



# Kjønnsmakt i likestillingslandet

## Gender-based power in a «country of gender equality»

Cathrine Holst

Professor, Universitetet i Oslo

[cathrine.holst@ifikk.uio.no](mailto:cathrine.holst@ifikk.uio.no)

Mari Teigen

Forsker I, Institutt for samfunnsforskning

[mari.teigen@samfunnsforskning.no](mailto:mari.teigen@samfunnsforskning.no)

### Sammendrag

Artikkelen tar opp spørsmål om makt og demokrati i Norge fra et kjønnsperspektiv tjuve år etter den forrige Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003: 19). Den er strukturert i en del som undersøker tilgang på makt der vi særlig konsentrerer oss om kjønnskjvheter i eliteposisjoner, og påstanden i utredningen om at kjønnslikestilling har «vikeplikt» i det norske politiske systemet – og i en del om demokrati, der vi retter søkelyset mot forholdet mellom demokrati og internasjonal rettsliggjøring i et kjønnsperspektiv. Vi konkluderer med at selv om «likestillingslandet» Norge fortsatt er preget av kjønnsbestemte maktskjvheter, så er det et mindre dominerende trekk i dag enn for tjuve år siden. Likestillingsdebatten er også blitt vesentlig endret og mer inkluderende og åpen for flerdimensjonale og interseksjonelle perspektiver og menns likestillingsutfordringer. Konsekvenser av internasjonal rettsliggjøring eksemplifiseres med EUs påvirkning på likestillingsfeltet, og vi drøfter de sammensatte konsekvensene. For Norges del, tyder mye på at utviklingen stadig fanges godt i bildet av en likestillingsutvikling som er «på vei», men bremses av at mål om likestilling ofte får vikeplikt og må tilpasses de maktkonstellasjoner som «er».

Nøkkelord

Likestilling, Kjønn, Makt, Demokrati

### Abstract

This article evaluates the diagnosis presented in the 2003 Power and Democracy Inquiry (NOU 2003: 19) regarding gender-based power imbalances in Norway, twenty years later. We examine whether Norway's reputation as a «country of gender equality» continues to exhibit gender-based power imbalances. Additionally, we scrutinize the concept of «equality yielding» which posits that equality considerations often give way to prevailing male-dominated power structures. We assess its relevance in understanding contemporary gender equality challenges. The article is divided into two main sections: the first focuses on power access through a representation lens and explores the significance of discursive power in gender equality policy. The second section explores the interplay between democracy, international juridification, and gender perspectives. Our conclusion suggests that while gender-based power imbalances still exist in Norway, they are less pronounced than two decades ago. Regarding the internal debates within the Power Inquiry, clear-cut conclusions remain elusive. We illustrate our points by examining the European Union's impact on gender equality in Norway and discuss its intricate implications.

Keywords

Gender, Equality, Democracy, Power

Den forrige Makt- og demokratiutredningen (NOU 2003: 19) beskriver likestillings situasjonen rundt årtusenskiftet som preget av manglende handlingsvilje for å fremme likestilling. Det tegnes et bilde av det norske samfunnet som stadig preget av at menn har mer makt enn kvinner. Likestillingsprosjektet er samtidig enøyd og har vært mer opptatt av majoritetens kjønnslikestillingsutfordringer, særlig på toppen av samfunnsstrukturene, enn av likestilling i en bredere forstand, særlig mellom etniske grupper og spesielt minoritetskvinner situasjon.

Den manglende politiske handlingsviljen på 2000-tallet kontrasteres mot de foregående tiårenes aktive likestillingspolitikk som bidro til å endre kjønnskjevheter i tilgang på makt. 1970-tallet beskrives i Maktutredningen som de store lovreformenes tiår på likestillingsfeltet; 1980-tallet som preget av at det ble «arbeidet hardt for å endre kjønnsstrukturene i de formelle hierarkiene»; som videreføres på 1990-tallet ved etablering av kvoterings tiltak, i foreldrepermisjonspolitikken, ved rekruttering og forfremmelse, og initiativ til kjønnsbalanse i bedriftsstyrer (NOU 2003: 19, s. 37). Samtidig beskriver Maktutredningen hvordan likestilling fra 1970-tallet til tusenårsskiftet gis en ny diskursiv innramning, fra søkelyset på en ambisiøs og reguleringsorientert likestillingspolitikk til et markedstilpasset «overtalelsesprosjekt». Likestilling «som en rettighet og et mål i seg selv, tones ned» til fordel for argumenter om at likestilling skal fremmes fordi det er nyttig og lønnsomt. Maktutredningen er kritisk til denne endringen og hevder at en rettighetsbasert likestilling må settes i forgrunnen, der likestilling forstås som «frihet fra diskriminering og lik rett til lik deltakelse». Rettighetsperspektivet svekkes imidlertid innenfor en konsensusdrevet og nytteorientert likestillingsdebatt med begrenset mobilisering «nedenfra» (NOU 2003: 19, s. 37). Maktutredningen beskriver et samspill mellom en likestillingsdebatt og en likestillingspolitikk som vesentlig er preget av harmoniseringsstrategier som balanserer høy grad av oppslutning om likestilling som verdi med en manglende vilje til å utvikle og iverksette politikk for å endre kjønnsmaktskjevheter. Situasjonen beskrives som å ha stagnert på vesentlige områder, samtidig som likestilling er prinsippet som har «vikeplikt» i møtet med andre antatt viktigere hensyn.

Denne relativt dystre analysen utgjør startpunktet for denne artikkelen. Vi spør om diagnosen som ble stilt av Maktutredningen også virker relevant i lys av likestillingsutviklingen de to tiårene som er gått etter at Maktutredningen leverte sin sluttrapport. For det første sammenholder vi konklusjonene fra den gang med dagens situasjon og spør om det fortsatt gir mening å konkludere at «likestillingslandet» Norge er preget av kjønnsbestemte maktskjevheter, om dette i så fall gjelder like mye og på samme måte som før, og hva som har vært de viktigste endringene. For det andre diskuterer vi hvordan disse endringene når det gjelder kjønns makt og likestilling, kan forstås. I denne sammenheng ser vi nærmere på begrepene om makt og demokrati som utredningene la til grunn i diskusjonene av kjønn og likestilling. Vi spør dessuten om det var likestillings spørsmål som Maktutredningen ikke stilte, som burde vært stilt, eller som er blitt mer prekære i dag? For det tredje vurderer vi særlig om påstanden om likestillings vikeplikt fortsatt kan gi en rimelig ramme for analyser av likestillingsutfordringer anno 2023. Vi kaster også et kritisk blikk på analyser i utredningen av rettsliggjøring i et likestillingsperspektiv og av «statsfeminismen».

Artikkelen er delt i to hoveddeler: *Makt* og *Demokrati*. I den første delen tar vi utgangspunkt i Maktutredningens overordnede diagnose om at menn har mer makt enn kvinner i Norge. Vi diskuterer endringer de siste tjue årene i tilgang på makt, hvordan disse kan forstås og reiser noen kritiske spørsmål. I den andre delen ser vi på utredningens analyser av det norske demokratiets tilstand i et kjønns- og likestillingsperspektiv, med fokus på relevante utviklingstrekk og prinsipielle diskusjoner.

Begrepene «makt» og «demokrati» er komplekse. De har mange dimensjoner og kan gis ulike fortolkninger – og som flyter over i hverandre. For eksempel kan fordeling av ulike typer

av makt påvirke grad av demokrati, og demokrati kan grunnleggende sett forstås som et regime der fordeling av makt er basert på politisk likhet. Vi skiller likevel mellom disse to begrepene som et strukturerende grep, også fordi begrepene samtidig inspirerer til ulike problemstillinger og diskusjoner, noe vi også så i utredningen selv. I den første delen (*Makt*) er vi opptatt av makt først og fremst i et representasjonsperspektiv, men også hvordan diskursiv makt får likestillingspolitisk betydning. I den andre delen (*Demokrati*), retter vi søkelyset på det sammensatte forholdet mellom demokrati og internasjonal rettsliggjøring, særlig fra et kjønnsperspektiv.

