

ARTICLE

Likestillingspolitikk og europeisk integrasjon / Cathrine Holst, Hege Skjeie, 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 1, s 11-34 / ISBN: 978-82-05-42704-4

[start-kep]

Kapittel 1

Likestillingspolitikk og europeisk integrasjon

Cathrine Holst, Hege Skjeie og Mari Teigen

I år er det 25 år siden folkeavstemningen i 1994, da et flertall i Norge sa nei til medlemskap i Den europeiske union (EU). Norge står fortsatt utenfor EU, sammen med blant andre Island, mens to av nabolandene våre i Norden, Sverige og Finland, gikk inn i 1995. Danmark hadde alt vært med siden 1973. I denne boka spør vi hva europeisk integrasjon har gjort med nordisk likestillingspolitikk. Hvordan har politikken endret seg – og hva har ikke endret seg? Finnes det også påvirkning motsatt vei – på hvilken måte har Norden satt sitt preg på EUs likestillingspolitikk? Hvordan kan vi forstå påvirkningsprosessene – eller mangel på påvirkning? Hvilken betydning har det hatt at ulike nordiske land har hatt ulike tilknytningsformer til Unionen? Og har europeisk integrasjon bidratt til forverring – eller forbedring – av nordisk likestillingspolitikk?

Kapitlene i denne boka bidrar til å svare på disse spørsmålene. Vi har laget en bok vi tror kan interessere både dem som er engasjert i likestillingspolitikk, og dem som er engasjert i EU-spørsmål. Hva som skjer med likestillingspolitikken i Norden, opptar naturlig nok mange av oss som lever her, men interessen er betydelig også internasjonalt. Det høye likestillingsnivået i de nordiske landene knyttes gjerne til særtrekk ved nordisk likestillingspolitikk, og politikken her blir derfor stadig, med rette eller urette, fremholdt og diskutert som «beste praksis» innenfor likestillingsfeltet. Interessen for hva som skjer i EU, er selvsagt variabel; i Norge toppet den seg nok rundt folkeavstemningene i 1972 og 1994. EU er imidlertid stadig sterkt til stede i nyhetsbildet. I skrivende stund er det stor oppmerksomhet rundt forhandlingene mellom Storbritannia og EU om vilkårene for *Brexit*, etter at et flertall i den britiske befolkningen i 2016 stemte for utmelding av Unionen. Relativt uavhengig av medieoppmerksomhet påvirkes de nordiske landene, medlemmer eller ei, uansett betraktelig av hva som skjer i EU – rett, politikk og samfunn EU-tilpasses, både på åpenbare og mer subtile måter – og mange, også i Norge, jobber til daglig med å håndtere konsekvenser av europeisk integrasjon, enten det dreier seg om å tilpasse seg EUs politikk eller påvirke hvordan denne politikken blir seende ut.

Denne boka går forbindelsene mellom disse to temaene – EU og nordisk likestillingspolitikk – nærmere etter i sømmene. Boka er først ute med å granske disse koblingene mer systematisk og inngående, og fyller slik «hull» både i likestillingsforskningen og i forskningslitteraturen om EU. Kapitlene presenterer nye studier i relasjon til tidligere forskning og teorier om europeisk

integrasjon og likestillingspolitikk, og er slik av interesse for forskere og studenter innenfor disse feltene. Boka bringer samtidig inn kunnskap og perspektiver med relevans for den bredere samfunnsdebatten. Konsekvenser av europeisk integrasjon og hva som er «bra» og «dårlig» med EU, blir stadig heftig diskutert i politikk og medier. Kapitlene som følger, handler nettopp om dette: om hva EU betyr, på godt og vondt, og i ulike nordiske land. Oppmerksomheten rettes mot likestilling og likestillingspolitikk, temaer som opptar de fleste på en eller annen måte, og som mange har sterke meninger om, men som sjelden relateres til utviklingstrekk i EU. Boka er dessuten rettet mot «praktikerne»: de som jobber til daglig med likestillings- og/eller EU-spørsmål i forvaltning, nærings- og organisasjonsliv, og som ønsker et innblikk i hva forskning viser om hvordan EUs likestillingspolitikk fungerer, og hvordan EU påvirker – og har blitt påvirket – på dette området.

I dette innledningskapittelet skal vi først gi en kort innføring i hva feltet «likestillingspolitikk» omfatter. Vi skal også si noe, igjen ganske kortfattet, om likestillingspolitikken i Norden og i EU – et mer utfyllende bilde gis i ulike kapitler utover i boka. Deretter formulerer vi fem hypoteser eller forventninger om forholdet mellom europeisk integrasjon og nordisk likestillingspolitikk, og drøfter, på bakgrunn av bidragene i denne boka, hva som viser seg i praksis:

- 1 Stemmer oppfatningen om at nordisk likestillingspolitikk generelt er lite påvirket av EU?
- 2 Når EU påvirker likestillingspolitikken – er det til det verre?
- 3 Er de nordiske landene som er med i EU, mer påvirket av EU enn land som har blitt stående utenfor?
- 4 Samarbeider de nordiske landene for å påvirke EUs likestillingspolitikk?
- 5 EUs likestillingspolitikk har blitt beskrevet som stadig mer flerdimensjonal, nyliberal, rettsliggjort og med et demokratisk underskudd. Ser vi spor av slike utviklingstrekk i hvordan EU har påvirket nordisk likestillingspolitikk?

Deretter følger et avsnitt der vi oppsummerer hva boka bidrar med av nytt, i lys av eksisterende teorier og forskning om EU og likestilling. Vekten legges på forholdet til studier og teori om «europeisering», men boka bidrar også til andre diskusjoner i forskningslitteraturen, blant annet om den nordiske modellen og om utviklingstrekk i likestillingspolitikken i Europa i dag. Til slutt gis en kort presentasjon av de ulike kapitlene.

Likestillingspolitikk – en introduksjon

Innenfor samfunnsforskningen ser man av og til likestillingspolitikk beskrevet som et «smalt» felt velgere flest er lite interessert i, og som et «nytt» politikkområde preget av «verdipolitikk». Dette avhenger imidlertid av hva vi forstår med likestillingspolitikk. Her legger vi en ganske vid forståelse til grunn, og boka konsentrerer seg om tre pilarer innenfor likestillingspolitikken med utgangspunkt i en slik bred tilnærming: likestillingslovgivning og likestillingsapparat, tiltak for representasjon og deltakelse, og familie- og velferdspolitik. Ut fra et slikt perspektiv omfatter

likestillingspolitikk spørsmål om anerkjennelse av likeverd, for eksempel i diskrimineringslovgivningen, men også spørsmål om demokrati, fordeling og omfordeling (Fraser 2013). Likestillingspolitikk definert slik kan heller neppe forstås som et felt for spesielt interesserte med liten betydning for politikkenes gang. Ikke minst er familie- og velferdspolitikken noe som opptar mange. Et kjent eksempel er folkeavstemningen i 1994, der argumentet om at et norsk EU-medlemskap ville svekke velferdsstaten, var avgjørende for mange av dem som stemte nei, og særlig for kvinnene (Jenssen og Valen 1995). Likestillingsargumentet, i bred betydning, berører slik kjernen i mye politisk strid, også EU-striden. Bredt forstått er likestillingspolitikken dessuten en hybrid av relativt nye konfliktlinjer og debatter, for eksempel om utforming av likestillingsintegrering (*gender mainstreaming*) og et likestillingsapparat som inkluderer flere dimensjoner enn kjønn, og svært etablerte saksfelt, for eksempel hvordan politiske reguleringer og insentiver påvirker fødselsrate og barneomsorg. Likestillingspolitikken omfang avhenger naturligvis også av hvor tett «likestilling» kobles til «kjønnslikestilling». I boka her er likestilling i betydningen kjønnslikestilling utgangspunktet, men tendensen innenfor politikfeltet er en stadig mer flerdimensjonal tilnærming der kjønnslikestilling ses i sammenheng med for eksempel klasse, etnisitet og seksualitet.

