



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kunnskapsdepartementet 22/2894
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
22/2894- 2- MAGU

Deres ref.:
22/5736-1

Dato:
09.03.2023

Høringssvar NOU 2022: 17 Veier inn - ny modell for opptak til universiteter og høyskoler

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 9. desember 2022 om ny modell for opptak til universiteter og høyskoler, med frist 9. mars 2023.

1. Innledning

Likestillings- og diskrimineringsombudet har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, graviditet, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder.

Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinneskreddiskrimineringskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Ombudet ga etter invitasjon innspill til Opptaksutvalget i 2022. Et av våre viktigste innspill var at det rettslige handlingsrommet for kjønnspoeng og kjønnskvote måtte utredes grundig av utvalget, særlig opp mot EUs likestillingsdirektiv (2006/54/EF). Vi skriver mer om dette i punkt 4.

Ombudet har valgt å først kommentere kjønnsdelte utdanningsvalg generelt, før vi gir innspill til forslagene om kvalifisering (kap. 5) og rangering (kap. 6).

Ombudet mener:

1. Det er uheldig å foreslå et nytt opptakssystem som i utgangspunktet medfører at kjønnsforskjellene i høyere utdanning blir større
2. Tiltak for å motvirke kjønnsforskjeller i utdanning må ses i sammenheng og det bør prøves ut flere tiltak enn kun innføring av kjønnkvoter og opptaksprøvekvote
3. Det juridiske handlingsrommet for kjønnkvoter og kjønnspoeng må utredes bedre og opp mot EUs likestillingsdirektiv og likestillings- og diskrimineringsloven
4. Kjønnkvoter er et for radikalt tiltak med tanke på reglene for positiv særbehandling
5. Forslaget må ses i sammenheng med arbeidet om utredningen av et tredje juridisk kjønn
6. Det kan være positivt å innføre en opptaksprøvekvote, men denne må gi samme mulighet til høyere utdanning som det å ta opp fag har gitt

2. Kjønnsdelte utdanningsvalg i Norge

Utdanningsfeltet er en svært viktig arena for likestillingsarbeid for blant annet kvinner, menn, ikke-binære, personer med nedsatt funksjonsevne og ulik etnisk bakgrunn. Ombudet vil innledningsvis understreke at vi jobber for likestilling for alle.

Kjønnsdelte utdanningsvalg er en stor likestillingsutfordring som hindrer reell valgfrihet ved at ungdom ikke velger yrke etter evner eller ønsker, men etter hva samfunnet gir uttrykk for at de bør velge, på grunn av sitt kjønn. Dette bidrar også til å opprettholde kjønnsforskjeller i lønn og arbeidsvilkår, stereotypiske kjønnsroller og til at man ikke får utnyttet befolkningens ressurser til det fulle. Andre uheldige konsekvenser av kjønnsdelte utdanningsvalg er at personer som utvikler teknologiske løsninger har samme bakgrunn og ikke gjenspeiler befolkningen. Det vil også kunne bli lite mangfold blant tjenesteytøvere som psykologer og leger. Det er samtidig et stort arbeidskraftbehov i Norge i årene fremover og behov for å rekruttere fra hele befolkningen. Ombudet er helt enig i at det er viktig å gjøre noe med kjønnsdelte utdanningsvalg for å oppnå mer likestilling i samfunnet.

Forskning viser at hele to tredeler av det kjønnsdelte arbeidslivet kan forklares med kjønnsdelte utdanningsvalg.¹ Ifølge OECD er det ingen OECD-land som har så store kjønnsforskjeller i fullføring av videregående skole som Norge.²

Ombudet er svært opptatt av at kjønnsdelte utdanningsvalg må ses i et stort og helhetlig perspektiv. Det er ikke mulig å peke på én klar årsak til kjønnsdelte utdanningsvalg og derfor vil heller ikke enkeltstående tiltak kunne løse hele problematikken. Det er også viktig at det iverksettes tiltak i hele utdanningsløpet – helt fra barnehage til høyere utdanning. Å kun innføre tiltak som gjelder høyere utdanning vil ikke kunne gjøre nok med kjønnsforskjeller som oppstår tidligere i livet.

