

UiO : **Det juridiske fakultet**

Likestillingsrelaterte utviklingstrekk i foreldrepengeordningen

- en rettighetsanalyse

Nora Marie Haune Bornø

Kvinnerettslig skriftserie nr. 103

Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD)

Universitetet i Oslo 2018





Avdeling for kvinnerett

Kvinnerettslig skriftserie nr. 103/2018

Tittel: Likestillingsrelaterte utviklingstrekk i foreldrepengeordningen – en rettighetsanalyse

Forfatter: Nora Marie Haune Bornø

Avdeling for kvinnerett, barnerett, likestillings- og diskrimineringsrett (KVIBALD)

Institutt for offentlig rett

Universitetet i Oslo

Postboks 6706 St. Olavs plass

0130 Oslo

Besøksadresse:

Domus Nova 6. etg.

St. Olavsplass

E-post:

womens-law@jus.uio.no

Nettside:

<https://www.jus.uio.no/ior/forskning/omrader/kvinnerett/>

Editor: Professor Anne Hellum

ISSN: 0809-621X

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema for oppgaven	1
1.2	Bakgrunn.....	1
1.3	Lovgivers rolle og rettens potensial til å skape endring.....	5
1.4	Et politisk spenningsfelt.....	8
1.5	Avgrensninger og presiseringer	9
1.6	Oppgavens struktur	11
2	RETTSKILDER OG ARBEIDSMETODE.....	12
2.1	Rettskilder og teoretisk materiale	12
2.2	Særlig om EØS-rettens relevans	13
2.3	Oppgavens analytiske grep	15
3	KORT OM DEN NORSKE FORELDREPENGEORDNINGEN.....	17
3.1	Generelt.....	17
3.2	Opptjening.....	18
3.3	Den samlede stønadperiodens lengde.....	19
3.4	Foreldrekvoter.....	20
3.5	Aktivitetskrav.....	21
4	LIKHETSTEORI.....	23
4.1	Likhet – et flertydig begrep.....	24
4.2	Forholdet mellom likhet og frihet	27
4.3	Tre analytiske likhetsbegreper	28
4.3.1	Mulighetslikhet.....	28
4.3.2	Resultatlikhet.....	29
4.3.3	Transformativ likhet	31
4.4	Sentrale dikotomier for oppgavens tema	32
4.4.1	Regulering – valgfrihet.....	32
4.4.2	Individ – struktur	33
4.4.3	Kjønns spesifikk – kjønnsnøytral	34
4.5	Hvordan beskrive resultatet?.....	36
5	RETTIGHETSANALYSE	38
5.1	Fars første mulighet til å overta en del av ytelsen.....	39
5.1.1	Beskrivelse av utviklingen.....	39

5.1.2	Vurdering av perioden som helhet.....	43
5.2	Fedrekvoten innføres.....	44
5.2.1	Beskrivelse av utviklingen.....	44
5.2.2	Vurdering av perioden som helhet.....	53
5.3	Aktivitetskravet til mor som vilkår for fedrekvoten faller bort	54
5.4	Far får «selvstendig» opptjeningsrett	55
5.5	Utvidelser i fedrekvoten med tilsvarende tillegg i periodens lengde.....	58
5.6	Navneendring mot mer nøytralitet	62
5.7	Større tillegg i fedrekvoten enn i periodens lengde og utvidet personkrets.....	63
5.7.1	Beskrivelse av utviklingen.....	63
5.7.2	Vurdering av perioden som helhet.....	67
5.8	Den formelle (men ikke reelle) tredelingen	67
5.9	Reduksjon i kvotene med tilsvarende økning i fellesdelen.....	71
6	BESKRIVELSE AV BILDET SOM ER TEGNET OG VEIEN VIDERE.....	74
6.1	Bildet som er tegnet	74
6.1.1	Opptjening	74
6.1.2	Aktivitetskravet	75
6.1.3	Foreldrekvotene	76
6.1.4	Den samlede stønadsperiodens lengde	78
6.2	Veien videre	79
6.2.1	Opptjening	79
6.2.2	Aktivitetskravet	79
6.2.3	Foreldrekvotene	80
6.2.4	Den samlede stønadsperiodens lengde	81
	KILDELISTE	83

TAKK!

Det er mange jeg ønsker å takke.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Vibeke Blaker Strand, for å ha vært engasjert og interessert i prosjektet helt fra start. Hun utfordret meg og hjalp meg med å finne formen. Da jeg traff kneika, fant hun veien over og videre, og hennes tro på oppgaven har vært en stor motivasjon.

En stor takk til alle på kvinneretten for å ha tatt meg inn i varmen. Det har vært viktig å kunne glede seg til å komme på kontoret, og alltid å ha noen å spise lunsj med. Overraskende nok har jeg i løpet av året begynt å like quiz ...

Takk til Ingunn Ik Dahl, Aslak Syse, Kirsten Sandberg, Kirsten Ketscher, Inger Johanne Sand og Anne Hellum for faglige innspill og oppmuntring. Jeg er veldig takknemlig for Anniken Sørli's gode råd og støtte. Maïmouna Lise Pouye Rabatel-Fernel og Aled Dilwyn Fisher har vært gode samtalepartnere. Takk også til forskergruppen VERDI, som i løpet av året har vært innom flere temaer som har vært interessante for denne oppgaven.

Kontorfellesskapet på rom 648 i Domus Nova har vært uvurderlig. Takk til alle kontorfeller i løpet av året; Maria, Louise, Olav, Karianne, Andrea, Ida, Oda, Åshild og Eirik. Særlig takk til de to sistnevnte for løpende hjelp i innspurten til å løse oppgavens underfundige mysterier.

Tusen takk til mine foreldre, Anne Grethe Haune og Trygve Bornø, for uendelig støtte og for å ha lagt ned mange timer i språkvask av teksten. En spesielt stor takk til mamma for gode innspill til det faglige innholdet, og nødvendig oppstramming av mine til tider milelange setninger. Kjære pappa, jeg lover å lære meg kommareglene en vakker dag.

Sist, men ikke minst, hjertelig takk til Kamran Karimi. Endelig er oppgaven i mål!

1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Jeg ønsker i denne oppgaven å gjøre en analyse av utviklingstrekk i foreldrepengeordningen, i fortid og nåtid, i lys av likhetsteorier. Oppgaven undersøker fire elementer i folketrygdlovens¹ (ftrl.) regulering som antas å være interessante for å belyse spørsmålet: opptjeningsreglene, den samlede stønadsperiodens lengde, foreldrekvotene og aktivitetskravet.

Oppgavens analyser tar utgangspunkt i hvordan regelverket på feltet har utviklet seg. Den kartlegger utviklingstrekk i lovgivningen fra 1978, da for første gang ble gitt mulighet til å ta del i fødselspengene, og frem til i dag. Jeg vil sette fokus på hvordan de ulike valgene som er tatt underveis er egnet til å fremme ulike former for likhet, og i hvilken grad det er en aktiv holdning fra lovgiver om å skape endringer i strukturene som opprettholder de tradisjonelle kjønnsstereotypene i forbindelse med foreldreskap og familieforøkelse.

1.2 Bakgrunn

Foreldres rettigheter i forbindelse med svangerskap og permisjon er et felt i stadig og hyppig endring. Det er ikke gjort noen fullstendig juridisk gjennomgang av dette området på lenge, og det er ikke tidligere gjort en tilsvarende analyse som denne oppgaven søker å gjøre.

Det er mange grunner til at temaet er særlig interessant og stadig aktuelt, og i det følgende vil jeg presentere noen av de som for meg har virket mest fremtredende under arbeidet med min oppgave. I tillegg vil jeg si noe om hvorfor nettopp dette området egner seg for en rettslig analyse knyttet opp mot likhetsteorier.

Foreldrepengeordningen er under stadig endring; det kom senest et forslag fra regjeringen om en endring i fedrekvoten 3. november 2017.² Nå som vi har vært inne i et valgår er igjen særlig fedrekvoten en het potet. Aktivitetskravet har det vært mindre blest om i offentligheten, men i forbindelse med at EFTAs overvåkningsorgan (heretter ESA) har åpnet en sak mot Norge og avgitt en «reasoned opinion»³ har også dette blitt satt på dagsorden. Ellingsæterutvalget la våren 2017 frem en ny NOU⁴ på oppdrag fra regjeringen der de gjennomgikk offentlig støtte til barnefamiliene. Denne behandler foreldrepengeordningen,⁵ sammen med

¹ Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

² Barne- og likestillingsdepartementet (2017).

³ EFTA Surveillance Authority Decision No.: 193/17/COL.

⁴ NOU 2017: 6.

⁵ NOU 2017: 6 kap. 10.

engangsstønad og kontantstøtte, og foreslår flere endringer i ordningenes utforming.⁶ Dette har foreløpig ikke resultert i noen konkrete lovendringsforslag.

Likestilling har vært et av hovedformålene med foreldrepengeordningens utforming helt siden 1990-tallet.⁷ Likestilling er også et selvstendig politisk mål for både sittende og tidligere regjeringer,⁸ og har blitt noe tilnærmet en felles forankring for alle uavhengig av politisk ståsted. To spørsmål står åpne. Et spørsmål, som i stor grad vil avhenge av politisk overbevisning, er hvilken prioritering likestilling som politisk mål får i møte med andre uttalte mål i norsk politikk og lovgivning. Et annet spørsmål er hvilken form for likestilling denne felles politiske forankringen innebærer. I kapittel 4 vil jeg komme nærmere inn på hvorfor og hvordan likhet og likestilling ikke er entydige begreper med et fast innhold, men heller nokså abstrakte størrelser som likner honnørord dersom de ikke gis et klart innhold. Det er som regel ikke nærmere avklart fra lovgiver hvilken form for likestilling som har vært målet for foreldrepengeordningen. Fordi disse spørsmålene står åpne er det interessant å analysere nærmere hvilke valg og vurderinger som er tatt ved forskjellige endringer i lovverket som har likestilling for øye. Det søker denne oppgaven å gjøre for et utvalg endringer i folketrygdloven.

Tiden da en stifter familie er for mange en tid da tradisjoner og roller knyttet til kjønn manifesterer seg sterkest. Å undersøke reguleringer for denne perioden av livet som også har som formål å fremme likestilling er da særlig interessant. Vi vet at hvordan arbeidet er fordelt i familien, både i forbindelse med fravær fra jobben når barnet nettopp er født og senere ved barnets sykdom, har innvirkning på likestillingen i arbeidslivet. Den skjeve arbeidsfordelingen i familien er blant annet en av årsakene til lønnsgapet mellom kvinner og menn. Som sosiologene Sigtona Halrynjo og Mari Teigen skriver i boka *Ulik likestilling i arbeidslivet*;

«Både i et historisk og komparativt perspektiv framstår det norske arbeidslivet som relativt likestilt, med høy yrkesdeltakelse for begge kjønn og gode velferdsordninger som gjør det mulig å kombinere foreldreskap og

⁶ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2.

⁷ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2, som henvist til i Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.2.1.

⁸ Likestilling har vært på den politiske dagsorden i stadig økende grad siden 1990-tallet, se for eksempel stortingsmeldingene om likestilling St.meld. nr. 70 (1991-1992) *Likestillingspolitikk for 1990-åra*, St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mansroller og likestilling*, Meld. St. 6 (2010-2011) *Likestilling for likelønn*, Meld. St. 44 (2012-2013) *Likestilling kommer ikke av seg selv* (sistnevnte ble tilbaketrasket av regjeringen Solberg i Meld. St. 15 (2013-2014)). Nytt for 2000-tallet er at også vår nåværende regjering, som befinner seg på høyresiden i norsk politikk, setter likestilling på dagsorden som prioritet, se Meld. St. 7 (2015-2016) *Likestilling i praksis*.

yrkesdeltakelse. Likevel (...) er det nettopp i skjæringsfeltet mellom arbeidsliv og familieliv – i samspill med dynamikker i det kjønnsdelte arbeidsmarkedet – at dagens likestillingsutfordringer kommer til syne.»⁹

Temaet handler i stor grad om lovgivningens evne til å påvirke strukturer i møte med individers valg. Lovgivningen fremmer og utfordrer, og kan også sies å være uttrykk for, visse strukturer. Lovgiver vurderer og tar avgjørelser om hva som søkes oppnådd med en gitt regulering. For foreldrepengeordningen tas det særlig valg om hvilke mål ordningen først og fremst skal brukes til å fremme. Fordi lovgivers rolle i og/eller evne til å endre strukturer settes på spissen, er dette området særlig egnet for en rettighetsanalyse. For å forstå denne funksjonen, er det nyttig å se kort til utviklingen mellom aktører når det gjelder foreldrepermisjon og –penger i et historisk lys.

Mot slutten av 1900-tallet kom en ny aktør inn i spillet rundt familieforøkning, i tillegg til familien og arbeidslivet. Tidligere hadde det vært to relasjoner som var spesielt viktige i denne tiden; relasjonen mellom de to partene som skulle bli foreldre, og relasjonen mellom disse som individer og deres respektive arbeidsgivere. I hver relasjon ser en for slike tilfeller for seg to parter; forelder-forelder og arbeidsgiver-arbeidstaker. Nå melder imidlertid en tredje part seg inn i begge disse relasjonene i forbindelse med familieforøkning. Det blir seende slik ut: forelder-forelder-stat og arbeidsgiver-arbeidstaker-stat. Staten, representert ved lovgiver og NAV, griper inn i familienes privatliv på en måte en ikke hadde sett tidligere. At staten griper inn i forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver var ikke noe nytt på samme måte, men området det ble gjort på var ikke tidligere noe staten blandet seg inn i. En slik innblanding og innblanding fra staten på dette området setter spørsmålet om lovgivers rolle og hvor grensen for regulering inn i privatlivet skal gå. Denne utviklingen har gått fort de siste tiårene når det gjelder ytelser til familiene. Fra å ha en privat sfære unntatt fra offentlig regulering, har en med dette sett at det private også inkluderes og reguleres.

Samtidig som denne utviklingen har kommet langt, er det verdt å nevne at det i 2017 ble foreslått¹⁰ at den nye likestillings- og diskrimineringsloven¹¹ ikke skulle gjelde for det private rom. Dette ble imidlertid ikke vedtatt ved stortingsbehandlingen.¹² Dermed gjelder loven på alle samfunnsområder. Samtidig ble det 19. desember 2017 vedtatt å unnta «familieliv og

⁹ Halrynjo og Teigen (2016) s. 299.

¹⁰ Prop. 81 L (2016-2017) pkt. 9.1.9.1.

¹¹ Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

¹² Lovvedtak nummer 118 (2016-2017) jf. Innst. 389 L (2016-2017): Lovens vedtatte tekst i likestillings- og diskrimineringsloven § 2 er at loven skal gjelde på alle samfunnsområder.

andre rent personlige forhold» fra diskrimineringsnemndas håndheving av den nye loven.¹³ Dette viser at statens innblanding i den private sfære på likestillings- og diskrimineringsfeltet fremdeles ikke er helt ukontroversiell.

I forlengelse av dette er det grunn til å peke på en viktig forskjell mellom foreldrepengeordningen og likestillings- og diskrimineringsloven. Foreldrepengeordningen er en rett til offentlig stønad ved familieforøkelse, og dersom en ikke ønsker statens innblanding står en fritt til å velge denne stønaden bort. Likestillings- og diskrimineringsloven kan ikke velges bort på samme måte. Da lovens saklige virkeområde er alle samfunnsområder,¹⁴ inkludert det private rom, kan loven på sett og vis sies å være uunngåelig. Dermed kan foreldrepengeordningen sies å være mindre inngripende enn likestillings- og diskrimineringsloven

For at velferdsstaten skal fungere i Norge, er en avhengig av at folk flest er tilknyttet arbeidslivet. Det er nødvendig at alle bidrar til å finansiere stønadsordninger til de som trenger det. Arbeidslinja har vært et prinsipp i norsk politikk siden 1990-tallet. Det går ut på at offentlige stønader må utformes slik at de for de fleste ikke er så gunstige at de blir noe mer enn en midlertidig løsning.¹⁵ Arbeidslinja er et sentralt hensyn som ivaretas i foreldrepengeordningen. Det ser en ved at grunnvilkår for ordningen er tilknytning til arbeidslivet, i form av opptjening og aktivitetskrav. En kan se det som at retten til foreldrepenger er noe en opptjener på samme måte som andre opptjente ytelser som pensjon og sykepenger. Kravet om arbeidslivstilknytning rammer noen familier i samfunnet hardt, da disse ikke får innpass i foreldrepengeordningen, men må klare seg med engangsstønad. Dette gjelder særlig familier der den som føder er hjemmearbeidende eller student. Om den som føder heller ikke kommer seg ut i arbeid eller tilsvarende etter fødsel slik at partner kan ta ut fedrekvote, straffes familien på et vis dobbelt for mors manglende tilknytning til arbeidslivet. Slik ser en den tette sammenhengen mellom foreldrepengeordningen og arbeidslinja: høy arbeidsdeltakelse hos alle er en uttalt prioritet, og særlig blant kvinner som gruppe ettersom de tradisjonelt har hatt hovedansvaret i hjemmet.

Foreldrepengeordningen, som en del av støtteordningene til barnefamiliene, skal ifølge Ellingsæter-utvalget¹⁶ ha tre prioriterte mål: gode oppvekstvilkår, like muligheter for barn, og

¹³ Lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) § 7 annet ledd: «Diskrimineringsnemnda skal ikke håndheve forbudet mot diskriminering i familieliv og andre rent personlige forhold etter likestillings- og diskrimineringsloven».

¹⁴ Likestillings- og diskrimineringsloven § 2.

¹⁵ NOU 2012: 15 pkt. 2.2.2.

¹⁶ NOU 2017: 6 pkt. 14.5.2

likestilte foreldreskap gjennom yrkesdeltakelse og omsorg. Likestilling har vært et mål med foreldrepengeordningen helt siden fedrekvoten ble innført i 1993.¹⁷ Denne uttalte politiske målsetningen gjør at det er interessant å se på de likestillingsrelaterte spørsmålene i tilknytning til foreldrepengeordningen, ettersom den selv setter likestilling som et mål.

Likestilling og støtteordninger til barnefamiliene henger fra og med 1990-tallet tett sammen. Som det står i St.meld. nr. 70 *Likestillingspolitikk for 1990-åra*:

«Småbarnsfamilien må ha mer tid til barneomsorg og familieliv, også uten å måtte velge at en av foreldrene – i praksis mor – må gi avkall på sin tilknytning til arbeidslivet. (...) Vi ønsker et samfunn med likestilling mellom kvinner og menn, et samfunn der småbarnsforeldre har rettigheter i arbeidslivet og en økonomi som gjør det mulig å bruke tid til barneomsorg og familieliv. (...) Tiltak for småbarnsfamiliene, særlig barnehager, permisjonsrettigheter, barnetrygd og skattefradrag, vurderes samlet ut fra om de fremmer dette målet. God familiepolitikk er god likestillingspolitikk.»¹⁸

At støtte til barnefamiliene er en viktig del av likestillingspolitikken er fremdeles tilfelle, og uttrykkes slik i NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*:

«Norsk likestillingspolitikk, hva gjelder mulighet til å kombinere lønnsarbeid og omsorg, er per i dag rettet inn mot småbarnsfasen mer enn noen andre av livets faser.»¹⁹

Denne tette sammenhengen mellom ytelser til foreldre og likestilling mellom kjønnene gjør foreldrepengeordningen særlig egnet for en rettslig analyse.

1.3 Lovgivers rolle og rettens potensial til å skape endring

Helga Aune, som skrev sin doktorgrad om deltidsarbeid blant kvinner, skriver i 2011:

«Strukturelle mønstre som resulterer i diskriminering av enkeltindivider, består ofte av flere lag med samvirkende normer og regler. Denne komplekse veven fordrer detaljerte analyser for å finne frem til rettsregler

¹⁷ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2, som henvist til i Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.2.1.

¹⁸ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.1.

¹⁹ NOU 2012: 15 pkt. 2.2.2.

og tiltak som kan påvirke og endre de strukturelle mønstrene (rettsregler og normer).»²⁰

Denne oppgaven ønsker å være et bidrag til rettsvitenskapen i så måte. Ved å gjøre en grundig analyse av den likestillingsrelaterte utviklingen i foreldrepengeordningen, håper jeg å belyse hvordan disse reglene kan påvirke og endre den strukturelle kjønnsdiskrimineringen.

Det er nødvendig å endre strukturer for å oppnå likestilling. Allerede i 1981, ved kvinnekonvensjonens ikrafttredelse, var det slått fast i fortalen at en endring i den tradisjonelle mannsrollen, både i familien og i samfunnet, nødvendigvis måtte endres for å kunne oppnå likestilling mellom kjønnene.²¹ Dette kommer videre til uttrykk i konvensjonens artikkel 5 a, som fremhever at statene er forpliktet

«To modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices which are based on the idea of the inferiority or the superiority of either of the sexes or on stereotyped roles for men and women.»²²

Det er grovt inndelt to tilnærminger til lovgivers potensial til å skape endring ved å innføre lovregler. Den ene kalles optimistisk og den andre pessimistisk.²³ Den optimistiske tilnærmingen er, som navnet tilsier, positiv til rettens potensial til å skape endringer, og den pessimistiske er mer kritisk til om retten har slikt endringspotensial.

Foreldrepengeordningen har gjennomgått flere endringer under årenes løp der en del av lovreglenes formål har vært bedre likestilling mellom mor og far i foreldreskapets to komponenter: økonomisk forsørgelse og å yte omsorg for barn.²⁴ Lovgiver har lagt til grunn at lovreglene på dette området vil ha konsekvenser for likestillingen. En må derfor kunne slutte seg frem til at lovgiver i alle fall har hatt en optimistisk tilnærming til rettens potensial i denne sammenhengen.

En kan skille mellom offensiv og defensiv lovgiverteknikk. Dette vil ofte henge sammen med hvorvidt loven tar sikte på endring for individer eller på å endre strukturen slik at alle

²⁰ Aune (2011) s. 51.

²¹ Kvinnekonvensjonens fortale, femtende avsnitt.

²² Kvinnekonvensjonen artikkel 5a.

²³ Vada (2011) s. 184, Gunnarsson, Svensson og Davies (2007) s. 11-12.

²⁴ Disse to komponentene presenteres i NOU 2017: 6 pkt. 3.1.2.

individene får nytte godt av endringene.²⁵ Aune bruker det at fedrekvoten ville falle bort dersom ikke far tok den ut som et eksempel på en offensiv sanksjonering av lovtiltaket om rett til foreldrepenger for far. Hun påpeker at da en likere fordeling var frivillig, mellom 1978 og 1993, var det få fedre som tok ut ytelse i forbindelse med barnefødsel. Etter at det var innført en viss tvang, i form av at en del av ytelsen ville falle bort dersom far ikke benyttet seg av sin del, så en at antallet fedre som tok ut ytelse fikk en drastisk økning. Dette er et eksempel på at en offensiv sanksjonering fra lovgiver økte lovregelens potensial til å skape endringer og fremme likestilling.

Samtidig kan en stille seg spørsmål om hvorvidt fedrekvoten faktisk har endret strukturer. I den forbindelse er det naturlig å spørre hva som er en reell endring av strukturen og hvilken struktur vi snakker om. Mange vil trekke frem det faktum at mange fedre etter at fedrekvoten ble kuttet til 10 uker fra 14 uker, minsket sitt uttak. Dette kan tas til inntekt for at lovregelen ikke faktisk har endret strukturen, men at det er tvangen som er den utløsende faktoren. Samtidig melder to forskere fra Statistisk sentralbyrå om at fedre generelt er begeistret for ordningen med fedrekvote, og at det i mange tilfeller er arbeidsgivers holdninger som står i veien for at fedre tar ut mer foreldrepermisjon enn fedrekvoten.²⁶ Dette kan tyde på at lovreglene har hatt potensial og vært egnet til å endre strukturelle forhold i nære relasjoner mellom partnere som skal bli foreldre. Det kan se ut til at foreldrene selv ser mindre tradisjonelt og stereotypisk på kjønnede roller i forbindelse med omsorg av barn. Det synes derimot ikke å ha hatt samme effekt for de strukturelle forhold som omhandler arbeidslivet og arbeidsgiveres holdninger til foreldreskapet.

Det er etter hvert en stadig bredere konsensus om at en viss grad av tvang er nødvendig for at lovregler skal kunne endre strukturene som skaper og opprettholder diskriminering basert på kjønn. Dette kommer for eksempel til uttrykk i fortalen til EUs foreldrepermisjonsdirektiv.²⁷ En av grunnene til dette er at mennesker aldri er i et vakuum av fullstendig valgfrihet, men påvirkes av sosiale normer og tradisjoner. Strukturene som produserer og reproducerer ulikhetene mellom kjønnene spiller sterkt inn ved familieforøkning. Forskning har dokumentert at de fleste følger tradisjonelle kjønnsroller når ordninger som foreldrepenger er valgfrie.

Disse strukturene kommer også til syne dersom en sammenlikner fedres uttak før og etter fedrekvoten ble innført, eller dersom en sammenlikner situasjonen i Norge, Sverige og Island, der en har lovfestede kvoter til hver av foreldrene, med Danmark, der ordningen er utformet

²⁵ Aune (2011) s. 52, s. 58-60.

²⁶ Lappegård og Bringedal (2013) s. 40-41.

²⁷ Direktiv 2010/18/EU foreldrepermisjonsdirektivet, fortalens pkt. 12 og 16.

kjønnsnøytralt og ikke har noen individuell del til hver av foreldrene. I landene med lovfestet ytelse til far som forsvinner dersom han ikke tar den ut tar fedre ut foreldrepenger i mye større grad enn i Danmark, selv om far her har like stor rett på ytelsen som mor. Det at loven legger så mye frihet til familien i sitt valg, fører til at kjønnsstereotyper og tradisjonelle kjønnsroller får større innflytelse.²⁸

1.4 Et politisk spenningsfelt

Foreldrepengereordningen er et område av politikk og lovgivning der ideologiske forskjeller kommer til overflaten. Dette kommer blant annet til syne ved at den er gjenstand for hyppige endringer som i stor grad bærer preg av hvilken regjering som sitter med makten på det gitte tidspunktet endringen går gjennom stortinget. Etter at Gro Harlem Brundtlands tredje regjering fikk innført fedrekvoten i 1993, stod ordningen lenge stille under borgerlig styre som gjorde andre prioriteringer for stønader til familiene. Det var ikke før en fikk et rød-grønt styre at det kom utvidelser i fedrekvotens lengde, under Jens Stoltenberg som statsminister.²⁹ Videre var det da vi igjen fikk borgerlig styre, under Erna Solbergs første regjering, at den første reduksjonen i kvotens lengde ble vedtatt. Dette er illustrerende for hvordan foreldrepengereordningen, og særlig fedrekvoten, bringer politiske skillelinjer til overflaten.

Det at regulering på bekostning av valgfrihet ligger i kjernen av ideologiske forskjeller mellom høyre- og venstresiden i norsk politikk, gjør at denne ordningen er særlig utsatt for hyppige endringer. Dette kan være med på å svekke potensialet lovregler på dette området har, rett og slett fordi de etter hvert anses for uforutsigbare og flyktige. En så at i perioden mellom 1993 og til den første økningen i kvotens lengde, skjedde det en betydelig endring i holdningen til ordningen og fars rolle i foreldreskapet. Som Brandth og Kvande skriver³⁰ kan ikke hele endringen tilskrives fedrekvoten, men den var medvirkende. Dette står i stor kontrast til den nylige utviklingen, der kvoten kort tid etter at den nådde sin foreløpige topp i lengde, fjorten uker, ble redusert til ti uker. En så da at uttaket til fedrene i stor grad ble redusert tilsvarende.³¹

Potensialet lovreglene om foreldrepenger har til å endre kjønnsdiskriminerende strukturer må videre sees i sammenheng med at høyresiden fikk innført sin kjernesak, kontantstøtte, kort tid

²⁸ Bloksgaard (2013) s. 200, Brandth og Kvande (2013a) s. 18.

²⁹ Brandth og Kvande (2013a) s. 16.

³⁰ Brandth og Kvande (2013a) s. 14-15.

³¹ Schou (2017) s. 86-87.

etter at fedrekvoten ble innført. Dette må kunne sies å utgjøre to forskjellige spor i den norske likestillingspolitikken, en såkalt dualistisk tilnærming.³²

Til sammenlikning kan en se til Island, der de tradisjonelle politiske skillelinjene ikke har spilt samme rolle i diskusjonen om foreldrepenger.³³ Der har ikke de ideologiske blokkene kommet til syne på den samme måten, fordi det ikke har vært noe fokus på valgfrihet i diskusjonen om foreldrepenger og fedrekvote.³⁴ Dette viser at en slik ”stillingskrig” mellom partiblokkene, slik vi har fått i Norge, ikke er en uunnværlig eller nødvendigvis naturlig del av diskusjonen rundt foreldrepengeordningens rolle som virkemiddel på veien mot likestilling.

Foreldrepengeordningens lovregler beveger seg i et landskap der det er sterke sosiale normer. Mange andre faktorer enn lovreglene spiller typisk inn for individene i den fasen av livet foreldrepengeordningens regler regulerer. Dette kan tenkes å påvirke lovreglenes potensial til å skape endring, fordi det er andre sterke krefter som også er i spill. Flere av disse andre kreftene vet vi at er hindringer i veien for likestilling. Retten må så å si forsere disse hindrene for å kunne skape den endringen den har satt seg for mål å gjøre.

1.5 Avgrensninger og presiseringer

Lovreglene om foreldrepengeordningen finner vi i lov 28. februar 1998 nr. 19 om folketrygd. Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon er regulert i folketrygdloven kapittel 14.

Jeg avgrenser mot foreldrepermisjon slik denne er regulert i arbeidsmiljøloven, samt mot reglene for foreldrepenger ved adopsjon. Videre avgrenser jeg mot reguleringer av foreldrepenger utover trygdens ordning i tariffavtaler eller individuelt forhandlede arbeidsavtaler.

Jeg mener at språkbruk er viktig når det gjelder å endre strukturer og holdninger i samfunnet som hindrer likestilling og opprettholder kjønnsstereotyper. I tråd med en språklig utvikling som beveger seg i retning av mer kjønnsnøytrale begreper og en økende bevissthet rundt hvordan kjønnsmaktstrukturer opprettholdes gjennom språket, har jeg tatt noen bevisste språklige valg i min oppgave. Derfor velger jeg å erstatte pronomenet «man» med «en», og bruker «hen» i stedet for «han» eller «hun» i eksempler som ikke er kjønnsesifikke.

³² Brandth og Kvande (2013a) s. 18.

³³ Brandth og Kvande (2013a) s. 18.

³⁴ Eydal og Gíslason (2013) s. 192.

I denne oppgaven vil jeg forholde meg til kjønn slik det forstås i det binære (todelte) kjønnssystemet, der en opererer med kun to kategorier av kjønn; mann og kvinne. Dette fordi det er slik det er mest naturlig å forstå kjønnsforståelsen i det aktuelle regelverket (folketrygdloven, kvinnekonvensjonen, den relevante EU-retten) som å være bygget på en slikt binært system, da de refererer til de tradisjonelle kjønnskategoriene mann og kvinne.³⁵ Dette på tross av at en ser en økende anerkjennelse i samfunnet av at kjønn kan være meget mer enn enten mann eller kvinne. Videre vil jeg også i hovedsak behandle foreldreskap som følger den tradisjonelle modellen mann-kvinne, mor-far. Dette fordi det også er på en slik forståelse av foreldreskapet det aktuelle regelverket er bygget. Folketrygdloven kapittel 14 bruker gjennomgående begrepene «mor» og «far», aldri «medmor» slik som for eksempel barneloven gjør. Det mer nøytrale «forelderen» brukes kun én gang. Dette gir grunnlag for å anta at lovreguleringen bygger på en tradisjonell forståelse av både kjønn og foreldreskap, selv om den også får anvendelse for individer som ikke kjenner seg igjen i disse begrepene.

