

Deres referanse:

Vår referanse: 13/9680

Dato 10.12.13

Eldre behøver et sterkere diskrimineringsvern utenfor arbeidslivet

Som regjeringens seniorpolitiske råd er Statens seniorråd opptatt av eldres rettigheter og muligheter for deltakelse i samfunnslivet. Vi har merket oss at regjeringen både i sin politiske plattform og i sin tiltredelseserklæring har sagt at den vil arbeide for en ny universell diskriminerings- og likestillingslov. I tiltredelseserklæringen står det at «Hvert enkelt menneske skal behandles som et selvstendig individ, og ikke holdes ansvarlig for andres ord og gjerninger. I likestillingspolitikken vil regjeringen vektlegge like muligheter og frihet til å treffe egne valg.».

Statens seniorråd deler det prinsipielle utgangspunktet at individer skal behandles individuelt og ikke tillegges egenskaper, eller mangel på slike, bare fordi man tilhører en bestemt aldersgruppe. Vi er ikke i mot saklig begrunnet forskjellsbehandling, men det grunnleggende prinsipp må være likebehandling.

Eldres vern mot usaklig forskjellsbehandling utenfor arbeidslivet, er i dag vesentlig svakere enn for øvrige diskrimineringsgrunnlag. Vår hensikt med dette brevet er å argumentere for at diskrimineringsgrunnlaget *alder* bør ha samme lovvern utenfor arbeidslivet som øvrige diskrimineringsgrunnlag.

Eldres vern mot diskriminering i dag

I dag er *alder* vernet i arbeidsmiljøloven på tilnærmet lik linje med andre diskrimineringsgrunnlag. Utenfor arbeidslivet har derimot *alder* ikke samme diskrimineringsvern som øvrige diskrimineringsgrunnlag.

Den forrige regjeringen ønsket ikke å følge opp Graver-utvalgets anbefaling (NOU 2009:14) om en universell diskriminerings- og likestillingslov. I stedet valgte den å opprettholde lover for hvert enkelt diskrimineringsgrunnlag, samt utvide diskrimineringsvernet for enkelte diskrimineringsgrunnlag. Senest i mars 2013 ved å utvide homofiles og transpersoners diskrimineringsvern til å gjelde alle samfunnsområder (de hadde tidligere slikt vern kun i arbeidsmiljøloven og på boligmarkedet).

Statsråd Audun Lysbakken (SV) hevdet at eldre har tilstrekkelig vern mot usaklig forskjellsbehandling gjennom diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og kravene til saklighet i offentlig sektor, og ønsket derfor ikke å utvide eldres lovvern mot usaklig forskjellsbehandling (Barne- og likestillingsdepartementets pressemelding 02.09.13).

Statens seniorråd er sterkt uenig i denne vurderingen. Eldres vern i nevnte lovgivning er kun indirekte; ingen av disse lovene har som hovedformål å gi eldre vern mot usaklig forskjellsbehandling. Vi mener at *alder* bør, på lik linje med *kjønn*, *etnisitet*, *religion*, *livssyn*, *nedsatt funksjonsevne*, *seksuell orientering*, *kjønnsidentitet* og *kjønnsuttrykk*, enten være omfattet av en særlovgivning som gir vern også utenfor arbeidslivet, eller ha tilsvarende vern som øvrige diskrimineringsgrunnlag i en ny universell diskriminerings- og likestillingslov.

Alder er i dag tilnærmet det eneste diskrimineringsgrunnlaget som ikke har et generelt vern både i og utenfor arbeidslivet. Det medfører for eksempel at en huseier ikke har lov til å nekte utleie

begrunnet med en persons kjønn, rase, funksjonshemning eller seksuelle legning, men er i sin fulle rett til å nekte det samme begrunnet med *alder*.