Kjønnsmakt og likestilling ble ikke nevnt i mandatet til Makt- og demokratiutredningen. Likevel ble dette en sentral tematikk. Det ble publisert en rekke bøker, artikler og rapporter om kjønn og likestilling (for en oversikt, se NOU 2003: 19, 76, note 5). Vi konsentrerer oss her om kapittel 8 i sluttrapporten – «Kjønnsmakt i likestillingslandet» – også publisert i utredningens sluttbok *Makten og demokratiet* (Østerud et al., 2003); boken *Menn imellom* (Skjeie & Teigen, 2003), som, ifølge Hege Skjeie, skulle «ses som en form for 'sluttrapport' for Makt- og demokratiutredningens analyser av kjønnsmakt og likestillingspolitikk» (NOU 2003: 19, s. 74), samt Skjeies særuttalelse (NOU 2003: 19, s. 74–87).<sup>1</sup>

## MAKT

Likestillingspolitikken beskrives av Maktutredningen som et felt for institusjonell unnvi-kenhet. Likestillingshensyn får ofte vikeplikt, til tross for bred oppslutning, ved at det gjøres tilpasninger til de rådende (mannsdominerte) maktkonstellasjonene. At likestilling representerer prinsipper som vektles mindre i møte med andre og antatt viktigere hensyn, står sentralt i Skjeies særuttalelse, men inngår også som sentralt perspektiv i hovedutredningen. Den offentlige politikken på likestillingsfeltet beskrives som en politikk som mangler prioritet. Metaforen «vikeplikt» brukes som et bilde på at «likestillingslandet» stadig preges av at menn har mest makt og mer makt enn man skulle tro i et land som ses på, og ser på seg selv som, «verdensmester» i likestilling (se også Danielsen, 2002).

Dette var – kort sagt – Maktutredningens hovedbudskap når det gjelder kjønnsmakt: de mektige er fortsatt, stort sett, menn. Dette hovedbudskapet kom til uttrykk på flere måter og hadde flere empiriske nedslag. Vi vurderer noen eksempler fra utredningen i lys av dagens situasjon.

## Deltakelse i politikk

Menns mermakt i politikken ble viet betydelig oppmerksomhet. En grunn til dette, ifølge utredningen selv, er at vedvarende kjønnforskjeller i politisk representasjon ofte underkommuniseres: «Politikken framheves ofte som en arena hvor likestilling i Norge har kommet særlig langt. Allikevel er det fortsatt dobbelt så mange menn som kvinner på Stortinget. Kvinners andel har stagnert rundt 36 prosent etter midten av 1980-tallet» (NOU 2003: 19, s. 38). Det var da – men hva med nå?

1. To av fem forskere i Maktutredningens styringsgruppe tok hver sin dissens, og skrev egne uttalelser. Øyvind Østerud, utredningens leder, Fredrik Engelstad og Per Selle utgjorde flertallet, mens Siri Meyer og Hege Skjeie skrev særuttalelser. Skjeies dissens markerte en annen tilnærming og andre konklusjoner knyttet nettopp til kjønn og likestilling. Disse forskjeller og likheter mellom utredningens kapittel 8 og Skjeies dissens, har komplisert arbeidet med denne artikkelen. Det har vært vanskelig å skille analytisk mellom flertallsrapport og mindretallsuttalelsen, fordi de i høy grad bygger på det samme materialet og den samme forskningen. En viktig forskjell er at mens det i kapittel 8 uttrykkes bekymring for hvordan internasjonal rettsliggjøring kan svekke nasjonal likestillingspolitikk, er et hovedpoeng i særuttalelsen at internasjonal rettsliggjøring kan fremme likestillingen nasjonalt og internasjonalt. Vi har etter beste evne forsøkt å gi rimelige fortolkninger av hva utredningen sier, og ta høyde både for flertall og mindretall.

Tjue år senere er kvinner fortsatt noe svakere representert på Stortinget enn menn. Samtidig er det ikke lenger rimelig å si at utviklingen har «stagnert». I dagens storting (2021–2025) er det 45 prosent kvinner blant representantene. Det betyr at andelen kvinner blant stortingsrepresentantene har økt med 9 prosentpoeng sammenlignet med 36 prosent i perioden 2001–2005, som var det nivået kvinneandelen hadde ligget på siden slutten av 1980-tallet.

For de mindre partiene vil forhold som kjønnet på førstekandidaten i de ulike valgdistriktene, sperregrensen, og hvordan utjevningsmandatene fordeles kunne gjøre stort utslag på partiets kjønns sammensetning på Stortinget. Venstre hadde for eksempel kun to representanter i perioden 2001–2005, og begge var menn. Et annet eksempel er Miljøpartiet de Grønne som endte rett under sperregrensen ved valget i 2021 og har kun tre representanter på Stortinget, hvor to er kvinner. At kjønnsfordelingen blant stortingsrepresentantene i 2021 begynner å nærme seg 50/50, skyldes Senterpartiets gode valgresultat, hvor antallet kvinner økte fra seks til 15, samt at det blant Høyres 36 representanter i dag er like mange kvinner som menn. Det partiet som sterkest bidrar til å trekke ned kvinneandelen er Fremskrittspartiet, med en kvinneandel på Stortinget rundt ti prosent, både i dag og for tjue år siden. I sittende storting har Fremskrittspartiet minst en representant i nesten samtlige valgdistrikt, og når det nesten alltid er en mann som er toppkandidat, blir kjønnsfordelingen i partigruppen på stortinget svært skjev.

**Tabell 1:** Antall representanter per parti og kjønn, Stortinget 2001–2005 og 2021–2025

Stortinget	2001–2005		2021–2025	
	Prosent kvinner	Alle	Prosent kvinner	Alle
<b>Rødt (R)</b>	-	-	50.0 (4)	8
<b>Sosialistisk Venstreparti (SV)</b>	47.8 (11)	23	61.5 (8)	13
<b>Arbeiderpartiet (A)</b>	46.5 (20)	43	47.9 (23)	48
<b>Senterpartiet (Sp)</b>	60.0 (6)	10	53.6 (15)	28
<b>Miljøpartiet De Grønne (MDG)</b>	-	-	66.7 (2)	3
<b>Venstre (V)</b>	0.0	2	25.0 (2)	8
<b>Kristelig Folkeparti (KrF)</b>	36.4 (8)	22	33.3 (1)	3
<b>Høyre (H)</b>	31.6 (12)	38	50.0 (18)	36
<b>Fremskrittspartiet (FrP)</b>	11.5 (3)	26	9.5 (2)	21
<b>Andre<sup>2</sup></b>	0.0 (0)	1	100.0 (1)	1
<b>Totalt N</b>	36.4 (60)	165	45.0 (76)	169

2. I perioden 2001–2005 hadde Kystpartiet en innvalgt representant på Stortinget, og i perioden 2021–2025 har Pasientfokus en innvalgt representant på Stortinget.

Likevel: Samlet har det vært en utvikling mot kjønnsbalanse i politikken. Men det er en usikker utvikling fordi den i stor grad påvirkes av endringer i oppslutning mellom partiene og hvordan utjevningsmandatene fordeles, og så lenge et relativt stort parti som FrP stort sett har menn som toppkandidater, skal det mye til for at kjønnsfordelingen på Stortinget vil variere tilfeldig rundt 50 prosent.

## Deltakelse i arbeidsliv

På andre arenaer er kjønnsfordelingen, da og nå, skjevare. Maktutredningen understrekte at den «likestilte partipolitikken» ikke er så likestilt som man kunne tro, men anerkjente samtidig at likestillingssuksessen er større i politikken: «Normen om kjønnsbalansert representasjon har likevel fått et helt annet gjennomslag i politikken enn i arbeidslivet» (NOU 2003: 19, s. 38).

Maktutredningens analyse av kjønnsforskjeller i arbeidslivet tar utgangspunkt i at kvinners yrkesdeltakelse er høy i Norge sammenlignet med de fleste vestlige land utenfor Norden, men at det er vedvarende kjønnsforskjeller som er for dårlig forstått: «Samtidig har Norge fremdeles et av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder. Forskjellene er tydelige både i rekruttering til yrke og utdanning og til lederposisjoner» (NOU 2003: 19, s. 38).

Arbeidsmarkedet i Norge er stadig svært kjønnsdelt, samtidig er kjønnsforskjeller på arbeidsmarkedet minkende. Maktutredningens forståelse av arbeidslivets likestillingsutfordringer har dessuten noen viktige svakheter.

