

Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

27 JAN 2009

Deres ref.:  
200804809-/RYA

Vår ref.:  
høring/2009/rm

Dato:  
23.1.2009

## HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I ARBEIDSMILJØLOVEN

Administrasjonen ved Senter for seniorpolitikk (SSP) viser til brev fra Arbeids - og inkluderingsdepartementet av 30.10.2008 om høring av forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og fremmer med dette følgende høringsuttalelse:

### Konklusjon:

SSP vil primært ikke gi sin tilslutning til at det opprettholdes en aldersgrense i arbeidsmiljøloven. En generell adgang til opphør av arbeidsforhold etter 70/73/75 år vi mener vi vil være i strid med aldersdiskrimineringsforbudet. Sekundært vil vi gi vår tilslutning til at dagens aldersgrense heves til 75 år.

SSP støtter ikke forslaget om adgang til virksomhetsfastsatt avgangsalder. Vi mener at yrkesutøvelse for spesielle yrker bør baseres på tester av helse og arbeidsevne, og at det ikke skal gis anledning til å fastsette en lavere felles aldersgrense. Subsidiært gir vi vår tilslutning til at aldersgrenser under 75 år, som ikke er begrunnet i hensynet til helse eller sikkerhet, må fastsettes i tariffavtale – og at de ikke kan settes lavere enn 70 år.

Forslag til ny arbeidsmiljølov. § 15-7 (4):

”Første punktum; Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 75 år.

Andre punktum: Lavere aldersgrense må være begrunnet i hensynet til helse eller sikkerhet/  
Aldersgrenser under 75 år, som ikke er begrunnet i hensynet til helse eller sikkerhet, må fastsettes i tariffavtale og kan ikke settes lavere enn 70 år.

Tredje punktum: Ved opphør skal arbeidstaker gis minimum seks måneders skiftlig varsel før avgang. Varslingsfristen løper fra og med første dag i måneden etter at varselet er gitt.”

## Bakgrunn:

Etter arbeidsmiljøloven (AML) § 15-7 (4) er oppsigelse med fratreden før fylte 70 som alene skyldes at arbeidstakeren har oppnådd pensjonsalder etter folketrygdloven, ikke saklig. Denne paragrafen i arbeidsmiljøloven "bygger på den forutsetning at oppnådd 70-års alder i seg selv er saklig oppsigelsesgrunn," (Punkt 3.1. s.5). Utredningen som AID har sendt på høring, drøfter denne paragrafen i AML opp mot paragraf 13-2 (1), bokstav d) i samme lov, som fastslår at oppsigelse på grunn av alder er direkte diskriminering, jfr. punkt 8.1. s 18. Departementet drøfter deretter "to vilkår for lovlig forskjellsbehandling på grunn av alder; forskjellsbehandlingen må være nødvendig for å oppnå et saklig formål, og den må ikke være uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles."(Ibid)

I utredningen bes det spesielt om innspill på:

- 1) *"En løsning kan være å opprettholde dagens regel. En annen løsning kan være å heve alderen noe. I tilfelle en heving antar departementet at alderen bør heves til 73 eller 75 år. Departementet ber om høringsinstansenes syn på de skisserte løsningene."*  
(Punkt 9.3. Samlet vurdering, s.27)

og:

- 2) *"Det legges i utredningen opp til to alternative forslag til regulering av adgangen til virksomhetsfastsatt avgangsalder. Det bes om høringsinstansenes synspunkter på disse.*

*En løsning er at adgangen til virksomhetsfastsatt avgangsalder som ikke har bakgrunn i hensynet til helse- eller sikkerhetsrisiko eksplisitt oppheves.*

*En annen løsning er at adgangen til virksomhetsfastsatt avgangsalder som ikke har bakgrunn i hensynet til helse - eller sikkerhetsrisiko opprettholdes, men at det innføres begrensninger i form av krav om tariffavtale. For tariffavtalebasert pliktmessig avgangsalder som ikke er begrunnet i hensynet til helse - eller sikkerhetsrisiko settes det en laveste avgangsalder på 70 år, alternativt 67 år."*

(Punkt 10.4 Forslag til endringer i regelverket for virksomhetsfastsatt avgangsalder, s 35)