Sist, men ikke minst inkluderer likestillingspolitikk bredt forstått enda flere temaer enn dem vi ser særlig på her. Et eksempel er likelønnspolitikk. Dette er ikke et hovedtema i boka som helhet, men behandles likevel i et par av kapitlene, for eksempel i bidraget om dansk likestillingspolitikk, der forfatterne bruker likelønnsdebatten til å illustrere spenninger mellom den rettsliggjorte likestillingspolitikken i EU og nasjonale tradisjoner for forhandlinger mellom partene i arbeidslivet (se kapittelet av Borchorst og Agustín). Et annet tema innenfor likestillingspolitikken er regulering av prostitusjon, der det er ulike tilnærminger internt i Norden, men også likheter mellom land, for eksempel forbudet mot sexkjøp i Sverige og Norge (Holmström og Skilbrei 2017). Samtidig har EU utviklet politikk, særlig rettet mot menneskehandel (*trafficking*). Prostitusjonsspørsmålet berøres i boka, for eksempel i diskusjonen av hvordan likestillingspolitikk spres i Europa via sivilsamfunnsorganisasjoner som Den europeiske kvinnelobby (se Seibickes kapittel), men drøftes ikke systematisk. Andre temaer som må inkluderes i et mer omfattende begrep om likestillingspolitikk, for eksempel kjønnsperspektiver på helsepolitikk og utviklingspolitikk, behandles ikke. Forhåpentligvis kan boka inspirere til flere studier av hvordan EU påvirker – og påvirkes – innenfor flere saksfelt.

Den nordiske likestillingsmodellen

Videre legger vi vekt på likestillingspolitikk i de nordiske landene. En aktiv stat med et betydelig ansvar for borgernes velferd er kjernen i det vi gjerne forstår som «den nordiske modellen» (Kautto 2010). Modellen har hatt konsekvenser også for likestillingspolitikken, der utbygging av velferdsordninger for å fremme likestilling typisk har hatt forrang, for eksempel foran utbygging av det rettslige vernet mot diskriminering (se kapittel 10 av Skjeie, Holst og Teigen). Det er også i

tråd med dette når Borchorst og Siim (2002) fremholder likestilling i nordiske land som primært knyttet til en politisk og en økonomisk side: Likestilling skal sikre kvinner politisk deltakelse og representasjon på bred front, og den skal muliggjøre og fremme kvinners inklusjon i arbeidslivet. Et premiss for dette har vært en utvidet forståelse av velferdsstatens rolle og oppgaver. Nordisk likestillingspolitikk forbindes først og fremst med familiepolitikk som velferdspolitik, slik den har vært utformet til å fremme foreldres, og særlig mødres, deltakelse i både arbeids- og familieliv gjennom omfattende foreldrepermisjonsordninger og offentlig subsidierte barnehager (Esping-Andersen 2009; Leira 2012; Walby 2009). Vi kan si at slike velferdsgoder danner en infrastruktur for deltakelse i arbeidsmarkedet, og sammenligninger mellom kvinners sysselsetting i nordiske EU-land og andre grupper av EU-land viser gjerne klare forskjeller (se også kapittelet av Teigen og Skjeie).

Også spørsmål om politisk representasjon og om kvinners «inkludering i statsmakten» har tradisjonelt stått sentralt i de nordiske landene (jf. Rokkan 1987). Hovedbildet er kvinners komparativt sett tidlige, skrittvis integrasjon i partipolitiske verv og folkevalgte forsamlinger (Freidenvall, Dahlerup og Skjeie 2006). Her er det imidlertid variasjon mellom land, for eksempel har Sverige bedre kjønnsbalanse i politiske verv enn Danmark og Norge. Det finnes heller ikke noe fellesnordisk kvoteringsregime (kapittelet av Teigen og Skjeie utdyper videre).

Boka gir kunnskap om likestillingspolitikk i den nordiske regionen, men med vekt på de skandinaviske landene, og flere kapitler omhandler Norge. Noen av bidragene omhandler hele Norden (med eller uten Island), for eksempel kapittelet som sammenligner likestillingsnivå i ulike land ut fra analyser av tilgjengelig likestillingsstatistikk (kapittelet av Teigen og Skjeie), og kapittel om hvordan europeisk integrasjon påvirker kvinnebevegelsen (Seibickes kapittel). Sverige og Danmark er viet egne analyser (se kapitlene av Freidenvall, og av Borchorst og Agustin), og det utgjør det primære grunnlaget for å sammenligne hva som skjedd med likestillingspolitikken i nordiske EU-land, med utviklingen i Norge (se særlig kapittelet av Skjeie, Holst og Teigen). De øvrige kapitlene går dypere inn i forholdet mellom EU og Norge på likestillingsområdet (kapitlene av Inderhaug, Kraglund og Holst), et hittil lite utforsket felt.

EU's likestillingspolitikk: hvem, hva, hvor

Alle er nok ikke klar over at EU har en egen likestillingspolitikk, men likestilling må sies å ha vært på agendaen i EU siden oppstarten – allerede Romtraktatens artikkel 119 slo fast retten til lik lønn for arbeid av lik verdi (van der Vleuten 2008, se også milepælsoversikten i tabell 1.1). Retten til likestilling og diskrimineringsfrihet har blitt utvidet og styrket i senere traktater, og den er spesifisert i handlingsplaner og direktiver (jf. tabell 1.1). Prioriteringer og likestillingsbegrep har imidlertid endret seg over tid (Kantola 2010). I 1970-årene lå vekten på sikring av individuelle rettigheter og likebehandling. Fra og med 1980-årene ble feltet utvidet til å omfatte krav om like muligheter, positiv særbehandling og kvinnerettede tiltak. I 1990-årene startet arbeidet med å integrere likestilling i hele Unionen og på alle politikkområder, gjennom likestillingsintegrering.

En ny dimensjon etter årtusenskiftet har vært utbygging av et omfattende diskrimineringsvern langs flere dimensjoner enn kjønn, et såkalt flerdimensjonalt vern, der kjønn i større grad blir forsøkt sett i sammenheng med for eksempel etnisitet og seksualitet (se f.eks. Skjeie 2015).

Tabell 1.1 Noen milepæler i EUs likestillingspolitikk

1957	Romatraktaten underskrives, og artikkel 119 (nå artikkel 141 EF) inkluderes. Artikkelen lyder: «Hver medlemsstat skal i løpet av første etappe gjennomføre og deretter sørge for den fortsatte anvendelse av prinsippet om lik lønn til mannlige og kvinnelige arbeidstakere for samme arbeid.»
1970	Defrenne 1: Den belgiske advokaten Eliane Vogel-Polsky benytter seg av artikkel 119 og går til sak mot staten Belgia på vegne av flyvertinne Gabrielle Defrenne. Saken gjelder praksisen med å gi spesielle pensjonsordninger til flymannskap, men ikke flyvertinner i det statlig eide selskapet Sabena. I tillegg gjelder det praksisen der kvinnelige flyvertinner må pensjonere seg i en alder av 40, mens menn får fortsette å arbeide til de er 50. De får ikke medhold i retten.
1976	Defrenne 2: Igjen går Vogel-Polsky til sak mot Belgia på vegne av Defrenne, basert på forholdene beskrevet i Defrenne 1. Advokaten mener Defrenne har tapt inntekter og pensjon basert på diskriminerende praksiser, og denne gangen får de medhold i lys av artikkel 119.
1984	Rådsanbefaling 84/635 åpner opp for positiv særbehandling av kvinner.
1990	Den europeiske kvinnelobby (European Women's Lobby – EWL) grunnlegges.
1995	EU-domstolen avgjør at positiv særbehandling er i strid med likebehandlingsdirektivet i en innklaget sak om en ansettelsesprosess i Bremen (Kalanke-saken).
1995	FNs kvinnekonferanse i Beijing: Det var ikke EUs initiativ, men EU ble både påvirket av strømmingene fra konferansen samt var en pådriver for at likestillingsintegrering skulle innlemmes i plattformen.
1997/1999	Amsterdam-traktaten underskrives i 1997, og trer i kraft i 1999. I traktaten blir det klart at likebehandlingsprinsippet ikke skal hindre bruk av positiv særbehandling for det underrepresenterte kjønn for å motvirke diskriminering på arbeidsmarkedet. Det innføres et flerdimensjonalt diskrimineringsbegrep og et prinsipp om likestillingsintegrering.
1997	Marshall-saken: Konsekvensene av Kalanke-saken nyanseres ved at det blir åpnet for positiv særbehandling i visse tilfeller.
2006	EUs fagorgan for likestillings spørsmål, EIGE (European Institute for Gender Equality) etableres.
2007/2009	Lisboatraktaten underskrives i 2007, og trer i kraft i 2009. Kjønnlikestilling inkluderes som en av EUs fundamentale verdier.
2010	Den nye EU-kommisjonen <i>Barroso II</i> innsettes. Kjønnbalanse i bedriftsstyrer blir et viktig satsingsområde for kommisjonen.
2015	Maistrellis-saken: EU-domstolen fastslår at fedre har en selvstendig rett til foreldrepermisjon.