Hovedbildet er en grunnstruktur preget av kjønnsdeling. Kvinner og menn er konsentrert i ulike sektorer, bransjer, yrker og stillingsnivåer, og kun 15 prosent av alle yrkesaktive menn og kvinner arbeider i kjønnsbalanserte yrker (målt som yrker med minst 40 prosent av begge kjønn) (Østbakken et al., 2017, s. 42). Men selv om arbeidsmarkedet er tydelig kjønnsdelt, så har Norge *ikke* lenger «ett av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder». Her er utviklingen uttrykk for en vesentlig endring i løpet av de siste tjue årene. Den skyldes i noen grad at kjønnsdelingen i det norske arbeidsmarkedet faktisk har minket. Det har vært en betydelig økning av kvinner i yrker som tidligere var mannsdominerte, blant annet jurister, leger, økonomer og ingeniører. Flere kvinner gjør karriere enn tidligere, og andelen kvinner i mellomlederstilling, og til dels i topplederstillinger har økt.

Norge topper ikke lenger statistikken over de mest kjønnsdelte arbeidsmarkedene, fordi kjønnsdelingen har økt i mange andre europeiske land. En fersk studie av endringer i kjønnsdelingen på arbeidsmarkedet i Europa og USA viser at når kvinners yrkesdeltakelse øker, så øker kjønnsdelingen på arbeidsmarkedet, men når yrkesdeltakelsen har nådd et høyt nivå, vil kjønnsdelingen etter hvert reduseres (Barth et al., 2023). Når kvinners yrkesdeltakelse øker, konsentrerer kvinnene seg i noen få yrker, ettersom flere og flere kvinner deltar på arbeidsmarkedet, øker imidlertid spredningen i yrkesvalg blant kvinner (Barth et al., 2023).

Det betyr at Maktutredningens påstand om kjønnsforskjellene på arbeidsmarkedet må nyanseres. Samtidig er dette trege prosesser. Selv om kvinner i økende grad velger utradisjonelt, så er ikke utskiftningen av yngre og eldre arbeidstakere større enn at utslagene blir beskjedne. Hvert år skiftes om lag 50 000 arbeidstakere ut, av en arbeidsstyrke på nær 3 millioner (2.818.175 per januar 2023<sup>3</sup>).

Påstanden i Maktutredningen om at Norge har ett av Europas mest kjønnsdelte arbeidsmarkeder, ga med andre ord ikke et bent fram feilaktig bilde av situasjonen i 2003, men

3. [Sysselsetting, registerbasert \(ssb.no\)](https://ssb.no)

tolkningen av hva dette betydde var til dels misvisende. Det vil si: Kjønnssdelingen på arbeidsmarkedet ble forstått som å stå i motsetning til likestilling og beskrevet som et «likestillingsparadoks» (der det «paradoksale» var at et land som topper likestillingsstatistikker likevel har et så kjønnssegregert arbeidsliv). Men som vi har sett, var situasjonen i 2003 ikke bare «ulikestilling»; det var også en fase i en, om enn treg, utvikling mot «mer» likestilling, i betydningen mindre kjønnssdeling. Det kan være verdt å understreke at heller ikke den populære teorien om at økt likestilling og frihet får kvinner til å velge *mer* kjønnstradisjonelt, i tråd med naturlige, biologiske preferanser (se for eksempel Peterson (2018) og på norsk, Eia og Ihle (2010)) treffer utviklingen som den har vært. Analyser av Barth m.fl. (2023) viser snarere økt kjønnssdeling i likestillingens tidlige fase, men deretter redusert kjønnssdeling: Når kvinners yrkesaktivitet er blitt normalen, så fordeler kvinner seg utover et bredere felt av utdanninger og yrker. Menn på sin side har hele tiden spredd seg over flere yrker, bransjer og sektorer, men har unngått kvinnedominerte yrker. Dette gjør de i stor grad fortsatt, noe som må ses i sammenheng med at samfunnets insentivstrukturer – som lønn og status – kan bidra til å forklare kvinners inntog på mannsdominerte områder, mens insentivstrukturene ikke på samme måte har bidratt til økt rekruttering av menn til kvinnedominerte områder.

I tiårene som har gått siden Maktutredningen avsluttet sitt arbeid, har det skjedd betydelige endringer i kjønns mønstrene i utdanning og arbeidsliv. Like fullt, det norske arbeidsmarkedet er stadig svært kjønnsdelt, og kjønnssdelingen henger sammen med kjønnsskjevne belønningsstrukturer, der kvinnedominerte yrker gir lavere avkastning, både økonomisk og prestisjemessig. Dette er strukturer som det er vanskelig å endre (Ellingsæter & Solheim, 2002). Høyere lønn kunne bidratt til å gjøre «kvinneyrkene» mer attraktive for menn, men her er det norske lønnsforhandlingssystemet, tuftet på en bred enighet om at konkurranseutsatt industri forhandler først og setter rammen for resten av lønnsoppgjøret («frontfagsmodellen»), en bremse. Slik er dette et tydelig eksempel på det Maktutredningen omtaler som likestillingens vikeplikt (se senere).

## Eliter og klasse

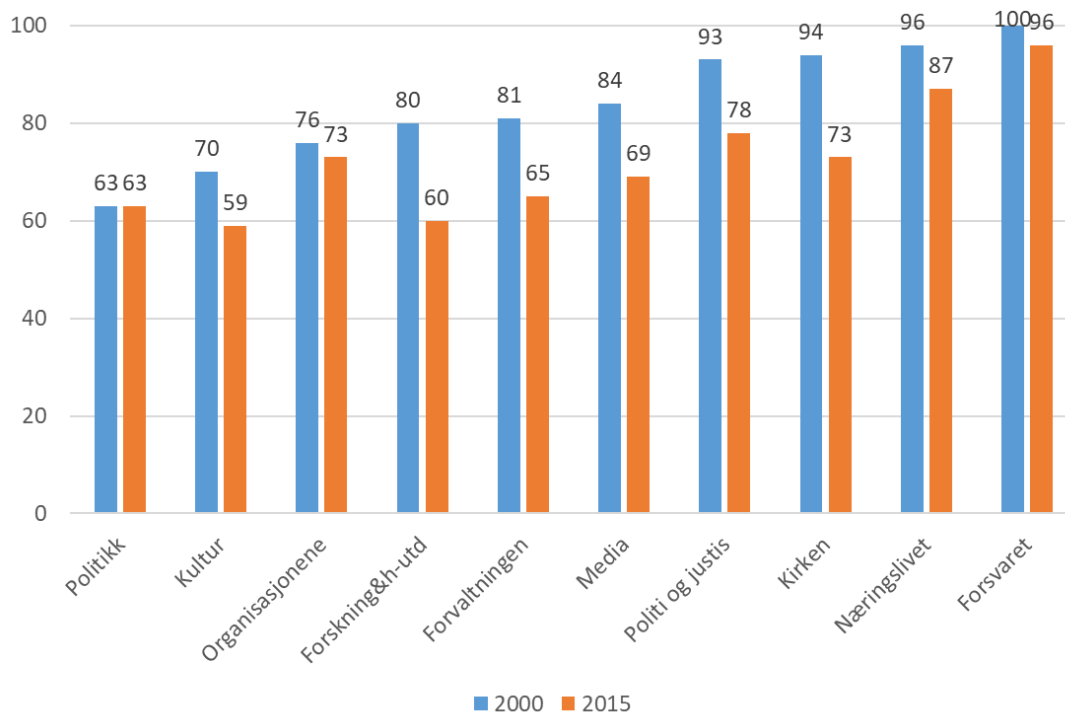
«På toppen av hierarkiene i det norske samfunnet finnes det ikke likestilling» (NOU 2003: 19, s. 39), ble det kontant konkludert i Maktutredningens sluttrapport. Denne konklusjonen baserte seg på tallmaterialet fra Maktutredningens store satsning på en lederskapsundersøkelse, også kalt Eliteundersøkelsen. I denne ble topposisjonene innenfor ti sektorer kartlagt, før det ble gjennomført en spørreskjemaundersøkelse til de personene som i 2000 innehadde disse posisjonene.