## Vurderinger:

SSP vil hevde som grunnleggende prinsipp at retten til arbeid i første rekke er et demokratisk spørsmål, ikke et juridisk. Retten til arbeid er også et spørsmål om likestilling og likeverd. Hovedinnvendingen mot utredningen er at arbeidsmiljølovens § 15-7 fjerde ledd med forslag til eventuelle endringer og kollektive avtaler, dvs. virksomhetsinterne avtaler, her kalt tariffavtale, forutsetter gruppeantakelser basert på alder. I praksis vurderer vi det slik at individer over 70 år blir utsatt for kollektive fordommer. Dermed blir friske, kompetente eldre individer over 70 år aktivt utestengt fra deltakelse i arbeidslivet. Dette er i kontrast til intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv, målsettingen i det nye pensjonssystemet og regjeringens perspektivmelding.

I det følgende vil vi kommentere visse antakelser vi finner urimelige i forhold til forskningsbasert kunnskap.

### Individuell vurdering og "verdig avgang"

I utredningen argumenteres det mot individuell vurdering:

*"Det er ikke hensiktsmessig å tolke loven så rigid at den krever individuell vurdering." (Kap 8.3.2 Gruppetilnærming s 20.)*

Hva som ikke er hensiktsmessig begrunnes med at:

*"det kan være nødvendig med en gruppetilnærming for at regelverket skal bli praktisk håndterbart"*

og

*"En konkret vurdering av hver enkelt person vil i tillegg til å være tidkrevende, også kunne føre til en del uenighet og strid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, hvor arbeidsgiver kan bli tvunget til å si opp personen fordi det av hensyn til arbeidstakeren og /eller omgivelsene ikke lenger er hensiktsmessig å la vedkommende fortsette i arbeid; dvs. at arbeidstakeren får en "uverdig avgang".*

Det hevdes videre:

*"Ved for eksempel fastsettelse av pliktmessig avgangsalder i yrker eller bransjer med stor helse - og sikkerhetsrisiko, bør man kunne støtte seg på generell statistikk og forskningsbasert kunnskap om den gjennomsnittlige graden av fysisk og kognitiv svekkelse ved ulike aldre, og vurdere dette i forhold til de nødvendige kravene til fysisk utholdenhet, hukommelse, hurtighet osv. i den enkelte bransje eller det enkelt yrke."*  
(Ibid)

SSP har følgende kommentar til antakelsene under "gruppetilnærming":

Hensiktsmessighet i lovtolkningen er i utredningen begrunnet med at dette skal være "praktisk håndterbart" og at individuell vurdering vil være "tidkrevende". Denne argumentasjonen oppfatter vi å være tynn. I tillegg hevdes det at dette kan føre til uenighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og at i situasjoner der arbeidsgiver kan bli tvunget til å si opp personen, vil dette igjen kunne føre til "uverdig avgang".

For det første vet vi at mange eldre som føler seg direkte eller indirekte diskriminert, forlater arbeidslivet ved første mulighet, se argumentasjon under. For det andre kan vi anta at enkeltindivider som i dag urettmessig blir utsatt for en kollektiv fordom, sannsynligvis vil føle seg presset til det vi vil kalle en uverdig avgang, jf, Statoil dommen som det vises til i utredningen. Det finnes også flere eksempler på modige og kompetente eldre som har brukt ulike kanaler for å belyse denne problemstillingen, uten å gå til rettsak.

Vi er selvsagt enig i at det i yrker der det er krav om helseattest grunnet helse - eller sikkerhetsrisiko, skal dette kravet gjøres gjeldende for **alle**. Det er imidlertid ikke forskningsmessig grunnlag for å hevde at det er mulig å:

*”støtte seg på generell statistikk og forskningsbasert kunnskap om den gjennomsnittlige graden av fysisk og kognitiv svekkelse ved ulike aldre.”*

Derimot er det dokumentert at jo eldre individene blir, jo mer ulike blir de. Vi vil hevde at krav om helseattest for spesielle yrker må anvendes på alle, uansett alder. I utredningen antas det at forskere kan utvikle generell kunnskap til grupper av individer basert på alder. I denne antakelsen er individet satt til side. Dette kan ses som en antakelse om at det ikke finnes friske eldre individer. Dette vil igjen være uttrykk for en kollektiv fordom.