Det er gjort mye forskning på gutters og jenters individuelle interesser og preferanser når det kommer til kjønnsdelte utdanningsvalg, men lite systemorientert forskning som ser på utdanningssystemene i sin helhet.³ Det pågår nå flere interessante forskningsprosjekter for å få mer kunnskap om årsakene til kjønnsforskjeller i utdanningssystemet, både hvorfor jenter gjør det bra i utdanningssystemet vi har i dag og hvordan gutters biologiske utvikling og modenhet spiller inn i deres muligheter for å lykkes i utdanningsløpet.⁴ Resultatene fra begge disse prosjektene er forventet i 2023. Ombudet vil oppfordre departementet til å se på disse resultatene i oppfølgingen av Opptaksutvalget.

Ombudet har tidligere i vår rapportering til FNs kvinnekomité i 2017 pekt på at myndighetene gjør for lite for å motvirke stereotype kjønnsroller og normer - særlig blant barn og unge, og at det mangler effektive tiltak for å motvirke eller

¹ Østbakken, K. M., Reisel, L., Schøne, P., & Barth, E. (2017). Kjønnssegregering og mobilitet i det norske arbeidsmarkedet. (2017:09). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2467872/86040_Rapport_9_17_web2ny.pdf?sequence=5&isAllowed=y

² https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-gender-gap-in-educational-outcomes-in-norway_f8ef1489-en

³ Reisel, L., Skorge, Ø., Uvaag, S. (2019) Kjønnsdelte utdannings- og yrkesvalg: En kunnskapsoppsummering. (2019). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
<https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2592572>

⁴ <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/health-gap/index.html> og <https://www.samfunnsforskning.no/prosjekter/modenhets-motivasjon-og-kjonnforskjeller-skole/index.html>

balansere disse stereotypene.⁵ Det må store grep til for å endre kjønnsdelte utdanningsvalg, og det finnes ikke et klart svar på hvordan dette skal gjøres.

Det er flere offentlige utvalg som har sett på utfordringene med kjønnsdelte utdanningsvalg. De har også foreslått flere aktuelle tiltak. Mange av disse har ikke vært prøvd ut i praksis, for eksempel stipendordninger for å stimulere til utradisjonelle utdanningsvalg og det å innføre et likestillingssekretariat i Utdanningsdirektoratet.⁶

Ombudet vil også vise til at det er gjennomført mange gode tiltak, som er langt mindre inngripende enn kjønnspoeng og kjønnskvotes, som også har bidratt til å øke kjønnsbalansen til ulike studier. Et eksempel er da NTNU byttet navn på flere av sine ingeniørlinjer og fikk opptil dobbelt så mange kvinnelige søkere.⁷ Et annet eksempel er prosjektet «Menn i helse» som har bidratt til 800 flere mannlige helsefagarbeidere fra 2010 til 2023.⁸

Forskning viser at kvinner i større grad velger studieretninger som tidligere var mannsdominerte.⁹ Trenden har imidlertid ikke vært den samme for menn.¹⁰ Dette skyldes blant annet at mannsdominerte yrker anses å ha mer status og prestisje, enn yrker som tradisjonelt har vært kvinnedominerte. Dette tilsier at endring av lønn og arbeidsvilkår er viktige faktorer for å endre kjønns sammensetningen og få flere menn til å velge utradisjonelt.

Det er ikke bare kjønn som er en viktig dimensjon når det kommer til utdanningsvalg og arbeidsmarkedet i Norge. Blant innvandrere i aldersgruppen 20–66 år, viser tall fra 2020 at kvinner har en sysselsettingsandel på 62 prosent, mens tilsvarende andel for menn er 69 prosent.¹¹ Etterkommere av

⁵ https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/konvensjoner/fns-kvinnekonvensjon/cedaw2017.pdf

⁶ Se tiltak foreslått av Skeie-utvalget i (NOU 2012: 15), Stoltenberg-utvalget (NOU 2019: 3) og Ung i dag-utvalget (NOU 2019: 19)

⁷ <https://studenttorget.no/index.php?show=22&expand=3796,22&artikkelid=12054>

⁸ <https://mennihelse.no/om-prosjektet/>

⁹ <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/videregaende-opplaering-og-annen-videregaende-utdanning/artikler/flere-kvinnelige-laerlinger-i-mannsdominerte-utdanningsprogram>

¹⁰ <https://forskning.no/kjonn-og-samfunn-skole-og-utdanning-oslomet/det-er-guttene-som-ma-begynne-a-velge-utradisjonelt/280492>

¹¹ SSB, 2021d

innvandrere har høyere yrkesdeltagelse enn innvandrere, og kjønnsforskjellene mellom etterkommere er også lavere. Personer med funksjonsnedsettelse har lavere arbeidsdeltagelse enn resten av befolkningen, men det er færre kjønnsforskjeller i denne gruppen.¹² Ombudet mener at disse gruppene må ses i sammenheng med temaet utdanningsvalg og arbeidsliv, da det ligger et stort potensial i å få flere i arbeid gjennom tiltak som også retter seg mot disse målgruppene.