Eliteundersøkelsen viste at det i gjennomsnitt var 16 prosent kvinner og 84 prosent menn på toppen av de norske samfunns hierarkiene, om enn med et stort strekk i laget på tvers av sektorer. I alle ti sektorene var det overvekt av menn i topposisjonene. Tre sektorer skilte seg ut med moderat mannsdominans, partipolitikken (63 %), kulturektoren (70 %) og organisasjonslivet (76 %). Forvaltningen, akademia og media lå omtrent på gjennomsnittet, med i overkant 80 prosent menn, mens politi og justis, kirken, forsvaret og næringslivet skilte seg ut med nærmest total mannsdominans, mer enn 90 prosent menn.

I 2015 gjennomførte Institutt for samfunnsforskning en parallell undersøkelse, basert på det samme utvalget, altså de samme posisjonene. Vi må anta at det har vært en stor utskifting av personer mellom de to undersøkelsene.<sup>4</sup> Det reflekteres blant annet i relativt store

4. Gjennomsnittsalderen for hele eliten var i 2000 54 år, med en relativt begrenset aldersspredning, de fleste vil der-

endringer i kjønns sammensetning og holdninger fra 2000 til 2015. Fra 2000 til 2015 økte kvinneandelen fra 16 til 28 prosent. Likevel er det stadig en klar overvekt av menn i alle sektorer. Klart størst har økningen i kvinneandel vært blant topplederne innenfor forskning og høyere utdanning, fra 80 til 60 prosent menn, og blant kirkelederne, fra 94 til 73 prosent menn. Næringslivet, fra 96 til 87 prosent menn, og forsvaret, fra 100 til 96 prosent menn. Det er med andre ord fortsatt lommer av nær total mannsdominans i toppposisjoner i norsk samfunnsliv, med endring i retning av redusert mannsdominans.



**Figur 1.** Andel menn i toppstillingene innenfor ti samfunnssektorer.<sup>5</sup>

Maktutredningens konklusjon om at det på toppen av samfunnshierarkiene ikke finnes likestilling, må med andre ord modifiseres noe, selv om «mannsdominans» også er en treffende karakteristikk av situasjonen femten år senere.

I Maktutredningen nevnes balansen mellom arbeids- og familieliv som en viktig faktor for å forklare hvorfor kvinners karriereutvikling er tregere enn menns: «En forklaring på den fortsatte mannsdominansen i norsk arbeidsliv er at kvinner balanserer på en strammere linje mellom hjem og jobb enn menn. Arbeidsfordelingen i hjemmet er fremdeles nokså skjevt fordelt i alle de nordiske landene» (NOU 2003: 19, s. 38–39). Dette er fortsatt en treffende karakteristikk, selv om utvikling i retning av mer likestilte familieliv preger samfunnsutviklingen. En rekke undersøkelser i karriereyrkene viser likevel at arbeidslivets organisering, belønningsstrukturer og arbeids-familiebalansen demper og begrenser kvinners karriereutvikling mer enn menns (Halrynjo & Mangset, 2022; Halrynjo et al., 2022).

med ha nådd pensjonsalder 15 år senere.

5. Eliteundersøkelsen avgrensner eliten til de som innehar de formelle toppposisjonene innenfor ti samfunnssektorer (se Engelstad et al., 2022, s. 323–324).

## Likestillingens vikeplikt

At de rådende maktkonstellasjonene har forrang, mens likestillingshensyn underordnes i møte med andre og viktigere hensyn, uttrykker en hovedforståelse i Maktutredningen og holdes fram som årsak til at den offentlige likestillingspolitikken har manglende prioritet. Det finnes stor oppslutning om betydningen av likestilling, men det skorter på politisk vilje til å skape endring: «Likestillingen tilhører feltet for de gode intensjoner, men det er et prinsipp som ofte viker» (NOU 2003: 19, s. 37) – likestillingen får tilsynelatende til og med en slags «plikt» til å vike.

Maktutredningen peker på at likestillingens vikeplikt legitimeres gjennom «harmoniseringsstrategier» i likestillingsdebatten, særlig tydelig uttrykt gjennom «på-vei»-metaforen (se også Skjeie & Teigen, 2003). «På-vei»-metaforen beskriver en tilnærming til likestillings-spørsmål i offentlig debatt, der vedvarende mannsdominans gjerne omtales som «vi har gjort mye og mye gjenstår». I sin særuttalelse skriver Skjeie: «Problemet med denne linearitetstenkningen om likestilling, er at den konstruerer en konsensus som ikke finnes, at den tildekker diskriminering, kulturell stereotypisering og desavuering, og underslår at likestilling ofte handler om helt konkrete rettighetskollisjoner» (NOU 2003: 19, s. 81).

I *Menn imellom* konkretiseres vikeplikten slik: «I møte med trosfriheten må diskrimineringsvernet tilpasses. I møtet med forhandlingsfriheten må likelønnsretten modereres. I møtet med organisasjonsfriheten blir deltakelsesretten krympet.» (Skjeie & Teigen, 2003, s. 209). Vi skal forfølge likelønnseksempelet. Hva har skjedd i spenningen mellom bred enighet om likelønn og forhandlingsfriheten og spillereglene i det norske lønnsforhandlings-systemet? Fra 1990-tallet til 2020 har lønnsgapet krympet forsiktig hvert år, i tråd med den lineære tenkningen som har så stor oppslutning: «mye er gjort, og mye gjenstår, men det går sakte, men sikkert i riktig retning». De siste to årene har imidlertid «skritt for skritt»-utviklingen stoppet opp, noe som har ført til en sterkere mobilisering med krav om likelønn og heving av lønna i de store kvinneyrkene. Disse kravene møtes, nå som tidligere, av en klar avvisning fra sentrale aktører og politikere fra høyre til venstre, hvor enigheten er stor om at konkurranseutsatt industri forhandler først og setter rammen for resten av lønnsoppgjøret («frontfagsmodellen»). Beskjeden til representanter for de store kvinneyrkene er at i det norske lønnsforhandlingsystemet er det arbeidslivets parter som bestemmer lønnsnivået, uten innblanding for eksempel fra partipolitikken. Dette er arbeidslivets organisasjoner (med UNIO som unntak) og de politiske partiene enige om. Likestillingsargumenter for å justere lønnsforhandlingsystemet med mål om å lukke lønnsgapet avvises gjerne med henvisning til at den norske modellens suksess og økonomiske bærekraft hviler på lønnsforhandlings-systemet (se Skjeie & Teigen, 2003; Holst, 2015, 2016; Wagner & Teigen, 2022). En kan være enig eller uenig i denne vektingen; poenget her er at kjønnspolitikk og likelønnskrav fortsetter å gis vikeplikt i møte med lønnsforhandlingsystemet.

En annen illustrasjon på likestillingens vikeplikt kan hentes fra analyser av Eliteundersøkelsen. Den viste at i tre av de mest mannsdominerte elitene var det mindre vilje blant topplederne til å iverksette tiltak i egen sektor enn i andre sektorer (kirken, næringslivet og politio- og justisvesen). Om vi sammenligner analysene fra 2000 med 2015, er bildet tydelig endret for to av gruppene, i næringslivseliten og politi- og justiseliten er viljen nå sterkere om tiltak i egen sektor enn i andre sektorer. Dette kan være et tegn på at likestillingens vikeplikt svekkes. Kirkeeliten skiller seg ut med en noe svakere oppslutning om tiltak i egen sektor enn i andre sektorer. Dette må forstås i lys av at likestillingsloven ikke gjaldt for indre forhold i trossamfunn (Brochmann, Borchgrevink og Rogstad 2003). En unntaksbestemmelse som betød at trossamfunn i prinsippet hadde adgang til å diskriminere, for eksempel ikke ansette den best kvalifiserte uten saklig grunn. Unntaket i likestillingsloven ble opphevet i 2010 (Hellum &



Strand, 2022). Selv om vikeplikten ikke lenger er nedfelt i lovverket, kan den fortsatt være virksom i praksis, for eksempel gjennom nedprioritering av tiltak.