Jeg vil påpeke allerede her at regelverket etter min mening i for liten grad tar hensyn til at ikke alle relasjoner følger disse tradisjonelle linjene. Det er behov for nye regler som tar hensyn til både spekteret av kjønn og foreldreskap som ikke er sammensatt av mann og kvinne. Lovverket tar ikke tilstrekkelig høyde for hva som skal skje dersom to mødre eller to fedre får barn. Dette vil også variere mellom forskjellige situasjoner, avhengig av om en av foreldrene er barnets mor ifølge loven eller ikke, altså om det er en av foreldrene som har født barnet. Hva i tilfelle surrogati? Her er det klare hull i lovverkets ordlyd som ikke følger med den utvikling en ser i samfunnet, og som er åpnet for i kraft av mer åpen ekteskapslovgivning, nye (eller i alle fall mer allment anerkjente) familiekonstellasjoner og relasjoner. Etter denne presiseringen vil jeg for denne oppgavens del ikke befatte meg mer med denne problemstillingen.

Jeg bruker begrepene forsørger og omsørger om de to tradisjonelt kjønnete rollene foreldre har i familien; far ses som hovedforsørger, mor som hovedomsørger.³⁶ Dette henger sammen med de to tidligere nevnte hovedkomponentene i foreldreskapet: økonomisk forsørgelse og å yte omsorg for barn.³⁷ Forsørgeren tar i hovedsak ansvar for å jobbe ute i den offentlige sfære, for å skaffe midler for å dekke familiens behov. Omsørgeren har derimot sitt hovedansvar i

³⁵ Folketrygdlovens bestemmelse om engangsstønad § 14-17 første ledd bruker «kvinne» og «mann», Kvinnekonvensjonens fortale og tekst refererer gjennomgående til menn og kvinner («men» og «women»), EUs likebehandlingsdirektiv 2006/54/EF omhandler likebehandling av menn og kvinner («men» og «women» i tekstens engelske utgave, «hommes» og «femmes» i den franske utgaven).

³⁶ Inspirert av tittelen på en artikkel skrevet av Brandth og Kvande i 1991, se Brandth og Kvande (1991). Begrepet bruker de fremdeles, bl.a. i Brandth og Kvande (2013a) s. 21. Tilsvarende begrepene pengeforsørgelse og omsorgsforsørgelse brukt av Vigerust (1998) s. 28-30.

³⁷ Se det jeg har skrevet i kapittel 1.3.

det private, innenfor familien, og har i hovedsak ansvar for å vise omsorg for barnet/barna og å stå for det emosjonelle arbeidet også i relasjon til den andre forelderen. I tillegg til dette kommer som regel et hovedansvar også for husarbeid, selv om en ikke nødvendigvis trenger å se på dette som et omsorgsarbeid.

Jeg bemerker her at det er en stadig diskusjon innenfor kvinnebevegelsen om hvordan barnets beste bør ivaretas ved foreldrepengeordningens utforming. Denne oppgaven søker å se på de likestillingsrelaterte spørsmålene ved ordningen, og er derfor avgrenset til kun å gjelde relasjonen mellom de to foreldrene. Deres relasjon til barnet er i denne sammenheng diskutert der dette har en sammenheng med fordelingen av omsorgsoppgaver eller stønadsytelser mellom de to. En vurdering av hva som er til det beste for barnet, og den ofte fremtrukne spesielle relasjonen mellom mor og barn, vil kreve andre parametere for analyse enn for likestillingsspørsmål og inngående kunnskap om barns tilknytning, psykologi og utviklingsteori. Derfor har jeg valgt å avgrense mot denne delen av problemstillingen.

Videre er jeg klar over at det er en diskusjon gående om hvorvidt Norge oppfyller svangerskapsdirektivets (direktiv 92/85/EØF) krav til barselpermisjon, da norske kvinner kun er forbeholdt 13 uker og direktivet stiller krav til 14 uker. ESA har funnet at det ikke er grunn til å undersøke dette videre, men diskusjonen om Norge rettslig sett oppfyller sine EØS-forpliktelser pågår fremdeles. Jeg legger imidlertid denne problemstillingen til side og avgrenser mot den.

1.6 Oppgavens struktur

Grovt sett er oppgaven bygget opp slik at jeg etter denne innledningen vil behandle oppgavens rettskilder, metode og analytiske grep i kapittel 2. Deretter presenterer jeg det rettslige utgangspunktet for analysen i kapittel 3, som altså er en kort presentasjon av den norske foreldrepengeordningen. Så presenterer jeg det teoretiske utgangspunktet og analyseverktøyene for oppgaven i kapittel 4, som handler om likhetsteori. I kapittel 5 foretar jeg selve analysen av foreldrepengeordningen, i en kronologisk fremstilling basert på utviklingens faser. Avslutningsvis trekker jeg i kapittel 6 noen oppsummerende linjer og gjør meg noen tanker om veien videre.

2 Rettskilder og arbeidsmetode

2.1 Rettskilder og teoretisk materiale

Til grunn for analysen av foreldrepengeordningen i lys av likhetsteorier, som er oppgavens hoveddel, ligger folketrygdloven og rettskilder i tilknytning til denne. Lovens tekst slik den er i dag og lovteksten i den tidligere loven, folketrygdloven 1966 (ftrl. 1966),³⁸ har vært utgangspunktet for å si noe om rettstilstanden i hver fase. Jeg har vært opptatt av de politiske valgene og endringer som har skjedd underveis. Den store mengden forarbeider som finnes i tilknytning til regelverket på dette feltet har stått helt sentralt i denne oppgaven. Også en rekke stortingsmeldinger om likestilling og ytelser til familiene har utgjort viktige kilder i min analyse.

Fordi Lovdata ikke inneholder historiske versjoner av folketrygdloven før 1993 er lovens ordlyd før dette hentet fra Studentutgaven av Norges Lover fra 1991.

Rettspraksis har ikke vært i fokus for denne oppgaven, men i forbindelse med ESAs sak mot Norge har jeg sett på en dom fra EU-domstolen og en dom fra trygderetten. Dette vil jeg kommentere nærmere i dette kapitlets punkt 2.2.

Jeg har benyttet meg av både juridisk teori og teori i tilgrensende fagområder som har befattet seg med enten likhetsteori eller foreldrepengeordningen. Når det gjelder likhetsteori har noen sentrale kvinnerettsjurister vært til stor inspirasjon, med linjer tilbake i tid til mer generell politisk teori om frihet som konsept. Her peker særlig Sandra Fredman seg ut.

For å skape et godt grunnlag for analysen vil jeg i kapittel 4 belyse noen grunnleggende bestanddeler i teoriene om likhet og frihet. Ettersom dette er et svært omfattende fagområde, har jeg begrenset utvalgets omfang. Særlig interessant for min analyse av den norske lovregulering av foreldrepermisjon er de bidrag kvinnerettsjurister og (retts)sosiologer³⁹ har kommet med i løpet av de siste årtiene. I tillegg har jeg brukt en del av det som av forskjellige utvalg er brukt som grunnlag for de siste årenes utredninger på området.⁴⁰ Med det formål å holde denne oppgaven innenfor jussens interessefelt vil jeg i hovedsak forholde meg til den juridiske⁴¹ delen av den teoretiske diskusjonen.

³⁸ Lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

³⁹ Skillet mellom sosiologi og rettsosiologi er ikke alltid skarpt når det gjelder forskning om foreldrepengeordningen.

⁴⁰ Se for eksempel NOU 2012: 15 og NOU 2017: 6.

⁴¹ Jeg legger en bred forståelse av hva som regnes for juridisk til grunn. Rettsosiologi, rettshistorie, rettsfilosofi og rettspolitikken omfattes.

For analysen av foreldrepengeordningen har jeg brukt en hel del sosiologisk og retts sosiologisk teori. Dette både i form av bøker og artikler, i hovedsak skrevet av forskere som har likestilling og arbeidsmarkedet som kompetanseområde. Dette har jeg gjort for å få et mer helhetlig bilde av konsekvensene de ulike lovgivervalgene har hatt ute i samfunnet, og for å kunne si noe om den samfunnsmessige sammenhengen foreldrepengeordningen befinner seg i.

2.2 Særlig om EØS-rettens relevans

For å forstå det norske regelverket på dette området er det nødvendig å forstå dets kobling til norske EØS-forpliktelser. EØS-retten ligger på mange måter bak den norske reguleringen og setter grenser for den norske lovgivers handlingsrom.

De mest sentrale kildene på dette området er to EU-direktiver. Norge er som følge av EØS-avtalen⁴² forpliktet til å ha nasjonal lovgivning som er i tråd med direktivene. Det første er direktiv 2010/18/EU, som gjennomfører rammeavtalen vedrørende foreldrepermisjon av 18. juni 2009 inngått mellom BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP OG ETUC (tidligere direktiv 96/34/EF), heretter kalt foreldrepermisjonsdirektivet. Forpliktelsene i dette direktivet er søkt oppfylt gjennom den norske foreldrepengeordningen og retten til foreldrepermisjon i arbeidsmiljøloven. Det andre er direktiv 2006/54/EF om gjennomførelse av prinsipper om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i arbeidslivet, heretter kalt likebehandlingsdirektivet. Direktivet er søkt oppfylt i norsk rett ved likestillingsloven⁴³ frem til 31. desember 2017, og fra 1. januar 2018 ved likestillings- og diskrimineringsloven.

Jeg vil nå si noe kort om en sentral dom fra EU-domstolen på dette feltet. Uttalelsen tjener godt som oversiktsbilde av gjeldende rett på dette området av relevans for norske EØS-rettslige forpliktelser. EU-domstolens prejudisielle avgjørelse i sak C-222/14 (Maïstrellis) kom 16. juli 2015. Domstolen svarte på et spørsmål forelagt av en gresk domstol om hvorvidt EU-retten er til hinder for nasjonal lovgivning som gir far en avledet rett til foreldrepenge/-permisjon.

Spørsmålet for domstolen var hvorvidt de to nevnte direktivene skal tolkes slik at de er til hinder for en nasjonal lovgivning som ikke gir en tjenestemann rett til foreldrepermisjon/-penger i en situasjon der hans hustru ikke arbeider eller utøver annet erverv, unntatt dersom

⁴² Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), inntatt i lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven).

⁴³ Lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).

hustruen er ute av stand til å ta vare på et barn grunnet sykdom eller handicap. Etter en gjennomgang av relevante uttalelser og bestemmelser i direktivene, sett i lys av deres kontekst, sammenheng og formål, kom domstolen til et bekræftende svar på spørsmålet; direktivene er til hinder for slik nasjonal lovgivning. Fordi det ikke var stilt tilsvarende krav til fars yrkesaktivitet der mor vil ta ut foreldrepermisjon/-penger, innebærer en slik regulering direkte diskriminering på grunnlag av kjønn.

Aktivitetskravet i det greske tilfellet likner det aktivitetskravet folketrygdloven i dag oppstiller til mor dersom far dersom vil utta foreldrepenger av ordningens fellesdel. Flere norske teoretikere har etter dette antydnet at folketrygdlovens regler om rett til foreldrepenger som resultat av en slik direktivforståelse må endres.⁴⁴

EFTA Surveillance Authority (EØS-avtalens overvåkningsorgan, heretter ESA) åpnet sak mot Norge i oktober 2015. Det ble henvist til Maïstrellis-uttalelsen, og spørsmålet var hvorvidt norske regler om foreldrepermisjon/-penger samsvarer med direktiv 2010/18/EU om foreldrepermisjon og direktiv 2006/54 om like muligheter og likebehandling i arbeidslivet.⁴⁵

Etter to år med brev frem og tilbake mellom ESA og norske myndigheter, der Norge fremholdt at de anså norsk rett i tråd med EØS-regelverket, avga ESA i november 2017 en grunnlagt uttalelse («reasoned opinion») i tråd med artikkel 31 i ODA-avtalen⁴⁶ om ESA og EFTA-domstolen.⁴⁷ Der finner organet at den norske foreldrepengeordningen bryter med likebehandlingsdirektivet.⁴⁸ Dersom Norge ikke retter seg etter uttalelsen innen fristen, kan ESA bringe saken inn for EFTA-domstolen,⁴⁹ som kan gi en rådgivende uttalelse om fortolkningen av EØS-avtalen på dette området.⁵⁰

Mens saken for ESA har versert kom en sak om aktivitetskravet opp i trygderetten (sak TRR-2015-1542, brudd med EØS-forpliktelser var en subsidiær anførsel). Konklusjonen i denne dommen illustrerer spenningen mellom det nasjonale og det internasjonale, i tillegg til

⁴⁴ Stein Evju kommenterer i Nytt i Privatretten 3-2015 at avgjørelsen vil kreve lovendringer på grunn av Norges forpliktelser i og med EØS-avtalen, se Evju (2015) s. 3. Aslak Syse kommenterer i sin kommentar til folketrygdloven på Gyldendal Rettsdata at folketrygdlovens på dette punktet må vike for likebehandlingskravet, og at en lovendring sannsynligvis vil måtte komme, se Syse (2016b) note 1004. Disse kommentarene kom før ESAs «reasoned opinion».

⁴⁵ Brev av 28. oktober 2015 fra ESA, brev av 15. desember 2015 fra BLD, brev av 13. juli 2016 fra ESA, brev av 10. oktober 2016 fra BLD.

⁴⁶ Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol (ODA-avtalen).

⁴⁷ EFTA Surveillance Authority Reasoned Opinion, Decision No.: 193/17/COL.

⁴⁸ EFTA Surveillance Authority Reasoned Opinion, Decision No.: 193/17/COL s. 14.

⁴⁹ ODA-avtalen artikkel 31.

⁵⁰ ODA-avtalen artikkel 34.

spenningen mellom lovgivers og domstolenes rolle. Særlig interessant for denne oppgaven er domstolens forståelse av den potensielle kollisjonen mellom nasjonal lovgivning (folketrygdloven) og EØS-forpliktelser (direktivene behandlet over). Trygderetten fremhever i sin avgjørelse at «(...) det fremstår som tvilsomt om aktivitetskravet i folketrygdloven § 14-13 er forenlig med likestillingsloven/-direktivet».⁵¹ Likevel finner ikke trygderetten å kunne bortfortolke en motstrid i tråd med presumpsjonsprinsippet ettersom regelen i folketrygdloven § 14-13 er klar. Også Grunnloven⁵² § 98 vurderes i denne dommen, men heller ikke denne bestemmelsen får slå gjennom mot det trygderetten anser som et bevisst valg fra lovgiver.

Dette illustrerer at EØS-retten er høyst relevant når det gjelder foreldrepengeordningen. Norges EØS-forpliktelser setter noen skranker og rammer inn et handlingsrom for den norske lovgivers utforming av lovverket. Det er derfor viktig å ha med seg at den er en rettskilde som ligger til dels bak det norske regelverket, og til dels også over eller parallelt med dette. I min analyse av foreldrepengeordningen i lys av likhetsteorier vil ikke de EØS-rettslige problemstillingene være fokus, men trekkes inn der de tilfører helheten noe. Jeg er opptatt av de nasjonale lovgivervalgene.

2.3 Oppgavens analytiske grep

Jeg har valgt å analysere utvalgte reguleringer i folketrygdloven knyttet til foreldrepengeordningen. Oppgaven søker ikke å finne den ideelle løsningen for ordningens utforming, men å analysere hvordan endringer på regelnivå fremmer ulike likestillingsperspektiver og likhetsforståelser. For å få frem dette har jeg valgt å se på endringene over en periode, dermed er et historisk utviklingsperspektiv gjennomgående i oppgavens analysedel. Materialet jeg har arbeidet med har gjort at jeg har valgt å strukturere stoffet i ni ulike faser, der det i alle har skjedd utvikling av betydning for min analyse.

Ved å sette sammen utvalgt likhetsteori og tre dikotomier, har jeg søkt å skape en modell for å sette ord på det jeg har behandlet i denne nidelte analysen av foreldrepengeordningen. Da jeg ikke kunne finne noen allerede eksisterende modell som passet mine behov, har jeg sett meg nødt til å lage et nytt sammensatt analyseverktøy. I samarbeid med veileder har jeg derfor trukket frem de elementene jeg har hatt behov for og prøvd å sette dem sammen på en pedagogisk og egnet måte. Videre har jeg benyttet meg av tre begreper fra Brighouse og Wright⁵³ for å sette navn på resultatet av analysen for de ulike fasene.

⁵¹ TRR-2015-1542, side 14.

⁵² Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

⁵³ Presenteres i oppgavens kapittel 4.5.

Denne oppgaven vil ikke gi noen oversikt over gjeldende rett, men henvisninger og/eller fremstillinger av rettsstilstanden på nåværende eller tidligere tidspunkt vil bli gjort der dette er nødvendig for å skape et bakteppe for den analysen jeg gjør. På regelnivå vil komparasjon med andre land trekkes inn på visse punkter til illustrasjon, men en komparativ analyse er ikke denne oppgavens mål. Det vil trekkes paralleller og sammenlikninger til særlig de andre nordiske landenes foreldrepengeordninger.

3 Kort om den norske foreldrepengeordningen

I dette kapitlet presenteres noen grunntrekk i folketrygdlovens gjeldende regler om foreldrepenger, med hovedfokus på de spørsmål som melder seg om forhold som gjelder likestillingen mellom kvinner og menn. For min oppgave har jeg valgt ut elementer i reguleringen jeg mener er likestillingsrelevante og som utgjør et interessant materiale for en analyse i lys av likhetsteorier. I det følgende skal jeg redegjøre kort for noen trekk ved de fire elementene i foreldrepengeordningen som min analyse vil ta for seg; opptjeningsreglene, den samlede stønadperiodens lengde, foreldrekvotene og aktivitetskravet.

Denne gjennomgangen sikter på å skape noen knagger og et bakteppe for analysen. Jeg har valgt å presentere regelutformingen her, for så i analysen i kapittel 5 å gå kronologisk gjennom de ulike tidsperiodene der endring er skjedd, fordi jeg tror dette gjør det lettere for leseren å forstå helheten. Gjeldende rett kan da holdes opp mot den utviklingen som er skjedd, og gi kontekst for å forstå hvilken vei som er gått. Det er nødvendig med en forståelse av reglene i dag for å kunne se utviklingstrekkene og analysen av dem i et klart lys. Jeg søker å skape et rammeverk for leseren til å plassere temaet som behandles, og å forstå det gjeldende regelverkets egenart.

3.1 Generelt

Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon er regulert i folketrygdlovens kapittel 14. Formålet med ordningen er etter § 14-1

«(...) å sikre inntekt for foreldre i forbindelse med svangerskap, fødsel og adopsjon.»

Foreldrepengeordningen føyer seg dermed inn i rekken av ytelser som utgjør det såkalte sikkerhetsnettet i velferdsstaten. Dette uttrykkes også i formålsparagrafen til loven som helhet, § 1-1 første ledd

«Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet (...).»

Videre i § 1-1 annet og tredje ledd vises det til utjevning av inntekt og levekår, samt hjelp til selvhjelp for den enkelte til å forsørge og klare seg selv. Foreldrepengeordningen hører altså til i en gruppe ytelser fra staten som er ment å bistå den enkelte til trygghet og sikkerhet i alle livets faser. Ytelsen er en kompensasjon for at foreldrenes arbeidsinntekt faller bort i perioden de må ta fri fra arbeidet for å utføre omsorgsarbeid i forbindelse med familieførøkning.

Hver av foreldrene får foreldrepenger beregnet ut fra sin egen inntekt, jf. § 14-7 første ledd første punktum. Et unntak er dersom moren arbeider deltid som utgjør mindre enn 75 % av full arbeidstid etter fødselen; i slike tilfeller blir farens foreldrepenger redusert tilsvarende morens reduserte arbeidstid, jf. § 14-13 annet ledd. Det gjelder ingen tilsvarende begrensning

i utbetalingen til mor for tilfeller der far jobber deltid etter fødselen. Dersom foreldrene tar ut graderte foreldrepenger samtidig, slik at mor er deltid i arbeid og samtidig mottar gradert utbetaling i tråd med § 14-16, gir mors stillingsdel en øvre grense for fars foreldrepengeuttak, jf. § 14-13 tredje ledd. Lovteksten er her kjønns spesifikk: hele § 14-13 gjelder «farens uttak av foreldrepenger», § 14-14 gjelder «særlige regler der bare faren har opptjent rett til foreldrepenger». En ser en reduksjon av fars rett til foreldrepenger basert på mors arbeidslivstilknytning, uten en tilsvarende sammenheng mellom mors rett og fars arbeidslivstilknytning. Det finnes ingen paragraf for mor tilsvarende § 14-13 og § 14-14 med regler om mors uttak av foreldrepenger avhengig av fars situasjon.

Om en har inntekt som overstiger seks ganger folketrygdens grunnbeløp (heretter grunnbeløpet eller G), utbetales det ikke foreldrepenger for den delen som overstiger dette, jf. § 14-7 første ledd tredje punktum.⁵⁴

Dersom en ikke har rett til foreldrepenger, er det andre ytelser som kan være aktuelle, for eksempel engangsstønad. Denne reguleres i § 14-17, og vil ikke behandles i denne oppgaven.

3.2 Opptjening

Opptjening av rett til foreldrepenger reguleres i § 14-6. Første ledd første punktum lyder:

«Rett til foreldrepenger opptjenes gjennom yrkesaktivitet. Både moren og faren kan opptjene rett til foreldrepenger ved å være yrkesaktiv med pensjonsgivende inntekt (§ 3-15) i minst seks av de siste ti månedene før vedkommendes uttak av foreldrepenger tar til, se §§ 14-10 første og annet ledd og § 14-14 annet ledd.»

En kan også opptjene rett til foreldrepenger ved å oppfylle et av alternativene i § 14-6 tredje og fjerde ledd som er likestilt med yrkesaktivitet. Det kan være fordi en har mottatt dagpenger under arbeidsløshet, arbeidsavklaringspenger, foreldrepenger eller svangerskapspenger, støtte ved barns sykdom, lønn under permisjon grunnet videre- eller etterutdanning, ventelønn eller vartpenger, etterlønn fra arbeidsgiver, eller avtjening av militærtjeneste.

Opptjening inneholder et kvalifiserende element ved at inntekten må overstige et minimumsnivå av pensjonsgivende inntekt, som i dag er på en halv ganger grunnbeløpet, jf. § 14-6 annet ledd. Det er en forskjell i reglene for foreldrene som følge av at opptjening må være oppfylt på det tidspunktet «vedkommendes uttak av foreldrepenger tar til». Fordi mor er

⁵⁴ En del arbeidstakere har avtaleregulert at arbeidsgiver dekker mellomlegget mellom trygdens ytelse og faktisk lønn, men dette faller utenfor denne oppgaven.

pålagt å begynne sitt foreldrepengeuttak tre uker før fødselen, jf. § 14-10 første ledd, må hun senest oppfylle kravene på dette tidspunktet. Far kan derimot fortsette å arbeide for å oppfylle kravene helt frem til hans stønadsperiode, som er fleksibel på en helt annen måte enn mors periode, tar til.⁵⁵

Dersom bare én av foreldrene har opptjent rett til foreldrepenger, vil utfallet avhenge av om det er mor eller far som ikke har opptjening. Om det er mor som har opptjent rett har hun rett til hele perioden altså 46 uker etter fødsel pluss tre uker før fødsel, totalt 49 forutsatt at fødsel ikke skjer før termin. For det tilfelle at det bare er far som har opptjent rett, reguleres dette i § 14-14. Faren kan totalt ta ut 40 uker med foreldrepenger i et slikt tilfelle, ettersom det må gjøres fratrekk fra de ukene før og etter fødsel som er forbeholdt moren av helsemessige årsaker, jf. § 14-14 jf. § 14-9 femte ledd. Om far skal kunne benytte sin rett til hele perioden på denne måten, stilles et aktivitetskrav til mor i samme tidsrom, slik at de ikke begge kan være hjemme samtidig, jf. § 14-14 første og annet ledd jf. § 14-13.⁵⁶ Aktivitetskravet er det samme som gjelder dersom far vil ta ut mer enn sin kvote, og behandles sammen med det generelle om aktivitetskravet under. Det gjelder ikke noe tilsvarende aktivitetskrav dersom bare mor har opptjent rett til foreldrepenger.

For å ha rett til foreldrepenger er et grunnvilkår at en må være medlem i den norske folketrygden, jf. § 14-2. Medlemskap reguleres i lovens annet kapittel. Medlemskapsspørsmålet reises sjelden ettersom et av grunnvilkårene for opptjening er yrkesaktivitet, og alle arbeidstakere i Norge er pliktig medlem, jf. § 2-2 første ledd, gitt at de har arbeidstillatelse, jf. annet ledd. De formene i § 14-6 tredje og fjerde ledd som er likestilt med yrkesaktivitet skaper heller ikke problemer i utgangspunktet. Tredje ledd omfatter andre ytelser fra folketrygden, hvilket forutsetter medlemskap, og fjerde ledd gjelder ytelser fra arbeidsgiver eller avtjent militærtjeneste.

3.3 Den samlede stønadsperiodens lengde

Stønadsperiodens totale lengde følger av bestemmelsen i § 14-9, første ledd. Med full sats er perioden 49 uker, med redusert sats 59 uker.

⁵⁵ En endring som innebar både felles opptjenings- og beregningstidspunkt for mødre og fedre ble foreslått i Prop. 184 L (2012-2013), se proposisjonens pkt. 5 og 6, men trukket igjen ved Meld. St. 16 (2013-2014) etter regjeringsskiftet. Etter dette er ikke en slik likestillende forenkling blitt fremmet igjen.

⁵⁶ Ordlyden i begynnelsen av § 14-13 første ledd lyder «Faren kan ta ut foreldrepenger bare dersom moren etter fødselen eller omsorgsovertakelsen (...)», etterfulgt av forskjellige alternativer som gjennomgås under i kapittel 3.5.

3.4 Foreldrekvoter⁵⁷

Uttak av mødre- og fedrekvotene (foreldrekvotene) behandles i § 14-12, men det som står i denne paragrafen må sees i sammenheng med § 14-9 femte ledd for at en skal få et helhetlig bilde av hva som gjelder for kvotene. § 14-9 femte ledd lyder:

«Stønadsperioden kan deles mellom foreldrene når begge fyller vilkårene for rett til foreldrepenger etter § 14-6. Unntatt fra deling er de siste 15 stønadsdagene (3 ukene) før og de første 30 stønadsdagene (6 ukene) etter fødselen, som er den delen av stønadsperioden som er forbeholdt moren ved fødsel. Unntatt fra deling er også 10 uker som er forbeholdt faren (fedrekvoten) og 10 uker som er forbeholdt moren (mødrekvoten), se § 14-12. De første 6 ukene etter fødsel som er forbeholdt moren, inngår i mødrekvoten. Mødrekvoten kan ikke tas ut før fødsel.»

Forutsatt at begge foreldrene har opptjent rett til foreldrepenger er en del av stønadsdagene forbeholdt henholdsvis mor og far, og de resterende kan deles mellom dem slik de selv ønsker. Dersom begge foreldrene har opptjent rett til foreldrepenger må de dele perioden mellom seg. Disse øremerkede stønadsdagene kalles mødre- og fedrekvoten. Den resterende perioden kalles gjerne fellesdelen, fellesperioden eller valgfri periode. Jeg vil i denne oppgaven bruke fellesdelen og fellesperioden som betegnelse på dette tiden.

Når en tar ut sine forbeholdte stønadsdager er opp til den enkelte, med unntak av de seks første ukene etter fødsel som er forbeholdt mor. Disse seks ukene inngår i mors kvote, og etter dette har hun fire uker igjen av sin periode. Videre trenger en ikke nødvendigvis ta ut sin kvote i et sammenhengende uttak, eller i sin helhet. Sistnevnte kalles gradert uttak. Redusert sats innebærer et gradert uttak, der foreldrepengene utbetales med 80 % av beregningsgrunnlaget over en lengre periode enn dersom det utbetales 100 %. Det vil i resten av denne oppgaven tas utgangspunkt i kvoter og perioder basert på 100 % lønn, altså ikke gradert uttak, dersom det ikke er spesifisert at det gjelder gradert uttak eller redusert sats.

Fra 1. juli 2014 er de respektive kvotene på 10 uker, og fellesdelen 26 uker med full sats, 36 med redusert sats. I tillegg kommer de tre ukene før termin mor er pålagt å ta ut

⁵⁷ Jeg avgrensner i utgangspunktet mot diskusjon om fleksibilitet i uttaket av fedrekvoten. Hvordan fedrekvoten skal utformes handler ikke bare om varighet og lengde, men også om muligheter for utsatt og gradert uttak, og fleksibilitet i forbindelse med uttak. Denne oppgavens hovedfokus er fedrekvotens lengde. Grunnen til dette er at uttak har mer med effekten og praktiseringen av ordningen enn med reglens utforming å gjøre. Likevel vil jeg komme inn på problemstillinger i forbindelse med former for uttak der det er nødvendig for sammenhengen, og i tillegg vil jeg i avhandlingens siste del, i kapittel 6.2, komme tilbake til diskusjonen om hvordan fedrekvoten skal kunne tas ut.

foreldrepenger av medisinske hensyn, både til seg selv og til fosteret, regulert i § 14-9 femte ledd annet punktum.

I tre situasjoner vil far ikke ha rett til sin kvote: den første er der far ikke har opptjent rett til foreldrepenger jf. § 14-6, den andre er der mor ikke har opptjent rett og samtidig ikke oppfyller aktivitetskravet eller unntakene fra dette jf. § 14-14 jf. § 14-13, og til sist der mor alene har omsorgen for barnet, jf. § 14-15.

Spesielt for fedrekvoten er at den kan tas ut samtidig som fars ferieavvikling, slik at far samtidig mottar både foreldrepenger og feriepenger. Fedrekvoten kan også tas ut slik at den delvis overlapper med en periode der mor tar ut ferie. En ser at fedre oftere enn mødre tar ut sin permisjon i tilknytning til sommerferien, uavhengig av når på året barnet er født.⁵⁸ En kan anta at det i sommer- og høytidsperioder oftere vil være naturlig at familien er sammen under fars uttak. Dette er sannsynligvis fordi mor kan ha ferie samtidig som far tar ut fedrekvoten, og dette er en løsning en ser at mange bruker i praksis.⁵⁹

3.5 Aktivitetskrav

Dersom far vil ta ut noe av fellesdelen, altså mer enn fedrekvoten, er det et krav om aktivitet fra mor; begge kan ikke være hjemme samtidig ved uttak av fellesdelen. Det er dette som ofte refereres til som det ulike aktivitetskravet, og dette reguleres i § 14-13. Mor må i disse tilfellene oppfylle ett av følgende vilkår i bestemmelsens første ledd: gå ut i arbeid, ta utdanning på heltid,⁶⁰ kombinere arbeid og utdanning slik at de totalt utgjør heltid, være helt avhengig av hjelp til å ta seg av barnet (på grunn av skade eller sykdom), være innlagt i helseinstitusjon, delta i introduksjonsprogram på heltid, eller delta i kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven på heltid. Aktivitetskravet må som nevnt også oppfylles fra mor dersom far vil ta ut foreldrepenger og mor ikke har opptjent rett til foreldrepenger, jf. § 14-14.

