3 reservert for mor, 1/3 for far, og 1/3 som en delt periode.

når barna er syke. I tillegg kommer spesielle ytelser for enslige forsørgere, kontantstøtte for barn mellom ett og to år som ikke er i barnehage med offentlig tilskudd, skattefordeler for barnefamilier samt barnetrygd for alle barn under 18 år. Studier av norsk familierpolitikk sporer imidlertid liten innflytelse fra EU, men også få begrensninger med opphav i EU (Vollset 2011).

Fødselsratene i Norge er relativt høye, noe som gjerne forklares med den nordiske familierpolitikken og hvordan den legger til rette for å kombinere barnefødsler og lønnsarbeid. Bekymringer for fallende fertilitet er derfor lite uttalt, noe som står i kontrast til uroen over færre barnefødsler som er utbredt i mange europeiske land og i EU (Neyer, Caporali og Gassen 2017). Reproduktive rettigheter er godt beskyttet, og den norske abortloven (1978) er relativt liberal: Abort innvilges hvis kvinnen ønsker det, inntil slutten av tolvte uke av svangerskapet. Norge var også en pionér når det gjelder kodifisering av barns rettigheter, med de første barnelovene (1915), som forpliktet foreldre til å forsørge barn utenfor ekteskap og tilkjente enslige mødre rett til økonomisk støtte. Det første barneombudet i verden ble etablert i 1981 (Skevik 2003).

Familierpolitikken er dermed generelt og forståelig nok betraktet som i det store og hele «hjemmelaget»: Den har det nordiske sosialdemokratiets signatur og ble utviklet her. Politiske tiltak og tilnærminger har imidlertid ikke vært uten kontrovers, og aktuelle debatter om norsk familierpolitikk springer nok ut av en nasjonal kontekst, men dreier seg om spørsmål og temaer som også er på dagsorden i andre europeiske land, og som står sentralt på EUs agenda (Europakommisjonen 2016). Et slikt tema er hvordan man balanserer trygging av universelle velferdsrettigheter og insentiver til å øke sysselsettingen blant alle grupper av kvinner. Et eksempel er den stadig tilbakevendende debatten om kontantstøtten og konsekvenser av kontantstøtten for kvinners arbeidsmarkedsdeltakelse og integrasjon av minoritetskvinner (Ellingsæter 2014). En annen kontrovers har oppstått rundt fedrekvoten, der tilhengerne mener kvoten representerer et viktig skritt i retning av økt likedeling på hjemmebane, mens motstanderne bekymrer seg for familiers valgfrihet. En tredje debatt dreier seg om forholdet mellom ytelser og tjenester i familierpolitikken, der et forslag fra Barnefamilieutvalget (NOU 2017: 6) om behovsprøvd barnetrygd i kombinasjon med gratis barnehage for alle barn fikk mye oppmerksomhet langt inn i stortingsvalgkampen.

Det er dessuten europeiseringstendenser selv i familierpolitikken (se kapittelet av Holst). Innenfor dette politikfeltet er det typiske at europeisk integrasjon ses på som et «problem» og noe som skaper utfordringer for politikken. Det er illustrerende at mandatet for Barnefamilieutvalget er å vurdere eksisterende politikk i lys av problemet med «trygdeeksport» som oppstår som en følge av prinsippene om frie bevegelser og likebehandling i EØS-avtalen. Utvalget fokuserer i denne sammenheng på barnetrygden og kontantstøtten – i hvilken utstrekning sender foreldre som jobber i Norge, disse ytelsene hjem til barn som bor i andre EØS-land? Konklusjonen er at omfanget av denne «eksporten» fortsatt er begrenset.

I tillegg reiser EU-domstolens behandling av Maistrellis-saken (2015) spørsmål om hvorvidt likebehandlingskrav er tilstrekkelig tatt høyde for i den norske foreldrepermisjonsordningen, i den

grad fars permisjonsrettigheter er betinget av mors arbeidsmarkedstilknytning (for nærmere detaljer, se Ketschers kapittel). Saken har utløst en disputt mellom EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og norske myndigheter om hvorvidt den norske foreldrepermisjonsordningen er utformet i tråd med EUs lovgivning. Norske myndigheter påstår at det er et samsvar, mens ESA har forblitt skeptisk. Barnefamilieutvalget på sin side noterer seg disputten, men ender opp med å følge myndighetenes fortolkning på dette punktet, og skriver at det er «utenfor mandatet» å ta stilling til en juridisk diskusjon i en situasjon der det ikke foreligger noen domstolsbeslutning som spesifikt tar opp den norske ordningen (NOU 2017: 6, 10.1.1).

Dette er en påminnelse om hvordan europeiseringens styrke og form avhenger av aktørers fortolkninger og strategier (Radaelli og Pasquier 2006; Kraglund 2016), og at juridifiseringen av norsk likestillingspolitikk utløst av EU ikke er noen automatisk ovenfra-og-ned prosess. Det er her interessant at Barnefamilieutvalgets tilnærming er forskjellig fra Likelønnskommisjonens (NOU 2008: 6). I likhet med tidligere utredninger om likelønn refererer Likelønnskommisjonen aktivt til EUs likestillingsdirektiver og domstolsavgjørelser og til uavhengige juridiske utredninger som stiller spørsmål ved norsk likelønnslovgivnings begrensninger på lønnsammenligninger (se Holsts kapittel).

Likestillingsintegrering – en mislykket strategi

Likestillingsintegrering har vært norsk likestillingspolitikks offisielle strategi i førti år, det vil si siden likestillingsloven (1978) ble vedtatt. Lovens formål var å fremme likestilling med «særlig sikte på å bedre kvinners stilling» (§ 1a). For å oppnå dette ble offentlige myndigheter pålagt en plikt til å fremme likestilling «på alle samfunnsområder» (§ 1b). Siden slutten av 1990-årene har likestillingsintegrering stått sentralt i EU etter at det tidligere mer smale perspektivet på likebehandling på arbeidsplassen ble erstattet av økt vektlegging av proaktive tiltak og likestilling i offentlig politikk på en bredere front (Hafner-Burton og Pollack 2002; Rees 2005).

Likestillingsintegrering betyr simpelthen at politikktutforming på alle områder må ta inn et kjønnsperspektiv i den hensikt å fremme likestilling. I nordisk politikk har likestillingsintegrering hatt særlig høy status innenfor svensk likestillingspolitikk, og det kan argumenteres for at skandinaviske impulser var viktige for EUs utvikling av sin likestillingsintegrering (Pollack og Hafner-Burton 2000), særlig knyttet til at Sverige og Finland ble EU-medlemmer i 1995.

Utviklingen i Sverige eksemplifiserer utvilsomt en særlig sterk institusjonalisering av likestillingspolitikk, og gjennom dette en eksepsjonell struktur for implementering av likestillingsintegrering (Daly 2005; Sainsbury og Bergquist 2009, og kapittelet av Freidenvall). Implementeringsstudier viser imidlertid en varierende grad av suksess også i svensk kontekst (Callerstig 2014; Ahrens og Callerstig 2017). Freidenvall (se kapittel) finner for eksempel at europeiseringsprosesser i kombinasjon med nasjonal kunnskapsproduksjon har utviklet svensk likestillingspolitikk dynamisk, men at påvirkningen fra EU har vært sterkere innenfor diskrimineringspolitikk enn når det gjelder likestillingsintegrering. Det er for øvrig mer rimelig å

se på svensk likestillingsintegrering som et eksportprodukt enn et importprodukt; den har fremfor alt vokst ut av nasjonale initiativer og svensk politisk tradisjon.

EUs egen implementering av likestillingsintegrering er også langt fra å være noen suksess. I sin komparative analyse av hvordan Europakommisjonen har implementert henholdsvis likestillingsintegrering og miljøperspektiver, konkluderer Hafner-Burton og Pollack (2009) med at «myke» politiske tiltak av denne typen så langt har feilet når det gjelder å endre atferden til byråkratene i Kommisjonen. De argumenterer i forlengelsen av dette for at strammere og strengere tiltak trengs hvis kjønnsperspektivet skal ha noen sjanse i konkurransen med økonomiske og andre hensyn som gis «prinsipiell prioritet» i EUs politikktutforming (Hafner-Burton og Pollack 2009).