Er påstandene om at den norske likestillingsdebatten er preget av konsensusorienterte harmoniseringsstrategier og en lineær tenkning, som i praksis skjuler likestillingens vikeplikt like treffende i dag som for tjue år siden? Spørsmålet er omfattende, og svaret er ikke entydig. At noen rettigheter og hensyn må vike i tilfeller av konflikt, er ikke overraskende. Men er det en systematisk tendens til at likestilling er et hensyn som ofte må vike? Likelønnsutviklingen og likelønnsdebatten, peker i den retning. Andre eksempler på kjønnspolitiske blindsoner i «likestillingslandet» på ulike felt,» kan gjelde fra helsepolitikk til straffeloven (NOU 2022: 21; NOU 2023: 5). Trosfrihetens forrang over likestillingsretten har imidlertid falt. Som vi så i analysene fra lederskapsundersøkelsene i 2000 sammenlignet med 2015, er det nå i langt mindre grad grunnlag for å si at elitegruppene ønsker likestilling, bare ikke hos seg selv. Den rettslige utviklingen, for eksempel konkretiseringen av hvilke krav som påligger offentlige myndigheter og arbeidsgivere på likestillingsområdet gjennom aktivitets- og redegjøringspliktene i likestillings- og diskrimineringslovgivningen, viser også en styrking av likestillingsretten i møte med andre hensyn (Hellum & Strand, 2022). Samtidig kan det skorte både på etterlevelse og den faktiske aktiviteten, og i norsk forvaltning og styringssystem er kjønnslikestilling på flere måter et vikende hensyn. Når det gjelder likestilling i norsk rett og forvaltning, er det dessuten, som vi skal komme tilbake til, flere eksempler på at vikeplikten primært settes under press eksternt fra.

## Teori og nye spørsmål

Maktutredningens analyser av makten «menn imellom» og av likestillingens vikeplikt kan diskuteres fra et empirisk ståsted, men analysene reiser også spørsmål på teori- og begrepsnivå – og om valg og utvalg av hva som er viktig og av betydning. Fremstillingen av gjennomgående kjønnsmaktsstrukturer i det norske samfunnet, bak likestillingsfasaden, kan sies å bygge på en underliggende idé om et kjønnsmaktsystem (se også Hirdman, 2004 om *Menn imellom* som en studie av «det moderna samhällets genusordning»), knyttet til feministisk teori om patriarkalsk makt (se også Ellingsæter, 1999). Denne ideen kan for det første kritiseres for i for liten grad å ta høyde for hvordan kjønn og kjønnsmakt spiller sammen med andre ulikhets- og diskrimineringsaksler. Nå er dette samspillet et uttrykkelig tema for utredningen, for eksempel diskuteres klasse og etnisitet i analysene av Eliteundersøkelsen (se også Gressgård & Jacobsen, 2002; Brochmann, Borchgrevink og Rogstad 2003), men i lys av senere diskusjoner om interseksjonalitet (og «kjønn+», se NOU 2012: 15), kunne forholdet mellom kjønn, klasse og etnisitet – men også for eksempel seksualitet (se Markussen, 2002; Tenden, 2002) – ha vært et mer vesentlig tema. For det andre åpnet analyserammen med vekt på makten «menn imellom» i mindre grad opp for studier og teoretisering av hvordan «kjønnsurettferdighet» også kan ramme menn (Fjørtoft, 2002; Holst, 2002), som vi må tro ville blitt studert og diskutert mer inngående i dag (se også NOU 2019: 3; NOU 2019: 19). For det tredje må Maktutredningens fremstilling av kjønnsmaktens reproduksjon bak likestillingsfasaden, og urett i kvinners disfavør, suppleres med en annen fortelling: om nye muligheter for kvinners «bemektigelse» i kjølvannet av avtradisjonisering og fremveksten av mer transnasjonale mobiliseringsmønstre, styrings- og livsformer (se også Siri Meyers særuttalelse, NOU 2003: 19, 14.1). I Skjeies særuttalelse dreier det seg ikke minst om betydningen av et nytt rom for progressiv likestillingspolitikk, om hvordan likestillingspolitikk kan gis tydeligere prioritet nasjonalt – gjennom internasjonal rettsliggjøring og rettighetsutvikling: «(D)en kjønnspolitiske betydningen av rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner handler ofte om muligheter for individuell og kollektiv bemektigelse» (NOU 2003: 19, s. 75).

## DEMOKRATI

Nettopp slike formuleringer sto sentralt i Skjeies mindretallsuttalelse – og vi nærmer oss med dette Makt- og demokratiutredingen forstått også som en *demokratiutredning* og som en *kjønnsdemokratiutredning*. Her var hovedkonklusjonen til flertallet nærmest motsatt av Skjeies: det dreier seg ikke om kjønnspolitisk og annen «bemektigelse», men at «folkestyret *forvitrer*» (vår utheving), som det het i sluttrapporten. Dette ble presentert som et resultat av nye over- og underordningsrelasjoner utløst ikke minst av internasjonal rettsliggjøring, der mobilisering fra folkebevegelser i sivilsamfunnet og gjennom lokaldemokratiet, og Stortingets vedtak og prioriteringer, underordnes beslutninger i internasjonale organer og domstoler. Denne utviklingen har også kjønnspolitiske konsekvenser, fremgår det av flertallsbeskrivelsen, hvor det konkluderes med at «statsfeminismen» – det vil si den norske statlige likestillingspolitikken – «opererer (...) innenfor rammer som blir stadig *trangere* (...) (p)å grunn av overnasjonal rettsliggjøring» (vår utheving NOU 2003: 19, s. 39). Med andre ord: Der Skjeie så «mer» folkestyre i kjølvannet av internasjonalisering og rettsliggjøring, særlig i et kjønnsperspektiv, så utredningsflertallet «forvitring» og «trangere rammer».

### Demokrati eller – og? – rettigheter?

Spørsmålet om forholdet mellom demokrati og «rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner» – og hvordan dette igjen kan kobles til et kjønn- og likestillingsperspektiv, dreier seg om to relativt separate spørsmål.

For det første handler det om hvordan vi skal forstå hva et demokrati er. Hvorvidt det er sant at «folkestyret *forvitrer*» og i så fall hvordan dette best kan måles, avhenger naturligvis mye av hva som legges i begrepet «folkestyre», og av hvilke krav vi tenker en styringsform og et samfunn må oppfylle for å fortjene betegnelsen demokrati. For eksempel: Der noen er radikale deltagerdemokrater og ønsker seg demokratiske prosesser og borgernes aktive engasjement på alle samfunnsarenaer, ser andre for seg en arbeidsdeling i demokratisk politikk der den parlamentariske styringskjeden kombineres med fagstyre gjennom forvaltningen, uavhengige domstoler og markedsmekanismer. Eller: Der noen ser interessegruppers innflytelse gjennom den korporative kanalen som et demokratisk problem, ser andre partsforhandlingene som sosialdemokratiets adelsmerke. Eller mer prinsipielt: Der noen mener demokratiske normer om politisk likhet og lik rett til deltagelse har verdi i seg selv, har andre et mer instrumentelt demokratisyn og støtter demokratiet fremfor alt på grunn av hva det fører med seg, for eksempel tillit til myndighetene og oppslutning blant folk flest, eller gode beslutninger fordi ulike perspektiver og ståsted blant borgerne er hørt og vurdert.

Det går ikke uten videre an å si at en av disse demokratiforståelsene er urimelige, ikke egentlig er demokratisk eller lignende, i hvert fall ikke uten nærmere redegjørelse. Maktutredningsflertallet la seg tett på mandatet gitt av Stortinget, hvor det het at «utgangspunktet» skulle være «den norske samfunnsmodellen bygd på det representative demokratiet, med lik rett for alle til å utpeke sine representanter gjennom frie valg», og «viktige forutsetninger for det representative demokratiet (som) er at individet bruker sin stemme, og at det lokalt og sentralt eksisterer funksjonsdyktige styringsorganer som er representative, har legitimitet og autoritet» (NOU 2003: 19, s. 9). Dette dreide seg imidlertid ikke bare om formal lojalitet mot mandatet, ettersom mandatet ga rom for at «forskergruppen» også kunne studere «andre faktorer» og dessuten kunne «foreta en nærmere tolkning av mandatet for å supplere, avgrense eller utforme mer håndterbare problemstillinger» (NOU 2003: 19, s. 9). Flertallet virket også å slutte seg til substansen i demokratiforståelsen som kom til uttrykk og la til grunn at Stortinget her sirklet inn kjernen i hva vi bør forstå som demokrati. Riktignok kunne det

tenkes andre typer av demokrati – for eksempel «rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati» -- som «tilleggsdemokrati», men det ble advart mot å vektlegge disse andre typene av demokrati for sterkt; ettersom «forvitringen av folkestyret» da blir «tildekket og skillett mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig» (NOU 2003: 19, s. 60–61).

