



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Arbeids- og sosialdepartementet
postmottak@asd.dep.no

NB! Dette brevet sendes kun per e-post!

Vår ref.:
14/1331- 5- RMR

Deres ref.:

Dato:
09.10.2014

Hørings svar - Endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid, aldersgrenser og straffebestemmelser

Ombudet har som mandat å arbeide for *likestilling* og mot *diskriminering* på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Ombudet har også tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD), FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW) og FNs konvensjon for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Dette høringssvaret omhandler endringsforslagene i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid, aldersgrenser og straffebestemmelser. Ombudets høringssvar vedrørende endringsforslagene i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn-/utleie fra bemanningsforetak, er allerede oversendt 25.9.2014 (vår ref.14/1331-4).

Formålet med høringsforslaget

Formålet med forslagene i høringsnotatet er å sikre økt fleksibilitet for virksomhetene og den enkelte arbeidstaker, men uten at totalbelastningen for arbeidstaker økes.

Departementet skriver:

«Arbeidstakernes ønsker om arbeidstidsordninger varierer etter alder, kjønn og livssituasjon. Mange ønsker større fleksibilitet, samtidig som andre ønsker mer konsentrert arbeidstid og dermed mer sammenhengende fritid. Dette kan for eksempel skyldes ulike familieforhold og bedre økonomi og dermed større privat handlefrihet. Den teknologiske utviklingen har gjort det enklere for en del arbeidstakere å arbeide andre steder enn på arbeidsplassen og utenfor normal driftstid for å tilpasse seg private forhold.» (s. 4).

Om ombudets hørings svar

Ombudet har valgt å konsentrere sine kommentarer til:

- Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid
- Utvidelse av grensene for overtid
- Gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeid

Ombudet vil løfte fram likestillings- og diskrimineringsrelevante problemstillinger som reises med de forslåtte endringene i arbeidsmiljøloven. Vår drøfting vil ses i forhold til diskrimineringsgrunnlagene kjønn og nedsatt funksjonsevne.

Departementets forslag

Gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid

Departementet foreslår å øke grensen for den daglige arbeidstid ved gjennomsnittsberegning som kan avtales både individuelt og med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet. Forslaget innebærer at grensen for den daglige arbeidstid økes fra 9 timer til 10 timer ved avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (individuell avtale). Videre foreslås det at timerammen for lokal avtale om gjennomsnittsberegning mellom virksomheten og tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet, økes fra 10 til 12 timer.

Forslaget innebærer ingen endringer i de ytre rammene for alminnelig arbeidstid, kun i hvordan den alminnelige arbeidstiden kan fordeles over gitte perioder. Forslaget påvirker heller ikke grensene for samlet arbeidstid i § 10-6 åttende og niende ledd, det vil si alminnelig arbeidstid og overtid samlet.

Overtid

Departementet foreslår å øke grensene for overtid som kan pålegges av arbeidsgiver, avtales lokalt med tillitsvalgte i tariffbundet virksomhet og søkes om hos Arbeidstilsynet, per sju dager og fire sammenhengende uker.

Det er ikke foreslått endring av reglene for hvor mye overtid som kan arbeides totalt i løpet av 52 uker.

Søn- og helgedagsarbeid

Det foreslås at arbeidsgiver og arbeidstaker skal kunne avtale gjennomsnittsberegning av søn- og helgedagsarbeidet, slik at arbeidstaker i gjennomsnitt har arbeidsfri annenhver søn- og helgedag over en periode på 26 uker. Dette til forskjell fra i dag, der det ukentlige fridøgn må falle på en søn- eller helgedag minst hver tredje uke. Det innebærer at det vil være mulig å jobbe mange påfølgende søn- og helgedager, for så å ha mange påfølgende søn- og helgedager fri.

Ombudets hovedkonklusjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter ikke departementets forslag om endringer i arbeidsmiljøloven med hensyn til gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid, overtid og søn- og helgedagsarbeid.

Årsaken til det er at ombudet mener at det er stor sannsynlighet for at endringsforslagene vil føre til intensive arbeidsperioder som i mange tilfeller ikke vil la seg kombinere med omsorgsansvar. Forslagene vil også vanskeliggjøre deltakelse i arbeidslivet for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne som har helseproblemer. Endringene i lovverket kan resultere i at flere kvinner og personer med helseutfordringer støtes helt eller delvis ut av arbeidslivet, for eksempel gjennom ufrivillig deltid, uførhet eller sykefravær.

Trykket på menn som familiens hovedforsørger vil dessuten øke hvis flere kvinner får problemer med å kombinere lønnsarbeid og omsorgsansvar. Det bremser en positiv utvikling der menn i stadig større grad tar omsorgsansvar hjemme. Disse problemstillingene er i svært begrenset grad drøftet av departementet.

Høringsnotatet har et manglende likestillingsperspektiv og bryter med utredningsinstruksen

Offentlige myndigheter har en lovpålagt plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling uavhengig av kjønn, nedsatt funksjonsevne og etnisitet, jf. likestillingsloven § 12, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 18 og diskrimineringsloven om etnisitet § 13. Aktivitetsplikten til offentlige myndigheter understøttes av utredningsinstruksen for statlige virksomheter som skal bidra til god kvalitet på beslutninger som fattes.

I tillegg til å analysere økonomiske og administrative konsekvenser av endringsforslag, skal også andre vesentlige konsekvenser vurderes, inkludert mulige negative likestillingsmessige konsekvenser, dersom det er relevant. Ifølge veiledningen *Konsekvenser for likestilling. Utredning i forhold til kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisk opprinnelse, religion mv*, skal det altså analyseres om et tiltak kan medføre at en person eller gruppe kommer i en dårligere stilling eller behandles annerledes enn andre som personen eller gruppen naturlig kan sammenlikne seg med.

Ombudet mener at departementet i svært liten grad har utredet hvilke konsekvenser innføringen av endringsforslagene vil ha for likestillingen i arbeidslivet. Departementet framhever riktignok i høringsnotatets innledning at arbeidstakernes ønsker om arbeidstidsordninger avhenger av alder, kjønn og livssituasjon. Imidlertid er det ikke drøftet hvilke likestillingsmessige konsekvenser forslagene har for ulike grupper. For ombudet er det åpenbart at disse endringsforslagene kan ha negative effekter for likestilling, for eksempel alvorlige konsekvenser for utsatte grupper, som utstøting og helt eller delvis tilbaketrekking fra arbeidsmarkedet.

Overordnede betraktninger

Hele samfunnet har en felles interesse av et arbeidsliv som gjør det mulig å kombinere jobb og barn. Gjennom avlønning, organisering av arbeidstid og øvrige arbeidsvilkår, legger arbeidslivet i stor grad rammene for hvordan folk velger å innrette privatlivene sine, også når det gjelder fordelingen av arbeid og omsorg mellom mødre og fedre. Derfor er det avgjørende med arbeidstidsordninger som tar hensyn til at folk er både arbeidstakere og omsorgspersoner store deler av sitt yrkesaktive liv. Det må ikke være den enkelte families private utfordring å løse balansen mellom lønnsarbeid og ulønnet omsorgsarbeid.

Ombudet minner også om at norske myndigheter er forpliktet etter FNs kvinnekonvensjon å legge til rette for muligheten til å kunne kombinere arbeid og omsorgsansvar for både menn og kvinner.

Som følge av dette, er ombudet av den oppfatning at hvis vi skal oppnå likestilling i arbeidslivet, er det nødvendig med et arbeidsliv som tar hensyn til og legger til rette for at *alle* arbeidstakere, både kvinner og menn, skal kunne kombinere fulltids lønnsarbeid med omsorgsansvar. Dette må gjelde innenfor alle yrker og i alle bransjer og sektorer, uavhengig av om de er kvinnedominerte eller mannsdominerte.

Hele samfunnet har dessuten en felles interesse i at så mange som mulig får anledning til å bidra så mye som de har mulighet for i arbeidslivet. Skal dette være oppnåelig, er det svært viktig med arbeidstidsregler som legger til rette for en slik utvikling.

Gjennom avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har myndighetene og partene i arbeidslivet blant annet blitt enige om å jobbe for å hindre frafall og øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne (delmål 2) og å jobbe for at eldre arbeidstakere skal stå lenger i jobb (delmål 3). Ombudet er kritisk til om forslagene til endring i arbeidsmiljøloven vil bidra til å nå disse målene.

Likestillingsmessige konsekvenser av endringsforslagene

Hvordan arbeidstidsreglene er utformet vil være normgivende for hvordan det blir vanlig å jobbe og hva arbeidsgiver forventer av arbeidstaker med hensyn til arbeidstidsordninger. Det er derfor sannsynlig at hvis de foreslåtte endringene i arbeidstidsreglene gjennomføres, vil dette i praksis føre til perioder med lengre arbeidsdager og hyppigere søn- og helgejobbing for mange arbeidstakere.

Endringsforslagene legger på denne måten opp til et regelverk som er best tilpasset de «unge, friske arbeidstakerne uten omsorgsansvar» som både er i stand til og har mulighet til å jobbe mye. Ombudet er særlig bekymret for hvordan endringene kan komme til å påvirke arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne som har helseproblemer og arbeidstakere med omsorgsansvar på en negativ måte. Departementet berører problemstillingen i forhold til arbeidstakeres helseutfordringer (f.eks. s. 19 og 29), men lar den ikke få betydning for utformingen av endringsforslagene.

Ulike konsekvenser for forskjellige grupper i samfunnet

Hvis endringsforslagene blir gjennomført, ser ombudet at det kan ha ulike konsekvenser for ulike typer yrker og for ulike typer virksomheter avhengig av arbeidet som utføres og tjenestene som ytes.

For det første kan vi tenke oss muligheten for en mer fleksibel arbeidstid som i stor grad er tilpasset de ansattes behov. En slik form for fleksibel løsning kan gjøre det enklere for ansatte å kombinere lønnsarbeid med ulønnet omsorgsarbeid. Denne løsningen er imidlertid bare mulig i jobber hvor arbeidet ikke forutsetter tilstedeværelse til faste tider eller hvor det er mulig å innføre typer av ønsketurnus. Ombudet mener at fleksibilitet under slike betingelser, kan ha positive effekter for likestillingssituasjonen i samfunnet.

En annen konsekvens av lovendringene kan være at arbeidstiden konsentreres i mer intensive blokker for å sikre ansatte lengre sammenhengende fritid eller for å tilpasse turnusen brukernes behov. En tredje konsekvens kan være at arbeidstiden i større grad tilpasses virksomhetens behov for arbeidskraft. Her kan det både være snakk om sesongarbeid og vakter til mer ubekvemme tider.

Når det gjelder arbeid i intensive blokker og en arbeidstid som i hovedsak tar hensyn til virksomhetens behov, vil dette i liten grad fremme ansattes mulighet til å kombinere lønnsarbeid med ulønnet omsorgsarbeid eller med helseutfordringer. Tvert i mot vil slike arbeidstidsordninger være avhengig av at en har helse til å jobbe intensivt i perioder og at dette lar seg forene med omsorgsforpliktelsene.

Videre åpner høringsforslaget for større mulighet for arbeidstakere til å inngå individuelle avtaler med arbeidsgiver om lenger arbeidstid. Ombudet stiller seg imidlertid tvilende til om denne muligheten vil oppleves som frivillig for alle.

Ombudet mener at slike individuelle avtaler vil føre til at mange arbeidstakere vil føle seg presset til å inngå avtaler som innebærer mer intensive arbeidsperioder. For arbeidstakere som for eksempel har varige sykdommer, vil dette kunne bidra til å forsterke eksisterende helseproblemer og gi en ytterligere nedsatt arbeidsevne.

En slik ordning kan også resultere i at de som på grunn av dårlig helse eller omsorgsansvar, ikke har mulighet til å inngå avtaler om lenger arbeidstid, kan oppleve å bli presset ut til fordel for arbeidstakere som er i stand til og har mulighet for å jobbe slik arbeidsgiver ønsker eller slik flertallet av

arbeidstakerne har blitt enig med arbeidsgiver om. Ett eksempel er arbeidsplasser der ordninger med skift- og turnusplaner er etablert etter avtale med de ansatte (opp til 10 timer pr. dag og mange helger på rad) eller med lokal fagforening (opptil 12 timer pr. dag). Disse planene vil også legge føringer for nyansatte som automatisk må jobbe innenfor disse ordningene. Arbeidstakere som ikke har anledning til å jobbe i henhold til disse arbeidstidsordningene, vil måtte redusere egen stillingsprosent for å kunne fortsette i arbeidslivet. Å arbeide i redusert stilling vil i neste omgang ha konsekvenser for blant annet pensjonsopptjening, lønnsinntekt og levekår.

Det foreligger ikke noe forslag om at ansatte som ikke har mulighet til å jobbe innenfor disse ordningene på grunn av dårlig helse eller ulønnet omsorgsarbeid, skal ha rett til å reservere seg når ordningene allerede er etablert. For å sikre reell fleksibilitet, må retten til å kunne reservere seg mot slike ordninger av helsemessige grunner og omsorgsårsaker sikres.

I forslaget til lovtekst er dette spørsmålet kun berørt ved at Arbeidstilsynet særlig skal vektlegge hensynet til arbeidstakernes helse og velferd når de behandler søknader om arbeidstidsordninger med langvakter og blokkjobbing.

Etter ombudets syn viser dette det grunnleggende problemet ved at høringen ikke drøfter likestillingskonsekvensene ved endring av reguleringen av arbeidstidsbestemmelsene.

Forslagenes konsekvenser for arbeidsdelingen mellom kvinner og menn

Ombudet mener at forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven kan ha innvirkning på hvordan kvinner og menn fordeler lønnsarbeidet og det ulønnete omsorgsarbeidet mellom seg.

Til tross for den høye yrkesdeltakelsen blant norske kvinner, legger det tradisjonelle kjønnsrollemønsteret føringer på hvordan arbeidstiden er organisert i henholdsvis den kvinnedominerte og mannsdominerte delen av arbeidslivet. Der menn er i flertall er det heltidsnormen som råder, mens deltidskulturen råder i store kvinnedominerte næringer som helse og sosial¹. Én

¹ Olberg, Dag & Heidi Nicolaisen (2013): *Arbeidstid – dilemmaer og utfordringer*, Fafo-rapport 2013:17; Moland, Leif E. (2013): *Heltid-deltid – en kunnskapsstatus. Begrunnelser og tiltak for å redusere omfanget av deltid og organisere heltidsansettelser*, Fafo-rapport 2013:27;

av årsakene til det er at det fremdeles er slik at kvinner langt oftere enn menn tilpasser lønnsarbeidet sitt til familiens omsorgsansvar². Denne tilpasningen til familienes behov skjer for det meste i de kvinneledede sektorene, og særlig innenfor offentlig sektor³.

Den mannlige normen er fremdeles nært knyttet til rollen som forsørger. Menn har liten tilgang til deltidsstillinger og det er en sterk forventning om at menn skal jobbe heltid⁴. Menn befinner seg dessuten ofte i yrker og bransjer der det er vanlig med lange dager og lite standardisert arbeidstid, som for eksempel ledere, advokatyrket og bedrifter innen finans og informasjonsteknologi⁵. Overtid er heller ikke uvanlig innenfor mange håndverksyrker og i bransjer som jobber på kontrakter og under tidspress, som for eksempel verftsindustrien.

Høyt utdannede kvinner inntar i økende grad posisjoner innenfor eliteyrkene, som kun for kort tid tilbake var helt og holdent dominert av menn. Det har vært forsket på hvordan par, der begge jobber i denne typen høystatusyrker, fordeler lønnsarbeidet og omsorgsansvaret mellom seg. Selv om både kvinnene og mennene i utgangspunktet var like ambisiøse når de startet karrieren, er det kvinnene som velger å trappe ned og sette karrieren «på vent» når de får barn⁶.

Gitt kvinners og menns ulike kjønnsroller og ulike arbeidsvilkår, blir det ganske lett for mødre å velge å ta størstedelen av ansvaret for barna ved for eksempel å redusere stillingen sin, mens det blir tilsvarende vanskelig for fedre. Denne situasjonen kan omtales som *mammafellen* og *pappafellen*. Mammafellen

Nicolaisen, Heidi og Ketil Bråthen (2012): *Frivillig deltid – en privatsak?* Fafo-rapport 2012:49.

²Bergene, Ann Cecilie m.fl.: YS Arbeidslivsbarometer 2013. *Norsk arbeidsliv 2013. Stabilitet og sårbarhet*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

³NOU 2012: 215 *Politikk for likestilling*; Reisel, Liza & Idunn Brekke (2013): *Kjønnssegregering i utdanning og arbeidsliv. Status og årsaker*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

⁴Larsson, Jörgen (2012): *Pappadeltid. En väg till högre tidsmässig välfärd och ökad jämställdhet?* I Jörgen Larsson (2012): «Studier i tidsmässig välfärd - med fokus på tidsstrategier och tidspolitik för småbarnsfamiljer», Göteborgs Studies in Sociology No 49, Göteborgs universitet.

⁵Ellingsæter, Anne Lise (2009): *Vår tids moderne tider*. Oslo: Universitetsforlaget, (s. 114-115).

⁶Halrynjo, Sigtona & Selma Therese Lyng (2010?): *Fars forkjørsrett – mors vikeplikt? Karriere, kjønn og omsorgsansvar i eliteprofesjoner*. Tidsskrift for samfunnsforskning vol 51, nr 2, s. 249-280.

handler om at det å jobbe deltid gir dem tap av økonomiske ressurser og velferdsmessige muligheter i nåtiden og i framtiden. I tillegg kan det begrense deres yrkesmessige utvikling. Pappafellen handler om at lange arbeidsdager hindrer fedre i å etablere en nær relasjon til barna sine⁷.

Rommet for kvinner har endret seg mye de siste tiårene når det gjelder deltakelse i arbeidslivet. Dette skyldes blant annet at tilretteleggingstiltak fra velferdsstaten og mulighet for deltidsarbeid, gjør det mulig å kombinere arbeid med omsorg. På den annen side har rommet for menns deltakelse i arbeidslivet på samme tid endret seg langt mindre. Dagens arbeidslivsmodell har ikke klart å frigjøre seg fra tidligere tider, og er fremdeles i stor utstrekning basert på en situasjon der arbeidstakeren (mannen) har «bakkemannskap» hjemme⁸. Ombudet mener at forslagene i høringsnotatet vil kunne være med på å forsterke og opprettholde en slik arbeidslivsmodell som vanskeliggjør kombinasjonen av fulltidsarbeid og omsorgsansvar.

Hvis det blir vanskeligere å kombinere omsorgsansvar med fulltidsjobb på grunn av lengre arbeidsdager og hyppigere søn- og helgedagsjobbing, er det grunn til å tro at flere kvinner vil trekke seg delvis tilbake fra arbeidsmarkedet. Forslagene vil dermed ikke støtte oppunder regjeringens ambisjon om å jobbe for en heltidskultur i arbeidslivet⁹. Istedenfor er det trolig at deltidsandelen blant kvinner vil øke.

Til sammen vil dette kunne føre til et mindre likestilt samfunn, med færre valgmuligheter for både kvinner og menn med hensyn til hvordan de ønsker å leve livene sine. Mammafellen og pappafellen vil dermed opprettholdes, og kanskje til og med forsterkes.

⁷ Larsson, Jörgen (2012): *Pappadeltid. En väg till högre tidsmässig välfärd och ökad jämställdhet?* I Jörgen Larsson (2012): «Studier i tidsmässig välfärd - med fokus på tidsstrategier och tidspolitik för småbarnsfamiljer», Göteborgs Studies in Sociology No 49, Göteborgs universitet.

⁸ Larsson, Jörgen (2007): *Om föräldrars tidspress – orsaker och förändringsmöjligheter*. I Jörgen Larsson (2012): «Studier i tidsmässig välfärd - med fokus på tidsstrategier och tidspolitik för småbarnsfamiljer», Göteborgs Studies in Sociology No 49, Göteborgs universitet.

⁹ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (2013).

Amerikansk forskning¹⁰ viser imidlertid at en slik arbeidsdeling mellom kvinner og menn som vi beskriver overfor kan være i ferd med å endre seg. Kathleen Gerson har intervjuet unge voksne om hvordan de ser på arbeid og familieliv. Uavhengig av kjønn, klasse, etnisitet og egne foreldres valg med hensyn til deling av lønnsarbeid og ulønnet omsorgsarbeid, ønsker de unge seg varige og likestilte samliv som kan hjelpe dem med å oppnå ønsket om balanse mellom jobb og familie. Hvis barrierene for å oppnå dette skulle bli for store, slik at det blir umulig å kombinere lønnsarbeid med familieliv, velger unge kvinner og unge menn hver sin strategi.

Mange unge kvinner vil i en slik situasjon prioritere lønnsarbeid og økonomisk selvstendighet framfor å etablere familie og få barn. Menn, på sin side, finner veien tilbake til de tradisjonelle kjønnsrollene, med mannen som hovedforsørgeren og kvinnen med hovedansvar for hjem og barn.

Dette er en utvikling vi kjenner fra land som Italia og Spania, noe som har ført til at fødselstallene i disse landene er langt lavere enn i Norge¹¹.

Oppsummering

Drøftingene overfor viser at kjennetegn ved arbeidslivet, påvirker hvordan kvinner og menn velger å leve livene sine. Er det vanskelig å kombinere lønnsarbeid med ulønnet omsorgsansvar, vil folk finne private løsninger på utfordringene, som ikke nødvendigvis er til beste for samfunnet

Ombudet mener at forslagene i høringsnotatet vil vanskeliggjøre kombinasjonen fulltidsarbeid og omsorgsansvar for mange menn og kvinner. På den ene siden er det sannsynlig at dette vil bidra til å gjøre det vanskeligere å opprettholde høy kvinnelig yrkesdeltakelse og at det trolig vil øke kvinners deltidsarbeid ytterligere. Alternativt vil en del kvinner velge lønnsarbeid og økonomisk selvstendighet, framfor familie og barn. Uansett kvinners strategi, er ombudet bekymret for at utviklingen når det gjelder menns omsorg for barn vil gå tilbake på grunn av endringene som foreslås.

I tillegg er det ombudets vurdering at endringsforslagene til arbeidstidsbestemmelsene i sum ikke bare fører til en intensivering av

¹⁰ Gerson, Kathleen (2009): *The Unfinished Revolution. Coming of Age in a New Era of Gender, Work, and Family*, Oxford University Press

¹¹ Tall fra Eurostat for 2012, viser at fødselsraten for Norge var 1,85, mens den for Italia var 1,43 og for Spania var 1,32.

ytelseskrav til den enkelte arbeidstaker, men de vil også øke barrierer for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne som har helseproblemer. Høringsforslagene svekker på denne måten realiseringen av det uttalte politiske målet om et inkluderende arbeidsliv, særlig knyttet til delmål 2 i IA- avtalen.

Konklusjon

Ombudet støtter ikke forslagene om endringer i gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid, utvidete grenser for overtid og muligheten for hyppigere søn- og helgedagsarbeid.

Endringer i reglene om aldersgrenser

Departementet foreslår endring, eventuelt videreføring, av arbeidsmiljølovens regel om opphør av arbeidsforhold på grunn av alder i § 15-13 a. Forslaget omfatter både 70-årsregelen og bedriftsinterne aldersgrenser. Høringsforslaget gjør rede for ulike endringsforslag.

Ombudet skal føre tilsyn med og medvirke til at bestemmelsene i blant annet arbeidsmiljøloven kapittel 13, herunder forbudet mot aldersdiskriminering, overholdes. EUs rammedirektiv mot diskriminering, rådsdirektiv 2000/78/EF, har blitt gjennomført i Norge og er implementert i arbeidsmiljøloven kapittel 13.

Ombudets hovedkonklusjoner

- Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter departementets forslag om å opprettholde en øvre aldersgrense.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet mener aldersgrensen bør heves til 75 år og at adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves. Som et nest beste alternativ, mener ombudet at aldersgrensen bør heves til 72 år og at adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves.

Øvre aldersgrense

Bør det være en øvre aldersgrense?

Ombudet erkjenner at spørsmålet om det skal opprettholdes en øvre aldersgrense eller ikke, er et vanskelig tema å ta stilling til. Spørsmålet om den øvre aldersgrensen er i strid med arbeidsmiljølovens diskrimineringsforbud, har blitt vurdert av både ombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, jf. henholdsvis sak 08/1608 og 36/2009. Både ombudet og nemnda konkluderte med at aldersgrensen ikke er i strid med diskrimineringsforbudet i

arbeidsmiljøloven, med henvisning til at forholdet har blitt vurdert av lovgiver flere ganger.

Spørsmålet er heller hvorvidt det fortsatt er ønskelig med en slik aldersgrense. Kjernen i diskrimineringsvernet er at enkeltindivider bør behandles individuelt, og ikke generelt på bakgrunn av objektive kjennetegn, som for eksempel alder. Dette tilsier at arbeidsgivere ikke ensidig, uten saklig begrunnelse, bør kunne si opp en arbeidstaker fordi vedkommende har nådd en viss alder.

Ombudet støtter likevel departementets forslag om å opprettholde en øvre aldersgrense. Det er først og fremst hensynet til en verdig avslutning av arbeidsforholdet som taler for å opprettholde en øvre aldersgrense. Det fremgår av forarbeidene at det fra arbeidsgivers ståsted vil kunne oppleves som «vanskelig og lite ønskelig å si opp en arbeidstaker på grunn av utilfredsstillende arbeidskapasitet», jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 12.2.5. En slik prosess vil kunne oppleves som vanskeligere for arbeidsgiver og mer uverdigg for arbeidstaker enn ved henvisning til en lovfestet aldersgrense. Det kan også argumenteres for at en slik regel vil kunne medføre større forutsigbarhet for arbeidsgiver. Selv om det er dokumentert at eldre har bedre helse i dag enn tidligere, er det likevel ikke tvil om at helsen generelt svekkes med alderen.

Verken dagens bestemmelse om øvre aldersgrense i arbeidsmiljølovens § 15-7 (4) eller forslag til heving av en slik aldersgrense medfører en plikt til å fratru ved en bestemt alder. Det er altså kun oppsigelsesvernet som svekkes for arbeidstakere som har nådd den øvre aldersgrensen. Dersom arbeidstakeren ikke sies opp, løper arbeidsforholdet også etter arbeidstaker har nådd den lovfestede aldersgrensen.

Hvilken aldersgrense bør det være?

Det er ulike argumenter som taler for å opprettholde aldersgrensen på 70 år. Hensynet til verdigg avgang har blitt brukt som argument for å opprettholde 70-årsregelen. Videre fremgår det av høringsforslaget at eldre har noe større sykefravær enn yngre arbeidstakere.

En heving av 70-årsregelen vil eventuelt kunne gi økte utgifter for arbeidsgivere, og det kan kreves mer tilrettelegging av arbeidet. En heving av aldersgrensen kan derfor på bakgrunn av dette eventuelt føre til at arbeidsgivere blir mer restriktive med å ansette eldre.

Det fremgår videre av høringsbrevet at hovedutfordringen med å få flere til å stå lenger i arbeid ikke knytter seg til de over 70 år, og at det store frafallet skjer rundt 67 år eller tidligere. Videre står det i høringsbrevet at det av den grunn er lite sannsynlig at en heving av aldersgrensen alene vil føre til at mange flere blir stående i jobb til de er over 70 år.

Det har også fra ulike hold blitt hevdet at departementets forslag i realiteten kun er en fordel for et fåtall av den eldre befolkningen, det vil si seniorer med lang utdanning og høy inntekt. Disse befinner seg som regel i bransjer der unge strever med å komme inn. En heving av aldersgrensen vil dermed etter deres syn føre til en større terskel for å få yngre inn i arbeidsmarkedet.

Videre er det slik at vi fortsatt har lav representasjon av kvinner og personer med etnisk minoritetsbakgrunn i flere akademiske yrker, for eksempel professorstillinger. En heving av aldersgrensen vil kunne føre til at forskjellen forsterkes ved at de som besitter disse stillingene vil stå i arbeid enda lenger og at det dermed blir mindre muligheter for å rekruttere de underrepresenterte gruppene til slike stillinger. Et annet forhold som har blitt trukket frem i denne sammenheng er at en heving av aldersgrensen vil føre til større utfordringer og økt press for de som har fysisk tunge yrker. De har ofte en lavere pensjonsalder og klarer sjeldent å stå i jobb til de har oppnådd øvre aldersgrense.

Ombudet mener imidlertid at disse utfordringene bør løses med andre politiske virkemidler, og at dette argumentet ikke skal være avgjørende for at aldersgrensen ikke skal heves. Det forhold at det store frafallet skjer rundt 67 år eller tidligere, bør heller ikke gå utover de som faktisk ønsker å fortsette å jobbe utover 70 år. Det vil også kunne være en sammenheng mellom dagens 70-årsregel og den lave deltakelsen i arbeidslivet blant 70-åringene. Dette påpekte ombudet i høringsuttalelse til Arbeids- og inkluderingsdepartementets av 30. oktober 2008 vedrørende forslag til endringer i arbeidsmiljøloven.

Ombudet mener derfor at det er flest argumenter som taler for å heve aldersgrensen. Begrunnelsen for dette følger nedenfor:

Formålet med arbeidsmiljøloven, jf. § 1-1 b) er å sikre likebehandling i arbeidslivet. I forarbeidene til loven, Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) punkt 5.5 er det nevnt at et av de viktigste siktemålene med loven er å fremme et integrerende arbeidsliv.

Det har skjedd en samfunnsutvikling siden lovens bestemmelse ble opprettet. Som det fremgår av høringsbrevet, har eldre generelt bedre helse og lever lenger. Forskere forventer at levealderen vil fortsette å øke. Høringsbrevet viser også at andelen eldre i arbeidslivet har økt og trolig vil fortsette å øke fremover. Det er dokumentert at eldre står i arbeid lenger. På grunn av den demografiske endringen med flere seniorer, kommer arbeidsgivere til å bli mer og mer avhengig av eldre arbeidstakere.

Det kan antas at det er en oppfatning av at personer over 70 år er mindre arbeidsføre enn befolkningen ellers og at dette bygger på en stereotyp holdning, som likebehandlingsdirektivet og arbeidsmiljøloven har som formål å bekjempe. I mange tilfeller vil det være personer som er over 70 år med lang erfaring og kompetanse som vil ha samme forutsetninger for å utføre arbeidsoppgavene som yngre arbeidstakere. Studier viser dessuten at nesten alle stereotypier om eldre medarbeidere er falske med unntak av at eldre ikke ivrer etter opplæring og utvikling på samme måte som yngre. Men selv dette negative funnet er påvist å ha en svak effekt, jf. forskningsrapport utført av Dr. Laura E. M. Traavik, oktober 2013.

Pensjonslovgivningen er endret slik at grensen for opptjening av pensjon er økt fra 70 til 75 år. Det kan på grunn av denne endringen antas at flere ønsker å stå i arbeid etter fylte 70 år. Ombudet mener at en heving av aldersgrensen vil gi bedre harmonisering i regelverket og at arbeidsmiljøloven derfor bør følge pensjonsregelverket på dette området. Muligheten til å tjene opp full pensjon blir innskrenket ved lavere aldersgrense enn 75 år. Særlig prinsipielt viktig er det at arbeidstakere som har jobbet deltid, i hovedsak kvinner, vil få mulighet til å opparbeide seg bedre pensjon ved å stå lenger i arbeid.

Ombudet er etter dette kommet til at flest hensyn taler for å heve aldersgrensen til 75 år.

Bedriftsintern aldersgrense

Departementet foreslår ulike alternativer når det gjelder forslag til lovregulering av lavere bedriftsinterne aldersgrenser. Departementet presiserer at slike aldersgrenser må sees i sammenheng med hva som gjøres med den øvre aldersgrensen.

Ombudet er ikke enig med departementet i at heving av aldersgrensen til 75 år forutsetter at det fastsettes en adgang til lavere bedriftsintern aldersgrense.

Isteden foreslår ombudet en løsning hvor aldersgrensen heves til 75 år og adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves. Begrunnelsen for dette følger nærmere nedenfor.

Argumenter som har blitt brukt for å ha lavere bedriftsfastsatte aldersgrenser er at det er lang praksis i arbeidslivet i Norge for dette, særlig for en 67-årsgrense. Det har også blitt argumentert for at det eventuelt vil bli mindre attraktivt å ansette eldre arbeidstakere, dersom arbeidstakerne skal ha en senere avgangsalder. Hensynet til verdig avgang har også blitt brukt som argument for å opprettholde lavere bedriftsfastsatte aldersgrenser.

Ombudet erkjenner at forslaget representerer en stor endring av dagens rettstilstand og praksis. Imidlertid mener ombudet at den utstrakte bruken av bedriftsinterne aldersgrenser har vist seg å være inngripende for arbeidstakere som ønsker og er i stand til å jobbe utover disse. Som nevnt ovenfor har det skjedd en samfunnsutvikling, og ombudet antar at det er flere som ønsker å stå i arbeid.

Dersom den alminnelige aldersgrensen heves til for eksempel 75 år, og det fortsatt vil være adgang til å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser, mener ombudet at en heving av aldersgrensen trolig ikke vil utgjøre en realitetsendring. Bedrifter vil fortsatt kunne videreføre en lavere bedriftsintern aldersgrense.

Ombudet mener altså at den øvre aldersgrensen bør settes til 75 år og at adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves. Den nest beste løsningen vil, etter ombudets syn, være å heve aldersgrensen til 72 år og oppheve adgangen til bedriftsfastsatte aldersgrenser. Ombudet mener at det gir et bedre resultat å heve den øvre aldersgrensen med to år og fjerne adgangen til bedriftsfastsatte aldersgrenser enn å heve den til 75 år og fortsatt kunne praktisere bedriftsinterne aldersgrenser med de begrensninger departementet har foreslått.

Formkrav

Gitt at det fortsatt skal være adgang til å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser på andre grunnlag enn tariffavtale, støtter ombudet departementets forslag om at arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne skriftlig om en slik aldersgrense eller at det tas inn en henvisning til aldersgrensen i den individuelle arbeidsavtalen.

Lovfesting av de ulike ulovfestede krav

Ombudet er enig i at det er hensiktsmessig å lovfeste dagens ulovfestede krav om kunnskap til aldersgrensen, dersom aldersgrensen vil kunne følge av annet grunnlag enn tariffavtale, for eksempel der den er ensidig besluttet av arbeidsgiver. Ombudet mener også at vilkåret om en viss kompensasjon bør fremkomme av loven.

Departementet stiller spørsmål ved om dagens krav til konsekvent praktisering ved bedriftsinterne aldersgrenser bør videreføres. Dersom det fortsatt skal være adgang til å ha bedriftsinterne aldersgrenser, mener ombudet at det fortsatt er behov for å videreføre dette vilkåret. Det vil kunne skape uklarheter og oppleves som urettferdig for arbeidstakere dersom arbeidsgiver ensidig skal kunne beslutte at enkelte arbeidstakere skal kunne fortsette i jobben, mens andre må avslutte arbeidsforholdet der aldersgrensen er nådd.

Endringer i reglene om straffebestemmelser i arbeidsmiljøloven

Departementet foreslår å fjerne straffansvaret for overtredelse av arbeidsmiljøloven kapittel 13 (likebehandling i arbeidslivet). Ombudet håndhever diskrimineringsforbudet i dette kapitlet.

Diskrimineringsombudsloven om etnisitet (lov nr. 60/2013) har i § 26 en bestemmelse om straffansvar for grov overtredelse av diskrimineringsforbudet begått av flere i fellesskap. Bestemmelsen ble tatt inn i tidligere diskrimineringslov (lov nr. 33/2005) delvis for å oppfylle Norges forpliktelser etter Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4, som stiller krav om bekjempelse og forebygging av organisert rasisme, herunder forbud mot rasistiske organisasjoner. Det er ikke innført tilsvarende strafforbud i likestillingsloven (lov nr. 59/2013), diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (lov nr. 61/2013) og diskrimineringsloven om seksuell orientering (lov nr. 58/2013). Ombudet har påpekt at det ikke er gode grunner som taler mot harmonisering av diskrimineringsgrunnlag også på dette punktet, ettersom man kan tenke seg grov overtredelse av diskrimineringsforbudene også på andre grunnlag enn etnisitet mv. Ombudet har dermed bedt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet om å vurdere å innføre straffansvar for grov overtredelse av diskrimineringsforbudene på alle diskrimineringsgrunnlag. Av samme grunn ber ombudet departementet om ikke å oppheve straffansvaret for overtredelse av arbeidsmiljøloven kapittel 13. Ombudet mener det vil ha en

viktig symbolverdi at alvorlig overtredelse av samtlige diskrimineringsforbud av lovgiver anses å være så grovt at det bør kunne straffes.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
likestillings- og diskrimineringsombud

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur