

Essay

EU's betydning for dansk ligestillingspolitik: Orlovsdirektivet som case

Af Caroline de la Porte, Professor,
Department of International Economics, Government and
Business, Copenhagen Business School

Magtudredningen 2.0



Introduktion

EU-direktiver er sjældent genstand for politisk debat i Danmark. Direktivet om balance mellem arbejdsliv og privatliv (herefter orlovsdirektivet) er en undtagelse af to grunde: Subsidiaritetsprincippet og værdier vedrørende kønsnormer. I forbindelse med valget til Europa Parlamentet i 2024 indeholdt Danmarks Radios vælgertest to spørgsmål om EU's regulering af ligestilling. Et spørgsmål omhandlede kvinder i virksomheders bestyrelser (spørgsmålet lød: 'Det er godt, at EU lovgiver om kønskvoter i virksomheders bestyrelser'), mens det andet spørgsmål fokuserede på øremærket orlov (spørgsmålet lød: 'Det er godt, at EU har fastsat et minimum for øremærket barsel til mænd'). Spørgsmålene afspejler, at regulering vedrørende køn og arbejdsmarked – især når de kommer fra EU-niveau – er yderst politiseret i Danmark (de la Porte, 2019). Ikke desto mindre, kan en stor del af fremskridtene inden for ligestillingsområdet i Danmark tilskrives Den Europæiske Union (EU), selvom det sjældent anerkendes i den offentlige debat (Sindbjerg Martinsen, 2007; Mailand et al. 2022).

I dette essay belyses den politiske proces bag orlovsdirektivet i Danmark, med fokus på politiske partiers og arbejdsmarkedets parter skiftende holdninger. Dernæst, reflekteres der over de faktiske ændringer i brugen af forældreorlov blandt fædre, som kan tilskrives direktivet. Til sidst, diskuteres EU's indflydelse på ligestillingsområdet i Danmark.

Den politiske proces

Dansk skepsis under EU-forhandlinger (2017-2019)

Da Europa-Kommissionen fremsatte forslaget om et orlovsdirektiv tilbage i 2017, udløste det stærkt politiske modstand i Danmark, hvor især de forslåede 4 måneders øremærket barsel var genstand for debat. Der var således bred modstand mod direktivforslaget i den daværende Venstre-Liberal Alliance-Konservative (VLAK) regering, ledet af Lars Løkke Rasmussen (2016-2019). De øvrige politiske partier – bortset fra Radikale Venstre (RV) og Socialistisk Folkeparti (SF) – var også imod forslaget om orlovsdirektivet. For eksempel, var Mette Frederiksen, som dengang var i oppositionen, mod EU-regulering af barsel. Der var ligeledes en vis skepsis mod orlovsdirektivet blandt arbejdsmarkedets parter, hvor især nogle fremtrædende

medlemsorganisationer af Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), såsom 3F og Dansk Metal, frygtede, i tråd med deres traditionelle holdning, at EU-regulering i arbejdsmarkedet potentielt kunne underminere den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor løn og arbejdsvilkår i vid udstrækning reguleres gennem kollektive overenskomster og aftaler (de la Porte et al., 2020).

Skepsissen overfor orlovsdirektivet blandt de politiske partier og arbejdsmarkedets parter var yderligere udløst af holdninger vedrørende kønsroller. De fleste politiske partier fremhævede, at direktivet brød med forældres ret til selv at bestemme fordelingen af forældreorloven. Dette argument var forankret i den danske offentlige debat, som lå forud for orlovsdirektivet (de la Porte et al., 2020). For eksempel lykkedes det ikke for den Socialdemokratiet-Socialistisk Folkeparti-Radikale Venstre (S-SF-RV) regering, ledet af Helle Thorning-Schmidt (2011-2015) at samle flertal til at indføre øremærket forældreorlov, selvom det var i regeringsgrundlaget (Larsen & Navrbjerg, 2018). Skepsissen var udelukkende drevet af dybt rod fæstede værdibaserede bekymringer og argumenter. Modsat denne skepsis, som har gjort det vanskeligt at lovgive om øremærket forældreorlov i Danmark, er der omfattende forskning, der viser, at når forældreorlov er øremærket (med et højt niveau af økonomisk compensation), tilskyndes fædre i højere grad til at tage orlov (Duvander & Cedstrand, 2022; Eydal & Rostgaard, 2023).