EUs vektlegging av likestillingsintegrering, i det minste på papiret, har like fullt satt avtrykk i norsk lov. Så langt tilbake som i forarbeidene til likestillingsloven (1978) ble integrering av likestilling på tvers av politikkkfelt ansett som nødvendig for en effektiv likestillingspolitikk. Konkret manifesterte dette seg i aktivitetsplikten som ble formulert i formålserklæringen.⁸ Aktivitetsplikten ble styrket som del av en omfattende revisjon av likestillingsloven i 2002, der plikten til å iverksette aktive, systematiske og målrettede tiltak for å fremme likestilling ble utvidet til å gjelde alle arbeidsgivere, inkludert i privat sektor, og partene i arbeidslivet, som gjennom dette ble forpliktet til å bedre likestillingen innenfor sine virksomheter og ansvarsområder.⁹ I begrunnelsen for revisjonen ble forbindelsen mellom aktivitetsplikten i likestillingsloven og EUs politikk for likestillingsintegrering vektlagt: EUs styrking av likestillingspolitikken og introduksjonen av en strategi for likestillingsintegrering i kjølvannet av Amsterdam-traktaten (1997) ble eksplisitt knyttet til forslaget om styrket aktivitetsplikt. Vi har altså igjen med en diskursiv bruk av EU å gjøre for å fremme en bestemt og ny retning i nasjonal lovgivning. Det ble riktignok understreket at EUs initiativer for likestillingsintegrering ikke påvirket EØS-avtalen på daværende tidspunkt, men det ble lagt til at dette kunne bli tilfelle senere.¹⁰ Utover dette var myndighetene vage i fremstillingen når det gjaldt relevansen av EU- og EØS-hensyn for utformingen av likestillingsintegrering i norsk kontekst.

Likestillingsintegrering er selvsagt en særlig krevende tilnærming, siden kravet er at alle sentrale aktører i enhver politikktutformingsprosess analyserer kjønnsaspekter (se Pollack og Hafner-Burton 2000). Likestillingsintegrering i Norge forutsetter at likestillingstiltak skal integreres i det daglige virket til myndigheter på alle nivåer, i alle beslutningsprosesser og av alle

⁸ Aktivitetsplikten omfattet i utgangspunktet plikten til å fremme likestilling mellom kjønn. I 2008 ble plikten utvidet til også å omfatte etnisitet, religion og funksjonshemming.

⁹ Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), s. 25–33.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d495493b08ef4fdc9f46412c524f2466/no/pdf/otp200020010077000dddpdfa.pdf>

¹⁰ Ot.prp. nr. 77 (2000–2001), s. 25–33.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d495493b08ef4fdc9f46412c524f2466/no/pdf/otp200020010077000dddpdfa.pdf>

relevante aktører. Likestillingsutvalgets undersøkelser av implementeringen av likestillingsintegrering i offentlig politikk nasjonalt, regionalt og lokalt avdekket imidlertid at få tiltak var blitt iverksatt (NOU 2011: 18). Selv om likestillingsintegrering er forankret i likestillingslovens aktivitetsplikt og i myndighetenes instruksjer, der en forpliktelse til å gjennomføre kjønns sensitiv konsekvensanalyse har eksistert siden midten av 2000-tallet, har ingen kontrollert om påleggene har blitt fulgt. Ingen omfattende kjønnsbudsjettering er på plass; ingen systematisk vurdering av konsekvenser for likestilling av lov og politikk har blitt gjennomført. Likestillingsarbeid har fremfor alt tatt form av midlertidige tiltak, særlig «handlingsplaner» på ulike områder, og det har vært lite tilgjengelig likestillingsekspertise som kunne veilede myndighetene (NOU 2011: 18).

Disse manglene når det gjelder praktisk gjennomføring av likestillingsintegrering, er åpenbart knyttet til mangel på adekvate iverksettelsesmekanismer i norsk likestillingslovgivning. Likestillingsutvalget argumenterte ut fra dette for betydningen av å forankre kontrollen med gjennomføring organisatorisk, for slik å bygge en effektiv institusjonell struktur som kunne trygge implementeringen av likestillingspolitikken. Utvalget tok her utgangspunkt i den overordnede relevansen av handlingsplattformen vedtatt på FNs kvinnekonferanse i Beijing i 1995, og refererte også utførlig til svenske myndigheters omfattende økonomiske satsing på tiltak for likestillingsintegrering det siste tiåret. Det er verdt å merke seg at utvalget ikke vektla Amsterdam-traktaten og EUs strategi for likestillingsintegrering. For Likestillingsutvalget var det viktig å kunne vise til «beste praksis», og her fantes det få eksempler fra EU. Når det kom til stykket, vant utvalget på dette punktet uansett lite gehør: Den politiske viljen til en forvaltningsreform for å sikre reell likestillingsintegrering var i liten grad til stede. En pågående reorganisering av Bufdir ser imidlertid ut til å ivareta noe av intensjonen bak Likestillingsutvalgets forslag om et nytt likestillingsdirektorat.

Kjønnskvoltering i bedriftsstyrer – en norsk nyvinning på reise i Europa

Å fremme kjønnsbalanse gjennom bruk av kvoter og ulike typer positiv særbehandling er en dominerende tradisjon i norsk likestillingspolitikk (Skjeie og Teigen 2012; Teigen 2015). I 1981 ble likestillingsloven revidert. Kravet var nå at begge kjønn skulle være representert i offentlige utvalg, råd og styrer, og i 1988 ble kravet spesifisert som et pålegg om kjønnsbalanse, det vil si om minst 40 prosent representasjon av begge kjønn. Utvalg på kommunalt nivå ble ilagt samme pålegg gjennom kommuneloven fra og med 1992.¹¹ Det fins tilsvarende lovgivning i andre nordiske land, men i tråd med en komparativt sett sterk kvoterings tradisjon var Norge først ute

¹¹ Kjønns sammensetningen i offentlige råd og utvalg ble underlagt retningslinjer alt i 1970-årene, men ble inkludert i lovgivningen først i 1981 som en del av likestillingsloven (Solhøy 1999).

med å foreslå (1999), vedta (2003) og implementere (2008) kjønnskvote i bedriftsstyrer.¹² Selve formuleringen om kjønnsbalanse i bedriftsstyrer tok utgangspunkt i likestillingslovens eksisterende bestemmelser om kjønns sammensetningen i offentlige råd, utvalg og styrer, men reguleringen ble ikke en del av likestillingslovgivningen. Kravet om kjønnskvote ble i stedet inkludert i selskapslovgivningen. Interessant nok var begrunnelsen for dette å sikre en strengere implementering av denne reguleringen enn en innlemming i likestillingslovgivningen ville medføre. Dette innebar håndfaste sanksjoner: Hvis et styre ikke er sammensatt i henhold til loven til tross for advarsler (etterfulgt av bøter), vil det tvangsoppløses. Foretaksregisteret i Norge er videre utformet for å sikre at norske bedrifter oppfyller selskapsrettslige krav, inkludert kravet om kjønnsbalanserte styre. Sanksjoneringsregimet rundt styrekvoteringsreglene utgjorde slik et brudd med den «myke» tilnærmingen til håndheving av likestillingskrav som det ellers har vært tradisjon for.

Styrekvoteringsreformen var svært kontroversiell, også i Norge. En viktig kontekst for gjennomslaget var utvilsomt «kvinner i ledelse»-debatten som sto høyt på agendaen mange steder, særlig i 1990-årene. Debatten fikk kanskje et særlig nedslag i norsk kontekst, siden den store kjønnsbalansen i lederstillinger bryter fundamentalt med det nasjonale selvbildet som fremholder hvordan Norge på alle områder er en likestillingssuksess med særlige meritter. I Norge, som i de andre nordiske landene, er det en betydelig diskrepans mellom den relativt balanserte representasjonen mellom kvinner og menn i politiske beslutningsprosesser og en sterk kjønnssegregering i arbeidsmarkedet, særlig i privat sektor (Teigen og Wängnerud 2009; Niskanen 2011).

