

Nødvendig, ønskelig – eller verken eller?

En analyse av norske aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser på likestillingsfeltet

Karin Oline Kraglund



Masteroppgave i statsvitenskap,

Institutt for statsvitenskap,

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2016

Antall ord: 28 289

Nødvendig, ønskelig – eller verken eller?

En analyse av norske aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser på likestillingsfeltet

Copyright Karin Oline Kraglund

2016

Nødvendig, ønskelig - eller verken eller?

En analyse av norske aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser på likestillingsfeltet

Karin Oline Kraglund

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Webergs printshop

Sammendrag

Denne oppgaven utforsker hvordan aktører som er involvert i utformingen av norsk likestillingspolitikk forholder seg til de muligheter og begrensninger som følger av Norges tilknytning til Den europeiske union. Det gjøres ved å undersøke hvordan EU har blitt brukt som en diskursiv ressurs i tre reformprosesser hvor reglene for erstatning og oppreisning ved brudd på det individuelle kjønnsdiskrimineringsforbudet har vært oppe til vurdering. Et analyseapparat inspirert av innsikter og begreper fra europeiseringslitteraturen og den diskursive institusjonalismen utarbeides i oppgavens teorikapittel, og anvendes så i analysen av sentrale dokumenter tilhørende de ulike delene av den politiske saksgangen i de tre prosessene. Gjennom analysen av ulike aktørers kognitive og normative bruk av EU – hvor det er henholdsvis nødvendigheten og ønskeligheten av en politisk løsning i lys av EU som uttrykkes i argumentasjonen – fremkommer det at EU har blitt brukt for å begrunne og støtte både endring og stillstand i likestillingslovverkets erstatningsregler.

Forord

Det er mange som fortjener takk nå som denne prosessen endelig er over. Det gjelder for det første Hege Skjeie, som i størstedelen av prosessen har vært min hovedveileder. Hege har utvist et enormt engasjement og en veldig omsorg. Hun skal ha stor takk for gode råd, tiltro, tålmodighet og ikke minst for å ha vekket min interesse for likestillingsfeltet. En neste varm takk går til Cathrine Holst, som i høst gikk fra å være biveileder til å bli hovedveileder. Cathrine har bidratt med svært nyttige, presise og kloke tilbakemeldinger, og har hjulpet meg å holde motet oppe helt til det siste. Videre må en stor takk også rettes til Mari Teigen, som helt på tampen steppet inn som biveileder. Maris tilbakemeldinger har vært innsiktsfulle og motiverende. Takk også for fine samtaler, givende arbeidsoppgaver og ikke minst for å ha inkludert meg i CORE – kjernemiljø for likestillingsforskning ved Institutt for samfunnsforskning. ISF har vært et helt strålende arbeidssted, hvor jeg attpåtil har vært så heldig å være omringet av sjukt bra folk. Takk for hyggelige lunsjer, lufteturer, skuldre å gråte på, oppløftende mailer, blomster, vin, godteri og klemmer. En ekstra takk til Stine for orging i innspurten.

Videre må en stor takk rettes til alle venner utenfor ISF, inkludert – men ikke begrenset til – de som inngår i de dels overlappende konstellasjonene Kulturell roast, Kriseklubben, Da børn book og Prateoptimalt forum. At dere er alt for mange til å nevnes ved navn, er lite annet enn et luksusproblem. Tre må likevel navngis, og det er Erle, Jo og Hanne Sofie. Takk for helt uvurderlig støtte og vennskap. Er helt satt ut av og dypt takknemlig for den omsorgen dere har vist.

Mamma, pappa og Marit fortjener også en kjempetakk for gjentatte ganger å ha trådt til når ting har stått på som verst. Takk for økonomisk, praktisk og ikke minst moralsk støtte og kjærlighet. Deres hjelp nå i innspurten har vært makeløs! En takk skal også rettes til Astrid, som gjennom sitt gode humør og vesen har bidratt på den måten hun kan.

Den siste og største takken går til Pål. Dette hadde ikke gått uten din enorme tålmodighet, støtte og godhet. Gleder meg til middag og helg med deg!

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Analytisk tilnærming og problemstilling.....	2
1.3	Et effektivt diskrimineringsvern?.....	4
1.4	Presiseringer og avgrensninger	6
1.5	Oppgavens videre gang.....	7
2	Teoretisk rammeverk.....	9
2.1	Europeisering	9
2.1.1	Forskningsfelt og konsept	9
2.1.2	<i>Misfit</i> - verken tilstrekkelig eller nødvendig?.....	11
2.2	En aktørtilnærming	12
2.2.1	Bruken av EU	13
2.3	Analytisk rammeverk.....	15
2.3.1	Kognitiv og normativ bruk av EU	16
2.3.2	Forutsetninger for den kognitive bruken av EU.....	19
2.3.3	Forutsetninger for den normative bruken av EU	21
3	Metode og forskingsdesign.....	24
3.1	Kvalitativ tekstanalyse	24
3.2	Empirisk avgrensning	25
3.3	Datagrunnlag.....	28
3.4	Metodiske refleksjoner	31
4	2002: Skjerpede erstatningsregler	33
4.1	Bakgrunn.....	33
4.2	Forberedende lovarbeid.....	35
4.2.1	Likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser.....	35
4.2.2	Forslag til endringer i likestillingsloven	36
4.3	Lovforslag	40
4.3.1	Ot.prp. nr. 77 (2000-2001).....	40
4.4	Vedtaksfasen.....	41
4.4.1	Komité- og stortingsbehandling	41
4.5	Oppsummering: bruken av EU.....	42
5	2005: Utvidede erstatningsregler og et nytt håndhevingsapparat	44
5.1	Bakgrunn.....	44
5.2	Forberedende lovarbeid.....	46
5.2.1	NOU 2002: 12 - Rettslig vern mot etnisk diskriminering.....	46
5.2.2	Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe.....	49
5.2.3	Forslag til endringer i likestillingsloven	51
5.3	Lovforslag	54
5.3.1	Ot.prp. nr. 34 (2004-2005).....	54
5.3.2	Ot.prp. nr. 35 (2004-2005).....	55
5.4	Vedtaksfasen.....	56
5.4.1	Komité- og stortingsbehandling av Ot. prp. nr. 34	56
5.4.2	Komité- og stortingsbehandling av Ot.prp. nr. 35	57

5.5	Oppsummering: bruken av EU.....	58
6	2013: Ny likestillingslov, gamle virkemidler.....	60
6.1	Bakgrunn.....	60
6.2	Forberedende lovarbeid.....	61
6.2.1	NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern.....	61
6.2.2	NOU 2011: 18 Struktur for likestilling.....	64
6.3	Lovforslag	67
6.3.1	Prop. 88 L (2012–2013)	67
6.4	Vedtaksfasen.....	69
6.4.1	Komité- og stortingsbehandling	69
6.5	Oppsummering: bruken av EU.....	70
7	Diskusjon.....	72
7.1	Kognitiv positiv bruk av EU	72
7.2	Kognitiv negativ bruk av EU	75
7.3	Normativ positiv bruk av EU.....	76
7.4	Normativ negativ bruk av EU.....	77
7.5	Hvem bruker (ikke) EU – og hvorfor?	79
8	Avslutning	81
8.1	Oppsummering.....	81
8.2	Bruken av EU: hva er den godt for?	82
8.3	Videre forskning	84
8.4	Et effektivt diskrimineringsvern på trappene?.....	85
	Litteraturliste.....	86
	Vedlegg/ Appendiks	100

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Retten til ikke å bli diskriminert på grunn av kjønn har siden Romtraktatens inngåelse i 1957 vært et sentralt prinsipp i det europeiske integrasjonsprosjektet. Det som i utgangspunktet var en enkeltbestemmelse om retten til lik lønn for likt arbeid uavhengig av kjønn, har siden utviklet seg til å bli en omfattende likestillingspolitikk, med traktater, direktiver, rettspraksis, beslutninger, retningslinjer, erfaringsutveksling og handlingsplaner som legger føringer for hvordan likestilling forstås og reguleres på medlemsstatsnivå (Jacquot, 2015; Kantola, 2010; Lombardo og Forest, 2011). Gjennom EØS-avtalen er også ikke-medlemslandet Norge forpliktet av EUs bindende rettsakter på kjønnslikestillingsfeltet. Overnasjonale styringsimpulser legger med det viktige rammer for utviklingen av det som tradisjonelt har vært et utpreget nasjonalt retts- og politikkområde (Skjeie, 2003).

Denne oppgaven retter søkelyset mot konsekvensene av dette endrede handlingsrommet, ved å undersøke hvordan aktører som er involvert i utformingen av norsk likestillingspolitikk forholder seg til begrensninger og muligheter som følger av tilknytningen til Den europeiske union. For selv om tilstedeværelsen av en felleseuropeisk politikk for likestilling legger begrensninger på norske myndigheters mulighet for uavhengig politikkutvikling, kan også europeiske regler, normer og diskurser utgjøre betydningsfulle ressurser til bruk i hjemlige politikkutformingsprosesser (Graziano, Jacquot og Palier, 2011c; Jacquot og Woll, 2003; Thatcher, 2004; Woll og Jacquot, 2010). Henvisninger til rettigheter, praksiser eller ideer med europeisk opphav kan være virkningsfulle ansvarliggjørings- og legitimeringsstrategier (Skjeie, 2003), og argumenter vedrørende nødvendigheten eller ønskeligheten av tilpasning til europeiske standarder eller omstendigheter vil kunne begrunne endring eller stillstand som ellers vanskelig ville latt seg gjennomføre (Kallestrup, 2002). Det åpner for at nasjonale politiske aktører kan *bruke* EU i et forsøk på å realisere sine nasjonale politiske målsettinger (Jacquot og Woll, 2003). Hvorvidt og hvordan de gjør dette, er tema for denne oppgaven.

1.2 Analytisk tilnærming og problemstilling

Forsøk på å forstå og forklare hvordan og i hvilken grad EU påvirker strukturer og politikk i land som er tilknyttet det europeiske integrasjonsprosjektet, har resultert i en etter hvert rikholdig forskningslitteratur – hvor ulike teoretiske perspektiver og metodiske tilnærminger har blitt anvendt for å kaste lys over EUs hjemlige betydning (Exadaktylos og Radaelli, 2012). Denne oppgaven henter inspirasjon fra aktør- og diskursorienterte tilnærminger til studiet av *europæisering*, og argumenterer for at en fruktbar måte å forstå EUs innvirkning på nasjonal politikktutforming, er å undersøke hvordan nasjonale aktører bruker EU strategisk for å styrke egen posisjon i hjemlige politiske prosesser (Jacquot og Woll, 2003). Mer konkret vil søkelyset rettes mot aktørenes argumentasjon, og mot hvorvidt og hvordan de nyttiggjør seg av europeiske ressurser for å underbygge og begrunne politiske løsninger og standpunkt.

Oppgavens empiriske nedslagsfelt er reformprosesser hvor endringer i reglene for *erstatning* og *oppreisning* ved brudd på det individuelle kjønnsdiskrimineringsforbudet har vært på agendaen. Erstatning og oppreisning er sivilrettslige sanksjoner, som pålegger den som urettmessig har forskjellsbehandlet å kompensere diskrimineringsofferet økonomisk for det tap eller den krenkelse som diskrimineringen har medført (Hedlund, 2008).¹ I tillegg til å ha en gjenopprettende funksjon for diskrimineringsofferet, har økonomiske sanksjoner til formål å virke avskrekkende – overfor den som har begått overtredelsen, men også overfor andre som potensielt vil kunne komme til å diskriminere i fremtiden (Wladasch, 2015: 4-5). Sanksjoner skal derfor bidra til å forebygge diskriminerende atferd, og er med det et kjernesporsmål med hensyn til det individuelle diskrimineringsforbudets faktiske gjennomslagskraft (Skjeie, 2015: 220).

Reaksjoner ved diskrimineringsbrudd er videre et regelområde som forstås som å være av vesensbetydning for å sikre den effektive gjennomføringen av det EU-rettslige forbudet mot kjønnsdiskriminering (Iordache og Ionescu, 2014). EU-domstolen har derfor slått fast at ulovlig forskjellsbehandling skal møtes med

¹ Mens *erstatning* er kompensasjon for økonomisk tap, eksempelvis som følge av kjønnsdiskriminering i lønnsfastsettelse, ansettelser eller forfremmelser, er *oppreisning* godtgjørelse for ikke-økonomisk skade. Der erstatning har til hensikt å kompensere for konstaterbart tap, er oppreisning ment å være et plaster på såret for den krenkelse som ulovlig forskjellsbehandling innebærer (Hedlund 2008: 349)

effektive, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner. Det er imidlertid også et felt hvor det nasjonale handlings- og fortolkningsrommet i utgangspunktet er betydelig. Ettersom det innenfor EU- og EØS-retten råder et prinsipp om *nasjonal prosessuell autonomi*², er det opp til medlemsstatene selv å velge hvordan og av hvem brudd på kjønnsdiskrimineringsforbudet skal sanksjoneres (Wladasch, 2015). Reglene for sanksjonering av diskrimineringsbrudd fremstår som et egnet felt for å undersøke hvordan EU anvendes som en diskursiv ressurs av nasjonale aktører i hjemlige politikkutformingsprosesser, da handlings- og fortolkningsrommet forbundet med de foreliggende føringene muliggjør ulike og konkurrerende forståelser av hva EU-rettens krav til et effektivt diskrimineringsvern innebærer. Oppgavens problemstilling er med det den følgende:

Hvordan har nasjonale aktører brukt EU som en diskursiv ressurs i reformprosesser av erstatnings- og oppreisningsreglene i det norske likestillingsregelverket?

For å besvare problemstillingen, vil det først utarbeides et analyseapparat som muliggjør å kartlegge og kategorisere nasjonale aktørers *diskursive* bruk av EU i nasjonale politikkutformingsprosesser. Med bakgrunn i innsikter og begreper fra europeiseringslitteraturen og den diskursive institusjonalismen, vil det sondres mellom fire ulike former for diskursiv bruk av EU: den *kognitive positive*, den *kognitive negative*, den *normative positive* og den *normative negative*. De kognitive formene spiller på nødvendigheten av en politisk handling i lys av EU, mens de normative knytter hen til ønskelighet. Skillet mellom det positive og det negative henspiller på hvorvidt en tilpasning til det europeiske fremstilles som ønskelig/nødvendig eller ei. Dette analyseapparatet vil deretter anvendes for å undersøke nasjonale aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser hvor likestillingsregelverkets erstatningsrelevante bestemmelser har vært oppe til vurdering. Prosessene som i den sammenheng analyseres, er det som endte i endringer i det norske likestillingslovverket i 2002, 2005

² Prinsippet innebærer at det er et nasjonalt anliggende å fastsette hvordan EU-rettslige plikter og rettigheter skal kunne gjøres gjeldende på nasjonalt nivå (Fredriksen, 2011: 60).

og 2013.³ Sentrale dokumenter fra den politiske saksgangen i disse prosessene vil utgjøre det empiriske materialet.

Forskningsopplegget er først og fremst kartleggende og eksplorerende, da det ikke legges opp til å forklare prosessutfall eller aktørenes handlemåter. En slik tilnærming, hvor nasjonale aktørers diskursive bruk av EU er det som gjøres til gjenstand for analyse, vil imidlertid kunne gi viktig innsikt i hvorvidt og hvordan aktører som er involvert i utformingen av norsk likestillingspolitikk tilpasser sine strategier til en endret politikktutformingskontekst. I et land hvor likestillingsutvikling og -politikk gjerne anses som en omdømmefaktor og en eksportvare, vil slike endrede dynamikker være særlig interessante å utforske (Danielsen, Larsen og Owsen, 2013). Analysen vil dessuten kunne fungere som et empirisk innspill til debatten rundt de demokratiske implikasjonene av den norske EU-tilknytningen, slik den særlig kom til uttrykk i den norske Makt- og demokratiutredningens sluttrapport (NOU 2003: 19) og særuttalelser (Skjeie, 2003). Mens flertallet i maktutredningens forskergruppe konkluderte med rettsliggjøring, internasjonalisering og europeisering innebar en politikkens retrett og en tilbakegang for det norske folkestyret, fremhevet mindretallet hvordan internasjonal rettighetspolitikk, gjennom å bidra til utvidelser av demokratisk ansvar og praksis, kunne skape nye muligheter for individuell og kollektiv bemektigelse (Skjeie, 2003). Ved å belyse hvorvidt og hvordan aktører som deltar i utformingen av norsk likestillingspolitikk tar disse mulighetene i bruk, vil denne oppgaven kunne bidra med forskningsbasert kunnskap om hvordan europeiseringsprosesser bidrar til å endre vilkårene for å bedrive likestillingspolitikk (NOU 2012: 15: kapittel 17.3.3.1).

1.3 Et effektivt diskrimineringsvern?

Retten til rettsbeskyttelse og effektive rettsmidler er en vesentlig del av det EU-rettslige diskrimineringsforbudet, nedfelt i EUs charter for grunnleggende rettigheter, i flere av likestillingsdirektivene, og stadfestet gjennom EU-domstolens rettspraksis (Iordache og Ionescu, 2014). Medlemsstatene er blant annet forpliktet til å påse at

³ Det omfatter i vår sammenheng endringer i Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven) og tilblivelsen av lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).

enhver som mener seg utsatt for diskriminering skal kunne bringe sin sak inn for domstolene eller forliksorganer (PwC, 2016: 43), og til å sørge for at sanksjoner ved diskrimineringsbrudd er effektive, står i et rimelig forhold til overtredelsen og er egnet til å ha en preventiv og avskrekkende virkning (Wladasch, 2015). Men hvordan tilgangen til rett best skal sikres, av hvem diskrimineringslovverket skal håndheves, og hva effektive, proporsjonale og preventive sanksjoner mer konkret innebærer, er opp til medlemsstatene selv å avgjøre (Wladasch, 2015). Med forskjellige rettskulturer (Ahtela, 2005), og ulike tradisjoner og forståelser knyttet til likestilling mellom kjønnene (Lombardo, Meier og Verloo, 2009), er variasjonene i de europeiske håndhevings- og sanksjonsregimene derfor betydelige (Iordache og Ionescu, 2014).

Håndhevingen av det norske kjønnsdiskrimineringslovverket har siden likestillingslovens tilblivelse i 1978 vært lagt til et eget lavterskelapparat, bestående av et ombud med uttalerett og en klageinstans med vedtakskompetanse. Per i dag utgjøres dette av Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN) – hvortil enkeltpersoner som anser seg for å være utsatt for ulovlig forskjellsbehandling kan henvende seg og få sin sak behandlet på en enkel, rask og rimelig måte (Ot.prp. nr. 34 (2004-2005)). Ombudets virkemidler ved konstatert diskrimineringsbrudd begrenser seg til uttalelser og hastevedtak, mens nemnda kan fatte vedtak om stansing, retting eller andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskrimineringen opphører eller ikke gjentas. Dersom skadevolder ikke retter seg etter disse påleggene, har nemnda også kompetanse til å fatte vedtak om tvangsmulkt⁴.

Økonomisk kompensasjon i form av erstatning eller oppreisning, har siden endringen i likestillingsloven i 2002 kunnet tildeles offer for arbeidslivsrelatert kjønnsdiskriminering, uten hensyn til skadevolders skyld. Et slikt *objektivt erstatningsansvar* innebærer at arbeidsgiver – eller noen som har handlet på dennes vegne – kan bli pålagt å kompensere den diskriminerte, uavhengig av om han eller hun er å bebreide for den diskriminerende handlingen. Dette til forskjell fra alminnelige erstatningsregler, hvor det stilles krav til at skadevolder har handlet

⁴ Tvangsmulkt er «en løpende økonomisk sanksjon som retter seg mot den som ikke etterlever et pålegg» (Hedlund 2008: 344). Den skiller seg fra økonomiske sanksjoner, ved at formålet ikke er straffende, men snarere å tvinge frem gjenoppretting av lovlig tilstand (NOU 2003: 15: kapittel 11.4.2)

uaktsomt eller med forsett. Det er imidlertid bare de alminnelige domstolene som har myndighet til å pålegge skadevolder en slik sanksjon (Likestillingsloven, 2013: § 26 d). Selv om både ombud og nemnd kan ha konstatert brudd på diskrimineringsforbudet, må altså saken tas til det ordinære rettsapparatet om man skal kunne bli tilkjent økonomisk kompensasjon for det tap eller den krenkelse diskriminering har forårsaket.

Å fremme sak for de alminnelige domstolene er imidlertid forbundet med betydelig økonomisk risiko, og mangelen på fri rettshjelp i diskrimineringsaker, kombinert med høye advokatkostnader og risikoen for å måtte betale motpartens saksomkostninger ved tap, gjør at terskelen for å bringe saker inn for de ordinære domstolene kan oppleves som svært høy (Skjeie, 2015). At terskelen forbundet med domstolsbehandling er høy, gjenspeiles også i det lave antall saker vedrørende diskriminering som har kommet for retten. Mellom 1978 og 2009 ble totalt 55 diskrimineringsaker behandlet av domstolene (NOU 2011: 18: kap. 10), mens LDO, til sammenligning, behandlet 1962 klagesaker i løpet av perioden 2007–2015 (LDO, 2016).⁵ I praksis behandles dermed det overveldende flertallet av norske diskrimineringsaker av et håndhevingsapparat med svake sanksjonsmuligheter (PwC, 2016: 89). Det har fått flere til å stille spørsmål ved hvorvidt det norske håndhevingsregimet – som i praksis medfører at det sjelden svir å diskriminere – er egnet til å oppfylle EU-rettens krav til effektiv og preventiv sanksjonering av ulovlig forskjellsbehandling (Aune, 2015; Hellum og Hernes, 2013; Skjeie, 2015; Øiestad, 2013). I hvilken grad dette også har kommet til uttrykk i politiske prosesser hvor erstatningsreglene har vært oppe til vurdering, er således interessant å belyse.

1.4 Presiseringer og avgrensninger

Analysen av nasjonale aktørers diskursive bruk av EU, vil altså struktureres rundt prosessene som endte i endringer i kjønnslikestillingslovverket i 2002, 2005 og 2013. Prosessene berørte erstatningsrelevante⁶ spørsmål, både hva gjelder *erstatningsansvar*

⁵ Tallene er selvsagt ikke fullt ut sammenlignbare, da de dekker ulike tidsperioder. De illustrerer likevel det omfattende gapet som eksisterer mellom antall saker som behandles i lavterskelen og i domstolene.

⁶ Merk at bruken av ordet erstatning i denne sammenheng er ment å gjelde både erstatning og oppreisning. Oppreisning er, som allerede nevnt, erstatning for ikke-økonomisk skade.

og *erstatningsmyndighet*. Erstatningsansvarsreglene dreier seg om vilkårene for å kunne tildeles erstatning og/eller oppreisning, mens reglene for erstatningsmyndighet omhandler hvilke organer som har myndighet til å fastsette slik økonomisk kompensasjon. Begge er av betydning for hvor lett eller vanskelig det er å få ivaretatt retten til ikke å bli diskriminert.

Gjennom kvalitativ tekstanalyse undersøkes hvordan EU-dimensjonen kommer til uttrykk i de ulike fasene av disse lovutformingsprosessene: fra forberedende lovarbeid, til lovforslag, og endelig debatt og vedtakelse i Stortinget. Offentlige dokumenter, i form av lovutredninger, høringsforslag, høringsvar, lovforslag, komitéinnstillinger og stortingsdebatter, utgjør hoveddelen av det empiriske datamaterialet. Innspill fra en rekke aktører, slik som eksperter, likestillingsbyråkrater, sivilsamfunnsaktører, offentlige instanser og stortingspolitikere inngår i dermed i analysen.

Selv om det er kjønnslikestillingsregelverket som er omdreiningspunktet for denne oppgaven, vil analysen også omfatte forarbeider som ikke primært berører likestilling mellom kjønnene. Norsk likestillingspolitikk har i løpet av perioden som her undersøkes beveget seg i en mer *flerdimensjonal* retning, hvor enkeltdiskrimineringsgrunnlag ikke bare ses isolert, men også i sammenheng (Bråten og Thun, 2013; Reisel, 2013). I den sammenheng har det blitt gjennomført endringer med den hensikt å fremme et mer enhetlig og harmonisert likestillings- og ikke-diskrimineringslovverk. Dermed har også utredninger og innspill til disse ligget til grunn for endringer som har blitt foretatt i kjønnslikestillingsregelverket.

1.5 Oppgavens videre gang

I oppgavens neste kapittel skisseres det analytiske rammeverket som skal anvendes i analysen av nasjonale aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser av erstatnings- og oppreisningsreglene i det norske likestillingsregelverket. Rammeverket henter inspirasjon fra de mer aktør- og diskursorienterte tilnærmingene til studiet av EUs hjemlige betydning, og en redegjørelse for hvordan disse skiller seg fra de tradisjonelle etterlevelsesorienterte perspektivene på europeisering, vil derfor først gis. Analyseapparatet som skal anvendes i den empiriske analysen vil deretter utbroderes, før noen enkle forutsetninger og forventninger til de ulike kategoriene

presenteres. Kapittel 3 er viet betraktninger rundt oppgavens metodiske tilnærming, forskningsdesign og datamateriale. I kapitlene 4, 5 og 6, anvendes analyseapparatet for å undersøke nasjonale aktørers diskursive bruk av EU i tre reformprosesser på erstatningsfeltet. Hovedtendenser fra disse analysene diskuteres deretter i oppgavens kapittel 7. Til slutt følger et avsluttende kapittel 8, hvor oppgavens tilnærming og funn oppsummeres og mulige implikasjoner drøftes.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet utvikles et analytisk rammeverk som skal anvendes i analysen av nasjonale aktørers diskursive bruk av EU i politikkutformingsprosesser på likestillingsfeltet. Innsikter fra europeiseringslitteraturen vil i den sammenheng stå sentralt, og en første del av kapitlet vies derfor den konseptuelle, teoretiske og metodologiske debatten som har preget denne litteraturen. Diskusjonen omhandler særlig problemene beheftet med forklaringer som anlegger et ensidig ovenfra-og-ned-perspektiv på europeiseringsprosesser, og fremhever med det nødvendigheten av å legge et bredere perspektiv til grunn for å forstå de nasjonale konsekvensene av det europeiske integrasjonsprosjektet.

Kapitlet introduserer deretter en mer aktørorientert tilnærming til studiet av europeisering, hvor nasjonale politiske aktørers bruk av europeiske ressurser i hjemlige politiske prosesser er det som er omdreiningspunkt. Med inspirasjon fra denne tilnærmingen, utformes et analyseskjema som vil anvendes for å kartlegge hvordan nasjonale aktører har brukt EU som en diskursiv ressurs i hjemlige politikkutformingsprosesser. Noen enkle forutsetninger som kan ventes å være forbundet med de ulike formene for bruk av EU, skisseres til slutt.

2.1 Europeisering

2.1.1 Forskningsfelt og konsept

Studiet av *europeisering* retter søkelyset mot de nasjonale konsekvensene av det europeiske integrasjonsprosjektet, og undersøker hvordan EU på ulikt vis og med ulikt resultat påvirker politiske prosesser, strukturer og utfall i medlemslandene og i stater som på annet vis er tilknyttet unionen (Börzel og Risse, 2003: 57). I motsetning til klassiske integrasjonsteorier og perspektiver på EU som politisk system, som i en søken etter å forklare utfallet av integrasjonsprosessene behandler europeisk integrasjon som «avhengig variabel», søker europeiseringslitteraturen å belyse og forklare hvordan og i hvilken grad utfallet av integrasjonsprosessene virker inn på nasjonale forhold og politikk i medlemslandene (Radaelli, 2004). Europeiseringsfeltet, som vokste frem først på 1990-tallet, representerer i så måte et perspektivskifte i

studiet av europeisk integrasjon; fra fokus på hvordan nasjonale forhold påvirker utfallet av overnasjonal institusjonsbygging og politikktutforming, til betydningen av europeiske strukturer og politikk for nasjonale forhold (Knill og Lehmkuhl, 1999: 1).

Europeiseringsbegrepet har, i likhet med begreper som globalisering og internasjonalisering, blitt brukt for å beskrive en rekke fenomener og endringsprosesser (Featherstone, 2003; Olsen, 2002). Den mest utbredte forståelsen av begrepet – og den som også ligger til grunn for denne studien – betrakter europeisering som en prosess hvor tilknytning til Den europeiske union får betydning for nasjonale politiske og samfunnsmessige forhold. Mer spesifikt kan europeisering forstås som:

processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, identities, political structures and public policies (Radaelli, 2004: 3, parentes i original)

Definisjonen understreker at europeisering er mer enn bare respons på EU-krav gjennom implementering av ferdig utformede direktiver, traktater og forordninger i nasjonal lovgivning (Radaelli og Pasquier, 2006: 7). Også uformelle prosedyrer, regler, paradigmer, ideer og normer med rot i ulike EU-prosesser kan få betydning for nasjonale institusjoner, strukturer og politikk. EUs innvirkning på innenrikspolitiske forhold kan således være mangeartet, ved å ha sitt utspring i ulike aspekter ved den europeiske integrasjonsprosessen, og ved å materialisere seg i ulike deler av nasjonal politikk og strukturer. Diskurser, identiteter, institusjoner, politiske og administrative strukturer og dynamikker, så vel som lover, regler og politikkenes innhold vil kunne merke virkninger av europeisk politikktutforming og samarbeid (Börzel og Risse, 2006; Jacquot, 2008: 6). Det er således når EU blir en kognitiv og normativ referanseramme, som virker styrende på aktørers handlinger og deres forståelser, at man kan snakke om europeisering (Radaelli, 2004: 10; se også Radaelli, 2012: 1)

2.1.2 *Misfit* – verken tilstrekkelig eller nødvendig?