I de endelige EU-forhandlinger om orlovsdirektivet i 2019 blev bestemmelserne vedrørende øremærket forældreorlov ændret fra 4 til 2 måneder. Derudover blev kravet om compensation under forældreorlov ændret fra et minimumskrav (niveauet for sygedagpenge) til en generisk forpligtelse til at sikre økonomisk compensation under orloven. Med disse ændringer blev direktivet vedtaget gennem kvalificeret flertal, selvom Danmark stemte imod direktivet i Rådet i 2019 under henvisning til at man fra dansk side ikke syntes EU skal blande sig i arbejdsmarkedet og velfærdsområdet (Pircher et al., 2023).

Fra modstand til politisk ejerskab af øremærket barsel (2019-2021)

I kølvandet på vedtagelse af direktivet på EU-niveau i Bruxelles (OJEU, 2019), udtalte daværende Ligestillingsminister, Mogens Jensen, at Danmark ville anmode EU om

dispensation fra at implementere direktivet (Jyllands-Posten, 2019). Kort efter trak han sin erklæring tilbage, da Danmark ikke har juridisk grundlag for at søge dispensation. Den politiske erklæring afspejlede dog den overordnede skepsis – baseret på subsidiaritet og værdier om kønsnormer – som var til stede blandt de fleste politiske partier på Christiansborg på det tidspunkt. Efterfølgende, begyndte argumentet om subsidiaritet at forsvinde fra den danske offentlige debat, omend debatten om kønsroller i hjemmet og på arbejdsmarkedet fortsat prægede den politiske debat. Hvad angår den øremærkede del af orloven, var der en fælles forståelse blandt de politiske partier, at fædrenes/medforældrenes uger skulle reserveres med afsæt i den eksisterende orlovsordning. Under forældreorloven kan forældre ansøge om barsels dagpenge svarende til dagpengesatsen, men for lønmodtagere dækket af en overenskomst har arbejdsmarkedets parter i flere overenskomster aftalt, at dele af orloven suppleres med fuldløn. På trods af den relativt omkostningsneutrale løsning blev kønsværdier – indkapslet i spørgsmålet om øremærket orlov – fortsat debatteret intenst. Nogle arbejdsmarkedsaktører skiftede hurtigt holdning, hvilket satte gang i en dominoeffekt.

Først, erklærede Dansk Industri (DI) støtte til øremærket barsel for fædre for at fremme ligestilling på arbejdsmarkedet. I kølvandet på DI's ændrede position, anerkendte Dansk Arbejdsgiverforening (DA) at direktivet skulle overholdes, men ønskede at minimere den økonomisk belastning for arbejdsgiverne. Dernæst ændrede arbejdsmarkedets parter i den private sektor holdning. I februar 2020 udvidede parterne i fremstillingsindustrien betalt forældreorlov for fædre fra fem til otte uger med fuld lønkompensation. Det meste af den private sektor fulgte trop og indførte otte ugers forældreorlov til fædre med fuld lønkompensation. FH fremførte, at øremærket barsel skulle bruges til at opnå ligestilling, både hjemme og på arbejdspladsen (de la Porte et al., 2020).

Holdningsændringerne blandt fagforeningerne – samt erkendelsen af, at Danmark ikke kunne slippe for at implementere direktivet - var blandt andet medvirkende til, at Socialdemokratiet skiftede holdning. De venstreorienterede politiske partier – specielt Enhedslisten, SF og RV - bakkede op om en mere ligelig fordeling af orloven mens højrefløjspartierne fortsat var imod, da de forsvarede mere traditionelle kønsroller. Det er

dog bemærkelsesværdigt at Venstre, under Jakob Ellemann-Jensen, ville være et moderne parti, hvilke medførte, at partiet bakkede op om øremærket barsel. Det politiske forløb og især de politiske partiers og arbejdsmarkedets parters holdningsskifte viser, at arbejdsmarkedets parter og de centrale partier på Christiansborg i stigende grad omfavner idéen om ligestilling som et nøglemål for arbejdsmarkedspolitik.

Efterfølgende udviklede DA og FH et formelt politisk forslag om ni ugers øremærket orlov for hver forælder. Forslaget ændrede ikke på fædres ret til to ugers fædreorlov ved barnets fødsel og mødres ret til fire ugers orlov før barnets fødsel. Yderligere – og dette er ikke et krav i orlovsdirektivet – blev basismodellen ændret fra, at alle uger af forældreorloven på forhånd var tildelt moderen (med mulighed for overførsel til den anden forælder) til 24 uger tildelt til hver forælder (hvoraf 11 er øremærket, og 13 uger kan overføres til den anden forælder). Dette viser politisk ejerskab ud over direktivets minimumskrav. Holdningsændringen blandt arbejdsmarkedets parter og de politiske partier – når man ser bort fra højrefløjens vedvarende modstand mod øremærket forældreorlov – blev uden tvivl udløst af EU's orlovsdirektiv (Pircher et al., 2023).

