

Barne- og likestillingsdepartementet
Pb. 8036 Dep.
0030 Oslo

BARNE-OG LIKESTILLINGSDEP.
Arkivkode: 539.00
Dato: 18.12.2009
Saksnr: 2009/02447 - 034

Høring - NOU 2009:14 Et helhetlig diskrimineringsvern

Innledning

Statens seniorråd vil berømme utvalget for et grundig arbeid og støtter hovedpunktene i diskrimineringsutvalgets utredning om en samlet diskrimineringslov. Vi er særlig positivt innstilt til utvalgets forslag om å innta et generelt diskrimineringsforbud i Grunnloven.

Vi reagerer imidlertid negativt på fire forhold:

1. Utvalgets anbefaling om at aldersdiskriminering utenfor arbeidsforhold ikke skal omfattes av lovens generelle forbud mot diskriminering.
2. Utvalgets forslag til ny diskrimineringslov § 5 annet ledd, hvor kravet til uforholdsmessighetsvurdering er utelatt i forhold til aldersgrenser.
3. Utvalgets forslag om å fjerne dagens gjeldende ordning om arbeidsgivers rapporteringsplikt.
4. Utvalgets anbefaling om at Norge ikke bør ratifisere tilleggsprotokoll nr. 12.

Rådet vil særlig sterkt be Regjeringen om å gå inn for å lovfeste at diskriminering på grunn av alder utenfor arbeidsforhold får samme vern som de øvrige diskrimineringsgrunnlagene som en samlet lov vil dekke opp.

Dersom Regjeringen ikke finner å kunne følge rådets anbefalinger umiddelbart, ber vi i det minste om at endelig avgjørelse i spørsmålet om aldersdiskriminering utsettes, og at det iverksettes nærmere forskning og utredninger. Dette vil kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag enn den foreliggende NOU-en.

Aldersdiskriminering utenfor arbeidsforhold

Som kjent gir arbeidsmiljøloven vern mot diskriminering i arbeidsforhold. Vi er sterkt uenige i utvalgets anbefaling om at diskriminering på grunn av alder utenfor arbeidsforhold ikke skal omfattes av det generelle forbudet i den nye loven. Dette i motsetning til hva som fremmes i forslaget til nytt EU-direktiv.

Flere land har innført generelle forbud mot usaklig forskjellsbehandling på grunn av alder på alle samfunnsområder, men enkelte land har samtidig innført noen flere unntaksbestemmelser i forhold til alder enn i forhold til andre diskrimineringsgrunnlag. Dette gjelder eksempelvis Nederland, Irland, Canada, Sverige m.fl. I Finland er aldersdiskriminering til og med forbudt i henhold til grunnloven, jf utredningen pkt. 12.7.1.

Forslaget til nytt EU-direktiv presiserer at det fortsatt skal være anledning for det enkelte land å fastsette en bestemt aldersgrense for adgang til sosiale goder, til utdanning og til visse varer og tjenester. Direktivet skal heller ikke være til hinder for at staten: *"i forbindelse med ytelse av finansielle tjenester beslutte å tillate forholdsmessig tilpasset forskjellsbehandling, hvis anvendelsen av alder i forbindelse med det aktuelle produkt er en avgjørende faktor ved en risikovurdering basert på relevante og nøyaktige aktuarmessige eller statistiske data"* jf utredningen pkt. 13.6.3.

Vi mener at det er svært viktig at alder medtas i det generelle forbudet mot diskriminering, og at man heller om nødvendig har unntaksbestemmelser på de områder dette er saklig og naturlig. Utvalgets forslag om at alder kan medtas som et mulig diskrimineringsgrunnlag i en "sekkepost" er, etter rådets mening, ikke akseptabelt. Dette vil etter vår oppfatning bidra til å vanskeliggjøre Eldres muligheter til å få prøvet spørsmål om det er forekommet aldersdiskriminering for domstolene, og det vil gi en uheldig signaleffekt. Utvalgets kommentar om "sekkepost" er ikke forenlig med den lovtteksten utvalget selv foreslår, der det i § 4 uttrykkelig heter at forbudet mot diskriminering grunnet alder kun skal gjelde i arbeidsforhold.