Hvordan undersøker man så fenomenet europeisering? Tidlige forklaringer på EUs nasjonale betydning var i hovedsak implementerings- og etterlevelsessentrerte, og postulerte at det var graden av overensstemmelse mellom europeiske føringer og nasjonal politikk som var bestemmende for hvordan europeiske føringer ble møtt på medlemsstatsnivå. Mens implementering ble antatt å være en enkel sak for medlemsstater hvis politikk samsvarte med innholdet i de europeiske rettsaktene, ville medlemsstater med en politikk som skilte seg fra den felles-europeiske, ha vanskeligere for å sikre korrekt og tidsnok etterlevelse (Duina, 1997). Denne forholdsvis enkle antakelsen, som innenfor litteraturen gjerne omtales som *goodness-of-fit*-tesen, viste seg imidlertid raskt å ha begrenset forklaringskraft, da empiriske studier viste at implementeringsprestasjon bare i et fåtalls tilfeller kunne forutses på bakgrunn av samsvarsnivået mellom EU-politikk og nasjonal politikk (Falkner m. fl., 2005; Haverland, 1999; Knill og Lehmkuhl, 1999; Mastenbroek og Kaeding, 2006).

Antakelsen har like fullt ligget til grunn for videre teoriutvikling på feltet, med en *misfit* eller inkongruens mellom europeiske føringer og hjemlig politikk som en antatt *nødvendig* forutsetning for at EU-relatert endring skal kunne inntreffe (Börzel, 2003; Börzel og Risse, 2003; Cowles, Caporaso og Risse, 2001). Forklaringer med utgangspunkt i *misfit*-tesen antar at manglende samsvar mellom de to nivåene vil utløse et *tilpasningspress*, som, avhengig av hvordan dette presset møtes nasjonalt, vil føre til enten endring eller stillstand. I tilfeller hvor nasjonale strukturer og politikk derimot samsvarer godt med det europeiske – og tilpasning således ikke er *nødvendig* for å sikre tilstrekkelig etterlevelse – er endring ingen forventet respons på tilstedeværelsen av en felleseuropeisk politikk (Börzel og Risse, 2003: 60-61; Woll og Jacquot, 2004: 6).

Selv om nasjonale faktorer utover samsvarsnivået etter hvert har blitt viet mer plass i forklaringsmodeller av overnevnte type, har ikke kritikken mot forklaringer med *misfit* som utgangspunkt uteblitt (Jacquot og Woll, 2003; Lombardo og Forest, 2011; Mastenbroek og Kaeding, 2006; Radaelli, 2003; 2004; Thatcher, 2004). Foruten den opprinnelige kritikken av samsvarstesens utilstrekkelige forklaringskraft, har det også blitt påpekt at inkongruens heller ikke bør anses som en *nødvendig* forutsetning for EU skal forårsake endringer på medlemsstatsnivå. Selv i tilfeller av tilsynelatende perfekt

samsvar mellom europeisk og nasjonal politikk, har EU vist seg å være kilde til igangsettelsen av nasjonale reformprosesser (se for eksempel Héritier m. fl., 2001: kapittel 4; Kallestrup, 2002). I forlengelse av dette, har det også blitt innvendt at forklaringer med misfit som utgangspunkt ikke evner å ta høyde for betydningen av EUs mindre foreskrivende politikk, hvor tilpasningspresset ovenfra enten er svakt eller fraværende (Knill og Lehmkuhl, 2002; Radaelli, 2003). Som påpekt av Radaelli: «[T]he 'goodness of fit' does not tell the full story of Europeanization. It is a special case (not a general explanation)» (Radaelli, 2003: 46, parentes i original).

Kritikken har videre omhandlet slike ovenfra-og-ned-modellers tendens til å overvurdere eller forhåndsdomme betydningen av EU (Lynggaard, 2011; Radaelli, 2004; Radaelli og Pasquier, 2006; Vink og Graziano, 2007). Når utgangspunktet er tilpasningspress generert av en variabel på EU-nivå, har EU-føringer lett for å bli «årsaker på leting etter en virkning» (Goetz, 2000). Flere har i den sammenheng tatt til orde for forskningsdesign som har det nasjonale nivået både som start- og sluttspunkt for analyse (Lynggaard, 2011; Radaelli, 2003; 2004; Radaelli og Pasquier, 2006; Vink og Graziano, 2007). Slike nedenfra-og-opp⁷ eller «domestic-domestic»-design tar utgangspunkt i «aktører, problemer, ressurser, politikktutformingsstiler og diskurser på nasjonalt nivå ... [og] undersøker hvorvidt, når og hvordan EU bidrar til å endre komponentene i disse interaksjonssystemene» (Radaelli og Pasquier, 2007: 41, min oversettelse). Ved å forstå europeiske impulser som én av flere faktorer som spiller inn i nasjonale politiske prosesser, snarere enn den eneste antatte årsaken, minimerer man dermed risikoen for å overvurdere betydningen av EU.

2.2 En aktørtilnærming

Diskusjonen over antyder at det er teoretiske så vel som metodologiske grunner til å betrakte europeisering som noe mer enn en lineær ovenfra-og-ned-prosess, hvor tilpasning til og konvergens med EU-definerte regler og normer forstås som

⁷ Nedenfra-og-opp-forskningsdesign må ikke forveksles med det som innenfor litteraturen har blitt omtalt som nedenfra-og-opp-europeisering. Börzel (2002) er blant dem som har tatt til orde for at europeisering må forstås som en to-veis-prosess, hvor nasjonale aktører søker å «laste opp» sin foretrukne politikk til EU-nivå, for å redusere kostnadene som følger av senere å måtte "laste ned" EU-politikk. Andre (se f.eks. Radaelli 2003) påpeker at disse to prosessene av analytiske hensyn bør skilles fra hverandre.

henholdsvis virkning og årsak. Som et motsvar til de etterlevelseshfokuserte studiene av EUs hjemlige betydning, har det vokst frem en mer aktør- og diskursorientert retning innenfor europeiseringslitteraturen – hvor europeisering forstås som en kompleks og interaktiv prosess der EU-føringer debatteres, oversettes, tolkes og brukes av aktører med forskjellige agendaer og posisjoner i det nasjonale politiske spill (Krizsan og Popa, 2012: 49). Snarere enn å vektlegge tidsnok og korrekt gjennomføring av EU-forpliktelse, rettes søkelyset mot nasjonale aktører og deres møte med europeiske impulser, og mot hvorvidt og hvordan de tilpasser, tolker og bruker de muligheter og begrensninger som følger av EU-tilknytningen (Graziano, Jacquot og Palier, 2011a; Lombardo og Forest, 2011; Woll og Jacquot, 2010)

Et særlig betydningsfullt bidrag til denne retningen, er Sophie Jacquot og Cornelia Woll sin *bruken av EU-tilnærming*⁸ (Jacquot og Woll, 2003; Woll og Jacquot, 2004; 2010: , se også Graziano, Jacquot og Palier, 2011a). Som en motvekt til de ovenfor omtalte ovenfra-og-ned-perspektivene på europeisering, som, med deres ord, tenderer til å redusere aktørene til «mellomliggende variabler», søker forfatterne å rette analytisk oppmerksomhet mot aktørenes rolle i europeiseringsprosesser. Det gjøres ved å utforske hvorvidt, når og hvordan nasjonale aktører griper muligheter og jobber rundt begrensninger som følger av tilknytning til Den europeiske union for å oppnå sine nasjonale målsettinger (Woll og Jacquot, 2010: 115-16). Deres perspektiv på europeisering har inspirert denne oppgavens analytiske tilnærming, og vil derfor gjøres rede for i avsnittet som følger.

2.2.1 Bruken av EU

Utgangspunktet for Woll og Jacquots bruken av EU-tilnærming, er at europeiske muligheter og begrensninger er å betrakte som politiske ressurser. Disse ressursene – det være seg normer, ideer, regler, institusjoner, praksiser eller diskurser med europeisk opphav eller tilknytning – får imidlertid ingen effekt uten at nasjonale aktører tar dem aktivt i bruk. Først gjennom aktørenes omforming av disse ressursene til politiske praksiser og handlinger, kan den europeiske integrasjonsprosessen få effekt på medlemsstatsnivå (Jacquot og Woll, 2003: 6). Bruken av EU viser altså til «the

⁸ På engelsk *usages of Europe*

mediation done by an actor to transform a material or immaterial resource provided by the European institutions into a political action» (Jacquot og Woll, 2003: 6).

Motivasjonene bak det å ta europeiske ressurser i bruk kan være flere. Det kan eksempelvis dreie seg om det Jacquot og Woll omtaler som *posisjonering*, hvor nasjonale aktører gjør bruk av EU i et forsøk på å skaffe seg en mer fordelaktig stilling i det politiske spillet. Ved å signalisere hensyntaking til og opptatthet av internasjonale føringer og forpliktelser, kan henvisninger til EU eksempelvis være ment å styrke aktørenes legitimitet og autoritet på det relevante saksfeltet. Bruken av EU kan også være motivert av et ønske om *påvirkning*, ved at europeiske ressurser tas i bruk med den hensikt å øve innflytelse over innholdet i eller retningen på den politikken som er under utarbeidelse. For beslutningstakeres vedkommende kan bruken av EU også knytte opp mot ønsket om å samle støtte rundt en allerede fattet politisk beslutning. Denne siste motivasjonen omtaler Jacquot og Woll som *rettferdiggjøring*, og har i følge forfatterne de bredere opinionen som mottaker (Woll og Jacquot, 2010: 117).

Bruken av EU forstås altså som en strategisk og villet handling, utført med den *hensikt* å oppnå et på forhånd mer eller mindre spesifisert mål. Motivasjoner eller intensjoner bak å anvende europeiske ressurser må imidlertid ikke forveksles med konsekvensene av denne bruken (Jacquot og Woll, 2003: 9). For selv om aktørene forstås som å være instrumentelle og intensjonelle i sin atferd, ved å vurdere hvilke handlinger som gir de beste utsiktene for å oppnå det de har satt seg fore, innehar de ikke perfekt informasjon om alle mulig handlingsalternativer og -konsekvenser. Aktørenes mål, interesser, identiteter og preferanser er dessuten, i følge Jacquot og Woll, formet av den institusjonelle konteksten de opererer innenfor. De er således endogene og sosialt konstruerte snarere enn forhåndsgitte og uforanderlige (Jacquot og Woll, 2003: 6). Bruken av EU innebærer med det «[t]he political work of actors within a normative system imposing its constraints» (Graziano, Jacquot og Palier, 2011c: 13).

En slik tilnærming, som Woll og Jacquot selv omtaler som et «sosiologisk perspektiv på rasjonell handling» (Woll og Jacquot, 2010: 121), samsvarer med det synet på forholdet mellom struktur og agens som forfektes innenfor de mer idéorienterte nyinstitusjonelle perspektiver (se for eksempel Carstensen, 2011; Hay, 2006; Jabko, 2006; Schmidt, 2008; 2010; 2011). Sentralt er hvordan aktører, til tross for

å forstå og handle med utgangspunkt i den meningskonteksten de befinner seg i, er i stand til å stille seg på utsiden av denne konteksten, og dermed kommunisere, debattere og overveie hvorvidt (og hvordan) institusjoner og politikk skal opprettholdes eller endres (Schmidt, 2008: 314; 2012: 7-9). Ut fra en slik forståelse vil altså institusjoner strukturere, men ikke fullt avgjøre ut aktørenes handlinger (Jacquot og Woll, 2003: 3). Det etterlater rom for kreativitet – blant annet når det gjelder bruken av europeiske ressurser (Jacquot, 2008)

Jacquot og Woll (2003; Woll og Jacquot 2010) skisserer videre tre ulike former for bruk av EU: en kognitiv, en strategisk og en legitimerende bruk. Den *kognitive* bruken av EU knytter hen til fortolkning og overtalelse, og dreier seg i følge Woll og Jacquot om å ta i bruk europeiske ideer, ekspertise og tolkningsrammer for å overbevise andre om egne problemforståelser og -løsninger. Denne formen for bruk av EU knyttes gjerne til de tidlige stadiene i politikktutformingsprosesser, når problemer identifiseres og defineres. *Strategisk* bruk av EU viser til det å benytte seg av europeiske ressurser med den hensikt å forfølge et spesifikt og klart definert mål, og er i følge Woll og Jacquot særlig fremtredende i og i forkant av beslutningstakingsfasen av en politisk prosess, når mulige handlingsalternativer er tydeligere fastsatt. Den *legitimerende* bruken av EU, er i følge forfatterne en blanding av kognitiv og strategisk bruk, hvor referanser til europeiske føringer og forpliktelser er ment å legitimere og rettferdiggjøre allerede fattede politiske beslutninger på nasjonalt nivå.

2.3 Analytisk rammeverk

Hver av de overnevnte formene for bruk av EU forbindes med ulike ressurser, ulike stadier i politiske prosesser og ulike motivasjoner for å anvende EU på nasjonalt nivå. Av hensyn til denne oppgavens omfang og metodiske tilnærming, som vil gjøres nærmere rede for i neste kapittel, er det imidlertid kun den bruken av EU som kan observeres i aktørens argumentasjon som her vil gjøres til gjenstand for analyse. Det har derfor blitt vurdert som hensiktsmessig å utvikle et eget analyseapparat, som kan anvendes for å kartlegge hvordan norske aktører har brukt EU som en *diskursiv ressurs* i reformprosesser vedrørende reglene for erstatning og oppreisning ved diskrimineringsbrudd. Selv om inndelingen og innholdet er en annen enn i Jacquot og

Woll sin typologi, ligger likevel de samme antakelsene om aktører, strukturer og handling til grunn. Den diskursive bruken av EU er fremdeles en villet handling, foretatt av strategiske aktører underlagt – men ikke prisgitt – normative strukturer.

Med inspirasjon fra Vivien Schmidt (2002a; 2008; 2010) sitt skille mellom kognitive og normative argumenter, vil det i analyseskjemaet sondres mellom en *kognitiv* og en *normativ bruk* av EU, hvor det er henholdsvis *nødvendigheten* og *ønskeligheten* av en politisk løsning i lys av EU som kan fremkomme i aktørenes argumentasjon. Videre vil det innenfor hver av disse kategoriene skjelnes mellom en *positiv* og en *negativ* variant, ut fra hvorvidt tilpasning til det europeiske fremstilles som nødvendig/ønskelig eller ei. Til hver av argumenttypene vil det så skisseres noen enkle forventninger, som i oppgavens diskusjonskapittel vil benyttes for å drøfte hovedtendenser og funn fra den empiriske analysen.

2.3.1 Kognitiv og normativ bruk av EU

Det som her omtales som en kognitiv bruk av EU, omfatter argumenter som understreker *nødvendigheten* av å endre eller bevare en politikk i lys av EU-føringer eller -utvikling.⁹ Begrepsfestingen henter her inspirasjon fra diskursiv institusjonalisme, hvor *kognitive ideer* kommer til syne gjennom argumenter som uttrykker oppfatninger om «what is and what to do» (Schmidt, 2008: 306) ved å rettferdiggjøre problemforståelser og -løsninger med henvisning til nødvendighet og interesser. Slike argumenter vil, i følge Schmidt (2000), være overbevisende dersom de evner å demonstrere hvordan en politisk løsning er relevant, anvendelig og tilsynelatende koherent. Det innebærer at de presist må identifisere problemet som krever en løsning, anskueliggjøre hvordan den foreslåtte løsningen vil bidra til å løse problemet og, endelig, vise at konseptene, normene, metodene og instrumentene forbundet med løsningen fremstår som tilsynelatende konsistente. Det handler altså, kort fortalt, om å skissere det som fremstår som valide analyser av forholdet mellom et problem og dets løsning. Om disse påståtte årsakssammenhengene faktisk er reelle, er således underordnet (Hay og Rosamond, 2002).

⁹ Den kognitive bruken som her skisseres, skiller seg altså fra Jacquot og Woll sin kognitive bruk.

Argumenter vedrørende *nødvendigheten* av å føre en bestemt politikk som følge av EU, vil i vår sammenheng omfatte påstander om og vurderinger av graden av samsvar eller «*fit*» mellom europeisk og nasjonalt nivå. Sentralt her er aktørenes *diskursive konstruksjoner* av dette samsvarnivået – og ikke hvorvidt en eventuell inkongruens – objektivt sett – er reell eller ei (Kallestrup, 2002; Radaelli, 2004: 7; Thatcher, 2004).¹⁰ En påstand om at nasjonal politikk eller praksis *ikke* er i samsvar med det europeiske, og derfor er nødvendig å endre, vil her betegnes som en *kognitiv positiv bruk av EU*. Ved å understreke nødvendigheten av endring fordi europeiske krav eller utvikling fordrer det, innebærer den kognitive positive bruken av EU å gjøre manglende samsvar med EU til et *problem*. Det innebærer samtidig forsøk på å overbevise om at den foreslåtte endringen er den egnede løsningen på dette inkongruensproblemet.

En påstand om at nasjonal politikk eller praksis derimot er i tråd med eller ikke i strid med EU-føringer og –forpliktelser på feltet, og av den grunn ikke behøver tilpasses, vil her omtales som en *kognitiv negativ bruk av EU*. Ved å vise til samsvar med eller fravær av europeiske føringer på feltet, vil en slik bruk innebære å hevde at endring *ikke* er nødvendig fordi europeiske «løsninger» allerede er i tråd med eller ikke i strid med de nasjonale. En slik form for bruk av EU er dermed egnet til å begrunne opprettholdelsen av gjeldende politikk.

Den normative bruken av EU, innebærer vurderinger av og uttrykk for det passende eller ønskelige ved føre en politikk i tråd med europeiske regler, standarder eller normer. Også denne merkelappen er inspirert av diskursiv institusjonalisme, hvor normative ideer eller argumenter angir hva som er «good or bad about what is» i lys av «what one ought to do» (Schmidt, 2008: 306). Argumenter av normativ art omhandler hvorvidt og hvordan foreslåtte løsninger resonnerer med rådende normer, prinsipper, verdier og idealer i samfunnet. Deres vellykkethet eller evne til å være overbevisende, avhenger av at de oppfattes som passende i en spesifikk menings- og verdikontekst (Carstensen og Schmidt, 2016: 324).

Argumenter vedrørende *ønskeligheten* av å føre en bestemt politikk som følge av EU, vil her omfatte uttrykk for hvor godt eller dårlig europeiske normer, løsninger

¹⁰ Det er ikke dermed sagt at en eventuell inkongruens mellom nasjonal politikk og EU ikke kan være reell – objektivt sett.

eller standarder resonnerer med nasjonale verdier, oppfatninger og praksiser. Den normative bruken av EU har med det også et iboende komparativt element, da den innebærer eksplisitte eller mer implisitte vurderinger av hvorvidt det europeiske er passende i en nasjonal kontekst. Påstander, argumenter eller uttrykk for at en politisk handling eller løsning er ønskelig, passende eller verdifull *fordi* den er i tråd med eller sikrer samsvar med «det europeiske» vil her betegnes som en *normativ positiv bruk av EU*. Det kan på den ene siden omfatte fremstillinger av endring som ønskelig fordi det spesifikke innholdet i en EU-norm eller -regel resonnerer godt med nasjonale verdier og praksiser, eller at det europeiske fremstilles som å inneha en høyere standard som det er ønskelig å strekke seg etter. Den normative positive bruken av EU kan imidlertid også omfatte uttrykk for at endring er ønskelig *fordi* det bidrar til å sikre samsvar med internasjonale forpliktelser eller standarder. Etterlevelse må i den sammenheng forstås som å ha en verdi i seg selv; enten som iboende eller ved å være omdømmebyggende (Checkel, 2001).

En *normativ negativ bruk av EU* vil derimot innebære å fremstille det europeiske som *upassende* i en nasjonal kontekst, og med det som noe det er lite ønskelig å tilpasse seg. Det kan eksempelvis dreie seg om å fremstille EU-løsninger som uegnede, europeiske normer som uforenelige med de nasjonale eller forventede konsekvenser av EU-politikken som problematiske og uønskede. Det kan imidlertid også dreie seg om en eksplisitt avvisning av det å skulle føye seg etter internasjonale forpliktelser, eller det å tillegge disse forpliktelsene større vekt enn eventuelle nasjonale hensyn. Det sentrale er således at det europeiske vurderes som mindre verdifullt eller egnet enn det nasjonale.

Den kognitive og den normative bruken av EU må forstås som potensielt supplerende snarere enn gjensidig utelukkende kategorier. All den tid en endring kan (fremstilles som å) være både nødvendig og ønskelig på samme tid, vil ikke en kognitiv bruk av EU umuliggjøre en normativ eller omvendt. Snarere er det grunn til å tro at kognitive argumenter vil fremstå som mer overbevisende dersom de evner å vise at de resonnerer med rådende samfunnsverdier og -normer (Schmidt, 2002a). Selv om de samlet kan bidra til å styrke troverdigheten ved en begrunnelse, *forutsetter* de imidlertid ikke hverandre.

Videre er det også nødvendig å påpeke at nødvendighetsargumentet her forstås som å inneha en større «tyngde» enn ønskelighetsargumentet, ved at man gjennom å fremstille noe som nødvendig, samtidig bidrar til å avskrive andre løsninger som mulige. Når den nødvendige handlingen videre kan fremstilles som å være resultatet av et ytre press, er den også noe som forstås som å være utenfor myndighetenes kontroll. Ved å gi EU «skylda» vil de politiske kostnadene forbundet med upopulære beslutninger kunne reduseres (såkalt *blame-avoidance*) (Weaver, 1986), slik at endringer som ellers ville være vanskelig å få gjennomslag for, blir enklere å gjennomføre. Dersom det eksisterer en mulighet for – på en troverdig måte – å fremstille noe som nødvendig i lys av EU, vil strategiske aktører derfor ventes å gjøre nettopp det.

Tilpasning nødvendig/ønskelig	Kognitive argumenter	Normative argumenter
Ja	Kognitiv positiv bruk av EU Det er nødvendig å føre en bestemt politikk for å tilpasse seg det europeiske.	Normativ positiv bruk av EU Det er ønskelig å føre en bestemt politikk, enten for å komme på høyde med det europeiske, fordi politikken stemmer overens med det nasjonale eller fordi det bidrar til å sikre etterlevelse av EU-forpliktelser.
Nei	Kognitiv negativ bruk av EU Det er ikke nødvendig å tilpasse nasjonal politikk, fordi den allerede er i samsvar eller ikke i strid med det europeiske.	Normativ negativ bruk av EU Det er ikke ønskelig å tilpasse seg det europeiske, fordi det ikke er på høyde med eller i samsvar det nasjonale, eller fordi nasjonale hensyn må veie tyngre.

Tabell 2.3.1 Kognitiv og normativ bruk av EU

2.3.2 Forutsetninger for den kognitive bruken av EU

Hva gjør så at nødvendighetsargumenter med EU som bestanddel vil kunne fremstå som troverdige, slik at EU på en overbevisende måte kan brukes for å understreke det «uunngåelige» ved en bestemt politisk handling? Et første aspekt som i den

sammenheng vil kunne være av betydning, er graden av forpliktelse eller tvang forbundet med EU-føringene som anvendes (Abbott m. fl., 2000; Knill og Lehmkuhl, 2002; Schmidt, 2002b). I tilfeller hvor en endring søkes fremstilt som en nødvendig følge av EU-tilknytningen, vil henvisninger til rettslig bindende EU-føring trolig være egnet til å gi argumentet en særlig tyngde. Ved eksplisitt eller implisitt å vise til faren for brudd på fellesskapsforpliktelsene, fremheves de uønskede konsekvensene av å bevare status quo. Dermed blir også endring *nødvendig* skal man unngå sanksjoner fra overnasjonalt hold. Det gir forventninger om at den kognitive positive bruken av EU særlig vil omfatte henvisninger til bindende europeiske rettsregler. Med henblikk på den kognitive negative bruken av EU, vil imidlertid *fraværet* av bindende forpliktelser snarere være det som kan virke til aktørenes fordel. All den tid den kognitive negative bruken innebærer å fremstille tilpasning som *unødvendig*, vil det faktum at føringene er ikke-bindende eller ikke-eksisterende nødvendigvis være et styrkende moment i en argumentasjon hvor stillstand er det som skal begrunnes. Den kognitive negative bruken kan dermed ventes å omfatte henvisninger til fraværet av EU-regler eller -forpliktelser.

Et annet aspekt som kan tenkes å være av betydning når formålet er å understreke (u)nødvendigheten av EU-tilpasning, er presisjons- eller detaljnivået forbundet med de europeiske føringene. Føring som *presist* foreskriver en spesifikk innretning på politikken vil kunne fremstå som særlig overbevisende, ved at gjennom sin tydelighet vanskeliggjør troverdige konkurrerende fortolkninger av deres innhold og kurs (Abbott m. fl., 2000; Knill og Lehmkuhl, 2002; Schmidt, 2002b). Motsatt vil føring som er mindre presise i sin ordlyd og sitt innhold, enklere kunne anvendes og tolkes dithen at endring *ikke* er nødvendig. Mens den kognitive positive bruken av EU ventes å forbindes med føring som i sin ordlyd og sitt innhold er tydelige, kan den kognitive negative bruken forventes å fremkomme gjennom henvisninger til føring som etterlater større tolkningsrom.

Tilstedeværelsen eller fraværet av mer eller mindre presise EU-regler er imidlertid ingen nødvendig forutsetning for at EU skal kunne fremstilles som å nødvendiggjøre en bestemt politisk handling. Den kognitive bruken av EU kan også knytte seg til (de oppfattede) *konsekvensene* av det europeiske integrasjonsprosjektet, eksempelvis ved å fremstille en politisk handling som nødvendig for å sikre nasjonal

konkurransesevne i kjølvannet av nedbrutte handelsbarrierer (Hay og Rosamond, 2002; Kallestrup, 2002). I den sammenheng vil det altså ikke være faren for mangelfull etterlevelse som fremstilles som å nødvendiggjøre endring eller stillstand, men de potensielle negative nasjonale konsekvensene av en utvikling forårsaket av europeisk integrasjon.

2.3.3 Forutsetninger for den normative bruken av EU

Den kognitive bruken av EU forutsetter altså at aktørene på en troverdig måte kan fremstille en politisk handling som en nødvendig konsekvens av tilknytningen til Den europeiske union. Den normative bruken må derimot forstås som å avhenge av hvorvidt europeiske verdier, normer eller virkninger resonerer med det nasjonale (Schimmelfennig og Sedelmeier, 2004: 676), og med det av hvorvidt en EU-politikk eller -utvikling oppfattes som noe fortrinnsvis positivt eller som noe uønsket i en nasjonal kontekst. Holdninger til, interesse for og oppfatninger om det europeiske integrasjonsprosjektet og dets legitimitet, varierer på tvers av medlemslandene – både blant opinionen (Eurobarometer, 2015) og blant politiske og administrative eliter (Best, Lengyel og Verzichelli, 2012). Mens europeiske henvisninger med det vil kunne ha positive konnotasjoner i visse medlemsland, vil det i andre stater fremstå som lite fordelaktig å vise til det europeiske for å demonstrere ønskeligheten av en bestemt politikk (Graziano, Jacquot og Palier, 2011c; Hay og Rosamond, 2002; Saurugger og Radaelli, 2008: 215-16). Den normative bruken av EU kan derfor ventes å være mer utstrakt og positiv i de mer «euroentusiastiske» statene, og motsatt, mindre fremtredende eller fortrinnsvis negativ der hvor større skepsis mot integrasjonsprosjektet råder (Graziano, Jacquot og Palier, 2011a; Graziano, Jacquot og Palier, 2011b).

Det norske synet på det europeiske integrasjonsprosjektet, kjennetegnes av det som i det vesentlige er en *prinsipiell* skepsis. Norge har ved to anledninger sagt nei til EU-medlemskap; i seg selv et nokså tydelig uttrykk for betenkeligheter mot å la europeiske institusjoner diktere norsk politikktutvikling.¹¹ Videre er et flertall av nordmenn fremdeles motstandere av norsk EU-medlemskap (NOU 2012: 2: 279-84),

¹¹ At de likevel gjør det, og at den norske tilknytningsformen med sine svært begrensede påvirkningsmuligheter er betydelig mer problematisk, er en annen sak.

og blant partiene på Stortinget er det bare Høyre og Arbeiderpartiet som har programfestet et eksplisitt ønske om medlemskap¹² (Nei til EU, 2013). Samtidig viser opinionsundersøkelser at de fleste er positive til sentrale deler av EØS-avtalen – og mener at den i det vesentlige er en god avtale for Norge. Avtalen har dessuten vist seg å fungere langt bedre enn mange forventet, og problemene med den norske tilknytningsformen er i så måte prinsipielle, snarere enn praktiske. Kunnskap og debatt om Norges forhold til EU, er imidlertid begrenset – i følge Europautredningen grunnet en tilknytningsform som bidrar til å «tilsløre Norges faktiske forhold til EU» (NOU 2012: 2: kapittel 1.1). Ønsket om å bevare kontroll over nasjonal politikkutvikling, samt manglende engasjement for og kunnskap om EU og virkningene av den norske tilknytningen, gir forventninger om at EU ikke nødvendigvis vil være en fremtredende positiv referanse i nasjonale politikkutformingsprosesser.

Synet på EU vil imidlertid kunne variere fra politikkområde til politikkområde – avhengig av hvor godt eller dårlig den felleseuropeiske politikken resonerer med nasjonale normer og praksiser på feltet. I likestillingssammenheng kan det forstås som et spørsmål om hvor godt europeiske likestillingsnormer harmonerer med nasjonale oppfatninger om kjønnsroller og likestillingspolitiske virkemidler (Ostner og Lewis, 1995). Eksempelvis vil den likebehandlingsorienterte EU-modellen utfordre tradisjonelle oppfatninger om menns og kvinners plass i samfunnet, og med det resonere dårlig i stater hvor en «mannlige forsørgermodell» farger utformingen av arbeidslivs-, likestillings- og familiepolitikken. Liebert (2003) påpeker at det også i de mer egalitære likestillingspolitiske regimene vil kunne oppstå konflikt mellom nasjonale og europeiske likestillingsnormer. Særlig i de nordiske «toforsørgersamfunnene», hvor kvoteringsordninger og andre tiltak myntet på å rette opp strukturelle skjevheter utgjør viktige likestillingspolitiske virkemidler, vil den likebehandlingsfokuserede EU-modellen kunne møte motstand. Stor avstand mellom den europeiske likebehandlingsmodellen og nasjonal arbeids-, familie- og likestillingspolitikk, ventes altså å bidra til å redusere nytten av å bruke EU som en

¹² Venstre og FrP tar ikke stilling til spørsmålet, men mener det skal avgjøres ved folkeavstemning (Nei til EU, 2013)

positiv referanse i nasjonale politikkutformingsprosesser (Graziano, Jacquot og Palier, 2011b)

Ulikheter mellom den norske og den europeiske likestillingspolitiske tilnærmingen, gir også grunn til å vente at en negativ normativ bruk vil kunne komme til uttrykk i nasjonale politikkutformingsprosesser på likestillingsfeltet. Den norske modellen, med sin vektlegging av *like muligheter* fremfor *likebehandling*, står ikke bare i kontrast til den anti-diskrimineringsorienterte EU-modellen. Den står også i potensiell *konflikt*, ettersom retten til likebehandling ikke nødvendigvis lar seg forene med aktiv inngripen for å rette opp strukturelle skjevheter. Denne uforeneligheten fikk et helt konkret uttrykk da Norge i 2003 ble dømt for brudd på likebehandlingsprinsippet i EFTA-domstolen. Dommen, som fastslo at bruken av *radikal kjønnskvoltering* var i strid med EU-retten, ble møtt med stor motstand og misnøye fra norsk hold (NOU 2012: 2: kapittel 17.5.1).¹³ Sett i lys av den begrensede interessen og kunnskapen for EU-spørsmål i befolkningen, er det ikke urimelig å vente at en sak som fikk mye politisk og medieoppmerksomhet, har bidratt til å prege det norske synet på EUs likestillingspolitikk.

På den annen side regnes gjerne Norge for å ha et uttalt positivt forhold til internasjonale føringer og forpliktelser når det gjelder menneskerettigheter, ikke-diskriminering, likebehandling og likestilling (Lotherington, 2010: 60). Med likestilling som en viktig del av norsk omdømmebygging (Danielsen, Larsen og Owesen, 2013), er det derfor heller ikke urimelig å vente at henvisningene til EU vil kunne være både uttalte og positive i reformprosesser på likestillingsfeltet. Henvisninger til verdien av å være på høyde med europeiske føringer og forpliktelser kan være et viktig ledd i det å fremstå som en forkjemper, et foregangsland og en regelføler i menneskerettighets- og likestillingssammenheng. Det gir forventninger om at også den normative positive bruken av EU vil kunne være fremtredende i en norsk kontekst.

¹³ Norge ble innklaget for EFTAs overvåkningsorgan, ESA, av en stipendiat ved Universitetet i Oslo. Saken omhandlet en øremerkingspraksis ved Universitetet i Oslo, hvor enkelte vitenskapelige stillinger ble forbeholdt kvinner for å øke kvinneandelen i academia. Ved å gi automatisk fortrinn til det ene kjønn, var praksisen et eksempel på radikal kjønnskvoltering.

3 Metode og forskingsdesign

I dette kapitlet drøftes hvordan det analytiske rammeverket som ble utarbeidet i forrige kapittel skal anvendes i analysen av nasjonale aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser på erstatningsfeltet. Det gjøres først rede for valget av og forutsetninger for kvalitativ tekstanalyse som metode, før relevante avgrensninger utbroderes og oppgavens datagrunnlag presenteres og drøftes. Avslutningsvis reflekteres det rundt styrker og svakheter ved forskningsopplegget.

3.1 Kvalitativ tekstanalyse

Nasjonale aktørers bruk av EU i reformprosesser vedrørende likestillingslovverkets erstatningsregler, vil her undersøkes gjennom kvalitativ tekstanalyse. Gjennom bruk av analyseskjemaet utarbeidet i forrige kapittel, vil tilstedeværelsen av bestemte argumenttyper hvor EU inngår som en diskursiv ressurs, kartlegges i det empiriske tekstmaterialet. Det finnes flere typer tekstanalytiske teknikker, som hviler på dels ulike forutsetninger og innebærer ulike fremgangsmåter (Bergström og Boréus, 2000; Bratberg, 2014). Denne analysens fremgangsmåte og premisser har likhetstrekk med idéanalytiske perspektiver og teknikker, og da særlig den retningen som anvender idealtyper som verktøy for å spore ideers tilstedeværelse i tekst.¹⁴ Idealtyper benyttes i idéanalytisk sammenheng som et analytisk verktøy som strukturerer lesningen og analysen av et tekstmateriale, ved at et sett ideer som antas å gi uttrykk for en bestemt ideologi eller tradisjon, sammenstilles og operasjonaliseres i et analyseskjema (Bratberg, 2014: 68-69). Det er imidlertid ikke sett av ideer, men snarere en bestemt diskursiv ressurs og bruken av denne, som her søkes kartlagt gjennom strukturert analyse.

En kvantitativt orientert innholdsanalyse, hvis formål er på en systematisk og objektiv måte å undersøke mønstre og utviklingstendenser i et tekstmateriale (Krippendorff, 2004), ville også kunne gi interessante innsikter i nasjonale aktørers bruk av EU. Ved å studere antallet og omfanget av europeiske henvisninger i politiske

¹⁴ Idéanalyse er «kvalitativ analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side ved analysen» (Bratberg, 2014: 57)

dokumenter, kunne en slik analyseteknikk eksempelvis muliggjort en systematisk undersøkelse av variasjon over tid og mellom aktører. Den kvantitative innholdsanalysen forutsetter imidlertid at mening er konstant og observerbar gjennom teksten i seg selv, slik at behovet for tolkning og kontekstualisering dermed vil være begrenset (Bratberg, 2014: 98-99). I vår sammenheng vil imidlertid formen på og innholdet i aktørenes EU-relaterte argumenter være viktigere å få grep om enn deres omfang. Det gjør at en kvalitativ tilnærming, som vektlegger innholdet i en tekst i kontekst, her vil være å foretrekke. Når det er sagt, er ikke nødvendigvis frekvens uten betydning i deduktivt innrettede kvalitative tekstanalyser slik som denne.¹⁵ Snarere vil det at noe nevnes ofte – at samme typen argumenter fremmes av flere aktører og på ulike tidspunkt – kunne være en relevant indikator på betydning (Bratberg, 2014: 21, 74). Når hovedtendenser i materialet senere vil drøftes i oppgavens diskusjonskapittelet, vil vurderingen av hva som er hovedtendenser blant annet bero på hvilke typer argumenter som har blitt fremmet av flere aktører og/eller på ulike tidspunkt.

Analysemodellen utarbeidet i forrige kapittel, spesifiserer og eksemplifiserer hvordan hver av de fire typene bruk av EU vil kunne komme til uttrykk i et empirisk materiale. Den legger med det nokså tydelige føringer for hvordan materialet skal leses og analyseres, og reduserer således behovet for fortolkning (Bergström og Boréus, 2000: 172). Samtidig vil det, som i enhver tekstanalyse, være en subjektiv og fortolkende komponent forbundet med kategoriseringen (Bergström og Boréus, 2000: 25). Aktørenes argumenter og utsagn vil ikke nødvendigvis fremkomme på den måten som er eksemplifisert i analyseskjemaet. Hvordan de skal kategoriseres og forstås, beror derfor i siste instans på min subjektive vurdering.

3.2 Empirisk avgrensning

Oppgavens empiriske nedslagsfelt er reformprosesser hvor endringer i likestillingslovverkets erstatningsregler har blitt foretatt eller foreslått. Siden EØS-

¹⁵ I diskursanalysen, som er en induktivt innrettet kvalitativ tekstanalyse, vil nødvendigvis «frekvens» være av betydning, da det dreier seg om lete etter tendenser og strukturer som bare kan ses gjennom mønstre av repetisjon.

avtalens ikrafttredelse i 1994, har tre¹⁶ av reformprosessene på likestillingsfeltet omfattet erstatningsrelevante endringer eller endringsforslag. I 2002 ble likestillingslovens erstatningsansvarsregler endret, slik at det ved ulovlig forskjellsbehandling i arbeidslivet ikke stilles krav til at arbeidsgiver må kunne bebreides for diskrimineringen. I 2005 ble dette utvidet til også å gjelde for seksuell trakassering, som til da hadde vært eksplisitt unntatt et slikt objektivt erstatningsansvar. Samtidig ble også et nytt, felles håndhevingsapparat for alle lovhjemlede diskrimineringsgrunnlag opprettet; endog uten at apparatet fikk myndighet til å tilkjenne oppreisning ved diskrimineringsbrudd, slik som foreslått i de tidlige fasene av prosessen. Den foreløpig siste endringen i likestillingslovens erstatningsregler ble gjort i 2013, da skyldkravet utenfor arbeidslivet ble senket fra grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet. Også denne gangen ble det i utredningsfasen foreslått å gi lavterskelapparatet oppreisningskompetanse, uten at dette ble tatt til følge av myndighetene.

Den diskursive bruken av EU analyseres altså i reformprosesser hvor både endring og stillstand har vært utfallet av prosessene. Bergqvist, Bjarnegård og Zetterberg (2013) etterlyser økt fokus på såkalte *mislykkede* forsøk på politikktutforming på likestillingsfeltet – det vil si reforminitiativ og -forslag som har vært på agendaen, men som i siste instans ikke har resultert i lov- eller politikkendring. Selv om denne oppgaven ikke har som siktemål å forklare hva som har forårsaket endring eller stillstand, vil den likevel kunne bidra med innsikt om både vellykkede og mislykkede forsøk på reform av de norske erstatningsreglene på likestillingsfeltet – samt om EU-argumenters rolle i det hele.

Diskusjonene rundt (mulige) endringer i erstatningsreglene har i alle tilfeller vært deler av større revisjonsprosesser, hvor også andre – og til dels mer kontroversielle og omdiskuterte¹⁷ – endringer enn de erstatningsansvars- og erstatningsmyndighetsrelevante reglene har blitt diskutert og gjennomført. Blant endringene som har blitt foretatt eller diskutert, er også nært tilgrensede

¹⁶Det er imidlertid snakk om fire lovendringer/-utforminger, da det i 2005 ble foretatt endringer i likestillingsloven og utformet en ny lov: diskrimineringsombudsloven. Samtidigheten og sammenvevdheten gjør likevel at de her vil behandles som bestanddeler av én og samme *prosess*.

¹⁷ Eksempelvis var inkorporeringen av Kvinnekonvensjonen og samlingen av pådriver- og håndheveroppgaver i en og samme instans (LDO) endringer som var svært omdiskuterte.

problemstillinger, slik som adgangen til fri rettshjelp, tvangsmulkt, bevisbyrderegler, Klagenemnda for likestillings forhold til Arbeidsretten, nemndas myndighet overfor andre forvaltningsmyndigheter, strafferettslige sanksjoner og organisasjoners, partenes og andre juridiske personers adgang til å føre saker på vegne av eller til støtte for et diskrimineringsoffer. Selv om analysen her er avgrenset til å gjelde drøftingen av problemstillinger som omhandler vilkårene for å kunne tildeles erstatning og/eller oppreisning, samt hvem som skal ha myndighet til å avgjøre denne typen spørsmål, vil stedvis slike tilgrensede regelområder inngå i aktørenes vurderinger og drøftinger av de erstatningsrelevante spørsmålene. Med henblikk på å gi en mer utfyllende analyse av aktørenes diskursive bruk av EU, vil stedvis også utsagn vedrørende EU og EU-tilpasning på et mer overordnet nivå inngå i analysen. Bruken av EU for å begrunne spesifikke standpunkt utover de erstatningsrelevante, vil imidlertid utelates.

I forlengelse av dette er det betimelig å understreke at det først og fremst er tilstedeværelsen av EU-relaterte argumenter og utsagn som søkes avdekket i det empiriske materialet. Oppgavens anliggende er ikke å gi en fullstendig fremstilling av aktørenes argumentasjon, og øvrige begrunnelser for endringsforslag eller standpunkter vil derfor ikke vies stor oppmerksomhet i analysen. Samtidig vil det, av kontekstualiseringshensyn, tidvis være nødvendig å redegjøre for begrunnelser og argumenter som ikke innehar en EU-komponent. Det gjelder særlig i tilfeller hvor EU-argumenter *ikke* inngår i tekstene som analyseres.

Utover å spore og analysere den diskursive bruken av EU i aktørenes vurderinger og begrunnelser, vil den empiriske analysen også omfatte redegjørelser for prosessenes bakgrunn og forløp. Analysene vil struktureres etter gangen i norske lovutformingsprosesser – fra forberedende lovarbeid, via lovforslag og til endelig vedtakelse (Stortinget, 2015). For hvert av dokumentene som analyseres, vil det gjøres rede for relevant kontekstuell informasjon. Det omfatter, eksempelvis, informasjon om mandatet for og sammensetningen av utvalg, eller politisk utvikling mellom høringsforslag og lovforslag. All den tid det er eventuelle EU-argumenter vedrørende *spesifikke* politiske løsninger som søkes kartlagt, er det også nødvendig å utdype hva forslagene som diskuteres faktisk går ut på.

3.3 Datagrunnlag

Oppgavens viktigste empiriske materiale er offentlige dokumenter knyttet til de overnevnte reformprosessene. Skriftlige kilder fra den politiske saksgangen, i form av utredninger, høringsnotater, hørings svar, lovproposisjoner¹⁸, komitéinnstillinger og stortingsdebatter¹⁹, er det som gjøres til gjenstand for analyse (se tabell 3.3 for en oversikt). Når formålet med analysen er å avdekke hvordan nasjonale aktører har brukt EU som en diskursiv ressurs for å underbygge, begrunne eller styrke sine synspunkter vedrørende erstatningsrelevante løsninger i disse prosessene, vil disse tekstene være helt sentrale kilder til innsikt. For selv om den diskursive bruken av EU også vil kunne fremkomme i andre dokumenter, slik som brev, interne dokumenter og medieutspill, dokumenterer de overnevnte kildene de ulike leddene som leder frem til et eventuelt politisk vedtak. Og om det så er forslag fremmet av ekspertutvalg eller departement, innspill fra høringsinstanser eller innlegg fra stortingspolitikere i forbindelse med lovbehandling, inneholder de alle «begrunnede standpunkter» (Solhøy, 2016: 51). De antas derfor å være en sannsynlig arena for en diskursiv bruk av EU, og dermed velegnede for å belyse oppgavens problemstilling. I tillegg til dokumentene fra den politiske saksgangen, inngår også avisartikler, taler, notater, brev og lignende i oppgavens kildegrunnlag. Disse dataene har først og fremst blitt anvendt for å kontekstualisere og å gi et mer fullverdig bilde av den politiske situasjonen tekstene inngår i (Bratberg, 2014: 11).

I studiet av aktørers argumentasjon i politiske prosesser, har bruken av offentlige dokumenter fra saksgangen den styrke at de reflekterer aktørenes rasjonale på tidspunktet de ble utformet. Dette i kontrast til data innsamlet gjennom intervju, hvor datamaterialet nødvendigvis vil være et uttrykk for etterrasjonalisering av et hendelsesforløp eller en begrunnelse (Lynggaard, 2010: 140). Tautrekking og de mer uformelle sidene ved lovutformingsarbeidet vil imidlertid ikke kunne leses direkte ut av dokumenter. Helt sikker kan man derfor aldri være på at de argumentene som står

¹⁸ Frem til 2009 ble lovproposisjoner kalt odelstingsproposisjoner. Da skillet mellom odelsting og lagting ble opphevet i 2009, ble navnet endret til Proposisjon til Stortinget (SNL, 2011). Grunnet oppgavens tidsspenn vil både odelstingsproposisjoner og proposisjoner til Stortinget inngå i materialet.

¹⁹ Før 2009, behandlingen i Odelstinget.

nedtegnet, er den egentlige bakgrunnen for forslagene. All den tid det ikke er oppgavens siktemål å trekke slutninger om hvorfor prosessene fikk et utfall på bekostning av et annet, utgjør imidlertid ikke dette et nevneverdig problem. Sett i lys av oppgavens formål og tilnærming, anses derfor datamaterialet for å være velegnet.

Når dokumenter av denne typen anvendes som kildegrunnlag for en studie, vil det være nødvendig å stille spørsmålene «*who is speaking to whom, for what purpose and under what circumstances*» (George og Bennett, 2005: 100, kursivering i original). Tekstene som her studeres har ulike avsendere og mottakere. Det er imidlertid i det vesentlige snakk om utvekslinger mellom aktører som er delaktige i utformingen av politiske løsninger – som formulerer seg med henblikk på å overbevise eller påvirke andre involverte aktører om at deres standpunkt vil være å foretrekke. Samtidig vil også enkelte av dokumentene i tillegg «snakke til» et bredere publikum, slik som når lovproposisjoner anvendes som rettskilde ved lovfortolkning. Enkelte aktører, slik som stortingspolitikere, vil også kunne ha den bredere opinionen som mottaker når de uttrykker seg. Felles er imidlertid at tekstene i utgangspunktet ikke er produsert for å gjøres til gjenstand for forskning. Selv om avsender kan være klar over at de vil kunne komme til å anvendes i forskningsøyemed, er de likevel først og fremst politiske dokumenter, utformet med den hensikt å drøfte, grunngi eller legitimere politiske løsninger og standpunkt.

Deler av datamaterialet som inngår analysen, ligger tilgjengelig på Regjeringens og Stortingets nettsider. Ettersom oppgaven dekker et forholdsvis langt tidsspenn, har imidlertid informasjon som ellers ville vært å finne på regjeringens nettsider, slik som utredninger og hørings svar, ikke alltid vært åpent tilgjengelige. Barne- og likestillingsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i den forbindelse vært behjelpelige med å skanne og oversende en stor mengde hørings svar. I tillegg har Barne- og likestillingsdepartementet oversendt en rekke andre dokumenter knyttet til lovendringene i 2002 og 2005. Dokumentene som har blitt oversendt, er dokumenter min kontaktperson i departementet har ansett som relevante ut fra den forespørselen jeg sendte. Mitt bilde av prosessene vil derfor til en viss grad vil være farget av det jeg har hatt av tilgjengelig data. Ettersom oppgaven ikke tar sikte på å gi en fullstendig fremstilling av prosessene, antas det imidlertid at dette ikke vil utgjøre noe stort problem.

	2002: Nye erstatningsregler	2005: Utvidede erstatningsregler og et felles håndhevingsapparat	2013: Ny likestillingslov, gamle virkemidler
Lovforberedende fase	<p>Juridisk evaluering av Elisabeth Vigerust ved UiO: <i>Likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser*</i></p> <p>Høringsnotat om endringer i likestillingsloven</p> <p>Høringsinnspill til høringsnotat om endringer i likestillingsloven*</p>	<p>NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering</p> <p>Høringsinnspill til NOU 2002: 12*</p> <p>Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe: Felles håndhevings-apparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet.</p> <p>Høringsinnspill til arbeidsgruppens rapport*</p> <p>Høringsnotat om endring i likestillingsloven</p> <p>Høringsinnspill til høringsnotat om endring i likestillingsloven*</p>	<p>NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern</p> <p>Høringsinnspill til NOU 2009: 14</p> <p>NOU 2011: 18 Struktur for likestilling</p> <p>Høringsinnspill til NOU 2011: 18</p>
Lovforslag	Ot. prp. nr. 77 (2000-2001)	Ot. prp. nr. 34 (2004-2005) Ot.prp. nr. 35 (2004-2005)	Prop. 88 L (2012-2013)
Vedtaksfasen	Innst. O. nr. 37 (2001-2002) Odelstingsdebatt, 18.04.2002	Innst. O. nr. 71 (2004-2005) Odelstingsdebatt, 25.04.2005	Innst. 441 L (2012-2013) Debatt i Stortinget, 10.06.2013

Tabell 3.3 Oversikt over de mest sentrale dokumentene som behandles, fordelt etter reform og fase.

*Ikke elektronisk tilgjengelig.

3.4 Metodiske refleksjoner

Validitet og reliabilitet er begreper som gjerne anvendes i vurderingen av styrker og svakheter ved et forskningsopplegg. Validitetsbetraktninger vedrører hvorvidt man måler det man har satt seg fore å måle, og blir dermed et spørsmål om hvorvidt undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for å besvare oppgavens problemstilling (Grønmo, 2004: 426). Reliabilitet dreier seg om nøyaktighet, pålitelighet og etterprøvnbarhet, og vurderes ut fra i hvilken grad samme resultat ville fremkommet dersom studien ble gjentatt av en selv eller av andre (King, Keohane og Verba, 1994: 25).

Med henblikk på kvalitative tekstanalyser hvor forhåndsutviklede analysemodeller anvendes for å strukturere lesningen av det empiriske materialet, er det særlig to forhold som kan være av betydning for analysens validitet. Det første dreier seg om utformingen av analyseapparatet, og om kategoriseringen som har blitt gjort er en hensiktsmessig måte å fange opp den diskursive bruken av EU på. En kan alltid diskutere om andre og eventuelt mer finmaskede inndelinger hadde vært mer hensiktsmessige. Med bruk av begreper og innsikter fra idé- og europeiseringslitteraturen, mener jeg likevel at kategoriseringen har god og relevant ryggdekning.²⁰ Det andre forholdet dreier seg om de delene av tekstmaterialet som faller utenfor analyseskjemaet, og hvordan disse skal behandles. I analyser av idealtyper, som altså har likhetstrekk med analysen som her vil gjennomføres, er én mulighet å plassere disse delene av teksten som i en «annet»-kategori. Samtidig, når formålet med analysen nettopp er å spore argumentasjon i tråd med forhåndsbestemte kategorier, vil ikke det som faller utenfor være av vesensbetydning for analysen (Bratberg, 2014: 74). Som påpekt i drøftingen av oppgavens empiriske avgrensninger, er det derfor først og fremst de ulike formene for bruk av EU som vies oppmerksomhet.

I kvalitative tekstanalyser hvor tolkningskomponenten er sentral, vil det være betydelige utfordringer knyttet til en analyses etterprøvnbarhet (Bratberg, 2014: 21-22).

²⁰ Det må imidlertid bemerkes at det, i likhet med de fleste deduktivt innrettede kvalitative tekstanalyser, har vært nødvendig å være åpen for å foreta justeringer i møtet med det empiriske materialet (Bratberg, 2014: 72-73).

Selv om det i vårt tilfelle gjøres bruk av et forhåndsutviklet analyseskjema hvor kategoriene det letes etter er forholdsvis tydelig operasjonalisert, beror analysen altså i siste instans på mine subjektive vurderinger. Gjennomsiktighet i analyse og fortolkning vil derfor være viktig for å sikre studiens etterprøvnbarhet. Det har derfor blitt lagt vekt på å eksemplifisere og dokumentere hvorfra slutninger har blitt trukket, både gjennom direkte sitater og gjennom side- eller underkapittelhenvisning²¹. Ved tolkningstil, drøftes og grunngis dessuten kategoriseringen i særlig grad.

Avslutningsvis kan det også være grunn til å reflektere kort over begrensningene ved forskningsopplegget med hensyn til slutningsmuligheter og generaliseringspotensiale. Hva gjelder slutninger, vil det gjennom analyse av tekst, ikke mulig være mulig å få grep om aktørenes faktiske motivasjoner og vurderinger knyttet til det å ta EU i bruk. Når det i oppgavens diskusjonskapittel drøftes hva som potensielt kan forklare varierende bruk av EU, er det derfor med store forbehold. Det er i det hele tatt begrenset hva man kan si om hvorfor aktørene handler som de gjør – om hva som motiverer og ligger til grunn for strategier, handlemåter og utsagn – når tekstanalysen ikke suppleres av intervjudata. Dermed kan man også bare gjøre antakelser, slik som når det legges til grunn at bruken av EU er en strategisk handling, og at en sannsynlig motivasjon bak det å ta EU i bruk i en beslutningsprosess, er å øve innflytelse.

Med henblikk på studiens empiriske generaliseringspotensiale, må det også regnes for å være heller beskjedent. At aktørene i tilfellene som her studeres har brukt EU på den ene eller den andre måten, gir ikke grunnlag for å slutte at de ville ha argumentert på samme måte dersom et annet tema var gjenstand for diskusjon. Samtidig vil sjelden slik statistisk generalisering være formålet med en kvalitativ analyse (Andersen, 1997). Det vil snarere være snakk om mulighet for såkalt *analytisk* eller *teoretisk* generalisering, hvor kvalitative studier vil kunne produsere generaliseringer om kjennetegn ved prosesser eller mekanismer (Nadim, 2015: 133). Slik å forstå vil den diskursive bruken av EU potensielt ha overføringsverdi.

²¹ I lesningen av proposisjoner og utredninger, har den elektroniske varianten på Regjeringens nettsider blitt brukt. Derfor vises det til underkapitler.

4 2002: Skjerpede erstatningsregler

I 2002 ble det gjort en rekke endringer i lov om likestilling mellom kjønnene – med oppfølging av internasjonale forpliktelser som en av de fremste begrunnelsene for reform. Blant endringene som ble gjennomført var en skjerpelse av erstatningsregelen i lovens § 17, som innebar at arbeidsgiver kunne bli erstatningsansvarlig for brudd på likestillingsloven, uten hensyn til subjektiv skyld. Det ble også nedfelt i loven at påvist økonomisk tap ikke skulle være et vilkår for å ha rett på erstatning ved overtredelser av diskrimineringsforbudet i arbeidsforhold. I dette kapittelet undersøkes hvorvidt og hvordan EU ble brukt som en diskursiv ressurs av aktører som var involvert i prosessen som ledet frem til disse endringene.

4.1 Bakgrunn

1990-tallets norske likestillingspolitiske debatt kretset i stor grad rundt problemstillinger relatert til likelønn (Tenden, 2001), og en mulig endring i likestillingslovens erstatningsregler ble i første omgang også diskutert i lys av utfordringene knyttet til å sikre kvinner og menn lik lønn for likt arbeid. I et ikke-publisert høringsutkast til endringer i likestillingslovens likelønnsrelaterte bestemmelser i 1995, problematiserte Barne- og familiedepartementet de svake mulighetene for å få etterbetalt lønnstap som skyldtes kjønnsdiskriminerende lønnsfastsettelse. Ettersom de alminnelige erstatningsrettslige kravene om forsett eller uaktsomhet fra arbeidsgivers side gjorde det vanskelig for arbeidstaker å få sitt lønnstap dekket, foreslo departementet å innføre et erstatningsansvar uten krav til skyld ved brudd på lovens likelønnsbestemmelse. For å sikre gjennomslagskraft, ble det også foreslått at Klagenemnda for likestilling skulle gis anledning til å pålegge arbeidsgivere å etterbetale lønnstapet. Innføringen av et *generelt* objektivt ansvar ville imidlertid ikke være hensiktsmessig, mente departementet, da en plikt til å utbetale erstatning ville kunne ramme arbeidsgivere som ikke kunne bebreides «urimelig hardt». (Barne- og familiedepartementet, 1995: 22-25).

Da likestillingsombud Anne Lise Ryel i 1997 varslet at hun ville arbeide med å få gjennomslag for en *totalrevisjon* av likestillingsloven, var en endring i lovens

erstatningsregler blant tiltakene hun mente var av særlig betydning (Pedersen, 1997). Norge var på dette feltet langt bak land man i likestillingsammenheng ønsket å sammenligne seg med, slik som Finland og Sverige, og det var etter hennes syn på høy tid at man søkte å ta igjen dette forspranget ved å skjerpe erstatningsansvaret i kjønnsdiskrimineringsaker (NTB, 1997). I Ombudets forslag til utbedringer og endringer i loven, som ble oversendt Barne- og familiedepartementet i juli året etter, ble det derfor foreslått at skadevolder, ved overtredelser av lovens §§ 3-6²², skulle være forpliktet til å betale erstatning for økonomisk tap og kompensasjon for den krenkelse diskriminering innebærer (Ryel, 1998: 10). Ombudet ønsket altså et objektivt erstatningsansvar for all arbeidslivsrelatert kjønnsdiskriminering, og ikke bare for lønnsrelatert diskriminering slik som foreslått i det ikke-publiserte høringsnotatet fra departementet.