Tabell 1.2 Likestillingsdirektiver

- Rådsdirektiv 75/117/EØF av 10. februar 1975 om innbyrdes tilnærming av medlemsstatenes lovgivninger om gjennomføring av prinsippet om lik lønn til menn og kvinner.
- Rådsdirektiv 76/207/EØF av 9. februar 1976 om gjennomføringen av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår.
- Rådsdirektiv 79/7/EØF av 19. desember 1978 om gradvis gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner i trykkespørsmål.

Rådsdirektiv 86/378/EØF av 24. juli 1986 om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner i yrkesbaserte trygdeordninger.

Rådsdirektiv 86/613/EØF av 11. desember 1986 om anvendelse av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner som er selvstendig næringsdrivende, inkludert i landbruket, og om beskyttelse av kvinner som er selvstendig næringsdrivende, under graviditet og barsel.

Rådsdirektiv 92/85/EØF av 19. oktober 1992 om iverksetting av tiltak som forbedrer helse og sikkerhet på arbeidsplassen for gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nylig har født, eller som ammer.

Rådsdirektiv 93/104/EF av 23. november 1993 om visse aspekter ved organisering av arbeidstiden.

Rådsdirektiv 96/34/EF av 3. juni 1996 om rammeavtalen om foreldrepermisjon inngått mellom UNICE, CEEP og EFF.¹

Rådsdirektiv 96/97/EF av 20. desember 1996 om endring av rådsdirektiv 86/378/EØF om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner i yrkesbaserte trygdeordninger.

Rådsdirektiv 97/80/EF av 15. desember 1997 om bevisbyrden i forbindelsen med forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn.

Rådsdirektiv 97/81/EF av 15. desember 1997 om rammeavtalen vedrørende deltidsarbeid, som er inngått mellom UNICE, CEEP og EFF.

Rådsdirektiv 2000/78/EF av 27. november 2000: Rammeverket mot diskriminering.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF av 23. september 2002 om endring av rådsdirektiv 76/207/EØF om gjennomføringen av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår.

Rådsdirektiv 2004/113/EF av 13. desember 2004 om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av kvinner og menn når det gjelder tilgang til og levering av varer og tjenester.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av kvinner og menn i forbindelse med sysselsetting og yrke.

Rådsdirektiv 2010/18/EU av 8. mars 2010 om gjennomføring av den reviderte rammeavtale vedrørende foreldrepermisjon som er inngått av BusinessEurope, CEEP og EFF, og om oppheving av direktiv 96/34/EF.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/41/EU av 7. juli 2010 om likebehandling av menn og kvinner som selvstendige næringsdrivende eller medarbeidende ektefelle, til erstatning for direktiv 86/643/EØF.

Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2011/36/EU av 5. april 2011 om forebygging og bekjempelse av menneskehandel og beskyttelse av ofre, og om erstatning av rammeavtalen 2002/629/RIA.

«Mainstreaming» eller likestillingsintegrering innebærer i prinsippet at «alle» har ansvar for likestilling – og dermed «ingen», vil onde tunger si. Noen organer og prosesser er uansett særlig viktige når likestillingspolitikken i EU skal utformes, vedtas, iverksettes og evalueres. EU-retten har forrang foran nasjonal rett, og hvordan gjeldende EU-rett skal fortolkes, avgjøres i siste instans av EU-domstolen, også på likestillingsområdet (Holst og Stie 2016). EU-retten utvikler seg dessuten dynamisk, og EU-domstolen har ved en rekke likestillingspolitiske korsveier bedrevet aktivt fortolkningsarbeid med store konsekvenser for hva man i EU-området kan kreve å gjøre, og ikke, i likestillingens navn (se kapittelet av Ketscher). Europakommisjonen er en annen hovedaktør på likestillingsfeltet. Kommisjonen utarbeider forslag til direktiver og handlingsplaner som senere skal vedtas av Den europeiske unions råd (Rådet eller Ministerrådet), som består av representanter fra medlemsstatene, og det direkte valgte Europaparlamentet, som består av flere komiteer, inkludert FEMM,² parlamentskomiteen for likestillings spørsmål (se Inderhaugs

¹ UNICE = Den europeiske arbeidsgiver- og industriforbundsorganisasjon, CEEP = Den europeiske arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning, EFF = Det europeiske forbund av fagforeninger.

² Standing Group on Women's Rights and Gender Equality (FEMM).

kapittel). Kommisjonen har etter vedtak så et hovedansvar, i samarbeid med statene, for å sette politikken ut i livet. Ulike fagetater, EUs mange byråer og institutter er involvert både i politikktutforming, implementering og evaluering, og særlig viktig innenfor likestillingsfeltet er likestillingsinstituttet EIGE (European Institute for Gender Equality), som blant annet har ansvar for EUs likestillingsindeks (se kapittelet av Teigen og Skjeie). I tillegg kommer andre aktører som kan spille en rolle for likestillingspolitikken både på EU-nivå og for implementeringen nasjonalt. Det gjelder for eksempel ulike ekspertgrupper og ekspertnettverk som gir råd om likestilling, enten det er til likestillingsbyråkratene i Kommisjonen, EIGE og andre byråer, til sekretariatet som forbereder saker til Rådet, eller relevante komiteer i parlamentet. Det gjelder også sivilsamfunnsorganisasjoner og interessegrupper, fra organisasjoner i arbeidslivet til kvinne- og solidaritetsorganisasjoner. Det er også verdt å minne om at rammene for likestillingspolitikken, det være seg i statene eller i EU, stadig også legges av andre organer og aktører enn dem vi gjerne tenker på som «likestillingspolitiske». Akkurat som Domstolen trolig har spilt en viktigere rolle enn EIGE for hvordan EUs likestillingstilnærming- og innsats har blitt seende ut, vil nok mange si at disposisjonene til for eksempel EUs sentralbank betød mer for hva slags likestillingspolitikk det var mulig å føre i EU i kjølvannet av eurokrise og stagnasjon, enn initiativene til EU-kommisjonen eller parlamentskomiteen for likestillingsspørsmål.

Medlemsstatene skal følge EUs vedtak og underlegges EU-retten på feltene den omfatter, men den nasjonale implementeringen varierer og skifter, og medlemsstatene har et handlingsrom. Særlig stort er handlingsrommet til statene som har reservert seg fra deler av EU-samarbeidet, for eksempel innenfor forsvarspolitikken eller eurosamarbeidet, men selv ikke for de mest lojale medlemsstatenes del kan man slutte direkte fra traktat- eller direktivtekst til hva som skjer på bakken. Hvis vi vil vite hvordan EU påvirker for eksempel likestillingspolitikken i Sverige, Danmark eller andre medlemsland, må vi derfor studere de spesifikke prosessene nasjonalt og lokalt. Tilsvarende kan vi ikke slutte fra det at en stat *ikke* er EU-medlem, til at statens politikk ikke er påvirket av EU – for EU-påvirkningen kan i virkeligheten være gjennomgripende (se også Eriksen og Fossum 2015). Utviklingen av et Europa «i flere hastigheter», som det heter, gjelder i dag Unionen selv, der noen er «mer» medlem enn andre, men omfatter også Unionens nabostater, som Norge, med et utstrakt og dyptgående samarbeid med EU (Olsen, Rosén og Trondal 2017). Norge har i tillegg til EØS-avtalen inngått flere titalls andre bindende avtaler med EU (Holst og Stie 2016). Ikke minst EØS har betydelige konsekvenser på likestillingsfeltet, i den forstand at de fleste direktiver om likestilling og antidiskriminering også binder Norge via EØS, og de som ikke gjør det formelt sett, har Norge typisk likevel valgt å tilslutte seg og gjøre bindende. Et eget overvåkningsorgan, ESA, ser til at Norge oppfyller sine forpliktelser i henhold til EØS-avtalen, og ved EØS-rettslig strid dømmer en egen domstol, EFTA-domstolen.