Skjeie fremholdt, i motsetning til dette, «rettighetsdemokrati» som et «grunnlagsdemokrati» (og ikke kun som et «tilleggsdemokrati»), og «likestilling som en rettighet og et mål i seg selv», knyttet til et «tydelig rettighetsargument, der likestilling er frihet fra diskriminering og lik rett til lik deltakelse». Denne likestillingsretten og de rettighetsargumentene den utløser fremholdes «transnasjonalt», understreket hun, for eksempel gjennom FNs Kvinnekonvensjon, og «utfordrer (...) mange former for innforstått og selvfølgegjort majoritetsmakt, så vel innenfor som på tvers av stats- og samfunnsformasjoner (NOU 2003: 19, s. 37, 75). Slike «utfordringer» mot flertallsbeslutninger for eksempel i det norske politiske systemet, skulle da ikke forstås, mente Skjeie, som demokratiinnsnevrende eller «forvitrende», men som en styrking av «rettighetsdemokrati» og «grunnlagsdemokrati».

## Europeisering av likestilling – og rettsliggjøringens sammensatte konsekvenser

Vurderingen av forholdet mellom demokrati og internasjonal rettsliggjøring dreier seg for det andre om empiriske effekter, her: på kjønnslikestilling. Gitt hva man tenker er viktig i et demokrati, hvilke konsekvenser har fremveksten av «rettighetspolitikk og rettighetsdoktriner» hatt, i et likestillingsperspektiv?

Vi skal se på konsekvenser for demokrati – inkludert retten til likestilling – av internasjonal rettsliggjøring i tiden som er gått etter Makt- og demokratiutredningens sluttrapport og striden den gang mellom flertall og mindretall, og vi eksemplifiserer med effektene av Norges tilknytninger til EU gjennom EØS-avtalen og andre avtaler. Vi kunne valgt andre eksempler, for eksempel betydningen av FNs konvensjoner (som Skjeie viet mye plass i sin særuttalelse). Når vi likevel setter søkelys på «europeiseringen» av norsk likestillingspolitikk og kjønnsdemokrati, er det fordi dette er noe vi har forsket på selv, sammen med Skjeie (se Holst et al., 2019).<sup>6</sup> Påvirkning fra europeisk integrasjon og EU-retten er et eksempel på rettsliggjøringen og internasjonaliseringen av norsk likestilling som lenge fikk for liten oppmerksomhet. Mønstrene vi finner illustrerer også de gjennomgående sammensatte effektene av slike prosesser: En overgripende diagnose om at «folkestyret forvitrer» i et kjønns- og likestillingsperspektiv som resultat av internasjonal rettsliggjøring blir upresis, nærmest uansett hvilken av demokratidefinisjonene på Makt- og demokratiutredningens liste som legges til grunn. På den annen side blir det misvisende å si (men ingen har heller hevdet) at internasjonal rett bidrar utvetydig «bemektigende» kjønnspolitisk sett.

6. Deler av teksten her er redigerte avsnitt fra innledningskapittelet til boken *Europeisering av nordisk likestillingspolitikk* (2019). Vi trekker også veksler på egne og Skjeies kapitler i denne boken, i tillegg til Skjeie, Holst og Teigen (2019).

## EU's likestillingspolitikk – minstestandarder?

Generelt må omfang og betydning av EU-pålagt likestilling ovenfra– i Norge og Norden, som i resten av Europa – ikke overdrives. Formelt sett har medlemsstatene i EU et stort monn av frihet til å utvikle sin egen likestillingspolitikk – innenfor rammer av gjeldende direktiver, dommer og forskrifter. I tråd med dette, er det *de facto* stor variasjon i likestillingsnivå og likestillingstiltak, for eksempel når det gjelder kvotering og familiepolitikk. I Norden har det dessuten vært en tendens til å se på EU's likestillingspolitikk som politikk på et minimumsnivå som 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 EU's 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.

Dette blir likevel for enkelt og til og med misvisende. Rett og politikk i EU påvirker likestillingslovgiving og repertoaret av likestillingstiltak, også i nordiske land. Bruk av kvoterings- og likedelingstiltak varierer betydelig internt i Norden; det er for eksempel kjønnskvo- tering til bedriftsstyrer i Norge, men ikke i Sverige, og mens Island har en 50/50-delning av foreldrepermisjon, har Danmark fortsatt ingen fedrekvote. EU's direktiver og dommer i EU-domstolen legger likevel klare rammer for hvordan tiltak av denne type 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 EU's likebehandlingsregler og forbud mot direkte og indirekte diskriminering. Utviklingen av likestillingslovgivning og likestillingsapparat i nordiske land følger nasjonale stier, men blir også tilpasset internasjonale traktater og føringer, blant annet fra EU.

Innbakt i oppfatningen om at EU's likestillingspolitikk representerer et minstemål med begrenset relevans for de likestillingspolitiske foregangslandene i Norden, ligger 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. Dette er en forståelig antagelse. 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 familiepolitikk – og resultatene er verdensberømte: De nordiske landene blir gjennomgående og år etter år høyt rangert på alle internasjonale likestillingsindekser. EU-land skårer i gjennomsnitt lavere og noen av dem mye lavere, og da kan det være nærliggende å slutte at på likestillingsområdet er det lite å lære av resten av Europa, og at påvirkning derfra må være til det verre.

Men bildet er mer komplisert. Det finnes på den ene siden eksempler på at EU-retten innsnevrer det likestillingspolitiske handlingsrommet. EU's krav til likebehandling og ikke-diskriminering legger for eksempel føringer på hvordan positiv særbehandling utformes og iverksettes og kan sies å innskrenke repertoaret i kvoteringspolitikken, tradisjonelt en viktig del av norsk likestillingspolitikk. Politiske partier har brukt kvotering i nominasjonsprosesser siden 1970-tallet; ordninger med kvotering når offentlige styrever, råd og utvalg skulle settes sammen ble etablert i 1980- og 90-årene; kravet om kjønnsbalansert sammensetning av bedriftsstyrer ble vedtatt på begynnelsen av 2000-tallet. 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 EU's likebehandlingsregler og dermed EØS (NOU 2012: 2, s. 498). Dommen forhindrer ikke positive særbehandling generelt, men legger begrensninger på hvordan norske myndig-

heter kan utforme kvoteringsordninger og øremerking av stillinger for det ene kjønn er ikke tillatt (NOU 2012: 2, se også Ketscher, 2019).

EU kan også kritiseres for å ha altfor lave ambisjoner på likestillingsområdet og for å være ineffektiv når det gjelder å gjennomføre målene man setter seg. Et eksempel er hvordan prinsippet om likestillingsintegrering («gender mainstreaming») har slått lite igjennom i EUs praktiske politikk. Etter flere runder med økonomisk krise og stagnasjon, og i en situasjon med konservative og populistiske strømninger i mange EU-land – ofte med brodd mot «feminisme» – har EUs likestillingsarbeid generelt blitt karakterisert som preget av stillstand eller til og med tilbakeslag (Jacquot, 2015; Kantola & Lombardo, 2017). For eksempel har nye forslag til likestillingsdirektiver blitt stoppet i Rådet av medlemsstater med regjeringer som motsetter seg en mer aktiv overnasjonal likestillingspolitikk i EU.

På den andre siden har EU bidratt til en styrket likestillingslovgivning og et bedre diskrimineringsvern i Norden, og i Norge spesielt. 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. Videre har norsk like-lønnslovgivnings definisjoner av «likt arbeid» og «arbeid av lik verdi» blitt utvidet som en følge av tilpasning til EU-retten, noe som har ført til færre restriksjoner på lønnsammenligninger for å fastslå ulik lønn. Også nye regler som gjelder beskyttelse mot trakassering og seksuell trakassering, samt oppreisning, er direkte knyttet til nasjonal innlemming av EUs reguleringer (Kraglund, 2016). En stadig sterkere beskyttelse av gravide kan knyttes til et sett av dynamiske fortolkninger og dommer i EU-domstolen (Ketscher, 2019).