Utenfor arbeidsforhold forekommer det i dag en rekke eksempler på aldersdiskriminering og vi frykter at dersom utvalgets anbefaling tas til følge, vil dette åpne for en utvidelse av forskjellsbehandling på grunnlag av alder. Det kan vises til følgende eksempler, hvorav enkelte er fremhevet i utredningen pkt. 12.7.3:

- I sine regler om transporttjenester har 14 av 19 fylkeskommuner alder som et kriterium for tildeling av dette. Ett eksempel er Oslo kommunes regler om transportreiser (fritidsreiser) for bevegelseshemmede. Før man fyller 67 år kan gis støtte for inntil 150 reiser per år, mens man etter fylte 67 år kun kan få støtte for inntil 50 reiser per år.
- Forsikringssselskapene setter ofte ulike priser basert på inndeling av kundene i ulike risikogrupper. Dette innebærer at mange forsikringsordninger ikke er tilgjengelige for eldre eller at prisen på produktet settes vesentlig høyere for eldre enn yngre. Et praktisk eksempel er ulykkesforsikring, hvor erstatningsbeløpet reduseres vesentlig etter fylte 70 år uavhengig av den enkeltes helse.
- I forhold til lån og kreditt opererer flere banker og kreditytere med begrensninger overfor eldre. Noen banker gir for eksempel ikke lån eller kredittkort til eldre over 75 år.
- Enkelte borettslag og eiere/utleiere av leieboliger har øvre aldersgrenser ved inntak av nye beboere.
- Kommunens fastlegehjemmel inndras normalt når fastlegen fyller 70 år. Dette på tross av at den alminnelige autorisasjonsgrensen for leger er 75 år.
- Det utbetales ikke tilskudd i reindriftsnæringen når leder av siidaandelen / tamreinlaget mottar alderspensjon fra Folketrygden.

- Yrkesfiskere får inndratt fangsrettigheter ved fylte 70 år.
- Det finnes øvre aldersgrenser for blant annet meddommere.
- Det finnes ulike aldersgrenser for førerkort, sertifikater og løyver som er basert på alder og ikke på helse og/eller kompetanse.
- Mange servicevirksomheter, for eksempel reiseoperatører, flyselskaper, banker, finansieringsselskaper, men også andre, opererer med til dels betydelige gebyrer overfor mennesker som trenger manuell bistand til bestilling, innsjekking etc. - eller med rabatter for mennesker som klarer seg selv via internett.
- Helsevesenets bruk av prioriteringsforskriften, hvor helsevesenet basert på et behov for å prioritere mellom pasientene på grunn av begrensede ressurser, vektlegger ulik alvorlighetsgrad, ulik forventet nytte og ulik kostnadseffektivitet, hvilket i praksis ofte kan medføre forskjellsbehandling på grunn av alder.

Statens seniorråd er inneforstått med at forskjellsbehandling på grunn av alder i visse tilfeller kan være saklig begrunnet, men rådet mener at utvalgets anbefaling vil vanskeliggjøre mulighetene for etterprøving av påberopte saklige formål. Vi er således svært uenige med lovutvalgets formulering, jf utredningens pkt. 13.6.3:

"det vil imidlertid oftere være saklig å forskjellsbehandle på grunn av alder, enn det som gjelder for andre grunnlag. Det vil derfor overlate altfor stort spillerom for skjønn til håndhevingsorganene å ha et generelt forbud mot forskjellsbehandling på grunn av alder."

Vi mener at utvalget gir uttrykk for en uberettiget tvil om at håndhevingsorganene vil være i stand til å håndtere saker vedrørende aldersdiskriminering. Bakgrunnen for utvalgets anbefaling synes å være at diskrimineringsgrunnlaget, alder, er særlig komplisert og har vært gjenstand for lite forskning, jf forsker Per Erik Solems studie inntatt i utredningens pkt. 12.7.3. Det vises dessuten til lovutvalgets leder, Hans Petter Graver, som på Ekspertkonferanse i Oslo 26. oktober 2009 i plenum uttalte at "det kan tenkes at utvalgets anbefaling på dette temaet hadde vært annerledes om utvalget hadde blitt gitt mer tid".

Vi mener at utvalgets forslag står i et vesentlig misforhold til utvalgets egne uttalelser om at det ikke er "i tvil om at usaklig forskjellsbehandling på grunn av alder forekommer også utenfor arbeidslivet", jf pkt. 13.6.3. Utvalget presiserer dessuten at aldersdiskriminering ikke er mer akseptabelt enn annen diskriminering. Statens seniorråd tillater seg å sette et stort spørsmålsteget ved utvalgets forslag.

Dersom den foreliggende NOU-en ikke gir tilstrekkelig godt grunnlag for å trekke grenser mellom saklig og usaklig forskjellsbehandling, ser vi det som beste løsning at det foretas en ytterligere og grundig utredning av og forskning om dette spørsmålet. Dette er bedre enn nå å konkludere med at aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet er et så vanskelig spørsmål at man velger å unnta dette diskrimineringsgrunnlaget fra det generelle forbudet mot diskriminering.