Det stilles ikke noe tilsvarende aktivitetskrav til far dersom mor vil ta ut foreldrepenger i fellesdelen. For uttak av foreldrepenger i fellesperioden er fars rett avledet av mors rett, fordi hans rett i denne perioden er betinget av at mor er i aktivitet. Dette får uttrykk både ved at hans rett faller bort dersom hun ikke oppfyller kravene, og ved at dersom hennes aktivitet

⁵⁸ Fougner (2012) s. 76.

⁵⁹ Se det jeg skriver om ulike former for uttak av fedrekvoten i kapittel 5.2.1.2.

⁶⁰ Det nevnes her, uten at jeg går inn i det noe nærmere, at det er fullt mulig å ta utdanning på heltid og likevel befinne seg store deler av tiden i hjemmet, ettersom mange studier er svært fleksible og har lite obligatorisk oppmøte for å fullføre. Videre kan en melde seg som student og siden melde seg av eksamen uten videre konsekvenser. Dette kommenteres blant annet i NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem* pkt. 7.3.3 ved drøfting av fars rett til fødselspenger når mor går ut i utdanning. Jeg går ikke nærmere inn i dette, og avgrenser her.

foregår på deltid beskjæres hans rett til foreldrepenger tilsvarende, jf. § 14-13 annet og tredje ledd.

Begge foreldrene kan være hjemme i det tidsrommet far tar ut fedrekvoten, da det ikke er noe krav til mors aktivitet i denne perioden, jf. § 14-13 sjette ledd. Begge kan også være hjemme i det tidsrommet mor tar ut mødrekvoten, selv om dette er ikke regulert i noen lovbestemmelse. Far kan ha rett til to ukers omsorgspermisjon i forbindelse med fødsel for å bistå moren, i tråd med arbeidsmiljøloven § 12-3.

Aktivitetskravet er altså et krav om tilknytning til arbeidslivet som får utslag i flere regler, i tråd med det som er sagt om arbeidslinja i kapittel 1.2. En kan særlig merke seg at kravet til mors tilknytning til arbeidslivet kan hindre også fars uttak, ikke bare hennes eget. På den måten kan en si at det er et særlig fokus på mors arbeidslivstilknytning, og at både beregningen av ytelsen, aktivitetskravet og opptjeningskravet som er særskilt rettet mot mor er et uttrykk for dette.

4 Likhetsteori

Det er uttalt i NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*:

«Det synes å være tverrpolitisk enighet om et mål om kjønnslikestilling i betydningen gode og like muligheter til samfunnsdeltagelse for alle uavhengig av kjønn. Hvordan et slikt allment mål nærmere fortolkes og konkretiseres, varierer partiene imellom.»⁶¹

Langs samme linjer skriver likestillingsforskerne Sigtona Halrynjo og Mari Teigen i *Ulik likestilling i arbeidslivet*:

«Likestilling er i dag et politisk mål det er bred enighet om. Det gjelder i Norge og Norden, men også i Europa for øvrig og i store deler av resten av verden. Men det er samtidig et kjennetegn ved likestillingsbegrepet at det ofte gis ulik betydning, at det strekkes, tøyes og tilpasses de formål som kan tjene ulike aktører i ulike sammenhenger (jf. Lombardo, Meier og Verloo 2009).»⁶²

«Alle» er for likestilling som kulturell verdi, men hva en legger i begrepet og hva som er egnede og nødvendige virkemidler for å oppnå målet er fremdeles i stor grad et politisk valg og et verdivalg.

Teoretikere innen mange forskjellige fagområder har i lang tid vært opptatt av de forskjellige mulige måtene en kan forstå likhetsbegrepet på. Som presentert i første kapittel, vil jeg i kapittel 5 analysere utviklingen i lovreguleringen i lys av likhetsteoriene og de spenningene som er mellom de forskjellige forståelsene av hva som fremmer likestilling. Foreldrepermisjon og foreldrepenger er stadig aktuelle temaer i norsk politikk, og forskjellige likhetsforståelser er egnet til å fremme forskjellige politiske mål innenfor foreldrepengeperiodens rammer. Analysen vil fokusere på hva som prioriteres i ulike faser, og se disse valgene opp mot utvalgte likhetsteorier.

Tematikken for oppgaven har fremstått stadig mer kompleks etter hvert som jeg har jobbet med den. For å imøtegå denne kompleksiteten har jeg satt sammen deler fra flere forskjellige teorier og begreper. I dette kapitlet søker jeg å fremstille de forskjellige delene som til sammen utgjør min analysemodell. Denne teoretiske fremstillingen omhandler de verktøyene jeg har benyttet meg av i den analysen jeg har foretatt i kapittel 5.

⁶¹ NOU 2012: 15 pkt. 2.3.1 underoverskrift *Kapittel 4 Idégrunnlaget for likestilling*.

⁶² Halrynjo og Teigen (2016) s. 15.

4.1 Likhet – et flertydig begrep

I dette underkapitlet vil jeg introdusere noen grunnleggende trekk og utfordringer ved likhetsbegrepet, samt presentere de to hovedformene for likhet, formell og substansiell likhet.

Likestillings- og diskrimineringsloven har som et av sine overordnede formål å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av kjønn.⁶³ Begrepet likhet, som ligger til grunn for likestilling, har verken et entydig eller et klart definert innhold, i tråd med sitatene fra NOU 2012: 15 og Halrynjo og Teigen over. Det finnes flere forståelser av begrepet likhet, og valget mellom disse er, som jussprofessor Sandra Fredman skriver, ikke et logisk valg, men et verdivalg og et politisk valg.⁶⁴ Avhengig av disse valgene, kan begrepet likhet brukes til å fremme forskjellige ideologier og mål. På denne måten er likhet en fleksibel størrelse som vil kunne endres over tid og avhengig av hvilken kontekst eller sammenheng det befinner seg i.

Når en ser på lovgivning som har økt likestilling mellom kjønnene og en styrking av kvinners stilling på arbeidsmarkedet som formål, hvilket foreldrepengeordningen har, står likhetsforståelsen sentralt. Utviklingen av reglene om foreldrepenger kan sees i lys av spenninger mellom forskjellige forståelser av likhet, og stadige valg mellom hvilke former for likhet som prioriteres politisk.

Alle likhetsforståelsene jeg presenterer her har preg av å være endringsperspektiver, med fokus på hvordan en kan oppnå likhet på områder der likhet ikke er realiteten i dag. Dette reiser en hel rekke spørsmål angående hva målet, likheten, skal innebære. For eksempel, hva er likestilling? Dette er et mål det er uttrykt en klar politisk vilje om å oppnå, men hvordan ser egentlig et likestilt samfunn ut? Her er det nyttig å se til sammenhengen mellom likhet og frihet, to begreper som både har tette bånd og også kan stå i et spenningsforhold til hverandre, hvilket jeg vil behandle i kapittel 4.2. Hva må være oppnådd for at en skal kunne si at likestilling mellom menn og kvinner er oppnådd? Hva skal være målet med den såkalte kvinnefrigjøringen, og i forlengelse av dette, hva er en fri og/eller likestilt kvinne? Og hva er en fri og likestilt mann? Kan foreldrepengeordningen forstås som et virkemiddel på veien mot likestilling og frie individer? At likhetsteoriene har et slikt endringsperspektiv og at de dermed reiser en hel rekke spørsmål om definisjoner og hva som skal prioriteres gjør dem særlig egnet som teoretisk rammeverk for min analyse.

⁶³ Likestillings- og diskrimineringsloven § 1.

⁶⁴ Fredman (2002) s. 2.

En utfordring ved likestilling er at likhet ikke innebærer en garanti for rettighetsøkning. Logisk sett kan likhet like gjerne innebære en fratakelse av rettigheter fra den ene gruppen for å stille den like dårlig med den gruppen som påpekte/påberopte seg forskjellsbehandlingen. Dette kalles ofte problematikken med «level up vs. level down». Et eksempel kan være der en arbeidsgiver har en ordning med rabatt på arbeidsklær hos en herreforretning for de mannlige ansatte, og for å oppnå likhet for de kvinnelige ansatte tas tilbudet om rabatt bort i sin helhet. Et kjent eksempel fra virkeligheten er en sak fra USA på 70-tallet, der en by som fikk pålegg om å åpne svømmebasseng forbeholdt hvite også for den fargede befolkningen, svarte med å legge ned og stenge alle byens svømmebasseng.⁶⁵ Ettersom ingen kunne benytte seg av svømmebasseng, ble det argumentert for at forskjellsbehandlingen var avskaffet.⁶⁶

For foreldrepermisjon er «level up vs. level down»-problematikken spesielt viktig. Som Fredman skriver, er det vesentlig å utvide menns rettigheter til foreldrepermisjon, ikke innskrenke kvinners, for å oppnå en større grad av likestilling i både familien og arbeidslivet.⁶⁷ Likhet og frihet er ikke et nullsumsspill, som filosof og etiker Isaiah Berlin skrev i 1969;⁶⁸ en utvidelse av fars rettigheter må ikke nødvendigvis utformes slik at den går på bekostning av mors. Fredman argumenterer for at

«The ultimate goal would be for a substantive approach to equality, permitting fathers to level up their rights by comparison with existing substantive rights of the mothers of their children.»⁶⁹

Som ultimate mål flest, fremstår dette som et ønsketilfelle i en ideell verden. Men essensen i det, at likhet innebærer en risiko for rettighetstap samlet sett, er viktig å ha med seg videre i likhetsteoriene.

Målet med **formell likhet** kan kort oppsummert sies å være at like tilfeller skal behandles likt. Fokuset er på utforming av det formelle, i denne sammenheng lover. Lovtekster skal utformes nøytralt, uten å forskjellsbehandle mellom tilfeller som fordi de er like skal behandles likt.

Det en slår ned på er forskjellsbehandling som faktisk uttrykkes klart, for eksempel en lov som sier at bare de med formue skal ha stemmerett, eller at en folkegruppe ikke kan eie land. Formell likhet kan gjerne sammenliknes med forbudet mot direkte diskriminering i EU-retten;

⁶⁵ *Palmer v. Thompson* (1971).

⁶⁶ Fredman (2002) s. 8.

⁶⁷ Fredman (2014) s. 450.

⁶⁸ Berlin (2002) s. 172.

⁶⁹ Fredman (2014) s. 450.

forskjellsbehandling må være åpenlys eller uttrykkelig formulert for at det skal telle som diskriminering. Så lenge alle behandles likt på papiret er formell likhet oppnådd.

Den formelle likheten vil i likestillingssammenheng ofte sikres ved at en gjør en lov kjønnsnøytral på den måten at den gjelder for begge kjønn eller ikke nevner kjønn. En refererer heller til borgeren eller arbeidstakeren, eller tolker inn også kvinner der det står «han» i loven.

Men når er to individer eller situasjoner så like at de skal behandles likt? Når er de forskjellene som (nesten) alltid vil være til stede tilstrekkelige til å unnskyldes en legitim forskjellsbehandling? Hvordan skal en lage retningslinjer for dette, og hvem skal utforme dem? Historien har vist store variasjoner i forståelsen av hvilke tilfeller som er tilstrekkelig like til å skulle behandles likt. Som eksempel kan en se på de første menneskerettighetserklæringene, som ga rettigheter utelukkende til menn av en viss klasse eller med en viss formue. På den tiden var det kun disse individene som ble ansett å være tilstrekkelig like til å fortjene like rettigheter. Den samme utfordringen så en da disse rettighetene skulle utvides. Først utvidet en stemmeretten til også å gjelde andre grupper menn, grupper som ble ansett å tilgrense og dermed i stor grad være like de gruppene som allerede hadde stemmerett. Det var en kamp å få gjennom at også kvinner var like, slik at også gruppen kvinner burde tilkjennes stemmerett.

En kritikk mot formell likhet som tilnærming til likestilling er at den ikke gjør noen ting med eller for å ta høyde for de underliggende ulikheter knyttet til kjønn, funksjonsutfordring, seksuell legning, religion osv. Et forbud mot å stjele brød fra bakeren rammer hardere for den som ikke har råd til å kjøpe brødet, enn den som har penger i banken. En kjønnsnøytral lov som åpner for avskjedigelse på grunn av mye fravær relatert til omsorgsoppgaver i familien vil ramme kvinner hardere enn menn. Dette er fordi det som regel er kvinner som er hovedomsørger. Dermed er ikke en formell likhetsforståelse en særlig potent likhetsforståelse dersom en har som mål å oppnå reell likestilling mellom kjønnene. En kan gjøre rettighetene til foreldrepenger tilgjengelige for begge kjønn på formelt likt grunnlag, for eksempel ved at fellesdelen kan tas ut av begge foreldre, slik det er i dag. Likevel ser en i praksis at en slik formell likhet ikke nødvendigvis vil ha slagkraften til at fedre tar ut foreldrepenger i samme utstrekning som mødre, særlig ikke så lenge det er andre samvirkende regler som ikke engang behandler foreldrene likt formelt sett.

Substansiell likhet kalles også reell likhet. Dette er den forståelsen som ligger til grunn for det meste av kvinnerettsjuristers forslag for å bevege oss fra formell likhet (med de begrensninger som ligger i denne) og videre mot reell likestilling i Europa i dag. For å fortsette parallellene til EU-retten, kan denne forståelsen sammenliknes med indirekte

diskriminering; det avgjørende er om noe får konsekvenser eller følger som forskjellsbehandler i realiteten. Ettersom dette handler om menneskerettigheter, vil den substansielle likhetsforståelsen rekke lenger enn EU-retten på den måten at det ikke er nødvendig at et individ faktisk har blitt forskjellsbehandlet uten grunn og derfor blitt diskriminert. Den substansielle likhetsforståelsen åpner også for strukturelle betraktninger.

Det finnes tre hovedretninger innen substansiell likhet: mulighetslikhet, resultatlikhet og transformativ likhet. Disse har forskjellige måter å forstå hva som er likhet på, og vil redegjøres for i kapittel 4.3.

4.2 Forholdet mellom likhet og frihet

Frihetsforståelse spiller en rolle for likhetsteorien, fordi likhet og frihet ofte sees i sammenheng. Et av målene med likestilling mellom kjønnene er at både kvinner og menn skal ha større handlingsrom til å ta frie valg uavhengig av hva som er forventet av dem, eller oppleves som forventet, på bakgrunn av deres kjønn. På denne måten henger de to størrelsene frihet og likhet sammen, også i likestillingssammenheng.

Frihet og likhet er to størrelser som i teorier om det ideelle samfunnet er forutsatt å kunne eksistere side om side uten problemer.⁷⁰ Folket skal få mer frihet, samtidig som de også skal være likeverdige og sammen bygge et samfunn basert på likhet og frihet. Samtidig ser en ofte likhet og frihet som motsetninger; to konsepter som begrenser hverandre. At det foretas en avbalansering mellom de to er ofte antatt nødvendig for å kunne oppnå et visst nivå av frihet og likhet både for individet og for samfunnet som sådan. Dette kommer tydeligere til syne når en ser nærmere på hva frihet er og hvordan den kan forstås. Derfor vil jeg kort redegjøre for de to dominerende forståelsene av frihet.

Negativ frihet forstås som frihet fra inngripen eller innblanding fra andre mennesker, direkte eller indirekte, i et menneskes aktivitet og væren. Med andre ord kan det kalles en frihet fra begrensninger, en frihet fra noe. Denne friheten kan ikke gjelde fullt ut, da ett individs fulle frihet lett vil gå på bekostning av et annet individs fulle frihet, og en lett ville havnet i et samfunn der den sterkestes rett ville være det som får gjennomslag. Her kolliderer frihet og likhet, og grenser må settes for individenes begrensingsfrie frihet.

Positiv frihet er frihet for det enkelte individ til å bestemme over sitt eget liv og til å ta egne valg. Positiv frihet er en frihet til noe, i motsetning til den negative friheten fra noe. Frihet til å

⁷⁰ For eksempel John Stuart Mill, se Berlin (2002) s. 174 fotnote 1, og Marx og Hegel, se Berlin (2002) s. 189.

være subjekt, ikke objekt i eget liv, å være sin egen herre. Denne frihetsforståelsen er tilsynelatende mindre på kollisjonskurs med likhet, men er ifølge Berlin så fleksibel og tøyelig at den lett blir gjenstand for manipulasjon.⁷¹ For hva er å være fri til å være seg selv som menneske, å styre over sitt eget liv? Også her må det finnes rammer, og for at en skal kunne utøve sin frihet må visse grunnleggende rettigheter være ivaretatt. Et eksempel på en slik ramme eller begrensning er likhet.

4.3 Tre analytiske likhetsbegreper

4.3.1 Mulighetslikhet

Mulighetslikhet går ut på at alle mennesker skal gis de samme mulighetene eller likest mulig muligheter på tross av forskjellene som allerede er i mellom dem. Fokuset er her på å avskaffe barrierer i samfunnet som er til hinder for adgang til disse mulighetene for aktuelle grupper.

Vibeke Blaker Strand påpeker i sin doktoravhandling at denne tilnærmingen kritiseres for å ha en for enkel forståelse av virkeligheten.⁷² Selv om barrierer avskaffes, vil ikke alle nødvendigvis oppleve frihet og likhet på grunn av eksisterende og tidligere strukturer og posisjoner. Fredman legger til at selv om en mulighet virker å være tilgjengelig på et mer nøytralt grunnlag enn før, er ikke dette noen garanti for at flere grupper vil kunne gripe muligheten.⁷³ Et særlig hinder for dette er kvalifikasjoner som vilkår for noe, for eksempel relevant arbeidserfaring ved søknad om jobb, som grupper kan mangle som følge av tidligere forskjellsbehandling. Ikke alle har hatt like muligheter til å oppnå disse kvalifikasjonene tidligere, og dermed vil en tidligere ulikhet i tilgang på muligheter forplante seg også etter at det på overflaten virker som om like muligheter er oppnådd.

I kvinnerettslig sammenheng har mulighetslikheten en særlig utfordring, hvilket blant annet ble kommentert av Farganis allerede i 1977.⁷⁴ Fokuset er å fjerne hindringer for kvinner til å være «den hun er»; et veldig individualistisk fokus som ser på menns muligheter som målet for kvinners frigjøring. Altså er frihet for kvinner i denne likhetsforståelsen ofte forstått å være frihet og mulighet til å være alt det en mann kan være. Dette har sammenheng med at mannlig kodete roller og interesser i det patriarkalske samfunnet er ansett for mer verdt enn det kvinnelig kodete.⁷⁵ En kunne tenke seg at mulighetslikheten også ble forstått slik at frihet

⁷¹ Berlin (2002) s. 181.

⁷² Blaker Strand (2012) s. 118-119.

⁷³ Fredman (2002) s. 15.

⁷⁴ Farganis (1977) s. 65-66, 72.

⁷⁵ En mer grundig redegjørelse for patriarkatet faller utenfor oppgavens omfang. For videre lesning om dette se for eksempel Fredman (1997), særlig kapittel 1, med videre henvisninger.

for mannen også skulle gå andre veien, det vil si at mannen fikk frihet og mulighet til å være alt det en kvinne tradisjonelt sett kan være. Men ettersom denne likhetsforståelsen og de to kjønnene befinner seg i dette hierarkiske systemet, patriarkatet, vil en mobilitet denne veien kunne være mindre attraktiv for mannen enn mobiliteten for kvinnen mot det mannlige kodede.

Videre kan en tenke at denne individualistiske tankegangen ikke bare begrenses av mannens frihet og muligheter som sammenligningsgrunnlag og mål. Den begrenses også av dens tilhørighet i et liberalistisk verdensbilde, der fokuset stadig rettes mot det individuelle og lett mister det strukturelle av syne. Utfordringene knyttet til likestilling mellom kjønnene er i stor grad et strukturelt problem. Som Fredman skriver for jussens vedkommende: «Legal systems throughout the centuries have treated women as subordinate to men».⁷⁶

En idé om at individene ved å få muligheten til det vil kunne fristille seg fullstendig fra en struktur er vanskelig å se for seg så lenge rester av strukturen eller andre strukturer fortsatt vil spille inn. Selv om kvinner og menn gis like muligheter på individnivå til for eksempel å søke på en forskerstilling, ser en at det fremdeles er usynlige barrierer som fører til at flere menn enn kvinner innehar disse stillingene.⁷⁷ Og selv om menn og kvinner gis muligheten til å ta ut like mye av fellesdelen av foreldrepengene, ser en at strukturer i samfunnet, i tillegg til kjønnsspesifikke regler i den strukturen loven utgjør eller er en del av, fører til at bare 21 % av fedrene tar ut mer enn fedrekvoten.⁷⁸ Dette illustrerer behovet for en transformativ tilnærming til likhet, som jeg vil behandle i kapittel 4.3.3 under, der en ser både individ og struktur.

4.3.2 Resultatlikhet

Fokuset for resultatlikhet er en mer rettferdig distribusjon av goder i praksis. Denne tilnærmingen åpner for tiltak som kan adressere og (gjen)opprette likhet etter tidligere diskriminering, for eksempel ved kvotering. Kvotering har vært brukt som virkemiddel på flere områder i norsk likestillingspolitikk, og fedrekvoten er et eksempel på dette.

Blaker Strand påpeker at tilnærmingen kritiseres for å fokusere mer på gruppen enn på enkeltindividet, noe som sett i sammenheng med det at en baserer seg for mye på statistikk gjør at en ikke vil kunne få med i hvilken grad individet føler seg fri til å ta sine egne valg.⁷⁹ Det kan virke som resultatlikheten lett glemmer individene i sin jakt på å endre strukturen.

⁷⁶ Fredman (1997) s. 1.

⁷⁷ Vabø, Tømte og Gunnes (2016) s. 228-229.

⁷⁸ Schou (2017) s. 91.

⁷⁹ Blaker Strand (2012) s. 119.

Fredman kritiserer den for ikke egentlig å fokusere på substansiell likhet, men i stedet omgjøre likhet til proporsjonalitet, balanse eller rettferdighet i sin jakt på resultater.⁸⁰ Det er heller ingen garanti for at strukturen endres selv om en ser en utjevning på gruppenivå som følge av korrigerende tiltak som kvotering.

Et eksempel på at resultater av kvotering ikke nødvendigvis endrer de underliggende strukturene ser en i toppledelsene i norsk næringsliv.⁸¹ En kunne ha sett for seg at reglene om kvotering av 40 % kvinner til styreposisjoner som trådte i kraft 1. januar 2006 for allmennaksjeselskaper⁸² ville ha en overføringseffekt. Overføringseffekten kunne ha ført til bedre kjønnsbalanse i toppledergruppene i de berørte selskapene, eller til flere kvinner i styret der det ikke er lovkrav om kvinneandel. For det første tilfellet ser en at det fortsatt, over ti år etter innføring av kvotering, er kjønnsubalanse i toppledergruppene, med 80 % menn. For det andre tilfellet, en smitteeffekt til styret i selskaper uten lovkrav, ser en at i de 86 selskapene i undersøkelsen som hadde lovkrav om kvinneandel, var det 39 % kvinner. I de 114 som ikke hadde lovkrav var andelen 19 %. Dette er illustrerende for det faktum at kvotering ikke nødvendigvis gjør noe med strukturen den søker å motvirke eller endre. Kvoteringen kan påvirke resultatet for akkurat det området lovreguleringen gjelder, men strukturen fortsetter å virke som før på de områdene der den ikke påvirkes ved lovregulert kvotering.

Det er interessant å trekke linjen mellom kvotering av kvinner inn i styrevernet som foregår i samme tidsperiode som en kvoterer mannen inn i familierommet. Det gjelder særlig i forbindelse med det som er sagt over om mannlig kodet og kvinnelig kodet samfunnsområder og mulighetslikhet. Det er lett å trekke den slutningen at resultatlikhet i form av kvotering for kvinner innebærer en større frihet, mens en begrenser friheten selskapene/aksjonærene (som domineres av menn og derfor oppfattes som mannlig domene) har til selv å velge sitt styre. Å kvotere far inn i familien og hjemmet, blir det på samme måte oppfattet som en utvidelse av hans frihet? Ser en på det som en likere distribusjon av et gode? Og ser en det samtidig som en begrensning av mors frihet til å velge, slik som for selskapene? Eller ser en heller det likestillingsfremmende i kvoten, og det at den øker mors frihet på lang sikt?

Dette har koblinger til hvordan en ser på likestillingen mellom kjønnene som prosjekt. Innebærer likestilling en økt frihet for kvinner på bekostning av menns frihet, eller ser en på endring av strukturene som en reise mot større frihet og handlingsrom for begge kjønn til å ta

⁸⁰ Fredman (2002) s. 12-13.

⁸¹ Tallene i dette avsnittet bygger på COREs topplederbarometer 200 av februar 2017, som kartlegger kjønnsbalansen i de 200 største selskapene i Norge.

⁸² Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper § 6-11 a.

frie valg uavhengig av sosiale normer og forventninger? Her spiller det også en rolle at dersom en ser kvotene gjennom patriarkalske «briller» der verdien av tilgang på et samfunnsområde er avhengig av om de er kvinnelig eller mannlig kodede, vil kvinners tilgang til mannlig kodede samfunnsområder, som styret i et selskap, være mer verdt enn menns tilgang til de kvinnelig kodede samfunnsområdene, som familien. En reell likhet vil fordre at en klarer å ta av seg disse patriarkalske brillene, og en slik ikke-kjønnert samfunnsforståelse ligger ikke nødvendigvis i resultatlikhet som tilnærming til likestilling. Resultatlikhet vil tvert imot operere innenfor det hierarkiet og verdisystemet som allerede eksisterer og søke å kvotere kvinner inn på mannsdominerte områder av presumptiv høyere verdi.

4.3.3 Transformativ likhet

Konseptet om den substansielle friheten blir for endimensjonalt og lite helhetlig dersom det kun skal festes til en enkelt forståelse. Derfor har flere teoretikere, blant annet professor Sandra Fredman, utviklet et mer sammensatt og multidimensjonelt konsept.⁸³ Fredmans modell inneholder fire dimensjoner: redistribusjon, anerkjennelse, deltakelse og samfunnsendring. Disse fire dimensjonene tegner et bilde av en mer helhetlig og mangefasettert likhetsforståelse, for å bøte på manglene ved modellene beskrevet over. En kan se det som at den transformative likheten tar opp i seg både aspekter ved mulighetslikhet og resultatlikhet, samt mekanismer for å bøte på det problematiske ved disse.

Den transformative likhetsforståelsen legger stor vekt på en anerkjennelse av at likhet ikke betyr at alle skal være like. Den universale og nøytrale mannen skal ikke være normen alle andre skal leve ut sitt liv og sin frihet innen. Derfor er det viktig at en likhetstilnærming legger til rette for at strukturene og holdningene som står i veien for et substansielt likt samfunn kan endres og/eller avskaffes. Det er ikke forskjellene mellom mennesker som er problemet, det er det faktum at noen mener dette gir grunnlag for usaklig forskjellsbehandling. I stedet for å kreve av diskriminerte grupper at de skal tilpasse seg den dominerende, misforstått universale, normen, må samfunnets strukturer legge til rette for å anerkjenne og verdsette forskjeller. For eksempel er det da viktigere å endre de dominerende strukturene som er tilpasset mannen, enn å legge til rette for (og i visse tilfeller kreve) at kvinner skal tilpasse seg disse eksisterende strukturene.

Når det gjelder for eksempel likestilling i forbindelse med familieforøkning, vil det være i tråd med en transformativ likhetsforståelse å sikte mot å endre strukturen. I stedet for å legge til rette for at mødre skal bruke mindre tid på sin rolle som omsørger, for eksempel ved å sette

⁸³ Jeg vil i det følgende bygge på Fredmans versjon av transformativ likhet. Fredman har med tiden stadig bygget på og utdypet denne likhetsforståelsen, i senere tid særlig i Fredman (2011) s. 25-33 og Fredman (2016) s. 281-284.

bort dette arbeidet til en annen, kan en heller legger til rette for at også fedre bruker tid på sin omsørgerrolle. Denne likhetsforståelsen møter dermed kritikken mot mulighetslikhet om ikke å ta høyde for de strukturelle hindringene for likhet, og kritikken mot resultatlikhet om å miste individene av syne i sin jakt på resultater. Den er derfor etter min mening den mest helhetlige teoretiske tilnærmingen til veien mot likestilling per dags dato.

I forbindelse med den transformative likhetsforståelsens fokus på strukturendring, kan en reise spørsmål om rettsvitenskapen er et potent virkemiddel eller ei, og i hvilken grad lover og regler i seg er egnet til å påvirke holdninger og strukturer i samfunnet. Dette spørsmålet er behandlet i kapittel 1.3.

4.4 Sentrale dikotomier for oppgavens tema

For å analysere de fire elementene i lys av likhetsteorier benytter jeg meg av tre begrepspar som er særlig egnet til å belyse spenningene og verdivalgene på området. Formålet med dette er å kunne plassere utviklingstrekkene på en skala, og dermed lettere trekke paralleller og peke på ulikheter/variasjoner mellom utviklingsfasene. De tre begrepsparene jeg har valgt er ikke adskilt av vanntette skott, og vil kunne overlape og gripe inn i hverandre. Av fremstillingsmessige hensyn vil jeg i hovedsak behandle dem hver for seg.

Dikotomiene har linjer til likhetsteoriene som er presentert over, og teoriene og dikotomiene henger i min analysemodell tett sammen.

4.4.1 Regulering – valgfrihet⁸⁴

En ser ofte for seg at tiltak for å oppnå mer likhet i form av regulering, gjerne for å utfordre strukturer som diskriminerer, vil gå på bekostning av den individuelle valgfrihet. Et eksempel er at innføringen av en regulering i form av fedrekvote som faller bort dersom den ikke brukes reduserer individenes valgfrihet når det gjelder hvordan de vil organisere seg i forbindelse med familieførøkning. Dette er en nokså vanlig måte å formulere holdningene til de som er mot fedrekvote i den norske debatten, og har stadig vært tatt opp som motargument i forbindelse med utviklingen av den norske foreldrepengeordningen.⁸⁵ Her ligger det tidligere nevnte politisk betente ved staten som aktør med påvirkningskraft på noe som tidligere har vært ansett å være innenfor den private sfæren. Jeg bruker likhet og frihet som en dikotomi med et spenn imellom som på en meningsfylt måte kan brukes til å belyse

⁸⁴ Inspirert av blant andre Brandth og Kvande (2013a) s. 19.

⁸⁵ Se det jeg har skrevet om foreldrepengeordningen som politisk spenningsfelt i kapittel 1.4.

foreldrepengeordningens utvikling og fremme av forskjellige likhetsforståelser, samt de verdivalg som ligger bak.

Helt ute på valgfrihetsiden av skalaen kan en plassere mulighetslikhet, fordi denne likhetsforståelsen prioriterer å gi alle samme muligheter. Den kan plasseres på valgfrihetsiden selv om mulighetslikheten kan bruke regulering som virkemiddel til å fjerne visse barrierer, for eksempel ved å forby diskriminering på grunnlag av kjønn. Det blir likevel riktig å plassere mulighetslikhet på valgfrihetsiden av skalaen, fordi bruken av regulering er et virkemiddel for å oppnå den totale og likestilte valgfriheten.