Teknisk implementering og ligestillingsambitioner (2022-2024)

Efter at regeringen godkendte det politiske forslag fra arbejdsmarkedets parter, begyndte den tekniske implementering af direktivet i Implementeringsudvalget (under Beskæftigelsesministeriet). Denne del af processen var som udgangspunkt udelukkende teknisk, hvilket i princippet forhindrede nye politiske krav i at blive bragt på bordet. Men da orlovsdirektivet var stærkt politiseret, skulle nye krav fra politiske partier også integreres, hvilket komplicerede implementeringsprocessen. Dette omfattede en udvidelse af potentielle forældre – LGBTQ+-personer, plejeforældre – som Enhedslisten, det SF og RV var fortalere for. Bedsteforældre blev ligeledes inkluderet i lovforslaget, hvis den primære forælder er enlig far eller mor. Disse tiltag afspejler en bred politisk opbakning på Christiansborg til, at rollen som forælder kan varetages af forskellige personer. Den vedtagne barselslov, der implementerer EU-direktivet og især øremærket betalt forældreorlov, trådte i kraft i juli 2022.

Efter barselsloven trådte i kraft, er beslutningerne om ligestilling mellem kønnene under forældreorlov udvidet til tvillinger i form af en ny lov, der trådte i kraft i maj 2024. For forældre til tvillinger er der udover de 11 ugers øremærket orlov (inkl. de to ugers fædreorlov der eksisterede før direktivet) øremærket yderligere 13 ugers orlov til hver forælder. Ligeledes vidner de seneste overenskomstforhandlinger i såvel den offentlige som private sektor om, at arbejdsmarkedets parter er blevet enige om at udvide den betalte del af forældreorloven med yderligere uger med fuld løn (Larsen og Ilsøe, 2024). Ligestillingsdiskursen – og en stadig mere inkluderende opfattelse af forældreskab – er således blevet et nyt stærkt anker i dansk politik.

Øget kønsligestilling efter den nye barselslov?

Før orlovsdirektivet kunne fædre tage forældreorlov med fuld løn, hvis de var ansat på en overenskomstdækket arbejdsplads (Larsen og Navrbjerg, 2018). Nogle overenskomster indeholdt ligeledes bestemmelser om øremærkning af dele af den betalte orlov, men det gjaldt langt fra alle grupper på arbejdsmarkedet. Regelændringerne har betydet, at andelen af fædre som tager forældreorlov der ligger udover de to ugers obligatorisk fædreorlov er steget drastisk siden den nye lov trådte i kraft i juli 2022. Ifølge *Politiken* tog fædre i gennemsnit 62,4 dages forældreorlov i 2022 sammenlignet med 37,9 dage i 2021, hvilket svarer til en stigning på 24,5 dages betalt orlov blandt fædre. Den største stigning i andelen af fædre som tager forældreorlov ses blandt nogle af de grupper, hvis fagforeninger var mest imod øremærket orlov. For eksempel har der blandt fædre inden for byggefagene været en stigning fra 3,6 ugers barsel i 2021 til 9,8 ugers barsel i 2022. Ligeledes tog fædre dækket af overenskomsterne i 3F kun 4,3 ugers forældreorlov i 2021, sammenlignet med 9,4 uger i 2022. Blandt fædre som er medlem af Magistrene er ændringen mere beskeden, fra 9,5 ugers barsel i 2021 til 13,40 ugers barsel i 2022. Tallene antyder, at før den nye barselslov fra 2022 var der en tydelig matthæuseffekt i fædres brug af forældreorlov, hvilket betyder, at de socioøkonomisk bedre stillede fædre var overrepræsenteret blandt dem, der tog mere end 2 ugers fædreorlov. Stigningen i brugen af orlovsordningen har således været størst blandt fædre fra de lavere socioøkonomiske grupper (Hansen, 2024). Det tyder derfor på, at EU-direktivet har bidraget til at korrigere for de tidligere matthæuseffekter, og at det har haft en udlignende effekt på fædres brug af orlov på tværs af brancher og socio-økonomiske

skel. Det er dog stadig uklart, hvilken effekt regelændringerne vil have på sigt for kvinders arbejdsmarkedsforløb, samt børnestraffen.