I 1998 – 20 år etter vedtakelsen av lov om likestilling mellom kjønnene – ble det også fra politisk hold signalisert at arbeidet med en større revisjon av likestillingsloven trolig ville bli igangsatt (Hans Majestet Kongen, 1998; NTB, 1998). Ikke bare hadde behovet for en lov som var bedre tilpasset samtidens likestillingsutfordringer meldt seg. Norge hadde også gjennom EØS-avtalen tatt på seg forpliktelser på likestillingsfeltet; forpliktelser det var uklart hvorvidt likestillingsloven i sin daværende form oppfylte (Barne- og familiedepartementet, 1998). Myndighetene hadde merket seg at jurist og forsker ved Institutt for offentlig rett ved Universitetet i Oslo, Elisabeth Vigerust, mente det var nødvendig å endre likestillingsloven på en rekke områder for å tilfredsstille EUs likebehandlingsprinsipp. Selv om rettspraksis på noen områder hadde blitt endret for å sikre samsvar med EU-retten, var man trolig forpliktet til å gjøre faktiske endringer i lovteksten for tilstrekkelig å imøtekomme EØS-forpliktelsene (Barne- og familiedepartementet, 1998: 2-3).

²² I det som da var den gjeldende likestillingsloven, omfattet paragrafene 3-6 lovens generalklausul, likestilling ved ansettelse m.v., lik lønn for arbeid av lik verdi og lik rett til utdanning.

4.2 Forberedende lovarbeid

4.2.1 Likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser

Som et ledd i en mulig revisjonsprosess, besluttet Barne- og familiedepartementet å innhente en evaluering av likestillingsloven i lys av Norges internasjonale forpliktelser. Prosjektet skulle vurdere likestillingsloven opp mot Norges internasjonale forpliktelser, og i første rekke de forpliktelser som fulgte av det norske EØS-medlemskapet. Ansvar for gjennomføringen ble tildelt nettopp Elisabeth Vigerust, som nylig hadde avlagt sin juridiske doktorgrad med avhandlingen «Arbeidstakeres rettsstilling ved graviditet og omsorg – med hovedvekt på forbudet mot kjønnsdiskriminering». I boken basert på avhandlingen²³, konkluderte hun med at EØS-avtalen ikke var tilstrekkelig implementert på likestillingsrettens område. Skulle Norge unngå traktatbrudd, måtte likestillingsloven derfor revideres (Vigerust, 1998: 418). Arbeidet med å evaluere likestillingsloven ble igangsatt i januar 1999, og ferdigstilt i juni samme år (Vigerust, 1999a). Sluttproduktet, rapporten *Likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser*, skulle videre anvendes som bakgrunnsmateriale i forbindelse med en revisjon av likestillingsloven (Vigerust, 1999b: 2).

Hva gjaldt erstatningsreglene i den norske likestillingsloven, anbefalte Vigerust innføringen av et *objektivt erstatningsansvar* for *enhver* overtredelse av loven. Daværende erstatningsregler fastslo at alminnelige erstatningsregler skulle komme til anvendelse ved brudd på likestillingsloven, hvilket innebar at erstatningsansvar var betinget av utvist skyld og påvist økonomisk tap. Et objektivt erstatningsansvar ville innebære at overtredelser av diskrimineringsforbudet skulle være ansvarspådragende, uavhengig av om skadevolder faktisk hadde til hensikt å diskriminere. Vigerust foreslo også at det ble tydeliggjort i loven at den som har blitt utsatt for ulovlig forskjellsbehandling, skulle ha rett til å få dekket sitt økonomiske tap og eventuelt en oppreisning (Vigerust, 1999b: 123-128).

Sett i lys av utgangspunktet for prosjektet, som var å identifisere de bestemmelser hvis innhold eller form var i strid med EØS-forpliktelsene, synes det lite overraskende at Vigerust sin bruk av EU var både omfattende og fortrinnsvis *kognitiv*

²³ Arbeid, barn og likestilling. Rettslig tilpasning av arbeidsmarkedet.

positiv. Innføringen av et objektivt erstatningsansvar ble fremstilt som *nødvendig* i lys av rettspraksis fra EF-domstolen²⁴, hvor det hadde blitt fastslått at enhver overtredelse av diskrimineringsforbudet skulle være fullt ut ansvarspådragende. Gjeldende erstatningsregler var dessuten *problematiske* sett i sammenheng med EU-rettens krav til effektive, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner. De strenge vilkårene for å få erstatning gjorde at regelen hadde vært nærmest «sovende», og følgelig verken tilstrekkelig effektive eller avskrekkende (Vigerust, 1999b: 124). Også kravet om påvist økonomisk tap for å få tilkjent kompensasjon, ble fremstilt som å være i strid med de kravene EF-domstolen stilte til at sanksjoner skulle ha en reelt avskrekkende virkning (Vigerust, 1999b: 123-128).

I vurderingen av erstatningsreglenes anvendelsesområde, anbefalte Vigerust å la det objektive erstatningsansvaret være gjeldende for enhver overtredelse av loven. Selv om det etter EØS-retten ikke kunne utledes krav om å la reglene gjelde utenfor arbeidslivet, ville en differensiering av sanksjonene i følge Vigerust neppe være særlig hensiktsmessig. Reglene burde dessuten være et tolkningsmoment i relasjon til likestillingsloven, mente Vigerust (Vigerust, 1999b: 124-25, i fotnote). Dermed fremkom også det som i tråd med rammeverket kan karakteriseres som en *normativ positiv* bruk av EU, ved at de strengere EU-reglene ble vurdert som mer *hensiktsmessige* enn de gjeldende norske reglene.

4.2.2 Forslag til endringer i likestillingsloven

Høringsnotatet

I oktober 1999 sendte regjeringen Bondevik I ut forslag til endringer i likestillingsloven på offentlig høring. Ønsket var en mer effektiv og fremtidsrettet likestillingslov, som i større grad la til rette for likestilling mellom kjønnene, tok innover seg nye problemstillinger, og var i tråd med de internasjonale forpliktelser Norge hadde påtatt seg siden loven ble vedtatt i 1978. Endringene skulle også bidra til å overkomme hindre for likestilling som var velkjente selv ved lovens vedtakelse – slik som problemer knyttet til likelønn og det kjønnsdelte arbeidsmarkedet – samt skape en mer pedagogisk og brukervennlig lov (Barne- og familiedepartementet, 1999: 1-2).

²⁴ Dekker-saken (C-177/88) og Draehmpaehl-saken (C-180/95)

I høringsnotatet ble det foreslått å endre lovens erstatningsregel, slik at en arbeidstaker som hadde blitt forskjellsbehandlet i strid med likestillingslovens §§ 3-6, kunne kreve erstatning, uavhengig av om arbeidsgiver kunne bebreides for diskrimineringen. Det ble også foreslått at det skulle kunne tildeles oppreisning for selve krenkelsen det å bli diskriminert utgjør, slik at det ikke skulle være krav om å påvise økonomisk tap for å få tilkjent økonomisk kompensasjon i tilfeller av ulovlig forskjellsbehandling (Barne- og familiedepartementet, 1999: 51-53). Utenfor arbeidslivet skulle imidlertid de ordinære erstatningsreglene komme til anvendelse.

I likhet med argumentasjonen ført av Vigerust, tok departementets begrunnelse for å endre erstatningsreglene på arbeidslivets område form av det som i tråd med oppgavens analytiske rammeverk må forstås som en *kognitiv positiv bruk av EU*. En endring av reglene var *nødvendig* fordi de ikke stemte overens med de erstatningsreglene som EF-retten hadde utviklet på likebehandlingsdirektivenes virkeområde; regler som tilsa at sanksjoner skulle være avskrekkende og egnet til å sikre en faktisk og effektiv beskyttelse av diskrimineringsoffer. Ettersom de daværende erstatningsreglene ikke var i stand til å sikre dette, og EF-domstolen attpåtil hadde lagt til grunn at effektiv gjennomføring av likebehandlingsprinsippet forutsatte et objektivt erstatningsansvar, var det etter departementets syn nødvendig å innføre et objektivt erstatningsansvar ved overtredelser av likestillingsloven for så vidt gjelder ansettelse og arbeidsvilkår (Barne- og familiedepartementet, 1999: 48). At de videre pekte på at EU-rettens erstatningsregler allerede var blitt fulgt opp i finsk, dansk og svensk regelverk – og således demonstrerte at EU-reglene kunne egne seg i kontekster lik den norske – kan imidlertid leses som en *normativ positiv bruk av EU* (Barne- og familiedepartementet, 1999: 51).

Departementets begrunnelse for *ikke* å innføre et objektivt erstatningsansvar ved overtredelser av diskrimineringsforbudet utenom ansettelse og arbeidsforhold, kan derimot leses som en *kognitiv negativ bruk av EU*. For ettersom det EF-rettslige forbudet mot diskriminering mellom kvinner og menn bare gjaldt innenfor arbeidslivet, var det heller ikke noe krav fra EU-hold om å la et skylduavhengig erstatningsansvar bli gjeldende utenfor arbeidslivet (Barne- og familiedepartementet, 1999: 51). En slik begrensning av det objektive erstatningsansvarets gyldighetsområde var altså *uproblematisk*, nettopp fordi den ikke var i strid med EØS-forpliktelsene. EU

ble på den måten brukt som et påskudd for å begrunne opprettholdelsen av status quo.

Høringsinstansene

Europeiske ressurser ble tatt i bruk av flere av høringsinstansene i responsen på departementets forslag til endringer i erstatningsreglene; fortrinnsvis av dem som støttet forslaget, men også av noen som i utgangspunktet var skeptiske til innføringen av et objektivt erstatningsansvar. Blant aktørene som støttet opp om den foreslåtte endringen, gjentok mange departementets argumentasjon om *nødvendigheten* av å tilpasse seg de forpliktelser som følger av EØS-avtalen, og brukte med det EU i en *kognitiv positiv* forstand i sine høringssvar. Andre var mer avmålte i sin støtte til forslaget, og ga uttrykk for at de kunne *godta* endringen i den grad det var nødvendig for å sikre samsvar med EU-forpliktelsene.

Blant de mer avmålte var flertallet i *Oslo bystyre* (representantene fra Høyre, KrF og Venstre), som i sin høringsuttalelse påpekte at forslaget ville gi større uforutsigbarhet for arbeidsgivere. De ville imidlertid ikke motsette seg endringene «[d]ersom bestemmelsen er påkrevet for å bringe norsk rett i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen» (Oslo bystyre, 2000). Også *Nærings- og handelsdepartementet*, som ved en tidligere anledning hadde uttrykt overfor departementet at de motsatte seg innføringen av et objektivt erstatningsansvar, kunne godta en endring dersom det var strengt nødvendig. De påpekte at «[d]ersom ny erstatningsregler innføres, bør de begrenses til et minimum og kun gis dersom dette er påkrevd pga EØS-avtalen» (Nærings- og handelsdepartementet, 2000: 3). Bruken av EU må også her forstås som *kognitiv positiv*, ved at nødvendigheten av å tilpasse seg EU-retten blir å betrakte som mer tungtveiende enn de potensielle negative konsekvensene av forslaget.

I begge de overnevnte eksemplene, kan instansenes støtte til forslaget leses som betinget av at EØS-forpliktelsene faktisk påkrevde den foreslåtte endringen. Også *Hedmark fylkeskommune* satte som forutsetning for å slutte opp om forslaget, at departementets tolkning av behovet for tilpasning til EF-retten var riktig (Hedmark fylkeskommune, 2000: 4). Den eneste instansen som imidlertid uttrykkelig betvilte departementets fortolkning av EØS-forpliktelsene, var *Norsk rederiforbund*. Etter deres

syn var det grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt et alminnelig prinsipp om objektivt erstatningsansvar kunne utledes av de enkeltavgjørelser fra EF-domstolen som ble henvist til i høringsnotatet. Argumentasjonen kan med det forstås som å ta form av en *kognitiv negativ bruk av EU*, ved at det sås tvil om departementets påstand om manglende samsvar, og dermed om behovet for endring. Forbundet motsatte seg imidlertid ikke forslaget fullt ut, da de antok at den lempningsadgangen som departementet også foreslo å innføre, gjorde at man fikk «en mekanisme for å unngå urimelige utslag av bestemmelsen» (Norsk rederiforbund, 2000: 2).

Blant høringsinstansene som utvetydig motsatte seg forslaget, var *Samfo* den eneste som trakk inn internasjonale forpliktelser. De kunne – til tross for at de var innforstått med Norges internasjonale forpliktelser – ikke støtte innføringen av et objektivt erstatningsansvar, da dette ville innebære en utvidelse av arbeidsgiverens økonomiske forpliktelser. Eventuelle endringer som medførte økte kostnader, burde etter deres syn «være et resultat av samarbeid/forhandlinger mellom organisasjonene i arbeidslivet» (Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon, 2000: 2). Bruken av EU kan med det forstås som *normativ negativ*, ved at internasjonale forpliktelser tillegges mindre vekt enn nasjonale hensyn og samarbeidsformer.

Enkelte høringsinstanser kommenterte også på et mer overordnet plan forholdet mellom den norske likestillingsloven og internasjonale forpliktelser. Blant annet mente *Norsk studentunion* at det var fint at det var «skuet utover landets grenser for å ta lærdom av likestillingsarbeidet i andre land». Etter deres syn var det imidlertid «tilsvarende skuffende å se at man i forslaget nesten kategorisk velger den vageste formuleringen» (Norsk studentunion, 2000). *Juridisk rådgivning for kvinner* bemerket derimot at inkorporering av EF-retten ville endre den norske rettskildesituasjonen, og at konsekvensene av dette for norske kvinner var vanskelig å forutsi. «Synet på likestilling i Europa er ikke ensartet» (JURK, 2000), uttalte de, og etterlyste samtidig en nærmere konsekvensutredning. Begge utspillene kan forstås som å innebære normativ bruk av EU, ved at EU-nivået ble brukt som et sammenligningsgrunnlag for det norske. Men der *Norsk studentunion* var positive til at man tilpasset seg og så hen til det europeiske – og dermed brukte EU i en *normativ positiv* forstand – kan JURKs bruk snarere forstås som *normativ negativ*. Det er nærliggende å tolke utsagnet om de *uensartede* synene på likestilling i Europa som en implisitt negativ sammenligning, og

dermed som et uttrykk for potensielt *negative* konsekvenser for norske kvinner ved å inkorporere EF-retten i norsk rett.

4.3 Lovforslag

4.3.1 Ot.prp. nr. 77 (2000-2001)

Odelstingsproposisjon nr. 77, *Om lov om endringer i likestillingsloven mv.* ble lagt frem og godkjent i statsråd 27. april 2001. Om lag et og et halvt år var gått siden utsendelsen av høringsnotatet, og i mellomtiden hadde Jens Stoltenbergs første regjering rukket å innta regjeringskontorene. I løpet av denne tiden hadde det også på EU-nivå blitt fremmet forslag fra Kommisjonen om endringer i likebehandlingsdirektivet fra 1976, med kodifisering av rettspraksis og behovet for å iverksette fellesskapstiltak for å bekjempe seksuell trakassering som sentrale begrunnelser (Massetot, 2004: 94).

Departementets forslag og begrunnelser med hensyn til erstatningsansvarsreglene, var i det vesentlige de samme som i høringsnotatet. Det ble foreslått å skjerpe likestillingslovens erstatningsregler på arbeidslivets område, slik at utbetaling av erstatning og oppreisning skulle kunne pålegges uten hensyn til skadevolders skyld. Konstatning av økonomisk tap skulle heller ikke være et vilkår for å få tilkjent erstatning for ulovlig forskjellsbehandling. Formålet med endringene var fremdeles en «(...) mer effektiv gjennomføring av likestillingsprinsippet og å få norsk rett i samsvar med EØS-avtalens krav», og begrunnelsen for å begrense rekkevidden av det objektive erstatningsansvaret fortsatt at EØS-avtalen kun regulerte arbeidsforhold (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001): kapittel 13). Også bruken av EU i proposisjonen var i all hovedsak den samme som i høringsnotatet: *kognitiv positiv* ved å spille på nødvendigheten av å bringe norsk rett i overensstemmelse med EU-kravene, supplerende normativ *positiv* ved å vise til hvordan de nordiske nabolandene allerede oppfylte EU-rettens krav, og endelig *kognitiv negativ* ved å begrunne avgrensningen av det objektive erstatningsansvarets gyldighetsområde med at EU-retten ikke påkrevde endringer utenfor arbeidslivet.

Nytt i proposisjonen, var imidlertid en understreking av at de skjerpede erstatningsreglene *ikke* skulle komme til anvendelse ved brudd på den nyinnførte bestemmelsen om seksuell trakassering. Saker vedrørende seksuell trakassering var, i

følge departementet, av en annen karakter enn andre tilfeller av kjønnsdiskriminering, «(...) blant annet fordi det oppleves som særlig belastende å få en påstand om seksuell trakassering mot seg» (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001): kapittel 13.6.5). Bruken av EU var imidlertid fraværende – til tross for at det annensteds i proposisjonen ble påpekt at Kommisjonens forslag til endringer i likebehandlingsdirektivet inneholdt en bestemmelse som sa at seksuell trakassering skulle forstås som forskjellsbehandling på grunn av kjønn (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001): kapittel 9.4), og at rettsutviklingen i EU var et «viktig moment» for departementet i vurderingen av hvorvidt en bestemmelse om seksuell trakassering skulle inntas i loven (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001): kapittel 9.7.1).

4.4 Vedtaksfasen

4.4.1 Komité- og stortingsbehandling

Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) ble 3. mai 2001 tildelt familie-, kultur og administrasjonskomiteen, som først avga sin innstilling 7. mars året etter. I mellomtiden hadde Kjell Magne Bondeviks andre regjering inntatt regjeringskontorene, og en ny, men samsvarende proposisjon, Ot.prp. nr. 6 (2001-2002) hadde blitt fremmet og oversendt komiteen for behandling.

Komiteens flertall hadde ingen merknader eller kommentarer til den foreslåtte endringen i likestillingslovens erstatningsregler. Fremskrittspartiets komitémedlemmer støttet derimot *ikke* forslaget om innføringen av et objektivt erstatningsansvar, da de mente at erstatning ikke skulle kunne innvilges dersom det var tvil om skyldspørsmålet (Innst. O. nr. 37 (2001-2002): 29). At endringen, i følge departementet, var nødvendig for å oppfylle EØS-rettslige forpliktelser, ble av FRP-representantene ikke kommentert. Hensynet til europeiske forpliktelser og føringer var forøvrig også fraværende i komitéinnstillingen, med unntak av en «henvisning»²⁵ fra komiteens flertall til det pågående arbeidet på EU-nivå med en såkalt antidiskrimineringspakke. Henvisningen stod i tilknytning til komiteens vurderinger av behovet for å gi minoritetsgrupper et styrket vern mot diskriminering, hvor det ble påpekt at det var ønskelig å avvente en ny lov mot etnisk diskriminering før det kunne

²⁵ «Flertallet viser også til det pågående arbeidet i EU med en såkalt antidiskrimineringspakke» (Innst. O. nr. 37 (2001-2002))

slås fast om minoritetsgrupper ble gitt et tilstrekkelig diskrimineringsvern. Sett i lys av det, kan komiteens EU-henvisning tolkes som en *normativ positiv bruk* av EU, ved at det implisitt ble gitt uttrykk for at EU-regelverket ville være et vurderingsmoment i utformingen av et styrket vern mot diskriminering (Innst. O. nr. 37 (2001-2002)).

Komiteinnstillingen ble deretter behandlet i Stortinget den 18. april 2002. Heller ikke i den én time og 15 minutter lange debatten var europeiske likestillingsføringer og -forpliktelser noe sentralt tema – verken med hensyn til endringene i erstatningsreglene²⁶ eller de øvrige EU-relaterte endringsforslagene som hadde blitt fremmet i odelstingsproposisjonen. Den eneste henvisningen til EU kom fra Arbeiderparti-representant Trond Giske, som viste til den pågående «kampen» Norge kjempet mot EFTAs overvåkningsorgan, ESA, vedrørende bruken av radikal kjønnskvoltering ved norske universiteter. I følge ham ville det være «meningsløst hvis det regelverket skal hindre oss i en aktiv likestillingspolitikk» (Forhandl. i Odelstinget nr. 14 (2001-2002)). Ved å fremstille det europeiske som å være i konflikt med nasjonale normer og praksiser, kan Giskes argumentasjon forstås som å utgjøre en *normativ negativ bruk av EU*. De foreslåtte endringene i erstatningsreglene var i lite grad et diskusjonstema. Ei heller var det at europeiske forpliktelser, i følge departementet, fordret en rekke endringer i likestillingsloven, et faktum som ble nevnt i stortingsdebatten.

4.5 Oppsummering: bruken av EU

Analysen av nasjonale aktørers bruk av EU i prosessen som ledet frem til endringen i likestillingslovens erstatningsregler i 2002, viser at en *kognitiv positiv bruk av EU* var særlig fremtredende. Nødvendigheten av å gjøre endringer i erstatningsreglene *fordi* de var i uoverensstemmelse med EØS-forpliktelsene ble først stadfestet av jurist og forsker Elisabeth Vigerust i hennes utredning av likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser; en påstand som videre ble tatt i bruk av departementet i deres høringsnotat, av høringsinstansene i høringsrunden og igjen av departementet i

²⁶ Endringene i erstatningsreglene var heller ikke noe viktig tema i stortingsdebatten. Statsråd Laila Dåvøy fra KrF trakk i sin redegjørelse frem at endringen i likestillingslovens erstatningsbestemmelse ville gjøre håndhevingen av loven mer effektiv og mer reell. Hun påpekte også at Likestillingsombudet mente dette var et av de viktigste endringsforslagene i proposisjonen (Forhandl. i Odelstinget nr. 14 (2001-2002)). Foruten det, ble ikke endringene kommentert.

odelstingsproposisjonen som ble fremmet for Stortinget. En *kognitiv negativ bruk av EU* kom også til uttrykk i prosessen, blant annet gjennom departementets begrunnelse for *ikke* å innføre et objektivt erstatningsansvar for overtredelser av kjønnsdiskrimineringsforbudet utenfor arbeidslivet. Også i høringsrunden ble EU anvendt i en kognitiv negativ forstand for å så tvil om departementets tolkning av EU-rettens krav til erstatningsansvarsreglene.

Den *normative positive bruken av EU* var blant annet å gjenfinne i Vigerust sin utredning, der hun mente det ville være *hensiktsmessig* å la EU-reglene om objektivt erstatningsansvar komme til anvendelse også utenfor arbeidslivet – til tross for at det ikke var påkrevd. Den kom også til uttrykk i departementets begrunnelse for innføringen av et objektivt erstatningsansvar, hvor det ble vist til at erstatningsregler i tråd med EU-forpliktelsene allerede var innført i de nordiske medlemsstatene. Også i komitébehandlingen av odelstingsproposisjonen kan en normativ positiv bruk av EU så vidt skimtes, med henvisningen til EUs pågående arbeid med en anti-diskrimineringspakke som et uttrykk for at EU-utviklingen ville være relevant for utviklingen av et norsk anti-diskrimineringslovverk. Endelig fremkom også eksempler på en *normativ negativ bruk av EU*, blant annet gjennom enkelte høringsinstansers uttrykk for de uønskede konsekvensene ved en EU-tilpasning og det lite passende ved å la europeisk lovgivning være styrende for norsk rettsutvikling. Også stortingsrepresentant Giske sitt utspill om det meningsløse ved å la europeiske rettsregler sette en stoppe for en aktiv norsk likestillingspolitikk, utgjorde en normativ negativ bruk.

5 2005: Utvidede erstatningsregler og et nytt håndhevingsapparat

Likestillingsloven ble igjen endret i 2005, med gjennomføringen av EUs reviderte likebehandlingsdirektiv²⁷ (heretter *endringsdirektivet*), harmonisering med øvrig ikke-diskrimineringslovverk og innarbeidingen av FNs kvinnekonvensjon som bakgrunn. Blant endringene som ble gjort, var en skjerping av erstatningsansvar i tilfeller av seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. På samme tid vedtok også Stortinget en ny lov – lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda (heretter *diskrimineringsombudsloven*) – hvormed et felles håndhevings- og pådriverapparat for ulike diskrimineringsgrunnlag ble opprettet. Apparatet ble i utredningsfasen foreslått tildelt omfattende myndighet, blant annet til å fastsette oppreisning ved overtredelser av forbudet mot ulovlig forskjellsbehandling. Departementet gikk imidlertid ikke inn for en slik ordning i lovforslaget, og myndigheten til det felles håndhevingsapparatet ble i det vesentlige den samme som hva det forhenværende kjønnslikestillingsapparatet hadde hatt. Dette kapitlet analyserer den diskursive bruken av EU i prosessene som ledet frem til endringer i likestillingslovens erstatningsregler og opprettelsen av et felles håndhevingsapparat *uten* oppreisningsmyndighet.

5.1 Bakgrunn

Under et halvt år etter at endringene i den norske likestillingsloven ble vedtatt i Stortinget i 2002, ble det på EU-nivå vedtatt å endre likebehandlingsdirektivet fra 1976 (direktiv 76/207/EF, heretter *likebehandlingsdirektivet*). *Endringsdirektivet* var det første av kjønnslikestillingsdirektivene til å bli vedtatt etter ikrafttredelsen av Amsterdamtraktaten, og med det det første til å bli til gjennom det nye

²⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF av 23.9.02 om endring av rådsdirektiv 76/207/EØF om gjennomføring av prinsipper om lik behandling av menn og kvinner når det gjelder adgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremmelse samt arbeidsvilkår.

medbestemmelsesprosedyren²⁸. Det ferdig utformede direktivet var i hovedsak en kodifisering av en etter hvert rikholdig domstolpraksis, og stadfestet blant annet at seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn var å betrakte som ulovlig forskjellsbehandling, samt at overtredelser av likebehandlingsprinsippet skulle møtes med effektive, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner. Justeringer ble også gjort med den hensikt å harmonisere likebehandlingsdirektivet med de nylig vedtatte anti-diskrimineringsdirektivene: rådsdirektiv 2000/43/EF om forbud mot diskriminering på grunn av rase eller etnisitet (heretter *rasediskrimineringsdirektivet*), rådsdirektiv 2000/78/EF om forbud mot diskriminering i arbeidslivet (heretter *rammedirektivet*) (Clavero og Galligan, 2009: 105). Av den grunn fikk direktivet blant annet også en ny artikkel som påla medlemsstatene å opprette et eller flere uavhengige organer med ansvar for å fremme, analysere, overvåke og støtte likebehandling (Massetot, 2004: 102).

Norske myndigheter var klar over at en endring i likebehandlingsdirektivet trolig ville være EØS-relevant, og drøftet, som nevnt, Kommissjonens direktivforslag allerede i Ot.prp. nr. 77. (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001): kapittel 9.4).²⁹ Hvilken betydning de nylig vedtatte anti-diskrimineringsdirektivene ville ha for norsk lovgivning, rådet det imidlertid større usikkerhet om. Direktivene var vedtatt med hjemmel i Amsterdam-traktatens artikkel 13, som ga fellesskapet kompetanse til å fremme tiltak for å bekjempe diskriminering basert på kjønn, rase eller etnisitet, religion eller trosbekjennelse, funksjonshemming, alder eller seksuell orientering – både i og utenfor arbeidslivet (Kantola, 2010: 169). Artikkelen hadde imidlertid ingen parallell i EØS-avtalen, og det hersket uenighet blant EFTA-landene om hvorvidt direktivene burde innlemmes i avtalen eller ikke (Ot.prp. nr. 33 (2004-2005): kapittel 5.1).

²⁸ Det innebar at *både* Europaparlamentet og Rådet måtte godkjenne lovforslaget, og ikke bare Rådet slik som tidligere (Clavero og Galligan 2009: 105).

²⁹ Det vedtatte direktivet ble behandlet i spesialutvalget for fri bevegelse av personer, arbeidsliv og arbeidsmiljø i 10. september 2003, som vurderte det til å være både EØS-relevant og akseptabelt (Utenriksdepartementet, 2003).

5.2 Forberedende lovarbeid

5.2.1 NOU 2002: 12 – Rettslig vern mot etnisk diskriminering³⁰

Holgersenutvalget

3. mars 2000 satt regjeringen Bondevik I ned et lovutvalg som skulle utrede forslag til en egen lov mot etnisk diskriminering. Lovvernet mot etnisk diskriminering bestod på tidspunkt av enkeltbestemmelser knyttet til avgrensede områder, som i følge regjeringen ikke i tilstrekkelig grad evnet å sikre et reelt vern mot diskriminering. Det var derfor ønskelig å vurdere hvordan det rettslige vernet mot etnisk diskriminering kunne styrkes (Kommunal- og regionaldepartementet, 2000). Utvalget, ledet av jussprofessor Gudrun Holgersen³¹, la to år senere frem utredningen *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* (NOU 2002: 12), hvori utkast til en lov mot etnisk diskriminering ble skissert, og et eget håndhevingsapparat ble foreslått opprettet.

Det særskilte apparatet utvalget foreslo for å håndheve den nye loven mot etnisk diskriminering, var et apparat bestående av to organer: en førsteinstans i form av et diskrimineringstilsyn og en andreinstans som skulle fungere som et klageorgan. Førsteinstansen i det foreslåtte apparatet skulle – til forskjell fra det daværende Likestillingsombudet – ha myndighet til å fatte bindende vedtak. Også klageorganet, som skulle behandle klager på førsteinstansens avgjørelser, ble foreslått gitt «omfattende kompetanse og stor autoritet» (NOU 2002: 12: kapittel 19.3.3.2). Begge instanser skulle dessuten ha mulighet til å pålegge det som ble foreslått som hovedreaksjon ved brudd på lovens bestemmelser: oppreisning for ikke-økonomisk tap (NOU 2002: 12: kapittel 19.4.2).

I vurderingene av håndhevingsapparatet og dets myndighet, ble det ikke gjort noen direkte koblinger til EU-føringer eller -standarder. At det skisserte håndhevingsapparatet skulle ha myndighet til å tilkjenne oppreisning, ble først og fremst begrunnet med behovet for å unngå domstolsbehandling. Å fremme sak for de ordinære domstolene var både tid- og kostnadskrevende, og barrierene ved

³⁰ Utvalgets vurderinger – og responsen på dem – er relevante i vår sammenheng fordi de inngikk i beslutningsgrunnlaget for opprettelsen av et felles håndhevingsapparat på tvers av diskrimineringsgrunnlag. Som vi skal se i neste kapittel, skulle også den nye loven mot etnisk diskriminering vise seg å få betydning for likestillingslovens erstatningsregler.

³¹ Foruten utvalgslederen, bestod utvalget i hovedsak av personer med juridisk kompetanse og kompetanse på menneskerettigheter. LO og NHO var også representert (NOU 2002: 12, kapittel 1.1)

domstolsbehandling var, i følge utvalget, dessuten særlig høye for etniske minoriteter. Etersom denne gruppen ofte hadde færre personlige og økonomiske ressurser enn andre, var behovet for en rask, enkel og rimelig behandling av klagesaker desto større (NOU 2002: 12: kapittel 19.3.3.1).

Utvalget hadde imidlertid drøftet samsvaret mellom EUs rasediskrimineringsdirektiv og norsk rett i et eget kapittel om vern mot etnisk diskriminering i EU, og kommet frem til at det daværende norske systemet for håndheving av lovbestemmelser vedrørende etnisk diskriminering etter «all sannsynlighet» oppfylte de minimumskravene som fulgte av direktivet (NOU 2002: 12: kapittel 8.5.8). De var imidlertid også av den oppfatning at det norske systemet ikke i tilstrekkelig grad oppfylte direktivets *intensjon* om å sikre et effektivt vern (NOU 2002: 12: kapittel 8.5.8). Selv om det fremdeles var uavklart hvorvidt Norge skulle slutte seg til EUs antidiskrimineringspakke, mente utvalget at en ny lov mot etnisk diskriminering – og håndhevingen av den – uansett burde være på høyde med det vernet EU-direktivene oppstilte. Utvalgets bruk av EU kan i den sammenheng forstås som å være *normativ positiv*, ved at europeiske normer og praksiser ble fremstilt som noe Norge *burde* være på likefot med. Det *passende* ved de europeiske reglene ble videre fremhevet gjennom utvalgets påpekning av at Norge hadde en rettstradisjon som lå tett opp til mange av EUs medlemsland. Det ble også understreket at demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper, var prinsipper som EU den senere tiden hadde vært særlig opptatt av å fremme (NOU 2002: 12: kapittel 8.1).

Høringsinstansene³²

EU-henvisninger var høyst til stede i høringsinstansenes respons på Holgersenutvalgets forslag om å opprette et håndhevingsapparat med myndighet til å tilkjenne oppreisning, og blant instansene som var positive til utvalgets forslag, var den *normative positive* bruken av EU særlig fremtredende. Eksempelvis var *Senter mot etnisk diskriminering (SMED)* svært positive til at utvalget mente at loven burde sikre et vern på høyde med det europeiske. Til tross for ikke å være forpliktet til å implementere EUs anti-diskrimineringspakke, hadde Norge «en rettstradisjon som

³² Holgersenutvalgets utredning ble sendt på høring til en rekke offentlige instanser, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner 31. oktober 2002.

vektlegger demokrati, menneskerettigheter og rettsstatlige prinsipper». En lov mot etnisk diskriminering burde derfor ha minst samme ambisjonsnivå som EU-direktivene, mente SMED (Senter mot etnisk diskriminering, 2003). Også *Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene (KIM)* sin uttalelse eksemplifiserer en *normativ positiv bruk* av EU. I sin begrunnelse for å støtte opp om opprettelsen av et eget håndhevingsorgan, påpekte de at dette var i tråd med hva som ble gjort internasjonalt, inkludert i EU og Europa. Og selv om den EØS-rettslige statusen til EUs anti-diskrimineringspakke ennå ikke var avklart, ville det etter KIM sitt syn være «*naturlig at Norge følger resten av Europa*» (Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, 2003: min utheving). *Likestillingscenteret* uttrykte at det å sikre like muligheter, uavhengig av diskrimineringsgrunnlag, var et «omfattende likestillingsprosjekt ... i tråd med nasjonale og internasjonale (EU, FN) politiske målsettinger» (Likestillingscenteret, 2003).

Blant høringsinstansene som motsatte seg utvalgets erstatningsrelevante forslag, var det flere som brukte EU i en *kognitiv negativ* forstand. Det gjaldt blant annet *Reiselivsbedriftenes landsforening*, som i sin uttalelse uttrykte skepsis mot både de erstatningsansvars- og de erstatningsmyndighetsrelaterte forslagene utvalget hadde fremmet. De forstod det slik at det var fortalen til *rammedirektivet* – hvor det stod skrevet at sanksjoner blant annet skal ha en avskrekkende virkning – som dannet utgangspunktet for å innføre oppreisningsinstituttet i lovforslaget. Etter deres syn skulle det ikke være nødvendig å innføre et slikt prinsipp på bakgrunn av direktivet, da avskrekkende virkning, etter deres oppfatning, ikke var synonymt med oppreisning i form av et pengekrav (Reiselivsbedriftenes landsforening, 2003).

Regjeringsadvokaten var av den oppfatning at forslagene gikk lenger enn hva Norge var folkerettslig forpliktet til, og mente man burde være «tilbakeholden med å fravike tradisjonelle rettsprinsipper i større utstrekning enn det som er nødvendig for å overholde Norges internasjonale forpliktelser» (Regjeringsadvokaten, 2002). *Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, KS og Justisdepartementet* hentet belegg for sin motstand mot innføringen av oppreisningsinstituttet i EUs *rasediskrimineringsdirektiv*, som etter deres tolkning ikke inneholdt noen plikt til å innføre særskilte erstatningsregler i diskrimineringsaker (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, 2003b; Justis- og politidepartementet, 2003;

Kommunenes sentralforbund, 2003b). KS etterlyste også en konsekvensutredning om hvilke endringer man var forpliktet til å implementere «for å overholde *minstekravene* i direktivet, kontra hvilke lovendringer *utover* minstekravene som foreslås inntatt i lovgivningen» (Kommunenes sentralforbund, 2003b: kursiv i original). Sistnevnte kan leses som en *normativ negativ bruk* av EU, ved at det gis uttrykk for at det ikke er *ønskelig* å gå utover det som er strengt påkrev for å sikre tilstrekkelig etterlevelse.

5.2.2 Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe

Arbeidsgruppen for utredning av et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet

Da Holgersenutvalgets utredning ble sendt ut på høring, ble det i høringsbrevet orientert om at Kommunal- og regionaldepartementet, i samarbeid med Barne- og familiedepartementet, Justisdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, skulle utrede muligheten for å etablere et felles håndhevingsapparat på grunnlag av kjønn og etnisitet. Med en forestående lov om etnisk diskriminering, og et pågående arbeid med å styrke funksjonshemmedes rettighetsvern, var det etter regjeringens syn – både av ressurs hensyn og faglige hensyn – grunnlag for å vurdere muligheten for et felles håndhevingsorgan. Den tverrdepartementale arbeidsgruppen, som ble nedsatt 28. oktober 2002, skulle i hovedsak drøfte opprettelsen og organiseringen av et felles organ for grunnlagene kjønn og etnisitet. De skulle imidlertid ta høyde for at det senere ville kunne bli aktuelt å inkludere andre diskrimineringsgrunnlag, slik som religion, funksjonshemming, seksuell orientering og alder. Rapporten *Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet* ble levert i mai 2003 (Arbeidsgruppen for et felles håndhevingsapparat, 2003).

Arbeidsgruppen konkluderte med at det burde opprettes et felles håndhevingsapparat for kjønn og etnisitet, bestående av en førsteinstans med en kombinert pådriver- og håndheverrolle, og en klageinstans som skulle behandle klager over førsteinstansens vedtak. Både første- og andreinstansen burde, etter arbeidsgruppens syn, gis myndighet til å treffe bindende vedtak og fastsette reaksjoner og sanksjoner. *Hvilke* sanksjoner som skulle kunne ilegges, tok gruppen imidlertid ikke stilling til. Snarere ble det påpekt at spørsmålet allerede hadde vært utredet og sendt på høring i forbindelse med Holgersenutvalgets lovutkast, og at det

derfor ikke ville være gjenstand for høring i denne runden. Det nye organet burde like fullt ha «stor autoritet og gjennomslagskraft», samt sikre at lovverket ble håndhevet på en måte som ivaretok både rettssikkerhetshensyn og behovet for en effektiv håndheving (Arbeidsgruppen for et felles håndhevingsapparat, 2003: 68). Henvisninger til EU var imidlertid fraværende i arbeidsgruppens vurderinger av håndhevingsapparatets myndighet og funksjoner. En svak *normativ positiv bruk* av EU kan likevel gjenfinnes i påpekningen av at Norge – uavhengig av EØS-relevansen – burde oppfylle minimumskravene i EUs antidiskrimineringsdirektiver (Arbeidsgruppen for et felles håndhevingsapparat, 2003: 28).

Høringensinstansene³³

Til forskjell fra ved høringen av Holgersenutvalgets utredning, hvor en rekke aktører tok EU i bruk i sine innspill, var det denne gang bare to instanser som brukte EU for å uttrykke sine synspunkter på opprettelsen av og myndigheten til det felles håndhevingsapparatet. *Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon* mente de eksisterende organene for håndheving av forbudet mot etnisk diskriminering (de ordinære domstolene og Senter mot etnisk diskriminering) til sammen tilfredsstilte de krav til klageorgan og organer for å fremme etnisk likestilling som var nedfelt i rasediskrimineringsdirektivet, og at det dermed ikke var noen grunn til å opprette et særskilt organ på dette feltet (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, 2003a). *Kommunenes sentralforbund* førte en tilsvarende argumentasjon, og pekte på at ivaretagelsen av direktivenes minstekrav ikke fordret opprettelsen av særskilte håndhevingsorganer. En annen sak var derimot at det etter direktivene ble stilt særskilte krav til uavhengige organer som skal bistå diskrimineringsofre med å få behandlet sine klager, foreta uavhengige undersøkelser og publisere rapporter. Dette hadde, i følge KS, imidlertid ingenting med *håndhevingen* av regelverket å gjøre – noe som etter deres syn ikke kom tydelig nok fram av rapporten (Kommunenes sentralforbund, 2003a). Bruken av EU kan for både HSHs og KS' vedkommende forstås som *kognitiv negativ*, da de begge påpekte at arbeidsgruppens forslag ikke var *nødvendig* i lys av EU-forpliktelsene.

³³ Rapporten ble sendt på offentlig høring 26. juni 2003, med høringsfrist satt til 30. september samme år (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003).

5.2.3 Forslag til endringer i likestillingsloven

Høringsnotatet

Barne- og familiedepartementet sendte i juni 2004 ut forslag til endringer i likestillingsloven på høring. Etersom regjeringen la opp til å opprette et felles organ for håndhevingen av likestillingsloven og lov mot etnisk diskriminering, var det vesentlig at vernet i likestillingsloven var på høyde med det som ble statuert i den kommende loven mot etnisk diskriminering. De foreslåtte endringene hadde derfor til hensikt å sikre harmonisering med Holgersenutvalgets forslag til en ny lov mot etnisk diskriminering, samt med et nylig innført kapittel i arbeidsmiljøloven om likebehandling i arbeidslivet (Barne- og familiedepartementet, 2004: 5-6; Ot.prp. nr. 104 (2002-2003): kapittel 3). Et annet viktig formål med forslaget, var å sikre den tilfredsstillende gjennomføringen av EUs *endningsdirektiv* innen fristen 5. oktober 2005 (Barne- og familiedepartementet, 2004).³⁴

I høringsnotatet foreslo departementet å la likestillingslovens § 17 første ledd om objektivt erstatningsansvar komme til anvendelse også ved overtredelser av forbudet mot seksuell trakassering og det foreslåtte forbudet mot trakassering på grunn av kjønn innenfor arbeidslivet. Det ble også foreslått en presisering av ordlyden i erstatningsbestemmelsen, slik at det gikk tydeligere frem av lovens ordlyd at offer for kjønnsdiskriminering kunne få oppreisning på objektivt grunnlag (Barne- og familiedepartementet, 2004: 26).

Departementets hovedbegrunnelse for å innføre et objektivt erstatningsansvar i trakasseringssaker, tok form av det som kan forstås som en *kognitiv positiv* bruk av EU. Endringen var *nødvendig*, da endningsdirektivet – i motsetning til hva rådsdirektiv 76/207/EØF hadde gjort – stadfestet at også seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn var å betrakte som ulovlig forskjellsbehandling. Det etablerte med det «en helt annen forpliktelse [med hensyn] til erstatningsansvar enn da vi fikk bestemmelsen om seksuell trakassering i 2002» (Barne- og familiedepartementet, 2004: 27). Dermed måtte også overtredelser av forbudet mot trakassering møtes med

³⁴ Beslutningen om å innlemme direktivet i EØS-avtalen var imidlertid ennå ikke fattet da forslaget ble sendt ut på høring. EØS-komiteen fattet først den 9. juli 2004 sin beslutning, og Stortinget ga, uten debatt, sin tilslutning den 14. desember samme år (kilde).

effektive, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner, som etter EF-domstolens fortolkning innebar et ansvar uten skyld (Barne- og familiedepartementet, 2004: 29).

I departementets begrunnelser gjenfinnes imidlertid også det som, i lys av det analytiske rammeverket, må forstås som en *normativ positiv* bruk av EU. Departementet påpekte at de var klar over at man ved å innføre et objektivt erstatningsansvar, brøt med det som var hovedregelen i norsk erstatningsrett. Hensynet til direktivforpliktelsene, samt en mer effektiv gjennomføring av forbudet mot kjønnsdiskriminering, måtte imidlertid veie tyngre enn faren for at en arbeidsgiver ble utsatt for feilaktige påstander om trakassering (Barne- og familiedepartementet, 2004: 29). Viktigheten av å oppfylle direktivforpliktelsene ble med det tillagt større vekt enn det som var et fortrinnsvis nasjonalt hensyn.

At de skjærpede erstatningsreglene fremdeles ikke skulle komme til anvendelse i tilfeller av ulovlig forskjellsbehandling *utenfor* arbeidslivet, ble begrunnet på samme måte som ved forrige lovendring. Også denne gangen var bruken av EU *kognitiv negativ*, da det ble vist til at man etter EU-retten bare var forpliktet til å gjøre et objektivt erstatningsansvar gjeldende i saker som omhandler arbeidsforhold (Barne- og familiedepartementet, 2004: 30). I begrunnelsen for presiseringen av erstatningsbestemmelsens ordlyd fremkom derimot nok en *kognitiv positiv* bruk av EU. Den presiseringen som ble foreslått, ville – i tillegg til å sikre harmonisering med arbeidsmiljøloven og Holgersenutvalgets lovutkast – oppfylle EU-rettslige krav om at «mest mulig skal kunne leses direkte ut av ordlyden» (Barne- og familiedepartementet, 2004: 32).

Høringsinstansene

I høringsrunden ble nødvendigheten av å tilpasse likestillingsloven til endringsdirektivets krav trukket frem av flere instanser. En slik *kognitiv positiv* bruk kom blant annet fra *Norsk sykepleierforbund* og *Bergen kommune*, som begge kommenterte at forslagene ville bidra til å sikre tilfredsstillende gjennomføring av endringsdirektivet (Bergen kommune, 2004; Norsk sykepleierforbund, 2004). Også *UiO* anså en oppdatering av likestillingsloven *nødvendig* i lys av endringsdirektivet (Universitetet i Oslo, 2004). *Likestillingsombudet* trakk inn EU-rettens krav til sanksjoners preventive virkning i sin uttalelse, og påpekte at oppreisning var viktig

for å tilfredsstill disse kravene. Hun var av den oppfatning at norsk rett her ikke var i samsvar med EU-retten, da norsk nivå for oppreisning var relativt lavt. Etter hennes syn burde det «gå klart frem av forarbeidene at erstatningens størrelse må kunne virke preventivt, slik at fornærmede og deres prosessfullmektiger lettere kan få kunnskap om det» (Likestillingsombudet, 2004). Også ombudets bruk av EU må leses som *kognitiv positiv*, ved at det ble foreslått en presisering som, etter hennes syn, var nødvendig for å sikre overensstemmelse med de krav EU-retten nedfelte.

En langt på vei *kognitiv positiv* bruk av EU gjenfinnes også i høringssvaret fra *Avdeling for kvinnerett* ved Universitetet i Oslo, som brukte sitt høringssvar til å komme med innspill til de gjeldende erstatningsmyndighetsreglene. Etter deres syn var de praktiske hindringene for å reise sak om erstatning eller oppreisning *problematiske* i lys av endringsdirektivets krav om et effektivt vern. «For å sikre direktivets krav om at staten innfører "tiltak som er nødvendige for å sikre faktisk og virkningsfull erstatning eller godtgjøring", bør det vurderes å gjøre prosessen enklere og mer tilgjengelig», påpekte de (Avdeling for kvinnerett, 2004). For å tette dette gapet, ba de derfor departementet vurdere å gi nemnda myndighet til å ilegge erstatning/oppreisning ved krenkelser av diskrimineringsforbudet, eller, alternativt, å gi ombudet eller nemnda adgang til å bringe saken inn for domstolen på vegne av den krenkede (Avdeling for kvinnerett, 2004).

Reform ressurscenter for menn anså en oppdatering som *nødvendig* med hensyn til endringsdirektivet, men supplerte samtidig denne *kognitive positive* bruken med det som kan forstås som en *normativ positiv* bruk. De bemerket at «endringsforslaget kommer etter påtrykk og klare direktiv fra EU ... og ikke som et resultat av erkjent manglende oppnådd kjønnslikestilling» (Reform ressurscenter for menn, 2004). EU-føringene ble med det fremstilt som noe Norge allerede burde ha innført, men nå heller måtte strekke seg etter. En *normativ positiv bruk av EU* var også å finne i *Tunsberg bispedømmeråd* sin høringsuttalelse. De hadde merket seg at mange av endringene var begrunnet med tilpasning til andre lover og EU-direktiver, og mente det var «viktig å følge en positiv utvikling i vår del av verden når det gjelder likestilling og tilrettelegging for at slikt kan skje» (Tunsberg bispedømmeråd, 2004).

Kommunenes sentralforbund var blant instansene som var svært kritiske til departementets forslag. De viste i sin høringsuttalelse til endringsdirektivet, og hevdet

at det ikke påla arbeidsgivere et slikt rettsusikkert erstatningsansvar. Selv om direktivets intensjoner om å sikre reell og effektiv erstatning for diskrimineringsoffer etter deres syn var viktig, var det samtidig viktig å sikre rettssikkerheten til arbeidsgiver (Kommunenes sentralforbund, 2004). Dermed fremkom både en *kognitiv og en normativ negativ bruk av EU* hos KS, ved at de først påpeker at endringen ikke var nødvendig fordi den ikke var nedfelt i direktivet, og for deretter å understreke at nasjonale hensyn (rettssikkerhet) var viktigere enn at direktivets intensjoner ble oppfylt. *Regjeringsadvokaten* var også blant dem som motsatte seg den foreslåtte endringen gjennom en *kognitiv negativ bruk av EU*. De stilte seg tvilende til departementets fortolkning av EØS-forpliktelsene, da henvisning til én enkeltsak, som attpåtil omhandlet ordinær forskjellsbehandling på grunn av kjønn, etter deres syn ikke ga grunnlag for å slutte at EØS-retten stilte krav til et objektivt erstatningsansvar ved seksuell trakassering. De etterlyste dessuten opplysninger om «hvorledes direktivet på dette punktet er forstått og implementert i andre EØS-land» (Ot.prp. nr. 35 (2004-2005): kapittel 8.6).

5.3 Lovforslag

5.3.1 Ot.prp. nr. 34 (2004-2005)

Barne- og familiedepartementet fremmet den 17. desember 2004 forslag om opprettelsen av et felles håndhevingsapparat for alle lovhjemlede diskrimineringsgrunnlag – bestående av en førsteinstans kalt Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), og et klageorgan kalt Likestillings- og diskrimineringsnemnda (LDN). Førsteinstansen ble, i tillegg til å inneha lovhåndheveroppgaver, foreslått gitt en kompetanse- og pådriverrolle, som blant annet ville innebære å bidra til kunnskapsutvikling, offentlig debatt og holdningsskapende arbeid på likestillings- og ikke-diskrimineringsfeltet (Ot.prp. nr. 34 (2004-2005): kapittel 7). Noen generell vedtaksmyndighet skulle imidlertid LDO ikke ha. Andreinstansen, LDN, skulle behandle klager over LDOs uttalelser og hastevedtak i enkeltsaker, og ville i likhet med den forhenværende Klagenemnda for likestilling, ha myndighet til å fatte bindende vedtak om stansing og retting eller andre tiltak som ville sikre at en diskriminerende handling opphørte eller ikke ble gjentatt

(Ot.prp. nr. 34 (2004-2005)). Holgersenutvalgets forslag om å gi håndhevingsapparatet mulighet for å tilkjenne oppreisning, ble altså *ikke* fulgt opp i proposisjonen.

Henvisninger til europeiske føringer, forpliktelser eller standarder kom ikke til syne i departementets drøfting og avvisning av forslaget. En kort redegjørelse for de føringer som lå i endringsdirektivet, rammedirektivet og rasediskrimineringsdirektivet med hensyn til håndheving av likebehandlingsprinsippet, ble imidlertid gitt i et eget kapittel (Ot.prp. nr. 34 (2004-2005): kapittel 3.1), og det ble likeledes påpekt i drøftingen av hva nemndas vedtak kunne gå ut på at de reaksjoner det der var tale om, ville være i samsvar med kravene til effektive sanksjoner slik som gitt i rasediskrimineringsdirektivet og rammedirektivet (Ot. prp. nr. 34 (2004-2005): kapittel 8.3.2.6). Avvisningen av forslaget ble imidlertid fortrinnsvis begrunnet med hensynet til rettssikkerhet og norsk rettstradisjon (Ot. prp. nr. 34 (2004-2005): kapittel 8.5.5). Det kan derfor heller *ikke* tolkes som en kognitiv negativ bruk av EU.

5.3.2 Ot.prp. nr. 35 (2004-2005)

Samtidig med fremleggelsen av Ot.prp. nr. 34, fremmet Barne- og familiedepartementet forslag om lov om endringer i likestillingsloven. I tillegg til de endringer som i høringsnotatet hadde blitt foreslått med bakgrunn i implementerings- og harmoniseringshensyn, hadde lovendringen også til formål å inkorporere FNs kvinnekonvensjon med tilleggsprotokoll i den norske likestillingsloven.³⁵ I tråd med forslaget i høringsnotatet, foreslo departementet at likestillingslovens § 17 første ledd, som statuerte et objektivt erstatningsansvar innenfor arbeidslivet, skulle komme til anvendelse også i saker vedrørende seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn. Likeledes skulle ordlyden i bestemmelsen presiseres, slik at det kom tydeligere frem at ulovlig forskjellsbehandling på grunn av kjønn skulle gi rett til oppreisning på objektivt grunnlag.

Begrunnelsene for de foreslåtte endringene i likestillingslovens erstatningsregler, var i det vesentlige de samme som i høringsnotatet. Innføringen av et objektivt erstatningsansvar i trakasseringssaker var *nødvendig* – all den tid seksuell

³⁵ Spørsmålet om innarbeidingen av konvensjonen hadde vært gjenstand for en egen høringsrunde (Barne- og familiedepartementet, 2003).

trakassering og trakassering på grunn av kjønn nå inngikk i EU-rettens definisjon av kjønnsdiskriminering, og EF-domstolen hadde lagt til grunn at enhver overtredelse av kjønnsdiskrimineringsforbudet skulle være ansvarspådragende. De strenge vilkårene for å få tilkjent erstatning etter de alminnelige erstatningsregler, som per da kom til anvendelse ved brudd på likestillingslovens bestemmelse om seksuell trakassering, gjorde dessuten at sanksjonene i praksis ikke ville oppfylle direktivkravene til effektivitet og avskrekkende virkning.. I tillegg til denne *kognitiv positive bruken av EU*, hvor det manglende samsvaret med EU-retten ble fremstilt som å nødvendiggjøre den foreslåtte endringen og presisering, brukte også departementet EU i en *normativ positiv* forstand, ved å konstatere at å oppfylle disse forpliktelsene var viktigere enn hensynet til skadevolders rettssikkerhet.³⁶

Begrunnelsen for å presisere erstatningsbestemmelsens ordlyd var fortsatt EU-rettens krav til klarhet og entydighet – og dermed også et eksempel på en *kognitiv positiv bruk* av EU. Endring var derimot *ikke* nødvendig utenfor arbeidslivet, ettersom direktivforpliktelsene kun omfattet arbeidslivsrelatert kjønnsdiskriminering. Begrunnelsen for begrensningen av bestemmelsens anvendelsesområde utgjorde med det en *kognitiv negativ bruk* av EU, hvor fraværet av EU-føringer ble en begrunnelse for å opprettholde status quo (Ot. prp. nr. 35 (2004-2005): kapittel 8.7.1.1).

5.4 Vedtaksfasen

5.4.1 Komité- og stortingsbehandling av Ot. prp. nr. 34

Odelstingsproposisjon nr. 34 ble sendt til behandling i Stortingets familie-, kultur- og administrasjonskomité 11. januar 2005, som 17. mars samme år overleverte sin innstilling til Odelstinget (Innst. O. nr. 71 (2004-2005)).³⁷ Departementets beslutning om ikke å følge opp Holgersenutvalgets forslag om å gi håndhevingsapparatets

³⁶ Det kan her være verdt å bemerke at det ved forrige lovendring ble ført et lignende argument, men den gang uten EU-henvisningen. Det ble da påpekt at behovet for en erstatningsregel med reell betydning, måtte veie tyngre enn hensynet til skadevolder (Ot.prp. nr. 77 (2000-2001): kapittel 13.6.1)

³⁷ Komiteen avholdt også en åpen høring om odelstingsproposisjonen, hvor en rekke interesseorganisasjoner og arbeidslivsorganisasjoner var invitert til å komme med innspill. Hva som her kom frem, vites ikke, da referat ikke er tilgjengelig på Stortingets nettsider. Basert på lesingen av høringsinnspillene i forbindelse med NOU 2002: 12 og arbeidsgruppens rapport, den videre stortingsdebatten, samt Lotheringtons (2010) analyse av opprettelsen av LDO, er det imidlertid ikke urimelig å forvente at det som primært ble diskutert, var samlingen av ulike diskrimineringsgrunnlag og samlingen av håndhever- og pådriverrollen.

myndighet til å ilegge oppreisning, var ikke et tema i innstillingen. Dermed var heller ikke bruken av EU for å underbygge eller begrunne støtte til eller motstand mot departementets vurdering, å finne (Innst. O. nr. 71 (2004-2005)). Europeiske føringer, forpliktelser og standarder var ellers også fraværende i komiteens drøftelser. Det gjaldt også i odelstingsdebatten 25. april 2005, hvor heller ikke det skrotede forslaget om oppreisningsmyndighet til nemnda ble drøftet.

5.4.2 Komité- og stortingsbehandling av Ot.prp. nr. 35

Ot.prp. nr. 35 ble også tildelt familie-, kultur- og administrasjonskomiteen, som avga sin innstilling 17. mars 2005. Forslaget om å skjerpe erstatningsreglene ved seksuell trakassering og annen trakassering på grunn av kjønn, ble støttet av komiteens flertall. Det ble i den sammenheng vist til komiteens behandling av EØS-komiteens avgjørelse om å innlemme endringsdirektivet i EØS-avtalen (Innst. S. nr. 56 (2004-2005)), hvor det hadde blitt pekt på at dersom likebehandlingsprinsippet skulle fungere i praksis, måtte erstatning ved diskrimineringsbrudd i arbeidslivet være tilstrekkelig i forhold til den skade som var forvoldt. Komiteen hadde i den sammenheng også understreket betydningen av å fastsette virkningsfulle, proporsjonale og avskrekkende sanksjoner ved brudd på prinsippet om likebehandling (Innst. O. nr. 70 (2004-2005)). Bruken av EU kan her forstås som å være *normativ positiv* snarere enn kognitiv, da det er ønskeligheten heller enn nødvendigheten som kommer til uttrykk gjennom komiteens ordvalg.

Komiteemedlemmene fra Fremskrittspartiet var sterkt i mot flertallets vurdering. Etter deres syn ville et objektivt ansvar i diskrimineringsaker gå sterkt utover rettssikkerheten til arbeidsgivere, som kunne bli erstatningsansvarlige «(...) selv i situasjoner der de aktivt har søkt å unngå diskriminering» (Innst. O. nr. 70 (2004-2005)). Forholdet til EØS-retten ble ikke kommentert.

Innstillingen fra komiteen ble så debattert og vedtatt i stortinget 25. april 2005. Både statsråd Laila Dåvøy (Krf) og representant Irene Sjøli fra Høyre, påpekte at et viktig formål med lovforslaget som ble fremmet, var å sikre tilfredsstillende gjennomføring av EUs likebehandlingsdirektiv. Dåvøy var «glad for at komiteen gir sin tilslutning til endringene som gjøres, bl.a. for å oppfylle våre forpliktelser etter EØS-avtalen» (Forhandl. i Odelstinget nr. 29 (2004-2005)). Bruken av EU kan dermed

leses som *kognitiv positiv*, ved at EU-pålagte forpliktelser nødvendiggjorde endringer. Med hensyn til endringene i erstatningsreglene mer spesifikt, ble imidlertid ikke EU trukket frem som kilde. Foruten FRP-representant Ulf Erik Knudsen sin påpekning av at man var «på ville veier» med de nye reglene, da lovendringen åpnet for at arbeidsgiver kunne «få ansvar helt uten å noen faktisk skyld i det som skjer»³⁸, og SV-representant May Hansen sin omtale av forslaget som «veldig bra», ble ikke endringene i erstatningsreglene viet nevneverdig oppmerksomhet i odelstingsbehandlingen (Forhandl. i Odelstinget nr. 29 (2004-2005)).

5.5 Oppsummering: bruken av EU

I analysen av prosessene som endte i endringer i det norske likestillingsregelverket i 2005, var den *kognitive positive bruken av EU* særlig fremtredende i forbindelse med forslaget om å gjøre det objektive erstatningsansvaret gjeldende også i tilfeller av seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn i arbeidslivet. Fra departementshold ble endringen fremstilt som en *nødvendig* følge av endringsdirektivet, både i høringsnotatet og proposisjonen. Nødvendigheten av tilpasning ble også påpekt av flere høringsinstanser og i Stortingsdebatten. EU ble også brukt som argument i høringsrunden for å oppfordre departementet til å presisere i forarbeidene at oppreisning skal ha en preventiv funksjon. Departementet ble også bedt om å vurdere tiltak som kunne gjøre lavterskelapparatets håndheving av loven mer effektiv og dermed i tråd med EU-rettens krav. Endelig ble også EU brukt kognitivt positivt av departementet i deres begrunnelse for å presisere erstatningsbestemmelsen ordlyd, hvor EU-rettens krav til klarhet og tydelighet ble brukt som argument for behovet for å tydeliggjøre at den som har blitt utsatt for kjønnsdiskriminering kan få oppreisning på objektive grunnlag.

Den *kognitive negative bruken av EU* i lovendringsprosessene som har blitt studert i dette kapitlet, fremkom også i forbindelse med forslaget om endringer i skyldkravet, hvor det nok en gang var EU-rettens avgrensede gyldighetsområde som ble brukt som argument fra departementets side for ikke å innføre et objektive

³⁸ Fremskrittspartiet fremmet i den sammenheng forslag om å innføre alminnelige erstatningsregler for brudd på kjønnsdiskrimineringsforbudet i arbeidslivet. Dette ble ikke bifalt.

erstatningsansvar utenfor arbeidslivet. Den kognitive negative bruken var også å finne i høringsrunden, hvor enkelte instanser mente at direktivene ikke foreskrev den endring som ble foreslått. Samme argument ble også trukket frem i høringen av Holgersenutvalgets og arbeidsgruppens erstatningsrelaterte forslag, hvor det ble påpekt at EUs anti-diskrimineringsdirektiver verken forpliktet Norge til å innføre et objektivt erstatningsansvar i diskrimineringssaker, eller til å opprette et særskilt håndhevingsapparat for etnisk diskriminering.

Den *normative positive bruken av EU* knyttet særlig hen til ønskeligheten av å innføre et vern mot etnisk diskriminering på høyde med det EU-rettslige vernet. Både Holgersenutvalget, og flere av dem som støttet opp om deres forslag, var av den oppfatning at det norske lovvernet mot etnisk diskriminering burde være på høyde med vernet statuert i EU-direktivene. For selv om det på det tidspunktet var uavklart hvorvidt direktivene ville bli innlemmet i EØS-avtalen, var det naturlig at Norge, som hadde en rettstradisjon som vektla demokrati og menneskerettigheter, innførte et vern på samme nivå som det europeiske. Den normative positive bruken kom også til uttrykk i forbindelse med forslaget til endringer i likestillingsloven, hvor departementet påpekte at hensynet til direktivforpliktelsene måtte veie tyngre enn norsk rettstradisjon og rettssikkerhetshensyn.

Endelig fremkom en *normativ negativ* i høringsrunden av forslag til endringer i likestillingsloven, ved at det ble påpekt at hensynet til rettssikkerhet var viktigere enn å oppfylle direktivets intensjoner. Det ble også anmodet om at endringer som gikk utover direktivenes minstekrav, ikke burde gjennomføres.

6 2013: Ny likestillingslov, gamle virkemidler

I juni 2013 vedtok Stortinget en ny lov om likestilling mellom kjønnene, og en flerårig prosess – hvis opprinnelige formål var å samle alle diskrimineringslovene i én felles lov – ble med det foreløpig avsluttet³⁹. Endringene i likestillingsloven innebar en harmonisering med de øvrige diskrimineringslovene, og var i følge departementet først og fremst ment å være av lovteknisk og språklig karakter.⁴⁰ Det innebar, blant annet, at lovens skyldkrav ved oppreisning utenfor arbeidslivet ble endret fra krav om grov uaktsomhet til vanlig uaktsomhet. Et objektivt erstatningsansvar utenfor arbeidslivet, ble imidlertid ikke innført. Ei heller ble håndhevingsapparatets myndighet utvidet – til tross for forslag fremmet i ekspertutredningene lovforslaget bygget på. Den diskursive bruken av EU i de ulike stadier av denne prosessen, analyseres i dette kapittelet.

6.1 Bakgrunn

Ved stortingsbehandlingen av diskrimineringslovverket i 2005, var et av debattens sentrale temaer utarbeidelsen av et mer *helhetlig* diskrimineringsvern. Både fra høyre- og venstresiden ble det ytret ønske om å utrede muligheten for en samlet lov: SP, SV og AP ba i stortingsbehandlingen av *diskrimineringsloven*⁴¹ Regjeringen Bondevik II «igangsette arbeid med å utrede en helhetlig diskrimineringslov i tråd med internasjonale forpliktelser» (Forhandl. i Odelstinget nr. 28 (2004-2005)), mens Høyre, i behandlingen av *diskrimineringsombudsloven*, oppfordret Regjeringen til å ta initiativ til å utrede spørsmålet om generelle regler mot diskriminering og «eventuelt utforming av en samlet helhetlig lovgivning på området» (Forhandl. i Odelstinget nr.

³⁹ Nåværende barne- og likestillingsminister, Solveig Horne (FRP), sendte høsten 2015 ut forslag om en helhetlig diskrimineringslov (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015)

⁴⁰ Endringene har imidlertid blitt kritisert for å innebære en svekkelse av det individuelle kjønnsdiskrimineringsvernet. Vibeke Blaker Strand mener forenklingen representerer en trussel mot individvernet, «fordi [den] fører til at rettsreglenes reelle innhold blir vanskelig tilgjengelig og utydelig» (Strand, 2014: 20)

⁴¹ Det som da var Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.

29 (2004-2005)). I 2006 ba Høyre-representantene Erna Solberg, André Oktay Dahl og Olemic Thommessen Regjeringen Stoltenberg, som hadde inntatt regjeringskontorene høsten 2005, om å «legge frem utredning og forslag om en generell, overordnet diskrimineringslovgivning uavhengig av diskrimineringsgrunnlag» (Dokument nr. 8:66 (2005-2006)), en oppfordring som ved behandlingen fikk bred støtte i Stortinget.

6.2 Forberedende lovarbeid

6.2.1 NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern

Diskrimineringslovutvalget

Regjeringen fulgte opp anmodningen fra Stortinget, og oppnevnte 1. juni 2007 et ekspertutvalg ledet av jussprofessor Hans Petter Grever, som fikk i oppgave å utarbeide ett eller flere forslag til en samlet lov mot diskriminering. *Diskrimineringslovutvalgets hovedinnstilling*⁴², *Et helhetlig diskrimineringsvern* (NOU 2009: 14), ble overlevert Barne- og likestillingsdepartementet i juni 2009 – og inneholdt forslag til en felles lov mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, etnisitet, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, religion, livssyn, politisk syn, alder eller andre liknende vesentlige forhold ved en person (NOU 2009: 14: kapittel 26.2). Utredningen drøftet i tillegg ratifisering av tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) om et generelt vern mot diskriminering, samt en eventuell grunnlovfesting av prinsippet om ikke-diskriminering.

I mandatet fra departementet het det at utvalget skulle gjøre rede for Norges internasjonale forpliktelser, og videre «drøfte og påse» at lovforslaget var i tråd med *relevante* EU-direktiv på området (NOU 2009: 14: kapittel 2.2). Utvalget tolket det dithen at det omfattet de direktivene Norge var bundet av, men også de som, per da, ikke var inntatt i avtalen. Forslagene som ble fremmet var, i følge utvalget, innenfor rammene av også disse. Ettersom reglene ofte var uklare, og staten i tillegg hadde «en viss skjønnsmargin», kunne man imidlertid «stille seg noe friere ved

⁴² Utvalget leverte også en delutredning om bortfall av likestillingslovens unntak for religiøse trossamfunn (NOU 2008: 1)

implementeringen av slike regler» (NOU 2009: 14: kapittel 7.7). Både bindende og ikke-bindende direktiver ble redegjort for i et eget kapittel (NOU 2009: 14: kapittel 4)

Utvalgets vurderinger og forslag vedrørende sivilrettslige sanksjoner ved brudd på diskrimineringsforbudet, knyttet seg til spørsmålet om skyldkrav i diskrimineringsaker. Ettersom vilkårene for å bli erstatningsansvarlig varierte noe mellom diskrimineringsgrunnlag og samfunnsområde, ble det for å sikre mer «enhetlige, rimelige og hensiktsmessige regler» foreslått enkelte justeringer (NOU 2009: 14: kapittel 21.1). Utvalget foreslo at det innenfor arbeidslivet skulle legges til grunn et objektivt erstatningsansvar, uavhengig av grunnlag⁴³, mens det utenfor arbeidslivet skulle stilles krav til *vanlig uaktsomhet* for å bli dømt erstatningsansvarlig ved brudd på diskrimineringsforbudet. For likestillingslovens vedkommende innebar det sistnevnte en viss styrking, da det etter gjeldende rett ble stilt krav til *grov uaktsomhet* hos skadevolder for å få tilkjent oppreisning utenfor arbeidslivet (NOU 2009: 14: kapittel 21.3.1).

En harmonisering, som i følge utvalget altså var formålet med de foreslåtte endringene, kunne i utgangspunktet ha innebåret å svekke den loven med sterkest vern. Dette var imidlertid ikke ønskelig fra utvalgets side, og det ble derfor lagt til grunn at de svakere lovene heller skulle komme på høyde med den sterkeste. På arbeidslivets område statuerte likestillingsloven det sterkeste vernet, ettersom EF-domstolen hadde lagt til grunn at effektiv gjennomføring av forbudet mot kjønnsdiskriminering fordret et ansvar uten hensyn til skyld (NOU 2009: 14: 21.2.3). Da det altså ikke var ønskelig å svekke vernet gitt i likestillingsloven, måtte et objektivt erstatningsansvar derfor gjelde for alle diskrimineringsgrunnlag. Dette innebærer, i tråd med rammeverket, en *normativ positiv bruk av EU*, ved at EU-føringene utgjør en standard det er ønskelig å strekke seg etter.

Harmoniseringshensynet lå også til grunn for utvalgets vurderinger av kravet til å komme i skyld ved diskriminering utenfor arbeidslivet, som altså fordret at skyldkravet i likestillingsloven måtte endres fra *grov uaktsomhet* til *vanlig uaktsomhet*. Det ble i den sammenheng også drøftet og begrunnet hvorfor et objektivt

⁴³ Imidlertid ble det foreslått at særreglene om oppreisning og erstatning *ikke* skulle gjelde for det utvalget betegnet som *sekke kategorien* eller ved brudd på plikten til universell utforming (NOU 2009: 14: kapittel 21.1)

erstatningsansvar etter utvalgets syn *ikke* burde få anvendelse utenfor arbeidslivet.⁴⁴ Fraværet av EU-krav, som var begrunnelsen for å avgrense skyldkravets anvendelsesområde ved de to foregående revisjonene av likestillingsloven, ble ikke i denne sammenheng anvendt som begrunnelse. Snarere hadde det tidligere i utvalgets drøftinger blitt påpekt at det «på andre områder» ikke var avklart hvilke krav EU-retten stilte til skyld ved diskrimineringsbrudd, men at det «[a]ntakelig» måtte legges et ansvar uten skyld til grunn, også utenom arbeidsforhold (NOU 2009: 14: 21.2.3). At «antakelig» likevel ikke var tilstrekkelig for at utvalget skulle fremme forslag om et generelt objektivt erstatningsansvar, kan ses i lys av utvalgets tidligere redegjørelse for de ikke-bindende direktivenes relevans. EU-direktivene som vedrørte diskriminering *utenfor* arbeidslivet⁴⁵ var ikke tatt inn i EØS-avtalen, slik at man dermed stod noe friere i sin fortolkning. Selv om dette ikke var en direkte begrunnelse for utvalgets avgrensning til arbeidslivet, kan det i lys av det overnevnte leses som en form for (svak) *kognitiv negativ* bruk av EU.

Diskrimineringslovutvalget drøftet også hvorvidt Likestillings- og diskrimineringsnemnda burde gis erstatningskompetanse, og delte seg i den sammenheng i et flertall og et mindretall. Flertallet konkluderte med at nemnda *ikke* burde gis en slik myndighet, mens mindretallet mente nemnda burde kunne fastsette oppreisning i saker som gjaldt arbeidslivet. Verken flertallet eller mindretallet brukte imidlertid europeiske føringer eksplisitt for å underbygge sine konklusjoner vedrørende omfanget av nemndas myndighet. I den felles drøftelsen av spørsmålet, ble det påpekt at EUs diskrimineringsdirektiver stilte krav om at reaksjoner ved brudd på loven samlet ga et effektivt diskrimineringsvern, men at det utover dette ikke ble stilt spesifikke krav til hvilke sanksjoner håndhevingsapparatet skulle råde over (NOU 2009: 14: kapittel 22.3) – en konstatering som i utgangspunktet kunne vært til fordel både for flertallet og for mindretallet. Mens flertallet kunne brukt EU kognitivt negativt, ved å gjøre et poeng ut av at det *ikke* stilles krav om hvilke sanksjoner

⁴⁴ Det var hensynet til skadevolders rettssikkerhet som i følge utvalget tilsa at ansvar måtte være betinget av utvist skyld utenfor arbeidslivet (NOU 2009: 14: kapittel 21.3.1).

⁴⁵ Direktiv 2004/113/EF av 13. desember 2004 om gjennomføring av prinsippet om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med adgang til og levering av varer og tjenester og *rasediskrimineringsdirektivet*. Førstnevnte var vedtatt EØS-relevant av EFTA-landene, men ennå ikke innlemmet i avtalen.

lavterskelapparatet skal ha tilgang til, kunne mindretallet, ved å vektlegge at det stiltes krav om *effektive* reaksjoner, anvendt EU i en kognitiv positiv forstand.

Høringsrunden⁴⁶

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) var blant dem som underbygget sin motstand mot den foreslåtte innføringen av et objektivt erstatningsansvar i arbeidslivet med henvisning til EØS-forpliktelsene. Ved å hevde at dette lå utenfor hva man var forpliktet til å lovfeste etter EØS-avtalen, og med det fremstille erstatningsregler som krever skyld som å være i tråd med EU-retten, ble EU brukt i en *kognitiv negativ* forstand av HSH (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, 2009). *Fjell kommune* var også kritiske til regler som gjorde arbeidsgiver erstatningsansvarlig uavhengig av skyld, men påpekte at dette var «gjeldande rett både i Noreg og i EU-området og såleis ikkje noko ein kan velje bort» (Fjell kommune, 2009). Deres bruk av EU er med det *kognitiv positiv*, da EU-tilknytningen fremstilles som å umuliggjøre en annen løsning enn et objektivt erstatningsansvar. Utover dette var høringsinstansenes spesifikke kommentarer til de erstatningsrelaterte endringsforslagene og vurderingene, i all hovedsak nasjonalt baserte.

6.2.2 NOU 2011: 18 Struktur for likestilling

Likestillingsutvalget

Likestillingsutvalget, et ekspertutvalget ledet av professor i statsvitenskap Hege Skjeie, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. februar 2010. Nedsettelsen av utvalget var en oppfølging av et løfte gitt i Soria Moria-erklæring, hvor det het at Regjeringen ønsket å «innhente en utredning som skulle se på norsk likestillingspolitikk med utgangspunkt i livsløp, etnisitet og klasse» (AP, SV og SP, 2009: 64). Målet med utredningsarbeidet var, i følge mandatet, å «legge grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert [kjønns]likestillingspolitikk for framtida» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012). I den sammenheng skulle utvalget drøfte den norske likestillingspolitikkenes prinsipielle grunnlag, derunder hvorfor man trengte en slik politikk, og hva som skulle være målet med denne. Under hensyn til «den

⁴⁶ Diskrimineringslovutvalgets forslag ble sendt ut på bred offentlig høring i juni 2009, med høringsfrist satt til 30. desember samme år.

praktiske anvendbarheten» skulle utvalget også komme med konkrete forslag til tiltak og virkemidler. Som en presisering av mandatet, ble utvalget i oktober 2010 bedt om å gå igjennom og vurdere virkemiddelapparatet på likestillingsfeltet. Utvalget avga sin første innstilling, *Struktur for likestilling* (NOU 2011: 18) 15.november 2011, og sin andre, *Politikk for likestilling* (NOU 2012: 15) i september året etter.⁴⁷

Utvalget fremmet, i likhet med diskrimineringslovutvalget, forslag om å senke skyldkravet for å bli erstatningsansvarlig ved kjønnsdiskriminering utenfor arbeidslivet – fra grov uaktsomhet til vanlig uaktsomhet. Etter deres syn var det «urimelig» at skyldkravet var strengere for å få oppreisning ved kjønnsdiskriminering utenom arbeidslivet enn for andre diskrimineringsgrunnlag (NOU 2011: 18: kapittel 10.4.6). Ingen EU-argumenter fremkom, og det ble heller ikke drøftet å senke skyldkravet ytterligere utenfor arbeidslivet.

Spørsmålet om å gi nemnda myndighet til å tilkjenne oppreisning ved brudd på diskrimineringsforbudet i arbeidslivet ble også drøftet av likestillingsutvalget, som enstemmig konkluderte med at en slik utvidelse var *avgjørende* for å sikre en mer effektiv gjennomføring og håndheving av diskrimineringsforbudet (NOU 2011: 18: kapittel 10.4.1). Ettersom det å forfølge krav for domstolene var «vanskelig, tungvint og forbundet med en stor økonomisk risiko for den enkelte som har vært utsatt for diskriminering» (NOU 2011: 18: kapittel 10.4.6), havnet få diskrimineringsaker i det ordinære rettsapparatet. All den tid det dermed sjelden fikk konsekvenser å diskriminere, var håndhevingen verken tilstrekkelig effektiv eller egnet til å motvirke diskriminering. Ved gi nemnda adgang til å fastsette oppreisning, ville håndhevingen av lovverket kunne bli betraktelig mer effektiv og preventiv, mente utvalget (NOU 2011: 18: kapittel 10.4.6).

Der diskrimineringslovutvalget bare i begrenset grad hadde trukket på EU-ressurser i sin drøfting av spørsmålet om utvidet myndighet til nemnda, var likestillingsutvalgets henvisninger til det europeiske hyppige og mangeartede. Utvalget viste blant annet til den norske delen av en kommisjonsinitiert rapport om tilgangen til rettsvern i EU og EØS, hvor det ble anbefalt at ombudet og/eller nemnda ble gitt myndighet til å ilegge oppreisning for diskrimineringsbrudd; ikke bare i

⁴⁷ Det er imidlertid bare *Struktur for likestilling* som her gjøres til gjenstand for analyse, da det var der forslag til endringer i erstatningsreglene ble fremmet.

arbeidslivet, men på alle saksområder (McClimans 2011: 37, referert i NOU 2011: 18: kapittel 10.4.1). Også en rapport utarbeidet av Den europeiske unions byrå for grunnleggende rettigheter⁴⁸ ble trukket frem for å understreke viktigheten av effektiv håndheving. Videre viste utvalget til de direktivpålagte kravene om effektive sanksjoner, og presiserte at det også forelå krav om at medlemsstater som brukte oppreisning og erstatning som reaksjon ved brudd på loven, skulle påse at disse kravene ble fulgt (NOU 2011: 18: kapittel 10.4.2). De påpekte også at det var henvisninger til EU-rettens krav om hensiktsmessig og effektivt vern som var bakgrunnen for den svenske ordningen hvor Diskrimineringsombudsmannen kan føre diskriminerings saker for domstolen (NOU 2011: 18: kapittel 10.4.4). I tillegg ble Norges internasjonale og EØS-rettslige forpliktelser om diskrimineringsvern viet et eget kapittel i utredningen (NOU 2011: 18: kapittel 3).

De europeiske føringene ble imidlertid ikke brukt direkte i utvalgets *begrunnelse* for å foreslå utvidet myndighet til nemnda (NOU 2011: kapittel 10.4.6). En utvidelse av nemndas kompetanse til også å kunne fastsette oppreisning ville etter utvalgets syn innebære en betydelig effektivisering av diskrimineringsvernet, men at dette var *nødvendig* for å oppfylle EU-rettens effektivitetskrav ble ikke eksplisitt påpekt eller hevdet. Utvalgets bruk av EU kan derfor *ikke* karakteriseres som kognitiv positiv, ettersom det, ut fra det analytiske rammeverket, hadde fordret en eksplisitt uttalelse om at ordningen var i strid med det europeiske, eller at endring var nødvendig for å sikre samsvar med europeiske føringer eller utvikling. Den vil imidlertid kunne forstås som å være *normativ positiv*, ved at det ble demonstrert at også europeiske regler, anbefalinger og praksiser understreket betydningen av et effektivt diskrimineringsvern. Selv om det ikke var uttalt, er det nærliggende å tro at utvalget med det anvendte EU-føringene som en kilde til legitimitet.

Høringsinstansene⁴⁹

I høringsinstansenes kommentarer til Likestillingsutvalgets forslag om å gi nemnda oppreisningskompetanse, var det kun to instanser som trakk inn i EU i sine

⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)

⁴⁹ *Struktur for likestilling* ble sendt på høring i desember 2011, med høringsfrist i mars det påfølgende året.

bemerkninger. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* støttet opp om utvalgets forslag, og fremhevet i den sammenheng at effektiv sanksjonering av diskrimineringsbrudd var «en grunnleggende forutsetning i EU-direktivene om diskriminering, herunder direktivene som gjelder diskriminering på grunn av kjønn som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen» (*Likestillings- og diskrimineringsombudet*, 2012). Men selv om ombudet understreket at det norske diskrimineringsvernet ikke var tilstrekkelig effektivt som følge av lavterskelapparatets manglende sanksjonsmuligheter, ble det likevel ikke eksplisitt påpekt at endringen var nødvendig for å oppfylle de nevnte EU-kravene. Også ombudets bruk vil derfor karakteriseres som *normativ positiv* snarere enn *kognitiv positiv*.

Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD) ved Institutt for offentlig rett ved UiO (tidligere bare Avdeling for kvinnerett)⁵⁰ fremhevet også EU-rettens krav til et effektivt diskrimineringsvern i sitt høringsvar. De stilte seg tvilende til om den daværende håndhevingsmodellen, med en lavterskelinstans uten myndighet til å tilkjenne kompensasjon, var egnet til å tilfredsstille EU-rettens krav om effektiv sanksjonering. Skulle Norge oppfylle sine internasjonale og EU-rettslige forpliktelser, burde det etter deres syn finnes en mulighet for økonomisk kompensasjon også når saker ble bragt inn for lavterskelapparatet (KVIBALD, 2013). KVIBALDs bruk av EU kan med det forstås som å være tilnærmet *kognitiv positiv*, da en styrkning av nemndas myndighet ville bidra til å sikre oppfyllelse av kravet om et effektivt diskrimineringsvern.

6.3 Lovforslag

6.3.1 Prop. 88 L (2012–2013)⁵¹

Sommeren 2011, to år etter at diskrimineringslovutvalget hadde overlevert sitt forslag til en felles diskrimineringslov, kom det signaler fra politisk hold om at det likevel ikke ville bli fremmet forslag om et felles lovverk for alle diskrimineringsgrunnlag (Lindholt, 2011: 1). Barne-, likestillings- og inkluderingsminister Audun Lysbakken

⁵⁰ Avdelingen uttalte seg i høringen av utvalgets andre utredning, *Politikk for likestilling*. Den behandles likevel her, da de uttalte seg om forslaget som ble fremmet i *Struktur for likestilling*.

⁵¹ Diskrimineringslovgivning (om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)

fryktet at en samlet lov ville kunne svekke diskrimineringsvernet for kvinner, og uttalte i en pressemelding samme høst at «egne lover vil gi de beste rammene for likestillingsarbeidet» (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2011).⁵² Departementet skulle likevel ta tak i de forbedringspunktene som hadde fremkommet i utredningen, blant annet ved å se på hvordan vernet i de ulike lovene kunne gjøres likere. Lovutformingsarbeidet munnet ut i Prop. 88 L (2012-2013), som ble fremmet i statsråd 22. mars 2013. I tillegg til å inneholde forslag til en helt ny lov mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, ble det også i proposisjonen fremmet forslag om ny likestillingslov, ny lov om etnisk diskriminering og ny diskriminerings- og tilgjengelighetslover.

Selv om det altså ikke ble noen felles lov mot diskriminering, ble det i proposisjonen foreslått å harmonisere erstatningsansvarsreglene i de ulike lovene. For likestillingslovens vedkommende innebar det at skyldkravet i forbindelse med oppreisning skulle senkes fra grov uaktsomhet til alminnelig uaktsomhet ved overtredelser som ikke var relatert til arbeidslivet, mens det for de andre diskrimineringslovene innebar innføringen av et objektivt erstatningsansvar også med hensyn til erstatning⁵³ (Prop. 88. L (2012-2013): kapittel 14.1.4). Forslaget fra likestillingsutvalget og mindretallet i diskrimineringslovutvalget om å gi Likestillings- og diskrimineringsnemnda myndighet til å fastsette oppreisning ved brudd på diskrimineringsforbudet, ble imidlertid ikke fulgt opp i proposisjonen.

EU-henvisninger fremkom både i departementets vurderinger av endringene i skyldkravet, og i vurderingen og avvisningen av forslaget om å gi nemnda oppreisningsmyndighet. Lempingen av skyldkravet innenfor arbeidslivet ble ansett som en «nødvendig reaksjon etter EUs direktiver om forbud mot diskriminering i arbeidslivet» – en begrunnelse som altså inneholdt en *kognitiv positiv* bruk av EU. I vurderingen av nemndas myndighet, var imidlertid departementets bruk av snarere EU *kognitiv negativ*. Med ord hentet fra diskrimineringslovutvalgets utredning, påpekte de at EUs direktiver – utover å kreve at reaksjonene ved brudd på loven

⁵² Dette altså til tross for at det i forkant av utvalgsnedsettelsen var bred partipolitisk enighet om å samle lovgivningen, og at de store flertallet av høringsinstansene som uttalte seg om NOU 2009: 14 var positive til en samlet lov. Kun tolv av i alt 110 høringsinstanser var i mot å samle diskrimineringslovene (Lindholt, 2011).

⁵³ Til da hadde et objektivt erstatningsansvar kun vært gjeldende i forbindelse med *oppreisning*.

samlet ga et effektivt diskrimineringsvern – ikke stilte spesifikke krav til hvilke sanksjoner håndhevingsapparatet skulle ha tilgang til (Prop. 88 L (2012-2013): kapittel 14.2.3). Fraværet av spesifikke EU-krav ga med det belegg til konklusjonen om at nemnda ikke skulle få en slik myndighet.

6.4 Vedtaksfasen

6.4.1 Komité- og stortingsbehandling

Proposisjonen ble tildelt familie- og kulturkomiteen, som avga sin innstilling 6. juni 2013. Henvisninger til EU eller det europeiske var fraværende i komitébehandlingen, ikke bare hva gjaldt endringene i erstatningsansvarsreglene og avgjørelsen om ikke å gi nemnda oppreisningskompetanse, men også i innstillingen forøvrig. Heller ikke i Stortingsdebatten 10. juni 2013, ble EU-føringer, -forpliktelser eller -utvikling nevnt av representantene.

Av de erstatningsrelevante forslagene, var det bare spørsmålet om nemndas kompetanse som ble diskutert i komité- og stortingsbehandlingen. En samlet familie- og kulturkomité hadde merket seg at departementet mente at håndhevingen ville kunne bli mer effektiv ved å gi nemnda oppreisningskompetanse, men at nemndas saksbehandlingsform vanskeliggjorde en forsvarlig og rettssikker behandling av slike krav. Komiteen anmodet i den sammenheng Regjeringen om å

utrede (...) hvilke endringer i nemndas saksbehandlingsform, sammensetning og ressurser som eventuelt bør gjøres for å ivareta hensynet til rettssikkerheten dersom nemnda skal få utvidet sin myndighet til å fastsette oppreisning i diskrimineringsaker (Innst. 441 L (2012-2013)).

Dette ble også løftet frem i Stortingsdebatten av Rannveig Kvifte Andersen fra SV, som påpekte at lavterskelapparatets anglende oppreisningsmyndighet gjorde at mulighetene for å få tildelt kompensasjon for diskriminering i praksis var forbeholdt dem som hadde råd til å ta saken til de ordinære domstolene. Hun uttalte videre at «[e]t skritt på veien er å be regjeringa om å utrede hvordan nemnda fungerer som håndhevingsorgan og lavterskeltilbud, samt alternative muligheter for å etablere et

lavterskeltilbud for oppreisning i diskrimineringsaker» (Forhandl. i Stortinget 10.06.2013).

6.5 Oppsummering: bruken av EU

Den *kognitive positive bruken av EU* var lite utbredt i prosessen som endte i vedtakelsen av en ny lov om likestilling mellom kjønnene i 2013. Én av diskrimineringslovutvalgets høringsinstanser, som i utgangspunktet var negativ til innføringen av et objektivt erstatningsansvar i arbeidslivet, brukte EU kognitivt positivt, ved å påpeke at et slik skyldkrav var gjeldende EU-rett, og derfor måtte aksepteres. En annen høringsinstans, som uttalte seg i forbindelse med likestillingsutvalgets forslag om å gi nemnda oppreisningsmyndighet, hevdet at håndhevingen av den norske likestillingsloven ikke oppfylte EU-rettens effektivitetskrav, og at å gi nemnda mulighet til å tilkjenne oppreisning derfor var nødvendig for å få norsk praksis i tråd med EU-retten. En kognitiv positiv bruk var også å finne i departementets argumentasjon i proposisjonen, hvor det ble påpekt at et objektivt erstatningsansvar i arbeidslivet var *nødvendig* etter EUs direktiver.

Nødvendigheten av å innføre et objektivt erstatningsansvar ble nok en gang stilt spørsmål ved i høringsrunden. Dermed var også den *kognitive negative bruken av EU* å finne. En svak kognitiv negativ bruk kan også skimtes i diskrimineringslovutvalgets vurderinger av skyldkravet utenfor arbeidslivet, da EU-direktivene som regulerte diskriminering utenfor arbeidslivet ikke var en del av EØS-avtalen og dermed ikke bindende for Norge. Selv om et objektivt erstatningsansvar *antakelig* også var gjeldende i tolkningen av disse direktivene, hadde utvalget påpekt at disse kunne tillegges mindre vekt. Dermed var innføringen av et objektivt erstatningsansvar utenfor arbeidslivet ikke strengt nødvendig. Det var heller ikke det å gi nemnda oppreisningskompetanse, ettersom EU-retten ikke stilte krav til hvilke sanksjoner håndhevsapparatet skulle ha tilgang til.

Den *normative positive bruken av EU* gjenfinnes både i diskrimineringslovutvalgets og likestillingsutvalgets vurderinger. Diskrimineringslovutvalget brukte EU-reglene på kjønnslikestillingsfeltet som standard da de foreslo å innføre et objektivt erstatningsansvar for alle diskrimineringsgrunnlag. Likestillingsutvalget trakk frem en rekke europeiske

ressurser i redegjørelsen for behovet for et mer effektivt diskrimineringsvern, og satte med det en standard de mente det norske håndhevingssystemet burde leve opp til. Den *normative negative bruken av EU* var imidlertid fraværende i prosessen.

7 Diskusjon

De tre foregående kapitlene har kartlagt den diskursive bruken av EU i politiske prosesser hvor endringer i likestillingsregelverkets erstatningsrelaterte regler har vært oppe til vurdering. I dette kapitlet drøftes hovedtendenser og særlige interessante tilfeller fra disse analysene, fortrinnsvis i lys av de forutsetninger og forventninger som i teorikapitlet ble knyttet til den kognitive og den normative bruken. Kapitlet drøfter også mulige årsaker til variasjon mellom aktørene hva gjelder bruk – og ikke-bruk – av EU.

7.1 Kognitiv positiv bruk av EU

Påstander eller argumenter om at nasjonal politikk eller praksis er i utakt med det europeiske, og av den grunn er nødt til å tilpasses og endres, ble i analyseskjemaet beskrevet som å utgjøre en kognitiv positiv bruk av EU. Det ble forespeilet at denne typen bruk særlig ville omfatte henvisninger til bindende EU-føringer, da det ble antatt at «trusselen» om sanksjoner ved mangelfull etterlevelse av EU-forpliktelser ville være egnet til å styrke troverdigheten ved en nødvendighetsargumentasjon. Det ble også antatt at tydelige og presise EU-føringer ville kunne være en styrke når det gjaldt å fremstille en endring som nødvendig i lys av EU, da utvetydighet i føringene ville bidra til å redusere muligheten for alternative fortolkninger.

Analysene i de foregående tre kapitlene viste at den kognitive positive bruken av EU var særlig fremtredende i forbindelse med endringene i likestillingslovens erstatningsansvarsregler. Manglende samsvar mellom rettslig bindende europeiske føringer og norske erstatningsansvarsregler, nødvendiggjorde i første omgang innføringen av et objektivt erstatningsansvar ved «ordinær» kjønnsdiskriminering i arbeidslivet. Deretter, da det ble stadfestet at seksuell trakassering og trakassering på grunn av kjønn inngikk i det EU-rettslige forbudet mot kjønnsdiskriminering, var også en utvidelse av de norske reglene en nødvendighet for å sikre overholdelsen av Norges EØS-forpliktelser. Til sammenligning var den kognitive positive bruken nærmest fraværende i og i forbindelse med Holgersenutvalgets vurderinger vedrørende styrkingen av vernet mot etnisk diskriminering – et regelområde hvor Norge altså

ikke var *formelt* bundet av EU-rettens regler. For selv om utvalget i sin utredning påpekte manglende samsvar mellom det norske og det EU-rettslige vernet mot etnisk diskriminering, og de videre fremmet forslag som de påsto ville bidra til å tette dette gapet, var det *ønskeligheten* snarere enn *nødvendigheten* av å tilpasse seg EU-regelverket som var begrunnelsen for og responsen på utvalgets forslag. Selv om aktørenes motivasjoner ikke har latt seg avdekke gjennom analysen, er en mulig tolkning at fraværet av bindende forpliktelser vanskeliggjorde å føre en troverdig nødvendighetsargumentasjon, og at en normativ bruk derfor ble valgt fremfor en kognitiv.

Av kartleggingen fremkom det videre at den kognitive positive bruken av EU var klart mer tilstedeværende i begrunnelsen for endringene i erstatningsansvarsreglene enn i forslagene som ble fremmet vedrørende lavterskelapparatets myndighet til å fastsette økonomisk kompensasjon. Nødvendigheten av å endre skyldkravet i likestillingsloven for å sikre samsvar med EU-retten var både en hovedbegrunnelse fra departementshold og en utbredt respons fra flere av høringsinstansene. Til sammenligning var det bare i høringssvar fra Avdeling for kvinnerett/KVIBALD, at en kognitiv positiv bruk av EU var å gjenfinne i diskusjonen rundt erstatningsmyndighetsreglene. En effektivisering av diskrimineringsvernet – eksempelvis gjennom å gi nemnda oppreisningskompetanse – ble av dem fremstilt som nødvendig skulle man tilfredsstillende EU-rettens krav til effektiv sanksjonering av diskrimineringsbrudd. I de erstatningsmyndighetsrelaterte forslagene fremmet av Holgersenutvalget, mindretallet i diskrimineringslovutvalget og av likestillingsutvalget, var imidlertid bruken av EU enten fraværende eller normativ positiv.

At den kognitive positive bruken av EU var betydelig mindre fremtredende i vurderingen av spørsmålet om nemndas myndighet, kan imidlertid ikke tilskrives variasjon i føringenes forpliktelsesgrad. Bestemmelser om reaksjoner ved overtredelser av kjønnsdiskrimineringsforbudet, om tilgangen til å få sin sak prøvet og om organer som skal fremme, analysere, overvåke og støtte likebehandling, inngår alle i direktiver Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen (PwC, 2016). De eventuelle konsekvensene av mangelfull etterlevelse vil således være de samme for erstatningsmyndighetsreglene som for erstatningsansvarsreglene. For å unngå

traktatbrudd er det derfor *nødvendig* å føre en håndhevings- og sanksjonspolitikk i tråd med de føringer EU-retten legger.

Spørsmålet blir dernest om variasjoner i de bindende EU-rettslige føringens presisjonsnivå, kan gi indikasjoner på hvorfor den kognitive positive bruken var høyst til stede i det ene tilfelle og nærmest fraværende i det andre. EU-rettens krav til sanksjoners effektive, proporsjonale og preventive virkning, ble trukket frem både i begrunnelsen for endringene i erstatningsansvarsreglene og i utvalgenes vurderinger av spørsmålet om utvidet myndighet til nemnda; krav som kan anses for å være forholdsvis upresise i sin ordlyd og sitt innhold (Wladasch, 2015). At de kan anses som tvetydige og som åpne for ulike tolkninger, ble også tydelig i høringsrundene vedrørende erstatningsansvarsreglene. Flere endrings skeptiske instanser var av den oppfatning at effektive og avskrekkende sanksjoner ikke nødvendiggjorde de forslagene departementet fremmet.

I vurderingen av erstatningsansvarsreglene var imidlertid også rettspraksis fra EF-domstolen et viktig element i departementets argumentasjon. Domstolen hadde, som tidligere påpekt, lagt til grunn at hensynet til effektiv gjennomføring av forbudet mot kjønnsdiskriminering i arbeidsforhold fordret ansvar uten hensyn til skyld. En mulig tolkning er dermed at det for erstatningsansvarsreglenes vedkommende eksisterte *mer* presise føringer, som ved å redusere muligheten for alternative tolkninger muliggjorde på en troverdig måte å fremstille endring som en uunngåelig følge av Norges tilknytning til EU.

Samtidig tyder analysen på at den nevnte rettspraksisen ikke nødvendigvis var tilstrekkelig presis til at departementet klarte å overbevise alle involverte aktører om at de foreslåtte endringene var uunngåelige. Flere høringsinstanser betvilte også departementets slutning om at EU-domstolens domsavsigelser tilsa at innføringen av et objektivt erstatningsansvar var nødvendig – enten ved å henvise til at det ikke fremkom av direktivtekstene, eller ved å sette spørsmålstegn ved hvorvidt man kunne utlede et generelt prinsipp ut fra en forholdsvis begrenset rettspraksis. Det er selvsagt ikke denne oppgavens anliggende å foreta en juridisk vurdering av hvorvidt innføringen av et objektivt erstatningskrav var en påkrevd endring fra EU-nivå. Det kan imidlertid være verdt å bemerke at det verken i de nye anti-diskrimineringsdirektivene, eller i endringsdirektivet fra 2002 – et direktiv som i det

vesentlige var en kodifisering av domstolpraksis på likebehandlingsområdet – ble konstatert at økonomisk kompensasjon ved diskrimineringsbrudd skulle kunne kreves uten hensyn til skadevolders skyld. Uavhengig av hva som er faktisk er påkrevd, illustrerer eksempelet nytten av å betrakte en «misfit» mellom europeiske og nasjonale rettsregler som en diskursiv konstruksjon snarere enn en objektivt gitt størrelse (Radaelli, 2004; Lombardo og Forest, 2011)

7.2 Kognitiv negativ bruk av EU

Den ovenfor nevnte skepsisen uttrykt av flere høringsinstanser vedrørende nødvendigheten av å innføre et objektivt erstatningsansvar som følge av EU, tok form av det som i tråd med det analytiske rammeverket skal forstås som en kognitiv negativ bruk av EU. En slik bruk ble beskrevet som å omfatte påstander om at nasjonal politikk eller praksis er i tråd med eller ikke i strid med europeiske føringer, forpliktelser og standarder, og dermed ikke trengs å endres. Den ble antatt å være forbundet med ikke-bindende eller fravær av europeiske forpliktelser, og videre, å være mer forenelig med mindre presise føringer, hvor tvetydighet gjør det mulig å tolke dem dithen at de *ikke* nødvendigvis gjør endring av status quo.

I tillegg til den allerede omtalte kognitive negative bruken som fremkom i høringsinstansenes respons på forslaget om å innføre et objektivt erstatningsansvar på kjønnslikestillingsfeltet, var den kognitive negative bruken av EU også til stede i flere av høringsinstansenes respons på de forslag som berørte sanksjoneringen og håndhevingen av forbudet mot etnisk diskriminering. Interessant i den sammenheng er at det ikke var antidiskrimineringsdirektivenes uavklarte EØS-status som utgjorde begrunnelsen for ikke å ønske endring. Begrunnelsen var snarere den at direktivene verken påla opprettelsen av egne håndhevingsorganer, eller fordret innføringen av et objektivt erstatningsansvar ved overtredelser av forbudet mot etnisk diskriminering. Det var således ikke fraværet av forpliktelser som ble brukt for å understøtte aktørenes standpunkt, men tvetydigheten i de EU-rettslige føringene som forelå. En slik kognitiv negativ bruk fremstår dermed også som en erkjennelse av og et uttrykk for viktigheten av å føre en politikk som er i tråd med det europeiske.

Den kognitive negative bruken av EU fremkom også fra departementshold – både i begrunnelsen for ikke å innføre et objektivt erstatningsansvar utenfor

arbeidslivet, og i avvisningen av likestillingsutvalgets forslag om å gi nemnda oppreisningsmyndighet. I erstatningsansvarssammenheng var det EU-retten avgrensning til kun å gjelde arbeidslivet som lå til grunn for beslutningen om å ikke å innføre et *generelt* objektivt erstatningsansvar. Endring var altså ikke nødvendig, fordi det her ikke forelå noen forpliktelse. I vurderingen av spørsmålet om gi nemnda myndighet til å fastsette oppreisning, var det at EU-retten ikke stilte krav til *hvilke* sanksjoner nasjonale håndhevingsapparater skulle ha tilgang til, det som ble trukket frem. Det nasjonale handlingsrommet EU-føringene etterlot i håndhevingsspørsmål, ga med det belegg til beslutningen om ikke å gi nemnda styrket myndighet. Begge eksempler svarer således til forventningen oppstilt i teorikapittelet, om at fraværet av (presise) EU-føringer legger til rette for en kognitiv negativ bruk av EU.

7.3 Normativ positiv bruk av EU

I analyseskjemaet ble den normative positive bruken av EU knyttet til ønskeligheten av å føre en politikk i tråd med det europeiske, og beskrevet som å omfatte påstander om ønskeligheten av en bestemt endring fordi den er i tråd med det europeiske, fordi det europeiske er i tråd med det nasjonale, eller fordi en endring vil være et ledd i å oppfylle europeiske forpliktelser. Det ble antatt at en slik bruk hang sammen med oppfatninger om EU og den europeiske likestillingspolitikken som noe fortrinnsvis positivt.

Den normative positive bruken av EU var blant annet fremtredende i Holgersenutvalgets vurderinger og i responsen på disse. Både av utvalget selv, og av flere av høringsinstansene som var positive til forslagene som ble fremmet, ble viktigheten av å innføre et vern mot diskriminering på høyde med det EU-direktivene statuerte, fremhevet. Et vern i tråd med det europeiske ble fremstilt som ønskelig og passende, blant annet ved å påpeke at Norge hadde en rettstradisjon som lå tett opp til mange av EUs medlemsstater. Det ble også fremhevet sammenfall mellom EU og Norge hva gjaldt synet på likestilling, ikke-diskriminering og menneskerettigheter som viktige verdier. Også i andre høringsrunder og i komité- og stortingsbehandling av ulike lovforslag, ble tilpasning til europeiske likestillings- og ikke-diskrimineringsnormer omtalt i lignende positive vendinger.

En annen type normativ positiv bruk av EU fremkom fra departementshold i forbindelse med innføringen av et objektivt erstatningsansvar i trakasseringssaker, hvor det i begrunnelsen ble påpekt at hensynet til direktivforpliktelser om effektiv gjennomføring av forbudet mot forskjellsbehandling måtte veie tyngre enn faren for at en arbeidsgiver ble utsatt for feilaktige påstander om trakassering. I den sammenheng var det altså ikke det positive ved et strengt diskrimineringsvern som var det verdifulle og ønskelige, men selve etterlevelsen av de krav direktivet oppstilte. Det må bemerkes at denne bruken først og fremst var supplerende, da det det først hadde blitt fremmet kognitive positive argumenter om at endring var nødvendig i lys av EØS-forpliktelsene. Supplerende var også departementets henvisning til at de øvrige nordiske landene allerede oppfylte EU-rettens krav til et objektivt erstatningsansvar. Ved å demonstrere at EU-reglene hadde resonans i kontekster som lignet den norske, kan EU-løsningen med det forstås som å ha blitt forsøkt gjort mer «spiselig».

Forventningene som ble oppstilt med henblikk på den normative bruken av EU, knyttet først og fremst hen til variasjon mellom (nasjonale) kontekster. Det ble i den sammenheng fremmet argumenter for både en negativ og en positiv normativ bruk i en norsk kontekst, hvor Norges status som verdensmester i likestilling ble antatt å kunne ligge til grunn for en normativ positiv bruk. Uten å ha innsikt i aktørenes motivasjoner, og hva mer er hva som ligger bakenfor og former disse, er det imidlertid ikke mulig å trekke sikre slutninger om at slike omdømmehensyn er styrende for valget om å bruke EU i en normativ positiv forstand. Som vil drøftes nærmere i avslutningskapittelet, er det forhold som peker i retning av at myndighetenes vilje til på egenhånd å styrke diskrimineringsvernet er heller liten. Dermed er det heller ikke utenkelig at omdømmefaktoren er en viktig motivasjon for å bruke EU normativt positivt.

7.4 Normativ negativ bruk av EU

Den siste formen for bruk av EU, nemlig den normative negative, innebærer i følge rammeverket å bruke europeiske føringer, standarder og normer som et negativt sammenligningselement. Det europeiske fremstilles som noe man ikke ønsker å tilpasse seg fordi det strider med eller er mindre viktig enn nasjonale verdier, praksiser

og normer. Den ble antatt å henge sammen med en negativ oppfatning av EU og et skeptisk syn på EU som likestillingsautoritet. I den sammenheng ble det også skissert forventninger om at en slik bruk av EU kunne komme til å være fremtredende i en norsk sammenheng, ettersom synet på EU kan sies å preges av en viss skepsis. Avstand og konflikt mellom den norske og den europeiske likestillingsmodellen, ble videre ventet å fostre en negativ oppfatning om EU som likestillingspolitisk aktør.

Den normative negative bruken av EU var først og fremst å spore i høringsvar, og tok blant annet form av uttrykk for at nasjonalt baserte hensyn måtte tillegges større vekt i politikktutforming enn de europeiske. Interessant i den sammenheng, er at hensynet til internasjonale forpliktelser ble fremstilt som også å være viktige. Nasjonale hensyn, slik som rettssikkerhet, partenes medbestemmelsesrett og norsk rettstradisjon, var imidlertid *viktigere*, og måtte derfor vektes tyngre. Eksempler på en normativ negativ bruk inneholdende eksplisitte *nedvurderinger* av EU som likestillingspolitisk aktør, var også å finne, slik som da JURK uttrykte bekymring for hva innlemmingen av europeisk rettspraksis ville kunne innebære for norske kvinner, eller da Trond Giske uttrykte at det ville være «meningsløst» å la det europeiske regelverket hindre Norge i å føre en aktiv likestillingspolitikk. Hovedbildet er imidlertid at den normative negative bruken av EU var lite fremtredende i prosessene som her har blitt studert.

At EU-tilpasning i liten grad ble fremstilt som noe uønsket, upassende eller mindre viktig i reformprosessene som her har blitt undersøkt er interessant sett i lys av forskjellene mellom den norske og den europeiske modellen som ble drøftet i oppgavens teorikapittel. Det er også interessant med henblikk på den skepsisen mot de potensielle virkningene av den europeiske likestillingspolitikken som rådet i forbindelse med EØS-avtalens inngåelse og i medlemskapsdebatten – hvor det fra ulike hold ble uttrykt uro for at endringer i den norske tilknytningen til EU ville kunne komme til å påvirke det norske likestillingsarbeidet i negativ retning (NOU 2012: 2: 17.5.2). Fraværet av den normative negative bruken kan selvsagt vitne om at EU faktisk har høy kurs i likestillingssammenheng, og at verken statlige eller ikke-statlige aktører motsetter seg europeisk innflytelse på norsk likestillings- og anti-diskrimineringspolitikk. Det er imidlertid også mulig å tenke seg at skepsis eller

motstand mot EU eller EU-føringer ikke uttrykkes, men snarere fremkommer gjennom bruken av det som fremstår som nasjonale argumenter.

7.5 Hvem bruker (ikke) EU – og hvorfor?

Analysen i de tre foregående kapitlene ble altså gjort med henblikk på avdekke *hvordan* aktørene har brukt EU som en diskursiv ressurs. Av analysen fremkom det imidlertid også at *hvorvidt* EU ble tatt i bruk, lot til å variere mellom aktører. Eksempelvis brukte enkelte høringsinstanser, slik som det kvinnejuridiske miljøet ved UiO, ombudet og flere av arbeidsgiverorganisasjonene, EU svært aktivt og i flere av sine innspill til de erstatningsrelevante forslagene som hadde blitt fremmet. Motsatt var bruken av EU nærmest fraværende i stortingsbehandlingen av forslagene. Det kan derfor være grunn til kort å drøfte mulige årsaker til bruken at EU sted- og tidvis var omfattende, mens den i andre tilfeller glimret med sitt fravær. Disse vil kunne være relevante momenter i videre undersøkelser av den diskursive bruken av EU.

Et første aspekt som kan tenkes å ha betydning for hvem som bruker EU eller ikke, knytter hen til aktørenes ulike forutsetninger for å benytte seg av det europeiske. God kjennskap til europeiske regler og forhold vil nødvendigvis være en fordel når EU skal anvendes for å underbygge eller begrunne et standpunkt. Det er dermed nærliggende å vente at aktører som deltar i europeiske fora – og på den måten har tilgang til informasjon om europeisk politikk og utvikling (Moravcsik, 1994) – vil ha bedre forutsetninger for å anvende EU-ressurser for å begrunne en politisk handling. Også aktører som har tilstrekkelige ressurser til å sette seg inn i EU-rettslige spørsmål og utvikling, må antas å være bedre stilt til å bruke EU diskursivt. Aktører uten EU-orientering og med begrensede ressurser, vil motsatt være mindre troende til å nyttiggjøre seg av EU i sin argumentasjon.

Samtidig kan også de mer spesifikke nasjonale rammene for politikkutvikling gjøre at omfanget av EU-bruk vil kunne ventes å variere mellom aktører. Dette kan eksempelvis knytte hen til det «formatet» aktørene har å forholde seg til når de skal gi uttrykk for sine standpunkt og posisjoner; til hvorvidt det gir mulighet for å utbrodere, eller om det snarere fordrer at aktørene fatter seg i korthet. Mens både utredninger og lovproposisjoner har et format som muliggjør å gå i dybden når spørsmål skal drøftes

og begrunnelser gis, vil plass- og tidsbegrensninger gjøre at det i høringssvar og stortingsdebatter er begrenset hvor utbroderende man kan og bør være.

Ettersom den diskursive bruken av EU ble beskrevet som å være en strategisk handling, hvor aktørene har vurdert europeiske ressurser som egnede til å styrke, støtte opp om, begrunne eller rettferdiggjøre deres preferanser, interesser eller standpunkt, vil imidlertid også ikke-bruken av EU kunne være en veloverveid handling fra aktørenes side. Dersom EU eksempelvis står lavt i kurs hos andre sentrale aktører eller i opinionen, kan aktørene ha tatt et valg om heller å anvende nasjonale argumenter for å begrunne og underbygge sine standpunkter. En annen tenkelig årsak til strategisk ikke-bruk av EU, er at aktøren vil unngå å redegjøre for føringer som potensielt etablerer en EU-forpliktelse. Det er også mulig å tenke seg at en strategisk ikke-bruk av EU fra myndighetshold, dreier seg om såkalt «credit claiming» (Weaver, 1986) – hvor politiske aktører søker å ta æren for forslag som i realitetene har et annet opphav. Selv om en endring vil kunne la seg begrunne med henvisninger til EU, kan politikktutformingsaktører ha interesser av å fremstille endringen som resultatet av egen handlekraft, for på den måten å stille seg i et bedre lys.

8 Avslutning

8.1 Oppsummering

Denne oppgaven har utforsket hvordan aktører som er involvert i utformingen av norsk likestillingspolitikk forholder seg til de muligheter og begrensninger som følger av Norges tilknytning til Den europeiske union. Med inspirasjon fra aktør- og diskursorienterte tilnærminger til studiet av europeisering, har det blitt gjort ved å studere hvordan EU har blitt brukt som en *diskursiv ressurs* i tre reformprosesser hvor reglene for *erstatning* og *oppreisning* ved brudd på det individuelle kjønnsdiskrimineringsforbudet har vært oppe til vurdering.

Erstatningsreglene ble ansett som særlig egnet for å utforske den strategiske diskursive bruken av EU, da dette er et regelområde hvor det i EU-sammenheng eksisterer et nokså betydelig nasjonalt handlings- og fortolkningsrom. I norsk sammenheng er det dessuten et regelfelt som siden EØS-avtalens inngåelse har vært gjenstand for både reform og reformforsøk. Selv om siktemålet altså ikke var å forklare utfallet av prosessene, ble det antatt at det å studere både endring og stillstand ville kunne gi interessante innsikter. De tre prosessene som har blitt studert er det som endte i endringer i kjønnslikestillingsregelverket i 2002, 2005 og 2013. Gjennom disse prosessene har likestillingslovens erstatningsansvarsregler, altså vilkårene for å bli kjent erstatnings- og/eller oppreisningsskyldig, blitt betydelig skjerpet. Erstatningsmyndighetsreglene, som omhandler hvilke organer som har myndighet til å fastsette slik økonomisk kompensasjon, har til tross for gjentatte reformforslag og -anmodninger ennå ikke blitt endret.

Et analyseskjema ment for å kartlegge og kategorisere den diskursive bruken av EU ble skissert i oppgavens teorikapittel. Inspirert av skillet mellom kognitive og normative argumenter, og basert på skillet mellom et positivt og negativt syn på tilpasning eller endring, ble fire former for diskursiv bruk av EU oppstilt: en kognitiv positiv bruk, en kognitiv negativ bruk, en normativ positiv bruk og normativ negativ bruk. Til hver av disse fire formene, som spiller på henholdsvis nødvendigheten og ønskeligheten av endring eller tilpasning, ble det knyttet noen enkle forutsetninger og forventninger. De kognitive variantene ble antatt å henge sammen med variasjon i

føringenes forpliktelsesgrad og presisjon, mens de normative ble knyttet til rådende nasjonale oppfatninger om EU og EUs likestillingspolitikk.

Gjennom analyse av sentrale dokumenter fra den politiske saksgangen, fremgikk det at alle de fire formene for diskursiv bruk av EU var å spore i de politiske prosessene som berørte reform av likestillingslovverkets erstatningsregler. EU ble brukt for å begrunne og støtte både endring og stillstand, og henspilte både på det nødvendige og uunngåelige, og på det ønskelige og passende. Av analysen kom det videre frem at omfanget av bruken av EU varierte mellom aktører. I diskusjonskapittelet ble det derfor drøftet mulige årsaker til variasjonen i hvem som bruker EU og ikke. Ikke-bruken av EU ble antatt å kunne være både strategisk og ikke-strategisk.

Det kartleggende og eksplorerende forskningsopplegget, hvor det gjennom en deduktivt innrettet kvalitativ tekstanalyse har blitt avdekket hvordan aktører har brukt EU som en diskursiv ressurs i nasjonale reformprosesser, har ikke lagt opp til å studere årsakssammenhenger eller aktørenes motivasjoner for utsagn og handlinger. Analysen gir derfor ikke grunnlag for å trekke slutninger om effekten av den diskursive bruken av EU på politikken endelige innhold. Den derimot gir grunnlag for å fastslå, er at EU er en tilstedeværende faktor i aktørenes argumentasjon. Dermed må EU regnes som å være en del av deres kognitive og normative referanseramme, som virker styrende på deres handlinger og meningsforståelser (Radaelli, 2004: 10).

8.2 Bruken av EU: hva er den godt for?

Det har her altså ikke har blitt lagt opp til å undersøke motivene bak eller effektene av det å anvende europeiske diskursive ressurser. Dersom vi likevel antar at EU-argumentene i det minste har bidratt til at utfallene av politikktutformingsprosessen ble som de ble, er det mulig kort å drøfte hva bruken av EU «er godt for» og vitner om.

En positiv bruk av EU, om den så spiller på nødvendigheten eller ønskeligheten av å gjøre tilpasninger til EU, kan være et kraftfullt verktøy for endring. Den kan gjøre endringer som ellers ville vært vanskelige å få gjennomslag for mulige å gjennomføre, ved at skylden skyves over på noe som er utenfor myndighetenes kontroll (jf. Weaver, 1986). Og den kan, dersom myndighetene er lydhøre, være en effektiv

ansvarliggjøringsstrategi fra sivilsamfunnshold (Lombardo og Forest, 2011). At EU-argumenter kan bidra til å gjøre vanskelig gjennomførbare endringer mulige, kan illustreres ved å se hen til den motstanden endringene i erstatningsansvarsreglene møtte. Innføringen av et objektivt erstatningsansvar i diskrimineringsaker innenfor arbeidslivet brøt med den norske erstatningsrettslige tradisjonen, og ble av motstanderne beskrevet som en alvorlig trussel mot rettssikkerheten. Når departementet da kunne svare med at endringen var nødvendig i lys av Norges EØS-forpliktelser, og videre kunne understreke at disse forpliktelsene var viktigere enn eventuelle andre hensyn, ble ansvaret for endringene skjøvet over EU. Hva gjelder ansvarligholding, er det ikke urimelig å vente at påpekninger utenfra om at likestillingsloven var i utakt med internasjonale forpliktelser, bidro til å legge press på myndighetene. Blant annet hadde jurist og forsker Elisabeth Vigerust påpekt nødvendigheten av å tilpasse loven, skulle man unngå traktatbrudd.

Samtidig har analysen vist at bruken av EU også kan være egnet til å begrunne stillstand. Departementets kognitive negative bruk av EU, hvor fraværet av EØS-forpliktelser ble brukt som et påskudd for ikke å styrke rettsvernet mot ulovlig forskjellsbehandling, er i den sammenheng særlig interessant og illustrerende. Den er også i tråd med funn fra studier av endringer i likestillingslovens likelønnsbestemmelse (Skjeie og Teigen, 2003; Tenden, 2001), hvor det blant annet fremkommer at departementets begrunnelse for ikke å oppheve likelønnsbestemmelsens begrensning til lønnsammenlikning innenfor samme virksomhet, var at spørsmålet ennå ikke var avklart innenfor EU-rettslig teori (Skjeie og Teigen, 2003: 153; Tenden, 2001: 52).⁵⁴ Den kognitive negative bruken fra departementshold illustrerer, etter mitt skjønn, også en manglende vilje hos norske myndigheter til «på egen hånd» å styrke lovvernet mot ulovlig forskjellsbehandling. Skjerpelser foretas først dersom det oppfattes som nødvendig for å sikre etterlevelse av pålagte forpliktelser, slik også de mange mislykkede forsøkene i løpet av 1990-tallet

⁵⁴ Denne begrunnelsen er kanskje enda mer graverende, da det ble vist til at ordlyden i traktatene og likelønnsdirektivet ikke avgrenset sammenlikningen av arbeid til samme virksomhet eller arbeidsgiver – og at det i seg selv var et tungtveiende argument *mot* å beholde avgrensningen. I tillegg ble det vist til at Danmark hadde fjernet begrensningen til «samme arbeidsgiver» i sin likelønnslov etter å ha blitt klaget inn for EF-domstolen for brudd på EFs likelønnsprinsipp. Saken dreide seg riktignok om forståelsen av begrepet «samme arbeid», men generaladvokaten uttalte seg likevel om lovens begrensning til samme arbeidsplass (Barne- og familiedepartementet, 1999: 32, 37-38).

på å få gjennom endring i likelønnsbestemmelsen vitner om; først med henvisning til EØS-forpliktelsene ble lønnsammenligninger på tvers av faggrenser tillatt (Skjeie og Teigen, 2003: 152). Dersom EØS-forpliktelsene er eneste eller viktigste mulighet for å styrke det norske diskrimineringsvernet, lover det dårlig i en tid hvor lite skjer på lovgivningsfronten på EU-nivå (Jacquot, 2015; Kantola, 2015).

8.3 Videre forskning

Denne studien har konsentrert seg om et avgrenset område av det norske likestillingslovverket – nemlig reglene for erstatning og oppreisning ved brudd på likestillingslovens diskrimineringsforbud. Analyseskjemaet som ble utviklet for å undersøke nasjonale aktørers diskursive bruk av EU i reformprosesser av erstatningsreglene, har imidlertid en generell innretning. Det spiller på typer argumenter og standpunkt overfor endring, og kan således anvendes som et strukturerende analyseverktøy i studiet av ethvert politikkområde hvor europeiske føringer og normer eksisterer. I norsk likestillingspolitisk sammenheng kunne det vært særlig interessant å anvende rammeverket for å utforske de deler som inngår i «kjernen» av den norske modellen, slik som positiv særbehandlingsordninger og familiepolitikk. For der den normative negative bruken i denne studien av erstatningsreglene var nærmest fraværende, er det eksempelvis ikke utenkelig at den ville vært betydelig mer tilstedeværende dersom temaet var kvotering.

Videre vil rammeverket også kunne anvendes for å studere bruken av EU komparativt. Et første steg kunne da vært å ta for seg de nordiske landene, hvor til dels ulike løsninger har blitt valgt hva gjelder håndheving av diskrimineringslovverket (Borchorst m. fl., 2012). Fra analysen som her har blitt gjort vet vi allerede at EU har blitt tatt i bruk i en svensk kontekst for å begrunne endring i erstatningsmyndighetsreglene (jf. henvisningen til de svenske forarbeidene i likestillingsutvalgets utredning). Med ulike tilknytningsformer og -lengder til EU, ville dessuten en komparativ studie av de nordiske landene åpnet for å undersøke hva kontakt med EU og deres institusjoner har å si for europeisering av politikkkutformingene. Samtidig ville også et bredere europeisk perspektiv kunne generere verdifull innsikt i hvordan synet på EU og EUs likestillingspolitikk virker inn på aktørenes strategiske diskursive bruk av EU. Studier av bruken av EU i

politikkutvikling på arbeid-familie-tilpasning-området (det som i EU-sammenheng gjerne omtales som reconciliation of work and family), gir indikasjoner på at dette er en relevant dimensjon (Graziano, Jacquot og Palier, 2011b).

8.4 Et effektivt diskrimineringsvern på trappene?

Kort tid før ferdigstillingen av denne oppgaven, sendte Barne- og likestillingsdepartementet forslag til omorganisering av håndhevingsapparatet ut på høring (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016a).⁵⁵ Forslaget innebærer, blant annet, at Likestillings- og diskrimineringsnemnda gis myndighet til å ilegge oppreisning i saker innenfor arbeidslivet, samt til å tilkjenne erstatning i enkle saksforhold. I følge departementet, tilsier både «lavterskelhensyn, ressurs-hensyn og hensynet til et mer effektivt diskrimineringsvern (...) at håndhevingsapparatet bør gis kompetanse til å tilkjenne oppreisning» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016b: 9). Med en barne- og likestillingsminister som ønsker at «det skal koste å diskriminere» (Horne, 2016), og med stortingspolitikere som tidligere har uttrykt ønske om å vurdere muligheten for å styre nemdas myndighet (Innst. 441 L (2012-2013)), er det utsikter for at et mer effektivt diskrimineringsvern – i tråd med EU-rettens krav – endelig vil bli en realitet.

⁵⁵ Forslaget ble sendt på høring 19. oktober 2016, og hadde høringsfrist 30. november 2016.

Litteraturliste

- Abbott, Kenneth W, Keohane, Robert O, Moravcsik, Andrew, Slaughter, Anne-Marie og Snidal, Duncan 2000. The concept of legalization. *International organization*, 54, 401-419.
- Ahtela, Karoliina 2005. The Revised Provisions on Sex Discrimination in European Law: A Critical Assessment. *European Law Journal*, 11, 57-78.
- Andersen, Svein S 1997. *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*, Fagbokforlaget.
- AP, SV og SP 2009. Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. 2009 - 2013.
- Arbeidsgruppen for et felles håndhevingsapparat 2003. Felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Innvandringsavdelingen.
- Aune, Helga 2015. Country report. Gender equality. Norway.: European network of legal experts in gender equality and non-discrimination.
- Avdeling for kvinnerett 2004. Høringsuttalelse om endringer i likestillingsloven, 09.2004.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 2011. *Arbeidet med ny diskrimineringslovgivning. Pressemelding 02.09.2011* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arbeidet-med-ny-diskrimineringslovgivning/id653933/> [Lest 09.12 2015].
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 2012. *Likestillingsutvalget* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/bld/org/styrer-rad-og-utvalg/innstillinger-fra-utvalg/innstillinger-2012/likestillingsutvalget/id612638/> [Lest 08.08 2016].
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. 2015. *Høring – forslag til felles likestillings- og diskrimineringslov* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-felles-likestillings-og-diskrimineringslov/id2458435/> [Lest 09.08 2016].

- Barne- og familiedepartementet 1995. Forslag til endringer i likestillingsloven.
Høringsutkast – november 1995.
- Barne- og familiedepartementet 1998. Revisjon av lov om likestilling mellom
kjønnene – orientering om aktuelle problemstillinger (brev av 9. juli 1998).
- Barne- og familiedepartementet 1999. Høringsnotat om endringer i likestillingsloven.
- Barne- og familiedepartementet 2003. Høring – innarbeiding av FNs
kvinnekonvensjon i norsk lov.
- Barne- og familiedepartementet 2004. Høringsnotat om endring i likestillingsloven
- Barne- og likestillingsdepartementet. 2016a. *Høring - "Effektivisering av håndhevingen på diskrimineringsområdet"* [Online]. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---effektivisering-av-handhevingen-pa-diskrimineringsområdet/id2516442/> [Lest 19.10 2016].
- Barne- og likestillingsdepartementet 2016b. Høringsnotat: "Effektivisering av
håndhevingen på diskrimineringsområdet".
- Bergen kommune 2004. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven,
17.09.04.
- Bergqvist, Christina, Bjarnegård, Elin og Zetterberg, Pär 2013. Analysing failure,
understanding success: a research strategy for explaining gender equality
policy adoption. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 21, 280-
295.
- Bergström, Göran og Boréus, Kristina 2000. *Textens mening och makt: metodbok i
samhällsvetenskaplig textanalys*, Studentlitteratur.
- Best, Heinrich, Lengyel, Gyorgy og Verzichelli, Luca 2012. *The Europe of elites: A study
into the Europeanness of Europe's political and economic elites*, Oxford University
Press.
- Borchorst, Anette, Freidenvall, Lenita, Kantola, Johanna, Reisel, Liza og Teigen, Mari
2012. Institutionalizing intersectionality in the Nordic countries: Anti-
discrimination and equality in Denmark, Finland, Norway, and Sweden.
Institutionalizing Intersectionality. Springer
- Bratberg, Øivind 2014. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, Cappelen Damm akademisk.
- Bråten, Beret og Thun, Cecilie (red.) 2013. *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et
flerkulturelt Norge*, Oslo: Akademika forlag.

- Börzel, Tanja 2003. *How the European Union interacts with its member states*, Institute for Advanced Studies Vienna.
- Börzel, Tanja og Risse, Thomas 2003. Conceptualizing the domestic impact of Europe. *The politics of Europeanization*, 57-80.
- Börzel, Tanja og Risse, Thomas 2006. Europeanization: The Domestic Impact of EU Policies. *Handbook of European Politics*.
- Carstensen, Martin B 2011. Paradigm man vs. the bricoleur: bricolage as an alternative vision of agency in ideational change. *European political science review*, 3, 147-167.
- Carstensen, Martin B og Schmidt, Vivien A 2016. Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23, 318-337.
- Checkel, Jeffrey T 2001. Why comply? Social learning and European identity change. *International organization*, 55, 553-588.
- Clavero, Sara og Galligan, Yvonne 2009. Constituting and reconstituting the gender order in Europe. *Perspectives on European Politics and Society*, 10, 101-117.
- Cowles, Maria Green, Caporaso, James og Risse, Thomas (red.) 2001. *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca og London: Cornell University Press.
- Danielsen, Hilde, Larsen, Eirinn og Owesen, Ingeborg Winderen. 2013. Et jubileum for framtida. *Dagbladet*, 11/6-13.
- Dokument nr. 8:66 (2005-2006). *Forslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, André Oktay Dahl og Olemic Thommessen om generell og overordnet lovgivning hva angår diskriminering uavhengig av grunnlag* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2005-2006/dok8-200506-066/> [Lest 27.10 2016].
- Duina, Francesco 1997. Explaining Legal Implementation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 155-179.
- Eurobarometer. 2015. *Public opinion in the European Union* [Online]. European Commission, Directorate-General for Communication. Tilgjengelig fra: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf.

- Exadaktylos, Theofanis og Radaelli, Claudio M 2012. Looking for Causality in the Literature on Europeanization. *Research Design in European Studies*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Falkner, Gerda, Treib, Oliver, Hartlapp, Miriam og Leiber, Simone 2005. *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge University Press.
- Featherstone, Kevin 2003. Introduction: in the name of " Europe". I: Featherstone, K. & Radaelli, C. (red.) *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press
- Fjell kommune 2009. Høringsuttalelse til NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern, 29.10.2009.
- Forhandl. i Odelstinget nr. 14 (2001-2002) Sak nr. 2 Om endringer i likestillingsloven.
- Forhandl. i Odelstinget nr. 28 (2004-2005) Sak nr. 3 om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).
- Forhandl. i Odelstinget nr. 29 (2004-2005) Sak nr. 1 Om diskrimineringsombudsloven.
- Forhandl. i Odelstinget nr. 29 (2004-2005) Sak nr. 2 Om endringer i likestillingsloven mv.
- Forhandl. i Stortinget 10.06.2013 Sak nr. 9 om diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- Fredriksen, Halvard Haukeland 2011. EU/EØS-rett i norske domstoler. *Europautredningen*.
- George, Alexander L og Bennett, Andrew 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*, Mit Press.
- Goetz, Klaus H. 2000. European integration and national executives: A cause in search of an effect? *West European Politics*, 23, 211-231.
- Graziano, Paolo, Jacquot, Sophie og Palier, Bruno (red.) 2011a. *The EU and the domestic politics of welfare state reforms*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Graziano, Paolo R, Jacquot, Sophie og Palier, Bruno 2011b. Domestic Reconciliation Policies and the Usages of Europe. *European Journal of Social Security*, 13, 3-25.

- Graziano, Paolo R, Jacquot, Sophie og Palier, Bruno 2011c. Introduction: the usages of Europe in national employment-friendly welfare state reforms. *I: Graziano, P. R., Jacquot, S. & Palier, B. (red.) The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Grønmo, Sigmund 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Fagbokforlaget Bergen.
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon 2003a. Høringsuttalelse om etablering av et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, 02.10.2003.
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon 2003b. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, 17.02.2003.
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon 2009. Høringsuttalelse fra Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon til NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern, 21.12.2009.
- Hans Majestet Kongen. 1998. *RE: Hans Majestet Kongens tale til det 143. Storting ved dets åpning*.
- Haverland, Markus 1999. *National adaptation to European integration: The importance of institutional veto points*, Cambridge Univ Press.
- Hay, Colin 2006. Constructivist institutionalism.
- Hay, Colin og Rosamond, Ben 2002. Globalization, European integration and the discursive construction of economic imperatives. *Journal of European public policy*, 9, 147-167.
- Hedlund, Mary-Ann 2008. Brudd på diskrimineringsforbud – reaksjoner. *I: Hellum, A. & Ketscher, K. (red.) Diskriminerings- og likestillingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hedmark fylkeskommune 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 28.01.2000.
- Hellum, Anne og Hernes, Helga. 2013. Diskrimineringsvernet er ikke effektivt. *Aftenposten*, 18/4-2013.
- Héritier, Adrienne, Kerwer, Dieter, Knill, Christoph, Lehmkuhl, Dirk, Teutsch, Michael og Douillet, Anne-Cécile 2001. *Differential Europe: the European Union impact on national policymaking*, Lanham, Rowman & Littlefield.

- Horne, Solveig. 2016. Det skal koste å diskriminere. *NRK Ytring* [Online]. Available: <https://www.nrk.no/ytring/det-skal-koste-a-diskriminere-1.13154176> [Accessed 19.10.2016].
- Innst. 441 L (2012-2013) Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- Innst. O. nr. 37 (2001-2002) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.).
- Innst. O. nr. 70 (2004-2005) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i likestillingsloven mv. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov).
- Innst. O. nr. 71 (2004-2005) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).
- Innst. S. nr. 56 (2004-2005) Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 112/2004 om innlemming i EØS-avtala av direktiv 2002/73/EF om gjennomføring av prinsippet om lik handsaming av menn og kvinner når det gjeld tilgang til arbeid, yrkesutdanning og forfremjing, og når det gjeld arbeidsvilkår (direktivet om lik handsaming).
- Iordache, Romanita og Ionescu, Iustina 2014. Discrimination and its Sanctions – Symbolic vs. Effective Remedies in European Anti-discrimination Law. *European Anti-Discrimination Law Review*, No 19 - 2014.
- Jabko, Nicolas 2006. *Playing the market: A political strategy for uniting Europe, 1985–2005*, Cornell University Press.

- Jacquot, Sophie 2008. National Welfare State Reforms and the Question of Europeanization: From Impact to Usages. *REC-WP Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*.
- Jacquot, Sophie 2015. *Transformations in EU gender equality: From emergence to dismantling*, Palgrave Macmillan.
- Jacquot, Sophie og Woll, Cornelia 2003. Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective. *European Integration online Papers (EIoP)*, 7.
- JURK 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 01.02.2000.
- Justis- og politidepartementet 2003. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, 28.02.2003.
- Kallestrup, Morten 2002. Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation through the Articulation of a 'Need for Adaptation'. *Public Policy and Administration*, 17, 110-124.
- Kantola, Johanna 2015. Gender equality governance and tools: the need for renewed focus and a clear vision I: Bettio, F. & Sansonetti, S. (red.) *Visions for Gender Equality*. Brüssel: Europakommisjonen
- Kantola, Johanna 2010. *Gender and the European Union*, Palgrave Macmillan.
- King, Gary, Keohane, Robert O og Verba, Sidney 1994. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*, Princeton university press.
- Knill, Christoph og Lehmkuhl, Dirk 1999. How Europe matters. Different mechanisms of europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, 3.
- Knill, Christoph og Lehmkuhl, Dirk 2002. The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research*, 41, 255-280.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2000. *Lovutvalg skal utrede lov mot etnisk diskriminering*. *Pressemelding 03.03.2000* [Online]. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lovutvalg_skal_utrede_lov_mot_etnisk/id243090/ [Lest 24.08 2016].
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2003. *Høring – Felles håndhevningsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Rapport fra arbeidsgruppe*. [Online]. Tilgjengelig fra:

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-felles-handhevingsapparat-for-dis/id421721/> [Lest 27.07 2016].
- Kommunenes sentralforbund 2003a. Høringsuttalelse om etablering av et felles håndhevingsapparat for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet, 01.10.2003.
- Kommunenes sentralforbund 2003b. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, 17.02.2003.
- Kommunenes sentralforbund 2004. Høringsuttalelse om endringer i likestillingsloven, 30.08.2004.
- Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene 2003. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, 28.01.2003.
- Krippendorff, Klaus 2004. *Content analysis: An introduction to its methodology*, Sage.
- Krizsan, Andrea og Popa, Raluca 2012. Meanings and Uses of Europe in Making Policies against Domestic Violence in Central and Eastern Europe. *The Europeanization of Gender Equality Policies*. Springer
- KVIBALD 2013. *Høringsuttalelse fra Avdeling for kvinneverett, barneverett, likestillings- og diskrimineringsrett ved Institutt for offentlig rett, UiO (KVIBALD) til NOU 2012:15 Politikk for likestilling, dato ikke oppgitt.*
- LDO. 2016. *Klagesaker* [Online]. Tilgjengelig fra: <http://www.ldo.no/en/nyheter-og-fag/ldos-statistikk/klagesaker/> [Lest 17/8-2016].
- Liebert, Ulrike 2003. Europeanization and the "Needle's Eye": The Transformation of Employment Policy in Germany. *Review of Policy Research*, 20, 479-492.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet 2012. Høringsuttalelse til NOU 2011: 18 Struktur for likestilling, 09.03.2012.
- Likestillingsloven 2013. Lov av 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene.
- Likestillingsombudet 2004. Høringsuttalelse om endringer i likestillingsloven, 08.09.2004.
- Likestillingssenteret 2003. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, dato ikke oppgitt.
- Lindholt, Ane. 2011. *En for alle? En analyse av den offentlige debatten rundt forslaget til et nytt helhetlig diskrimineringsvern*. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Lombardo, Emanuela og Forest, Maxime (red.) 2011. *The Europeanization of Gender Equality Policies: a Discursive-sociological Approach*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lombardo, Emanuela, Meier, Petra og Verloo, Mieke 2009. *The discursive politics of gender equality: stretching, bending and policy-making*, Routledge.
- Lotherington, Ann Therese 2010. LDO er løsningen-hva er problemet? En analyse av opprettelsen av likestillings-og diskrimineringsombudet. *Likestilte Norskheter: Om Kjønn og Etnisitet*.
- Lynggaard, Kennet 2010. Dokumentanalyse I Kvalitative metoder-en grundbog. *Hans Reitzels*.
- Lynggaard, Kennet 2011. Domestic change in the face of European integration and globalization: Methodological pitfalls and pathways. *Comparative European Politics*, 9, 18-37.
- Masselot, Annick 2004. The New Equal Treatment Directive: Plus Ça Change. *Feminist Legal Studies*, 12, 93-104.
- Mastenbroek, Ellen og Kaeding, Michael 2006. Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront. *Comparative European Politics*, 4, 331-354.
- Milieu 2011. Comparative study on access to justice in gender equality and anti-discrimination law, Synthesis Report. Brussels: Milieu Ltd.
- Moravcsik, Andrew 1994. *Why the European Community strengthens the state: domestic politics and international cooperation*, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Nadim, Marjan 2015. Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning. *Sosiologisk tidsskrift*, 23, 129-148.
- Nei til EU 2013. Dette mener partiene om EU-medlemskap, EØS-avtalen, Schengen og Jernbanepakke IV.
- Norsk rederiforbund 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 31.01.2000.
- Norsk studentunion 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 01.01.2000.

Norsk sykepleierforbund 2004. Høringsuttalelse til forslag om endringer i likestillingsloven, 20.09.2004.

NOU 2002: 12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering

NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

NOU 2003: 19 Makt og demokrati.

NOU 2008: 1 Kvinner og homofile i trossamfunn – Likestillingslovens og arbeidsmiljølovens særlige unntak fra forbudet mot diskriminering. .

NOU 2009: 14 Et helhetlig diskrimineringsvern – Diskrimineringslovutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov, grunnlovsværn og ratifikasjon av tilleggsprotokoll nr. 12 til EMK.

NOU 2011: 18 Struktur for likestilling.

NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU

NOU 2012: 15 Politikk for likestilling.

NTB 1997. Likestillingsombudet vil ha ny lov. NTB 26. juni 1997.

NTB. 1998. - Kontantstøtten får ikke fedrene hjem. 26.02.1998.

Nærings- og handelsdepartementet 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 02.02.2000.

Olsen, Johan P 2002. The many faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40, 921-952.

Oslo bystyre 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 07.02.2000.

Ostner, Ilona og Lewis, Jane 1995. Gender and the Evolution of European Social Policies. I: Pierson, P. & Leibfried, S. (red.) *European social policy: between fragmentation and integration*. Washington D.C: Brookings Institution Press

Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven).

Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). I: Barne- Og Likestillingsdepartementet (red.).

Ot.prp. nr. 35 (2004-2005) Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (Gjennomføring av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2002/73/EF og

- innarbeiding av FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner med tilleggsprotokoll i norsk lov).
- Ot.prp. nr. 77 (2000-2001) Om lov om endringer i likestillingsloven mv. (plikt til å arbeide for likestilling, skjerping av forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn, forbud mot seksuell trakassering mv.). Barne- og familiedepartementet.
- Ot.prp. nr. 104 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. (likebehandling i arbeidslivet) m.m.
- Pedersen, Hege Kristin Fosser. 1997. Ombud ønsker ny likestillingslov. *Aftenposten*, 23.06.1997.
- Prop. 88 L (2012-2013) Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- Prop. 88. L (2012-2013) Diskrimineringslovgivning (diskrimineringsloven om seksuell orientering, likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).
- PwC 2016. Utredning av håndhevings- og virkemiddelapparatet på likestillings- og ikke-diskrimineringsområdet.
- Radaelli, Claudio M 2003. The Europeanization of Public Policy. I: Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (red.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press
- Radaelli, Claudio M 2004. Europeanisation: Solution or problem? *European integration online papers (EloP)*, 8.
- Radaelli, Claudio M 2012. Europeanization: the challenge of establishing causality. I: Exadaktylos, T. & Radaelli, C. (red.) *Research Design in European Studies: Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Radaelli, Claudio M og Pasquier, Romain 2006. Encounters with Europe: Concepts, definitions, and research design.
- Radaelli, Claudio M og Pasquier, Romain 2007. Conceptual issues. I: Graziano, P. & Vink, M. (red.) *Europeanization*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Reform ressurscenter for menn 2004. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 01.09.04.

- Regjeringsadvokaten 2002. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, 14.02.2003.
- Reisel, Liza 2013. Mot et flerdimensjonelt likestillingsapparat. I: Bråten, B. & Thun, C. (red.) *Krysningspunkter. Likestillingspolitikk i et flerkulturelt Norge*. Oslo: Akademika forlag
- Reiselivsbedriftenes landsforening 2003. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, 11.02.2003.
- Ryel, Anne Lise 1998. Forslag til endringer i likestillingsloven (brev fra Likestillingsombudet av 22.07.1998).
- Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon 2000. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 28.01.2000.
- Saurugger, Sabine og Radaelli, Claudio M 2008. The Europeanization of public policies: Introduction. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10, 213-219.
- Schimmelfennig, Frank og Sedelmeier, Ulrich 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European public policy*, 11, 661-679.
- Schmidt, Vivien A 2000. Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalising World. *European Law Journal*, 6, 277-300.
- Schmidt, Vivien A 2002a. Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative political studies*, 35, 168-193.
- Schmidt, Vivien A 2002b. Europeanization and the mechanics of economic policy adjustment. *Journal of European Public Policy*, 9, 894-912.
- Schmidt, Vivien A 2008. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Political science*, 11, 303.
- Schmidt, Vivien A 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European political science review*, 2, 1-25.
- Schmidt, Vivien A 2011. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *Ideas and politics in social science research*, 47-64.
- Schmidt, Vivien A 2012. Discursive Institutionalism: Scope, Dynamics, and Philosophical Underpinnings. I: Fischer, F. & Gottweis, H. (red.) *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham

- og London: Duke University Press. Tilgjengelig fra:
<http://blogs.bu.edu/vschmidt/files/2011/11/DI-in-argumentative-turn-final-VSchmidt-2-chapter-for-author.20110520.pdf>
- Senter mot etnisk diskriminering 2003. Høringsuttalelse til NOU 2002: 12 Rettslig vern mot diskriminering, dato ikke oppgitt
- Skjeie, Hege. 2003. *Særuttalelse fra Hege Skjeie. Dissens til NOU 2003: 19 Makt og demokrati*. [Online].
- Skjeie, Hege 2015. Diskrimineringsvernet i norsk politikk. *Retts og politikk: nye perspektiver på demokratiets forutsetninger, utforming og grenser*. Pax Forlag
- Skjeie, Hege og Teigen, Mari 2003. *Menn imellom. Mannsdominans og likestillingspolitikk.*, Oslo, Gyldendal.
- SNL. 2011. *proposisjon* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/proposisjon> [Lest 26.10 2016].
- Solhøy, Stina Hansteen. 2016. *Unntak for trossamfunn? Politikktutforming i spenningsfeltet mellom statlige likestillingsambisjoner og religiøs autonomi 1974-2014*. PhD-avhandling, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Stortinget. 2015. *Lovarbeidet* [Online]. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/> [Lest 26.10 2016].
- Strand, Vibeke Blaker 2014. Likestillingsloven 2013 og forenklingssjuss - en trussel mot individvernet? *Kvinnerettslig skriftserie*, Nr. 96.
- Tenden, Edle Bugge 2001. Hvorledes likestilling. *En analyse av konstruksjonen av likestillingslovens bestemmelser om likelønn, aktivitetsplikt og seksuell trakassering*, 2001.
- Thatcher, Mark 2004. Winners and losers in Europeanisation: Reforming the national regulation of telecommunications. *West European Politics*, 27, 284-309.
- Tunsberg bispedømmeråd 2004. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 03.09.2004.
- Universitetet i Oslo 2004. Høringsuttalelse til forslag til endringer i likestillingsloven, 24.09.04.
- Utenriksdepartementet 2003. EF-rettsakter som etter en foreløpig oversikt vil kunne behandles i EØS-komiteen 26. september 2003.

- Vigerust, Elisabeth 1998. *Arbeid, barn og likestilling: rettslig tilpasning av arbeidsmarkedet*, Tano Aschehoug.
- Vigerust, Elisabeth 1999a. Forslag til prosjektbeskrivelse for evaluering av likestillingsloven.
- Vigerust, Elisabeth 1999b. Likestillingsloven og Norges internasjonale forpliktelser. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Vink, Maarten P og Graziano, Paolo 2007. Challenges of a new research agenda. I: Vink, M. P. & Graziano, P. (red.) *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Weaver, R Kent 1986. The politics of blame avoidance. *Journal of public policy*, 6, 371-398.
- Wladasch, Katrin 2015. The Sanctions Regime in Discrimination Cases and its Effects. Brussels: Equinet, the European Network of Equality Bodies.
- Woll, Cornelia og Jacquot, Sophie 2004. Usages et travail politiques : une sociologie compréhensive de l'intégration européenne. I: Woll, C. & Jacquot, S. (red.) *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*. Paris: L'harmattan
- Woll, Cornelia og Jacquot, Sophie 2010. Using Europe: Strategic action in multi-level politics. *Comparative European Politics*, 8, 110-126.
- Øiestad, Nanna Kim 2013. Kravet til effektiv sanksjonering ved overtredelse av diskrimineringsforbudet. Reglene om erstatning og oppreisning i lys av Norges internasjonale forpliktelser. *Kvinnerettslig skriftserie*.

Vedlegg / Appendiks