Norges lovregulering av kvotering til bedriftsstyrer startet en bølge av tilsvarende reformer både i Europa og andre deler av verden (Fagan, Menendez og Ansón 2012; Teigen 2012; Terjesen, Aguilera og Lorenz 2015; Hughes, Paxton og Krook 2017; Piscopo og Muntean 2018). Siden tidlig på 2000-tallet har spørsmålet om kjønnskvote i bedriftsstyrer blitt mye diskutert både i politiske partier, i parlamenter og på regjeringnivå i en lang rekke land. Resultatet har blitt en iøynefallende transnasjonal spredning av denne typen reguleringer, og det i løpet av et relativt kort tidsrom, og innføring av styrekvotering i Spania (2007), Island (2009), Frankrike (2011), Belgia (2011), Nederland (2011), Italia (2011) og Tyskland (2016). Andre land har innført frivillige mekanismer, som Østerrike, Danmark, Finland og Storbritannia (Mensi-Klarbach, Seierstad og Gabaldon 2017). Det samlede resultatet er økt kjønnsbalanse i bedriftsstyrer i Europa, men de største endringene skjer i land som har lovfestet styrekvotering.¹³

Parallelt med at styrekvoteringsreformer spredde seg til mange europeiske land, kom spørsmålet om reguleringer for mer kjønnsbalanserte bedriftsstyrer på Europakommisjonens dagsorden i 2010, i president José Manuel Barrosos andre periode (Barroso II) og med Viviane

¹² Det må her bemerkes at det i Israel alt i 1999 ble et krav at offentlige selskaper skulle ha minst én kvinne i sine styrer (Hughes mfl. 2017).

¹³ <http://www.womenlobby.org/Cracks-in-the-glass-ceiling-or-just-a-trick-of-the-light>

Reding som visepresident og kommisjonær for justisspørsmål og fundamentale rettigheter. En langvarig politisk prosess i Kommissjonen resulterte til slutt i et forslag om et nytt direktiv om regulering av kjønnsbalanse i styrer for store virksomheter. Forslaget ble sett på som kontroversielt blant sentrale aktører, men gikk likevel igjennom i Europaparlamentet. En minoritet i Rådet har imidlertid blokkert for et endelig vedtak (Seierstad, Gabaldon og Mensi-Klarbach 2017; Lépinard og Rubio-Marin 2018).

Norske erfaringer spilte en betydelig rolle i direktivprosessen i EU (se Inderhaugs kapittel). Norske politikere, byråkrater og eksperter ble invitert til å dele sine analyser og synspunkter i møter og høringer og på konferanser. Erfaringene fra Norge var også sentrale i Europakommisjonens forberedelse av direktivforslaget og i debatten som førte til flertall for forslaget i Europaparlamentet. Rådet satte til slutt foten ned, og her ble Norge i liten grad trukket frem. I dette organet kan en minoritet av medlemsstater blokkere vedtak, og de store medlemsstatene har særlig stor makt. Det var særlig utslagsgivende i dette tilfellet at Tyskland var motstander av direktivet, og at den tyske kansleren Angela Merkel engasjerte seg personlig på direktivmotstandernes side.¹⁴

I sum har altså det norske eksempelet spilt en viktig rolle når det gjelder å sette kjønnkvoter i bedriftsstyret på den politiske agendaen i Europa, både i EUs medlemsstater og på EU-nivå. Debatten i Rådet refererte imidlertid i mindre grad til Norge enn diskusjonene og prosessene i andre deler av EU-systemet. Erfaringene fra norsk kontekst kom med andre ord på EUs agenda, men selve direktivet er så langt parkert. Norges begrensede innflytelse i Rådet henger selvsagt sammen med at vi som ikke-medlem ikke har sete her. Hvorvidt utfallet av saken hadde blitt et annet med Norge rundt bordet, er et annet spørsmål.

Konklusjon: rettsliggjøring med handlingsrom

Generelt har Norge tatt over EUs stadig mer ambisiøse likestillingsagenda fra og med tidlig på 2000-tallet, i kjølvannet av at agendaen ble utvidet som resultat av Amsterdam-traktaten. De nordiske landene blir ofte portrettert som en spydspiss når det gjelder likestillingspolitisk innovasjon, og som vist i dette kapittelet, kan Norge også se til en lang nasjonal og nordisk tradisjon for likestillingsengasjement og -politikk. EUs reguleringer på likestillingsområdet har like fullt utgjort en fundamental utfordring for den dominerende, i overveiende grad sosialdemokratiske tradisjonen for hvordan likestillingspolitikk skal lages. Grovt sagt har denne tradisjonen prioritert utviklingen av en velferdsstat som sikrer offentlig subsidiert barnepass og permisjonsordninger for å fremme kvinners arbeidsmarkedsdeltakelse, heller enn effektive botemidler i møte med diskriminering og likestillingstiltak i utdanningssystemet og på arbeidsplasser. I stedet for å se på disse ulike typene av politikk som komplementære har det første blitt betraktet som mer primært enn det siste innenfor den sosialdemokratiske orden. Slik

¹⁴ Se også <https://www.womenlobby.org/The-European-Commission-s-Directive-on-Women-on-Boards>

har rettsliggjøringen på likestillingsområdet stadig blitt forsøkt minimalisert, mens den velferdsstatlige infrastrukturen har blitt maksimalisert. Rekken av antidiskrimineringsdirektiver fra EU har derfor ført til bedret beskyttelse av sårbare grupper i Norge, mens en generøs familiepolitikk og velferdspolitiske ordninger så langt står seg, uten å ha blitt videre påvirket av EU verken i den ene eller annen lei. Likestillingsintegrering er fortsatt like ineffektivt i Norge som på EU-nivå, og den særnorske modellen for styrekvotering har inntil videre ikke hatt gjennomslag i Unionens likestillingspolitikk.

Selv om likestillingslovgivningen Norge har i dag, kan sies å stå i stor gjeld til EU-retten og de strikte likestillingsstandardene som er utviklet der, har utviklingen på ingen måte vært unndratt kontrovers, ettersom EU-påvirkningen utfordrer en i norsk kontekst ganske systematisk mangel på vilje til effektivt å håndheve lovpålagte likestillingsforpliktelser. Uroen i møte med rettsliggjøring kommer primært til uttrykk som et hensyn til nasjonalt demokrati og suverenitet i møte med overnasjonal rett som påvirker hjemlig lov og politikktutforming. Skepsis mot rettsliggjøring kommer også til uttrykk i andre europeiske land, enten det er mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetsdomstol, eller mot EU-rett og EU-domstolens makt. I Norge er et eksempel på dette hvordan forsøkene på å utvide rekkevidden av direkte håndhevbare menneskerettigheter gjennom fullstendig inkorporering av internasjonale konvensjoner siden 2000 har blitt møtt med nøling og motstand under skiftende regjeringer. Den dynamiske fortolkningsstilen i internasjonale menneskerettigheter fremholdes her som et særlig problem (se også Skjeie, Holst og Teigen 2017).

Interessant nok blir «rettsliggjøring» av og til ytterst kontroversielt, mens denne prosessen andre ganger går på autopilot og under radaren, på tross av betydelige konsekvenser. Det har for eksempel stadig vært mye debatt og harde fronter i kjølvannet av vedtak i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. EØS-forpliktelser har også vært gjenstand for kritikk og kontrovers, for eksempel når fagforbund reagerer på beslutninger i EU-domstolen de mener bidrar til deregulering, økt konkurranse, svekkede rettigheter for lønnsarbeidere og sosial dumping (Holst og Stie 2016). Når det gjelder likestilling, tillegges man derimot fortsatt EU-reguleringer og EU-beslutninger begrenset betydning for lovgivning og politikktutforming i Norge. Som dette og andre kapitler i denne boka har vist, er dette noe av en misoppfatning, og når Europautredningen gir sin offisielle tilslutning til en slik fortolkning, er det lite belagt og uheldig.