Vi vil utdype poenget som brukes med ”verdiggang”. Under punktet 8.3.3. Hensynet til verdiggang, vises det til forarbeidene til den siste revisjonen av AML, der dette argumentet blir benyttet. Det vises til at der eldre arbeidstakere ikke lenger er i stand til å utføre en tilfredsstillende jobb, vil bestemmelsen om en adgang til oppsigelse på grunn av alder fra fylte 70 år, bidra til en ”verdiggang”. På nytt gis det uttrykk for en kollektiv fordom overfor eldre. I tillegg poengteres det at:

*”Det ble også vist til at arbeidslivet har innrettet seg på at det er legitimt å si opp en arbeidstaker som har nådd lovens ”grense” på 70 år, som en begrunnelse for å beholde bestemmelsen i dagens lov.”*

(Kap 8.3.3 Hensynet til verdiggang s.21.)

Det blir argumentert mot denne påstanden i neste avsnitt:

*”En diskriminerende bestemmelse eller praksis blir ikke nødvendigvis rettmessig iht. direktivet selv om det er utstrakt enighet hos brukerne av regelverket om en bestemmelse er saklig og ikke uforholdsmessig inngripende. Argumentet vil imidlertid kunne gis en viss vekt i samvirke med andre”. (Ibid)*

Interessant er det å observere hvilket annet argument som skal brukes sammen med argumentet om at ”arbeidslivet har innrettet seg på at det er legitimt osv.” Utredningen gjentar så det samme argumentet som er brukt tidligere:

*”Argumentet med verdiggang er imidlertid av mer relevans i saklighetsvurderingen. Når loven gir arbeidsgiver en mulighet til å si opp arbeidstakere på grunn av alder, vil dette i mange tilfeller forhindre at det tvinger seg fram oppsigelser av eldre arbeidstakere, som dermed ender et langt arbeidsliv med å få beskjed om at de ikke lenger holder mål og må ut. Arbeidsgivere vil i mange tilfeller kunne la en lite produktiv arbeidstaker fortsette i noen år hvis man vet at arbeidstakeren kan sies opp når vedkommende har nådd en viss alder, uten at man da må begrunne oppsigelsen ytterligere. Regelen har således den positive effekt at den skåner arbeidstakere for følelsen av å ha blitt ubrukelig i arbeidslivet, noe som vil oppleves som en stor påkjenning.” (Ibid)*

Det vil vi hevde er en sirkelargumentasjon. For det første vet vi ikke hvor mange i dag som forlater arbeidslivet fordi de ikke lenger fungerer. Det vi vet er at mange bruker anledningen til å ta ut tidligpensjon grunnet dårlig relasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver/nærmeste leder. Undersøkelser viser at ansatte **uansett alder** vil bli brukt og stilt de samme krav til. Det oppfattes som viktig å få tilbud om kompetanseutvikling, bli vurdert til lønnsopprykk, nye oppgaver mm. All annen behandling blir oppfattet som diskriminering, enten indirekte eller direkte.

Når det gjelder mulighet til å si opp arbeidstakere som ikke fungerer, så finnes den muligheten allerede i AML § 15-7 (1), jfr. S. 21, 3 avsnitt. SSP legger til grunn at dersom eldre arbeidstakere og ledere ikke fungerer i forhold til forventet ytelse, skal de utsettes for samme tilbakemelding som yngre, med samme risiko for å bli oppsagt. Det er når dette ikke skjer at det oppleves som uverdigg! Samtidig vet vi at før et arbeidsforhold ender på denne måten, er det i dag mange forhold som skal være prøvd. Dersom en eldre arbeidstaker for eksempel ikke ønsker å justere sin kompetanse eller forsøke nye arbeidsoppgaver i en gitt situasjon, eller føler seg sliten i arbeidsforholdet, har både det nye pensjonssystemet og det nåværende lagt til rette for mulighet for den enkelte å trekke seg ut av arbeidslivet. Denne muligheten kan oppfattes slik at samfunnet har lagt til rette for "en verdig avgang" overfor slitne og/eller umotiverte ansatte, der leder faktisk ikke utøver sin lederplikt.