3. Kapittel 5 – Kvalifisering i ny opptaksmodell

Kvalifisering og unntak

Utvalget har foreslått å beholde dagens regler om at søkere som har fylt 23 år og har bestått seks fag fra videregående, samt søkere som har bestått ett års høyere utdanning eller toårig fagskole, gir grunnlag for generell studiekompetanse. Ombudet støtter dette.

Utvalget har også foreslått å videreføre dagens unntaksregler for søkere uten generell studiekompetanse, søkere med realkompetanse og søkere som har dispensasjon på grunn av varig sykdom, nedsatt funksjonsevne eller lignende. Utvalget foreslår også at fylkeskommunen skal vurdere den enkelte elev som søker om dispensasjon, fordi de kjenner elevene bedre. Ombudet er positiv til å beholde unntaksordninger som gjør at søkere med nedsatt funksjonsevne sikres likeverdige muligheter til utdanning. Dette er også i tråd med FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) art. 24 om retten til utdanning.

Spesielle opptakskrav

Når det gjelder forslaget om å fjerne nivåkrav generelt, er ombudet delvis enig i dette. Ombudet tror at det å fjerne nivåkrav kan gjøre det enklere å gjennomføre likestillingstiltak på noen studieretninger. Dersom unødvendig strenge nivåkrav opprettholdes på for eksempel lærerutdanningen, vil det kunne føre til at mulighetene for å rekruttere flere menn er dårligere, gitt at menn generelt sett ikke får like gode karakterer på videregående som kvinner. Ombudet er derfor positiv til å fjerne nivåkrav som ikke er faglig nødvendige.

Unntak for enkeltstudier

Ombudet støtter forslaget om å beholde muligheten for unntak fra generell studiekompetanse på enkeltstudier. Dette gjør det lettere for personer som ikke har de nødvendige karakterer fra videregående, men som har gode

¹² Bufdir, 2020a

kvalifikasjoner, å komme inn i høyere utdanning. Eksempler på dette er Y-veien som leder til ingeniørutdanning.

Det er også unntak fra generell studiekompetanse til en rekke samiske, kvenske og finske språkfag, der søkerne har realkompetanse i form av språk. Disse språkfagene står i en særstilling og ombudet er positiv til denne videreføringen.

4. Kapittel 6 – Rangering i ny opptaksmodell

Ny opptaksmodell

Utvalget har foreslått en ny opptaksmodell der 80 % skal komme inn på bakgrunn av karakterer, mens 20 % kommer inn gjennom en opptaksprøvekvote. I tillegg foreslår utvalget å innføre spesielle kvoter for kjønn og for samiske søkere. Ombudet synes intensjonen bak det nye forslaget er god, men ser også flere utfordringer som vi mener ikke er godt nok drøftet eller utredet av utvalget.

Utvalget har foreslått å fjerne alle tilleggspoeng, som alderspoeng, poeng for militærtjeneste og kjønns-poeng. Ombudet vil innledningsvis påpeke at vi i utgangspunktet er positive til et aldersnøytralt opptakssystem og mener at dette isolert sett er et godt forslag, fordi det gir et mer likeverdig utdanningssystem. Å fjerne tilleggspoeng for realfag kan også gjøre det enklere for en del studenter med for eksempel dyskalkuli til å oppnå et bedre karaktersnitt, fordi de ikke lenger vil konkurrere med andre som har fått slike poeng.