EU-domstolens vedtak i 2015 i Maistrellis-saken har imidlertid vakt oppsikt og kan endre bildet, og saken er dessuten særlig interessant fordi den potensielt griper direkte inn i norsk familiepolitikk og en foreldrepermisjonsordning som så langt har hatt en norsk og nordisk signatur. Hva som blir enden på visa i denne saken, er i skrivende stund uavklart (se også Ketschers kapittel). Utfallet kan bli inngripen i hjertet av hva vi i norsk kontekst er vant til å se på som det nasjonale beslutningsrommet og kjernen i den særnordiske familiepolitikken og dens vektlegging av infrastruktur for å sikre kvinners sysselsetting. Fars uavhengige rett til

foreldrepermisjon og likebehandlingshensyn har i denne sammenheng – så langt – spilt en sekundær rolle.

Generelt skal rettsliggjøringen av norsk likestillingspolitikk som er utløst av EU, ikke forstås som en automatisk, ovenfra og ned-prosess. Det er et betydelig handlingsrom for nasjonale initiativer når det gjelder politikkutvikling, og et stort rom for strategisk bruk av EU i norsk kontekst, enten man er for eller imot likestillingsforslag som kommer på bordet. Diskusjonen vår har vist hvordan EU her utgjør en diskursiv ressurs som anvendes – eller ikke anvendes – taktisk for å artikulere og fremme oppfatninger likestillingsvennlige aktører nasjonalt allerede hadde. I denne forstand har båndene Norge har til EU på likestillingsområdet, så langt tatt form av en vinn-vinn-situasjon: EUs innflytelse har gjennomgående bidratt til en juridifisering mange alt i alt vil betrakte som progressiv, uten at dette ser ut til å ha gått på bekostning av en videre utvikling av en kvinne- og familievennlig velferdsstat.

Litteratur

- Ahrens, Petra & Anne-Charlott Callerstig (2017). The European social fund and the institutionalisation of gender mainstreaming in Sweden and Germany. I Heather McRae & Elaine Weiner (red.), *Towards gendering institutionalism*. London: Rowman & Littlefield International.
- Borchorst, Anette, Lenita Freidenvall, Johanna Kantola, Liza Reisel & Mari Teigen (2012). Institutionalizing intersectionality in the Nordic countries? Anti-discrimination and equality in Denmark, Finland, Norway, and Sweden. I Andrea Kriszan, Hege Skjeie & Judith Squires (red.), *Institutionalizing intersectionality? The changing nature of European equality regimes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja & Thomas Risse (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. I Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli (red.), *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Callerstig, Anne-Charlott (2014). *Making equality work. Ambiguities, conflict and change agents in the implementation of equality policies in public sector organizations*. Doktorgradsavhandling. Linköping: Linköping University.
- Daly, Mary (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics*, 12(3): 433–450.
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal (2015). National administrative sovereignty. Under pressure. I Erik Oddvar Eriksen & John Erik Fossum (red.), *The European Union's non-members*. London: Routledge.
- Ellingsæter, Anne-Lise (2014). Nordic earner-carer Models – why stability and instability? *Journal of Social Policy*, 43(3): 555–574.
- Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (red.) (2015). *The European Union's non-members*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gösta (2009). *The incomplete revolution*. Cambridge: Polity Press.
- Europakommisjonen (2016). *Strategic engagement for gender equality 2016–2019*. Luxembourg: Europakommisjonen.

- Fagan, Colette, Maria C.G. Menendez & Silvia G. Ansón (2012). *Women on corporate boards and in top management. European trends and policy*. London: Palgrave.
- Hafner-Burton, Emilie M. & Mark A. Pollack (2002). Mainstreaming gender in global governance. *European Journal of International Relations*, 8(3): 339–373.
- Hafner-Burton, Emilie M. & Mark A. Pollack (2009). Mainstreaming gender in the European Union. Getting the incentives right. *Comparative European Politics*, 7(1): 114–138.
- Hedlund, Mary-Ann (2008). Bevisbyrde. I Anne Hellum & Kirsten Ketscher (red.), *Diskriminerings- og likestillingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holst, Cathrine & Anne Elizabeth Stie (2016). I takt eller utakt? Europeiseringen av Norge. I Ivar Frønes & Lise Kjølørød (red.), *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hubert, Agnes & Maria Stratigaki (2011). The European Institute for Gender Equality. A window of opportunity for gender equality policies. *The European Journal of Women's Studies*, 18(2): 169–181.
- Hughes, Melanie M., Pamela Paxton & Mona Lena Krook (2017). Gender quotas for legislatures and corporate boards. *Annual Review of Sociology*, 43: 331–352.
- Jacquot, Sophie & Cornelia Woll (2003). Usage of European integration-Europeanisation from a sociological perspective. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 7.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna & Emanuela Lombardo (2017). *Gender and the economic crisis in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kraglund, Karin O. (2016). *Nødvendig, ønskelig – eller verken eller? En analyse av norske aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser på likestillingsfeltet*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Krizsan, Andrea, Hege Skjeie & Judith Squires (red.) (2012). *Institutionalizing intersectionality? The changing nature of European equality regimes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leira, Arnlaug (2002). *Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leira, Arnlaug (2012). Omsorgens institusjoner, omsorgens kjønn. I Anne Lise Ellingsæter & Karin Widerberg (red.), *Velferdsstatens familier. Nye sosiologiske perspektiver*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lépinard, Eléonore & Ruth Rubio-Marin (2018). *Transforming gender citizenship. The irresistible rise of gender quotas in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lombardo, Emanuela & Maxime Forest (2012). *The europeanization of gender equality policies: A discursive sociological approach*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mensi-Klarback, Cathrine Seierstad & Patricia Gabaldon (2017). Setting the scene. Women on boards. The multiple approaches beyond quotas. I Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon & Heike Mensi-Klarbach (red.), *Gender diversity in the boardroom. Multiple approaches beyond quotas*. Volume 2. London: Palgrave Macmillan.

- Neyer, Gerda, Arianna Caporali & Nora S. Gassen (2017). EU-policies and fertility. The emergence of fertility-related family policies at the supra-national level. *Families & Societies. Working Paper Series*, 79.
- Niskanen, Kirsti (2011). Gender and power in the Nordic countries – with focus on politics and business. NIKK publications 2011: 1. Oslo: NIKK.
- NOU 2008: 6. *Kjønn og lønn. Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2011: 18. *Struktur for likestilling*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NOU 2012: 15. *Politikk for likestilling*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2017: 6. *Offentlig støtte til barnefamiliene*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 77 (2000–2001). *Om lov om endringer i likestillingsloven mv*. Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Piscopo, Jennifer M. & Susan Clark Muntean (2018). Corporate quotas and symbolic politics in advanced democracies. *Journal of Women, Politics and Policy*, 39(3): 285–389.
- Pollack, Mark A. & Emilie Hafner-Burton (2000). Mainstreaming gender in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7(3): 432–456.
- Radaelli, Claudio M. & Romain Pasquier (2006). Encounters with Europe. Concepts, definitions, and research design. *Politik*, 3(9).
- Rees, Teresa (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in the European Union. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4): 555–574.
- Sainsbury, Diane & Christina Bergquist (2009). The promise and pitfalls of gender mainstreaming. *International Journal of Feminist Politics*, 1(2): 216–234.
- Seierstad, Cathrine, Patricia Gabaldon & Heike Mensi-Klarbach (red.) (2017). *Gender diversity in the boardroom. Multiple approaches beyond quotas*. London: Palgrave Macmillan.
- Skevik, Anne (2003). *Family policies in Norway*. Oslo: NOVA.
- Skjeie, Hege & Mari Teigen (2003). *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skjeie, Hege & Mari Teigen (2012). Duties to promote equality. I Lenita Freidenvall & Michelle Micheletti (red.), *Comparisons, quotas and critical change*. Stockholm: Stockholm University.
- Skjeie, Hege (2015). Gender equality and nondiscrimination. How to tackle multiple discrimination effectively? I Francesca Bettio & Silvia Sansonetti (red.), *Visions for gender equality*. Luxembourg: European Commission.
- Skjeie, Hege, Cathrine Holst & Mari Teigen (2017). Benevolent contestations. Mainstreaming, judicialization, and Europeanisation in Norwegian gender + equality debate. I Heather McRae & Elaine Weiner (red.), *Towards gendering institutionalism*. London: Rowman & Littlefield International.
- Solhøy, Stina Hansteen (1999). *Politisk vilje møter institusjonell autonomi*. Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