SSP vil hevde at det ikke en verdig avgang dersom individer på 70 år eller eldre, som holder seg faglig oppdaterte, er motiverte og bidrar positivt i sin jobbutførelse, blir tvunget til å fratru utelukkende på grunnlag av en vilkårlig satt aldersgrense. Det kan synes som om det i utredningen blir satt likhetstegn mellom høy alder og erfaring på den ene siden og sykkelighet og utdatert kompetanse på den andre siden.

### Sysselsettingen av eldre og samfunnsmessige endringer

Et annet argument som er rettet mot arbeidstakere over 70 år, finnes i punkt 8.3.4, Sysselsettingen blant eldre. Her vises det til at det er forholdsvis få som arbeider til de er 70 år. Tallmaterialet er fra 2006. Det vises samtidig til at andelen sysselsatte har økt med 1,1 % fra 2005 til 2006, og det hevdes at hvis trenden fortsetter "vil gruppen som kan oppleve å bli sagt opp med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 15-7 (4) øke." Dette er en påstand. Vi vet ikke om det vil være mange eller få som vil stå i fare for å bli oppsagt framover. Forskning viser at de fleste eldre arbeidstakere søker seg ut av arbeidslivet før oppnådd pensjonsalder, til tross for bedret helse og høyere kompetanse enn tidligere. De få gjenværende er gjerne meget motiverte og ved god helse.

Vi vet at alderssammensetningen i det norske samfunnet er og vil være en utfordring på lengre sikt. Både denne og tidligere regjeringer har arbeidet for at arbeidstakere som i dag forlater arbeidslivet for tidlig, skal oppmuntres til å stå lengre.

Det må være kortsiktig å begrunne en 70 års aldersgrense i dagens norske samfunn ut i fra arbeidslivet som ligger bak oss. SSP synes ikke at det i utredningen er diskutert de store samfunnsmessige endringer vi har hatt de siste førti årene.

Ny teknologi, generelt høyere utdanning, lengre levetid og den bedrede helsetilstand i befolkningen, er viktige forutsetninger for å møte en kommende "eldrebølge" med nye holdninger.

Utredningen bruker den endrede alderssammensetningen i samfunnet både negativt og positivt. At andelen ansatte i arbeid over 70 år var liten i 2006 brukes som argument for at få vil være opptatt av å jobbe videre i årene framover. Det vet vi lite om. I og med at de første etterkrigskullene etter hvert vil nå denne alderen, vil sannsynligvis også flere kunne tenke seg å fortsette i arbeid, helt eller delvis. Dette vil også samstemme med intensjonene i det nye pensjonsordningen og de insentiver som er lagt der for å få ansatte over 67 år til å fortsette i arbeid. Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at det i den nye pensjonsordningen vil være mulig å opptjene pensjonspoeng til 75 år. I regjeringens perspektivmelding fra januar 2009 uttrykkes det også vilje til å satse på økt framtidig deltakelse i arbeidslivet for eldre.

### Økt fleksibilitet

Muligheten til å bli vurdert ut i fra individuelle ønsker for eldre arbeidstakere, er viet lite oppmerksomhet i utredningen. Det å legge til rette for fleksible ordninger også for eldre arbeidstakere, mener vi er mangelfullt i utredningen.

Et trekk ved det norske arbeidslivet de siste 10 årene, er nettopp ønsket om økt fleksibilitet. Dette synes å være et ønske blant mange ansatte i alle aldre. På grunn av økt bruk av tidligpensjonsordninger er det mulig å trappe ned arbeidsforholdet. Spesielt i offentlig sektor er det blitt en del av personalpolitikken å forvente at redusert arbeidstid er ønskelig for alle over 62 år. Dette gir seg blant annet utslag i seniorpolitiske tiltak som retten til å ta ut et visst antall dager i fritid etter fylte 62 år. Hvorvidt dette er ønskelig for alle individer, arbeidsforhold, virksomhet og for samfunnet som helhet er ikke problematisert tilstrekkelig. Arbeidsfri ser ut til å bli oppfattet som det beste seniorpolitiske tilbudet til alle ansatte over 62 år. Denne holdningen preger også utredningen, uten at det kan sies å være dekning for en slik oppfatning. Undersøkelser viser at eldre ansatte har forskjellige ønsker i forhold til senkarrieren i yrkeslivet. Det å satse på individuelle ønsker vil sannsynligvis være med på å øke den generelle deltakelsen av friske, motiverte og kompetente eldre i yrkeslivet.

### Kollektive verdier under endring

Utredningen forholder seg til "saklig begrunnelse for fratreden ved 70 år." Blant annet sies det i punkt 9.3. Samlet vurdering at "*Det må antas at det foreligger en slags forståelse i arbeidslivet for at det finnes en grense for når man fremdeles kan forvente å være i jobb*".

Kollektive verdier, som det her gis uttrykk for er i stadig endring, noe SSPs seniorpolitiske barometer fanger opp. Jo flere som nærmer seg denne alderen viser seg å ha betydning for oppfatningen av hva "riktig" pensjonsalder er. I 2007 og 2008 var et av spørsmålene knyttet til en felles lav aldersgrense for alle i yrker som for eksempel politi, brannfolk og flygere. I stedet for aldersgrenser ønsket 78 % av de yrkesaktive i 2008 (76 % i 2007) at aldersgrenen for slike spesielt krevende yrker bør baseres på tester av helse og arbeidsevne og ikke på grunnlag av en felles lavere aldersgrense.

Alder alene som kriterium for å fratre arbeidslivet oppfatter SSP å være diskriminerende. Lover og kollektive avtaler må avspeile at eldre mennesker blir mer ulike, og kan delta på ulike måter i arbeidslivet. I utredningen argumenteres det for og imot fratredelse ved 70 år i arbeidslivet, samt retten til å inngå virksomhetsfastsatt avgangsalder som er lavere enn 70 år. Vi mener at mange av argumentene bygger på et svakt grunnlag.

### Oppsummering

I vår høringsuttalelse har vi imøtegått hovedargumentasjonen som ligger til grunn for å velge en gitt aldersgrense.

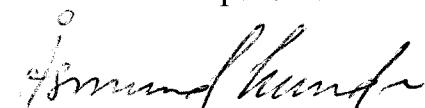
Oppsummert vil vi hevde:

1. Retten til arbeid er primært et demokratisk spørsmål, ikke et juridisk. Det er også et spørsmål om likestilling og likeverd.
2. Aldersgrense ved 70 år er uttrykk for en kollektiv oppfatning om det enkelte individ
3. Begrepet ”verdige avgang” brukes ensidig
4. Kunnskap om aldring og arbeid er mangelfullt i vurderingsgrunnlaget
5. Hensynet til individuelle forskjeller er ikke tilstrekkelig tatt hensyn til
6. Det er tatt for lite hensyn til de samfunnsmessige endringer
7. Det er i liten grad tatt hensyn til ønske om økt fleksibilitet generelt, og den fleksibilitet som er innarbeidet i den ny pensjonsordningen fra 2011 spesielt
8. Det er i liten grad tatt hensyn til de positive endringer som finner sted i befolkningens holdninger og oppfatninger om eldre arbeidstakere

Konklusjon:

- 1) SSP vil primært ikke gi sin tilslutning til at det opprettholdes en aldersgrense i arbeidsmiljøloven. En generell adgang til opphør av arbeidsforhold etter 70 år vi mener vi vil være i strid med aldersdiskrimineringsforbudet. Sekundært vil vi gi vår tilslutning til at dagens aldersgrense heves til 75 år.
- 2) SSP støtter ikke forslaget om adgang til virksomhetsfastsatt avgangsalder. Vi mener at yrkesutøvelse for spesielle yrker bør baseres på tester av helse og arbeidsevne og at det ikke skal gis anledning til å fastsette en felles lavere aldersgrense. Subsidiært gir vi vår tilslutning til at aldersgrenser under 75 år må fastsettes i tariffavtale – og ikke lavere enn 70 år.

Med vennlig hilsen  
Senter for seniorpolitikk



Åsmund Lunde  
direktør