Eldre blir usaklig forskjellsbehandlet utenfor arbeidslivet

Vår erfaring er at det foregår usaklig forskjellsbehandling av eldre på en rekke samfunnsområder utenfor arbeidslivet. I vår rapport *Holdninger til eldre 2013* svarer 29 prosent av et representativt utvalg at «Diskriminering av eldre er ganske vanlig i Norge». Det kan være alt fra formelle forhold, for eksempel vilkårlige aldersgrenser for at rettigheter opphører, til mer subtile former for forskjellsbehandling, for eksempel signaler om at man ikke er ønsket på ulike samfunnsarenaer.

Vedlagt dette brevet er en oversikt over en rekke eksempler på usaklig forskjellsbehandling av eldre, både fra offentlig sektor og privat næringsliv. Derfor vil vi her kun trekke frem to eksempler fra 2013:

1. Forslaget om en øvre aldersgrense på 67 år for å ha rett til Brukerstyrt personlig assistent (BPA). Behovet for BPA opphører ikke ved fylte 67 år. Forslaget er i praksis å sette en øvre aldersgrense for verdig og nødvendig bistand og omsorg.
2. Forslaget om øvre aldersgrense på 75 år for å ha verv i Den rettsmedisinske kommisjon (DRM). Begrunnelsen er direkte diskriminerende: «Det er en økt risiko for at medlemmer med høy alder utsettes for sykdom som ikke er forenlig med å inneha vervet som medlem av kommisjonen. En øvre aldersgrense vil gi en objektiv norm for fratredelse av vervet og utelukke potensielt vanskelige og konkrete vurderinger av den enkeltes egnethet og sykdomsbilde». Bak forslaget ligger det udokumenterte og diskriminerende antakelser om personer over 75 års funksjonsnivå, sykdomsrisiko og evne til å utøve selvinnsett.

Manglende lovverk gir lav oppmerksomhet om usaklig forskjellsbehandling av eldre

Et utvidet lovvern mot diskriminering av eldre vil medføre økt oppmerksomhet om og bedre dokumentasjon av forekomsten av diskriminering av eldre utenfor arbeidslivet. I dag handler nesten alle henvendelser til Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) om aldersdiskriminering om forhold i arbeidslivet. Årsaken er åpenbar: Det er kun i arbeidslivet det er forbudt å diskriminere eldre.

Et utvidet lovvern vil gi LDO et verktøy til å avdekke og bekjempe usaklig forskjellsbehandling av eldre. LDOs målte forekomst av diskriminering av eldre i arbeidslivet (om lag 100 saker per år) tilsier at slik diskriminering også forekommer utenfor arbeidslivet. Vår oppfatning er at Likestillings- og diskrimineringsombud Sunniva Ørstavik ønsker et utvidet lovvern:

- «Lovverket er ikke godt nok. Alder har svakere beskyttelse mot diskriminering enn det for eksempel kjønn, etnisitet og funksjonsevne har. Det bekymrer meg.» (April 2013, innlegg på Statens seniorråds konferanse *Aldersdiskriminering – Norge 2013*, gjengitt på LDOs nettsider)
- «Vi krever et fullverdig vern mot aldersdiskriminering og gir oss ikke før vi får det.» (Oktober 2012, signert innlegg på LDOs nettsider)

Dagens svake lovvern gir uheldige signaler - det er tillatt å bedrive usaklig forskjellsbehandling av eldre – og har derfor en negativ normgivende effekt på folks syn på eldre. Et utvidet lovvern vil gi en felles forståelse av at forskjellsbehandling av eldre - akkurat som for kjønn, raser og seksuell legning – i utgangspunktet ikke er tillatt. Det vil medføre at det er og oppleves som like galt å nekte eller frata eldre personer rettigheter, muligheter, plikter og ansvar, som det er å nekte eller frata kvinner, mørkhudede, funksjonshemmede eller homofile det samme.

Et utvidet vern for *alder* vil fortsatt tillate saklige begrunnede unntak

Motstandere av å gi *alder* et utvidet lovvern utenfor arbeidslivet, hevder at *alder* skiller seg fra øvrige diskrimineringsgrunnlag ved at *alder* oftere er å regne som et saklig (lovlig) grunn til forskjellsbehandling. Premisset er riktig – *alder* er oftere en saklig grunn til forskjellsbehandling – men konklusjonen er etter vår mening ikke riktig. Prinsippet må være likebehandling, men at det gis unntak for forskjellsbehandling som er saklig begrunnet. At det må gis flere unntak fra bestemmelser om *alder* enn tilsvarende for *kjønn*, *rase*, *nedsatt funksjonsevne* eller *seksuell legning*, er i seg selv ikke et holdbart argument.

Utenfor arbeidslivet er forskjellsbehandling begrunnet med *alder* i dag i prinsippet tillatt: Det er lov for alle huseiere å annonsere at de kun ønsker leietakere under 60 år. Vi mener det burde være motsatt: Kun huseiere med saklige grunner for å ønske en gitt aldersgruppe burde få lov til annonsere slik.

Det er ikke slik at et utvidet lovvern for *alder* utenfor arbeidslivet, vil medføre at det ikke lenger vil være adgang til å sette aldersgrenser for eksempelvis uttak av pensjon, kjøp av alkohol, stemmerett eller adgang på ungdomsklubber eller seniorsentre. Alle land som har et sterkere lovvern for *alder* utenfor arbeidslivet enn Norge har, har eksplisitt i sitt lovverk at det er tillatt å benytte *alder* som grunn til forskjellsbehandling såfremt det er saklig begrunnet. Det gjelder for eksempel:

- Saklig bruk av *alder* i annet lovverk, slik som stemmealder, førerkort og pensjon
- Saklig bruk av *alder* i regler og avtaler, for eksempel aldersgrenser for å leie studentboliger
- Saklig begrunnede øvre- eller nedre aldersgrenser, eller kvotering, for å oppnå aktverdige formål, for eksempel praksisplasser for arbeidsledig ungdom
- Saklig begrunnet prissetting av tjenester, for eksempel ulike forsikringer

Såfremt offentlige institusjoner og private bedrifter har saklige grunner for å utøve forskjellsbehandling, vil derfor ikke deres handlingsrom begrenses av et utvidet lovvern. Men det vil gi eldre et bedre og nødvendig vern mot usaklig forskjellsbehandling.

Andre land har bedre lovvern enn Norge

Sverige er ett av flere land som har et bedre lovvern for *alder* utenfor arbeidslivet enn Norge har. F.o.m. januar 2013 utvidet Sverige sitt diskrimineringsvern for *alder* til også å gjelde en rekke samfunnsområder (Prop 2011/2012:159):

«Propositionen innehåller förslag till ändringar i diskrimineringslagen (2008:567). Förslagen innebär att skyddet mot diskriminering på grund av ålder utvidgas till att omfatta fler samhällsområden. Diskriminering på grund av ålder föreslås vara förbjuden inom samhällsområdena varor, tjänster, bostäder, allmän sammankomst, offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänst, socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, statligt studiestöd och offentlig anställning.

I Finland er aldersdiskriminering forbudt i henhold til grunnloven. Andre land som Nederland, Irland og Canada, har lovverk tilsvarende Sverige, dvs. et generelt forbud, men med unntaksbestemmelser.

Ved tidligere lovarbeid er ikke *alder* tilstrekkelig utredet

Graver-utvalgets forslag til en samlet likestillings- og diskrimineringslov (NOU 2009:14), omfattet ikke et selvstendig vern av *alder* utenfor arbeidslivet, men *alder* inngikk likevel i en såkalt «sekkepost». Statens seniorråd var i sin høringsuttalelse desember 2009 sterkt kritiske til dette: Det ga en uheldig signaleffekt og ville vanskeliggjøre eldres muligheter til å få prøvd saker for domstolene. *Alder* må være et selvstendig kriterium, slik det er i arbeidsmiljøloven.

I NOU 2009:14 (pkt. 13.6.3) står det at Graver-utvalget «ikke er i tvil om at usaklig forskjellsbehandling på grunn av alder forekommer også utenfor arbeidslivet.». På en ekspertkonferanse i Oslo 26. oktober 2009 uttalte utvalgets leder, Hans Petter Graver, i plenum at «det kan tenkes at utvalgets anbefaling på dette temaet ville vært annerledes om utvalget hadde blitt gitt mer tid.».

Sitatene over illustrerer to tilsynelatende motstridende forhold, som også bekreftes av våre erfaringer og forskeren Per-Erik Solem (NOVA):

1. Det er vanskelig å dokumentere aldersdiskriminering utenfor arbeidslivet
2. Men alle erfaringer og samlet kunnskap tilsier at den forekommer

Både utvidet lovvern og mer kunnskap er nødvendig for å bekjempe aldersdiskriminering

Våre erfaringer, vår rapport *Holdninger til eldre 2013*, Per-Erik Solems utredning for Graver-utvalget, LDOs tilslutning til et utvidet lovvern, den registrerte forekomsten av aldersdiskriminering i arbeidslivet, Graver-utvalgets betraktninger, utviklingen av lovverk i land det er naturlig å sammenlikne seg med, og vedlagte oversikt over eksempler, tilsier at det er behov for et sterkere lovvern for *alder* utenfor arbeidslivet.

Et utvidet lovvern mot usaklig forskjellsbehandling av eldre er viktig for å avdekke og bekjempe diskriminering. Det er en nødvendig, men likevel ikke tilstrekkelig forutsetning for å forhindre usaklig forskjellsbehandling av eldre. Årsaken til det er at lover virker best mot formaliserte former for forskjellsbehandling, for eksempel å vurdere om en øvre aldersgrense er saklig begrunnet, men er mindre effektive overfor mer subtile former for usaklig forskjellsbehandling, for eksempel negative holdninger og stereotyper om eldre som kommer til uttrykk ved at eldre er, eller opplever seg som, mindre ønsket eller mindre verdt enn andre aldersgrupper.

For å bekjempe aldersdiskriminering kreves det derfor innsats også på andre områder enn lovgivningen. Statens seniorråds utgangspunkt er at seniorpolitikken skal være helhetlig, kunnskapsbasert og fremtidsrettet. Man vet i dag for lite om årsakene til og omfanget av alle former for aldersdiskriminering. Det er behov for mer forskning og kunnskap om dette. Statens seniorråd vil derfor oppfordre regjeringen - i tillegg til å lovfeste et utvidet vern for *alder* - til å avsette midler og ressurser til mer forskning på feltet aldersdiskriminering.

Vennlig hilsen



Ivar Leveraas
leder av Statens seniorråd



Sølvi Sæle
sekretariatsleder

Dette brevet er også sendt til statsminister Erna Solberg 10.12.13.

1 vedlegg: Eksempler på usaklig forskjellsbehandling av eldre utenfor arbeidslivet

Vedlegg: Eksempler på usaklig forskjellsbehandling av eldre utenfor arbeidslivet

Helse

- Alle pasienter/brukere skal i utgangspunktet skal være dekket av kvalitetsforskriften. Likevel har man funnet det nødvendig med en særskilt *verdighetsgaranti* for eldre.
- Øremerkede tilskudd til kommunene for ressurskrevende brukere ytes kun for brukere under 67 år. Behovet opphører ikke etter fylte 67 år.
- Forslaget om en øvre aldersgrense på 67 år for å ha rett til Brukerstyrt personlig assistent (BPA). Behovet opphører ikke ved fylte 67 år.
- Eldre har ofte et sammensatt sykdomsbilde som krever sykehuskompetanse for å gi rette diagnoser. Noen eldre har derfor et dårligere helsetilbud som resultat av at oppgaver som krever sykehuskompetanse er lagt til kommunene.
- Helsetilsynet er tilsynsorgan for både spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, men meldeordningen – muligheten til å melde og lære av feil - knyttet til Kunnskapssenteret gjelder kun for spesialisthelsetjenesten. Brukere av kommunehelsetjenesten, i stor grad eldre, trenger tilsvarende meldeordning.
- Helsetilsynets rapport *Tilsyn i 2010 med kommunenes sosial- og helsetjenester til eldre* viste lovbrudd i 2/3 av alle tilsyn.
- Prioriteringsforskriften kan medføre forskjellsbehandling på grunn av pasientens alder (upresise tolkninger av forventet nytte/levealder i forhold til kostnader).
- Eldre som mottar omsorg i eget hjem fra andre enn helsepersonell trenger også et rettslig vern. Pasientskadeloven gjelder kun skade forvoldt av helsepersonell og/eller i helseinstitusjon.

Velferd

- Hjelpemidler fra NAV – rett til å søke om tilpasset bil opphører ved fylte 70 år. Deretter er alternativet Transporttjeneste (TT).
- Transporttjenesten i mange fylker har et forholdsvis godt tilbud for funksjonshemmede under 67 år og et redusert tilbud for samme gruppe over 67 år. Det finnes ikke nasjonale retningslinjer, slik at hvert fylke har egne regler for TT og kvaliteten og omfanget på tjenesten varierer.
- Politiske signaler og ordninger som prioriterer arbeidstakere fremfor syke eldre (NAV og HELFO har en ordning som heter *Raskere tilbake*, der syke arbeidstakere kjøpes ut av sykehuskøen for å få dem raskere tilbake i arbeid og redusere sykepengeutbetalinger).
- Sykepenger ytes i inntil ett år for arbeidstakere under 67 år, men for arbeidstakere mellom 67 og 70 år kun opptil 60 dager – og bare dersom inntektsgrunnlaget overstiger 2G. Arbeidstakere over 70 år har ikke rett til sykepenger.

- Ulik alder for pensjonsopptjening på grunnlag av arbeidsinntekt (t.o.m. fylte 75 år) og omsorgsopptjening (t.o.m. fylte 69 år). Eldre med ulønnet omsorgsarbeid får ikke godskrevet opptjening etter fylte 70 år, selv om de fleste med omsorg for eldre og syke er over 70 år.
- Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er en ordning for å gi personer med nedsatt funksjonsevne arbeid. VTA har forskrift (§ 1-7 Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv) som følger arbeidsmiljølovens 70-årsgrense, men NAV praktiserer ordningen slik at den opphører ved 67 år (VTA er ingen individuell rett, men vurderes i forhold til hensiktsmessighet og økonomi).
- Regjeringen foreslår i regjeringsplattformen å innføre levealdersjustering av uførepensjon. Etersom levealdersjustering er et virkemiddel for å få folk som kan til å stå lenger i arbeid, så blir det en usaklig grunn for å redusere ytelsene til dem som ikke kan arbeide (de uføre, hvorav de fleste er eldre).

Deltakelse

- Øvre aldersgrenser for (sivil) deltakelse i samfunnet: Meddommer, sitte i nemnder, kommisjoner og utvalg (se eksemplet om aldersgrense for Den rettsmedisinske kommisjon, side 2 i brevet).
- Unntak og dispensasjoner fra krav om universell utforming. Manglende fysisk tilgang til offentlige arenaer, fravær av universelt utformede bygg og arealer, manglende vedlikehold (hull, snømåking, strøing) av offentlige rom: bygninger, veier og plasser m.m.
- Økt tilbud av automatiserte offentlige IKT-tjenester og redusert tilbud av tradisjonelle tjenestetilbud. Bedre tjenester ved bruk av automatiserte løsninger, f.eks. fikk de som leverte elektronisk selvangivelse skatteoppgjøret raskere.
- Forsikringstjenester med øvre aldersgrenser eller en prissetting som utelukker eller gjør det vesentlig dyrere for eldre, f.eks. ulykkesforsikring og reiseforsikring.
- Øvre aldersgrenser på lån og kredittkort.
- Økte kostnader (gebyrer) knyttet til fortsatt bruk av tradisjonelle tjenestetilbud, for eksempel å betale regninger.