Ombudet mener samtidig at det er uheldig at utvalget har foreslått et nytt opptakssystem som det er antatt at vil føre til enda større kjønnsforskjeller i høyere utdanning. Når alle tilleggspoeng foreslås fjernet, vil karakterer fra videregående få større betydning og føre til at flere kvinner vil få tilbud om høyere utdanning. Blant annet er det anslått av utvalget at profesjonsstudiet for psykologi vil gå fra 72 % til 81 % kvinner og at veterinærstudiet vil øke fra 90 % til 95 % kvinner. Ulempene ved dette skal løses ved å innføre kjønnskvote, noe ombudet kommenterer lenger ned.

Fjerning av kjønns-poeng

Utvalget har foreslått å fjerne kjønns-poeng, både fordi det ikke har så stor effekt og fordi Aune-utvalget mente at det kan være i strid med EUs likestillingsdirektiv (2006/54/EF). Ombudet støtter utvalgets vurderinger når det gjelder kjønns-poeng. Norge er, etter ombudets kunnskap, det eneste landet i Europa som har kjønns-poeng ved opptak til høyere utdanning.

Ombudet vil vise til utredningen fra UNIT (Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning) om effekten av bruk av kjønnspoeng.¹³ Ombudet har etter forespørsel fått innsyn i utredningen som er en del av kunnskapsgrunnlaget til Opptaksutvalget. Ombudet kan ikke se at denne har vært offentlig publisert. Den er heller ikke eksplisitt drøftet i Opptaksutvalgets forslag. Ombudet mener at utredningen må inngå som en del av oppfølgingen til Kunnskapsdepartementet av Opptaksutvalget og mener også at utredningen bør offentliggjøres.

Utredningen fra UNIT viser at kjønnspoeng generelt har en lav effekt når det kommer til å utjevne kjønnsforskjeller ved opptak. Noen enkeltstudier har fått litt flere søkere av det underrepresenterte kjønn i perioden med kjønnspoeng, men det er også knyttet mye frafall til flere av disse studiene. Et eksempel er sykepleierstudiet i Agder. Der har flere menn søkt seg til sykepleierstudiet i perioden kjønnspoeng har blitt gitt, men i 2020 var det kun 0,095 % av disse som ikke ville kommet inn uten kjønnspoeng. Det gir grunn til å stille spørsmål ved om kjønnspoeng har mest effekt i form av å være en signaleffekt. Ombudet mener at dette bør undersøkes nærmere av departementet.

Utredningen viser videre at det som avgjør effekten av bruk av kjønnspoeng, er om det er konkurranse om studieplassene eller ikke. Effekten av kjønnspoeng er lavere jo mindre populært et studium er. Dette kan bety at kjønnspoeng ikke er et egnet virkemiddel i mange tilfeller. Generelt sett jevner kjønnspoeng mest sannsynlig ut små forskjeller, men kan uansett ikke gjøre noe med en meget skjev kjønnsfordeling blant søkermassen.¹⁴

Videre viser utredningen at lærestedene i liten grad har beskrevet hvilke andre tiltak de bruker for å bedre kjønnsbalansen til sine studier, men at organiseringen av studiet og geografisk plassering kan være tiltak som kan gi utslag i kjønnsbalansen til enkelte studier. Utredningen konkluderer med at utfordringen med å få en jevnere fordelt søkermasse til høyere utdanning, må løses *på andre måter* enn med kjønnspoeng.

I lys av funnene fra utredningen, mener ombudet at det er god grunn til å vurdere om kjønnspoeng er et egnet virkemiddel for å bedre kjønnsbalanse, gitt at det ifølge utredningen generelt har relativt lav effekt. Spørsmålet blir da om kjønnspoeng oppfyller vilkårene for positiv særbehandling, jf. likestillings- og

¹³ Utredning av kjønnspoeng ved opptak til høyere utdanning, UNIT, mai 2021

¹⁴ Utredning av kjønnspoeng ved opptak til høyere utdanning, UNIT, s. 57.

diskrimineringsloven § 11. Siden utredningen er gjort gjennom lærestedenes egne rapporteringer, må det tas forbehold om at tallene ikke kan kvalitetssikres og kan avvike ved en faktisk simulering av opptak.

Ombudet vil også vise til at Norge sannsynligvis er det eneste landet i Europa som bruker kjønnspoeng. Samtidig har Norge er svært kjønnsdelt utdannings- og arbeidsmarked. Ombudet oppfordrer derfor til å se på om det finnes gode likestillingstiltak fra andre land som også kan prøves ut i Norge.