Fem forventninger om EU og likestillingspolitikk – og hva boka har å si om dem

Spørsmålet er så hva dette – europeisk integrasjon og EUs likestillingspolitikk – har hatt å si for nordisk politikk. Vi skal ta utgangspunkt i noen hypoteser eller forventninger om forholdet mellom EUs og nordisk likestillingspolitikk – dels forankret i gjengse oppfatninger, dels i tidligere forskning – og si noe overordnet om hvordan de bærer i møte med funn og perspektiver i boka. Flere detaljer og mer inngående diskusjon følger i kapitlene utover.

«Europeisk integrasjon har hatt lite å si for likestillingspolitikken i nordiske land»

En første, ikke urimelig forventning man kan ha til funn, er rett og slett «ikke-funn». En grunn til at mange, inkludert likestillingsforskere, ikke har vært mer opptatt av konsekvenser av europeisk integrasjon for nordisk likestilling, kan simpelthen være at konsekvensene når det kommer til stykket, er relativt få og ubetydelige. Formelt sett har medlemsstatene i EU et stort monn av frihet til å utvikle sin egen likestillingspolitikk. I tråd med dette har forskning avdekket stor variasjon mellom europeiske land i likestillingsnivå og utforming og iverksettelse likestillingstiltak, for eksempel når det gjelder kvotering og permisjonsordninger. I nordisk sammenheng har det dessuten vært en tendens til å se på EUs likestillingspolitikk som politikk på et minimumsnivå land som Norge og Sverige for lengst har passert. Denne oppfatningen kommer også til uttrykk i den siste offentlige utredningen om Norges forhold til EU, Europautredningen (NOU 2012: 2), som slår fast at EUs likestillingspolitikk fremfor alt fastsetter minstestandarder, og at EU derfor i liten grad har påvirket likestillingspolitikken i Norge, på tross av det omfattende avtaleverket som gjelder gjennom EØS.

Kapitlene i denne boka viser imidlertid at EU påvirker likestillingspolitikken, også i nordiske land. Bruk av kvoteringstiltak varierer stort mellom land, men EUs direktiver og dommer i EU-domstolen legger klare rammer for hvordan slike tiltak kan og ikke kan utformes om de skal være i tråd med EU-retten. Familie- og lønnspolitikk bestemmes innenfor nasjonale handlingsrom, men utforming av permisjons- og trygdeordninger og likelønnsreguleringer kan ikke stride mot EUs likebehandlingsregler og forbud mot direkte og indirekte diskriminering. Utviklingen av likestillingslovgivning og likestillingsapparat i nordiske land følger nasjonale stier, men må også leses som tilpasninger til internasjonale traktater og føringer, fra FN, EU og så videre.

«I den grad EU har påvirket likestillingspolitikken i Norden, har det vært til det verre»

Implisitt i oppfatningen om at EUs likestillingspolitikk representerer et minstemål uten rare relevansen for de likestillingspolitiske foregangslandene i Norden, ligger også en idé om at EU og

EU-land har kommet «kortere» når det gjelder likestilling, og at en eventuell påvirkning herfra på nordisk likestilling i så fall er negativ. I utgangspunktet er heller ikke dette en urimelig antakelse. Landene i denne regionen har en relativt omfattende likestillingspolitikk, og har gang på gang «oppfunnet» nye tiltak på dette området – fra likestillingsombud til kvoteringsordninger og familierpolitikk – og resultatene er verdensberømte: De nordiske landene blir gjennomgående og år etter år høyt rangert på alle internasjonale likestillingsindekser (se også kapittelet av Teigen og Skjeie). EU-land skårer i gjennomsnitt lavere, og noen av dem mye lavere, og da er det ikke så merkelig om man slutter at på likestillingsområdet er det lite å lære av resten av Europa, og at påvirkning derfra må være til det verre.

Bildet denne boka tegner, er likevel langt mer sammensatt. Det finnes på den ene siden eksempler på at EU-retten innsnevrer det likestillingspolitiske handlingsrommet. EUs krav til likebehandling og ikke-diskriminering legger for eksempel føringer på hvordan positiv særbehandling utformes og implementeres. Dette innebærer blant annet at øremerking av stillinger for det ene kjønn ikke lenger er tillatt, noe som har innskrenket repertoaret i kvoteringspolitikken, også i Norge. EU kan også kritiseres for å ha altfor lave ambisjoner på likestillingsområdet, og for å være ineffektiv i å implementere målene man setter seg. Eksempler på dette er hvordan forslagene om nye EU-direktiv om foreldrepermisjon og styrekvotering så langt har strandet, og hvordan det traktatfestede prinsippet om likestillingsintegrering i forsvinnende liten grad har slått igjennom i EUs praktiske politikk. I etterkant av eurokrise og økonomisk stagnasjon, og i en situasjon med konservative og populistiske strømninger i mange EU-land – ofte med brodd mot «feminisme» – karakteriserer nyere forskning EUs likestillingsarbeid som preget av stillstand, eller til og med tilbakeslag (Jacquot 2015; Kantola og Lombardo 2017).

På den andre siden konkluderer flere av kapitlene i denne boka med at EU har bidratt til en styrket likestillingslovgivning og et bedre diskrimineringsvern, også i Norden. På dette området kan for eksempel Norge ikke uten videre ses på som noe foregangsland (se blant annet kapittelet av Skjeie, Holst og Teigen). På andre områder, som i familierpolitikken, har EU bidratt med lite, men heller ikke lagt hindre for nordisk politikktutforming. Det er videre slik at også andre EU-land enn de nordiske skårer høyt på internasjonale indekser, og kanskje enda viktigere i vår sammenheng: Disse indeksene vurderer prestasjoner på land-nivå, ikke EU-nivå. EUs likestillingsmeritter er, som antydnet, høyst brokete, og mye kan kritiseres, men det er viktig å huske at likestillingsindeksene ikke er utformet så de kan gi oss så mye informasjon om hva som er bra og mindre bra med EUs likestillingspolitikk. EU-rettens bidrag til et styrket rettighets- og diskrimineringsvern i Europa er trekk ved EUs likestillingspolitikk som gjerne fremholdes som positive av kvinneaktivister og feministiske kommentatorer, og som nevnt finner vi slike effekter også i Norden. En god del vurderer også at EU-nivået er mer opptatt enn mange medlemsstater av å konsultere sivilsamfunnet, inkludert kvinnebevegelsen. Det ofte utskjelte EU-byråkratiet inkluderer et eget og ganske omfattende likestillingsbyråkrati, som vi har sett, og

likestillings spørsmål står høyere på agendaen i Europaparlamentet enn mange nasjonale parlamenter. Internasjonalt har EU også meritter som normentreprenør og normspreader på likestillingsområdet, selv om mange kunne ønsket seg et høyere ambisjons- og aktivitetsnivå.

Det er til sist viktig å minne om at vurderingene av hva som skjer i EU på likestillingsfeltet, og hvordan dette påvirker nordiske land, også avhenger av hvilke suksesskriterier vi legger til grunn. En av analysene i boka tar utgangspunkt i prinsipper om likebehandling og diskrimineringsfrihet, og viser hvordan EU-domstolen har bidratt til styrket gjennomslag for slike prinsipper gjennom en rekke dommer mot direkte og indirekte kvinnediskriminering (kapittelet av Ketscher). Ut fra et mål om kjønnsbalanse – et mål både Kommisjonen og Parlamentet offisielt slutter seg til – kan Unionen sies å ha bidratt mindre positivt. Bidraget om Danmark vektlegger hvordan EUs likestillingspolitikk har utfordret den parlamentariske styringskjeden og fagbevegelsens rolle og forhandlingsmakt (kapittelet av Borchorst og Agustín). EU-tilpasningen av dansk likestillingspolitikk kan med andre ord anses som problematisk – ut fra slike mål. Ser vi på andre parametere, for eksempel omfanget av kontakt mellom sivilsamfunn og parlament og mellom sivilsamfunn og forvaltning på likestillingsfeltet, eller på mekanismer for å koble forskning på kjønn og likestilling til politikktutvikling, må EU sies å skåre atskillig bedre enn mange medlemsstater og vel så bra som for eksempel Norge.