Utvalgets forslag til diskrimineringslov § 5 annet ledd – øvre aldersgrenser – uforholdsmessighetsvurdering

Det følger av alle internasjonale konvensjoner som omhandler forbud mot forskjellsbehandling, at eventuelle unntak skal være begrunnet i saklige formål og at tiltakene ikke skal være uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som berøres. Utvalget foreslår imidlertid i forslaget til ny lov § 5 annet ledd at generelle aldersgrenser i lov, forskrift eller landsomfattende tariffavtale, som er begrunnet i saklige formål, ikke skal være i strid med forbudet mot diskriminering.

Vi stiller spørsmål ved om utvalget er på trygg grunn når det foreslår at det i forhold til øvre aldersgrense ikke lenger skal foreta noen vurdering av uforholdsmessighet (uforholdsmessighetsvurdering). En fjerning av en slik vurdering vil, etter rådets mening, i vesentlig grad svekke vernet mot aldersdiskriminering i arbeidslivet.

Den forslåtte unntaksregelen vil legitimere arbeidsmiljølovens 70-årsgrense, alle aldersgrenser fastsatt i medhold av aldersgrenseloven, samt andre øvre aldersgrenser fastsatt i tariffavtaler.

Vi vil reise tvil om utvalgets tilnærming til EU-retten når det konkluderer med at Norge kan stille seg "friere med gjennomføringen av forbudet mot aldersdiskriminering også på arbeidslivets område", jf utredningen pkt. 16.6.4. Rådet ber om at dette synspunktet vurderes grundig opp mot gjeldende internasjonal rett.

Vi har flere ganger gitt uttrykk for at øvre aldersgrenser med pliktig fratreden er direkte diskriminerende, og vi mener at der er uheldig av utvalget å videreføre et foreldet syn på eldres arbeidskraft, i stedet for å benytte anledningen til å modernisere lovverket i samsvar med internasjonal lovgivning.

Vi mener dessuten at utvalgets forslag om at det ikke skal foretas uforholdsmessighetsvurderinger i forhold til aldersgrenser står i misforhold til utvalgets forslag om å innta et diskrimineringsvern i Grunnloven. Med utgangspunkt i Grunnloven vil da domstolene kunne foreta en bred vurdering av hvorvidt det foreligger aldersdiskriminering, mens man i henhold til lovforslagets § 5 annet ledd ikke vil gi domstolene mulighet å foreta en konkret uforholdsmessighetsvurdering.

Arbeidsgiveres rapporteringsplikt

Statens seniorråd har tidligere gitt sin tilslutning til forenkling av virksomhetenes rapporteringsplikter. Vi forstår utvalgets argumenter på dette punktet, men minner også om erfaringer om at det som etterspørres – og som skal rapporteres – ofte følges opp.

Ratifisering av tilleggsprotokoll nr. 12

Norge har signert tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjon om et generelt vern mot diskriminering, men har foreløpig ikke ratifisert protokollen. Utvalget foreslår at slik ratifisering ikke bør finne sted.

Statens seniorråd mener at Norge bør ratifisere tilleggsprotokollen. På lik linje med utvalgets mindretall, jf utredningen pkt. 24.7.2, mener vi at det ikke foreligger tilstrekkelig gode grunner for at Norge ikke skal ratifisere en tilleggsprotokoll som kun stadfester de forpliktelser Norge allerede har tiltrådt gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. En ratifisering vil dessuten kun ha den prosessuelle

fordel at flere spørsmål om eventuelle framtidige diskrimineringsaker kan prøves for Den europeiske menneskerettighetsdomstol, i stedet for å anlegges overfor FNs menneskerettighetskomité.

Oppsummering

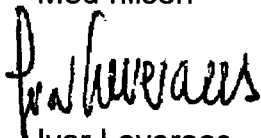
Statens seniorråd støtter som nevnt utvalgets forslag på de fleste punkter. Vi ber imidlertid Regjeringen om å etterkomme rådets anbefalinger om å:

- inkludere aldersdiskriminering også *utenfor* arbeidsforhold i lovens vern
- avvise utvalgets forslag om *ikke* å kreve uforholdsmessighetsvurdering ved fastsettelse av aldersgrenser
- opprettholde dagens rapporteringsplikt
- ratifisere tilleggsprotokoll nr. 12 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen

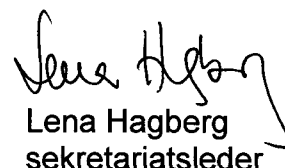
Ved å etterkomme våre forslag vil Regjeringen gi et sterkt signal om at diskriminering ikke aksepteres i Norge, verken med grunnlag i alder eller øvrige diskrimineringsgrunnlag.

Dersom Regjeringen ikke finner å kunne støtte rådets innspill, bes man i det minste utsette beslutningen hva gjelder aldersdiskriminering. I dette tilfellet må nærmere forskning og utredninger iverksettes.

Med hilsen



Ivar Leveraas
rådsleder



Lena Hagberg
sekretariatsleder