Kjønnskvoter

For å kompensere for at flere kvinner vil kvalifisere til høyere utdanning med det foreslåtte systemet, har utvalget foreslått å innføre kjønnskvoter på studier der det ene kjønn er underrepresentert. Ombudet mener at forslaget er svakt juridisk begrunnet, da det kun er vurdert etter Grunnloven § 97.

Utvalget har ikke vurdert forslaget om å innføre kjønnskvoter opp mot bestemmelsen om positiv særbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven § 11 eller opp mot EUs likestillingsdirektiv. Ombudet mener at den rettslige vurderingen til utvalget gir et unyansert bilde av det juridiske handlingsrommet for å innføre kjønnskvoter og lovligheten av kjønnspoeng. Vi stiller oss også spørrende til at Opptaksutvalget mener at kjønnspoeng er juridisk tvilsomt, men at kjønnskvoter ikke anses som problematisk, selv om de må vurderes etter de samme rettskildene. Det er vanskelig for ombudet å kommentere på Opptaksutvalgets forslag om kjønnskvoter, da vi mener at det juridiske grunnlaget er mangelfullt utredet.

Kjønnskvoter og EUs likestillingsdirektiv

Kjønnskvoter vil, slik ombudet forstår det, innebære at det ene kjønn automatisk foretrekkes på bekostning av det overrepresenterte kjønn, som har bedre karakterer eller gjør en bedre opptaksprøve. Kjønnskvoter er derfor et langt mer inngripende virkemiddel enn kjønnspoeng, der det er relativt små forskjeller som skiller søkerne, noe rapporten fra UNIT også viser.

Ombudet mener at innføring av kjønnskvoter må anses som radikal kvotering. Radikal kvotering er ikke tillatt etter EUs likestillingsdirektiv. Hvorvidt EUs likestillingsdirektiv gjelder for høyere utdanning, er ikke drøftet av Opptaksutvalget, noe ombudet mener at det burde vært.

Utvalget viser til Aune-utvalgets utredning av ny universitets- og høyskolelov¹⁵ som la til grunn at kjønnspoeng kunne være i strid med EUs likestillingsdirektiv. Ombudet mener de samme vurderingene er relevante for vurderingen av kjønnskvoter. I etterkant av Aune-utvalgets vurdering, uttalte Kunnskapsdepartementet i en pressemelding at departementet har gjort en grundig juridisk vurdering og konkludert med at kjønnspoeng i seg selv ikke er i strid med EUs likestillingsdirektiv.¹⁶ Hvorvidt direktivet gjelder for høyere utdanning og kjønnspoeng er ikke rettslig avklart, hverken av norske domstoler eller EU-/EFTA-domstolen. Ombudet mener derfor at det ikke kan fastslås med sikkerhet at kjønnspoeng ikke er i strid med EUs likestillingsdirektiv og er derfor usikre på departementets vurderinger.

I forarbeidene til likestillings- og diskrimineringsloven, Prop 81 L (2016-2017) s. 122 står det at «*Direktivet har dermed ikke bare et strengt diskrimineringsvern ved ansettelse, men også ved utdanning som fører frem til arbeid*». I Sverige er det lagt til grunn at direktivet ikke gjelder generelt for høyere utdanning, men kan gjelde for enkelte yrkesutdanninger som fører frem til arbeid. Sverige hadde tidligere kjønnspoeng og kjønnskvoter, men avsluttet dette etter at svenske domstoler konkluderte med at ordningene var i strid med svensk rett.

Utvalget har vist til at EFTAs overvåkingsorgan ikke har reagert på Norges regler om kvotering av kvinner til styreverv. Ombudet mener at dette ikke kan brukes som argument for at kjønnskvoter generelt sett anses som lovlig av EU. Dette avhenger av en konkret og individuell vurdering av den enkelte kvote. Det er stor forskjell på å få en studieplass og bli valgt inn i et styre.

Kjønnskvoter vil føre til at noen mister en studieplass de ellers ville fått, mens kvotering til styreverv ikke fungerer slik at bestemte kandidater automatisk får tilbud om et styreverv. Å bli valgt inn i et styre krever heller ingen formelle kvalifikasjoner og er ikke et gode på samme måte som det å få muligheten til å ta utdanning. Å ta en utdanning kvalifiserer også til et vidt spekter av jobber, mens det å ha plass i et styre som regel er forbeholdt mennesker som allerede er i arbeid. Ombudet vil vise til at vi vurderer at kjønnskvotering til styreverv og høyere utdanning skiller seg fra hverandre og at man også har svært ulike kunnskapsgrunnlag på disse områdene. Vi vil her vise til vårt høringsvar til «Bedre kjønnsbalanse i ledelsen i norske selskaper» med frist 13. mars.

¹⁵ NOU 2020: 3

¹⁶ Kunnskapsdepartementet (2020), pressemelding og Prop. 111 L (2020-2021) s. 18.

Dersom EUs likestillingsdirektiv gjelder for høyere utdanning, kan forslaget om å innføre kjønnskvoter være i strid med regelverket, fordi det kan anses som en form for radikal kvotering. Ombudet kan ikke konkludere sikkert på om direktivet gjelder for høyere utdanning eller ikke, men mener at dette må utredes nærmere av Kunnskapsdepartementet. Uavhengig av om direktivet gjelder, må forslaget om kjønnskvoter også vurderes etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 11

Uavhengig av om EUs likestillingsdirektiv gjelder, mener ombudet at kjønnskvoter mest sannsynlig vil være i strid med likestillings- og diskrimineringsloven § 11 om positiv særbehandling. Kjønnskvoter vil, slik ombudet forstår det, innebærer at det ene kjønn automatisk foretrekkes foran det andre. Selv om det innføres regler for hvor stort karaktergapet mellom de ulike gruppene kan være, vil det antakeligvis ikke gjøres en individuell vurdering av søkerne.

Ombudet mener at bruk av kjønnskvoter vil være inngripende for de som ikke tilgodeses gjennom disse ordningene, og som ville ha kommet inn på det aktuelle studiet dersom det ikke var kvoter for det underrepresenterte kjønn. Det kan også bidra til motsatt effekt – at potensielle søkere ikke vil søke, fordi de ikke ønsker å bli kvotert inn og at dette skaper et skille mellom studentene. Det er kvinner som utgjør den største andelen av søkere til en rekke studier med høye karakterkrav, slik som rettsvitenskap, medisin og psykologi. Ombudet er derfor bekymret for at en innføring av kjønnskvoter vil gå mer negativt utover kvinner enn menn. Slike potensielt uheldige likestillingskonsekvenser er ikke drøftet i utvalgets forslag.

Utvalget har heller ikke gjort noen simuleringer som kan vise effekten av kjønnskvoter og hvorfor dette vil være et bedre virkemiddel enn for eksempel kjønnspoeng eller andre tiltak. Det er derfor høyst usikkert om kjønnskvoter vil kunne rokke ved de bakenforliggende kjønnsnormer eller stereotypier som bidrar til at unge velger tradisjonelt. Samtidig kan større representasjon på enkeltstudier på sikt kunne føre til at kjønnsbalansen blir jevnere.

Ombudet savner begrunnelse for hvorfor Opptaksutvalget mener at kjønnskvoter er det beste tiltaket, når det finnes mange andre tiltak som ikke har vært utprøvd. Ombudet ser behovet for å innføre et nytt opptakssystem som kompenserer for dagens kjønnsdelte utdanningsvalg og arbeidsliv, men mener at kjønnskvoter antakeligvis ikke er riktig virkemiddel.

Etter ombudets oppfatning må Kunnskapsdepartementet utrede hvilket rettslig handlingsrom som finnes når det gjelder bruk av kjønnskvotes. I denne vurderingen har det blant annet betydning hvilke andre tiltak som er forsøkt, om ordningen er midlertidig og hvilken virkning særbehandlingstiltaket har for berørte parter.

Det bør videre undersøkes om det finnes andre, mindre inngripende tiltak som kan benyttes for å oppnå jevnere kjønnsbalanse på ulike studier. Endelig bør det undersøkes hvilke andre virkemidler eller tiltak som kan benyttes i tillegg til, eller i stedet for, kjønnspoeng eller -kvoter.

Med de forbeholdene knyttet til innføring av kjønnskvotes som er beskrevet ovenfor, vil ombudet bemerke at dersom Kunnskapsdepartementet går videre med forslaget om kjønnskvotes, må departementet ha et overordnet ansvar for å se bruken av kjønnskvotes ved ulike studiesteder i sammenheng. Ombudet mener i så fall at kjønnskvotes bør prøves forsiktig ut på noen studiesteder og studieretninger og ikke på alle studiesteder samtidig.