Norge var på sin side tidlig ute med å få på plass en lov mot kjønnsbasert diskriminering: Likestillingsloven fra 1978 var omfattende og dekker i utgangspunktet «alle samfunnsområder». I løpet av de siste to tiårene har vi imidlertid sett en betydelig styrking av diskrimineringsvernet i EU, noe som også har ført til grunnleggende endringer i norsk likestillingslovgivning. Fremfor alt har implementeringen av nye EU-direktiver medført at diskrimineringslovgivningen har blitt utvidet til å gjelde ikke bare kjønn, men også rase og etnisitet, religion og livssyn, funksjonshemming, alder og seksuell orientering (Krizsan et al., 2012). Dette har videre resultert i reform av måten myndigheter organiserer likestillingspolitikk på, og ny likestillingspolitikk må stokes ut innenfor rammen av et begrep om såkalt sammensatt diskriminering.

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-tallet. 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 et al., 2012, s. 66), et statlig organ som skulle kartlegge diskriminering og yte gratis rettshjelp. 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. Den nye loven inneholder også en paragraf som forbyr sammensatt diskriminering, på basis av en «kombinasjon av grunnlag». Alt i alt er det rimelig å hevde at EUs anti-diskrimineringsdirektiver har ført til en styrket rettslig beskyttelse av sårbare grupper i Norge.

## Benyttes handlingsrommet?

På andre områder må konklusjonen bli at EU bare har bidratt begrenset til å forbedre likestillingspolitikk og likestillingsnivå, samtidig som Unionen heller ikke kan sies å ha lagt hindre for nordisk politikktutforming. Dette gjelder familiepolitikken, men et annet interessant eksempel i norsk sammenheng, er kvotering til bedriftsstyrer. Allerede Maktutredningen nevnte at styrene i offentlig eide selskap ble pålagt å oppfylle 40/60-kjønnsbalanseregulering fra og med 2003. Det inngikk imidlertid i Stortingets vedtak at dersom allmennaksjeselskapene (børsnoterte selskap) ikke hadde oppnådd minst 40 prosent av hvert kjønn innen juli 2005, skulle den samme regelen effektueres for disse. Fra 2006 har selskapslovgivningen satt krav om 40/60-balanseregulering for nye allmennaksjeselskap og for etablerte slike fra 2008. En utvidelse av kjønnsbalansekravet til styrene for mellomstore og store aksjeselskaper er nylig foreslått av regjeringen og ser ut til å ha bred støtte i partiene på Stortinget, med unntak av FrP.

Styrekvotering er også et eksempel på at ikke-medlemmet Norge og norsk likestillingspolitikk kan influere politikktutforming og rettsutvikling på EU-nivå, gjennom forvaltnings- og ekspertsamarbeid, parlamentariker-kontakt, sivilsamfunn og næringsliv. Norge var det første landet i verden til å etablere kjønnsbalanseregler for sammensetningen av bedriftsstyrer. En rekke land har innført lignende regulering av kjønnsbalanse i styrene for de store selskapene (Teigen 2023), og EU-kommisjonen foreslo et direktiv for regulering av kjønnsrepresentasjon i de store selskapene i 2010. Motstanden var stor, og det tok mer enn ti år før et slikt direktiv ble vedtatt i november 2022 (Teigen, 2023). Den norske reguleringen av kjønnsbalanse i bedriftsstyrer var en viktig inspirasjon og modell for EU-direktivet (Inderhaug 2019). Av de nordiske landene er det ellers Sverige som skiller seg ut som den mest aktive likestillingspådriveren i EU, mens de andre nordiske myndighetene er mer passive, særlig Danmark. Norges handlingsmuligheter preges av begrenset adgang til EUs beslutningsarenaer, og norsk kvinnebevegelse samarbeider så langt i liten grad med andre nordiske kvinneorganisasjonene i EU-spørsmål (Seibicke, 2019).

Handlingsrommet Norge har, som ikke-medlem innenfor rammene av et tett EU-samarbeid, kan med andre ord utnyttes i større eller mindre grad til å utfordre det Maktutredningen omtalte som likestillingsvikeplikt. Styrekvoteringsreformen er et bemerkelsesverdig eksempel på en håndfast (og rettsliggjort) opp-prioritering av kjønnslikestilling innenfor den norske arbeids- og næringslivsmodellen. Innenfor styring og forvaltning er det motsetningsfylte utviklingstrekk, men vikeplikts-tesen har fortsatt relevans. Likestilling har ikke et eget departement, men er plassert under Kulturdepartementet. Det kan reises spørsmål om departementet er rustet til å koordinere det omfattende arbeidet som likestillingsintegrering innebærer innenfor de ulike tunge feltene av offentlig politikk, fra arbeid, pensjon og skatt, til helse og utdanning.

## Likestilling og demokrati

Det er for øvrig igjen verdt å minne om at vurderingene av kjønns- og likestillingspolitiske utviklingstrekk også vil avhenge av hvilke kriterier som er i søkelyset, for eksempel hva slags begrep om likestilling som legges til grunn – eller hva vi forstår med demokrati. Debattene om konsekvenser av rettsliggjøring og internasjonalisering – her eksemplifisert med europeisering av norsk likestillingspolitikk – kan illustrere dette. Legges vekten på likestilling i betydningen likebehandling og diskrimineringsfrihet, og det Maktutredningen omtalte som «rettighetsdemokrati», er det, som vi har sett, mye positivt å si om innflytelsen på norsk politikk og demokrati fra EU-retten og EUs likestillingspolitikk. Ut fra et mål om kjønnsbalanse er innflytelsen fra EU mer blandet. EU-retten setter på den ene siden begrensninger når det

gjelder positiv særbehandling og øremerking. Dette utfordrer også den parlamentariske styringskjeden og det Maktutredningen kaller «det representative demokratiet» og Stortingets suverenitet til å øremerke hvis Stortinget vil. På den andre siden har det norske kvoteringsregimet blitt utviklet og utvidet også innenfor rammen av EØS, nå sist gjennom en stadig mer omfattende styrekvoteringsreform. EUs likelønnsreguleringer kan sies å styrke likestillingsretten (og dermed «rettighetsdemokratiet»), men kan samtidig sies å utfordre fagbevegelsens rolle og partssamarbeidet som har vært en hovedpilar i norsk demokrati. Legger vi vekten på «aksjonsdemokrati» og «direkte demokrati», for å hente frem enda noen av demokratibegrepene på Maktutredningens liste, og dermed sivilsamfunnets og sosiale bevegelsers rolle, er historien også temmelig mangefasettert. Når det gjelder det utredningen kalte «opinionsdemokrati», det vil si å vektlegge folkets mening som det kommer til uttrykk i meningsmålinger, er et stort flertall for den internasjonalisering og rettsliggjøring av likestilling som foregår, i den forstand at det er høy folkelig oppslutning om EØS. Samtidig er det fortsatt solid flertall mot norsk EU-medlemskap, men i løpet av det siste året har opinionen blant kvinner skiftet, og mens det gjennom flere tiår har vært flere kvinner enn menn som sier nei til norsk EU-medlemskap, har det i de siste målingene vært motsatt.

## Konklusjon

Til de overordnede spørsmålene som vi stilte innledningsvis, kan vi konkludere at selv om «likestillingslandet» Norge fortsatt er preget av kjønnsbestemte maktskjevheter, så er det et mindre dominerende trekk i dag enn for tjue år siden. Kjønnsforskjellene er redusert både i politikk og arbeidsliv. Det er ikke kvantesprang som preger utviklingen, men små skritt i retning av utjevning.

Mye tyder likevel på at utviklingen stadig fanges godt i bildet av en likestillingsutvikling som er «på vei», men bremses av at mål om likestilling ofte får vikeplikt og må tilpasses de maktkonstellasjoner som «er».