Afsluttende bemærkninger

Casen om orlovsdirektivet viser at EU-regulering kan få arbejdsmarkedets parter og de politiske partier ud af et dødvande. Først blev orlovsdirektivet forhandlet på EU-niveau: Regeringen formåede at presse på i de mest centrale spørgsmål, nemlig økonomisk kompensation under orloven, samt længden af den øremærkede del af orloven. Derefter, førte direktivet til et grundigt eftersyn af den overordnede framing af ligestilling, hvorefter aktørerne – arbejdsmarkedets parter og de politiske partier – gjorde mere end blot at implementere orlovsdirektivet. Fædres øgede brug af orlov er tydelig i tallene: Ændringen har været markant, og det har haft en udlignende effekt for fædre på tværs af socioøkonomiske skel. EU har uden tvivle haft betydning for de danske orlovsregler, som nu omfavnes af danske borgere. Forløbet omkring orlovsdirektivet vidner således om, at EU bør tilskrives en mere positiv rolle i den politiske proces, når udfaldet er en succes. Fremover bør EU initiativer inden for ligestillingsområdet ses som en mulighed for danske aktører snarere end som en trussel.

Litteratur

- Beskæftigelsesministeriet (2022). *Høringsvar om forslag til lov om ændring af barselsloven*, available at <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/65896> (accessed 25 October 2022).
- de la Porte, C. (2019). The European pillar of social rights meets the Nordic model. European Policy Analysis for the Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), <http://www.sieps.se/en/publications/2019/the-european-pillar-of-social-rights-meets-the-nordic-model2/>, Policy Analysis, 22 pp.
- de la Porte, C., Larsen, T. og Szelewa, D. (2020). The work-life balance directive: Towards a gender equalizing EU regulatory welfare state? Denmark and Poland compared. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 691(1): 84-103.
- Duvander, A.Z. og Cedstrand, S. (2022). Gender equal parental leave use in Sweden: the success of the reserved months, in de la Porte, C., G. Eydal, J. Kauko, D. Nohrstedt, P. 't Hart og B.S. Tranøy, *Successful Public Policy: Lessons from the Nordic Countries*. Oxford University Press, 263-294.
- Eydal, G. og Rostgaard, T. (2023). Childcare by fathers in the context of active father-oriented policies. I M. Daly, B. Pfau-Effinger, N. Gilbert og D. Besharov (red.), *The international handbook of family policy: A life-course perspective*. Oxford University Press.
- Hansen, A.E. (2024). Se listen: Disse faggrupper tager mere barsel efter øremærkning, *Politiken*, <https://politiken.dk/danmark/art9863784/Disse-faggrupper-tager-mere-barsel-efter-%C3%B8rem-%C3%A6rkning>, 18.04.2024.
- Jyllands-Posten* (2019). Regeringen afviser EU-krav om øremærket barsel til fædre, <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE11572710/regeringen-afviser-eukrav-om-oeremaerket-barsel-til-faedre/>, 25.08.2019.
- Larsen, TP & Steen E. Navrbjerg (2018). Bargaining for equal pay and work-life balance in Danish companies – Does gender matter? *Journal of Industrial Relations* 60 (2): 176-200.
- Larsen TP & Ilsoe, A. (2024) The Danish care workforce and key features regulating wage and working conditions in the elder care sector, working paper ORIGAMI project.

Mailand, M, Larsen TP & Arnholtz, J (2022) EU og den danske fagbevægelse, FAOS report 189, Copenhagen: FAOS, University of Copenhagen.

OJEU (2019). Directive (EU) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU. *Official Journal of European Union* 188 (79): 79-93

Pircher, B., de la Porte, C. og Szelewa, D. (2024). Actors, costs and values: the implementation of the Work-Life Balance Directive. *West European Politics* 47(3): 543-568.

Sindbjerg Martinsen, D. (2007). The Europeanization of gender equality – who controls the scope of non-discrimination? *Journal of European Public Policy* 14(4): 544-562. <https://doi.org/10.1080/13501760701314359>

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essays er en del af tema 7 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvilke forskydninger har der været i magtbalancen mellem danske institutioner og internationale aktører i det 21. århundrede?

Dette tema undersøger magtforskydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidigt kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.