I lys av UNIT sin utredning om effekten av kjønnspoeng og at mange studenter fra det underrepresenterte kjønn faller fra, vil ombudet også påpeke viktigheten av å ikke se tiltak som kjønnskvotes isolert sett, men i sammenheng. Dersom det rekrutteres flere fra det underrepresenterte kjønn til en studieretning, må det også iverksettes tiltak for å motvirke frafall. Et eksempel er på barnehageutdanningen, der 1 av 4 som starter er menn, mens det bare er 10 % menn som jobber som barnehagelærere.¹⁷ Dette skyldes blant annet at mange faller fra underveis i studieløpet. Ombudet mener derfor at lærestedene må få et større ansvar og ressurser for å sørge for god oppfølging av studenter fra det underrepresenterte kjønn.

Kort om transpersoners rettigheter og eventuell innføring av et tredje juridisk kjønn

Opptaksutvalget har ikke drøftet kjønnskvotes opp mot transpersoners rettigheter eller retten til å skifte juridisk kjønn. Dette er en svakhet ved forslaget. Kultur- og likestillingsdepartementet jobber nå med en utredning av innføring av et tredje juridisk kjønn. Innføringen av et tredje juridisk kjønn vil mest sannsynlig også påvirke hvordan en eventuell ordning med kjønnskvotes

¹⁷ https://www.nrk.no/rogaland/menn-faller-av-fra-barnehage-utdanning-til-jobb_-i-barnehagen-espira-scala-vil-de-gjore-noe-med-det-1.16307435

skal utformes. Det er derfor viktig å se på hvordan transpersoners og ikke-binæres rettigheter skal ivaretas dersom det innføres kjønnskvotes i opptakssystemet.

En mulig uheldig konsekvens av innføringen av kjønnskvotes er også at enkelte studenter kan benytte seg av muligheten for å bytte juridisk kjønn for å komme inn på populære studier, for deretter å skifte tilbake til sitt tidligere juridiske kjønn. Ombudet mener at departementet må se nærmere på disse problemstillingene i sitt oppfølgingsarbeid, dersom departementet vil arbeide videre med innføring av kjønnskvotes.

Opptaksprøvekvoter

Utvalget har foreslått å innføre en opptaksprøvekvote på 20 % og fjerne muligheten til å ta opp fag som allerede er bestått på videregående. Det skal fortsatt være mulig å ta fag som ikke allerede er bestått, men som er nødvendige for å komme inn på et studium.

Noen elever på videregående opplever sykdom, traumer og alvorlige livshendelser. Andre begynner i norsk skole på et sent tidspunkt, fordi de flytter eller flykter fra andre land. Slike hendelser kan føre til at noen elever får dårligere karakterer på videregående enn de ellers ville fått. Forslaget kan dermed også ha en indirekte side til både nedsatt funksjonsevne og etnisitet. Ombudet er derfor noe bekymret for konsekvensene av at muligheten til å forbedre karakterer faller bort for enkelte grupper, og mener at departementet bør se nøye på hvorvidt opptaksprøven er et tilstrekkelig tiltak for å gi studenter flere sjanser. Vi vil her også vise til at norsk videregående skole har noen av de strengeste kravene til fullføring, slik utvalget har pekt på som en utfordring.

Når det gjelder den foreslåtte opptaksprøvekvoten, mener ombudet at det i utgangspunktet er positivt å innføre et alternativ til karakterer fra videregående, som gir alle søkere en annen mulighet til å komme inn på høyere utdanning. Utvalget viser til erfaringer fra andre land som viser at menn gjør det bedre enn kvinner på opptaksprøver. Ombudet mener at departementet bør følge nøye med på om 20 % opptaksprøve faktisk gir noen utjevning i kjønnsbalansen, slik det er antatt at den vil gjøre. Dersom opptaksprøve ikke gir noen effekt for å bedre kjønnsbalansen, mener ombudet at departementet bør vurdere om kvoten må økes.