«EU har hatt større påvirkning på likestillingspolitikken i medlemsland som Sverige og Danmark enn i Norge»

EU har altså påvirket nordiske land, også på likestillingsområdet – til det bedre og til det verre – litt avhengig av øynene som ser, og hvordan vi definerer likestillingsverdier og likestillingspolitiske mål. Vi kunne imidlertid forvente at medlemskap i EU skulle ha merkelig betydning her. Mye forskning viser hvordan europeiske lands politikk og politikktutvikling, på felt etter felt, tar nye vendinger og kan gå på tvers av opptråkkede spor og nasjonale tradisjoner som en følge av EU-medlemskap, bindingene EU-retten legger på medlemmer, og all den uformelle EU-tilpasningen og harmoniseringen EU-land imellom (for en oversikt, se Christensen og Holst 2019). I tråd med dette er det også blitt hevdet at Norge utenfor EU kan bedrive en annerledes, mer progressiv og selvstendig politikk, også på likestillingsområdet. Antakelsen, som selvsagt har mye for seg, er at EU-medlemmer er mer bundet av EU enn ikke-medlemmer, noe som, ifølge skeptikere, kan hindre nasjonalt entreprenørskap. Ut fra dette kunne man forvente større konvergens mellom for eksempel Sverige og Danmark – at disse to landene presterte stadig likere på likestillingsindikatorer og fikk en stadig likere likestillingspolitikk som en følge av EU-medlemskapet – mens Norge utviklet seg til et likestillingspolitisk «annerledesland» med presumptivt stadig bedre meritter enn nabolandene når det gjelder likestilling.

Det er likevel ikke hva vi faktisk ser i kapitlene utover. Det er for eksempel få tegn til at Sverige og Danmark nærmer seg hverandre mer enn for eksempel Sverige og Norge – dette gjelder enten vi ser på likestillingspolitikk eller likestillingspolitiske resultater, og på

likestillingsindekser skårer Sverige like bra eller bedre enn Norge (se kapittelet av Teigen og Skjeie). Kanskje med unntak for kvoteringspolitikken er det også vanskelig å identifisere noen særskilt dynamisk og «annerledes» utvikling av likestillingspolitikk i Norge sammenlignet med for eksempel Sverige.

Det vi imidlertid finner, er noen viktige likhetstrekk i denne regionen når det gjelder effekter av europeisk integrasjon, relativt uavhengig av EU-medlemskap – noe som selvsagt er tett knyttet til EØS og det øvrige omfattende avtaleverket mellom Norge og EU. Dette kommer tydelig til uttrykk om vi sammenligner situasjonen for Norge, Sverige og Danmark, som er landene denne boka har mest stoff om: Alle de tre landene har reformert diskrimineringslovgivningen ut fra EU-føringer; alle landene har erfart hvordan EU-rettens likelønsreguleringer har skapt kontrovers og konflikt, også med fagbevegelsen (se særlig kapitlene av Holst, og av Borchorst og Agustin); i alle tre land har europeisk integrasjon spilt en helt underordnet rolle så langt for utformingen av familiepolitikken.

I den grad to land overhodet avtegner seg som «likere» enn andre, er det kanskje ikke-medlemmet Norge og EU-medlemmet Sverige. Mens kvotering har liten legitimitet i Danmark, har Norge og Sverige måttet tilpasse sine kvoteringsregimer til EUs likebehandlingsregler (se kapitlene av Ketscher, Freidenvall og Skjeie samt Holst og Teigen). Utviklingen i Danmark har generelt vært preget av sen implementering eller «underimplementering» av EUs direktiver på likestillingsområdet (se kapittelet av Borchorst og Agustin), mens de samme direktivene har utløst omfattende revideringer i norsk og svensk kontekst. Sverige og Norge har laget nyskapende familiepolitikk til inspirasjon for andre europeiske land og EU-diskusjoner, men har begge, og på dette punktet i likhet med Danmark, vært mer passive i utviklingen av diskrimineringsbeskyttelse.

«Myndigheter og organisasjoner i Norden har jobbet sammen for å påvirke likestillingspolitikken i EU»

Enda en forventning det er rimelig å ha til de nordiske lands møte med europeisk integrasjon på likestillingsområdet, er at møtet vil preges av ulike former for samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner på tvers av nordiske land. Dette er en nærliggende tanke ikke minst sett i lys av litteratur om den nordiske modellen: Hvis de nordiske landene står for en felles politikk og til og med en felles samfunnsmodell, så er det naturlig å tenke seg at nordiske aktører vil stå sammen for å forsvare og fremme denne modellen.

Spørsmålet er ikke omfattende belyst i denne boka, men studien av Den europeiske kvinnelobbys nedslag i Norden indikerer en noe sterkere samordning av nordisk kvinnebevegelse i kjølvannet av EU-integrasjonen (Seibickes kapittel). Det er imidlertid fremfor alt Sverige som tar initiativ og til og med dominerer blant de nordiske nasjonale organisasjonene, og inntrykket er at det ofte settes likhetstegn mellom den «nordiske» modellen og den «svenske» i Lobbyens påvirkningsarbeid overfor EU. Også andre kapitler er inne på Sveriges rolle, og hvordan Sverige skiller seg ut som den mest aktive likestillingspådriveren i EU, mens de andre nordiske

myndighetene er mer passive – dette gjelder i særdeleshet Danmark, og at EU-landene i Norden derfor sjeldnere opptrer som en «likestillingsblokk» enn en del hadde sett for seg, og kanskje håpet på (se kapitlene av Freidenvall og Borchorst og Agustin). I lys av det denne boka presenterer om viktige forskjeller mellom nordiske land på likestillingsområdet, på tross av visse felles «modell»-trekk, bør vi muligens ikke være altfor overrasket over det siste. Når det gjelder Norges rolle som partner i nordisk likestillingssamarbeid fra sin posisjon som ikke-medlem i EU, trengs også nærmere utforskning. Studier i boka nevner samarbeid med Sverige (for eksempel kapittelet av Inderhaug). Samtidig avgrenses Norges handlingsmuligheter av begrenset adgang til EUs beslutningsarenaer, og norsk kvinnebevegelse samarbeider så langt i liten grad med andre nordiske kvinneorganisasjonene i EU-spørsmål, i hvert fall ikke gjennom Lobbyen.

«Likestillingspolitikken i nordiske land har blitt mer flerdimensjonal, nyliberal, rettsliggjort og udemokratisk som følge av EUs påvirkning»

Forskning og litteratur om EUs likestillingspolitikk fremholder en del bestemte karakteristikk av denne politikken. I den grad EU påvirker nordisk likestillingspolitikk, kan vi tenke oss at tilsvarende trekk i tiltakende grad vil prege denne politikken også. Et første eksempel er karakteristikken av EUs likestillingspolitikk som mer flerdimensjonal – kjønnslikestilling i EU skal ikke lenger ses isolert, men i sammenheng med andre diskrimineringsgrunnlag, og ideelt sett også i lys av hvordan ulike diskrimineringsgrunnlag kan samvirke (og dermed må forstås «interseksjonelt», se kapitlene av Freidenvall og Skjeie samt Holst og Teigen). Denne utviklingen ser vi, som vi alt har vært inne på, også tydelig i nordiske land, med en klar kobling til europeisk integrasjon og endringer i EU-retten.

Andre vanlige karakteristikk av EUs likestillingspolitikk er at den er «nyliberal» og «rettsliggjort». Hvorvidt EUs politikk som sådan er «nyliberal», og i forlengelsen av dette har påvirket likestillingspolitikken i «nyliberal» lei, er et omfattende spørsmål. Sikter man med «nyliberal» til en bestemt økonomisk politikk med økt vekt på markedsløsninger og innstramning i offentlige budsjetter, vil mange si at EU generelt har bidratt til mer av dette, selv om denne «nyliberalismen» må sies å være villet av regjeringene i mange av EUs medlemsstater. Det er også liten tvil om at kuttpolitikken i kjølvannet av den økonomiske krisen i 2008 har bidratt til å sette en stopper for likestillingspolitiske initiativer på EU-nivå de siste årene (se kapitlene av Inderhaug og Seibicke), og dessuten satt likestillings- og velferdspolitikken tilbake i mange medlemsstater. Slike tendenser er imidlertid vanskeligere å spore i land som Norge og Sverige. At europeisk integrasjon medfører økt rettsliggjøring, og at påvirkning fra EU har bidratt både til vesentlige lovendringer og en mer omfattende rettslig regulering av likestillingspolitikken også i Norden, er hevet over tvil – flere av kapitlene i boka omhandler rettsliggjøringsprosesser innenfor felt som likelønn og diskrimineringsvern.