På reguleringssiden finner en resultatlikheten. For å skape en mer rettferdig distribusjon av goder er det vanlig å bruke regulering som virkemiddel. For eksempel har vi sett at kvotering innføres ved rettslige reguleringer.

Transformativ likhet befinner seg på sett og vis over hele denne glideskalaen mellom regulering og valgfrihet. Dette er kanskje et eksempel på et område der denne likhetsforståelsen har tatt opp i seg elementer både fra mulighetslikhet og resultatlikhet, og har en mindre svart/hvit forståelse enn de to andre forståelsene. Transformativ likhet legger til grunn en valgfrihet på den måten at det er et fokus på at alle ikke er eller bør være like, og at det skal være rom for dette i samfunnet. Samtidig er fokuset på strukturendring noe som gjerne fordrer regulering. Slik ser en at transformativ ligger et sted i mellom de to andre likhetsforståelse på skalaen regulering – valgfrihet. En kan også se det slik at den transformative likheten innebærer en fleksibilitet som gjør at den ikke kan plasseres et fast sted på skalaen, men kan bevege seg mellom de to ytterpunktene avhengig av konteksten.

4.4.2 Individ – struktur

Underveis i en endringsprosess der målet er likestilling vil det gjerne være forskjellig grad av fokus på henholdsvis individet og strukturen. Tiltak og regulering som forsøker å oppnå likhet på et strukturelt nivå, vil kunne miste individene av syne, og vice versa. Denne spenningen vil belyse hvorvidt det er fokus på større grad av likhet på strukturnivå eller på individnivå.

Fokus på individet vil være fremtredende særlig der mulighetslikhet legges til grunn som likhetsforståelse. I denne likhetsforståelsen er det sentrale å skape en situasjon der individene har like muligheter og selv kan velge om de vil ta dem i bruk eller ei. Resultatlikhet og transformativ likhet vil i større grad fokusere på strukturen, resultatlikheten i aller størst grad. Den transformative likhetsforståelsen vil ha strukturen for øye, men har som ideal ikke å miste individet av syne i motsetning til mulighetslikheten. Igjen befinner transformativ likhet seg et sted mellom de to andre likhetsforståelsene.

4.4.3 Kjønnsspesifikk – kjønnsnøytral

Spennet her er mellom de som på den ene yttersiden, den kjønnsspesifikke, mener at foreldrepenger skal knyttes til kvinnen på grunn av hennes biologiske rolle ved fødselen, til de som på den andre siden mener at foreldrepermisjonsordningen skal være kjønnsnøytral på den måten at den sikrer formell likhet mellom foreldre og en ytelse grunnet i foreldreskapet, uavhengig av om mottakeren er mor eller far.

Til illustrasjon av denne dikotomien kan en sammenlikne to standpunkter som ligger omtrent tjue år fra hverandre i tid.

I sin avhandling fra 1998 er Elisabeth Vigerust sin posisjon at adgangen til kjønnsspesifikke særrettigheter i forbindelse med foreldreskapet ikke bør knyttes til kvinnens biologiske rolle, men til hvem som har behov for rettighetene.⁸⁶ Videre stiller hun spørsmålsteget ved hvorfor ikke kvinner og menn har de samme rettighetene.⁸⁷ Hun virker å tolke adgangen til særrettigheter i likestillingslovgivningen (anno 1998) snevert, slik at de kun kan begrunnes i biologiske forskjeller der det dreier seg om situasjoner «som ene og alene er aktuelle for kvinner».⁸⁸ Fokuset på det kjønnsspesifikke og biologiske oppfatter Vigerust som en avsporing fra det som faktisk burde være retningsgivende; hvem har behov for rettigheten. En kan se det slik at Vigerust her argumenterer for mer kjønnsnøytralitet, i form av formell likhet.

Rettsutviklingen etter 1998 kan på mange måter sies å ha fulgt Vigerusts oppfordringer. Fra å ha vært en ytelse knyttet til kvinnens reproduktive rolle ved fødsel, har ytelsen beveget seg mer i retning av å være en nøytral ytelse som tildeles familien som enhet. Foreldrepermisjonen er på papiret, med unntak av de 6 ukene etter fødsel som er forbeholdt mor, i stadig større grad kjønnsnøytral og gir i teorien kvinner og menn mange av de samme rettighetene. Lengden på kvotene som er forbeholdt henholdsvis mor og far er like lang, og også de ukene rett etter fødsel som mor må ta, regnes som en del av hennes kvote.

Aune og Nylander sin posisjon i sin artikkel fra 2015 er at vi har gått for langt i retning av kjønnsnøytrale permisjonsrettigheter, og på veien mistet av syne at det kjønnsspesifikke ved at det faktisk er kvinnen som føder.⁸⁹ Fødselen er ikke kjønnsnøytral selv om det ut fra lovverket kan virke slik, og den formelle likheten skaper reell ulikhet til ulempe for kvinnen.⁹⁰

⁸⁶ Vigerust (1998) s. 168-169.

⁸⁷ Vigerust (1998) s. 168.

⁸⁸ Vigerust (1998) s. 168.

⁸⁹ Aune og Nylander (2015) s. 78-82.

⁹⁰ Aune og Nylander (2015) s. 66-67.

De mener at det kan virke som det å involvere far i denne fasen har gått på bekostning av hensynet til den som faktisk utsetter sin kropp for de fysiske og psykiske konsekvensene og risikoene en fødsel kan medføre.

En fødsel er en påkjenning, både fysisk og psykisk, og dette tar ikke dagens lovverk høyde for. Derfor er det ifølge Aune og Nylander nødvendig igjen å innføre en barselpermisjon i tiden umiddelbart etter fødsel, i tråd med EUs barseldirektiv.⁹¹ Foreldrepermisjonen, som ideelt sett da kommer etter en periode med barselpermisjon, kan gjerne deles likt mellom foreldrene, men i tiden rett etter fødsel har kvinnen behov for tid til å hente seg inn.⁹² Aune og Nylander viser til medisinsk kunnskap/forskning som fastslår at kvinner i denne fasen er ekstra utsatte,⁹³ hvilket styrker behovet for en barselpermisjon med en klar biologisk begrunnelse. Aune og Nylander kan her sammenliknet med Vigerust sees som i andre enden av skalaen, som forkjempere for det kjønnsespesifikke; siden det er kvinnen som føder, bør det også være mest fokus på særrettigheter til henne. Deres oppfatning er at i jakten på likestilling i form av resultatlikhet, har en med kvoteringen av foreldrepengeperioden og -permisjon mistet av syne eller valgt å ofre det kjønnsespesifikke ved en familieførøkning. En kan se det slik at de to forfatterne etterspør en mer transformativ tilnærming, der en søker å endre strukturer som opprettholder tradisjonelle kjønnsroller uten å miste kvinnens biologisk definerte rolle av syne.

Kjønnsespesifikke rettigheter i forbindelse med familieførøkning kan være en faktor som gjør kvinner som gruppe til mindre attraktive arbeidstakere. En kjønnsespesifikk rett for kvinner til å ta ut permisjon, både i form av barselpermisjon og foreldrepermisjon, vil kunne påvirke valg under ansettelses- og forfremmelsesprosesser. Denne virkningen vil svekkes dersom også menn gis en rett til foreldrepermisjon, og faktisk benytter denne i tilsvarende utstrekning som kvinner. Sistnevnte kan sees som et argument for en bevegelse i retning av mer kjønnsnøytrale rettigheter. En risikerer da en diskriminering av småbarnsforeldre, arbeidstakere med omsorgsansvar, som sådan. Ettersom en fjerner kjønnsaspektet er en i alle fall i en situasjon der den såkalte risikoen fordeles på et annet vis enn før; over hele den fertile arbeidsføre befolkningen. Dette vil være en løsning basert på den transformativt likhetsforståelsen som er skissert over.

⁹¹ Aune og Nylander (2015) s. 67-72 og s. 79-82.

⁹² Aune og Nylander (2015) s. 79.

⁹³ Aune og Nylander (2015) s. 51-55.

4.5 Hvordan beskrive resultatet?

For å kunne sette et navn på resultatet av min analyse i kapittel 5, har jeg hentet begreper fra forskerne Brighthouse og Wright. De to professorene, henholdsvis i filosofi og sosiologi, argumenterer for at det er nødvendig å legge bånd på kvinners valgfrihet for å oppnå en endring av menns oppførsel slik at vi kan nærme oss en mer likestilt fordeling av omsorgsoppgaver i familien.⁹⁴

De opererer med tre ulike kategorier for å sette navn på resultater av ulike former for foreldrepermisjonsordninger:

1. **Likestillingshemmende:** Bidrar til å opprettholde den kjønnede og skjeve fordelingen av omsorgsoppgaver i familien. For eksempel permisjon som kun gis til den ene forelderen (en kjønns spesifikk rettighet) eller ubetalt permisjon, som i all hovedsak tas ut av kvinner.
2. **Likestillingsmuliggjørende:** Skaper en mulighet for å ta valg i familien som fører til en mer likestilt fordeling av omsorgsoppgavene. Valget tas i familien, og legger til rette for et valg som fremmer likestilling, men ordningen legger ikke noen føring for hvilke valg som bør tas. For eksempel betalte permisjoner som tildeles familien som enhet, rettigheten kommer så å si med barnet. Dette innebærer ofte stor grad av mulighetsfrihet og valgfrihet.
3. **Likestillingsfremmende:** Skaper insentiver som legger press på familier til å bevege seg mot en mer likestilt fordeling av omsorgsoppgavene. Den moderate versjonen er en permisjon som tildeles den individuelle forelderen i stedet for familien som enhet, og som går tapt hvis denne forelderen ikke benytter seg av den. Den radikale versjonen er en permisjon der mors permisjon utover barselstiden avhenger av fars uttak av permisjon, med et tak på eksempelvis seks måneder for hver enkelt forelder. For begge disse løsningene er det større fokus på resultatlikhet og et strukturfokus som bærer preg av transformativ likhet. I tillegg befinner vi oss på struktursiden i dikotomien individ – struktur, samt på reguleringssiden av dikotomien regulering – valgfrihet.

Jeg vil i min oppgave bruke disse begrepene, likestillingshemmende, likestillingsmuliggjørende og likestillingsfremmende til å diskutere spenningen mellom likhet og frihet i utviklingsanalysen av foreldrepengeordningen i den norske folketrygden. Begrepene illustrerer spenningen ved at den setter ord på i hvilken grad frihet må innskrenkes for å kunne oppnå likhet. De relaterer seg også, som kommentert over i definisjonene, både til de tre analytiske likhetsbegrepene og dikotomiene jeg benytter i min analysemodell.

⁹⁴ Brighthouse og Wright (2008).

Som Brighthouse og Wright påpeker i sin artikkel vil en tilnærming slik den de foreslår kunne gå imot det en del feminister mener er riktig, fordi kvinnefrigjøring ofte sees på som en prosess der kvinnen skal bli fri til å ta sine egne valg uavhengig av mannen.⁹⁵ Om denne friheten begrenses ved en regulering for å skape likhet i relasjonen mellom de to foreldrene, vil det kunne gå i motsatt retning av det mange ser på som selve kjernen i likestillingsarbeidet. Men en slik ufrihet kan likevel være nødvendig for å skape frihet på lang sikt og på strukturelt nivå. Her er det nødvendig å gå på bekostning av individenes frihet for å kunne ha en sjanse til å få endret strukturen. En kan se det slik at strukturen også påvirker individenes frihet til å velge, og at det avhenger av synet på frihet hvordan en definerer likhet og frihet i denne sammenhengen.

Jeg vil bruke begrepene som et navn på resultatet etter min analyse av utviklingstrekkene i en gitt fase i kapittel 5. Er endringene som er gjort likestillingshemmende, -muliggjørende eller -fremmende? Er det elementer som har utviklet seg i sprikende retning innenfor samme tidsperiode? Hva er inntrykket av resultatet for fasen som helhet? Slik får jeg både samlet trådene for den enkelte fasen, samt satt navn på resultatet slik at det blir lettere å sammenlikne fasene med hverandre og se utviklingen som en helhet.

⁹⁵ Brighthouse og Wright (2008) s. 370.

5 Rettighetsanalyse

Lengden av foreldrepengeperioden og måten den skal fordeles på er et spørsmål der politiske ideologiers forskjeller kommer til syne. Problematikken ligger i kjernen av den politiske skillelinjen regulering versus valgfrihet.⁹⁶ Det har vært delte meninger om at staten skal blande seg inn i den private sfære for å skape endring i familienes kjønnsrollemønster. Følgelig har dette vært objekt for stadige endringer. Dette kapitlet søker å analysere og drøfte utviklingen i de fire elementene i foreldrepengeordning jeg har presentert i kapittel 3 (opptjening, aktivitetskravet, foreldrekvotene og den samlede stønadsperiodens lengde) opp mot de likhetsbegrepene og dikotomiene jeg har presentert i kapittel 4.

Kapitlet tar for seg utviklingen i nærmere angitte tidsperioder,⁹⁷ delt opp etter utviklingstrekk og når det skjer noen endringer i foreldrepengeordningen av interesse for min analyse. Utviklingen i de fire elementene jeg analyserer har ført til at jeg har valgt å strukturere fremstillingen i ni ulike faser:

- Fase 1: Fars første mulighet til å overta en del av ytelsen
- Fase 2: Fedrekvoten innføres
- Fase 3: Aktivitetskravet til mor som vilkår for fedrekvoten faller bort
- Fase 4: Far får «selvstendig» opptjeningsrett
- Fase 5: Utvidelser i fedrekvoten med tilsvarende tillegg i periodens lengde
- Fase 6: Navneendring mot mer nøytralitet
- Fase 7: Større tillegg i fedrekvoten enn i periodens lengde
- Fase 8: Den formelle (men ikke reelle) tredelingen
- Fase 9: Reduksjon i kvotene med tilsvarende økning i fellesdelen

Fasenes nummer korresponderer med underoverskriftenes nummerering, slik at 5.1 er fase 1, 5.2 er fase 2, og så videre.

Jeg beskriver utviklingen og drøfter deretter denne for de elementene der det er skjedd noe interessant. Følgelig tar jeg ikke opp de elementene der det ikke er skjedd noe nevneverdig siden forrige periode. I analysen vil jeg foreta løpende vurderinger både i tilknytning til enkeltelementene som diskuteres, og i tilknytning til den enkelte periode sett under ett.⁹⁸

⁹⁶ Se nærmere denne oppgavens kapittel 4.4.1, og kapittel 1.4.

⁹⁷ Jeg har hentet inspirasjon blant annet fra følgende: Aslak Syses kommentar til ftrl. § 14-12, se Syse (2016b) note 1000, NOU 2017: 6 pkt. 10.1, Brandth og Kvande (2013a) s. 15-17.

⁹⁸ I fasene der det ikke er underoverskrifter fordi jeg kun har analysert en utvikling i et av elementene, vil jeg ikke ha noen egen vurdering av perioden som helhet da disse sammenfaller med vurderingene av utviklingen i det aktuelle elementet. I disse fasene vil beskrivelse av utviklingen komme i begynnelsen, før analysen.

5.1 Fars første mulighet til å overta en del av ytelsen

5.1.1 Beskrivelse av utviklingen

Den første formen for stønad i forbindelse med fødsel kom allerede med innføringen av obligatorisk sykestrygd for yrkesaktive i 1909. Ytelsen, kalt barselpenger, var erstatning for tapt fortjeneste i de seks ukene etter fødsel mor, etter arbeidervernlovene, var pålagt å avstå fra å arbeide.⁹⁹ Etter hvert utviklet ordningen seg til å omfatte stadig flere kvinner, og antall uker økte. Da sykestrygden ble obligatorisk for alle yrkesaktive i 1956, ble det gitt stønad for 12 uker.¹⁰⁰

Fra 1977 ble ytelsen utvidet fra å dekke 72 dager (12 uker) til 108 dager (18 uker), samtidig som arbeidsmiljøloven innførte rett til ett års permisjon.¹⁰¹ Denne nye retten til permisjon i inntil ett år kunne deles mellom foreldrene, etter at de første seks ukene etter fødsel var forbeholdt mor.¹⁰²

Endringen og utvidelsen av ordningen var en følge av en anmodning fra flertallet i Stortingets sosialkomité i 1970 om utredning av spørsmålet om utvidet svangerskapspermisjon og sikring av full inntekt i permisjonstida.¹⁰³ Anmodningen ble fulgt opp av en proposisjon om endringer i lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. i stortingsperioden 1975-1976.¹⁰⁴ Ett av de mest nyvinnende forslagene til endring var en utvidet permisjonsperiode som kunne fordeles mellom foreldrene etter deres eget ønske. Det uttales i den forbindelse at

«Ønsket om å gi flere kvinner mulighet til å delta i arbeidslivet og mulighetene for en bedre arbeidsfordeling i hjemmet, tilsier en utvidet rett til omsorgspermisjon og at faren får samme rett som moren til omsorgspermisjon.»¹⁰⁵

Lovendringen hadde altså større grad av likestilling som ett av sine formål, og en kan dermed fastslå at likestilling har vært et hensyn i foreldrepengeordningen helt siden 1970-tallet.

Likhetsforståelsen i denne sammenheng kan sies å være noe som likner mulighetslikhet;

⁹⁹ NOU 1996: 13 pkt. 8.1.1.

¹⁰⁰ NOU 1996: 13 pkt. 8.1.1.

¹⁰¹ NOU 1996: 13 pkt. 8.1.1, Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) pkt. II.

¹⁰² Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) kap. IX pkt. 4.

¹⁰³ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) kap. IX pkt. 4.1.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) kap. IX pkt. 4.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 3 (1975-1976) kap. IX pkt. 4.3.4.

begge foreldrene skal, under visse forutsetninger, ha mulighet til å ta ut permisjon og sosial ytelse i forbindelse med familieførøkning. Selv om det ikke ble ansett nødvendig at denne muligheten skulle være lik, er det i alle fall et skritt på veien mot mulighetslikhet.

Dette ble fulgt opp av en proposisjon året etter om endring i folketrygdloven 1966¹⁰⁶ for å vurdere økonomisk kompensasjon for denne utvidelsen i rett til arbeidsfri. Forslaget om å utvide perioden med betalt fødselspermisjon fra 72 til 108 dager ble begrunnet i hensynet til morens helsemessige behov og hensynet til barnets behov.¹⁰⁷ I forlengelsen av dette, under anerkjennelsen av at den enkelte kvinnes behov for og ønske om å være hjemme vil variere mellom individer, ble det ansett praktisk med en mulighet for å kunne overføre den resterende delen av fødselspengene til far dersom mor ønsket å gå tilbake i arbeid før den utvidede perioden var brukt opp. Her nevnes også at et ønske hos foreldrene om at faren får best mulig kontakt med barnet fra et tidlig stadium kan ligge til grunn. For at økonomiske hensyn ikke skal stå i veien for dette, er det nødvendig at det er mulig å overføre ytelsen til den som faktisk er hjemme med barnet.¹⁰⁸ Samtidig fremheves det at «mannens rett er subsidiær».¹⁰⁹ Lovendringen som ga far rett til å overta en del av fødselspengene trådte i kraft fra 1. juli 1978.¹¹⁰

Det var med denne lovendringen at ordningen skiftet navn fra barselspenger til fødselspenger.¹¹¹ Ettersom de første seks ukene etter fødsel er forbeholdt mor, kan far tidligst ta ut fødselspenger syv uker etter fødsel.

5.1.1.1 Opptjening

Opptjening ble etter den endelige lovendringen¹¹² regulert i folketrygdloven 1966 § 3-21 nr. 1 for mors vedkommende og nr. 3 jf. nr. 1 for fars vedkommende. Far har ingen selvstendig rett til fødselspenger, men kan få overført en del av mors ytelse. På dette tidspunktet er både mors og fars rett til fødselspenger avhengig av mors opptjening. Mor er kun avhengig av seg selv;

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 15 (1976-1977).

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) pkt. III nr. 1.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) pkt. III nr. 1.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) pkt. III nr. 1.

¹¹⁰ Lov 10. juni 1977 nr. 84 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, ikraftsettingsbestemmelsen i del II.

¹¹¹ Lov 10. juni 1977 nr. 84 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, overskriften til bestemmelsen i § 3-21 er «Fødselspenger».

¹¹² I Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) s. 9-10, under overskriften *Utkast til lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd*, var bestemmelsen plassert i § 3-13. Etter en ytterligere proposisjon før lovendringen faktisk kom i stand, ble bestemmelsen flyttet til § 3-21, se Ot.prp. nr. 65 (1977-1978) s. 19, under overskriften *Utkast til lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd*. Endelig ble bestemmelsen stående i § 3-21, se lov 10. juni 1977 nr. 84 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

far er avhengig av mors opptjening i tillegg til egen opptjening. Dette kaller jeg i det følgende dobbelt krav om opptjening. Det er en formell forskjellsbehandling i det at loven tilkjenner mor en rett i forbindelse med familieførøkning, uten å tilkjenne far noen rett i det hele, kun en mulighet til å overta mors rett.

Dobbelt krav om opptjening kan sees som en situasjon der aktivitetskravet som forutsetning for fars uttak også strekker seg til perioden før fødsel; også mors aktivitet før fødselen er avgjørende for fars rett.

Både mor og far må ha vært yrkesaktive minst seks av de siste ti månedene før fødselen, og de må oppfylle kravene til sykepenger ved uttak; for mor er dette ved fødsel, for far er det når det faktiske uttaket starter, altså tidligst syv uker etter fødselen. Dette er et uttrykk for krav om tilknytning til arbeidslivet; allerede her ser en at hensyn til flest mulig i arbeid ligger bak, den såkalte arbeidslinja.¹¹³

Dette er en positiv utvikling fra at far ikke i det hele tatt kunne få en slik ytelse, altså en lovregulering som rett frem var likestillingshemmende. Endringen kan sies, på dette tidspunktet, å være likestillingsmuliggjørende, selv om det skal veldig mye til fra individets side for at ordningen skal kunne fungere slik. Fars mulighet til å overta fødselspenger er ikke en rett, men en mulighet som er avledet fra mors rett, noe som forsterker mors rolle som hovedomsørger. Dette støtter opp under de tradisjonelle kjønnsrollene. At far, gitt visse forutsetninger, kan overta ytelsen er likevel noe som muliggjør likestilling der foreldrene selv velger å legge opp til dette. De som vil benytte seg av muligheten til å skape større likestilling i sitt foreldreskap starter så å si i motbakke, men endringen utfordrer i alle fall reguleringen på en måte som gjør en reise opp denne motbakken teoretisk mulig. Resultatet er dermed en lovendring som isolert sett er likestillingsmuliggjørende.

5.1.1.2 Aktivitetskravet

Aktivitetskravet finner vi etter lovendringen i folketrygdloven 1966 § 3-21 nr. 3: «Gjenopptar kvinnen arbeidet» er de aller første ordene i dette leddet. Forelderen som tar ut ytelsen må være borte fra arbeid og ha omsorg for barnet når hen mottar fødselspenger, bortsett fra de første seks ukene etter fødselen, som er forbeholdt mor, hvor dette ikke er noe krav.

Allerede her er det et aktivitetskrav til mor som forutsetning for fars mulighet til å få overført en del av hennes ytelse. Mor må ut i arbeid eller gjenoppta sitt arbeid når fars periode med fødselspenger starter. Dersom hun arbeider deltid, eller delvis gjenopptar sitt arbeid, kan det

¹¹³ For mer om arbeidslinja se denne oppgavens kapittel 1.2.

ytes graderte fødselspenger til begge foreldrene. I et slikt tilfelle foretas en reduksjon i farens ytelse tilsvarende det mor mottar, slik at de samlet sett får utbetalt det mor har opptjent rett til.

Aktivitetskravet anses også oppfylt dersom mor på grunn av sykdom er helt avskåret fra å ha omsorg for barnet, jf. ftrl. 1966 § 3-21 tredje ledd.

Her er det uttalt at retten som sådan tilfaller mor, jf. § 3-21 nr. 1, og det er ikke engang et forsøk på formell likhet. Vi er helt på den kjønnsespesifikke siden av spekteret. Fødselspengene, som ytelsen på dette tidspunktet het, er en ytelse for kvinner som i visse tilfeller kan overdras menn, men som utgangspunkt er en kjønnet ytelse. At aktivitetskravet til mor er slik at fars ytelse reduseres forholdsvis dersom mor ikke opptar arbeid på heltid, viser klart denne forestillingen om hvem som er hovedomsørger. Den tiden mor ikke arbeider, antas automatisk at hun bruker på barnet, hvilket er en underbyggelse av tradisjonelle kjønnsroller. At ytelsen heter fødselspenger knytter også sterkt an til det biologiske og kjønnede ved barnepass, samt til mors fødselsarbeid. Også i de tilfellene der far overtar ytelsen, tas et visst hensyn til mors biologi, da hennes seks uker etter fødselen er bevart.

Fars rett til å overta foreldrepengene ble brukt av svært få, og var nok ansett som et unntak.

At far, gitt mors aktivitet og egen opptjening av rett til sykepenger samt fravær fra jobb, kan overta noe av mors ytelse, er det Brighthouse og Wright kaller en endring som muliggjør likestilling.¹¹⁴ Det er da endringen isolert sett som er likestillingsmuliggjørende, ikke ordningen slik den fremstår i sin helhet. Ordningen i seg selv er langt fra likestillingsfremmende. Endringen lager et smutthull i en ordning som er likestillingshemmende, ettersom en forutsetter at mor skal ta alt omsorgsarbeidet i forbindelse med barnefødsel og ytelsen derfor er knyttet til henne på grunn av hennes kjønn og biologiske rolle. En utfordrer strukturen ved å åpne opp for at individene kan ta likestillingsfremmende valg, gitt visse forutsetninger. Denne lovendringen er, i tråd med det jeg har skrevet over, et skritt mot mulighetslikhet.

5.1.1.3 Fars rett til å overta en del av ytelsen (forgjengeren til fedrekvoten)

Den sterke kjønnsespesifikke tilknytningen fødselspengene har til mors fødselsarbeid vises ved at ytelsen er tilegnet mor, men med denne lovendringen kan overføres delvis til far. Det uttales klart i forarbeidene at fars mulighet til en overføring av ytelsen er subsidiær til mors rett, og betinget av at hun ikke tar ut den fulle perioden.¹¹⁵ I praktiseringen av ordningen viste

¹¹⁴ Brighthouse og Wright (2008), se denne oppgavens kapittel 4.5.

¹¹⁵ Lov 10. juni 1977 nr. 84 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, § 3-21 nr. 3. Se også Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) pkt. III nr. 1.

det seg at svært få foreldre faktisk benyttet seg av muligheten til å overføre deler av perioden til far. Det viser, som for aktivitetskravet, at dette kun er et likestillingsmuliggjørende tiltak i Brighthouse og Wrights modell,¹¹⁶ og at slike tiltak alene har liten slagkraft mot strukturer og kjønnsroller. Det bør også nevnes at perioden med betalt fødselspermisjon på dette tidspunktet fremdeles var relativt kort, og at dette også antas å kunne spille inn på det faktum at de fleste mødre selv valgte å benytte seg av de 18 ukene full periode ville utgjøre.

At det er stor frihet til å velge hvorvidt faren ønsker å overta en del eller ikke, at det er en mulighet, tilsier at vi her er på valgfrihetssiden av skalaen. Denne lovendringen er ikke noe klart forsøk på å skape verken formell eller substansiell likhet mellom foreldrene når det gjelder omsorgsarbeid i forbindelse med fødsel. Den har som formål å åpne opp for at det økonomiske ikke skal stå i veien der foreldrene selv ønsker en ordning som legger til rette for fars kontakt med barnet og mors tidlige tilbakevending til arbeidslivet. Altså, som nevnt over, er det ikke en lovendring som fremmer likhet, men som fjerner en hindring for de individene som på egen hånd er kommet frem til en løsning som i deres individuelle tilfelle vil kunne føre til en likere fordeling av omsorgsarbeidet. Friheten til å velge større grad av likestilling legges til den enkelte familie. Vi befinner oss godt plantet på individsiden av skalaen, der den eneste utfordringen mot strukturen er at det legges færre økonomiske hindringer for familier som selv tenker utenfor den tradisjonelle strukturen.

Resultatet er likevel en lovendring som isolert sett er likestillingsmuliggjørende, fordi den er et skritt på veien fra en likestillingshemmende ordning til større grad av mulighetslikhet foreldrene imellom, selv om det fortsatt er en lang vei igjen å gå.

5.1.1.4 Den samlede stønadsperiodens lengde

Perioden ble økt fra 12 til 18 uker.¹¹⁷ Lovendringen utgjorde den første utvidelsen av perioden med ytelse knyttet til fødsel siden utvidelsen til 12 uker i 1946.¹¹⁸

5.1.2 Vurdering av perioden som helhet

Med denne lovendring ser vi en utvikling fra en likestillingshemmende regulering til en mer likestillingsmuliggjørende regulering av den sosiale stønaden i forbindelse med familieførøkning. Selv om ordningen som helhet fremdeles er svært kjønns spesifikk og i stor grad opprettholder forestillingen om at det er mor som er hovedomsørger og far som er hovedforsørger, gir den nå den enkelte familie mulighet til på individnivå å velge en større grad av likestilling seg imellom når det gjelder fordeling av omsorgsoppgaver. Den

¹¹⁶ Brighthouse og Wright (2008) s. 361, se denne oppgavens kapittel 4.5.

¹¹⁷ Ot.prp. nr. 15 (1976-1977) pkt. III nr. 1.

¹¹⁸ Syse (2016a) s. 517.

likhetsforståelse som legges til grunn for her å gi også far anledning til i visse tilfeller å være hjemme og ha omsorg for barnet, virker å være en versjon av mulighetslikhet; far skal, gitt visse omstendigheter og forutsetninger, gis mulighet til å være omsorgsperson for sitt barn slik som mor. Perspektivet er preget av et individfokus.

5.2 Fedrekvoten innføres

5.2.1 Beskrivelse av utviklingen

Det viktigste i denne fasen er innføringen av en egen rett til ytelse til far, kalt fedrekvote. Denne ble innført i 1993. Norge var det første landet i Europa som innførte en egen kvote med foreldrepenger for far.

Hovedmålet for likestillingspolitikken i 1990-årene var at «kvinner og menn skal ha de samme rettighetene, pliktene og mulighetene på alle samfunnsområder. Formell likestilling er ikke nok. (...)».¹¹⁹ Likestilt omsorg ble av Regjeringen, ved Barne- og familiedepartementet, ansett å være et av de viktigste uløste problemene, sammen med likelønn,¹²⁰ og det var i denne forbindelse fedrekvoten ble foreslått som et tiltak for å fremme faktisk likestilling mellom kvinner og menn.¹²¹ Dette ut fra en anerkjennelse av at perioden etter at barnet er født er en viktig periode for etablering av rolle- og arbeidsfordeling mellom foreldre. Det faktum at kvinner gjør mer ulønnet omsorgs- og familiearbeid enn menn har innvirkning på deres muligheter og stilling i arbeidsmarkedet:

«Menns manglende deltakelse i husarbeid og omsorg for barn og eldre må komme sterkere på dagsorden. Det er en av de største hindringer for likestilling.»¹²²

På bakgrunn av at Regjeringen varslet i stortingsmeldingen at det ville innføres en fire uker lang fedrekvote, sluttet Stortinget seg til forslaget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.¹²³

Regjeringen fastslo i stortingsmeldingen at hovedmålet med deres likestillingspolitikk for 1990-årene er faktisk, ikke formell, likhet. De fastslår:

¹¹⁹ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.1.

¹²⁰ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 1.2.

¹²¹ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 1.2.

¹²² St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.1.

¹²³ B.innst. S. nr. 2 (1992-1993).

«Hovedmålet for politikken står fast: Kvinner og menn skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter på alle samfunnsområder. Formell likestilling er ikke nok. Tilrettelegging av kjønnes faktiske muligheter til å realisere et godt liv for seg og sine og til beste for samfunnet er også nødvendig.»¹²⁴

Dette tyder på at likhetsforståelsen som legges til grunn er en substansiell likhetsforståelse. Innføringen av en kvoteordning for å oppnå like rettigheter tyder på at en ser hen til resultatlikheten. Samtidig tyder uttalelsen om «like (...) muligheter» til at en har mulighetslikhet for øyet. Slik sett kan dette sies å være en hybrid forståelse, som har visse likhetstrekk med den transformative likhetsforståelsen. Dette støttes av det som videre uttales om at:

«Kvinnens gjøremål og verdier må oppvurderes – både økonomisk og som premisser for samfunnets organisering. Mennenes verden har vært for dominerende. Et slikt mål bygger på en erkjennelse av ulikheter mellom kjønnene, som en positiv verdi for samfunnet. Men det er også et mål å nå en større grad av likhet i muligheter mellom menn og kvinner. Den tradisjonelle rollefordeling er for mange en ufrihet. For store ulikheter vil alltid innebære en fare for systematisk nedvurdering av den ene part (...).»¹²⁵

Det som uttales her kan sammenliknes med Fredmans transformative likhetsdimensjoner: anerkjennelse, redistribusjon og samfunnsendring. Regjeringen hadde store visjoner for fedrekvoten:

«Det er viktig å være oppmerksom på at selv om en viss del av permisjonstida her foreslås forbeholdt faren, så er det ingenting i veien for at han tar ut en lengre del av permisjonen. Tankegangen bak fedrekvoten er at den skal påvirke diskusjonen hjemme om hvordan permisjonen som helhet skal deles. Dette er også et viktig bidrag til å støtte opp under kvinners posisjon på arbeidsmarkedet. (...) Når far først skal være hjemme i en periode som følge av fedrekvoten, er håpet at en vil få en diskusjon i familien også om en mer vidtgående deling. Indirekte vil derfor en

¹²⁴ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 1, annet avsnitt.

¹²⁵ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 1, fjerde avsnitt.

fedrekvote kunne føre til at fedrene tar langt mer av den samlede permisjonstida enn det vi ser i dag.»¹²⁶

At regjeringen her uttaler at de håper på strukturelle endringer i kjønnsrollemønstrene innad i familien, med videre virkninger inn i kvinners stilling på arbeidsmarkedet, støtter at det er en substansiell likhetsforståelse som sikter mot å endre strukturer. Gro Harlem Brundtlands regjering legger opp til en sammensatt likestillingspolitikk basert på en tidlig transformativ likhetsforståelse, og fedrekvoten er et virkemiddel i den sammenheng som vil kunne føre til større resultatlikhet på kort sikt og potensielt større mulighetslikhet på lengre sikt. Det er verdt å nevne at da fedrekvoten ble innført var det av Arbeiderpartiet med støtte fra Sosialistisk venstreparti og Senterpartiet, med motstand fra Høyre og Fremskrittspartiet.¹²⁷

5.2.1.1 Opptjening

Opptjening ble etter lovendringen i 1993 regulert i ftrl. 1966 § 3A-1.¹²⁸ Far har nå en rett til ytelse, men ikke selvstendig rett til opptjening. For mors uttak av fødselspenger er hun avhengig av sin egen aktivitet i perioden før fødselen, mens fars uttak er avhengig av både mors og egen aktivitet og opptjening. Slik er det fremdeles krav til dobbel opptjening for far, og hans rett til fødselspenger er helt klart avledet. Ytelsen bærer derfor sterkt preg av å være en ytelse som i all hovedsak er tiltenkt mor, men med en liten del avholdt for far dersom mor oppfyller alle vilkårene.

Kravet til minimumsinntekt er på en halv G. Mor må ha jobbet minst 50 % stilling i opptjeningsperioden, og dersom mor har jobbet deltid i denne perioden reduseres fars fødselspenger tilsvarende.

For opptjening er det ingen likestillingsrelatert utvikling å peke på for denne endringen, annet enn at far har fått en rett til sin egen kvote. Endringen i dette elementet vil diskuteres i 5.2.1.2. Forutsetningene for at far skal kunne realisere denne retten likner imidlertid, når det gjelder elementet opptjening, svært mye på slik det var før lovendringen og innføringen av fedrekvoten, med en dobbel opptjening og avledet rett.

5.2.1.2 Fedrekvoten

Den fire uker lange nye fedrekvoten ble etter lovendringen regulert i ftrl. 1966 § 3A-7 femte ledd.¹²⁹ Vi beveger oss et klart steg mot større kjønnsnøytralitet i foreldreskapet ved at fars

¹²⁶ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2.

¹²⁷ Schou (2017) s. 82.

¹²⁸ Lov 22. januar 1993 nr. 25 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover.

¹²⁹ Lov 22. januar 1993 nr. 25 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover.

omsorgsrolle overfor sine barn i større grad blir anerkjent som verdifullt, og støttet oppunder med at far får sin egen tilegnede periode sammen med barnet/barna i perioden etter fødsel.

Med innføring av fedrekvoten nærmer en seg likere rettigheter for foreldrene uavhengig av kjønn. Samtidig kan dette sies å både øke og begrense familienes valgfrihet. Loven åpner opp for at en kan velge fødselspenger for far, men det kunne en jo allerede fra 1978. Ufriheten ligger i at dersom far ikke benytter fedrekvoten, og heller ikke oppfyller vilkårene for unntak som refereres til i syvende ledd, forkortes stønadsperioden for familien. Strukturelt kan en si at en slik ufrihet for fedre åpner opp for mer frihet for kvinner i arbeidslivet. En jevnere fordeling av fravær i forbindelse med familieforøkning gir likere muligheter for kvinner og menn på et strukturelt plan. Å minske valgfriheten hos den enkelte familie, ved at fedrekvoten på et vis blir «påtvunget» alle, uavhengig av likestillingspolitisk standpunkt, kan føre til større frihet for den marginaliserte gruppen lenger frem i tid. Det gjelder særlig dersom en ser på kvotering som et effektivt tiltak for å endre strukturer.

I norsk politikk har fedrekvoten ikke bare vært et tiltak som er ansett å komme barna til gode, ved at de får mer tilgang til og forhåpentligvis glede av sine fedre; det har også vært ansett som et potent likestillingspolitisk virkemiddel.¹³⁰ Om en ser på fedrekvoten i lys av resultatlikhet, vil både det positive og det kritikkverdige som er trukket fram i kapittel 4.3.2 gjøre seg gjeldende. Når stønadsperioden forkortes dersom far ikke tar ut fedrekvoten, fører dette til at flere tar ut fedrekvoten enn da det kun var en mulighet til å overta fødselspenger uten et ris bak speilet. Samtidig er det viktig å påpeke at kvoten i dette tilfellet ikke er et virkemiddel for å oppnå faktisk likhet som resultat. Det hadde forutsatt en lik fordeling mellom foreldrene for uttak av hele foreldrepengeperioden. Kvotering brukes her som et middel for å oppnå en **likere** fordeling, ikke en lik fordeling.

At fedrekvoten i praksis er et insentiv for sterkere farsinvolvering, støttes opp av funn gjort i arbeidet til Berit Brandth og Elin Kvande i 2012-2013.¹³¹ En del av deres begrunnelse bygger på at:

«Mye tyder på at dersom det ikke hadde eksistert en lovbestemt, øremerket og ikke-overførbar permisjon for far, ville motvillige fedre ikke tatt permisjon. Det eksisterer ambivalente og nølende fedre som da ville valgt

¹³⁰ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2, jf. Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.2.1.

¹³¹ Brandt og Kvande (2016).

annerledes. Dette viser også at permisjon for mange fedre ikke er noe som har satt seg som en helt selvsagt praksis.»¹³²

Dette følges opp av gjennomgangen av foreliggende forskning om deling av foreldrepermisjonens konsekvenser for det de kaller «arbeid-familieilpasning» og velferd i Norge og Norden, gjort av Sigtona Halrynjo og Ragni Hege Kitterød for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, publisert i 2016.¹³³ De trekker frem at fedrekvoten, slik den ble innført i 1993, kan ha forsterket en allerede eksisterende utvikling mot et mer likestilt foreldreskap, men at en har for lite kunnskap om konsekvenser av en lengre fedrekvote og på lang sikt.¹³⁴

Innføringen av fedrekvoten kan derfor i seg selv være et likestillingsfremmende tiltak: det er skapt et insentiv til fordeling av omsorgsarbeid i forbindelse med fødsel som legger et visst press på familiene. En likere fordeling av omsorgsoppgavene i den første tiden etter barnet er født vil antas å kunne ha både kort- og langsiktige positive konsekvenser for likestillingen mellom kjønnene, både i familien og i arbeidslivet. Slike positive konsekvenser er imidlertid helt avhengig av hvordan far tar ut sin periode med foreldrepenger.¹³⁵ Smebys undersøkelser fra 2013 viser at måten far bruker sin periode på ofte vil ha konsekvenser for hans deltakelse i familien og hjemmet etter at foreldrepengerperioden er over. Dermed er det bestemmende for hvorvidt fedrekvotens potensial for å virke likestillingsfremmende blir realisert.¹³⁶

Selv om uttakspraksisene ikke ble forsket på før senere, vil jeg presentere resultatene her. Dette er fordi de tre hovedkategoriene er nyttige analysebegreper. Særlig gjelder dette når det handler om fedrekvotens lengde og aktivitetskravet. Fenomenet med forskjellige uttakspraksiser vil antakelig ha eksistert i større eller mindre grad helt siden fedrekvoten ble innført, selv om jeg ikke har tall for å stadfeste dette.

Smeby har funnet tre hovedkategorier av fedrekvotepraksiser; familieorientert, jobborientert og likestillingsorientert. I en **familieorientert** fedrekvotepraksis¹³⁷ tas fedrekvoten ut sammen med mor, slik at familien tilbringer mye tid sammen i ro og fred uten at far har noen forpliktelser knyttet til jobb. Ved denne praksisen ser en at overføringen av ansvar for barnet

¹³² Brandt og Kvande (2016) s. 96.

¹³³ Halrynjo og Kitterød (2016).

¹³⁴ Halrynjo og Kitterød (2016) pkt. 6.4 tredje avsnitt.

¹³⁵ Smeby (2013).

¹³⁶ Smeby (2013) s. 163-164.

¹³⁷ Smeby (2013) s. 154-156.

fra mor til far ikke skjer; far blir ikke hovedansvarlig, og dermed går noe av potensialet ved fedrekvoten som likestillingsfremmende tiltak tapt.¹³⁸

En **jobborientert** fedrekvotep praksis¹³⁹ innebærer at far er alene med barnet i store deler av sin foreldrepengeperiode, men jobben dominerer likevel tiden. Den fleksibiliteten far har i sitt uttak av foreldrepengene blir av noen pekt på som en mulig syndebukk eller i alle fall bidragende faktor her.¹⁴⁰ Fars jobb står i veien for eller setter begrensninger for fars overtakelse av hovedomsorgsrollen, og han får aldri tatt over hovedansvaret hjemme på fulltid. Andre må steppe inn for å passe barnet når far må jobbe, og der ikke besteforeldre eller andre kan stille opp er det mor som må ta fri fra arbeidet. Det er bare der far får tatt over hovedansvaret på fulltid at Smeby mener vi kan snakke om en **likestillingsorientert** fedrekvotep praksis.¹⁴¹ Far blir uunnværlig for barnet, han er den ansvarlige i hjemmet som har styr på organisering og planlegging.¹⁴² Dette gjør at mor kan konsentrere seg om jobben uten å være bekymret for hvordan det går der hjemme.¹⁴³ På denne måten ser en at familien kan utvikle to voksne som tar ansvar og kontroll for familiens beste, ikke én som sitter med alt slik kvinner ofte gjør. I denne praksisen tar begge de to ansvar for og deler på oppgavene i de to hovedkomponentene i foreldreskapet, nærmere bestemt økonomisk forsørgelse og å yte omsorg for barn.¹⁴⁴

Det kan sees slik at aktivitetskravet søker å unngå fedrekvoteuttak som ikke fremmer likestilling. I praksis er aktivitetskravet likevel ikke tilstrekkelig da en ser at to av tre fedrekvotep praksiser ikke er likestillingsfremmende. Smeby konkluderer med at alle de tre praksisene er barneorienterte. Det er likevel slik at det bare er en fedrekvote som legger opp til en lang periode for far med aleneansvar hjemme, mens mor er på jobb på fulltid, som virkelig åpner for en mer likestilt fordeling av omsorgs- og husholdningsoppgaver mellom de to foreldrene. Spørsmålet som gjenstår er dermed: Hvordan påvirke menn i retning av en mer likestillingsfremmende fedrekvotep praksis?

At fedre tar ut fedrekvoten er altså ikke noen garanti for mer likestilling i den enkelte familie. Det en ordning med fedrekvote kan gjøre er å tilrettelegge og åpne en mulighet for at far kan

¹³⁸ Smeby (2013) s. 156.

¹³⁹ Smeby (2013) s. 157-160.

¹⁴⁰ NOU 2017: 6 pkt. 10.1.4, pkt. 15.3.2 *Foreldrepenge* under overskriften *Fleksibilitet i foreldrepengeordningen*, Brandth og Kvande (2013b) s. 148, Smeby (2017) s. 249.

¹⁴¹ Smeby (2013) s. 160-163.

¹⁴² Smeby (2013) s. 161.

¹⁴³ Smeby (2013) s. 162-163.

¹⁴⁴ Se det jeg har skrevet i denne oppgavens kapittel 1.3.

tilegne seg omsorgserfaring og oppleve å ta styring for barn og hjem, dersom han og familien ønsker dette og er i en posisjon der ikke andre faktorer gjør det vanskelig.

Et viktig aspekt for mange som nevnes i forarbeidene,¹⁴⁵ men ikke kommer klart frem av loven, er det at uttak av fedrekvote for en del familier vil føre til en inntektsnedgang. Med bakgrunn i inntektsforskjellene mellom kvinner og menn vil denne inntektsnedgangen være stor dersom far skal ta ut fødselspenger. For en del familier vil det være slik at far tjener såpass mye at incentivet til å ta ut fedrekvoten fordi den ellers faller bort ikke har noen effekt. Dermed kan en si at dette likestillingspolitiske virkemidlet vil kunne være mer potent i den gruppen familier der far har et slikt inntektsnivå at riset bak speilet får en reell konsekvens/virkning. Særlig på grunn av at hans fødselspenger avhenger av mors stillingsprosent i opptjeningsperioden, vil dette så å si nulle ut incentivet med tap av støtte i form av fødselspenger.

Å ha en ordning som fedrekvoten vil (i varierende grad) ha potensial til å tvinge eller påskynde en strukturendring i familien, et område der kjønnsrollefordelingen ofte er preget av tradisjoner og normer. I hvilken grad kvotering kan føre til langvarig struktur- og holdningsendring, er som nevnt omdiskutert.¹⁴⁶

5.2.1.3 Aktivitetskrav

Aktivitetskravet videreføres, og innføres også for fedrekvoten.¹⁴⁷ Mor må i arbeid for at far skal kunne ta ut fødselspenger. Aktivitetskravet behandles nokså kort i forarbeidene.¹⁴⁸ I loven, slik den ble etter lovendring i 1993, er det et aktivitetskrav til mor for fars rett til fødselspenger i første ledd, se ftrl. 1966 § 3A-7 første ledd. En årsak til at det ikke blir

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.2.1 syvende avsnitt.

¹⁴⁶ Se det jeg har skrevet om utfordringene ved resultatlikhet i kapittel 4.3.2.

¹⁴⁷ Her er det noe uklart hva som faktisk skjedde. Aslak Syse skriver «Forslagene var innarbeidet i utkast til nytt kapittel 3A i folketrygdloven 1966. Kapitlet ble vedtatt ved lov 22. januar 1993, og trådte i kraft 1. april 1993. Før ikrafttredelsen ble det foretatt vesentlige endringer ved at kravet om at mor måtte gå tilbake til arbeidslivet for at far skulle få rett til fedrekvoteøkene, ble opphevet ved behandlingen av Ot.prp. nr. 7 (1993-1994).» se Syse (2016a) s. 522. Imidlertid finner jeg, som redegjort for i kapittel 5.3 under, at aktivitetskravet til mor ved fedrekvoten ble fjernet i 1994, i alle fall så langt jeg kan lese ut av Ot.prp. nr. 80 (1993-1994). Angående Ot.prp. nr. 7 (1993-1994) virker denne proposisjonen å gjelde kun en del av aktivitetskravet (det gjelder overføring av fødselspengeretten til far der mor er syk, og utsettelse av perioden grunnet sykdom), og videre var ikke proposisjonen publisert før 29. oktober 1993, altså etter at loven var trådt i kraft. For meg fremstår det derfor slik at aktivitetskravet var med da loven trådte i kraft, slik det står i § 3A-7 første ledd i endringsloven kunngjort 12. februar 1993 (lov 22. januar 1993 nr. 25 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og visse andre lover.), og ble endret for de tilfeller som gjelder sykdom (denne endringsloven ble sanksjonert 20. desember 1993 og trådte i kraft umiddelbart, jf. lov 20. desember 1993 nr. 131 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd), og så for hele aktivitetskravet i 1994 som behandlet i kapittel 5.3. Jeg legger heretter mine egne vurderinger til grunn for resten av oppgaven.

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.3.1 og Innst.O. nr. 34 (1992-1993).

kommentert ytterligere er muligens at det er en videreføring av det aktivitetskravet som allerede eksisterte dersom far skulle ta ut noe av mors fødselspenger, slik ordningen så ut etter lovendringen i 1978. Endringen som ble gjort var at en innførte utdanning på heltid som en alternativ måte å oppfylle aktivitetskravet på, i tillegg til det å gjenoppta arbeid eller at moren er avskåret fra å ha omsorgen for barnet på grunn av sykdom.¹⁴⁹

Fedrekvoten lovfestes i ftrl. 1966 § 3A-7 femte ledd. Det følger av bestemmelsens første ledd at det er fleksibilitet til at far kan ta ut en større del av fødselspengene dersom mor oppfylder aktivitetskravet for en lenger periode enn de fire ukene med fedrekvote, jf. ordlyden:

*«Når moren har mottatt fødselspenger for de første seks ukene etter fødselen, har faren rett til fødselspenger for den **gjenværende** del av stønadperioden dersom (...)» (min utheving)*

I denne fasen er fars rett til fedrekvote helt klart knyttet til vilkår om mors yrkesaktivitet før fødsel ved kravet om dobbel opptjening, i tillegg til hennes aktivitet når han skal ta ut fødselspenger og egen opptjening av rett. Aktivitetskravet kan sees i sammenheng med bestemmelsen i ftrl. 1966 § 3A-1 femte ledd, som fastslår at den som tar ut fødselspenger skal ha omsorgen for barnet. Det virker å bygge på forestillingen, da som nå, om at dersom både mor og far er hjemme, er det mor som i realiteten har omsorg for barnet. Det tas ikke høyde for at det kan ha utviklet seg til å bli annerledes, særlig i de seks ukene etter fødsel, der det ikke er krav til mor om at hun må ha omsorg for barnet som vilkår for at hun skal kunne ta ut fødselspenger.

En beveger seg dermed strukturelt sett et lite skritt i retning av større kjønnsnøytralitet i foreldreskapet. Fars mulighet for å kunne ha rett på fødselspenger styrkes, men er sterkt knyttet til mor og hennes aktivitet både før og etter fødsel. En befinner seg fremdeles godt plantet i det biologiske og forståelsen av mor som hovedomsørger og far som hovedforsørger.

Å innføre fedrekvoten med et aktivitetskrav til mor er en begrensning av både mors og fars individuelle frihet. Mor får et krav til sin aktivitet for at familien skal kunne få fullt utbytte av ytelsen foreldrepenger fra staten. Far blir pålagt å ta ut fire uker med fedrekvote for at familien skal få fullt utbytte av ytelsen. Dette vil ramme familier ulikt, ettersom det vil kunne føles som en sterkere statlig føring for de familier som er helt avhengige av full ytelse, enten på grunn av økonomiske grunner og/eller (disse kan virke sammen) fordi en ikke har noe alternativ omsorg for barnet etter foreldrepengerperioden er over. For familier med en sterkere

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.3.1.

økonomi og/eller tilgjengelige alternativer for omsorg for barnet, vil den statlige innblanding kunne føles mindre sterk, og dermed også oppleves i mindre grad som en innskrenking i frihet med tanke på foreldrepenger.

5.2.1.4 Den samlede stønadperiodens lengde¹⁵⁰

I den samlede periodens lengde ble det gjort store utvidelser allerede fra 1987.¹⁵¹ Fra og med 1. mai 1987 ble den økt for første gang siden 1978, da fra 18 til 20 uker, og 1. juli 1988 fulgte en tilsvarende økning til 22 uker. Bare et halvt år senere, 1. januar 1989 økte perioden med ytterligere to uker, og fra 1. april samme år ble muligheten til å velge fødselspenger med redusert sats innført. Med virkning fra 1. mai året etter, i 1990, kom en enda større utvidelse. Perioden økte med fire uker, fra 24 uker til 28 uker, og dette ble stående til en ny utvidelse fra og med 1. april 1991 brakte den samlede stønadperiodens lengde til 30 uker. Den siste utvidelsen før fedrekvoten kom 1. april 1992, hvor perioden økte til 33 uker. Med lovendringen som trådte i kraft 1. april 1993 ble periodens totale lengde økt med det største antall uker noensinne, fra 33 uker til 42 uker, jf. ftrl. 1966 § 3A-4 første ledd.

En ser dermed at fedrekvotens fire uker kom i tillegg til en økning i den samlede stønadperioden med seks uker, som fremdeles var en vesentlig økning i den totale periodens lengde. Dette er i tråd med det som uttales i stortingsmeldingen om regjeringens likestillingspolitikk for 1990-åra:

«Departementet vurderer det slik at en fedrekvote ikke bør tas av den allerede etablerte permisjonstida, men skal være en del av utvidelsen av foreldrepermisjonen. Dermed vil ikke styrkingen av mannens rettigheter gå på bekostning av kvinnens.»¹⁵²

Denne holdningen til at rettigheter til far skal komme i tillegg til en rettighetsøkning for mor er utgangspunktet for mange senere utvidelser av perioden. Den må antas å foregripe kritikk om at dette steget i retning mer kjønnsnøytrale rettigheter for foreldre skal gå på bekostning av de rettigheter kvinner har behov for på grunn av sitt fødselsarbeid.

Økningen i periodens totale lengde ble også støttet av argumenter for at en lengre samlet stønadperiode vil kunne føre til større likedeling foreldrene i mellom. Regjeringen viser til tall fra Sverige som viser at flere fedre har tatt ut permisjon etter hvert som perioden har

¹⁵⁰ Jeg minner om, slik jeg forutsatte i kapittel 3.4, at tallene i denne oppgaven tar utgangspunkt i antall uker med 100 % dekningsgrad der ikke annet er presisert.

¹⁵¹ Tall hentet fra Ot.prp. nr. 13 (1992-1993) pkt. 3.1.1, St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.2, NOU 1995: 27 pkt. 3.3.1.

¹⁵² St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2.

økt.¹⁵³ Allerede så tidlig som på begynnelsen av nittitallet så regjeringen for seg at fedrekvoten skulle øke på lang sikt parallelt med en økning i perioden, forslagsvis 3 måneder av en total periode på 1 år, eller 6 måneder av en total periode på 18 måneder.¹⁵⁴

5.2.2 Vurdering av perioden som helhet

Å fortsatt befinne seg godt plantet i det kjønnsesifikke og biologiske får utslag for denne utviklingens potensial til å gjøre noe med den ulikestrukturen. Den tradisjonelle kjønnsrolleforståelsen opprettholdes til en stor grad, og en kan si at aktivitetskravet er med på å opprettholde strukturen som en motvekt til det at en fedrekvote kan sies å utfordre den samme strukturen ved å gi fars omsorgsrolle for barnet mer vekt. Slik sett kan en si at aktivitetskravet er med på å «mildne» eller gjøre det likestillingspolitiske virkemiddelet fedrekvoten er mindre strukturutfordrende.

Samtidig kan aktivitetskravet sies å være en styrking av fedrekvoten som likestillingspolitisk virkemiddel. Dette fordi det søker å sørge for at ikke den perioden far tar ut fødselspenger i realiteten blir en periode der det fremdeles er mor som er hovedomsørger for barnet og ikke kommer seg ut i jobb eller annen tilsvarende aktivitet. Slik sett kan aktivitetskravet være fremmede for likestillingen, ved at det stiller krav til at far faktisk tar foreldrerollen på alvor i den grad at han tar over de omsorgsoppgavene som er nødvendige når mor er ute i aktivitet, det som er presentert over som en likestillingsorientert fedrekvotepraktis av Smeby.¹⁵⁵ Det at en tar for gitt at far ikke vil gjøre dette dersom begge to er hjemme, er en opprettholdelse av kjønnsstereotyper.

En forståelse av aktivitetskravet som en styrking av likestillingen setter ingen skranker for at kravet burde gjelde begge foreldre. Dersom tanken er at skattebetalerne ikke skal betale for at to foreldre er hjemme og at hovedformålet er at barnet har en omsorgsperson hjemme (dobbeltomsorgsprinsippet),¹⁵⁶ er dette ikke til hinder for at en like godt kan stille kravet i begge retninger, og altså innfører et aktivitetskrav til far ved mors uttak av foreldrepenger i fellesdelen. Et slikt formelt likt krav ville imidlertid kunne ramme på en uheldig måte, for eksempel ved at begge foreldrene vil kunne blokkere hverandres uttak dersom ingen av dem har mulighet til å oppfylle aktivitetskravet.¹⁵⁷ Derfor er det, dersom målet er likestilling, nødvendig å fjerne kravet i sin helhet. Å videreføre et aktivitetskrav sammen med innføringen av fedrekvoten, begrenser fedrekvotens potensial og minsker i sum dens

¹⁵³ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2.

¹⁵⁴ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3.2.

¹⁵⁵ Smeby (2013) s. 160-163.

¹⁵⁶ NOU 1995: 27 pkt. 7.3.1, Prop. 92 L (2010-2011) pkt. 4.2 første avsnitt.

¹⁵⁷ NOU 2012: 15 pkt. 16.4.2.1 med henvisning til Prop. 64 L (2011-2012) s. 7.

likestillingsmuliggjørende effekt fordi den opprettholder tradisjonelle kjønnsstereotyper og forskjellsbehandler mors og fars foreldreskap.

5.3 Aktivitetskravet til mor som vilkår for fedrekvoten faller bort

Cirka ett år etter at fedrekvoten var innført, myket en opp aktivitetskravet til mor for at far skulle få ta ut sine fire uker. Årsakene til dette var at en så at kravet var upraktisk, både for mor som arbeidstaker og for arbeidsplassen, at mor måtte tilbake i arbeid fire uker for at far skulle kunne ta ut fedrekvoten. To typetilfeller var der mor ønsket å ta ut ulønnet permisjon etter foreldrepengeperioden, eller kun hadde hatt et engasjement under opptjeningstiden som løp ut under permisjonstiden.¹⁵⁸ Både mor og far må fremdeles ha opptjent rett til fødselspenger, så far har enda ikke noen selvstendig rett og er avhengig av mors aktivitet (dvs. dobbel opptjening) før fødsel. Dette medførte en endring i ftrl. 1966 § 3A-7 femte ledd, som fra og med 1. juli 1994 unntok fedrekvoteperioden fra aktivitetskravet.¹⁵⁹

Her beveger vi oss klart i retning av større kjønnsnøytralitet, da aktivitetskravet gjøres om fra å gjelde fødselspenger i sin helhet, til kun å gjelde for fødselspengenes fellesdel. At aktivitetskravet til mor tas bort for fedrekvoten, slik at det åpnes for at mor i flere tilfeller vil være hjemme under fars uttak, svekker også stereotypen om at mor automatisk vil være hovedomsørger for barnet dersom begge er hjemme.

At aktivitetskravet til mor for fars uttak av fedrekvoten tas bort, er et steg i retning av mer valgfrihet til individet. Det gir familien større rom for å ordne fordelingen av omsorgsoppgavene knyttet til foreldreskapet slik de selv ønsker. Dette må kunne sies å være et likestillingsmuliggjørende tiltak, der det på et vis er et steg tilbake fordi det nå er opp til familier i denne situasjonen å fordele oppgaver også til far dersom mor uansett er hjemme. Samtidig vil dette ikke gjelde alle, ettersom mange kvinner vil oppfylle aktivitetskravet selv om det ikke er der, særlig fordi mange ønsker at permisjonstiden blir lengst mulig ved at far tar ut kvoten etter at mor har tatt ut all permisjon hun skal ha. Valgfriheten blir også større med tanke på mors organisering av eget arbeid og/eller ulønnet permisjon etter foreldrepengeperioden.

Bortfallet av aktivitetskravet til mor for fars uttak av fedrekvoten er et steg i retning mer formell likhet for foreldrene i reguleringen. Det stilles ikke noe krav til far for mors uttak av fødselspenger, og det at det ikke lenger stilles krav til mor for den delene av ytelsen som er

¹⁵⁸ Ot.prp. nr. 80 (1993-1994) pkt. 2.2.1.

¹⁵⁹ Lov 24. juni 1994 nr. 25 om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. og sjømannslov 30. mai 1975 nr. 18.

tilegnet far er et klart steg i retning mer formell likhet mellom kjønnene. Med denne endringen ser en at det blir både mer likhet og frihet av ett og samme tiltak.

Samtidig vil det kunne være en utfordring for strukturendring at mor og far er hjemme samtidig i fedrekvotetiden, både for den individuelle familien og for strukturer i samfunnet. Det vil kunne bety at mor er den som tar hovedomsorgen for barnet og at far dermed ikke får utviklet sitt potensiale, i tråd med det jeg har skrevet om fedrekvotepraktisens betydning for fedrekvotens likestillingspotensial.¹⁶⁰ Å anta dette i reguleringen er en styrking av kjønnsstereotypene, men hva med det faktum at vi vet at individer påvirkes av nettopp disse kjønnsstereotypene og vil kunne formes av disse når det gjelder hvilke roller de inntar i foreldreskapet? Samtidig er lovreglene også en struktur i seg selv, slik at mindre kjønnsstereotypiske antakelser i lovens regulering som gjelder familien vil være et viktig første steg på veien mot mindre kjønnsstereotypiske antakelser i samfunnet.

Endringen i reguleringen i denne perioden er likestillingsmuliggjørende, i alle fall rent juridisk, ved at familiene gis større valgfrihet og i mindre grad hindres fra å ta valg som kan føre til større likestilling.

5.4 Far får «selvstendig» opptjeningsrett

Selvstendig rett til opptjening av foreldrepenger for far trådte i kraft 1. juli 2000, ved endringer i store deler av folketrygdloven kapittel 14.¹⁶¹ Bakgrunnen for endringen var at selv etter at en hadde innført fedrekvoten for å gi fedre insentiv til i større grad å ta del i omsorgsarbeidet i familien, var mange fedre (anslagsvis 13.000 årlig) forhindret fra å ta i bruk sine rettigheter på grunn av mors manglende opptjening.¹⁶² En selvstendig opptjeningsrett for fedre var allerede tatt opp i stortingsmeldingen *Likestillingspolitikk for 1990-åra*¹⁶³ etter innspill fra barneombudet og likestillingsombudet, og ble videre diskutert av fedreutvalget i NOU 1995: 27.¹⁶⁴ Etter en høringsrunde der nesten alle instansene støttet en selvstendig opptjeningsrett for far i de tilfellene der mor går ut i aktivitet etter fødselen og det foreligger et reelt omsorgsbehov for barnet, ble det etter et par år foreslått en lovendring i tråd med dette.¹⁶⁵ Det ble i tillegg foreslått en selvstendig opptjening for far i de tilfellene der mor er i

¹⁶⁰ Se det jeg har skrevet om Smebys funn om fedrekvotepraktisens i denne oppgavens kapittel 5.2.1.2.

¹⁶¹ Lov 30. juni 2000 nr. 58 om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre m.v.).

¹⁶² Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt.1.1.

¹⁶³ St.meld. nr. 70 (1991-1992) pkt. 3.3, de fire siste avsnittene.

¹⁶⁴ NOU 1995: 27 kap. 5.

¹⁶⁵ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 3.

slik aktivitet at det foreligger et fullt omsorgsbehov for barnet, ved at mor tar utdanning på heltid, der mor kombinerer arbeid og utdanning på en slik måte at de til sammen utgjør heltid, eller mor er syk.¹⁶⁶

Det som er interessant i denne perioden er endringene i reguleringen av opptjening og aktivitetskravet. I denne perioden griper disse to elementene inn i hverandre, og jeg behandler dem derfor sammen i det følgende.

Retten til selvstendig opptjening skal med denne lovendringen utvides til også å gjelde far, og dermed gjelde for begge foreldrene, jf. folketrygdloven 1997¹⁶⁷ § 14-4.¹⁶⁸ Men far er, for i det hele tatt å ha noen rett, likevel avhengig av at mor har opptjent til foreldrepenger og benytter seg av denne i tilfeller der hun ikke oppfyller aktivitetskravet etter fødsel. Endringen innebærer, ifølge endringens forarbeider, at det ikke skal være det mor gjør før fødselen som er avgjørende for fars rett til å ta ut mer foreldrepenger enn fedrekvoten, kun det hun gjør etterpå.¹⁶⁹ Men når aktivitetskravet blir stående igjen for aktiviteten etter fødsel, får dette en enda mer avgjørende posisjon. Altså er far fremdeles i stor grad avhengig av mors aktivitet og tilknytning til arbeidslivet, i strid med det en kan si er en alminnelig språklig forståelse av forarbeidenes tittel og uttalelsen som er vist til over. Dersom mor har opptjent rett til foreldrepenger, men ikke oppfyller aktivitetskravet etter fødsel, kan far ikke ta ut verken fedrekvoten eller noe av fellesperioden, og er altså fullstendig blokkert fra ytelsen.¹⁷⁰ Som det står i forarbeidene til lovendringen om forholdet til fedrekvoten i gjeldende regelverk (som departementet foreslo å opprettholde¹⁷¹):

«I de situasjonene der mor ikke har opptjent rett til fødselspenger, vil det være meningsløst å snakke om en obligatorisk fedrekvote. (...) I situasjoner der både mor og far har opptjent rett, vil imidlertid systemet med fedrekvoten med fordel kunne opprettholdes. (...) For at det skal bli aktuelt med fedrekvote, må mor ha opptjent rett til fødselspenger.»¹⁷²

At det ble sett på som meningsløst at far skulle ha rett til en ytelse med grunn i sitt foreldreskap dersom ikke også mor hadde rett på samme ytelse, sier en hel del om hvor sterkt

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 4, 5 og 6.

¹⁶⁷ Jeg gjør oppmerksom på at vi nå er i folketrygdloven fra 1997 (som i denne oppgaven kun refereres til som folketrygdloven eller ftrl.), ikke lenger i folketrygdloven 1966.

¹⁶⁸ Lov 30. juni 2000 nr. 58 om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre m.v.).

¹⁶⁹ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 3.1 med referanse til NOU 1995: 27.

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 3.3 første avsnitt.

¹⁷¹ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 7.3.

¹⁷² Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 7.1.

det stod å forstå omsorg i foreldreskapet som moderskapet i første rekke, farskapet kun i andre rekke. Denne endringen påstod å være en innføring av selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre, men graden av selvstendighet kan diskuteres når den er så tett knyttet til mors foreldreskap. Uttalelsene om at det er mors aktivitet etter fødsel, ikke før, er dermed en sannhet med modifikasjoner, da mors aktivitet før fødsel har betydning for om far i det hele tatt har en rett i de tilfellene der hun ikke går ut i aktivitet etter fødsel.

Aktivitetskravet begrenser også fars rett til ytelse dersom mor etter fødselen går ut i arbeid i en stilling som tilsvarende mindre enn 75 % av full tid; hans ytelse reduseres i så fall tilsvarende.¹⁷³ Det eksisterte ingen regel som regulerte det motsatte tilfellet, der far kun arbeidet deltid mens mor mottok ytelse. Dette er enda et eksempel på at fars ytelse er avhengig av mors aktivitet, og ikke vice versa.

Fedreutvalget i NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem* uttalte at det ikke skal være avgjørende for far hva mor foretok seg før fødselen, kun aktiviteten etter fødsel skal være avgjørende for fars rett.¹⁷⁴ De uttalte følgende i innledningen til sine anbefalinger

«Full likestilling mellom kjønnene fordrer selvstendig opptjeningsrett for far, og rett til å gjøre bruk av denne uavhengig av mors situasjon. Det vil si uavhengig av om mor er yrkesaktiv, student, arbeidsledig, ufør eller hjemmearbeidende.»¹⁷⁵

De foreslo en opptjeningsrett for far som er beregnet etter hans egen yrkesaktivitet før fødselen, og avhengig av at mor oppfyller aktivitetskravet etter fødsel, i tråd med det som ble vedtatt. Fars selvstendige rett er avhengig av at det foreligger et reelt omsorgsbehov heter det,¹⁷⁶ og et slikt behov for omsorg fra far har barnet tydeligvis ikke dersom mor er tilstede. I hvilken grad kan en si at dette er i tråd med en selvstendig rett til far som er uavhengig av mors situasjon? Her stemmer ikke ord og handling (eller andre ord) overens.

Som vist kan far etter denne endringen fremdeles miste sitt krav både på fedrekvoten og uttak utover fedrekvoten dersom mor verken oppfyller krav til egen opptjening (dette stenger for hans rett til fedrekvote) ei heller aktivitetskravet (dette stenger for uttak av ytelse utover fedrekvoten). Derfor medfører ikke endringen en fullstendig selvstendiggjøring av fars rett i sin helhet, den er fremdeles avhengig av mor. Sitatet fra fedreutvalget over synes ikke å kunne realiseres i sin helhet uten at aktivitetskravet fjernes; det er først da far virkelig er uavhengig

¹⁷³ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 3.3 syvende avsnitt.

¹⁷⁴ NOU 1995: 27 pkt. 7.3.1, som referert til i Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 3.1.

¹⁷⁵ NOU 1995: 27 pkt. 7.3.1.

¹⁷⁶ Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) pkt. 3.1 annet avsnitt, pkt. 3.2 første avsnitt, pkt. 3.3 første avsnitt.

av mors situasjon, både før og etter fødsel. Den uavhengigheten utvalget virker å vise til gjelder kun mors situasjon *før* fødsel, ikke etterpå. Dersom hun for eksempel er hjemmearbeidende både før og etter fødsel, har far ingen rett til ytelse.

Vi beveger oss her et lite skritt mot større kjønnsnøytralitet. At fars opptjeningsrett til fødselspenger ikke lenger i alle tilfeller er avhengig av mors aktivitet før fødsel, gjør rettigheten for hans del mindre avhengig av mor. Dette svekker koblingen mellom ytelsen og mors biologiske rolle ved familieførøkelsen. Ytelsen bærer etter dette, på tross av at den fremdeles heter fødselspenger, i litt større grad preg av å være en ytelse til familien som sådan, med unntak av fedrekvoten og mors obligatoriske uker umiddelbart i forbindelse med selve fødselen. Dette er riktignok noe som kun gjelder med de begrensningene som er påpekt over. Vi befinner oss etter endringen derfor fremdeles godt inne på den biologiske delen av spekteret, og mors posisjon som hovedomsørger er fremdeles sterk i reguleringen.

En reell selvstendigjøring av fars opptjeningsrett hadde i stor grad vært likestillingsfremmende. Etter en nærmere gjennomgang kan denne endringen ikke sies å være en reell selvstendigjøring. Samtidig er de begrensede endringene som faktisk blir gjort en utvikling i riktig retning. Isolert sett vil denne utviklingen mot større selvstendigjøring være likestillingsfremmende, om enn i mye mindre grad enn en reell selvstendigjøring.

5.5 Utvidelser i fedrekvoten med tilsvarende tillegg i periodens lengde

Antall uker i fedrekvoten økes i 2005 og 2006, samtidig som periodens totale lengde økes tilsvarende. Etter at fedrekvotens lengde hadde vært den samme siden innføringen i 1993, var det etter regjeringsskiftet i 2005 duket for de første utvidelsene av mange i regi av den rødgrønne regjeringen under statsminister Jens Stoltenberg (Arbeiderpartiet). En del av bakgrunnen for at en ønsket å utvide fedrekvoten var at en ikke hadde fått den økningen i antall fedre som tok ut mer enn kvoten som en håpet på ved innføringen i 1993.¹⁷⁷ En annen grunn til at økningene kom etter regjeringsskiftet, er at det først med flertall fra venstresiden var stemning for å få igjennom en likestillingsorientert familiepolitikk som tok større grad av statlig regulering i bruk for å skape endring i strukturene. Dette illustrerer hvordan fedrekvoten ligger i et politisk spenningsfelt, og at utvidelsen av den skaper debatt med rot i ideologiske forestillinger om valgfrihet og regulering.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ot.prp. nr. 98 (2004-2005) pkt. 2.1.

¹⁷⁸ Brandth og Kvande (2013a) s. 16, 19.

En kan se dette som en anerkjennelse av at økte kvoter er nødvendige for å gi insentiv til fars deltakelse i omsorgsarbeidet ved familieførøkelse, i tråd med anerkjennelsesdimensjonen i transformativ likhet. Kvotering er et vanlig virkemiddel i resultatlikhet, selv om kvotene på dette tidspunktet er langt ifra lange nok til å kunne skape like resultater i foreldrenes uttak av fødselspenger. En økning i fedrekvoten med et tilsvarende tillegg i den samlede stønadsperiodens lengde er også i tråd med hensynet til at en utvidelse av fars rettigheter ikke skal gå på bekostning av mors rettigheter.¹⁷⁹

I 2005 kom den første økningen i fedrekvoten fra 4 uker til 5 uker.¹⁸⁰ Periodens totale lengde økte også med en uke, fra 42 til 43 uker.¹⁸¹ Lengden på både fedrekvoten og den samlede stønadsperioden hadde altså stått stille siden 1993. En av grunnene til denne stillstanden kan ha vært at de (i all hovedsak) borgerlige regjeringene i de tolv årene prioriterte andre budsjettposter i familiepolitikken, for eksempel kontantstøtte.¹⁸² Bakgrunnen for økningen i fedrekvoten var et forslag om en slik økning i fedrekvoten med en tilsvarende økning i den samlede perioden i St.meld. nr. 29 (2002-2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*,¹⁸³ som fikk støtte i Stortinget.¹⁸⁴ I stortingsmeldingen er det uttalt at

«I en likestilt fødselspengeordning bør hver av foreldrene gis rett til fødselspenger på basis av sin egen opptjening, uavhengig av den andres tilpasninger både før og etter fødselen. Det eneste vilkåret bør være at den som mottar fødselspenger, er hjemme og tar seg av barnet og ikke er i arbeid.»¹⁸⁵

Forslaget om en økning i fedrekvoten samtidig med en økning i den totale perioden er begrunnet i at regjeringen av flere grunner fant det betenkelig å øke fedrekvoten uten en tilsvarende økning i den samlede stønadsperioden.¹⁸⁶ Grunnene som listes opp er begrensninger i familienes valgfrihet, og at det kan bli sett på som en utvidelse av fars rett som går på bekostning av mors rett og dermed et slag mot kvinners rettigheter.¹⁸⁷ En annen

¹⁷⁹ Se denne oppgavens kapittel 5.2.1.4.

¹⁸⁰ Lov 17. juni 2005 nr. 66 om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven (utvidelse av fedrekvoten, utvidet rett til kontantstøtte for adopterte barn), endring i § 14-10 første ledd første punktum.

¹⁸¹ Lov 17. juni 2005 nr. 66 om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven (utvidelse av fedrekvoten, utvidet rett til kontantstøtte for adopterte barn), endring i § 14-7 første ledd.

¹⁸² Brandth og Kvande (2013a) s. 16.

¹⁸³ St.meld. nr. 29 (2002-2003) pkt. 4.4.

¹⁸⁴ Innst. S. nr. 53 (2003-2004), B.Innst. S. nr. 2 (2004-2005).

¹⁸⁵ St.meld. nr. 29 (2002-2003) pkt. 4.2.

¹⁸⁶ St.meld. nr. 29 (2002-2003) pkt. 4.4 annet avsnitt.

¹⁸⁷ St.meld. nr. 29 (2002-2003) pkt. 4.4 annet avsnitt.

grunn er at fordi fedrekvoten faller bort når den ikke benyttes, vil en utvidelse som griper inn i den samlede stønadperioden kunne føre til økonomiske konsekvenser for familier der far av forskjellige grunner ikke kan ta ut kvoten.¹⁸⁸ Dette unngås dersom fedrekvoten legges på toppen av det som allerede er den samlede stønadperioden. Det vil kunne være interessant å sammenlikne resultatene av holdningene til fedrekvoten etter denne modellen med de økningene som skjer senere, der fedrekvoten øker mer enn det som er økningen i perioden totalt. Dette vil jeg gå nærmere inn på i kapittel 5.7.

Som bakgrunn for forslaget fremheves det at svært få fedre tar ut flere uker enn fedrekvoten, og at nyere forskning har funnet at det er arbeidslivet som i stor grad hemmer fedre fra et større uttak. En anerkjenner at fedres dedikasjon til sitt arbeid, sammen med holdningene hos arbeidsgiver, er til hinder for større effekt av fedrekvoten som virkemiddel for bedre å utnytte fars omsorgspotensial i familien. Derfor trenger fedre hjelp til å sette grenser og holdningsmessig støtte.¹⁸⁹ Fedrekvoten antas å kunne være en slik støtte.

Det bør også nevnes kort at far fra 1. januar 2005 fikk rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten etter egen stillingsandel.¹⁹⁰ Dette innebærer en selvstendigjøring av fars rett, fordi mors stillingsandel før fødsel ikke lenger fører til reduksjon i hans beregning av ytelse. Dette er i tråd med og bygger på det som ble presentert i St. meld. nr. 29 (2002-2003).

I 2006 ble både fedrekvoten og den totale perioden igjen utvidet med en uke; fedrekvoten til 6 uker og den samlede perioden til 44 uker.¹⁹¹ For denne økningen påpekte departementet de samme betenkelighetene som regjeringen i sin proposisjon til økningen i 2005,¹⁹² og foreslo en økning i fedrekvoten på en uke i samsvar med stortingsmeldingens forslag. Departementet fremhever at mor og far har sammenliknbare rettigheter, men at det likevel er mor som tar rollen som hovedomsørger i form av å ta ut det meste av foreldrepengene og å arbeide deltid når barna blir større.¹⁹³ Det påpekes også at en vridning bort fra en tradisjonell rollefordeling i familien er nødvendig for å øke mødrenes arbeidslivstilknytning, og at fedrene ved en økning av fedrekvoten kan få en holdningsmessig støtte til også å dele fellesdelen mer likt.¹⁹⁴ For

¹⁸⁸ St.meld. nr. 29 (2002-2003) pkt. 4.4 annet avsnitt.

¹⁸⁹ Ot.prp. nr. 98 (2004-2005) pkt. 2.5 annet avsnitt med videre henvisning til forskning av Brandth og Kvande.

¹⁹⁰ Ot.prp. nr. 7 (2004-2005) jf. lov 7. januar 2005 nr. 1 om endringer i folketrygdlova (rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten basert på eiga opptening).

¹⁹¹ Lov 16. juni 2006 nr. 21 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten). Endring av fedrekvoten ved endring i § 14-10 første ledd første punktum. Endring av den totale perioden ved endring i § 14-7 første ledd.

¹⁹² Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) pkt. 2.5 fjerde avsnitt.

¹⁹³ Ot.prp. nr. 70 (2005-2006) pkt. 4.1 første avsnitt.

¹⁹⁴ Ot.prp. nr. 70 (2005-2006) pkt. 4.1 første avsnitt.

utvidelsen i 2006 bruker altså departementet mye av den samme argumentasjonen for en ukes økning som legges på toppen av den samlede stønadperioden. Denne gang med enda sterkere fokus på at økt fedrekvote vil kunne stimulere far til å bedre utvikle og utnytte sitt omsorgspotensial, og at en større grad av omsorgsfordeling mellom foreldrene er nødvendig for likestilling mellom menn og kvinner.

En ser at når kvoten utvides, tar fedre ut det som er utvidelsen.¹⁹⁵ En kan spørre seg om dette er resultat av en strukturendring eller om riset bak speilet spiller en større rolle når fedre velger å ta ut hele sin tilegnede kvote. Det er vanskelig å fastslå, men en kan i alle fall ta utgangspunkt i at strukturelle endringer oftest trenger tid for å sementere seg i samfunnet. En utviding av kvotene vil over tid kunne endre på holdninger hos foreldrene selv og hos arbeidsgiver. Dette ser en for eksempel ved at andelen fedre som benyttet seg av fedrekvoten gradvis økte i perioden etter denne ble innført i 1993.¹⁹⁶

Med disse endringene går en i retning av større kjønnsnøytralitet i og med at fars omsørgerrolle i foreldreskapet tillegges større vekt når hans kvote av foreldrepengene økes. Samtidig anerkjenner en det kjønns spesifikke i den eksisterende og vedvarende praksisen, da mor fremdeles både tar ut og antas å ta ut hele perioden bortsett fra fedrekvoten. Å bruke en kvote for å påvirke det ene kjønn til en bestemt handling som tradisjonelt har vært utført av det andre kjønn vil alltid bære med seg den strukturen den eksisterer i. Forutsetningen for at en behøver en kvote for å skape likere resultater er at dette ulikestilte utgangspunktet eksisterer. Her kommer noe av kritikken mot resultatlikhet som nevnt i denne oppgavens kapittel 4.3.2 inn, at en ikke nødvendigvis tar av seg de patriarkalske brillene og dermed på et vis er med på å videreføre det. At en eksplisitt ønsker å utfordre denne strukturen er likevel skritt i riktig retning. Resultatlikhet virker ikke å være lovgivers primæranliggende i denne sammenhengen, da det som nevnt er fokus på at utfordringene for likestillingen er komplekse og sammensatte og ikke vil kunne bøtes på fullstendig ved kvoter alene. Derfor tyder dette på at likhetsforståelsen her er transformativ.

En utvidelse av kvotene samtidig som en ser at flest fedre faktisk tar ut den lovregulerte kvoten, fører fedres uttak av fødselspenger opp mot større resultatlikhet med mødres uttak, selv om sistnevnte gruppe i de fleste tilfeller fremdeles tar ut «resten» av fødselspengeperioden. Så lenge en ser at fedre faktisk tar ut det som er lovbestemt, er dette også et uttrykk for at loven i denne sammenhengen er en egen struktur som har stor

¹⁹⁵ Fougner (2012) s. 72, Schou (2017) s. 88.

¹⁹⁶ Ot.prp. nr. 98 (2004-2005) pkt. 2.1 samt tabell 2.1 med tilhørende kommentarer.

innflytelse på individene. Slik sett er en endring av loven også en endring av strukturen, eller i alle fall en del av den, i tråd med transformativ likhet.

Hvis en legger til grunn at kvoter kan være med på å skape eller forsterke en holdningsendring i befolkningen knyttet til hvem som bør være omsørger i familien,¹⁹⁷ er en økning av slike kvoter et likestillingsfremmende tiltak.

5.6 Navneendring mot mer nøytralitet

Ytelsen skifter navn fra fødselspenger til foreldrepenger med virkning fra 1. januar 2007, med endringer flere steder i folketrygdloven, og naturlig nok særlig i kapittel 14 inkludert overskriften i kapittel 14 II.¹⁹⁸

Endringen i terminologien etterfulgte en tilsvarende endring i den nye arbeidsmiljøloven av 17. juni 2005.¹⁹⁹ Et av argumentene for endring var å få bedre språklig sammenheng med begrepene brukt i den nye loven, selv om de ikke ble helt sammenfallende. Med de nye begrepene ønsket en et klarere skille mellom rett til ytelse (og i arbeidsmiljøloven retten til permisjon) i løpet av svangerskapet og i forbindelse med nedkomst.²⁰⁰ Et annet argument var en forenkling ved at en ikke lenger trengte å skille mellom biologiske foreldre og adoptivforeldre fordi fokus ville være på foreldreskapet, ikke hvorvidt barnet kom til familien ved fødsel eller adopsjon.²⁰¹

Til sist fremheves det at en språklig endring, ifølge departementet, vil være «et skritt i riktig retning i forhold til en mer likestilt fødselspengeordning».²⁰² Ved å bruke begrepet foreldre vil en klarere signalere at dette er en ytelse for både mor og far, ikke kun den som føder, slik en kunne forstå fødselspenger. I lys av det lave fødselspengeuttaket bland fedre, mener departementet at et mer inkluderende begrep vil kunne bidra som en oppmuntring til fedre om å delta mer i omsorgen for barna i tiden etter de er født.²⁰³

¹⁹⁷ Slik Brandth og Kvande har funnet i sin forskning, se Brandt og Kvande (2016) s. 96, behandlet over i denne oppgavens kapittel 5.2.1.2.

¹⁹⁸ Lov 21. april 2006 nr. 10 om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (endringer i regelverket for ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon).

¹⁹⁹ Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) pkt. 2.2 annet og tredje avsnitt.

²⁰⁰ Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) pkt. 2.2 annet og tredje avsnitt.

²⁰¹ Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) pkt. 2.2 annet, tredje og fjerde avsnitt.

²⁰² Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) pkt. 2.2 femte avsnitt.

²⁰³ Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) pkt. 2.2 femte avsnitt.

Hvilke konsekvenser en kan se for seg at en slik språklig endring har, er uvisst. Det er uansett et steg i likestillingsfremmende retning at ytelsen får et mer kjønnsnøytralt navn. En beveger seg vekk fra den veldig kjønns spesifikke tilknyttede benevnelsen *fødselspenger*, som indikerer at ytelsen er ment for den som føder, med andre ord mor. I tråd med det departementet håper, er det i alle fall mer sannsynlig at en far vil kunne tenke at en ytelse med et kjønnsnøytralt navn som foreldrepenger er tiltenkt dem begge, enn dersom den fremdeles het fødselspenger. Dette kan sies å være en anerkjennelse av at ytelsens navn bærer preg av tradisjonelle kjønnsroller og en struktur som fremhever morens omsørgerrolle i foreldreskapet mer enn farens omsørgerrolle. En navneendring i kjønnsnøytral retning er derfor i tråd med transformativ likhets anerkjennelsesdimensjon. Det innebærer en anerkjennelse av at en slik forskjellsbehandling har funnet sted, at det er en del av en større struktur som opprettholder ulikestilling, og at en endring vil kunne bidra til en samfunnsendring på sikt. Derfor er dette et steg på veien mot likestilling.

Det er samtidig viktig å anerkjenne at strukturen som hindrer far fra større uttak inneholder flere elementer enn hva ytelsen kalles. En slik endring har antakeligvis som intensjon å legge til rette for en holdnings- og strukturendring over tid, men er likevel et nokså lite bidrag i så måte. Det er et skritt i riktig retning, men neppe tilstrekkelig kraftig skyts for virkelig å kunne demontere de normene og holdningene som utgjør de likestillingshemmende strukturene.

5.7 Større tillegg i fedrekvoten enn i periodens lengde og utvidet personkrets

5.7.1 Beskrivelse av utviklingen

Det viktigste i denne fasen er at ytelsen blir utvidet på flere måter: i total lengde og kvotelengde, og i personkretsen som har rett til å motta stønad, i første rekke fedre som har vært avskåret fra ytelsen på grunn av mors forhold. Dette skjer ved flere forskjellige lovendringer, men gir i sum en utvikling som styrker fedres tilgang og rett til foreldrepenger.

5.7.1.1 Fedrekvoten og den samlede stønadsperiodens lengde

Fordi utvidelsene av fedrekvoten og den samlede stønadsperioden henger tett sammen i denne perioden, vil jeg behandle dem samlet.

Med virkning fra 1. juli 2009 ble fedrekvoten økt med fire uker, den største økningen hittil, fra 6 til 10 uker.²⁰⁴ Den totale periodens lengde ble økt med to uker, fra 44 til 46 uker.²⁰⁵ Det

²⁰⁴ Lov 12. juni 2009 nr. 36 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.), endring i § 14-9 femte ledd og § 14-12 første ledd.

er altså første gangen en ser en større økning i fedrekvoten enn det som blir lagt til den samlede stønadperioden. Det kan dermed virke som en går bort fra det som tidligere er sagt om at en utvidelse av fars rettigheter ikke skal kunne forstås å være på bekostning av mors rettigheter.²⁰⁶ Videre mener departementet at selv om det på prinsipielt grunnlag kan stilles spørsmål ved at den øremerkede perioden for far nå overstiger de ni ukene som er øremerket til mor (tre uker før fødsel, seks uker etter), så er det ikke nødvendig å øke mors periode fordi mødre i praksis tar ut en mye større del av foreldrepengeperioden.²⁰⁷ De viser videre til at regjeringen har varslet en ny foreldrepengeordning, og mener spørsmålet heller kan drøftes der.²⁰⁸

I tillegg ble det besluttet å la være å trekke fedrekvoten fra den totale stønadperioden i de tilfellene der det bare er far som har opptjent rett til foreldrepenger og han får tatt ut ytelsen fordi mor oppfyller aktivitetskravet.²⁰⁹ Det som trekkes fra er da kun de ni ukene som er forbeholdt mor, i stedet for både de ni ukene forbeholdt mor og fedrekvoten slik ordningen var tidligere. Dette er ifølge forarbeidene:

«en viktig prinsipiell forbedring av fedres selvstendige rettigheter.»²¹⁰

En slik endring fører til at de to foreldrene stiller likere i de tilfeller der kun en av dem har rett til foreldrepenger, noe som departementet mener vil fremstå mer rimelig enn slik ordningen var tidligere.²¹¹ Denne endringen trådte også i kraft 1. juli 2009.²¹²

Med virkning fra 1. juli 2011 ble fedrekvoten økt med ytterligere to uker, fra 10 til 12 uker.²¹³ Den totale periodens lengde ble økt med en uke, fra 46 til 47 uker.²¹⁴ En ser igjen en økning i fedrekvoten som er større enn økningen i den samlede stønadperioden. Når det gjelder det at

²⁰⁵ Lov 12. juni 2009 nr. 36 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.), endring i § 14-9 første ledd.

²⁰⁶ Se det jeg har skrevet i denne oppgavens kapittel 5.2.1.4.

²⁰⁷ Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) pkt. 4.1 siste avsnitt.

²⁰⁸ Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) pkt. 4.1 siste avsnitt in fine.

²⁰⁹ Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) pkt. 4.2.

²¹⁰ Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) pkt. 4.2 nest siste avsnitt.

²¹¹ Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) pkt. 4.2 annet avsnitt.

²¹² Lov 12. juni 2009 nr. 36 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.), endring i § 14-14 første ledd.

²¹³ Lov 10. juni 2011 nr. 15 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten), endring i § 14-9 femte ledd og § 14-12 første ledd.

²¹⁴ Lov 10. juni 2011 nr. 15 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten), endring i § 14-9 første ledd.

en fedrekvote på tolv uker overstiger de avsatte ni ukene til mor, viser departementet til at regjeringen har meldt en mulig tredeling av foreldrepengeperioden.²¹⁵

Når kvoten øker, blir fellesperioden mindre, og slik sett skaper reguleringen mindre valgfrihet til den enkelte familien i fordelingen mellom foreldrene av ytelsesperioden. Det er fokus på både individ og strukturell endring; ved at den individuelle faren tildeles flere uker uten å kunne velge dette bort, ønsker en at de strukturelle hindringene for fars deltakelse får mindre betydning. At ytelsen faller bort dersom far ikke benytter seg av ukene, fungerer som et ris bak speilet.

For å ta opp tråden fra 5.1.5; er det registrert noen endringer i holdningene til fedrekvoten nå som en ikke lenger tar hensyn til de betenkelighetene ved at en kan si at utvidelsen av fars rettigheter går på bekostning av mors rettigheter? Lappegård og Bringedal så nærmere på holdninger til fedrekvoten basert på Statistisk sentralbyrås barnetilsynsundersøkelse fra 2010,²¹⁶ altså året etter den første utvidelsen av fedrekvoten som var større enn tillegget i den totale perioden. De fant at holdningene til fedrekvoten var positive, og at kvoten har bred støtte både blant mødre og fedre.²¹⁷ Videre fant de at de aller fleste fedre tar ut det antall uker som er fedrekvoten,²¹⁸ slik som senere støttes opp av Fougner i 2012²¹⁹ og Schou i 2017.²²⁰ Schou fant også at de fleste synes det skal være en fedrekvote, og at fedrekvoten fremdeles har stor støtte blant nybakte foreldre.²²¹ At fedrekvoten har slik stor oppslutning også etter at den ble økt mer enn den tilsvarende økningen i den totale perioden, tyder på at det ikke har vært noen stor motstand. Kanskje har det også spilt en rolle at fedrekvoten var nokså etablert før den økte på bekostning av den samlede stønadperioden.

Hvis en legger til grunn at kvoter kan være med på å skape eller forsterke en holdningsendring i befolkningen knyttet til hvem som bør være omsørger i familien,²²² er en økning av slike kvoter et likestillingsfremmende tiltak.

²¹⁵ Prop. 92 L (2010-2011) pkt. 4.1. in fine.

²¹⁶ Lappegård og Bringedal (2013).

²¹⁷ Lappegård og Bringedal (2013) s. 40-41.

²¹⁸ Lappegård og Bringedal (2013) s. 41.

²¹⁹ Fougner (2012).

²²⁰ Schou (2017).

²²¹ Schou (2017) s. 92.

²²² Slik Brandth og Kvande har funnet i sin forskning, se Brandt og Kvande (2016) s. 96, behandlet over i kapittel 5.2.1.2.

5.7.1.2 Opptjening og aktivitetskrav

En ser i denne perioden at personkretsen utvides slik at flere fedre får rett til å ta ut foreldrepenger på tross av at mor ikke har opptjent rett, ved endringer i opptjenings- og aktivitetskravreglene. Fordi disse i perioden griper inn i hverandre ved at endringene fører til en utvidet personkrets, vil jeg behandle dem samlet.

I 2009 ble personkretsen for rett til **foreldrepenger** utvidet til å gjelde fedre der mor deltar på introduksjons- eller kvalifiseringsprogram.²²³ Dette selv om mor ikke har opptjent rett og introduksjons- og kvalifiseringsprogram fremdeles ikke kvalifiserer til opptjening for hennes del.²²⁴ Altså innføres deltakelse på introduksjons- eller kvalifiseringsprogram som en alternativ måte å oppfylle aktivitetskravet etter fødsel på, ved at to nye alternativer innføres i folketrygdloven § 14-13 første ledd.²²⁵

I 2010 kom en lovendring²²⁶ som førte til at far ikke mister rett til **fedrekvoten** hvis mor ikke har rett til foreldrepenger fordi mor har arbeidet mindre enn halv stilling før fødsel,²²⁷ forutsatt at mor oppfylder aktivitetskravet etter fødsel. Det var antatt at dette ville utvide antall fedre med rett til fedrekvote med 1500 personer.²²⁸ Dette er en endring i opptjeningsreglene, på det vis at det i disse tilfellene er fars egen opptjening som blir avgjørende. Slik sett innebærer dette en selvstendig- og uavhengiggjøring av fars opptjeningsrett for disse tilfellene.

I 2011 utvides personkretsen ved et nytt tredje ledd i folketrygdloven § 14-14²²⁹ slik at far kan få rett til å ta ut foreldrepenger i samme antall uker som fedrekvoten på grunnlag av egen opptjening i tilfeller **der mor er ufør** selv om mor ikke har opptjening og dette ikke kvalifiserer til opptjening.²³⁰ Dette fordi en familie der mor er ufør ikke har «mulighet til å

²²³ Lov 12. juni 2009 nr. 36 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.), endring i § 14-13 første ledd bokstav f og bokstav g.

²²⁴ Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) pkt. 4.3.

²²⁵ Lov 12. juni 2009 nr. 36 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.), endring i § 14-13 første ledd bokstav f og bokstav g.

²²⁶ Lov 11. juni 2010 nr. 22 om endringer i folketrygdloven og barnetrygdloven (rett til fedrekvote uavhengig av mors stillingsandel mv.), endring i § 14-12 første ledd. Tidligere var ordlyden «Dersom morens yrkesaktivitet i opptjeningstiden har svart til minst halv stilling og faren fyller vilkårene for rett til foreldrepenger, er 50 stønadsdager (10 uker) av stønadsperioden forbeholdt faren (fedrekvote).» Den nye ordlyden tok ut dette vilkåret, og var enkelt og greit: «Dersom begge foreldre fyller vilkårene for rett til foreldrepenger, er 50 stønadsdager (10 uker) av stønadsperioden forbeholdt faren (fedrekvote).»

²²⁷ Prop. 80 L (2009-2010) kap. 4, Innst. 240 L (2009-2010) pkt. 1.2.

²²⁸ Prop. 80 L (2009-2010) kap. 4.

²²⁹ Lov 10. juni 2011 nr. 15 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten), endring i § 14-14.

²³⁰ Prop. 92 L (2010-2011) kap. 4.2.

tilpasse seg foreldrepengerregelverket»,²³¹ verken ved at mor kan være i aktivitet før fødsel for å få opptjening, ei heller ved å oppfylle aktivitetskravet etter fødsel slik at far med opptjening kan få adgang til uttak av foreldrepenger. Siden mors uførhet avskjærer fars uttak der han har egen opptjening, medførte denne lovendringen en mulighet for disse familiene til at far kan ta ut foreldrepenger i en tidsperiode tilsvarende fedrekvoten. Dette er en utvidelse av personkretsen fedre som har rett til ytelse. Selv om rettighetsøkningen for far her ikke strekker seg like langt som ved de andre lovendringene, fordi han kun får stønad for en begrenset periode i stedet for hele stønadsperioden, utgjør dette en styrking av fars selvstendige rett til foreldrepenger.

Utvidelsene i personkretsen av fedre med rett til foreldrepenger er en utvikling i retning større substansiell og transformativ likhet, fordi en gradvis fjerner noen av de hindringene som ligger i loven som struktur for at far skal kunne utvikle sin rolle som omsørger. Det er også en utvikling mot mulighetslikhet, ved at flere fedre får muligheter til å ta ut foreldrepenger på mer sammenliknbart grunnlag med mødre, selv om full likhet ikke er oppnådd. Dermed er utviklingen i denne perioden likestillingsfremmende.

5.7.2 Vurdering av perioden som helhet

Utvidelsene i fedrekvoten og av personkretsen i denne perioden er endringer som har potensial til å være likestillingsfremmende. Alle endringene innebærer, i seg og i sum, en styrking av fedres rettigheter i foreldrepengeordningen, og en større mulighet for fedre til å utvikle sin rolle som omsørger i familien.

5.8 Den formelle (men ikke reelle) tredelingen

1. juli 2013 ble fedrekvoten utvidet til 14 uker, og den totale perioden til 49 uker.²³² Fra samme dato ble den såkalte tredelingen av foreldrepengeperioden innført,²³³ ikke uten debatt. Tredelingen innebar at det ble innført en mødrekvote tilsvarende fedrekvoten.²³⁴ En ønsket å følge den islandske modellen der tre like deler tilhører de to respektive foreldrene og en tredje dem i fellesskap, slik dette var blitt foreslått av likelønnskommisjonen i 2008.²³⁵ Samtidig

²³¹ Prop. 92 L (2010-2011) kap. 4.2 annet avsnitt.

²³² Lov 31. mai 2013 nr. 22 om endringer i folketrygdlova (utviding av stønadsperioden for foreldrepengar mv.), etter forslag i Prop. 79 L (2012-2013). Endring i § 14-9 første ledd for den samlede stønadsperiodens lengde. Endring i § 14-9 femte ledd tredje punktum og § 14-12 første ledd første punktum for foreldrekvotene.

²³³ Lov 15. juni 2012 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden).

²³⁴ Lov 31. mai 2013 nr. 22 om endringer i folketrygdlova (utviding av stønadsperioden for foreldrepengar mv.), endring i § 14-9 femte ledd tredje punktum og § 14-12 første ledd første punktum. Se også Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 5.2.

²³⁵ Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 2 med henvisning til NOU 2008: 6, se nærmere NOU 2008: 6 pkt. 15.2.4.

ønsket regjeringen en modifikasjon til norske forhold for å gi familien mer fleksibilitet, slik at det i stedet for tre like store deler ble bestemt at fellesdelen skulle være større enn de respektive kvotene.²³⁶ Selv om innføring av den nye ordningen ville ha få praktiske konsekvenser, mente en at den ville kunne få viktige prinsipielle og signalmessige betydninger, ved at det ble klart at foreldrene hadde like stor rett til fellesdelen.²³⁷ Dette i motsetning til det en anså å være en vanlig oppfatning på det tidspunktet, nemlig at far skulle ta ut sin fedrekvote og at resten av perioden tilhørte mor.²³⁸

En del av kritikken mot tredelingen handlet nettopp om at forslaget ikke ville innebære noen faktiske konsekvenser, og dermed var et eksempel på hvordan likestillingshensyn «avdempes i møte med realiteten».²³⁹ Å skape en større valgfri del for å gi familiene fleksibilitet, samtidig som en anerkjenner at det er en alminnelig oppfatning at den valgfrie delen egentlig er mors, er inkonsekvent og demper potensialet til likestillingsfremmende endringer. Videre kan en hevde at ettersom en beholdt det kjønnsespesifikke aktivitetskravet til far, men ikke til mor, er foreldrene fremdeles ikke faktisk likestilt i sin rett til fellesdelen. Så lenge foreldrenes rettighet til foreldrepenger er avhengig av deres kjønn, er det å kalle endringen en tredeling med mål om større likestilling misvisende.

Med denne lovendringen ønsker en å innføre formell likhet mellom foreldrene, slik at det på papiret ikke er noen forskjellsbehandling mellom de to. Likevel er det fortsatt en forskjell i praksis, da en vet at mor oftere tar ut fellesdelen. I tillegg er fars rett til fellesdelen fremdeles avledet av mors rett, da det fortsatt er et kjønnsespesifikt aktivitetskrav. Det ligger dermed i kortene at det er sannsynlig at mor tar ut denne, og denne antakelsen forsterker kjønnsstereotyper. Slik er endringen et skritt på veien mot større formell likhet, men ikke en helhetlig gjennomføring av dette.

Det en får til er to formelt like kvoter til de to på den måten at det finnes to kvoter som er like i lengde og har liknende, kjønnsespesifikke navn. Slik er det språklig sett større grad av likestilling. De er like på den måten at det ikke stilles krav til partners aktivitet under perioden. De er fremdeles ulike på den måten at mor får tilgang til mødrekvoten (og foreldrepenger i det hele) basert på egen opptjening, mens far er prisgitt både egen opptjening i tillegg til mors opptjening og aktivitet for i det hele tatt å ha tilgang til det som kalles hans kvote. Likelønnskommisjonen, hvis forslag om tredeling ligger til grunn for denne endringen, påpekte også at selvstendige rettigheter til far avhengig av mors aktivitet «kan være en

²³⁶ Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 5.1 femte avsnitt.

²³⁷ Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 5.2 annet avsnitt.

²³⁸ Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 5.1. fjerde avsnitt.

²³⁹ Syse (2012) s. 75.

forutsetning for å gjennomføre en tredeling av permisjonen på hensiktsmessig måte». ²⁴⁰ Dette ser det imidlertid ikke ut som departementet vurderte nærmere; det kommenteres bare kort under oppsummeringen av deres vurderinger og forslag at regelverket på dette området skal forbli som før. ²⁴¹

Med denne endringen beveger en seg språklig sett bort fra det kjønnsesifikke, til fordel for kjønnsnøytralitet. Ved å likestille foreldrene i språket, opprettholder en ikke lenger den underliggende språklige forståelsen om at resten av stønaden tilhører mor. Tredelingen av perioden, i alle fall i teorien, innebar en endring i likhetsforståelsen. Argumentasjonen var at tredelingen ville kunne gi «holdningsmessig støtte til foreldre som ønsker en jevnere fordeling av stønadsperioden og vil ventelig bidra til økt fedreuttak». ²⁴² Ved å likestille foreldrene i språket kan en nærme seg en utfordring av strukturen, selv om en nok samtidig var klar over at det i de fleste tilfeller ville være mor som tar ut fellesdelen. Ved å lage en mødrekvote i tillegg til en fedrekvote gjør en loven mer kjønnsnøytral ved at hver forelder har sin tildelte kvote. I forlengelsen av dette ønsker en at også fellesdelen i større grad faktisk anses å være kjønnsnøytral, og at fordelingen av den dermed er til forhandling foreldrene imellom.

Samtidig er den formelle tredelingen kritisert for ikke egentlig å innebære noen konkret endring som kan føre til mer likestilling mellom kjønnene. En del av kritikken går på at en ikke faktisk gjennomførte en ordentlig tredeling, slik Likelønnskommisjonen hadde foreslått, ²⁴³ med tre like store deler. Slik kvotene så ut etter lovendringen i 2013 var hver enkelt forelders kvote på 14 uker, slik at fellesdelen på 18 uker var større enn kvotene. Det er heller ikke noe potent likestillingsfremmende forsøk på likhet (som ordvalget *likedeling* impliserer) når en beholder aktivitetskravet til den ene, men ikke begge for uttak av fellesdelen, som diskutert over. Aslak Syse kritiserte ordningens lovnader om å være likestillingsfremmende, når det den i beste fall ville kunne føre til var endringer på grunn av den signaleffekt en endring i språkbruken medfører. ²⁴⁴

En faktisk likhet, og en faktisk kjønnsnøytralitet der foreldrepengene er avhengig av din rolle som forelder uavhengig av kjønn, ville i dette scenarioet innebære tre like store deler: to like store kvoter og en fellesdel like stor som én kvote. For å skape likhet bør det enten ikke være noe aktivitetskrav i det hele tatt eller et likt krav til begge foreldrene. Det en gjør er å si at signaleffekten av den språklige endringen skal være så kraftfull at det vil føre til at individene

²⁴⁰ NOU 2008: 6 pkt. 15.2.4 under overskriften *Tiltakets utforming*.

²⁴¹ Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 5.6.

²⁴² Prop. 64 L (2011-2012) pkt. 5.1 fjerde avsnitt in fine.

²⁴³ NOU 2008: 6 pkt. 15.2.4.

²⁴⁴ Syse (2012) s. 73, 75.

selv, med den valgfrihet en stor fellesdel innebærer, kan ta valg som fører til likhet og en endring av strukturen, der en ser at mor som regel tar ut hele fellesdelen. Derfor vil denne såkalte likedelingen ikke være likestillingsfremmende, men faller etter min mening snarere i kategorien likestillingsmuliggjørende.

En legger ansvaret for å endre strukturen hos individet, og håper at et mer kjønnsnøytralt valg av ord vil skape en mer kjønnsnøytral realitet for nybakte foreldre. Det er kanskje godt ment, men i realiteten en ansvarsfraskrivelse. En endring i hvordan en omtaler noe i språket kan riktignok ha en signaleffekt. Likevel rekker en slik effekt bare så langt dette signalet fanges opp og har tilstrekkelig slagkraft til å motvirke de strukturene som opprettholder de kjønns spesifikke forventningene til foreldre. De eksisterende strukturene er skapt i og reproducerer den skjeve fordelingen av omsorgsarbeid og annet arbeid i familien og viderefører konsekvensene av dette ut i arbeidslivet. Det er en ønskedrøm at en signaleffekt i form av en juridisk tredeling som ikke er lik, skal være så sterk at den får individene til å handle som om vi var i postpatriarkatet. Dette støttes så vidt jeg kan se ikke av noen forskning.²⁴⁵

Jeg er tilbøyelig til å si at der Syse stiller spørsmålet om denne likestillingspolitiske endringen er juss eller juks,²⁴⁶ kan den gjerne være begge deler, altså både juss og juks. Likestillingsfremmende er den i alle fall ikke, og målene dens om å ha en prinsipiell og signalmessig betydning virker i alle fall ikke realistisk. Vi trenger ikke likestillingspolitikk som er juridisk flisespikkeri, vi trenger faktisk politikk som bringer oss nærmere likestillingen.

Det er vanskelig å sette noe navn på resultatet i denne perioden, ettersom det ikke skjer noen faktiske endringer i ordningens utforming. Dersom den språklige endringen fungerer slik regjeringen ønsket, ved å påvirke familiene til i større grad å tenke at fellesdelen tilhører far like mye som den tilhører mor, vil resultatet være likestillingsmuliggjørende. Den gir i så fall familiene et insentiv til selv å vurdere om de vil gjøre valg som kan føre til større likestilling, men legger ingen føringer for dette. Ved å fjerne den språklige forventningen om at det kun er fedrekvoten som tilhører far, kan en si at det i større grad er lagt til rette for en holdningsmessig støtte til de fedrene som vil ta ut noe av fellesdelen. På denne måten er det skapt større valgfrihet. Det vil i så fall også være likestillingsmuliggjørende.

²⁴⁵ Jeg kan i alle fall ikke finne referanser til en eventuell slik forskning i Prop. 64 L (2011-2012).

²⁴⁶ Syse (2012).

5.9 Reduksjon i kvotene med tilsvarende økning i fellesdelen

Senest ble ordningen endret i 2014. Kvotene ble da redusert fra 14 uker til 10 uker, mens den totale periodens lengde forble uendret på 49 uker.²⁴⁷ De reduserte kvotene førte til en økt fellesdel på 26 uker. Reduksjonen ble først foreslått i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2014,²⁴⁸ med en kortfattet argumentasjon for større valgfrihet og fleksibilitet til familiene og økonomisk innsparing:

«Det anslås at endringen vil gi en mindretgift på 35 mill. kroner i 2014. Det legges da til grunn at deler av den permisjonen som uten regelendringen ville blitt tatt ut av fedre i 2014, nå vil bli tatt ut av mor. Siden mødre i gjennomsnitt har lavere inntektsgrunnlag enn fedre, gir dette mindretgifter til ordningen.»²⁴⁹

Etter å ha fått tilslutning fra Stortingets flertall, fulgte Regjeringen opp med en nokså kort proposisjon²⁵⁰ som så ble gjennomført med virkning fra 1. juli 2014.²⁵¹ Endringen innebar for første gang en reduksjon i antall uker forbeholdt den enkelte forelder. Reduksjon av fedrekvoten innebærer at perioden far kan ta ut uten at det stilles krav til mors aktivitet blir kortere. Dette som en konsekvens av at aktivitetskravet ble beholdt ved endringen.²⁵² Endringen beholder den språklige likestillingen av mor og far i lovens tekst, og en reduserer begge kvotene like mye.

Selv om regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet begge hadde programfestet å fjerne fedrekvoten (og foreldrekvotene) før valget, ble kvotene kun redusert og ikke fjernet etter kompromiss med støttepartiene Kristelig folkeparti og Venstre.²⁵³

Regjeringens argumentasjon for reduksjonen viser igjen hvordan fedrekvoten befinner seg i et politisk spenningsfelt. Det pekes på større valgfrihet og familienes behov for fleksibilitet, slik at foreldrene selv får velge hvordan de vil organisere sitt uttak av stønadsytelsen. Slik sett bærer endringen preg av fokus på valgfrihet fremfor regulering, og individ fremfor struktur. Det virker også å være en økonomisk motivasjon i og med besparelser i utgiftene til foreldrepengeordningen. Proposisjonen inneholder ingen likestillingsargumentasjon, og fremhever at «(d)et sentrale er at barnet har en av foreldrene hjemme». Det gjøres et bevisst

²⁴⁷ Lov 6. juni 2014 nr. 20 om endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten), endring i § 14-9 femte ledd tredje punktum og § 14-12 første ledd første punktum.

²⁴⁸ Prop. 1 S Tillegg 1 (2013-2014) kapittel 2530, post 70.

²⁴⁹ Prop. 1 S Tillegg 1 (2013-2014) kapittel 2530, post 70 fjerde avsnitt.

²⁵⁰ Prop. 40 L (2013-2014).

²⁵¹ Lov 6. juni 2014 nr. 20 om endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten).

²⁵² Prop. 40 L (2013-2014) pkt. 3.

²⁵³ Schou (2017) s. 82.

politisk valg om å sette valgfrihet og fleksibilitet til den enkelte familie foran likestilling. En ser at frihet, her i form av valgfrihet, får klar forrang fremfor tiltak for på lang sikt å endre ulikestilte strukturer. I komitéens behandling av lovendringen var det, ikke overraskende, uenighet langs de tradisjonelle politiske skillelinjene.²⁵⁴ Regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet uttalte om foreldrepengeordningens likestillingsformål at:

«Et ønske om at mor og far i større grad deler permisjonstiden likt mellom seg, bør derfor heller søkes oppnådd gjennom målrettet holdningsarbeid enn gjennom statlig detaljstyring.»²⁵⁵

Dette er et klart uttrykk for at en befinner seg på valgfrihetssiden av skalaen, og ser på regulering i form av store kvoter, som faller bort hvis de ikke benyttes, som et for stort inngrep i den enkelte families liv. I forlengelse av dette innebærer et slikt fokus at individet kommer i forgrunnen. Selv om strukturen nevnes, og det henvises til et noe diffust ønske om større grad av likhet i uttak av ytelsen, legger en dette til side for foreldrepengeordningens vedkommende. En kan forstå dette som at komiteens flertall ikke ser lovregler som et riktig redskap i dette henseendet, uten at det er helt klart hvorfor de mener lovregulering ikke kan være et målrettet holdningsarbeid.

Når en ser uttalelsen i lys av henvisningene til samarbeidsavtalen og regjeringsplattformen og at «enkeltmennesket skal gis større frihet til å styre sitt eget liv uten innblanding fra politikere og byråkrater»²⁵⁶ blir det igjen klart at vi her er i kjernen av de ideologiske skillelinjene og det som gjør foreldrepengeordningen, og særlig foreldrekvotene, til et politisk spenningsfelt med stadig dragkamp. Det er ikke innholdet eller utformingen av det målrettede holdningsarbeidet som er det avgjørende for endringen (for forskning har jo vist at fedrekvoten har virket nettopp som en faktor i å endre holdninger til foreldrenes roller og kjønn), men det at en anser det som viktig med mindre statlig inngripen.

2014-endringen var ikke ukontroversiell, og den satte i gang en debatt om hvor langt vi er kommet i likestillingen samt hva som er faktisk gode virkningsmidler. NHO og LO, to parter som ofte er delte i meninger angående arbeidslivet, stod sammen om å anbefale regjeringen å beholde den 14 uker lange fedrekvoten, ettersom de delte oppfatningen om at dette er et nødvendig og nyttig redskap for et mindre kjønnsdelt arbeidsliv.²⁵⁷

²⁵⁴ Innst. 180 L (2013-2014).

²⁵⁵ Innst. 180 L (2013-2014) s. 2.

²⁵⁶ Innst. 180 L (2013-2014) s. 2.

²⁵⁷ Konglevoll og Hagen (2014).

Denne endringen er et skritt tilbake for den likestillingsrelaterte utviklingen i foreldrepengeordningen. Med økt grad av valgfrihet, vil strukturene som opprettholder tradisjonelle kjønnsroller i foreldreskapet kunne ha større påvirkning på de valgene individene tar, og dermed minske den likestillingsfremmende effekten en har sett potensial til ved økt fedrekvote. Dette fordi synet på fellesdelen som mors del fortsatt er en utbredt oppfatning,²⁵⁸ og fedres uttak i stor grad begrenser seg til fedrekvoten.²⁵⁹ Ettersom denne endringen på mange vis er et skritt tilbake i utviklingen, passer ikke begrepene jeg har brukt på resultatene tidligere så godt for denne perioden.

For likhetsforståelsens del er det ikke så lett å si hva som legges til grunn for denne endringen eller om det er noen forandring i likhetsforståelsen i denne perioden, ettersom likhet og likestilling her nedprioriteres til fordel for valgfrihet til individene.

²⁵⁸ Brandth og Kvande (2016) s. 95.

²⁵⁹ Brandth og Kvande (2016) s. 95, Schou (2017) s. 86-87.

6 Beskrivelse av bildet som er tegnet og veien videre

På bakgrunn av det jeg har funnet i min analyse, vil jeg i kapittel 6.1 samle trådene og peke på de viktigste utviklingstrekkene for de fire elementene i perioden. Dernest vil jeg i kapittel 6.2 komme med mine egne rettspolitiske vurderinger av hva som bør være veien videre på dette regelområdet. I denne sammenheng vil jeg trekke inn nye forslag til endring av regelverket som foreligger i dag.

6.1 Bildet som er tegnet

6.1.1 Opptjening

Far har gått fra å være helt avhengig av mors aktivitet før fødsel til såkalt selvstendig opptjening, ved at det nå i utgangspunktet er hans egen yrkesaktivitet før barnet blir født som er avgjørende for hvorvidt han har rett til foreldrepenger eller ei, jf. folketrygdloven § 14-6. Likevel er far fortsatt avhengig av at mor enten har opptjent rett til foreldrepenger og benytter seg av den eller at hun er i aktivitet etter fødsel for å ha rett til fedrekvote og fellesdel, jf. ftrl. § 14-14. Hans opptjening er derfor fremdeles sekundær og hans rett til foreldrepenger avledet, selv etter lovendringen som skulle innføre såkalt selvstendig opptjening for fedre.

Til forskjell fra tidlig i perioden, da fars ytelse ble beregnet etter mors inntekt, vil beregningsgrunnlaget for utbetaling av foreldrepenger til far i dag beregnes i utgangspunktet ut i fra hans egen inntekt. Dette er en utvikling i retning av større kjønnsnøytralitet. Likevel er han fremdeles avhengig av mors situasjon ved uttak av fellesdelen, da hans ytelse vil reduseres tilsvarende dersom mor er i mindre enn 75 % stilling, jf. § 14-13 annet ledd. Vi ser at på tross av utviklingen i perioden er fars egen opptjening sekundær til mors aktivitet også i denne sammenhengen.

For fars del er det dermed fremdeles et dobbelt krav om opptjening; både mor og far må ha opptjent rett for at far skal kunne få foreldrepenger, mens mor bare trenger egen opptjening for å kunne benytte seg av sin rett til foreldrepenger. Det at mor må ha benyttet seg av retten innebærer at dersom hun velger engangstønad vil dette avskjære far fra fedrekvote og fellesdel. Far kan likevel ha rett til foreldrepenger selv om mor ikke har opptjent rett til og benyttet seg av dette, forutsatt at mor oppfyller aktivitetskravet etter fødsel. Dette er et eksempel på tilfelle der de to diskriminerende vilkårene samvirker, og en ser her at den tette sammenhengen mellom opptjening og aktivitetskrav fremdeles spiller en stor rolle for fars tilgang til ytelsen. Opptjeningsvilkåret har beveget seg i en kjønnsnøytral retning ved at ytelsen ikke lenger er en stønad til mor som far i visse tilfeller kan overta. Den er fremdeles kjønns spesifikk på den måten at mors arbeidslivstilknytning eller aktivitet på annen måte er inngangsvilkåret for at familien i det hele tatt skal ha adgang til stønaden.

Utviklingen i perioden har gått flere skritt i retning av en mer selvstendig og uavhengig rett for far til sin egen opptjening. For mor har det ikke vært noen særlig utvikling, da hun hele veien kun har vært avhengig av egne forhold. En endring for henne er likevel at hennes forhold ikke lenger er like avgjørende for far. Dette kan tenkes å være en lettelse i de tilfellene der hennes forhold tidligere ville stått i veien for at familien skulle ha rett til ytelse, for eksempel der mor er ufør, jf. § 14-14 tredje ledd.

Vi ser fremdeles spor av kravet om dobbel opptjening som var kravet da far fikk rett til å overta deler av mors rett til fødselspenger i 1978. En rekke elementer i opptjeningsvilkåret er fremdeles kjønnsespesifikke og likestillingshemmende. For dette elementet kan det derfor sies å ha vært en svært begrenset utvikling de siste 39 årene.

6.1.2 Aktivitetskravet

Aktivitetskravet har i perioden gått fra å gjelde foreldrepengene i sin helhet, til å være aktuelt kun for deler av foreldrepengene, jf. folketrygdloven § 14-13 første ledd. At aktivitetskravet ikke gjelder fedrekvoten er en klar positiv utvikling, ved at fedre har en mer selvstendig rett til en del av foreldrepengeperioden. Samtidig er det verdt å nevne at det ikke har skjedd noen stor endring her siden 1994, og at prinsippet om at en ikke ønsker å betale for dobbeltomsorg virker å stå sterkere enn ønsket om å skape større formell likhet mellom mødre og fedre. Videre ser vi at aktivitetskravet kan avskjære far fra å kunne ta ut ytelse i det hele tatt, dersom mor verken har opptjent rett eller oppfyller aktivitetskravet, jf. § 14-14. Kravet står igjen som et kjønnsespesifikt diskriminerende etterslep, så lenge det kun stilles til mor og ikke til far, og styrker den rådende oppfatningen av en kjønnet fordeling av omsorgsoppgaver knyttet til familieførøking.

Endringer i vilkårene for hva som anses som aktivitet har også vært i utvikling. Dette ser en både ved at studier blir likestilt med arbeid, og at det senere også blir likestilt med arbeid dersom mor deltar på introduksjons- eller kvalifiseringsprogram. Den siste endringen her er unntaket fra aktivitetskravet der mor er ufør, slik at far kan ta ut ytelse i en periode tilsvarende fedrekvoten. Disse endringene har som konsekvens at flere fedre får rett til ytelse, både ytelse i det hele og ved uttak av fellesdelen. Utviklingen er klart likestillingsmuliggjørende ved at den gir flere fedre adgang og mulighet til å ta valg som kan føre til større likestilling med mor og utvikling av fars omsørgerpotensial i den enkelte familie. På sikt vil det kunne føre til endring av holdninger og strukturer i tråd med en transformativ likhetsforståelse.

Både endringen i hvilken del av foreldrepengene aktivitetskravet skal gjelde for og i vilkårene for hva som skal regnes som aktivitet, er utvikling i retning av større likhet. Hver for seg kan disse endringene virke små og pirkete, men samlet sett har de bidratt til en styrking av fedres tilgang til uttak av foreldrepenger.

For dette elementet kan det derfor sies å ha vært en tydelig utvikling i perioden.

6.1.3 Foreldrekvotene

Når det gjelder foreldrekvotene har det vært stor utvikling; her har en gått fra en foreldrepengeytelse til mor der far under visse betingelser kunne få overta en del, til en ytelse med ti uker lange kvoter til de respektive foreldrene og en fellesdel til valgfri fordeling dem imellom, jf. folketrygdloven § 14-9 femte ledd og § 14-12. Dette er vilkåret som har hatt klart størst utvikling i løpet av perioden, og utviklingen har i stor grad vært likestillingsfremmende. Fedrekvoten, som faller bort dersom den ikke benyttes av far, har vært et sterkt insentiv for fedre til i større grad å utvikle sitt omsørgerpotensial og skape større likestilling mellom mødre og fedre når det gjelder omsorgsarbeidet i familien. Det er den moderate formen for likestillingsfremmende utvikling vi ser,²⁶⁰ og forskning har også vist at hvordan fedre tar ut sin kvote vil ha mye å si for kvotens likestillingspotensial.²⁶¹

Når det gjelder strukturendring har utviklingen i fedre-/foreldrekvotene hatt særlig stor betydning. En har sett en gradvis økning i antall uker fedre tar ut parallelt med utvidelser av fedrekvoten,²⁶² og også en gradvis økning i antallet fedre som tar ut mer enn fedrekvoten.²⁶³ Samtidig ser en at for hver utvidelse av kvoten, går antallet fedre som ikke benytter seg av verken fedrekvote eller fellesdel ned.²⁶⁴ Videre viser undersøkelser gjennomført av NAV at holdningene til fedrekvoten blant småbarnsforeldre er veldig positive, og at flertallet ønsker en lenger kvote enn det som er i dag etter reduksjonen i 2014.²⁶⁵ Endringer i holdninger skjer ikke over natten, men en kan fastslå at fedrekvoten (og senere foreldrekvotene) i løpet av sine tjuefem år har bidratt til et mer kjønnsnøytralt syn på foreldrerollen enn før dens eksistens.

Kanskje fordi holdningsendringer skjer over tid, og at etablerte praksiser og strukturer i samfunnet påvirker slike endringer, kunne det påvises en tilbakegang i fedres uttak etter reduksjonen av kvoten fra 14 til 10 uker i 2014.²⁶⁶ Dette kan skyldes flere forskjellige faktorer. Det tyder på at loven er en struktur i seg selv, og at fedre flest følger den lovfestede kvoten. Men det kan også si noe om at en lovfestet kvote er ferdigforhandlet, slik at fedre ikke trenger å forhandle med arbeidsgiver og mor dersom han har lyst til å ta ut for eksempel

²⁶⁰ Se det jeg har skrevet i 4.5.

²⁶¹ Se det jeg har skrevet om Smebys funn i 5.2.1.2.

²⁶² Fougner (2009) s. 62.

²⁶³ Fougner (2009) s. 63 og Schou (2017) s. 91.

²⁶⁴ Fougner (2009) s. 63.

²⁶⁵ Schou (2017) s. 92-93.

²⁶⁶ Schou (2017) s. 87.

fjorten uker. Når dette er den øremerkede kvoten, er det antakeligvis en holdningsmessig støtte til fedre, slik en har fremhevet i flere forarbeider. Nedgangen i uttak av fedrekvoten etter reduksjonen fra 14 til 10 uker kan dermed skyldes andre faktorer enn hva fedre flest selv ønsker. Dette stemmer overens med resultatene fra NAVs undersøkelse om holdninger til fedrekvotens lengde, der fedrene i gjennomsnitt ønsket en lengde på 15,3 uker.²⁶⁷ Dette er det samme utvalget fedre der 74 % av fedrene oppga å ha tatt ut de ti øremerkede ukene med fedrekvote.²⁶⁸ Undersøkelsen viser en dissonans mellom det fedrene ønsker og det de faktisk tar ut. Det støtter argumentet over om at det er andre faktorer enn hva fedrene selv ønsker som spiller inn når en ser at uttaket følger tett opptil den øremerkede kvoten også når den reduseres. Det er også interessant å merke seg at den ønskede lengden ligger nokså tett opptil den forrige fedrekvotelengden på 14 uker, noe som kan tyde på at den øremerkede kvoten i stor grad er med på å påvirke utviklingen i holdninger til fedres omsørgeransvar.

Utviklingen i foreldrekvotenes lengde har i stor grad vært likestillingsfremmende. Elementer av resultatlikhet ved bruk av kvoter parallelt med anerkjennelse av likestillingshemmende strukturer og behovet for å endre dem, gjør at likhetsforståelsen for utviklingen i dette elementet preges av en transformativ likhetsforståelse.

Når det gjelder innføring av mulighet til å velge en større fleksibilitet ved uttak av fedrekvote, er dette noe som har blitt påpekt å kunne hindre fedrekvotens likestillingsfremmende potensial.²⁶⁹

Det er mulig vi er vitne til en viss oppmykning av den steile politiske fronten når det gjelder fedrekvoten (og foreldrekvotene) i disse dager, da vår sittende regjering har innrømmet at fedrekvoten er nødvendig fordi den utgjør normen for fedres uttak av foreldrepenger.²⁷⁰ Regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, som tidligere hadde programfestet å avskaffe fedrekvoten, går etter oppfordringsvedtak fra Stortinget,²⁷¹ og i forlengelse av denne innrømmelsen, inn for å foreslå en økning tilbake til 14 ukers fedrekvote med virkning fra 1. juli 2018.²⁷² Dette er også en anerkjennelse av fedrekvotens potensial til å virke likestillingsfremmende og strukturendrende, og at holdningene til fedrekvoten har endret seg drastisk siden innføringen i 1993.

²⁶⁷ Schou (2017) s. 92.

²⁶⁸ Schou (2017) s. 86-87.

²⁶⁹ Brandth og Kvande (2013b) s. 148, Smeby (2017) s. 249.

²⁷⁰ Ruud (2017).

²⁷¹ Vedtak nr. 4, 11. oktober 2017.

²⁷² Barne- og likestillingsdepartementet (2017).

6.1.4 Den samlede stønadsperiodens lengde

Den samlede stønadsperiodens lengde har utviklet seg fra 12 uker i 1977 til 49 uker i 2017, noe som er en betraktelig utvidelse av foreldrepengeordningens omfang i løpet av 40 år.

En utvidet rett til stønad fra staten i forbindelse med familieførøkning er på sett og vis en anerkjennelse av omsorgsarbeid i forbindelse med familieførøkning som en nødvendig verdi i samfunnet.

Hvilken rolle den samlede stønadsperiodens lengde har vil i stor grad avhenge av de andre elementene. Dersom det ikke er noen fedrekvote, vil en lang periode kunne virke likestillingshemmende ettersom en vet at det i de fleste tilfeller vil være kvinner som tar ut slike ytelser. En utvidet periode med liten fedrekvote vil også kunne bidra til å opprettholde tradisjonelle kjønnsroller knyttet til omsørger- og forsørgerrollene i familien, ettersom en forventer at mor tar alt som ikke er fars øremerkede del.

En lengre samlet periode kan tenkes å være en forutsetning for at fedrekvoten som konsept ble akseptert i samfunnet da den ble innført. Det ser en for eksempel ved at det ved innføringen av kvoten ble vektlagt at den ikke skulle gå på bekostning av en utvidet lengde på den perioden mor sannsynligvis ville ta ut. Dette argumentet holdt seg helt til utvidelsen i 2009. At en i begynnelsen la til utvidelser i den samlede stønadsperioden større enn fedrekvoten eller utvidelsen i denne kan ha bidratt til mindre motstand mot virkemidlet. En kan tenke seg at det hadde vært annerledes dersom den allerede fra starten hadde spist seg inn i den perioden mor har hatt tilgang til, særlig dersom den samlede stønadsperioden hadde vært forholdsvis kort sammenliknet med fedrekvoten. At det har blitt mindre viktig at fedrekvoten ikke skal gå på bekostning av den samlede perioden som vanligvis tas ut av mor, kan også være et resultat av at det er stadig større oppslutning om fedrekvoten i befolkningen. Derfor er utviklingen i den totale periodens lengde et utviklingstrekk som kan ha støttet oppunder utviklingen i fedrekvoten som likestillingsfremmende virkemiddel.

Dagens lengde på 49 uker virker å være nokså stabil. Dette kan ha noe å gjøre med at den ligger nokså tett opptil den alderen da mange barn får plass i barnehagen.

6.2 Veien videre

I disse dager er det igjen diskusjon om foreldrepengeordningens utforming. En helhetlig gjennomgang av offentlig støtte til barnefamiliene ble lagt fram av Ellingsæter-utvalget våren 2017 i form av en ny NOU.²⁷³

6.2.1 Opptjening

Jeg slutter meg til forslagene i NOU 2017: 6 om en foreldrepengeordning som også har en minsteytelse til de som ikke oppfyller kravene til arbeidslivstilknytning og i dag ikke vil ha rett til ytelse på grunn av manglende opptjening.²⁷⁴ Dette vil kunne bøte på det kjønnsdiskriminerende i at far kan avskjæres fra ytelsen på grunn av mors manglende rett selv om han har opptjent egen rett. I forlengelse av dette foreslår utvalget å gi mor og far hver sin like store og fullstendig individuelle rett til foreldrepenger, som kun i svært få tilfeller kan overføres til den andre forelderen, og som utelukkende er basert på egen opptjening eller minsteytelse.²⁷⁵

Det er også mulig å se for seg en ordning der en innfører en minsteytelse, uten å gjøre en todeling av foreldrepengeperioden i form av individuelle rettigheter med selvstendig opptjening til mødre og fedre. En slik modifisert versjon av utvalgets endringsforslag vil ha betraktelig mindre likestillingsfremmende potensial enn de to endringselementene i kombinasjon.

En innføring av minsteytelse og individuelle rettigheter vil også være en forenkling av regelverket. Slik regelverket fremstår i dag er det kronglete, særlig for ikke-jurister, å finne frem til og forstå innholdet i sine foreldrepengerettigheter. Et enklere regelverk med likere rettigheter til foreldre uavhengig av yrkesaktivitet, vil også være et riktig skritt på veien i lys av fokuset på klarspråk i jussen for å styrke demokratiet og rettssikkerheten.

6.2.2 Aktivitetskravet

En kan se det slik at aktivitetskravet opprettholder et tradisjonelt kjønnsrollemønster der mor er hovedomsørger og far hovedforsørger, slik at antakelsen er at mor vil være hjemme dersom en ikke stiller et aktivt krav om at hun må være i aktivitet. Det fører også til en forskjellsbehandling av mor og far, ved at far er avhengig av mors aktivitet ved sitt uttak av

²⁷³ NOU 2017: 6.

²⁷⁴ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2, underoverskriftnivå 1 *Foreldrepenger*, underoverskriftnivå 2 *Ulike regler for foreldre med og uten forutgående yrkesaktivitet*, og underoverskriftnivå 1 *Engangsstønad*, underoverskriftnivå 2 *Felles foreldrepengeordning som likestiller alle foreldre, og som gir dem individuelle rettigheter og Løpende minsteytelse til alle foreldre*.

²⁷⁵ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2, underoverskriften *Individuelle rettigheter – todeling av foreldrepengeperioden*.

foreldrepenger fra fellesdelen, men ikke vice versa. Dette trekker på mange måter i en annen retning enn det en ser for seg at fedrekvoten skal være; et tiltak i retning av like rettigheter for foreldre uavhengig av kjønn. Slik sett har en et likestillingshemmende og et likestillingsfremmende objekt i loven som virker mot hverandre.

ESA-saken har brakt debatten om aktivitetskravet på banen igjen. Norge har i sine brev til ESA stått fast ved aktivitetskravet. Trykderetten forstår det som et bevisst lovgivervalg å ha kravet. Derfor har domstolen ikke ønsket å følge utviklingen i EU-domstolens praksis, eller ta stilling til eventuelle lovkollisjoner dersom aktivitetskravet innebærer et tilsidesettelse av rettigheter etter EØS-loven (som har forrang) eller grunnloven (som også har forrang). Hva som faktisk er den rettslige situasjonen her er enda mer uklart etter at ESA kom frem til at den norske reguleringen innebærer et brudd på likebehandlingsdirektivet i november 2017. Norge har fått to måneder til å gjøre de tiltak som er nødvendige etter ESAs konklusjon, og en avklaring er dermed forhåpentligvis like rundt hjørnet.²⁷⁶ Hvis ikke kan ESA bringe Norge inn for EFTA-domstolen for å få en avklaring av rettstilstanden.

Ellingsæter-utvalget foreslo i NOU 2017: 6 at aktivitetskravet bør fjernes, i sammenheng med det jeg har sagt over om en todeling av permisjonen og individuelle og uavhengige rettigheter til mødre og fedre.²⁷⁷ Det er verdt å nevne at det ikke ser ut til å foreligge forskning som tyder på at aktivitetskravet har den ønskede virkning.²⁷⁸

6.2.3 Foreldrekvotene

Det jeg ser for meg som den beste løsningen fremover er en barselytelse som tildeles mor i forbindelse med hennes biologiske rolle og fødselsarbeidet. Denne skal være hennes individuelle rettighet, og må tilpasses hennes behov i tiden etter fødselen. Til forskjell fra mødrekvoten og de obligatoriske tre ukene før og seks ukene etter fødsel, mener jeg at en slik ytelse må skilles fullstendig ut fra foreldrepengeordningen. Dette vil være en forenkling av foreldrepengeordningen, ved at en tar ut hensynet til mors fødselsarbeid av foreldrepengeordningen. Å gjøre dette vil være viktig ettersom det er ønskelig å gjøre selve foreldrepengeordningen mer kjønnsnøytral for å kunne skape større likestilling mellom kjønnene. For ikke å miste mors kjønnsnesifikke fødselsarbeid og belastningen dette kan medføre av syne, er det derfor ryddig å ha en egen ytelse for dette. Ved å gjøre ytelsen individuell og fleksibel vil en også kunne ta hensyn til de individuelle variasjonene fødende

²⁷⁶ Da denne masteren ble klar for levering 12. januar 2018 var det ikke noe nytt å finne om dette, verken på nettsidene til barne- og likestillingsdepartementet eller ESA.

²⁷⁷ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2, underoverskriften *Individuelle rettigheter – todeling av foreldrepengeperioden*.

²⁷⁸ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2, underoverskriften *Ulike regler for mødre og fedre – aktivitetskravet*.

imellom, uten at dette går utover familiens mulighet til å ta likestillingsfremmende valg ved at begge tar ut like mye foreldrepenger.

Videre mener jeg foreldrepengeordningen skal være mest mulig kjønnsnøytral, i enda større grad enn den er i dag. For å få til en likere fordeling av omsorgsarbeid knyttet til familieførøkelse er det nødvendig at fellesdelen blir mindre, og kvotene større. Ideelt sett vil det, i tråd med Ellingsæter-utvalgets forslag, være en løsning å dele foreldrepengeperioden i to, der hver del tildeles den enkelte forelder uavhengig av den andre forelderens.²⁷⁹ Det bør fremdeles være snevre unntak slik at en begrenset del av den enkeltes periode kan overføres til den andre dersom visse vilkår er oppfylt, for eksempel sykdom slik at den ene forelderens er ute av stand til å ta seg av barnet. Muligheten til å overføre ytelsen må være svært begrenset, slik at det i utgangspunktet er snakk om en rettighet som tapes dersom den forelderens den er tildelt ikke tar ut sin del. Dette i tråd med det Brighthouse og Wright foreslår som den moderate versjonen av en likestillingsfremmende foreldrepermisjon,²⁸⁰ og i tråd med Ellingsæter-utvalgets forslag i NOU 2017: 6.²⁸¹ Dersom en ikke velger å legge til en egen barselytelse, bør en beholde mors obligatoriske uker tre uker før og seks uker etter fødsel. I utgangspunktet mener jeg dette ikke bør trekkes fra hennes del, men være en egen barselytelse, i tråd med det jeg har sagt over om en egen barselpermisjon. I tillegg kan en opprettholde kravet om at foreldrene ikke kan være sammen under uttaket, for å gi insentiv til særlig far om å ta likestillingsorientert uttak av foreldrepenger (tilsvarende det som tidligere i denne oppgaven er omtalt som likestillingsorientert fedrekvotepraksis).

Så lenge en velger å beholde fedrekvoten er det viktig med holdningsarbeid når det gjelder hvordan fedrekvoten tas ut. Smeby har i sin doktoravhandling vist at der en ikke har en likestillingsorientert fedrekvotepraksis går en ikke bare glipp av likestillingspotensialet, men fedrekvote kan i disse tilfellene føre til en økt belastning for mødrene.²⁸² Et virkemiddel for å endre fedres fedrekvotepraksis i en mer likestillingsorientert retning som nevnes av flere er en snevrere adgang til fleksibelt uttak.²⁸³

6.2.4 Den samlede stønadsperiodens lengde

Med en fleksibel barselytelse for mor i forbindelse med fødsel, mener jeg at den samlede foreldrepengeperiodens lengde skal fortsette å ligge på omtrent samme nivå som i dag. Samlet sett må uansett minimumsantallet uker med barselytelse og foreldrepengeperioden utgjøre

²⁷⁹ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2, underoverskriften *Individuelle rettigheter – todeling av foreldrepengeperioden*.

²⁸⁰ Brighthouse og Wright (2008) s. 361, 369, se også denne oppgavens kapittel 4.5.

²⁸¹ NOU 2017: 6 pkt. 15.3.2, underoverskriften *Individuelle rettigheter – todeling av foreldrepengeperioden*.

²⁸² Smeby (2017) s. 249.

²⁸³ Brandth og Kvande (2013b) s. 148, Smeby (2017) s. 249.

minst ett år, slik at de aller fleste vil ha rett på en ytelse frem til barnet har rett til å få plass i barnehage. I sammenheng med dette er det nødvendig å vurdere om en skal endre dagens praksis der staten tilbyr ett opptak til barnehage i året, til flere eller løpende barnehageopptak.²⁸⁴

²⁸⁴ Se lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12a.

Kildeliste

Norsk nasjonal rett

Lover

1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).

1966 Lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.

Endringslover:

- Lov 10. juni 1977 nr. 84 om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.
- Lov 22. januar 1993 nr. 25 om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover.
- Lov 20. desember 1993 nr. 131 om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.
- Lov 24. juni 1994 nr. 25 om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. og sjømannslov av 30. mai 1975 nr. 18.

1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).

Endringslover:

- Lov 30. juni 2000 nr. 58 om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre m.v.).
- Lov 7. januar 2005 nr. 1 om endringer i folketrygdlova (rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten basert på eiga opptening).
- Lov 17. juni 2005 nr. 66 om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteloven (utvidelse av fedrekvoten, utvidet rett til kontantstøtte for adopterte barn).
- Lov 21. april 2006 nr. 10 om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (endringer i regelverket for ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon).
- Lov 16. juni 2006 nr. 21 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten).
- Lov 12. juni 2009 nr. 36 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.).

- Lov 11. juni 2010 nr. 22 om endringer i folketrygdloven og barnetrygdloven (rett til fedrekvote uavhengig av mors stillingsandel mv.).
- Lov 10. juni 2011 nr. 15 om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten).
- Lov 15. juni 2012 nr. 32 om endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden).
- Lov 31. mai 2013 nr. 22 om endringer i folketrygdlova (utviding av stønadperioden for foreldrepenge mv.).
- Lov 6. juni 2014 nr. 20 om endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten).

1997	Lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeselskapsloven).
2005	Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).
2013	Lov 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven).
2017	Lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven). Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven).

Forarbeider/stortingsmeldinger (i kronologisk rekkefølge)

Ot.prp. nr. 3 (1975-1976)	<i>Om lov om arbeidsvern og arbeidsmiljø mv.</i>
Ot.prp. nr. 15 (1976-1977)	<i>Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd</i>
Ot.prp. nr. 65 (1977-1978)	<i>Om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd</i>
St.meld. nr. 70 (1991-1992)	<i>Likestillingspolitikk for 1990-åra</i>
B.innst. S. nr. 2 (1992-1993)	<i>Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1993 vedkommende Finans departementet, Sosialdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.</i>
Ot.prp. nr. 13 (1992-1993)	<i>Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover</i>
Innst.O. nr. 34 (1992-1993)	<i>Innstilling fra forbruker- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov av 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover.</i>

- Ot.prp. nr. 7 (1993-1994) *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd.*
- Ot.prp. nr. 80 (1993-1994) *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd, lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø og sjømannslov 30. mai 1975 nr. 18*
- NOU 1995: 27 *Pappa kom hjem*
- NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*
- Ot.prp. nr. 52 (1999-2000) *Om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (selvstendig opptjeningsrett til fødsels- og adopsjonspenger for fedre mv.)*
- St.meld. nr. 29 (2002-2003) *Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*
- Innst. S. nr. 53 (2003-2004) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om familien – forpliktende samliv og foreldreskap*
- B.Innst. S nr. 2 (2004-2005) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2005, kapitler under Moderniseringsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kirke departementet mv. (rammeområdene 1, 2 og 3)*
- Ot.prp. nr. 7 (2004-2005) *Om lov om endringer i folketrygdlova (rett til lønnskompensasjon under fedrekvoten basert på eiga opptening)*
- Ot.prp. nr. 98 (2004-2005) *Om lov om endringer i folketrygdloven og kontantstøtteleven (utvidelse av fedrekvoten, utvidet rett til kontantstøtte for adopterte barn)*
- Ot.prp. nr. 104 (2004-2005) *Om lov om endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (endringer i regelverket for ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon)*
- Ot.prp. nr. 70 (2005-2006) *Om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten)*
- NOU 2008: 6 *Kjønn og lønn: Fakta, analyser og virkemidler for likelønn*
- St.meld. nr. 8 (2008-2009) *Om menn, mansroller og likestilling*
- Ot.prp. nr. 56 (2008-2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)*
- Prop. 80 L (2009-2010) *Endringer i folketrygdloven, kontantstøtteleven og barnetrygdloven (rett til fedrekvote uavhengig av mors*

	<i>stillingsandel mv.)</i>
Innst. 240 L (2009-2010)	<i>Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i folketrygdloven, kontantstøtteloven og barnetrygdloven (rett til fedrekvote uavhengig av mors stillingsandel mv.)</i>
Prop. 92 L (2010-2011)	<i>Endringer i folketrygdloven (utvidelse av fedrekvoten mv.)</i>
Meld. St. 6 (2010-2011)	<i>Likestilling for likelønn</i>
Prop. 64 L (2011-2012)	<i>Endringer i folketrygdloven (tredeling av foreldrepengeperioden)</i>
NOU 2012: 15	<i>Politikk for likestilling</i>
Meld. St. 44 (2012-2013)	<i>Likestilling kommer ikke av seg selv</i>
Prop. 79 L (2012-2013)	<i>Endringer i folketrygdlova (utviding av stønadsperioden for foreldrepenge)</i>
Prop. 184 L (2012-2013)	<i>Endringer i folketrygdloven (forenklinger i foreldrepengeordningen)</i>
Meld. St. 15 (2013-2014)	<i>Tilbaketrekning av Meld. St. 44 (2012-2013) Likestilling kommer ikke av seg selv</i>
Meld. St. 16 (2013-2014)	<i>Tilbaketrekning av Prop. 184 L (2012-2013) Endringer i folketrygdloven (forenklinger i foreldrepengeordningen)</i>
Prop. 1 S Tillegg 1 (2013-2014)	<i>Endring av Prop. 1 S (2013-2014) Statsbudsjettet 2014</i>
Prop. 40 L (2013-2014)	<i>Endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten)</i>
Innst. 180 L (2013-2014)	<i>Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i folketrygdloven (reduksjon av mødrekvoten og fedrekvoten)</i>
Meld. St. 7 (2015-2016)	<i>Likestilling i praksis: Like muligheter for kvinner og menn</i>
Prop. 81 L (2016-2017)	<i>Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)</i>
Innst. 389 L (2016-2017)	<i>Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)</i>
Lovvedtak nummer 118 (2016-2017)	<i>Vedtak til lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven)</i>
NOU 2017: 6	<i>Offentlig støtte til barnefamilie</i>

Praksis

Trygderettssak TRR-2015-1542.

Internasjonal rett

Normer

Kvinnekonvensjonen	De forente nasjoners kvinnekonvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner, New York City 18. desember 1979.
92/85/EØF	Rådskonklusjon 92/85/EØF av 19. oktober 1992 om iverksetting av tiltak som forbedrer helse og sikkerhet på arbeidsplassen for gravide arbeidstakere og arbeidstakere som nylig har født eller som ammer (tiende særkonklusjon i henhold til artikkel 16 nr. 1 i konklusjon 89/391/EØF) [svangerskapskonklusjonen].
2006/54/EF	Europaparlaments- og rådskonklusjon 2006/54/EF av 5. juli 2006 om gjennomføring av prinsippet om like muligheter for og likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med arbeid og yrkesdeltakelse [likebehandlingskonklusjonen].
2010/18/EU	Rådskonklusjon 2010/18/EU av 8. mars 2010 om gjennomføring av den reviderte rammeavtalen vedrørende foreldrepermisjon, som er inngått av BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP OG ETUC, og om oppheving av konklusjon 96/34/EF [foreldrepermisjonskonklusjonen].
EØS-avtalen	Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.
ODA-avtalen	Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol.

Praksis/uttalelser

2014	Sag C-222/14 Konstantinos Maïstrellis mod Ypourgos Dikaiosynis, Diafeneias kai Anthroponon Dikaiomaton, ECLI:EU:C:2015:473.
2017	EFTA Surveillance Authority Case no. 78118, Reasoned Opinion, Decision No.: 193/17/COL. - Brevveksling mellom EFTA Surveillance Authority (ESA) og Norge ved Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) (følger ESAs dokumentreferanser) <ul style="list-style-type: none">○ Brev av 28. oktober 2015 fra ESA, Doc No 777814.○ Brev av 15. desember 2015 fra BLD, Doc No 785308.○ Brev av 13. juli 2016 fra ESA, Doc No 807544.○ Brev av 10. oktober 2016 fra BLD, Doc No 821851.

Utenlandsk nasjonal rett

Praksis

Supreme Court of United States: *Palmer et al. v. Thompson, Mayor of the city of Jackson, et al.*, No. 107, 403 US 217, Supreme Court 1971.

Litteratur

Aune, Helga. "Deltidsarbeid – stereotype kjønnsroller i arbeidsliv og privatliv" i: *På vei – kjønn og rett i Norden*, Eva-Maria Svensson, Ulrika Andersson, Hege Brækhus et al. (red.), Göteborg: Makadam, 2011, s. 51-71.

Aune, Helga og Nylander, Gro. "Barseltid et faktum – Barselpermisjon en rettslig sannhet", *Nordisk Socialrättslig Tidsskrift* Nr. 11-12.2015 (2015), s. 45-83.

Barne- og likestillingsdepartementet. *Foreslår å auke mødre- og fedrekvoten til 14 uker.* (2017) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foreslar-a-auke-modre--og-fedrekvoten-til-14-veker/id2577539/> [sitert 10.01.2018].

Berlin, Isaiah. *Liberty: Edited by Henry Hardy*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

Blaker Strand, Vibeke. *Diskrimineringsvern og religionsutøvelse: Hvor langt rekker individvernet*, 1. utgave, Oslo: Gyldendal juridisk, 2012.

Bloksgaard, Lotte. "Uten fedrekvote i lovgivningen: Danske fedres forhandlinger om permisjon fra arbeidet", i: *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*, Berit Brandth og Elin Kvande (red.), 2013, s. 194-210.

Brandth, Berit og Kvande, Elin. "Fra forsørger til omsørger: om den maskuline utforming av barneomsorg" i: *Senter for bygdeforskning, Paper no. 6/91 ISSN 0801-7263*, 1991.

Brandth, Berit og Kvande, Elin. "Innledning – Velferdsstatens fedrepolitikk", i: *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*, Berit Brandth og Elin Kvande (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2013a, s. 13-28.

Brandth, Berit og Kvande, Elin. "Fedrekvotens valgfrihet og fleksibilitet", i: *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*, Berit Brandth og Elin Kvande (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2013b, s. 134-149.

Brandth, Berit og Kvande, Elin. "Fedrekvoten som en del av likestillingspolitikken: Er jobben gjort?", i: *Ulik likestilling i arbeidslivet*, Sigtona Halrynjo og Mari Teigen (red.), Oslo: Gyldendal akademisk, 2016 s. 80-98.

Brighouse, Harry og Wright, Erik Olin. "Strong Gender Egalitarianism", *Politics & Society* Volume 36 no. 3, 2008, s. 360-372.

- Evju, Stein. "Kjønnsdiskriminering, mannlig arbeidstager, foreldrepermisjon – EU-domstolens dom 16. juli 2015, sak C-222/14 Maïstrellis", *Nytt i Privatretten* 17. årgang, Nr. 3 (2015), s. 3.
- Eydal, Gudny Björk og Gíslason, Ingólfur V. "Tredelt permisjon og lang fedrekvote – erfaringer fra Island", i: *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*, Berit Brandth og Elin Kvande (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2013, s. 180-193.
- Farganis, Sondra. "Liberty: Two Perspectives on the Women's Movement", *Ethics* Vol. 88, No. 1 (1977), s. 62-73.
- Fougner, Elisabeth. "Fedres uttak av foreldrepenge etter fødsel", *Arbeid og velferd nr. 1*, 2009, s. 60-69.
- Fougner, Elisabeth. "Fedre tar ut hele fedrekvoten – også etter at den ble utvidet til ti uker", *Arbeid og velferd Nr. 2*, 2012 s. 71-77.
- Fredman, Sandra. *Women and the Law*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
- Fredman, Sandra. *Discrimination Law*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Fredman, Sandra. *Discrimination Law*, Second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Fredman, Sandra. "Reversing roles: bringing men into the frame", *International Journal of Law in Context*, Volume 10, Issue 4 (2014), s. 442-459.
- Fredman, Sandra. "Emerging from the Shadows: Substantive Equality and Article 14 of the European Convention on Human Rights", *Human Rights Law Review* Volume 16, Issue 2 (2016), s. 273-301.
- Gunnarsson, Åsa, Svensson, Eva-Maria og Davies, Margaret. "Reflecting the Epistemology of Law – Exploiting Boundaries", i: *Exploiting the Limit of Law*, Åsa Gunnarsson, Eva-Maria Svensson og Margaret Davies (red.), Aldershot: Ashgate, 2007, s. 1-15.
- Halrynjo, Sigtona og Kitterød, Ragni Hege. "Deling av foreldrepermisjon: Konsekvenser for arbeid-familietilpasning og velferd i Norge og Norden. En litteraturstudie", Institutt for samfunnsforskning Rapport 2016:07, 2016.
- Halrynjo, Sigtona og Teigen, Mari. "Ulik likestilling i arbeidslivet", i: *Ulik likestilling i arbeidslivet*, Sigtona Halrynjo og Mari Teigen (red.), Oslo: Gyldendal akademisk, 2016 s. 15-36.
- Halrynjo, Sigtona og Teigen, Mari. "Likestilling i framtidens arbeidsliv?", i: *Ulik likestilling i arbeidslivet*, Sigtona Halrynjo og Mari Teigen (red.), Oslo: Gyldendal akademisk, 2016 s. 299-309.

Konglevoll, Synnøve og Hagen, Kristina Jullum. (2014) "LO og NHO er enige: Vi trenger fedrekvoten!", *NRK Ytring*, <https://www.nrk.no/ytring/arbeidslivet-trenger-fedrekvoten-1.11733811> [sitert 28.12.17].

Lappegård, Trude og Bringedal, Kristin Horn. "Stor oppslutning om fedrekvoten", i: *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*, Berit Brandth og Elin Kvande (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2013, s. 29-41.

Ruud, Solveig. (2017) "Fedre følger fedrekvoten nesten slavisk", *Aftenposten*, torsdag 30. november 2017.

Schou, Line. "Fedrekvoten – uttak og holdninger", *Arbeid og velferd* nr. 3, 2017, s. 81-95.

Smeby, Kristine Warhuus. "Fedrekvoten – stykkevis og delt eller fullt og helt?", i: *Fedrekvoten og den farsvennlige velferdsstaten*, Berit Brandth og Elin Kvande (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2013, s. 150-164.

Smeby, Kristine Warhuus. *LIKESTILLING I DET TREDJE SKIFTET? Heltidsarbeidende småbarnsforeldres praktisering av familieansvar etter 10 uker med fedrekvote*, NTNU, 2017, s. 107-137 og s. 249-250.

Syse, Aslak. "Tredeling av foreldrepengeperioden - juss eller juks?", *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, Årg. 10, nr. 2, 2012, s. 71-75.

Syse, Aslak. "Verdens beste foreldrepengeordning?", i: *Lov, liv og lære: Inge Lorange Backer 70 år*, Hans Christian Bugge, Hilde Indreberg, Aslak Syse et al. (red.), Oslo: Universitetsforlaget, 2016a, s. 513-532.

Syse, Aslak. (2016b) "Kommentar til folketrygdloven" i *Norsk lovkommentar*, Gyldendal rettsdata [sitert 18.12.2017].

Vabø, Agnethe, Tømte, Catherine E. og Gunnes, Hebe. "Forskerkarrierer og kjønn", i: *Ulik likestilling i arbeidslivet*, Sigtona Halrynjo og Mari Teigen (red.), Oslo: Gyldendal akademisk, 2016, s. 217-232.

Vada, Ragnhild. "Kvinner i business", i: *På vei – kjønn og rett i Norden*, Eva-Maria Svensson, Ulrika Andersson, Hege Brækhus et al. (red.), Göteborg: Makadam, 2011, s. 179-198.

Vigerust, Elisabeth. *Arbeid, barn og likestilling: Rettslig tilpasning av arbeidsmarkedet*, Oslo: Tano Aschehoug, 1998.

Annet

- CORE topplederbarometer 200, februar 2017, utarbeidet av CORE Kjernemiljø for likestillingsforskning på Institutt for samfunnsforskning.
- Stortingsvedtak nr. 4, 11. oktober 2017, etter forslag nr. 5 på vegne av Arbeiderpartiet.