Det er mulig at opptaksprøvekvoter i noen tilfeller kan være bedre egnet enn karakterer til å gi søkere med ulik sosial bakgrunn studieplass. Ombudet

understreker også viktigheten av at en eventuell opptaksprøve må utformes slik at den tar hensyn til søkere med nedsatt funksjonsevne, særlig med tanke på retten til individuell tilrettelegging og universell utforming, jf. likestillings- og diskrimineringsloven §§ 17, 19 og 22.

Ombudet ser at innføringen av en opptaksprøvekvote vil kunne føre til et privat marked som er forbeholdt personer som har råd til å betale for utdanning, selv om markedet for privatisteksamener vil bli noe mindre. Det vil igjen kunne gå utover sosial ulikhet og personer med for eksempel etnisk minoritetsbakgrunn. Dersom forslaget blir innført, bør departementet følge nøye med på hvordan slike effekter kan motvirkes, for å sikre at de ikke oppstår klasseskiller.

Samiske søkere

Ombudet er positiv til at utvalget velger å videreføre dagens spesielle kvoter for samiske søkere, da den samiske befolkningen står i en rettslig særstilling. Staten har et særskilt ansvar for å sikre samiske rettigheter etter Grunnloven § 108 i tillegg til ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og rasediskrimineringskonvensjonen (CERD).

For å sikre samiske interesser og ivareta samenes rettigheter, er det viktig at det utdannes personer med samisk bakgrunn innenfor en rekke studieretninger, slik som medisin, sykepleie og rettsvitenskap. Disse plassene er også avgjørende for å sikre at kunnskap om samisk kultur og språk videreføres. Ombudet vil vise til at det totalt sett er relativt få studieplasser som er forbeholdt søkere med samisk bakgrunn, og at dette derfor ikke direkte kan sammenlignes med de mer omfattende foreslåtte kjønnskvote.

Poengberegning

Utvalget har foreslått at eksamenskarakterer ikke skal telle like mye i poengutregningen ved opptak, fordi det er tilfeldig hvilke fag studentene kommer opp i. Det skal derfor være middelverdien mellom standpunktkarakterer og eksamenskarakterer som brukes for å regne ut gjennomsnittspoeng for kvalifisering til opptak.

Ombudet savner en drøfting av de likestillingsmessige konsekvensene av at eksamenskarakterer får mindre betydning enn de har i dag. Vi vil her vise til Stoltenberg-utvalget, som fant at kjønnsforskjellene er mindre i eksamenskarakterer enn i standpunktkarakterer, og at gutter gjør det litt bedre

på eksamen.¹⁸ Ombudet er derfor skeptisk til at eksamenskarakterene skal få mindre betydning, da dette også kan bidra til å skape en enda skjevere kjønnsbalanse ved opptak til enkelte studier.

5. Oppsummering av ombudets synspunkter

Ombudet er totalt sett skeptisk til Opptaksutvalgets forslag. Våre hovedbekymringer knytter seg til at konsekvensene av utvalgets forslag om fjerning av alle tilleggspoeng og at karakterer får større betydning, vil medføre at kjønnsfordelingen vil bli enda skjevere enn i dag. Ombudet mener videre at det er problematisk å foreslå en kjønnskvoteordning for å kompensere for økte kjønnsforskjeller. Vi mener at dette innebærer et stort inngrep, som det mest sannsynlig ikke er rettslig grunnlag for å innføre, uten å prøve mindre inngripende tiltak først.

Siden alle delene av det foreslåtte opptakssystemet henger nøye sammen og utvalget skriver at det vil være uheldig å kun vedta deler av forslaget, er ombudet skeptisk til om det foreslåtte systemet innebærer en god løsning for fremtidens studenter og likestilling i utdanningssektoren. Vi mener også at en rekke likestillingsmessige konsekvenser ikke er godt nok utredet av utvalget. Vi oppfordrer særlig departementet til å se grundig på våre tilbakemeldinger om å utrede det juridiske handlingsrommet for kjønnsspoeng og kjønnskvotes, samt se på den pågående prosessen knyttet til innføringen av et tredje juridisk kjønn.

Ombudet ser frem til å følge departementets arbeid med å følge opp anbefalingene etter at høringsprosessen er avsluttet. Ombudet står gjerne til disposisjon i arbeidet med oppfølgingen av høringsforslaget.

Vennlig hilsen

Bjørn Erik Thon
likestillings- og diskrimineringsombud

Martine Guntveit
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

¹⁸ NOU 2019: 3 s. 17