Sist, men ikke minst hevdes det gjerne at EU har et demokratisk underskudd, og at dette også gjelder og rammer likestillingspolitikken. Hva skal vi si om de demokratiske kvalitetene ved de nordiske landenes relasjon til EU på likestillingsområdet? Det påstås av og til at Norge som «utenforland» ikke har mulighet til å påvirke EUs politikk, på likestillingsområdet og ellers. Dette er en overdrivelse. Norges samarbeid med EU er omfattende, både i sivilsamfunnet og på forvaltningsnivå, og politiske forslag finner veien fra Norge til EU-diskusjoner også via slike kanaler (se Inderhaugs kapittel om spredning av styrekvoteringsreformen og Skjeie, Holst og Teigen om likestillingsintegrering). Det er samtidig slik at Norge som ikke-medlem verken får delta i Rådet og Europaparlamentet eller maksimalt i forvaltningssamarbeidet. Særlig påfallende på likestillingsfeltet er det at Norge ikke deltar i EIGEs styrende og rådgivende organer. Dette legger klare begrensninger på påvirkningsmulighetene og rommet for aktiv «eksport», og er nok også et bakteppe for at Sverige fremstår som en viktigere «beste praksis»-referanse på likestillingsfeltet enn Norge (se for eksempel Seibickes kapittel).

Samtidig er også EU-medlemmers påvirkningsmuligheter begrenset – for eksempel har de nordiske medlemsstatene i liten grad greid å eksportere sin familiepolitikk til EU-nivå. I tillegg har EU som politisk system store og kompliserte demokratiske utfordringer, knyttet blant annet til den store makten som er lagt til ekspertorganer og domstoler med uklart demokratisk mandat, avveiningen mellom nasjonale flertall og flertallsinteresser på EU-nivå, og økt opplevd avstand og redusert tillit til de politiske elitene.

Nye bidrag til forskning og teori

Kapitlene i denne boka trekker veksler på til dels ulike teorier og deler av forskningslitteraturen. En viktig innramning i de fleste bidragene er imidlertid teori om transnasjonal spredning av normer og politikk, og særlig såkalt europeiseringsteori. Vi skal derfor plassere boka primært i forhold til slik teori, men også si noe om bidraget til andre viktige diskusjoner i forskningslitteratur om EU og likestillingspolitikk.

Transnasjonal normdiffusjon og europeiseringsteori

Utvikling av likestillingspolitikk påvirkes i stadig større grad av internasjonale standarder for hva likestilling innebærer, og hvordan likestilling best kan fremmes. Den globale standarden er gitt gjennom FNs konvensjon som forbyr all diskriminering av kvinner (CEDAW), og gjennom CEDAW-komiteens utvikling av likestillingsnormer under konvensjonen. FNs nye bærekraftsmål har likestilling som ett av 17 fastsatte mål, og internasjonale organisasjoner understreker sterkere enn noen gang hvordan likestilling er avgjørende for vekst og utvikling. Forskning om såkalt «transnasjonal normdiffusjon» (Finnemore og Sikkink 1998) undersøker både hvordan internasjonale likestillingsnormer nedfelles eller oversettes i nasjonal og regional politikk, og hvordan nasjonal og regional politikktutvikling bidrar til å utvikle internasjonale standarder (for eksempel Krook og True 2012; Zwingel 2012; van der Vleuten, Eerdewijk og Roggeband 2014).

Vekselvirkning mellom innflytelse «ovenfra» og «nedenfra» i utvikling av likestillingsnormer står med andre ord helt sentralt i forskningen om normdiffusjon over landegrensar.

Et viktig premiss for teoridannelsen denne forskningen har inspirert – og for oss i denne boka – er at normer ikke bare spres gjennom rettslig integrasjon, slik for eksempel EUs likestillingsdirektiver og avgjørelser i EU-domstolen krever, men også gjennom mykere standarder («soft law») som gjerne utvikles gjennom ekspertnettverk og forvaltningssamarbeid om å etablere beste praksiser på likestillingsfeltet (se kapitlene til Holst og Kraglund). Studier av normdiffusjon er svært ofte opptatt av å fastlegge den betydningen som sivilsamfunnets aktører (NGO-er) har som pressgrupper for likestilling (Keck og Sikkink 1999) – det være seg lokalt, regionalt eller internasjonalt. FN-systemet er basert på inklusjon av NGO-er i en rekke sammenhenger, og staters etterlevelse av kvinnekonvensjonen blir gjennomført i prosedyrer der nasjonale kvinne- og likestillingsorganisasjoner deltar med såkalte skyggerapporter til den offisielle statsrapporten. I EU-sammenheng opptrer den europeiske kvinnelobbyen (EWL) som paraplyorganisasjon for nasjonale kvinneorganisasjoner (se Seibickes kapittel), og har institusjonell støtte fra EU for å drive lobbyvirksomhet på likestillingsfeltet.

Entreprenørskap er også et viktig begrep i forskningen om normdiffusjon, og innflytelsen til nordiske land i internasjonale sammenhenger blir gjerne forklart gjennom disse (små og perifere) statenes innsats for å spre normer om god og riktig politikkutvikling på felt som miljø og likestilling (for miljø, se for eksempel Ingebritsen 2002). For land som ikke rår over stor militær eller økonomisk makt, kan altså innsats for å spre normer om hva som er «godt» og «riktig» styresett, være en alternativ kilde til internasjonal innflytelse. I boka som ble laget til det norske Stemmerettsjubileet i 2013, beskrives den såkalte omdømmepolitikken som ble utviklet med Jonas Gahr Støre som utenriksminister, som en ny og tydelig fokusert innsats her (Danielsen, Larsen og Owesen 2013). Støre fremhevet selv ressursforvaltning, rettsstats- og likestillingsverdier som helt sentrale i denne sammenhengen (Danielsen mfl. 2013: 372), selv om satsingen på likestilling i praksis ble nokså «lunken».

Men norsk utviklingspolitikk har i en årrekke fremmet integrering av kvinnerettigheter, og skandinaviske land har lagt ned betydelig innsats for å spre ideen om likestillingsintegrering gjennom FN-systemet. I den norske delegasjonens forberedelser til FNs kvinnekonferanse i Beijing – som markerte et gjennombrudd for ideen om likestillingsintegrering internasjonalt (Krook og True 2012) – var også dette sentralt. Den norske styrekvoteringsloven – som var unik i internasjonal sammenheng da den først ble vedtatt av Stortinget i 2003 – har blitt aktivt formidlet av norske myndigheter som en god politikkmodell, ikke minst i EU-sammenheng. På EU-nivå har den også utgjort en modellreferanse i forsøket på å utarbeide et direktiv om kjønnsrepresentasjon i bedriftsstyrer (dette eksempelet på norsk likestillingspolitisk entreprenørskap – og hva som skjedde da «oppfinnelsen» skulle reise til EU, behandles i Inderhaugs kapittel).

Når spredning av normer og politikk derimot skjer fra EU-nivå til nasjonalt eller lokalt nivå – det vil si når ordninger og prosedyrer fra Europa importeres – anvendes gjerne uttrykket

«europeisering» (Olsen 2002; Radaelli 2004). Tidlige europeiseringsstudier vektla hvordan det som skjedde på EU-nivå, formelt og uformelt, bidro til å forme og bestemme nasjonale og lokale utfall. Nyere studier er mer opptatt av å få frem variasjon: EU-påvirkningen arter seg forskjelligartet, og hvor dype og omfattende endringene til slutt blir, varierer og kan ikke ganske enkelt predikeres. EU-tilpasningen er dessuten ikke passiv. Europeiseringsteori presenteres i flere av bidragene som følger (se for eksempel kapitlene av Freidenvall og Kraglund), og her understrekes det hvordan studier av europeisering stadig mer har konsentrert seg om nasjonale aktørers aktive rolle i å fortolke, operasjonalisere, fremme eller motarbeide EUs påvirkning. Denne boka bidrar til denne vendingen mot aktørene i europeiseringsstudier. «Europa» nedfelles ikke i nasjonal politikk, men blir brukt, beskåret eller forstørret i forhandlinger mellom aktører med ulike interesser og verdier og tilpasset nasjonale institusjonelle landskap og historiske stier. Denne tilnærmingen innebærer også en mer grunnleggende problematisering av flere av hypotesene som ble formulert i forrige del: Europeiseringsteoriens vektlegging av variasjon og aktivt aktørskap gir oss mindre grunn til å forvente enkle og generelle mønstre for europeisk integrasjon og likestillingspolitiske konsekvenser.

Litt om andre teorier og litteraturer

Kapitlene i boka bidrar også til andre diskusjoner og annen teoriutvikling. Dette fremkommer fremfor alt kapittel for kapittel, men oppsummert bidrar boka for det første til litteratur og teori om hvordan likestillingspolitikk blir til, og hva som fremmer og hemmer likestillingspolitiske gjennomslag (for eksempel Inderhaugs kapittel om prosessen rundt forslaget om styrekvoteringsdirektiv). Boka bidrar for det andre til den mer generelle diskusjonen om «den nordiske modellen», om det finnes en slik modell – her på likestillingsområdet – og om forskjeller og likheter mellom nordiske land (jf. Knutsen 2017; Engelstad, Holst og Aakvaag 2018). Et tredje bidrag fra boka er til mer spesifikke diskusjoner og teori om EUs likestillingspolitikk, det vil si om karakteristika, utviklingstrekk og skifter i denne politikken, for eksempel i retning av en mer flerdimensjonal og integrert, men kanskje også nyliberal likestillingspolitikk (jf. diskusjonen i forrige del). Boka, det vil si særlig kapitlene om Norge, kan for det fjerde leses i lys av nyere bidrag om EU i «flere hastigheter» og effekter av europeisk integrasjon på ikke-medlemmer med sterke EU-bånd (Eriksen og Fossum 2015). Dette har fornyet aktualitet i lys av *Brexit* og forhandlingene mellom London og Brussel om en avtale mellom EU og et utmeldt Storbritannia (Fossum og Graver 2018; Skjeie, Holst og Teigen 2019). Et siste bidrag fra boka er til litteratur om demokrati i EU og demokratiteori. Diskusjonen om hva EU-tilpasningen av nordisk likestillingspolitikk innebærer demokratisk sett, dras opp i flere av kapitlene (og særlig i kapitlene av Holst og Borchorst og Agustin).

Oversikt over kapitler

Likestillingspolitikk kan undersøkes og vurderes ut fra trekk ved politikken selv eller ut fra resultatene av politikken. I kapittel 2 analyserer Mari Teigen og Hege Skjeie både «statistikk og politikk» i EU-landene Danmark, Sverige og Finland og EØS-landene Norge og Island. Analysen benytter data fra den europeiske likestillingsindeksen og fra den nordiske statistikkbanken i kombinasjon med informasjon om nordisk likestillingspolitikk fra foreliggende forskningslitteratur. Oppmerksomheten rettes særlig mot to hoveddimensjoner, økonomi og demokrati. Skjeie og Teigen konkluderer med at det fortsatt gir mening å peke på «en nordisk modell» langs disse dimensjonene, men at denne modellen ikke er tett forbundet med felles politikktutvikling på likestillingsfeltet.

Den europeiske kvinnelobbyen (EWL) er en paraplyorganisasjon for kvinneorganisasjoner i Europa. Lobbyen jobber aktivt utad for å påvirke EUs likestillingspolitikk, men tilnærming og prioriteringer spres også internt, på tvers mellom nasjonale organisasjoner og fra nasjonalt nivå til sentrallet og motsatt. I kapittel 3 analyserer Helena Seibicke hvordan Lobbyens nasjonale foreninger i Sverige, Danmark, Norge og Finland har påvirket, og blitt påvirket av, medlemskapet i denne europeiske kvinnepolitiske paraplyen. Hun viser at nordisk kvinnebevegelse europeiseres, om enn i varierende grad, gjennom lobbymedlemskapet. Når det gjelder påvirkning oppover i Lobbyen, står svensk kvinnebevegelse i en særstilling, med høy aktivitet og betydelig påvirkningskraft.

Kapittel 4 av Kirsten Ketscher er en gjennomgang og diskusjon av EU-domstolens rolle for utviklingen av likestillingsrett i Europa. Ketscher tar for seg fire prinsipielt viktige dommer der EU-domstolen har bidratt til en styrking av retten til ikke å bli diskriminert, og slik fremmet kvinners rettigheter på måter som ikke har vært mulig gjennom nasjonale domstoler. Sakene omhandler graviditetsdiskriminering (Tele Danmark-saken), en kvinne som ble diskriminert på arbeidsplassen på grunn av et funksjonshemmet barn, såkalt tilknytningsdiskriminering (Coleman-saken), kvinners rett til pensjon på lik linje med menn (Test-Achats-saken) og fedres rett til foreldrepermisjon (Maistrellis-saken). Ketscher analyserer også forholdet mellom kvoteordninger og EU-rettens prinsipper om ikke-diskriminering og likebehandling i lys av nyere svensk domstolspraksis, og kritiserer på denne bakgrunn trekk ved kvoteringsordningene.

Deretter følger to kapitler som fordyper seg i konsekvensene av europeisk integrasjon for likestillingspolitikk i to nordiske EU-land, Danmark og Sverige. I kapittel 5 av Anette Borchorst og Lise Rolandsen Agustin analyseres dansk likestillingspolitikk og debatt i et europeiseringsperspektiv. Borchorst og Agustin tar for seg hvordan EUs regulering av likestillingspolitikk har påvirket det nasjonale nivået i Danmark, spesielt hvordan rettsliggjøring og den konstitusjonelle rettstradisjonen som preger EU, utfordrer den danske flertallsdemokratiske tradisjonen. EUs politikk for likelønn, gjennom jobbvurdering, belyser spenningen mellom EU og det nasjonale nivået, der lønn i Danmark, som i de andre skandinaviske landene, fastsettes gjennom kollektive avtaler mellom arbeidslivets parter.

Konsekvensene av europeisering og rettsliggjøring for likelønn diskuteres avslutningsvis i lys av EU-domstolens Danfoss-avgjørelse.

Europeiseringen av svensk likestillingspolitikk er tema for kapittel 6 av Lenita Freidenvall, der man undersøker hvordan institusjonaliseringen av svensk likestillingspolitikk er påvirket av EU. Over tid kan den gradvise utviklingen av svensk likestillingspolitikk identifiseres i to hovedspor, et rettslig og et politisk. Europeiseringen av svensk likestillingspolitikk er særlig tydelig gjennom etableringen av en felles diskrimineringslovgivning, som inkluderer flere grunnlag enn kjønn og i en styrket lovgivning mot kjønnsdiskriminering. I tillegg har likestillingspolitikken blitt endret gjennom nasjonale beslutninger tett knyttet til kunnskapsproduksjon om hvordan likestillingspolitikken virker. Dette har blant annet ført til etableringen av en egen likestillingsmyndighet med ansvar for samordnet iverksetting av likestillingspolitikken og resultatoppfølging.

De to påfølgende kapitlene går dypere inn i hvordan europeiseringen av den norske likestillingspolitikken arter seg. Kapittel 7 av Cathrine Holst sammenligner norske offentlige utredninger (NOU-er) om familiepolitikk og likelønn i henholdsvis 1990-årene og etter årtusenskiftet, for å undersøke om ekspertene får en større rolle i utredningene (ekspertisering), og i hvilken grad utredningene tilpasser seg agendaen, regler og beslutninger i EU (europeisering). Holst identifiserer et skifte fra partssammensatte utvalg til ekspertutvalg i likestillingspolitikken og en endret referanseskikk der henvisning til forskningslitteratur blir stadig viktigere. Når det gjelder europeisering, er det betydelig forskjell mellom de to politikkområdene. Mens EU var hyppig og aktivt brukt og en positiv referanse innenfor likelønnsfeltet alt i 1990-årene, er familiepolitikken så langt lite europeisert, selv om Barnefamilieutvalget fra 2017 i noen grad tar opp problemer knyttet til trygdeeksport som følge av EØS-avtalen.

I kapittel 8 analyserer Karin Oline Kraglund hvordan referanser til føringer fra EU og EU-forpliktelser brukes strategisk av norske likestillingsaktører til å underbygge og begrunne politiske løsninger og standpunkter. Kraglund tar for seg fire reformer av norsk diskrimineringsvern: skjerpede erstatningsregler (2002), utvidede erstatningsregler og et nytt, felles håndhevingsapparat (2005), revidert likestillingslov (2013) og innføring av oppreisningskompetanse for Likestillings- og diskrimineringsnemnda (2017). Hun finner at aktører stadig bruker EU for å fremme politikkenringer – EU-rett og europeiske standarder hevdes å gjøre endringer påkrevd, eller i hvert fall ønskelige. Det er imidlertid også eksempler på diskursiv bruk av EU i argumentasjon mot endring, som når fravær av EU-pålegg anføres mot innføring av ny nasjonal politikk.

I kapittel 9 snur Erle Inderhaug på flisa når hun ser på hvordan ikke-medlemmet Norge ikke bare påvirkes av EU, men også hvordan normer og politikk fra Norge spres til EU-land og til EU-nivået, til tross for utenforskapet. Norge innførte som det første landet i verden lovregulering av kjønnsbalanse i bedriftsstyrer i 2003. Den norske lovreguleringen har senere spredd seg til andre

europiske land og også blitt forsøkt innført på EU-nivå. Inderhaug undersøker prosessen fra kjønnsbalanse i bedriftsstyrer ble politisert på EU-nivå, til den nåværende stillstanden, som vil si at det er uavklart, men lite sannsynlig at et direktiv om kjønnsrepresentasjon i styrene for de største selskapene vil bli vedtatt. Utfall – så langt – og prosess blir forklart ut fra teori om EU som et flernivåsystem. Inderhaug vektlegger blant annet Ministerrådets rolle og viser hvordan det begrenser Norges mulighet til å påvirke EUs likestillingspolitikk at vi ikke har plass her. Prosessen rundt det foreslåtte EU-direktivet har likevel bidratt til endret lovgivning og en mer kjønnsbalansert sammensetning av bedriftsstyrer i mange europeiske land, og eksemplifiserer hvordan norsk politikktutvikling kan påvirke likestillingspolitikk i Europa, selv om Norge står utenfor EU.

I det siste kapittelet gir Hege Skjeie, Cathrine Holst og Mari Teigen en oversikt over forholdet mellom EUs likestillingspolitikk og norsk likestillingspolitikk, med vekt på utviklingstrekk når det gjelder diskrimineringslovgivning, positiv særbehandling, likestillingsintegrering og familiepolitikk. Forfatterne trekker på tidligere forskning og erfaringene fra arbeidet med to store likestillingspolitiske utredninger, og dessuten flere av bidragene i denne boka. Kapittelet kan derfor også leses som en oppsummering av noen viktige lærdommer fra de foregående kapitlene, og inkluderer sideblikk til Sverige og Danmark. En hovedkonklusjon er at EU har hatt større innflytelse på norsk likestillingspolitikk enn det som gjerne legges til grunn, og har utfordret den etablerte sosialdemokratiske måten å tilnærme seg likestilling på.

Norge har imidlertid, i likhet med de andre nordiske landene, et betydelig nasjonalt handlingsrom når det gjelder utforming av likestillingspolitikk, og kapittelet gir flere eksempler på nasjonale aktørers strategiske bruk – og ikke-bruk – av EU i likestillingspolitisk strid og når politikk skal utformes.

Boka avrundes med et intervju med Oda Helen Sletnes, Norges ambassadør til EU og leder for den norske EU-delegasjonen i Brussel. Sletnes, en av Norges fremste EU-kjennere, gir sine vurderinger av Norges forhold til EU på likestillingsområdet, og av likestillingssituasjonen og -politikken i EU. Hun kommenterer også funn og perspektiver som fremkommer i denne boka. Sletnes beskriver en brytningstid for likestillingspolitikken i EU. På den ene siden er kvinners rettigheter og likestillingsverdier under press i flere medlemsland, særlig i Øst-Europa; på den annen side kommer rettighetsspørsmål og menneskerettigheter stadig høyere på agendaen på EU-nivå. Ideen om at likestilling og familiepolitikk kan være «lønnsomt» og god økonomi, fordi det sikrer kvinners yrkesdeltakelse, kjenner vi fra nordisk likestillingstenkning, men den har ikke slått igjennom ellers i EU, mener Sletnes. Hun fremholder også forskjeller i kulturelle tradisjoner når det gjelder likestilling i Europa og vekten på nærhetsprinsippet i EU, at likestillingsspørsmål primært skal avgjøres nasjonalt, som forklaringer på hvorfor EUs likestillingspolitikk ikke har blitt mer omfattende. Norges påvirkningsarbeid inn mot EU på likestillingsområdet beskrives som begrenset. Det skyldes avgrenset adgang til beslutningsarenaer, men også at spørsmålet har vært lavt prioritert politisk fra norsk side.

Litteratur

- Borchorst, Anette & Birte Siim (2002). The women-friendly welfare states revisited. *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 19(2): 90–98.
- Christensen, Johan & Cathrine Holst (2019). The Europeanization of national knowledge regimes. I Vigjilencia Abazi, Johan Adriaensen & Thomas Christiansen (red.), *The contestation of expertise in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Danielsen, Hilde, Eirinn Larsen & Ingeborg W. Ovesen (2013). *Norsk likestillingshistorie 1814–2013*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Engelstad, Fredrik, Cathrine Holst & Gunnar C. Aakvaag (red.) (2018). *Democratic states and democratic societies. Institutional change in the Nordic model*. Berlin: De Gruyter.
- Eriksen, Erik O. & John E. Fossum (2015). *The European Union's non-members*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, Gösta (2009). *The incomplete revolution*. Cambridge: Polity Press.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4): 887–917.
- Fossum, John E. & Hans P. Graver (2018). *Squaring the circle on Brexit. Could the Norway model work?* Bristol: Bristol University Press.
- Fraser, Nancy (2013). *Fortunes of feminism*. London: Verso.
- Freidenvall, Lenita, Drude Dahlerup & Hege Skjeie (2006). *Women, quotas and politics*. London: Routledge.
- 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.
- Holmström, Charlotta & May-Len Skilbrei (2017). The Swedish sex purchase act. Where does it stand? *Oslo Law Review*, 2(4): 82–104.
- Ingebritsen, Christine (2002). Norm entrepreneurs. Scandinavia's role in world politics. *Cooperation and Conflict*, 37(1): 11–23.
- Jacquot, Sophie (2015). *Transformations in EU gender equality. From emergence to dismantling*. London: Palgrave Macmillan.
- Jenssen, Anders T. & Henry Valen (1995). *Brussel midt imot. Folkeavstemningen om EU*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Kantola, Johanna (2010). *Gender and the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Kantola, Johanna & Emmanuela Lombardo (2017). *Gender and the economic crisis in Europe. Politics, institutions and intersectionality*. London: Palgrave.
- Kautto, Mikko (2010). The Nordic countries. I Francis Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger & Christopher Pierson (red.), *The Oxford handbook of the welfare state*. London: Routledge.
- Knutsen, Oddbjørn (red.) (2017). *The Nordic models in political science. Challenged, but still viable?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Krizsan, Andrea, Hege Skjeie & Judith Squires (2012). *Institutionalizing intersectionality. The changing nature of European equality regimes*. London: Palgrave.

- Krook, Mona L. & Jacqui True (2012). Rethinking the life cycles of international norms. The United Nation and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations*, 18(1): 103–127.
- Leira, Arnlaug (2002). *Working parents and the welfare state. Family change and policy reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2011: 18. *Struktur for likestilling*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2012: 2. *Innenfor og utenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NOU 2012: 15. *Politikk for likestilling*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Olsen, Johan P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921–952.
- Olsen, Espen D., Guri Rosén & Jarle Trondal (2017). *Hvordan virker EU? Institusjoner og politiske prosesser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Radaelli, Claudio M. (2004). Europeanisation: solution or problem? *European Integration Online Papers*, 8(16): 1–23.
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 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 (2019). Splendid isolation? On how a non-member is affected by – and affects – EU gender equality policy. I Moira Dustin, Nuno Ferreira & Susan Millns (red.), *Gender and queer perspectives on Brexit*. London: Palgrave Macmillan.
- van der Vleuten, Anna (2008). *The price of gender equality. Member states and governance in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- van der Vleuten, Anna, Anouka van Eerdewijk & Conny Roggeband (2014). *Gender equality norms in regional governance. Transnational dynamics in Europe, South America and Southern Africa*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Walby, Sylvia (2009). *Globalisation and inequalities*. London: Sage.
- Zwingel, Susanne (2012). How do norms travel? Theorizing international women's rights in transnational perspective. *International Studies Quarterly*, 56(1): 115–129.