- Teigen, Mari & Lena Wängnerud (2009). Tracing gender equality cultures. Elite perceptions of gender equality in Norway and Sweden. *Politics & Gender*, 5(1): 21–44.
- Teigen, Mari (2012). Gender quotas in corporate boards. On the diffusion of a distinct national policy reform. I Fredrik Engelstad & Mari Teigen (red.), *Firms, boards and gender quotas. Comparative perspectives*. Book series: Comparative Social Research, 29. Bingley: Emerald.
- Teigen, Mari (2015). The making of gender quotas for corporate boards in Norway. I Fredrik Engelstad & Anniken Hagelund (red.), *Cooperation and conflict the Nordic way. Work, welfare and institutional change in Scandinavia*. Warsawa/Berlin: De Gruyter Open.
- Terjesen, Siri, Ruth Aguilera & Ruth Lorenz (2015). Legislating a woman's seat on the board. Institutional factors driving gender quotas for boards of directors. *Journal of Business Ethics*, 128(2): 233–251.
- van der Vleuten, Anna (2007). *The price of gender equality. Member states and governance in the European Union*. Aldershot: Asgate.
- Vollset, Gerd (2011). *Familiepolitikens historie – fra 1970 til 2000*. Oslo: NOVA.
- Walby, Sylvia (2009). *Globalisation and inequalities*. London: Sage.
- Wladasch, Katrin (2015). *The sanctions regime in discrimination cases and its effects*. Brussels: Equinet, the European Network of Equality Bodies.

[start-vedl]

«Likestillingen i Europa kan rulles tilbake ...»

Cathrine Holst og Hannah Løke Kjos intervjuer Norges ambassadør til EU, Oda Helen Sletnes

Cathrine Holst: Vi tenkte vi kunne starte med at du fortalte litt om jobben din?

Oda Sletnes: Jeg har vært så heldig å få representere Norge på høyt nivå i Brussel som leder av den norske EU-delegasjonen, Norges største utenriksstasjon. Det har jeg gjort i to omganger. Det innebærer ikke bare å ha en interessant jobb som leder for mange dyktige medarbeidere. Det betyr også at du kommer tett på utformingen av europeisk og norsk politikk og har et ganske unikt overblikk over et bredt felt av saker og politikkområder. For er det noe som kjennetegner vårt forhold til EU, så er det ikke bare at det er tett og nært, men at det er bredt og favner mye og mange forskjellige spørsmål. Både regelverksutvikling, sånn som det gjøres i EØS, og Schengen-avtalen, politikktutvikling, samarbeid om forskning og utdanning, utenrikspolitikk, sikkerhetspolitikk, faktisk også forsvarspolitikk. Og det går på mange plan, fra hard regulering til myk, *soft* politikk.

Cathrine Holst: Ja, dette må jo gi deg et helt spesielt overblikk over EU-systemet og Norges forhold til EU. Og så er jo vi særlig opptatt av likestillingsspørsmål her – hvordan det kommer inn i alt dette. Vi har noen hovedfunn i boka – og lurte på om du ville kommentere noen av dem. Vi finner for det første at EU-medlemskap har begrenset betydning, på den måten at for eksempel Norge virker like lite, eller like mye, påvirket av EUs likestillingspolitikk som for eksempel Sverige og Danmark. For det andre har familie- og kvoteringspolitikk fra de nordiske landene ikke spredd seg til EU-nivå, men EU har heller ikke vært til hinder for å opprettholde og utvikle denne politikken. Når det gjelder styrking av diskrimineringsvern, har EU bidratt til å heve standarden også i nordiske land. Et tredje funn er at Norge er med og påvirker EUs likestillingspolitikk, men at påvirkningsmulighetene på en del måter begrenses av at vi ikke er medlemmer.

Oda Sletnes: Jeg tenker at den nordiske modellen, også på likestillingsområdet, veldig ofte fremholdes som et forbilde av mange EU-land. Men vi må ikke glemme at det er mange ulikheter, historisk, kulturelt og politisk, mellom landene i Europa. Forskjellene er også blitt større etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Nordisk likestillingspolitikk er en politikk mange beundrer, men som man ofte sier man ikke har råd til. Oppfatningen er at politikken er for kostnadskreven, og at vi kan tillate oss den fordi vi har et velferdssamfunn og et overskudd til å sette inn ressurser der vi

trenger det. Det er ikke så ofte at man hører argumentet den andre veien: at det er feil å overse den ressursen kvinner utgjør, at god likestillingspolitikk er god økonomi. Samtidig er det jo veldig mange EU-land som faktisk har en høy andel av kvinner i yrkeslivet, men de kan ha et annet syn på kvinners rolle, familierpolitikk og ansvar for barn enn det vi har klart å utvikle i Norden. Og de ser litt forbi det som vi er så opptatt av, at du kan kombinere yrkes- og familieliv på en god måte både for mor og far. Dette står mye fjernere en del av de tradisjonene du kan møte i andre land. I de siste årene, under den nåværende Europakommisjonen, så har dessuten regulering på «myke» områder falt nedover på prioriteringslisten i forhold til det man gjerne tenker på som mer grunnleggende indre markedsspørsmål, som regulering av finansmarkedet, og så videre. Så det har vært en viss uvilje hos Kommisjonen – likestillingspolitikk ønsker man å overlate til medlemslandene. På den andre siden har verdispørsmålene, rettighetsspørsmålene, kommet tilbake på den europeiske dagsorden igjen på en helt annen måte de siste årene.

Cathrine Holst: Hva tenker du på da?

Oda Sletnes: Nei, det er jo individuelle rettigheter, menneskerettighetene, LHBT-rettigheter som har kommet opp på en ny måte, for eksempel, og dette kan også gi større rom for å se kvinners rettigheter som menneskerettigheter. Dette er jo en reaksjon på at vi kan se at en del land er i ferd med å rulle tilbake politikk og fremmer et mer tradisjonelt familie- og kvinnesyn. Og det gjelder faktisk også land som har hatt høy kvinnelig yrkesdeltakelse og mer likestilte tradisjoner for barnepass, men som nå legger større vekt på de tradisjonelle familieverdiene. Nå vil ikke jeg si at det behøver å være noe motsetning her – det unike med vår modell er jo at den kombinerer de to mulighetene, og at man kan finne seg til rette i flere roller samtidig. Og jeg tror jo faktisk det er muligheter for at dette kommer tilbake på agendaen. For hva er det folk er opptatt av da? De er opptatt av familien, de er opptatt av muligheter for barna, de er opptatt av muligheter for jobb, og de er opptatt av å gjøre mer enn en ting av gangen, altså kombinere disse tingene i et sammensatt liv – muligheten til å jobbe og ta vare på barna samtidig. Så dette vil aldri forsvinne som en sak, men jeg vil jo si at det har tapt seg litt og kommet litt ut av syne på EUs agenda i det siste.

Cathrine Holst: Det er viktig det du sier om at likestilling også er et rettighetsspørsmål. Og så kunne man jo trodd at i en tid hvor det har vært økonomisk krise og stagnasjon, at en samfunnsøkonomisk argumentasjon om at likestilling er lønnsomt, ville få større gjennomslag, men det ser du altså lite av?

Oda Sletnes: Kvinners yrkesaktivitet er ikke av de parameterne man er så opptatt av når man lager for eksempel programmer for å styrke økonomiene – da er det andre ting som står sentralt. Likestillingen i EU har vel lidd litt under dereguleringsagendaen, hvis man kan bruke det ordet, eller Kommisjonens mål om «bedre regulering», som en del heller vil si i Brussel. Når det er sagt, har det aldri vært så mye trykk som i de siste årene på å få opp kvinner i topplederstillinger internt i Europakommisjonen. Det er mange flere kvinnelige ledere der nå enn det har vært noen gang. Men likestillingspolitikk plasseres for tiden veldig nasjonalt. Og så kan vi si: Det kan jo i og for

seg være en god ting, men i noen land kan dette altså bety at likestillingen rulles tilbake, og at kvinners rettigheter begrenses.

Cathrine Holst: Det er jo disse likestillingsdirektivene som har strandet de siste årene, foreldrepermisjonsdirektivet og styrekvoteringsdirektivet. Her sto nasjonale hensyn sentralt, at dette var ikke noe EU skulle ha noe med.

Oda Sletnes: Foreldrepermisjonsdirektivet kan det tenkes de kommer tilbake til. Det dreier seg jo om harmonisering på dette veldig lave nivået – men det er minimumskrav. Poenget er at man i det minste skal få fire måneder, men selv det har møtt på problemer, fordi noen ser på de mer snevre økonomiske konsekvensene.

Cathrine Holst: Apropos foreldrepermisjon. Flere av kapitlene i boka tar opp disputten som har vært mellom Norge og ESA om fedres permisjonsrettigheter. ESA mener Norges regler som knytter fars rettigheter til mors yrkesaktivitet, er i strid med EU-reglene, at far har en selvstendig rett til permisjon.

Oda Sletnes: Den konkrete saken er pågående og vanskelig for meg å kommentere. Men dette rettighetsperspektivet, anti-diskriminering, som vi også har fått inn i norsk lovgivning, det er i seg selv positivt. Dette er en del av en internasjonal trend, hvor EU har vært pådriver. Og jeg må si at her finnes større utfordringer enn norske permisjonsordninger. Vi er nå i en situasjon der Kommisjonen trekker noen av EUs medlemsstater for EU-domstolen fordi de anses å opptre i strid med de grunnleggende forpliktelsene i EUs traktater, også Charteret for fundamentale rettigheter som gjelder for EUs medlemsland. Vi ser også politiske ledere i Europa som går hardt ut mot individuelle rettigheter, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper. Parallelt snakkes det om å forsvare familien som en enhet, man gir økte stønader for at kvinner skal være hjemme med barn. Vi må se i øynene at ting faktisk kan rulles tilbake i en del europeiske land, at vi kommer i en situasjon også innenfor EU som vi trodde vi var passert for veldig lenge siden.

Cathrine Holst: Ja, nettopp, diskusjonen før har dreid seg om at EU ikke har greid å etablere mer enn et minimumsnivå når det gjelder likestilling, grunnleggende rettigheter og anti-diskriminering. Men nå kan vi komme i en situasjon der noen medlemsstater ikke engang er villige til å sikre det?

Oda Sletnes: Ja, og da kunne man kanskje ønske at man var enda tydeligere på europeisk nivå med krav til land når det gjelder likestilling og rettigheter. Nå sier jeg ikke at dette ikke vil skje, det var det andre resonnementet mitt – jeg utelukker ikke det. Situasjonen i Europa nå er veldig splittet, ulike krefter er på kollisjonskurs, så dette kan gå i mange retninger. Og kanskje kunne vi fra norsk side gjort en enda tydeligere økonomisk «case» av at dette faktisk lønner seg, at vi må utnytte samfunnets totale ressurser, og at det er vellykkede eksempler på det. Vi kan kombinere kvinners yrkesaktivitet med omsorg for barn på en måte som er inkluderende, og gjennom det kanskje unngå en del andre problemer. Ta for eksempel integrering av migranter, dette er på

dagsorden også i EU etter de nye migrasjonsstrømmene de siste årene. Det trengs en helhet i tilnærmingen, og jeg tror det gjelder på tvers av kulturell bakgrunn. Flest mulig må i jobb, og samtidig trenger barna foreldrene sine hele oppveksten gjennom, at man ikke er borte hele dagen – det er den balansen i livet som jeg tror vi som samfunn kanskje har fått til bedre enn veldig mange andre. Det går an å gjøre begge deler, og det er effektivt å gjøre begge deler. Det er altså ikke noe man bare gjør ut fra en rettighetstankegang, men det er faktisk en måte å drive samfunnet på som gir resultater.

Hannah Løke Kjos: Ja, da er vi tilbake på forholdet mellom Norge og EU når det gjelder likestilling, hvordan vi påvirkes, og hvordan EU påvirker oss.

Oda Sletnes: Ja, reguleringen på dette området er jo begrenset, med unntak av disse direktivene. Og det er noen formelle begrensninger i våre påvirkningsmuligheter, vi er ikke representert i FRA¹⁵, selv om vi har samarbeidsprosjekter for å styrke likestilling og sivile rettigheter i de landene som mottar EØS-midler. Og vi ikke involvert i arbeidet til EUs likestillingsbyrå i Riga.

Cathrine Holst: Dere jobber sikkert gjennom ulike kanaler her fra EU-delagasjonen når dere skal ivareta Norges interesser. Hvis du skulle sagt noe om likestillingsspørsmål her, står de overhodet sentralt i noen sammenhenger? Er det lite av det, eller kommer det naturlig inn i flere saker – hvordan vil du vurdere det?

Oda Sletnes: Jeg har vel ikke vært på veldig mange møter hvor likestilling har vært et hovedtema. Jeg tror en av de viktigste tingene man kanskje kan gjøre fra norsk side, er å vise frem norske kvinnelige politikere. Det er jo veldig få land hvor politiske posisjoner er så jevnt fordelt som vi har tradisjon for i Norge. Alle norske regjeringer har kvinner også i de tyngste posisjonene – for kvinner er ikke til pynt lenger i Norge. Kvinner har tatt på seg store oppgaver også i politikken, og det legges merke til internasjonalt. Det er veldig viktig å vise det frem, og det er noe vi kan være stolte av. Gro Harlem Brundtland var et forbilde for mange, både internasjonalt og i Norge, men også dagens regjering og særlig statsminister Solberg er en tydelig stemme internasjonalt for betydningen av jenters utdanning og kvinners rettigheter. Men EU-delegasjonen har ikke, så lenge jeg har vært her, satt likestilling på agendaen gjennom så mange egne arrangementer. Dette kan også ha å gjøre med at vi vender oss mye mot Kommisjonen, mens det er Parlamentet som mer har trukket opp denne agendaen, og som har politikere som er opptatt av det. Jeg har merket meg at spesielt svenske og danske EU-parlamentarikere har hatt trykk på dette, men det er nok ikke så mye kvinnesolidaritet på tvers av partigrensener og land i Europaparlamentet.

Cathrine Holst: På papiret skulle jo ambisjonene i og for seg være høye også i EU. Jeg tenker for eksempel på Amsterdam-traktaten, som nedfelte «gender mainstreaming» eller likestillingsintegrering, likestilling skal inn på alle politikkområder. Det høres jo veldig fint ut i

¹⁵ European Union Agency for Fundamental Rights.

teorien, men viser seg vanskelig i praksis. For det er jo ikke det at likestilling er på agendaen hele tiden og «integrert» overalt akkurat. Det er jo litt som med miljøperspektiver.

Oda Sletnes: Ja, både likestillings- og miljøperspektiver har havnet noe ned på agendaen. Også fordi det i EU er et press mot en klarere arbeidsdeling mellom Brussel og hovedstedene. I Brussel spør medlemslandene ofte om EU-regulering kan tilføre noen ekstra verdi, og Kommisjonen må nå begrunne tiltak på EU-nivå og vise at de gir noe ekstra i forhold til nasjonal regulering. Så det såkalte nærhetsprinsippet betyr også noe i praksis, selv om det er et ganske abstrakt prinsipp. Men jeg må få si igjen at jeg tror likestilling som en del av den bredere agendaen fortsatt kan ha en fremtid på EU-nivå, og det er helt nødvendig med mer oppmerksomhet rundt kvinners rettigheter både i og utenfor Europa i årene fremover. Og fra norsk side bør vi bidra til å holde temaet på dagsorden. Her synes jeg vi har en utenriksminister som er tydelig på verdigrunnlaget for det vi gjør i Europa, og hva som holder oss sammen. Vi må minne hverandre om det, og at dette verdigrunnlaget selvsagt også inkluderer LHBT-rettigheter, kvinners rettigheter, reproduktive rettigheter.

Hannah Løke Kjos: Du nevnte Sverige så vidt, som likestillingspådriver. De nordiske landene ser ut til å ha litt ulik påvirkningskraft i EU på likestillingsområdet. Det kan vel handle om hvem som formelt er i EU, men også om prioriteringer?

Oda Sletnes: De nordiske EU-medlemmene posisjonerer seg litt forskjellig i forhold til EU-samarbeidet. Sverige er nok det landet som alltid har hatt den mest komplette agendaen overfor EU, og på veldig mange politikkområder har Norge og Sverige ganske lik tilnærming. Danmark er nok det landet som prioriterer knallhardt når det gjelder å ivareta sine økonomiske interesser i Brussel, og fokuserer på politikkområder som de er opptatt av nasjonalt, for eksempel migrasjon. Finland skal ha formannskapet i EU høsten 2019, og det vil bli spennende å se hvordan de posisjonerer seg. I det nordiske samarbeidet her i Brussel er det mye fokus på modernisering og omstilling av økonomiene, ikke minst klimaspørsmålene og digitalisering. Her er vi i de nordiske landene litt mer utålmodige, og vi føler vel ofte at resten av Europa henger etter.

Cathrine Holst: Men kan ikke likestilling også inngå i en slik moderniseringsagenda? Hadde ikke det vært mulig?

Oda Sletnes: Ja, hvis vi snakker om en omstillingsagenda i Norge, og vi skal ha en ny type økonomi som skal være bærekraftig på lengre sikt, så bør jo det inn. Det er ikke nok å kjøre el-bil med grønn strøm, det er mer enn det som skal til for å få et bærekraftig samfunn for fremtiden. Både likestillings- og inkluderingsperspektiver hører med på den agendaen.

Hannah Løke Kjos: Ja, det gjør det jo. Du sier at Norge og Sverige har mye felles som de fremmer, men en forskjell er jo at Norge har sagt nei til å være med i EU. Et viktig argument for EU-skeptikere i Norge har vært likestilling – vi tenker at vi har kommet så mye lenger når det gjelder dette.

Oda Sletnes: Ja, i 1994 var jo det en diskusjon: Vil man miste det man hadde oppnådd? Mens andre tok en annen tilnærming: «Vi skal inn i EU for å bevare og styrke det vi har oppnådd, sammen med de andre nordiske landene.» Men 2018 er veldig forskjellig fra 1990-tallet. EU-politikken har forandret seg ganske mye når det gjelder hva som er på agendaen, og troen på felles løsninger. Mye av det vi har oppnådd gjennom europeisk integrasjon, kan vi også miste. Jeg tenker sånn: Mer makt tilbake til hovedstedene, heter det nå, men det er også mer makt tilbake til tradisjonelle krefter. Og dette er jo også globale trender utover EU. Det er et press på internasjonale strukturer og flernasjonalt samarbeid og en motstand mot å bli bundet gjennom samarbeid med andre land. Det kan ligge en kryptende nasjonalisme under som jeg synes er ubehagelig å tenke på.

Cathrine Holst: Vi finner jo egentlig i boka vår at frykten for et *race to the bottom* på likestillingsområdet i Norden i kjølvannet av europeisk integrasjon var overdreven. Den nordiske familiepolitikken og kvoteringsordningene står stort sett ved lag, og EU-medlemmet Sverige er best i klassen. Men som utviklingen nå er i EU, så er jo ikke det nødvendigvis sånn at likestilling er blitt et medlemskapsargument heller. For vi klarer oss jo veldig godt utenfor, og som du sier, er likestillingsverdier under press i flere EU-land, og lite skjer for tiden på EU-nivå. Hvilke tanker gjør du deg rundt det?

Oda Sletnes: Du kan jo snu det der litt også, da, og si at det kanskje mer enn noen gang er behov for at land med en moderne likestillingspolitikk gjør sin stemme gjeldende internasjonalt. Det er jo viktigere enn noen gang, i det perspektivet, å ikke overlate arenaen til de krefter som trekker dette andre veien. Likestilling og jevn balanse mellom kvinner og menn, det står ikke egentlig veldig høyt mange steder. Og vi vet hva en mer tradisjonell politikk betyr for kvinner: færre valgmuligheter, mindre ressurser, større skjevheter. Vi kan ikke ha det sånn. Her står mye på spill. Det tror jeg at de som er opptatt av likestilling, også burde snakke om.

Cathrine Holst: Det er jo et viktig poeng, men det som sikkert en del vil si i norsk kontekst, er at påvirkningsmulighetene for et lite land i EU uansett er små. Det er demokratiske utfordringer her. Sivilsamfunnsorganisasjoner innenfor kvinnefeltet i Norge sier at de ikke føler de har ressurser til å prioritere EU og følge med på alt som skjer der, det er uoversiktlig, komplisert og ressurskrevende.

Oda Sletnes: Jeg tenker kanskje det kunne ha vært positivt for norsk kvinnebevegelse om vi hadde vært medlem av EU, for da hadde man hatt flere plattformer for samarbeid og mer formelle strukturer for deltakelse. Og da hadde likestillingsspørsmål blitt en del av det daglige arbeidet og satt på agendaen både av ekspertene og på politisk nivå. Kvinne- og likestillingsorganisasjoner ville hatt en naturlig plass i dette. Når det er sagt, er det naturligvis like viktig for oss om vi er medlem eller ikke medlem, å arbeide overfor EU for å ivareta våre interesser. Det som skjer i EU, påvirker oss uansett, og norske myndigheter har faktisk også veldig mange gode anledninger til å

påvirke EUs arbeid på disse områdene, også gjennom det arbeidet vi gjøre her fra EU-delegasjonen.

Hannah Løke Kjos: Så dere har i prinsipper en del kanaler her, men det er mer hvordan og hvor mye de blir brukt?

Oda Sletnes: Det er klart vi kunne gjort mer med mer ressurser, det tror jeg helt sikkert. Vi må også prioritere. Men vi har siste år trappet opp arbeidet på rettighetsområdet overfor Europaparlamentet og Kommisjonen, og 2019 blir et viktig år hvor premissene legges for arbeidet i en ny kommisjon og et nytt parlament for fem år fremover.

Cathrine Holst: Sverige er jo kjent for å legge mer penger inn i likestillingspolitikken sin nasjonalt, for eksempel har likestillingsintegrasjonen blitt fulgt opp med midler på en helt annen måte enn i Norge. Har Sverige generelt likestilling høyere prioritert, også høyere enn Norge? I boka vår kommer det flere ganger opp at når man i EU snakker om «Norden» eller «Skandinavia» på likestillingsfeltet, så er det ofte Sverige man tenker på.

Oda Sletnes: Det kan jeg tro. Og jeg tror nok også enkeltpersoner kan ha stor betydning for internasjonal profilering på et slikt felt. Sverige har i mange år hatt Margot Wallström som feministisk utenrikspolitiker med et sterkt personlig engasjement og bakgrunn både fra FN og EU-kommisjonen. Det er fint at Sverige gjør det de gjør, dette er jo ingen konkurranse heller.

Cathrine Holst: Hva med andre kanaler her i Brussel, for eksempel den sosiale dialogen mellom partene i arbeidslivet. Er dere involvert her? Hvilken rolle spiller likestilling i denne dialogen, er ditt inntrykk?

Oda Sletnes: Den sosiale dialogen går jo i regi av de sosiale partene i EU, men LO og NHO deltar gjennom sine europeiske paraplyorganisasjoner. Det er viktig for dem og veldig positivt. I EFTA har vi Den konsultative komité. Norge er representert med NHO, LO, YS og KS. Det bærer jo litt preg av at dialogen begrenses til Norge, Island og Liechtenstein og Sveits, som også er observatør. Og for de norske organisasjonene så er det viktigste EU/EØS-lovgivningen på arbeidslivsområdet. Regjeringens mål er å sikre at nytt og oppdatert regelverk er forenlig med det norske trepartssamarbeidet og den norske velferdsmodellen.

Hannah Løke Kjos: Ja, på arbeidslivsområdet er det jo også mange konflikter for tiden. EU har mange utfordringer om dagen, og ikke bare på likestillingsområdet. Jeg tenker for eksempel på Brexit, og disse konfliktene med Polen og Ungarn. Men dette med likestilling og feminisme, og anti-feminisme, er kanskje en del av bildet her også?

Oda Sletnes: Man strever jo veldig med disse tingene. EU har noen prosesser gående mot Polen og Ungarn som er krevende politisk. Men EU-kommisjonen kan også sende sakene over til EU-domstolen når man mener medlemslandene ikke gjennomfører eller håndhever vedtatte forpliktelser. Det kan ende med at landene blir ilagt administrative bøter. Det skal faktisk koste

noe å overtre europeisk lovgivning. Tankegangen i EU er at når politikken kommer til kort, så består likevel institusjonene, som også skal verne om prinsippene for EU-samarbeidet og de fundamentale rettighetene. Et annet tiltak som også diskuteres i det nye langtidsbudsjettet i EU, er å gjøre utbetaling av utjevningstilskudd avhengig av at EU-regler og prinsippene faktisk respekteres. De land som betaler mye penger til EU-budsjettet, som Tyskland, Sverige og Nederland, mener enkelt sagt at hvis Polen og Ungarn skal få så store summer over fellesbudsjettet, så må de faktisk levere på de forpliktelsene de påtok seg da de ble medlem av EU. Og dette inkluderer også de fundamentale rettighetene og alt som følger av det. Det er ikke sikkert at det blir enighet om en slik mekanisme, men jeg synes det er en interessant tankegang. Det er jo ofte sånn at gulrot er bra, men pisker er også ganske effektiv. Og i det europeiske fellesskapet trenger man åpenbart noen slike instrumenter, det kan vise seg avgjørende for den veien EU tar videre.

Hannah Løke Kjos: Ja, og jeg tenker at dette også eksemplifiserer hvor vanskelig det er for likestillingsspørsmål å nå opp akkurat nå. Det er så mye annet som konkurrerer om oppmerksomheten, og som lett kan fremstå som mye viktigere enn at den nordiske likestillingsmodellen ikke har fått fullt gjennomslag i Brussel.

Oda Sletnes: Ja, ikke sant? Samtidig som dette jo er et grunnleggende problem som mange burde vært mye mer opptatt av – hvordan samfunnet og arbeidslivet organiseres. Ta nabobygningen her.¹⁶ Det er en av grunnene til at det er vanskelig å få skandinaver til å arbeide i Kommisjonen. Lange dager, vanskelig å kombinere jobb med barn og familie, korte foreldrepermisjoner. Det er en del av forklaringen. Barnepass fra åtte til seks. Det er ikke så enkelt.

Cathrine Holst: Og da går jo Europakommisjonen også glipp at de berømte svenske *femokratene*, de som har vært så viktige entreprenører i svensk likestillingspolitikk

Oda Sletnes: Ja, det blir lett til at man rekrutterer folk som er villig til å bruke mindre tid på familie og barn.

Hannah Løke Kjos: Så selv om Europakommisjonen gjerne vil fremme likestilling utad, står det dårligere til innad?

Oda Sletnes: Tja, Juncker-kommisjonen har vært veldig tydelige på at den vil ha flere kvinner på toppen. Selv om Juncker på mange måter er en tradisjonell politiker, så har han faktisk lagt vekt på å rekruttere dyktige kvinner i mange viktige jobber i Kommisjonen, det er ikke noe tvil om det. Men for å nå til topps her må man arbeide lange dager, og det er vanskelig å kombinere med et familieliv. Jeg synes ikke det skal være sånn, det er ikke en inkluderende tilnærming. Og her kan Norge kanskje være et eksempel: Det er mulig å organisere en effektiv moderne økonomi basert

¹⁶ Intervjuet med Sletnes foregikk i den norske EU-delegasjonens kontorer i Norges Hus i Brussel.

på likestilte verdier på et vis som er økonomisk bærekraftig, og som lønner seg for alle. Det gir et bedre samfunn for alle.

[start-ved!]

Forfatterne

Mari Teigen er leder for CORE – Senter for likestillingsforskning og forsker I ved Institutt for samfunnsforskning. Hun er sosiolog og dr.polit. fra Universitetet i Oslo og har gjennom sin forskning særlig vært opptatt av endring og stabilitet i kjønnsrelasjoner gjennom analyse av likestillingspolitikk, sosiale og politiske eliter samt kjønnsdeling på arbeidsmarkedet og i akademia.

Cathrine Holst er professor ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, seniorforsker ved ARENA Senter for europaforskning og tilknyttet CORE – Senter for likestillingsforskning ved Institutt for samfunnsforskning. Hun er sosiolog og dr.polit. fra Universitetet i Bergen, og hennes sentrale forskningsinteresser er feminisme, likestillingspolitikk, eksperters rolle i politikken, demokratiteori og europeisk integrasjon.

Hege Skjeie (1955–2018) var statsviter og professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Hennes bidrag har særlig vært innenfor forskning på betydningen av kjønn i politikken, utviklingen av likestillingspolitikk og menneskerettigheter, spesielt i skjæringspunktene mellom forskjellige ulikhetsdimensjoner. Hun har innehatt en rekke verv, blant annet i Makt- og demokratiutredningen fra 2003 og som leder for det regjeringsoppnevnte Likestillingsutvalget.

Anette Borchorst er instituttleder og professor ved Institutt for statsvitenskap ved Aalborg Universitet. Hun er statsviter med doktorgrad fra samme sted. Hennes forskningsinteresser er blant annet likestillings- og velferdspolitik i Norden, kjønn og ledelse, EU og europeisering, likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet.

Lise Rolandsen Agustín er førsteamanuensis ved Institutt for kultur og globale studier ved Aalborg universitet. Hun har en doktorgrad i kjønnsstudier, og hennes forskningsinteresser er blant annet likestillingspolitikk, EU, sosiale bevegelser, interseksjonalitet og policyprosesser.

Lenita Freidenvall er førsteamanuensis ved Statsvetenskapliga institutionen ved Stockholms universitet. Hun er statsviter med doktorgrad fra samme universitet. Hennes forskningsinteresser er blant annet politisk representasjon, kvotering, likestillingspolitikk, politiske partier og interseksjonalitet.

Helena Seibicke er stipendiat ved ARENA – Senter for europaforskning ved Universitetet i Oslo. Hennes doktorgradsprosjekt omhandler Den europeiske kvinnelobbyen, og hennes faglige interesser inkluderer europeisk offentlig politikk, likestillingspolitikk, organisert kvinnebevegelse og beslutningspåvirkning.

Karin Oline Kraglund er ansatt i Helse- og omsorgsdepartementet. Hun har en mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, og har vært tilknyttet CORE – Senter for likestillingsforskning som masterstudent og vitenskapelig assistent.

Erle Inderhaug er rådgiver hos Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). Hun har en mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo som hun skrev tilknyttet ARENA – Senter for europaforskning, der hun skrev om EUs likestillingspolitikk.

Kirsten Ketscher er dr.juris og professor ved Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet, og professor II ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Hennes forskningsmessige interesser ligger innenfor kvinnerett, diskriminerings- og likestillingsrett, sosial- og arbeidsrett, og sosiale rettigheter, herunder EU-rettens sosiale dimensjon.

Hannah Løke Kjos er vitenskapelig assistent ved Institutt for samfunnsforskning, der hun er tilknyttet CORE – Senter for likestillingsforskning. Hun har en mastergrad i sosiologi fra Universitetet i Oslo, der hun skrev om ansettelsesprosesser i academia i et kjønnsperspektiv.

Oda Sletnes er Norges ambassadør til EU og leder av EU-delegasjonen. Hun har tidligere vært ekspedisjonssjef i Europa-avdelingen i Utenriksdepartementet og president for Eftas overvåkingsorgan i Brussel.