Samtidig har likestillingsdebatten endret seg vesentlig gjennom de siste tjue årene. Likestillingsens flerdimensjonale og interseksjonelle perspektiver kunne vært gitt en mer fremtredende plass i utredningen den gang og må i hvert fall stå sentralt i dag. Spenninger mellom likestilling og flerkulturalitet og likestillingssituasjonen og likestillingsprosjekter blant etniske minoriteter, inngår her. Det samme gjør et tydeligere blikk for samspillet mellom kjønn og klasse. I dag ville mannspektiver på kjønnsrettferdighet og likestilling mest sannsynlig fått en bredere og grundigere behandling, og ikke glimret med sitt fravær som de gjorde for 20 år siden. Det samme gjelder de viktige utviklingstrekkene mot reduserte kjønnsforskjeller og kvinners økte makt i beslutningssystemer. Økt likestilling kan forstås som en utviklingstendens med en egen kraft. Folks livsprosjekter og mulighetshorisont er vesentlig endret. Samtidig har både nasjonal likestillingspolitikk og internasjonal rettsliggjøring på likestillingsfeltet bidratt til å motvirke likestillingens vikeplikt.

Dette og andre enkelttemaer knyttet til kjønn, likestilling, makt og demokrati fortjener videre utforskning, om det blir innenfor rammen av en ny Makt- og demokratiutredning eller ei. Vi skal ikke spekulere mer i hvorfor vi den gang fikk en utredning der kjønn- og likestillingsspørsmål utløste dissens. Blir det en ny utredning, må det imidlertid være lov å ønske seg en integrert faglig og prinsipiell nærming til kjønn og likestilling på den ene siden, og andre makt- og demokratispørsmål på den andre. Kjønnslikestilling må være et avgjørende drøftingspunkt i enhver analyse av maktforhold og demokratiets tilstand – samtidig som makt mellom kjønn og kjønn i demokrati selvsagt ikke kan analyseres og vurderes uavhengig av andre makt- og demokratispørsmål.

## Litteratur

- Barth, E., Reisel, L. & Østbakken, K.M. (2023). The Equality Hurdle: Resolving the Welfare State Paradox. *Work, Employment and Society*. doi: [10.1177/09500170231155293](https://doi.org/10.1177/09500170231155293)
- Borchorst, A., Freidenvall, L., Kantola, J. Reisel, & Teigen, M. (2012). Institutionalizing intersectionality in the Nordic Countries? Anti-Discrimination and Equality in Denmark, Finland, Norway and Sweden. I A. Kriszan, H. Skjeie & J. Squires (Red.), *Institutionalizing Intersectionality? The Changing Nature of European Equality Regimes* (s. 59–88). Palgrave Macmillan.
- Brochmann, G., Borchgrevink, T & Rogstad, J. (2003). «Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge». Oslo: Gyldendal akademisk.
- Danielsen, H. (2002). Den kjønnskonservative velferdsstaten. I C. Holst (Red.), *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk* (s. 89-121). Gyldendal Akademisk.
- Eia, H. & Ihle, O.M. (2010). *Født sånn eller blitt sånn?* Gyldendal.
- Ellingsæter, A.L. (1999). Patriarkatet. Teori og kritikk, I F. Engelstad (Red.), *Om makt. Teori og kritikk*. Gyldendal.
- Ellingsæter, A. L. & Solheim, J. (Red.) (2002). *Den usynlige hånd? Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Engelstad, F., Gulbrandsen, T., Midtbøen, A.M. & Teigen, M. (2022). *Eliter i endring. Makt, demokrati, representasjon*. Universitetsforlaget.
- Fjørtoft, K. (2002). Omsorg og rettferdighet. I C. Holst (Red.), *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Gressgård, R. & Jacobsen, C.M. (2002). En kvinne er ikke bare en kvinne: Kjønnsproblematikk i et flerkulturelt samfunn. I C. Holst (Red.), *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Halrynjo, S., Kitterød, R.H., Mangset, M. & Skorge, Ø.S. (2022). *CORE næringslivsstudie – kjønnsbalanse på toppen i næringslivet: Hindringer og muligheter*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport: 4. Institutt for samfunnsforskning.
- Halrynjo, S. & Mangset, M. (2022). Parental leave vs. competition for clients. Motherhood penalty in competitive work environments. *Journal of Family Research*, 34(3), 932–957. doi: [10.20377/jfr-751](https://doi.org/10.20377/jfr-751)
- Hellum, A. & Strand, V.B. (2022). *Likestilling og diskrimineringsrett*. Gyldendal.
- Hirdman, Y. (2004). Anmeldelse av *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 587–592.
- Holst, C. (Red.) (2002). *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Holst, C. (2002). Statsfeminismens moralske grammatikk. I C. Holst (Red.), *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Holst, C. (2015). Institutional variation and Normative Theory: Lessons from a Local Equal Pay Controversy. I F. Engelstad & A. Hagelund (Red.), *Cooperation and Conflict the Nordic Way. Welfare and Institutional Change in Scandinavia*. DeGruyter.
- Holst, C. (2016). Frie forhandlinger og likelønns elendighet. I S. Halrynjo & Teigen (Red.), *Ulik likestilling i arbeidslivet*. Gyldendal.
- Holst, C., Skjeie, H. & Teigen M. (2019). *Europeisering av nordisk likestillingspolitikk*. Gyldendal Akademisk.
- Jacquot, S. (2015). *Transformations in EU gender equality. From emergence to dismantling*. Palgrave Macmillan.
- Kantola, J. & Lombardo, E. (2017). *Gender and the economic crisis in Europe. Politics, institutions and intersectionality*. Palgrave.
- Ketscher, K. (2019). Uden titel Diskriminering? Nej tak! I C. Holst, H. Skjeie & M. Teigen (Red.), *Europeisering av nordisk likestillingspolitikk* (s. 79–105). Gyldendal.



- Kraglund, K.O. (2016). *Nødvendig, ønskelig – eller verken eller? En analyse av norske aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser på likestillingsfeltet*. [Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo].
- Krizsan, A., Skjeie, H. & Squires, J. (Red.) (2012). *Institutionalizing Intersectionality? The Changing Nature of European Equality Regimes*. Palgrave Macmillan.
- Markussen, T. (2002). Med skeivt blikk på feministisk kritikk. I C. Holst (Red.), *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- NOU 2003: 19 (2003). Makt og demokrati. Departementenes servicesenter. [NOU 2003 nr.19 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- NOU 2012: 2 (2012). Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU. Departementenes servicesenter. [NOU 2012: 2 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- NOU 2012: 15 (2012). Politikk for likestilling. Departementenes servicesenter. [NOU 2012: 15 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)
- NOU 2019: 3 (2019). Nye sjanser – bedre læring. Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner. Departementenes servicesenter
- NOU 2019: 19 (2019). Jenterom, gutterom, mulighetsrom. Departementenes servicesenter
- NOU 2022: 21 (2022). Strafferettslig vern av den seksuelle selvbestemmelsesretten – Forslag til reform av straffeloven kapittel 26.
- NOU 2023: 5 (2023). Den store forskjellen – Om kvinners helse og betydningen av kjønn for helse
- Peterson, J. (2018). *12 Rules for Life. An Antidote to Chaos*. Allen Lane.
- Seibicke, H. (2019). Europeisering av nordisk kvinnebevegelse. I C. Holst, H. Skjeie & M. Teigen (Red.), *Europeisering av nordisk likestillingspolitikk*, (s. 79–105). Gyldendal.
- Skjeie, H. & Teigen, M. (2003). *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk*. Gyldendal Akademisk
- Skjeie, H., Holst, C. & Teigen, M. (2019). Splendid isolation? On how a non-member is affected by – and affects – EU gender equality policy. I M. Dustin, N. Ferreira & S. Millns (Red.), *Gender and queer perspectives on Brexit*. Palgrave Macmillan.
- Teigen, M. (2023). Kunnskapsoversikt over kjønnsbalanse i styre og ledelse. ISF-rapport 1: 2023. Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/3052554>
- Tenden, E.B. (2002). En ubehagelig grense: en kritikk av forslaget om regulering av seksuell trakassering i likestillingsloven. I C. Holst (Red.), *Kjønnsrettferdighet. Utfordringer for feministisk politikk*. Gyldendal Akademisk.
- Walby, S. (2009). *Globalisation and inequalities*. Sage.
- Wagner, I. & Teigen, M. (2022). Egalitarian Inequality: Gender Equality and Pattern Bargaining. *Gender, Work & Organization*, 29(2), 486–501. <https://doi.org/10.1111/gwao.12774>
- Østbakken, K.M., Reisel, L., Schöne, P., Barth, E. & Hardoy, I. (2017). *Kjønnssegregering og mobilitet i det norske arbeidsmarkedet*. Rapport 2017:9. Institutt for samfunnsforskning.
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal.