

Arbeids- og sosialdepartementet

Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
14/2614

Vår referanse:
14/8494-1, Eyvind Frilseth

Dato:
11.09.2014

Høringsuttalelse fra Statens seniorråd om arbeidsmiljølovens aldersgrenser

Regjeringen har sendt på høring en rekke forslag om endringer i arbeidsmiljøloven. Statens seniorråd har valgt å avgrense sin høringsuttalelse til forslagene om å heve øvre aldersgrense og heve eller fjerne adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser.

I Statens seniorråds mandat står det at rådet skal «bidra til å bekjempe aldersdiskriminering og andre hindre/barrierer for deltakelse og å kunne bruke sine ressurser», samt «være særskilt opptatt av forhold som bidrar til at eldre står lenger i arbeidslivet og er aktive i samfunnet.».

Øvre aldersgrenser er formelle hindre for Eldres deltakelse i arbeidslivet. De er også sterke normsendere i forhold til synet på eldre ellers i samfunnet, fordi om man anses som for gammel til å arbeide, blir man ofte ansett som for gammel i andre sammenhenger også. Statens seniorråd er derfor i utgangspunktet svært positive til forslag om å heve eller fjerne øvre aldersgrenser i arbeidslivet.

NB! Statens seniorråd består av 10 medlemmer. Når det i etterfølgende tekst vises til at «rådet mener», så er det å oppfatte som «et flertall av rådets medlemmer mener».

Regjeringens forslag

Regjeringen har sendt på høring tre ulike forslag til endringer av aldersgrensene i arbeidsmiljøloven. De tre forslagene inneholder to elementer: Å justere eller fjerne adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser, og en heving av 70-årsregelen til 72 eller 75 år: «

1. *Heve 70-årsregelen til 72 år samtidig med at adgangen til lavere bedriftsintern aldersgrense fjernes. Det gir en felles aldersgrense for alle på 72 år.*
2. *Heve 70-årsregelen til 72 år, samt videreføre en begrenset adgang til bedriftsintern avgangsalder. En mulig begrensning kan være en nedre grense på 70 år eller krav til tariffavtale om lavere aldersgrense.*
3. *Heve 70-årsregelen til 75 år, samt videreføre en begrenset adgang til bedriftsintern avgangsalder. En mulig begrensning kan være en nedre grense på 70 år eller krav til tariffavtale om lavere aldersgrense.»*

I tillegg er et fjerde alternativ nevnt i høringsnotatet: *Å opprettholde dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven*. I Statens seniorråds møte 12. juni i år, opplyste arbeids- og sosialminister Robert Eriksson at høringsinstansene også kunne fremme egne eller blande fremlagte alternativer.

Staten seniorråds kommentar til forslagene

For Statens seniorråd er regjeringens første forslag, *Heve 70-årsregelen til 72 år samtidig med at adgangen til lavere bedriftsintern aldersgrense fjernes*, det beste av de tre fremlagte forslagene. Samtidig mener vi at 72 år - en økning på kun 2 år - er for lavt. En økning til 75 år samsvarer bedre med befolkningens helse, levealder og arbeidsevne, muligheten for å opptjene pensjon i folketrygden og samfunnets behov for arbeidskraft.

Forslag 2 og 3 har begge som forutsetning at det videreføres en *begrenset adgang til å fastsette lavere aldersgrense*. Det åpner for at partene i arbeidslivet kan avtale aldersgrenser som forhindrer ansatte som selv ønsker det å kunne fortsatt stå i arbeid. Statens seniorråd mener det er *unødvendig og uforholdsmessig inngripende* overfor disse og i konflikt med målet om at flere skal stå lenger i arbeid.

Vårt primære standpunkt er derfor, om det i det hele tatt er nødvendig med øvre aldersgrenser, at det bør være en felles øvre aldersgrense på 75 år i arbeidsmiljøloven, uten adgang til å fastsette lavere aldersgrenser. Det er kun aldersgrenser som er begrunnet med hensynet til helse og sikkerhet som bør være lavere enn 75 år. Slike aldersgrenser bør være hjemlet i egen særlovgivning, og ikke i unntaksbestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Det bør være en felles øvre aldersgrense på 75 år

Antallet eldre i Norge og Eldres andel av befolkningen øker. Levealderen stiger, Eldres helse er bedre enn noensinne og mange arbeidsoppgaver og -plasser er mindre krevende og bedre tilrettelagt enn før. Eldre utgjør en ressurs arbeidslivet behøver og mange eldre ønsker selv å stå lenger i arbeid. Samtidig utgjør det økende antall eldre utenfor arbeidslivet en utfordring for velferdsstaten.

Derfor er det et uttalt mål - med bred politisk støtte - å få flere til å stå lenger i arbeid. En rekke tiltak i senere år er iverksatt for å oppnå dette. Særlig viktige er IA-avtalen og pensjonsreformen. Sistnevnte gjør det mulig å opparbeide pensjon til fylte 75 år.

Statens seniorråd mener det er selvmotsigende å vedta en pensjonsreform for å få flere til å stå lenger i arbeid og samtidig opprettholde aldersgrenser som forhindrer nettopp dette. For mange med dårlig opptjening, for eksempel kvinner som har arbeidet mye deltid, er muligheten for å stå lenger i arbeid en forutsetning for å få en god pensjon. Arbeidsmiljølovens øvre aldersgrense bør derfor harmonere med retten til å opptjene pensjon i folketrygden.

Aldersgrensene ble vedtatt og forhandlet frem i en tid med lavere levealder, dårligere helse og et hardere arbeidsliv. De er historisk knyttet til retten til å motta pensjon og bestemt i en kontekst der arbeidslivet ble sett på primært som en inntektskilde. I dag er arbeidslivet så mye mer enn det, også for eldre. Det er en sosial arena for integrering, selvrealisering, verdsettelse, identitetsbygging, kompetanseutvikling og deltakelse m.m.

Å være verdsatt, integrert i og få bruke sin kompetanse i arbeidslivet gir økt livskvalitet. Å stå i arbeid kan gi positive helseeffekter og særlig viktig er det å få lov til selv å bestemme når man skal slutte i arbeidslivet. En øvre aldersgrense på 75 år, med anledning til å ta ut pensjon tidligere, vil for de aller fleste innebære at de kan slutte på et tidspunkt de selv foretrekker.

I høringsnotatet vurderer departementet om en aldersgrense legger til rette for en verdig avgang fra arbeidslivet, idet arbeidsgiver har mulighet for å avslutte et arbeidsforhold uten å måtte komme med den begrunnelse at vedkommende ikke lenger fungerer tilfredsstillende i sitt arbeid. Seniorrådet vil understreke at det foreligger ingen empiriske bevis for at eldre uegnede arbeidstakere klamrer seg til sine jobber, ei heller at dette er et større problem blant 74-åringer enn 69-åringer, eller at produktiviteten avtar med alderen. Å forholde seg til ansatte som ikke behersker sin jobb tilstrekkelig godt, er et lederansvar som må utøves individuelt overfor den det gjelder, uansett alder. Stillingsvernet gjelder ikke for personer som ikke utfører sin jobb tilfredsstillende.

Seniorrådet viser også til at Norge ikke har ungdomsledighet og trenger mer arbeidskraft. Eldre arbeidstakere står ikke i veien for yngre arbeidstakere. De eldre besitter i liten grad jobber som ungdommer er aktuelle for. Flere i jobb skaper økonomiske vekst og flere arbeidsplasser.

Den tidligere kobling mellom arbeid og pensjon - dvs. at man arbeidet fram til man mottok pensjon - er allerede opphevet. I dag kan man kombinere arbeid og uttak av pensjon f.o.m. fylte 62 år. Alle skal fortsatt få folketrygd f.o.m. fylte 67 år. Det er således ingen grunn til å frykte at en heving av aldersgrensen vil påvirke tidspunktet for uttak av pensjon.

Det er i seg selv diskriminerende med regler som ekskluderer grupper av mennesker fra arbeidsmarkedet utelukkende på grunn av ytre gruppe-kjennetegn som alder. Det kan derfor argumenteres for at enhver øvre aldersgrense vil være en usaklig forskjellsbehandling overfor dem som fortsatt er skikket og ønsker å fortsette i arbeidslivet. Statens seniorråd ser likevel at pragmatiske, praktiske og politiske forhold kan medføre opprettholdelse av en øvre aldersgrense. Vi mener at en grense på 75 år kan være et akseptabelt kompromiss i vektleggingen av hvorvidt aldersgrensen har et *saklig formål* for bedriftene og er *uforholdsmessig inngripende* for arbeidstakerne.

Adgangen til å fastsette lavere bedriftsinterne aldersgrenser bør fjernes

Dagens bedriftsinterne aldersgrenser (som regel 67 år) og 70-årsregelen i arbeidsmiljøloven, forhindrer at mange som selv ønsker å stå lenger i arbeid får anledning til det, og står i veien for å oppnå det overordnende målet om høyest mulig yrkesdeltakelse.

Statens seniorråd anerkjenner og respekterer partene i arbeidslivets forhandlingsrett. Men å forhandle frem avtaler som fratar arbeidstakere som vil stå lenger i arbeid muligheten til å arbeide og tjene opp pensjon, mener vi er *uforholdsmessig inngripende* overfor disse.

I april 2014 fattet derfor rådet et vedtak om å oppfordre regjeringen til å fjerne adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser i arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd annet punktum. Regjeringen ble gjort oppmerksom på vedtaket i vårt brev av 06.05.14.

Arbeidstakere som ønsker eller har behov for å slutte tidligere enn lovens hovedregel, har rett og anledning til å ta ut pensjon fra folketrygden. I dag har om lag 9 av 10 menn og halvparten av alle kvinner rett til å ta ut pensjon allerede ved fylte 62 år, og ved fylte 67 år har alle rett til dette.

Muligheten for å stå i arbeid må ikke forveksles med retten til å ta ut pensjon. Og sistnevnte må ikke brukes som argument for å opprettholde aldersgrenser og dermed frata noen arbeid.

Arbeidsgivere som ønsker forutsigbarhet i forhold til avgang og rekruttering, vil fortsatt ha dette i tilnærmet samme grad om adgangen til å fastsette lavere aldersgrenser fjernes. Avgang og rekruttering har uansett alltid vært og vil fortsatt være en dynamisk prosess der arbeidsgivere sjelden kan ha lenger planleggingshorisont enn ett halvt år. I alle aldersgrupper vil ansatte til enhver tid slutte, endre stillingsbrøk, søke om permisjon eller bli syke i kortere eller lenger tid. Den enkeltes sluttdato er sjelden kjent mer enn 3-6 måneder i forveien, uansett alder. AFP og pensjonsreformens adgang til å ta ut pensjon f.o.m. 62 år, har allerede bidratt til at forutsigbarheten er noe lavere enn tidligere. Forutsigbarhet er derfor intet argument for å beholde adgangen til å fastsette lavere aldersgrenser.

Bedriftsinterne aldersgrenser fratar arbeidstakere 8-15 års potensiell opptjening av pensjon i folketrygden og gir dem lavere inntekt i samme periode (lønn er alltid høyere enn pensjon). Tilsvarende går samfunnet glipp av arbeidskraft og betydelige skatteinntekter.

Effekten av å fjerne adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser vil ha en langt større sysselsettingseffekt enn kun å heve arbeidsmiljølovens øvre aldersgrense. Det store potensialet ligger i å få store kull med såkalt yngre eldre (62-67) til å stå lenger i arbeid.

Tidligere rettsavgjørelser har lagt stor vekt på bedriftenes argumentasjon om at de har et *saklig formål*, og mindre vekt på om de er *nødvendige* og *uforholdsmessig inngripende* for arbeidstakeren. Senere tids rettsavgjørelser og avgjørelser fra Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda har nyansert dette bildet og lagt langt større vekt på om aldersgrensene er *nødvendige* og *uforholdsmessig inngripende*. Dette viser at nåværende aldersgrenser oppleves som unødig lave og ikke tilpasset vår tids helsenivå og levealder, samt at arbeid tillegges langt flere positive sider enn kun å være en inntektskilde.

En begrensning av bedriftenes adgang til å avtale lavere aldersgrenser, for eksempel en nedre grense på 70 år, vil ikke være mer saklig begrunnet enn dagens adgang til å fastsette lavere aldersgrenser enn 70 år. Argumentene om rett til pensjon, verdig avgang, forutsigbarhet m.m., er like svake om den bedriftsinterne aldersgrensen er 67 eller 70 år. Så lenge det ikke finnes reelle helse og sikkerhetshensyn – og det finnes det særlovgivning, sertifikater og lisenser for – så bør det derfor i arbeidsmiljøloven være én felles øvre aldersgrense uten adgang til å fastsette noen lavere aldersgrense.

I lys av senere tids rettspraksis og juridisk teori, kan det dessuten stilles spørsmål om dagens bedriftsfastsatte aldersgrenser er lovlige. En oppheving av disse vil således etter Seniorrådets oppfatning redusere antall uverdige rettstvister.

Statens seniorråd er av den oppfatning at det er *unødvendig og uforholdsmessig inngripende* overfor arbeidstakere som kan og vil fortsette å stå i arbeid, å fastsette lavere aldersgrenser enn lovens hovedregel. Det er også dårlig samfunnsøkonomi. Derfor bør adgangen til å fastsette lavere bedriftsinterne aldersgrenser fjernes.

Statens seniorråds forslag til endringer av arbeidsmiljølovens § 15-13a

Statens seniorråd mener at det kun er aldersgrenser basert på hensynet til helse og sikkerhet som bør være lavere enn 75 år. Slike aldersgrenser bør være hjemlet i egen særlovgivning, og ikke i avtaler mellom partene i arbeidslivet og begrunnet med unntaksbestemmelser i arbeidsmiljøloven.

Rådets primære standpunkt om en felles øvre aldersgrense på 75 år i arbeidsmiljøloven, uten adgang til å fastsette lavere aldersgrenser, vil medføre følgende endring av arbeidsmiljølovens § 15-13 a:

- Første punktum: «Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 70 år.», endres til «Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 75 år.»
- Annet punktum: «Lavere aldersgrense kan følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. 13-3 andre ledd.», oppheves.

Ny § 15-13 a første punktum bør derfor etter vårt syn i sin helhet lyde slik:
«Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 75 år.»

Annet punktum oppheves.

Vennlig hilsen



leder for Statens seniorråd