

Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om aldersgrenser

(Juni 2014)

*Opphør av arbeidsforhold grunnet alder og adgangen til å ha lavere bedriftsinterne
aldersgrenser*

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
2	Situasjonsbeskrivelse.....	5
2.1	Alder og deltakelse i arbeidslivet.....	5
2.2	Sysselsetting blant eldre i OECD.....	6
2.3	Forskning om alder og deltakelse i arbeidslivet.....	7
2.3.1	Hovedfunn om aldersgrenser og deltakelse i arbeidslivet.....	7
2.3.2	Hovedveier ut av arbeidslivet.....	8
2.3.3	Holdninger til arbeid og pensjon.....	8
2.3.4	Arbeid, aldring og helse.....	9
3	Gjeldende rett.....	10
3.1	Innledning.....	10
3.2	70-årsregelen – nærmere om arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd.....	10
3.3	Lavere bedriftsinterne aldersgrenser.....	10
3.3.1	Krav til saklighet og forholdsmessighet.....	11
3.3.2	Tre ulovfestede vilkår.....	12
3.4	Formkrav ved opphør av arbeidsforhold på grunn av alder.....	13
4	EUs rammedirektiv mot diskriminering.....	14
4.1	Nærmere om direktivet.....	14
4.2	Rettspraksis om aldersgrenser fra EU-domstolen.....	14
5	Den Europeiske sosialpakten.....	16
6	Aldersgrenser i andre land.....	16
6.1	Sverige.....	16
6.2	Danmark.....	16
6.3	Finland.....	17
6.4	Andre land.....	17
7	Departementets vurdering.....	18
7.1	Arbeidsmiljølovens 70-årsregel.....	18
7.2	Bedriftsinterne aldersgrenser.....	19
7.2.1	Adgang til å ha bedriftsinterne aldersgrenser.....	19
7.2.2	Mulige endringer i regulering av bedriftsinterne aldersgrenser.....	21
7.3	Andre behov for tilpasninger og endringer.....	24

8	Departementets forslag	25
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
10	Forslag til lovtekst.....	27
11	Kilder.....	28

1 Innledning

I den politiske plattformen går det fram at regjeringen vil legge til rette for at eldre skal stå lenger i arbeidslivet, blant annet ved å gå igjennom alle lovbestemte aldersgrenser i arbeidslivet i samråd med partene i arbeidslivet. Et viktig overordnet mål er å skape et arbeidsliv for alle, der seniorer ikke diskrimineres. Arbeidsmiljølovens regler gir adgang til å si opp arbeidstakere på grunn av alder ved 70 år. Loven gir også adgang til å ha bedriftsinterne ordninger med lavere aldersgrense.

Mange faktorer taler for at de som ønsker det, kan jobbe lenger, også etter fylte 70 år. Pensjonslovgivningen er endret, og grensene for opptjening av pensjon er økt fra 70 til 75 år, slik at insentivene til å fortsette i arbeid til 70 vil øke. Dette, samt at levealderen forventes å øke ytterligere, har medført et behov for å vurdere om arbeidsmiljølovens aldersgrenser bør videreføres, endres eller fjernes.

Departementet skisserer i dette notatet alternative forslag til endringer i arbeidsmiljølovens 70-årsregel og i adgangen til å ha lavere bedriftsinterne aldersgrenser. Høringsinstansene bes uttale seg om de ulike alternativene. Forslagene berører ikke aldersgrensene i statlig og kommunal sektor, herunder særaldersgrensene som vil gå i et eget løp.

2 Situasjonsbeskrivelse

2.1 Alder og deltakelse i arbeidslivet

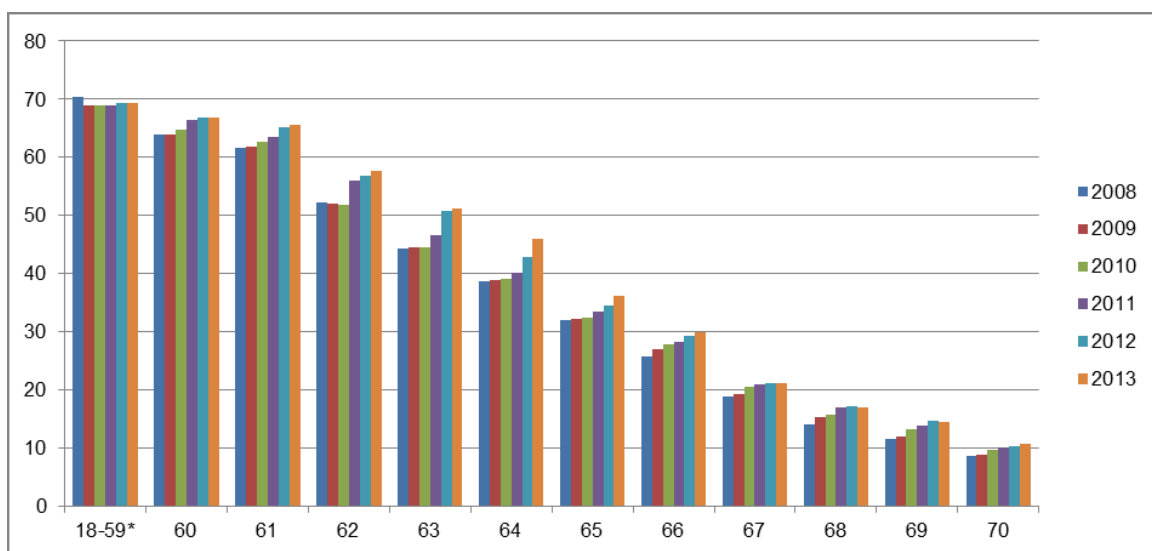
Norge, så vel som Europa for øvrig, er inne i en demografisk utvikling med en aldrende befolkning. Vi blir flere eldre, og flere eldre som lever lengre. Levealderen for menn har økt fra 72,1 år i 1976 til 79,7 år i 2013. Levealderen for kvinner har økt fra 78,4 år til 83,6 år i samme periode.

Andelen eldre (67 år og over) vil øke fra i overkant av 20 per 100 personer i yrkesaktiv alder i dag til i overkant av 25 per 100 i 2025.

Figur 2.1 viser at andelen som er sysselsatte i Norge har økt for alle i alderen 60 – 74 år i perioden 2008 til 2013. Særlig stor er økningen for 62, 63 og 64-åringene i 2012 og 2013. Denne aldersgruppen har hatt en økende sysselsetting over flere år, og pensjonsreformen ser ut til å ha forsterket denne trenden.

I tillegg viser nye tall dessuten en økning i gjennomsnittlig arbeidstid per uke for arbeidstakere i alderen 67-70 år (Claus m.fl. 2014). I perioden 2008-2013 er det en økning på rundt 10 prosent i den gjennomsnittlige arbeidstiden for denne gruppen. For menn i denne aldersgruppen tilsvarer det en økning fra 27 timer til 29 timer avtalt arbeidstid per uke. For kvinner i tilsvarende aldersgruppe er det en økning fra 20 timer til i overkant av 22 timer avtalt arbeidstid per uke. Avkorting av arbeidsinntekt mot pensjon ble gradvis innført i perioden 2008-2010, og kan være en forklaring på økningen i arbeidstid for denne aldersgruppen. Avtalt arbeidstid for den øvrige del av befolkningen (i yngre aldersgrupper) har ikke endret seg i samme periode.

Figur 2.1 Prosentdel av folketallet i registrert arbeid etter alder.

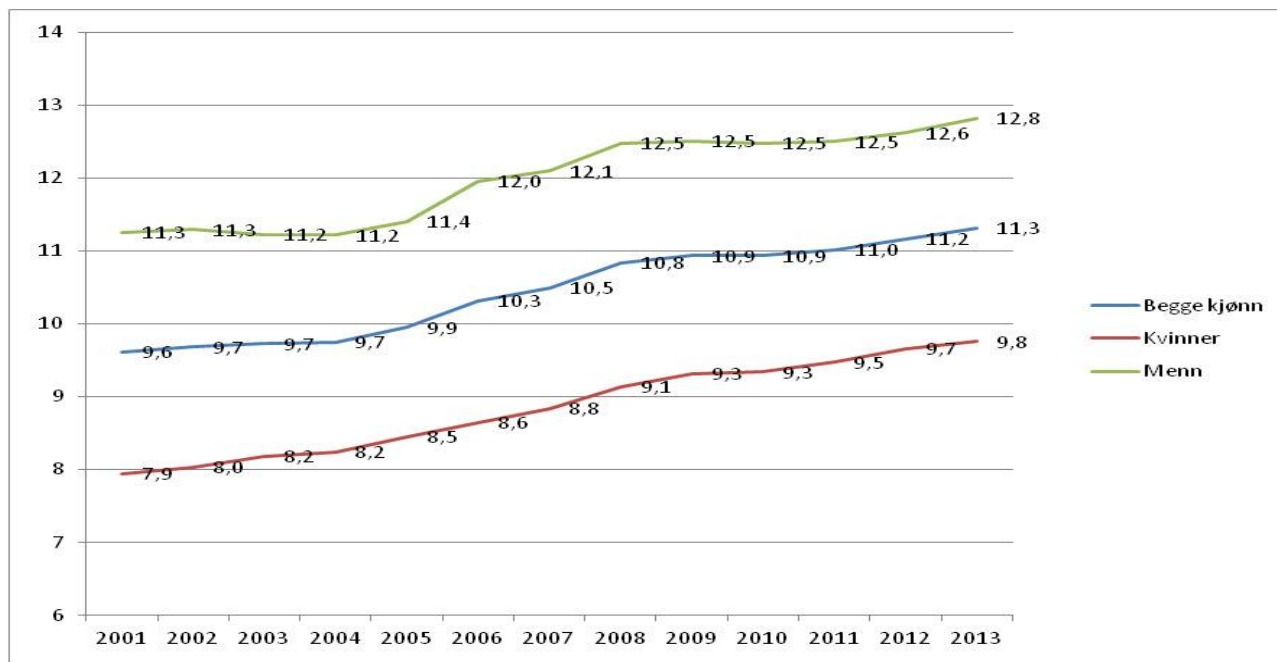


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Figur 2.2 viser forventet yrkesaktivitet i årsverk etter fylte 50 år for perioden 2001-2013. Merk at denne indikatoren er basert på antall årsverk i arbeid for hele befolkningen over 50 år, også den delen som hadde sluttet i arbeid før fylte 50 år på grunn av arbeidsledighet

eller dårlig helse. En 50-åring kunne i 2013 forvente å være i arbeid i 11,3 år framover med full stilling. Dette er en økning på 0,4 år fra 2009. Ser man på hele perioden fra 2001 til 2013, har antallet yrkesaktive år økt med 1,7 år for en 50-åring. Økningen er størst blant kvinner, og det skyldes at de årskullene som nå har passert 50 år, har vært mer yrkesaktive i hele sin yrkeskarriere (Haga 2014). En annen mulig forklaring på økningen er at en stadig høyere andel av befolkningen i denne aldersgruppen har høyere utdanning.

Figur 2.2 Forventet yrkesaktivitet (i årsverk) etter fylte 50 år 2001–2013.

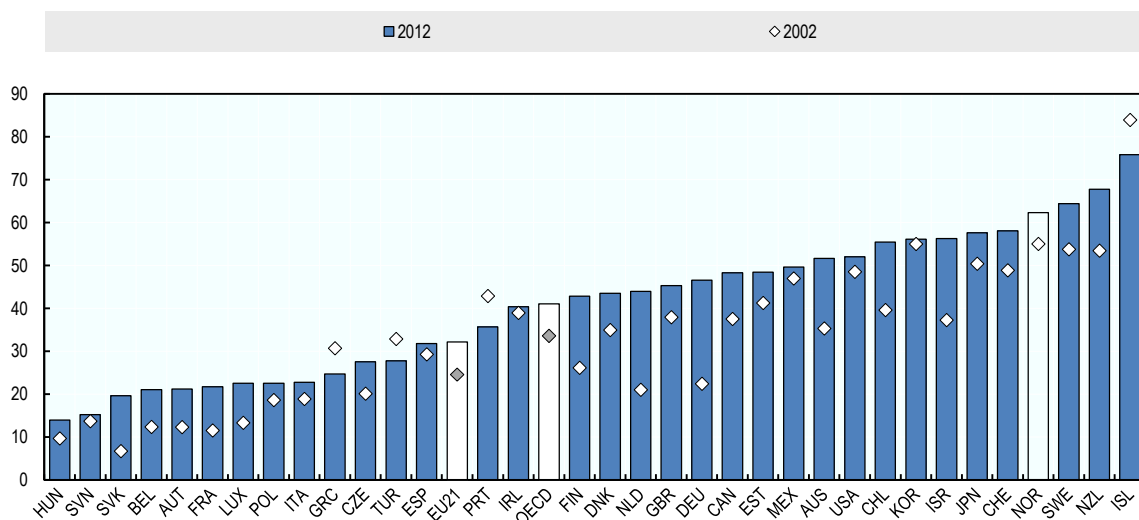


Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

2.2 Sysselsetting blant eldre i OECD

OECD har siden begynnelsen av 2000-tallet gjennomført omfattende studier av aldring og sysselsettingspolitikk i en rekke OECD-land, herunder blant annet Norge og andre nordiske land. OECD gjennomfører nå en oppdatering av studiene, og de nyeste tall fra OECD viser at det er få OECD-land som har høyere andel sysselsatte enn Norge. Figur 2.3 viser andelen sysselsatte i alderen 60-64 år i OECD-land fra 2002 til 2012. Figuren viser store forskjeller mellom landene. Den norske andelen sysselsatte seniorer er på 55 prosent i 2002 og stiger til 62,3 prosent i 2012.

Figur 2.3 Arbeidstakere i alderen 60-64 år som prosent av populasjonen i samme aldergruppe. OECD land. Utvikling fra 2002 til 2012.



Kilde: OECD, Labour Force Statistics database.

2.3 Forskning om alder og deltakelse i arbeidslivet

2.3.1 Hovedfunn om aldersgrenser og deltakelse i arbeidslivet

En forskningsoversikt fra arbeidet med ”Pensionsaldersutredningen” i Sverige konkluderer med at aldersgrensene i pensjonssystemet har en viktig effekt på når en går av med pensjon (Lindquist 2013). Studier som er gjennomgått i rapporten viser at ved en økning i aldersgrensen, så vil den gjennomsnittlige faktiske avgangsalderen kunne øke med mellom 20 og 50 prosent av økningen i aldersgrensen. Andelen som fortsetter å jobbe øker også med 20-50 prosent når aldersgrensen øker med et år. Videre skjer det nok en viss overveltning til andre ordninger når aldersgrensene økes, ved at bruken av ordninger som sykelønn, arbeidsledighetstrygd og uførepensjon kan øke. De endringene i pensjonsalder som er studert i rapporten er imidlertid gjennomgående endringer av aldersgrenser i 60-årene, og er dermed i utgangspunktet lavere enn 70-årsgrensen i den norske arbeidsmiljøloven og funnene kan derfor ikke direkte overføres til mulige effekter på arbeidstilbudet ved endring av 70-årsgrensen.

En engelsk rapport (Wood m.fl. 2010) finner derimot at endringer i aldersgrenser isolert sett kan ha begrenset betydning for eldres yrkesdeltakelse, med mindre endringene ikke støttes opp av andre tiltak for å øke yrkesdeltakelsen blant eldre. Videre er det i følge rapporten lite forskningsbasert kunnskap om hvordan endringer i aldersgrenser kan påvirke økonomien og offentlige finanser.

Studier viser at New Zealand, som var tidlig ute med å oppheve den øvre aldersgrensen (1993), har hatt en positiv utvikling i yrkesdeltakelsen blant eldre etter dette. Opphevingen kom sammen med andre tiltak som økning av pensjonsalderen og tiltak for å bedre holdningen til eldre arbeidstakere. Forskingen herfra viser at det er vanskelig å skille ut effekter av de ulike tiltakene.

2.3.2 Hovedveier ut av arbeidslivet

I følge Halvorsen og Tegtstrøm (2013) kan en i hovedsak sonde mellom følgende ”hovedveier” ut fra arbeidslivet blant arbeidstakere i alderen 50-70 år:

- Selvvalgt og fleksibel alderspensjonering
- Redusert helse / uførhet
- Arbeidsløshet / arbeidsmiljø
- Aldersgrenser, diskriminering og andre stengsler

I praksis kan valgene være vanskelig å tallfeste eksakt, men vanlige begrunnelser for avgangen fra arbeidslivet er følgende:

- 50-59 år: fortrinnsvis via uførepensjon og andre helserelaterede trygdeytelser
- 60-62 år: det samme, men også via særaldersgrenser og langtidsledighet
- 62-67 år: uførepensjon, fleksibel alderspensjon, AFP og særaldersgrenser med tidligpensjon
- 67 år og eldre: alderspensjon (folketrygd og tjenestepensjon)

Alderspensjon fra fylte 67 år har hittil vært den vanlige avgangen fra arbeidslivet i Norge. Om lag halvparten av alle nye alderspensjonister kommer fra førtidspensjon. Dette gjelder seks av ti kvinner og fire av ti menn ved fylte 67 år. Uførepensjon er den viktigste avgangsårsaken før fylte 67 år i Norge. Fire av ti nye alderspensjonister ved fylte 67 år kommer fra uførepensjon, og flere kvinner enn menn. I aldersgruppen 62–66 år mottar 35 prosent uførepensjon. Nærmere to av ti personer i alderen 62–66 år har tatt ut fleksibel, valgfri førtidspensjon gjennom Avtalefestet pensjon (AFP). Avgang via arbeidsløshet er lav i Norge. Om lag én av ti personer i alderen 50–66 år mottar arbeidsavklaringspenger, sykepenger eller arbeidsløshetspenger. Mye av uførepensjoneringen kan ha bakgrunn i nedleggelse og innskrenkninger i bedrifter (se for eksempel Rege m.fl 2009). Det gjelder ikke minst blant eldre arbeidstakere.

2.3.3 Holdninger til arbeid og pensjon

Tall fra Norsk Seniorpolitisk Barometer viste i 2013 at drøyt halvparten (55 prosent) av alle yrkesaktive sa at de kunne tenke seg å fortsette i arbeid etter at de får rett til pensjon. Andelen har steget over tid, bare 35 prosent kunne tenke seg det samme i 2003. Videre sa 19 prosent i 2013 at de ikke kan tenke seg å fortsette i arbeid etter at de får rett til pensjon. Denne andelen har avtatt over tid, i 2003 sa 44 prosent det samme.

Den gjennomsnittlige alder yrkesaktive kan tenke seg å tre helt ut av arbeidslivet, har også vært økende, fra 61 år i 2003 til 65,1 år i 2013. Også en stigende andel yrkesaktive kan tenke seg å vente med å tre ut av arbeidslivet til etter fylte 67 år.

Videre mener halvparten av alle yrkesaktive at det *ikke* bør være en øvre aldersgrense for hvor lenge en har rett til å fortsette i arbeid, mens 1 av 4 mener at det bør være en slik grense, og 1 av 4 vet ikke. 3 av 4 mener at 70 åringer kan yte like mye i jobb som 10-15 år yngre personer.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utførte en registeranalyse for alle seniorer i alderen 61-69 år i Norge for årene 2001-2011 for å se hva som påvirket beslutningen om å gå av med pensjon (Bråthen og Bakken 2012). Undersøkelsen konkluderte med at de tre enkeltfaktorene som hadde størst innvirkning på beslutningen om å gå av tidlig eller fortsette var disse: 1) Helsetilstanden. 2) Tidspunktet for ektefellens pensjonering og 3) Forekomsten av/tilgangen til tidlig pensjonering og adgangen til å velge.

2.3.4 Arbeid, aldring og helse

Uviklingen av seniorers helse og utdanningsnivå i årene framover vil ha betydning for deres plass på arbeidsmarkedet (Solem 2012). Levealderen har økt betydelig de senere årene, noe som er et resultat av bedre folkehelse (Brunborg 2012). De helsebedringene som gjør at flere lever lenger, gjerne opp i 80- og 90-årsalderen, er imidlertid ikke de samme som har særlig betydning for arbeidsevnen i 50- og 60-årsalderen. Økningen i levealderen knyttes gjerne til at færre, særlig menn, har alvorlige hjerte- og karlidelser, mens sykdommer som øker risikoen for tidlig avgang fra arbeidslivet særlig er psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. Det som har skjedd av endringer i helse og funksjonsnivå blant 50- og 60-åringer i de senere årene gir et uklart bilde. Det er dermed usikkert hvordan helsetilstanden i senioralderen vil utvikle seg i årene som kommer. Et økende utdanningsnivå kan forventes å bidra til at nye seniorer kan delta på flere området i arbeidslivet framover. Yrkesdeltakelsen blant seniorenne kan dermed forventes å øke.

Sykefraværet blant eldre arbeidstakere er generelt høyere enn for befolkningen som helhet. Men det at vi har en økende andel seniorer som deltar i yrkeslivet, har ikke ført til at forskjellene i sykefraværet har økt, snarere tvert i mot. Tall fra SSB viser at sykefraværsprosenten (legemeldt sykefravær) var 9,9 prosent for eldste aldersgruppen (60-69 år) i fjerde kvartal 2000. I fjerde kvartal 2007 var den sunket til 7,9 prosent og i fjerde kvartal 2013 var den ytterligere en prosent lavere; 6,9 prosent. I tillegg viser tall fra SSBs levekårsundersøkelse at de eldres egenvurderte helse blir bedre.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Arbeidsmiljøloven § 15-13 a har regler om opphør av arbeidsforhold på grunn av alder. Arbeidsforholdet kan for det første bringes til opphør når arbeidstaker fyller 70 år, jf. første ledd, første punktum. En lavere aldersgrense kan dessuten følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende (gjærne omtalt som ”bedriftsinterne grenser”).

Reglene om aldersgrenser må ses i nær sammenheng med lovens forbud mot diskriminering på grunn av alder i kapittel 13, som gjennomfører forbudet mot aldersdiskriminering i EUs rammedirektiv mot diskriminering (Rdir 78/2000). Høyesterett har fastslått at de aktuelle bestemmelsene i kapittel 13 må tolkes slik at de blir forenelige med EUs rammedirektiv, se punkt 3.3.

3.2 70-årsregelen – nærmere om arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd

Den lovfestede aldersgrensen på 70 år for oppsigelsesvernet kom inn i arbeidervernloven i 1972. Bestemmelsen har sin bakgrunn i at folketrygdens alderspensjon samme år ble senket fra 70 til 67 år. I den forbindelse fant man behov for å presisere at grensen for saklig oppsigelse på grunn av alder fortsatt skulle være 70 år, jf. Ot. prp. nr. 17 (1972-73).

Paragraf § 15-13 a første ledd, første punktum trådte i kraft 1. januar 2010. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver kan bringe arbeidsforholdet til opphør uten krav til saklig grunn når arbeidstaker har fylt 70 år. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å fratse, men en rett for arbeidsgiver til ensidig å bringe arbeidsforholdet til opphør, jf. Ot.prp. nr. 54 (2008-2009) side 85. Dette i motsetning til for eksempel aldersgrenseloven i staten som i utgangspunktet inneholder en plikt til å fratse (obligatorisk avgang) ved fylte 70 år.

3.3 Lavere bedriftsinterne aldersgrenser

Det følger av arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum at arbeidsgiver på visse vilkår kan praktisere en lavere grense enn 70 år for opphør av arbeidsforholdet.

For at en slik lavere grense skal være lovlig er det krav til at grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd. Vilkårene følger direkte av lovtteksten i § 15-13 a og innebærer at grensen ikke må være diskriminerende, jf. arbeidsmiljøloven kapittel 13.

Videre må tre kumulative ulovfestede vilkår være oppfylt for at den bedriftsinterne lavere grensen skal være lovlig. Grensen må ha vært praktisert konsekvent, den må være kjent blant de ansatte og den må være kombinert med en tilfredsstillende tjenstepensjonsordning. Disse vilkårene er utviklet gjennom rettspraksis og ble stadfestet av Høyesterett i den såkalte Gjensidigedommen (Rt. 2011 s. 964).

Adgangen til å ha en bedriftsintern lavere aldersgrense kom inn i loven ved lov om endringer i arbeidsmiljøloven 19. juni 2009 nr. 39. Før dette var ikke virksomhetenes mulighet til å praktisere lavere aldersgrenser lov hjemlet, men det var antatt i forarbeider, teori og praksis at slike grenser på visse vilkår var gyldige. Lovtilføyelsen i 2009 var ikke ment å endre rettstilstanden, jf. merknadene til § 15-13 a, Ot.prp. nr. 54 (2008-2009) s. 85:

”Bestemmelsens første ledd annet punktum er nytt, men innebærer heller ingen realitetsendring. Det vil fortsatt være adgang til å ha bestemmelser om aldersgrenser fastsatt i medhold av annet gyldig rettsgrunnlag som lov, arbeidsavtale, tariffavtale, arbeidsreglement eller bedriftspensjonsordning, i tråd med gjeldende rett og innenfor rammen av arbeidsmiljøloven kapittel 13, jf. § 13-3 annet ledd, jf. ordlyden *saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende*.”

3.3.1 Krav til saklighet og forholdsmessighet

Kravet om at den bedriftsinterne grensen må være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende gir anvisning på at grensen må være i tråd med diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven kapittel 13. En aldersgrense som gjør at arbeidstaker må avslutte arbeidsforholdet på grunn av oppnådd alder vil i utgangspunktet utgjøre en direkte forskjellsbehandling på grunn av alder. Det kan imidlertid gjøres unntak fra diskrimineringsforbudet såfremt forskjellsbehandlingen ”er nødvendig for å oppnå et saklig formål og [som] ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellbehandles”, jf. § 13-3 andre ledd. Bestemmelsen gjennomfører artikkel 6 nr. 1 i Rammedirektivet, Rådskdirektiv 2000/78/EF. Norge har gjennomført direktivet frivillig, og det er ikke en del av EØS-avtalen. Med henvisning til Rt. 2010 s. 202 (Kystlinkdommen), fastslo Høyesterett i Gjensidigedommen at ”*arbeidsmiljølovens bestemmelser om aldersdiskriminering må tolkes slik at de blir forenlige med Rådskdirektivet*”. Tilsvarende prinsipp ble senere fulgt opp i Rt. 2012 s. 219 (Helikopterpilotdommen).

Saklighetskravet

Den bedriftsinterne aldersgrensen må være ”saklig begrunnet”, jf. § 15-13 a første ledd andre punktum. Bestemmelsen viser til § 13-3 andre ledd, som bruker begrepet ”saklig formål”. Direktivets artikkel 6 nr. 1 benytter passusen ”objektivt og rimelig begrundet i et legitimt formål”. Det legges til grunn at begrepene skal forstås på samme måte.

Kravet til forholdsmessighet

Den bedriftsinterne aldersgrensen må ikke være uforholdsmessig inngripende, jf. arbeidsmiljøloven § 15-13 a første ledd andre punktum. I § 13-3 andre ledd benyttes samme begrep. I direktivets artikkel 6 nr. 1 heter det ”hvis midlerne til at oppfylde det pågældende formål er hensigtsmæssige og nødvendige”. Det stilles altså et krav til proporsjonalitet, hvor midlene må stå til målet. Det må foretas en konkret vurdering, hvor også nivået på den samlede pensjonen etter EU-retten synes å spille en viktig rolle, jf. blant annet i saken *Palacios de la Villa* (C-411-05) fra EU-domstolen (avsnitt 73):

”Den pågældende foranstaltning kan desuden ikke anses for at gøre et uoverdrevent indgreb i de legitime krav, som er fremsat af arbejdstagere, der er blevet pensioneret mod deres vilje som følge af, at de har nået den fastsatte aldersgrænse, da de relevante forskrifter ikke blot

hviler på en bestemt alder, men likeledes tager hensyn til, at de pågældende i løbet af deres arbejdsliv optjener ret til en økonomisk kompensasjon i form af en pension som den, der er fastsat i den nationale ordning i hovedsagen, hvis niveau ikke kan anses for at være urimeligt.”

Tilsvarende også i sakene Rosenblatt (C-45/09) avsnitt 51 og Hörfeldt (C-141/11) avsnitt 42-44. Høyesterett legger i Gjensidigesaken også ”betydelig vekt på at aldersgrensen er kombinert med en meget god tjenstepensjon”.

I Helikopterpilotdommen, hvor aldersgrensen på 60 ikke ble godkjent, synes Høyesterett å legge vekt på noe mer (og annet) enn nivået på pensjonen, jf. premiss 70:

”Jeg nevner videre at flygerne vil få en meget god pensjon når de går av ved fylte 60 år, og at de har anledning til å ta arbeid uten at det går ut over pensjonen. Men det bør også nevnes at deltakelse i arbeidslivet – og formodentlig særlig i en stilling man har hatt i en årrekke – dekker flere behov enn selve inntekten, blant annet sosiale behov, behov for å bruke sine ferdigheter og behov for å gjøre nytte for seg.”

Hvor høy aldersgrensen er, kan også ha betydning i forholdsmessighetsvurderingen, jf. Høyesteretts uttalelse i Gjensidigedommen om at det ble lagt betydelig vekt på at ”en aldersgrense på 67 år er relativt høy i europeisk sammenheng”.

3.3.2 Tre ulovfestede vilkår

Det følger av rettspraksis at tre tilleggsvilkår må være til stede for at en bedriftsintern aldersgrense skal være gyldig. Den må være kjent blant de ansatte, være konsekvent praktisert, og de ansatte må ha en tilfredsstillende pensjonsordning (økonomisk sikkerhetsnett)

Aldersgrensen må være kjent blant de ansatte

Hvorvidt en aldersgrense kan sies å være kjent, må vurderes konkret i hver bedrift. I følge underrettspraksis synes det ikke å stilles noe krav til at hver enkelt ansatt i bedriften *rent faktisk* kjenner til aldersgrensen. Det avgjørende synes å måtte være *hvor god* informasjon som er gitt og *hvordan* den er gitt.

Aldersgrensen må være konsekvent praktisert

Vilkåret om konsekvent praktisering innebærer at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere få arbeide etter at den bedriftsinterne aldersgrensen er passert.

I Gjensidigesaken hadde 4 av 38 arbeidstakere som fylte 67 år i perioden 2006-2009 ikke fratrudd sin stilling. Dette ble av samtlige rettsinstanser ansett å oppfylle vilkåret om konsekvent praktisering.

Tilfredsstillende tjenstepensjonsordning

Det legges til grunn som en forutsetning at arbeidstakerne skal ha et økonomisk sikkerhetsnett å falle tilbake på ved avgang fra arbeidslivet. I underrettspraksis har tjenstepensjonsordningene gjennomgående blitt godkjent av retten som tilfredsstillende økonomisk kompensasjon. En nedre grense for hva som tillates av slike ordninger kan ikke utledes av rettspraksis.

3.4 Formkrav ved opphør av arbeidsforhold på grunn av alder

Arbeidsmiljølovens kapittel 15 inneholder en rekke regler om krav til fremgangsmåte ved oppsigelse fra arbeidsgivers side. Disse reglene gjelder imidlertid ikke når opphør skjer på grunn av alder. Da gjelder de særskilte reglene i § 15-13 a andre til fjerde ledd.

Etter bestemmelsen har arbeidstaker krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden. Fratreden kan tidligst kreves seks måneder etter den første dag i måneden etter at varslet er kommet frem til arbeidstaker. Før varsel gis skal arbeidsgiver så langt det er mulig innkalle arbeidstaker til en samtale, med mindre arbeidstaker selv ikke ønsker det.

Arbeidstaker som ønsker å fratre, har en tilsvarende varslingsfrist på en måned, likevel slik at kravet til skriftlighet ikke gjelder.

4 EUs rammedirektiv mot diskriminering

4.1 Nærmere om direktivet

EUs rammedirektiv mot diskriminering, rådsdirektiv 2000/78/EF, ble gjennomført i Norge med virkning fra 1. mai 2004. Direktivet ble gjennomført frivillig, det er ikke inntatt i EØS-avtalen.

Rammedirektivet inneholder et generelt forbud mot ulike former for forskjellsbehandling i arbeidslivet, herunder på grunn av alder. Formålet er å sikre lik adgang og mulighet til sysselsetting uavhengig av alder.

Forskjellsbehandling på grunn av alder er imidlertid tillatt under visse omstendigheter. Direktivet har tre unntaksbestemmelser som kan gi grunnlag for å anse forskjellsbehandling på grunn av alder rettmessig. For det første kan statene bestemme at ulik behandling som er begrunnet i genuine yrkesmessige kvalifikasjoner ikke skal anses som diskriminering, jf. artikkel 4 nr. 1. Adgangen begrenses av et proporsjonalitetskrav. Unntaksadgangen gjelder samtlige diskrimineringsgrunner og både direkte og indirekte diskriminering.

For det annet kan statene bestemme at ulik behandling på grunn av alder ikke skal anses som diskriminering hvis den er objektivt og rimelig begrunnet i et legitimt formål innenfor rammen av den nasjonale rett, jf. artikkel 6 nr. 1. Denne unntaksbestemmelsen gjelder direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder. Direktivet gir eksempler på legitime formål/rettmessig forskjellsbehandling, blant annet legitim sysselsettingspolitikk, arbeidsmarkeds- og yrkesopplæringsmessige formål. Forutsetningene er imidlertid at midlene til å nå vedkommende mål er hensiktsmessige og nødvendige. Dette proporsjonalitetskravet følger av ordlyden og er understreket av EU-domstolen i Mangolddommen (C-144/04).

For det tredje er en forskjellsbehandling ikke forbudt dersom den regelen som ligger til grunn er berettiget som objektivt nødvendig og forholdsmessig.

Endelig nevnes at direktivets anvendelsesområde er begrenset i artikkel 3 nr. 3 slik at utbetalinger fra offentlige ordninger for sosial sikring og sosial beskyttelse eller lignende ordninger faller utenfor.

I norsk rett er bestemmelsen implementert i arbeidsmiljølovens kapittel 13.

4.2 Rettspraksis om aldersgrenser fra EU-domstolen

EU-domstolen har avsagt flere dommer om aldersdiskriminering og om unntaket i direktivets artikkel 6 nr. 1. Nedenfor presenteres kort momenter fra enkelte sentrale avgjørelser.

I saken C-411/05 (Palacios de la Villa) ble en spansk tariffavtalebestemmelse om pliktmessig avgang ved fylte 65 år ansett å være i tråd med direktivet. Loven som åpnet for slik bestemmelse hadde som formål å regulere det nasjonale arbeidsmarkedet, blant

annet med henblikk på å avskaffe arbeidsledigheten. Dette ble ansett som et legitimt formål.

C-45/09 (Rosenbladt) gjaldt en tysk lovbestemmelse som tillot tariffavtale med automatisk opphør av et arbeidsforhold ved 65 år. Formålet var blant annet arbeidsdeling mellom generasjonene, noe domstolen mente prinsipielt var i tråd med direktivet.

I sak C 447/09 (Prigge) ble en avgangsalder på 60 år for helikopterpiloter fastsatt i en tariffavtale ansett i strid med direktivet. Formålet var å sikre luftfartssikkerheten. Domstolen konstaterte at en slik grense ikke var nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet. Det ble vist til at nasjonale og internasjonale bestemmelser satte aldersgrensen til 65 år.

Sak C-141/11 (Hörnfeldt) vurderte EU-domstolen den svenske 67-årsregelen, som innebærer at ansettelseskontrakten kan bringes til opphør uten oppsigelse. Formålet er blant annet å unngå ydmykende oppsigelser av arbeidstakere som følge av høy alder, og at en slik obligatorisk aldersgrense gjør det lettere for unge mennesker å komme inn på arbeidsmarkedet. Det ble ansett som et legitimt formål i tråd med direktivet.

5 Den Europeiske sosialpakten

Den europeiske sosialpakt av 18. oktober 1961 (ESP) har bestemmelser som innebærer forbud mot aldersdiskriminering i arbeidslivet, jf. sosialpaktens artikkel 1 (2) og artikkel 24. Norge ble i 2011 innklaget av Fellesforbundet for sjøfolk (FFFS) for brudd på nevnte artikler i sosialpakten. Bakgrunnen var Kystlinkdommen (Rt. 2010 s.202) hvor Høyesterett kom til at oppsigelsen av en norsk sjømann begrunnet i sjømannslovens aldersgrense på 62 år, var lovlig. Klagen ble avgjort i favør av FFFS (No. 74/2011). Begrunnelsen var at oppsigelse utelukkende begrunnet i alder er usakelig, med mindre man oppnår et lands generelle øvre aldersgrense som i Norge er 70 år. Kort tid etter klagen ble avgjort, trådte Lov om stillingsvern mv. for arbeidstakere på skip (skipsarbeidsloven) i kraft. Med denne loven er aldersgrensen for sjøfolk hevet fra 62 til 70 år.

6 Aldersgrenser i andre land

6.1 Sverige

Sverige la i 2013 fram en omfattende utredning som blant annet vurderer aldersgrenser i arbeidslivet, SOU 2013: 25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. I den svenske utredningen foreslås det å heve ulike aldersgrenser i arbeidslivet etter hvert som levealderen i befolkningen øker. Det gjelder blant annet aldersgrensen for tidligste uttak av pensjon som i Sverige i dag er 61 år, nedre aldersgrense for uttak av garantipensjon som er 65 år, og aldersgrensen i den svenske anstillningskyddslagen, som nå er 67 år.

Hovedregelen etter svensk rett er at arbeidsgiver kan ensidig beslutte at arbeidstaker skal fratrukke ved fylte 67 år. Arbeidsgiver må gi beskjed om fratrukkelsen minst én måned før. Dersom arbeidsgiver ikke gir slik beskjed, fortsetter arbeidsforholdet automatisk. Regelen står med andre ord ikke i veien for at arbeidsforholdet fortsetter etter fylte 67 år. Dersom arbeidsgiver vil bringe arbeidsforholdet til opphør *før* arbeidstaker fyller 67, har arbeidstaker fullt oppsigelsesvern. Hvis arbeidsforholdet på den annen side fortsetter *etter* fylte 67 år, og arbeidsgiver ikke benytter seg av sin ensidige mulighet til å avslutte arbeidsforholdet, får arbeidstaker "tilbake" stillingsvernet, om enn noe begrenset, jf. s. 114-115 og 315. Ordningen kritiseres fordi den i praksis medfører at arbeidsgivere avslutter arbeidsforholdet ved fylte 67 år på grunn av det "tilbakevendende" stillingsvernet.

6.2 Danmark

Inntil 2008 kunne arbeidstakere ikke pålegges å fratrukke på grunn av oppnådd alder før fylte 65 år i Danmark. Fra 1. januar 2008 ble grensen er hevet til 70 år, jf. Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Endringen ble begrunnet i ønsket om å sikre kvalifiserte lønsmottakere fortsatt adgang til arbeid også etter fylte 65 år. Bakgrunnen for forhøyelsen er at den generelle helsetilstand er bedre og at danskene lever lengre enn før. Dette har ført til et større antall kvalifiserte eldre arbeidstakere som også ønsker å fortsette

i arbeidslivet. I tillegg åpner loven for lavere avgangsalder enn 70 år i tariffavtaler, så fremst disse er objektivt og rimelig begrunnet i et legitimt formål og midlene for å oppnå dette er hensiktsmessige og nødvendige.

6.3 Finland

Finland har et generelt grunnlovsfestet forbud mot diskriminering. Etter grunnloven § 6 andre ledd, skal ingen uten akseptabel grunn (*godtagbart skäl*) forskjellsbehandles på grunn av kjønn, alder, etnisitet, språk, religion, overbevisning, meninger, helsetilstand eller funksjonshemming eller noen annen grunn knyttet til hans eller hennes person. Arbeidstakere gis dessuten beskyttelse gjennom en likebehandlingslov. Her gjelder et forbud mot diskriminering i arbeidslivet, jf. § 2, blant annet mot diskriminering på grunn av alder, jf. § 6. Videre reguleres innholdet av arbeidsavtaler i den finske arbeidsavtaleloven, hvor det slås fast at avgangsalder er 68 år, men forlengelse kan avtales, jf. kapittel 6 § 1a.

6.4 Andre land

En nylig rapport fra OECD (2013) gir en kort oversikt over endringer i regelverket for aldersgrenser i ulike land:

- USA opphevet øvre aldersgrense i 1986.
- New Zealand opphevet øvre aldersgrense mellom 1993 og 1999.
- Australia opphevet øvre aldersgrense i 2004.
- Canada opphevet øvre aldersgrense mellom 2000 og 2009.
- Storbritannia opphevet øvre aldersgrense i 2011.
- Frankrike hevet øvre aldersgrense til 70 år i 2010.

7 Departementets vurdering

7.1 Arbeidsmiljølovens 70-årsregel

Et sentralt spørsmål er om det i et moderne arbeidsliv bør være noen lovbestemt aldersgrense i arbeidsmiljøloven. Det er argumenter som kan anføres både for og imot å ha en regel som tillater at arbeidsforholdet bringes til opphør fordi arbeidstaker har nådd en bestemt alder.

På den ene siden kan det anføres at vi generelt lever lengre og dermed også bør arbeide lengre og at aldersgrensen derfor bør falle bort eller i alle fall heves. Forskere forventer at levealderen vil fortsette å øke i takt med utviklingen i helse og levestandard i Norge. Dette kan tyde på at arbeidstakere fysisk og kognitivt vil være i stand til å arbeide lenger nå enn i 1972, da lovens 70-årsgrense ble innført. Isolert sett kan dette tilsi at arbeidsmiljølovens 70-årsregel bør oppheves. Ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det derfor gode grunner til at arbeidstakere bør oppfordres til å stå i jobb lenger.

Det kan videre anføres at et bortfall eller en heving av 70-årsgrensen vil kunne være et viktig tiltak for å sikre at de som ønsker det, gis mulighet til å fortsette i arbeid. I 2012 sier drøyt 50 prosent av alle yrkesaktive at de kan tenke seg å fortsette i arbeid etter at de får rett til pensjon (Bråthen og Bakken). Andelen har vært stigende, i 2003 var det kun 35 prosent som svarte det samme. Hensynet til den enkelte arbeidstaker, tilsier at folk selv bør kunne velge å arbeide også etter fylte 70 år. Det er pekt på at det bør legges til rette for de som faktisk ønsker å arbeide etter fylte 70 år. Det vil også kunne bidra til at målene med pensjonsreformen nås og at samfunnets behov for arbeidskraft ivaretas. Det kan i denne sammenheng også nevnes at det har skjedd et skifte i samfunnsoppfatningen i spørsmålet om det i det hele tatt bør være noen øvre aldersgrense for stillingsvernet. I 1985 svarte 61 prosent ja på spørsmål om det bør være en øvre aldersgrense for hvor lenge en arbeidstaker skal ha rett til å fortsette i arbeidslivet. I 2011 var det kun 28 prosent som svarte ja på det samme (Solem 2012).

På den andre siden kan det hevdes at hovedutfordringen med å få flere til å stå lenger i arbeid ikke knytter seg til arbeidstakergruppen over 70 år. Det store frafallet av seniorer fra arbeidslivet skjer rundt 67 år eller tidligere. Av den grunn er det lite sannsynlig at en heving av 70-årsgrensen alene vil føre til at mange flere blir stående i jobb til de er over 70 år.

En heving av 70-årsregelen vil, gitt Eldres noe større sykefravær, kunne gi økte utgifter for arbeidsgiverne, og det kan kreve mer tilrettelegging av arbeidet. Dette kan føre til at arbeidsgivere blir mer restriktive med å ansette eldre arbeidstakere. En heving av 70-årsgrensen vil også kunne føre til at arbeidsgivere i større grad velger å si opp eldre arbeidstakere som er svekket av alderen før de er fylt 70 år.

At loven har en aldersgrense innebærer dessuten at arbeidsgiver har en mulighet til å avslutte et arbeidsforhold for en eldre arbeidstaker uten å måtte komme med den begrunnelse at vedkommende ikke lenger fungerer tilfredsstillende i sitt arbeid. En aldersgrense legger således til rette for en verdig avgang fra arbeidslivet.

Det er videre slik at de fleste land i Europa har valgt å beholde aldersgrenser i arbeidslivet, og en rekke land har lavere aldersgrense enn Norge. I Sverige er aldersgrensen for eksempel 67 år og i Danmark er grensen hevet fra 65 til 70 år. I Finland er den alminnelige avgangsalder 68 år.

En heving av 70-årsgrensen kan knyttes til at dagens pensjonsregler er endret og at den øvre aldersgrensen for opptjening av pensjonspoeng i folketrygden nå er 75 år. Det kan argumenteres for en heving av 70-årsgrensen vil gi bedre harmonisering i regelverket og at arbeidsmiljøloven derfor bør følge pensjonsregelverket på dette området.

Undersøkelser viser at sjansen for at en heving av aldersgrensen skal få en positiv utvikling på yrkesdeltakelsen øker, dersom det skjer i kombinasjon med andre tiltak.

Spørsmålet har vært drøftet med hovedorganisasjonene i arbeidslivet som har deltatt i en referansegruppe i tilknytning til utredningsarbeidet i departementet. Departementet viser til at de fleste av organisasjonene synes å mene at det bør være en øvre aldersgrense, men at det er delte meninger om hvor høy grensen bør være.

Samlet vurdering

Selv om det kan listes opp gode grunner både for å fjerne og å opprettholde en adgang til opphør på grunn av alder i arbeidsmiljøloven, er departementet kommet til at flest hensyn taler for å opprettholde en øvre aldersgrense i loven. Som drøftelsen over viser, kan det fremføres argumenter både for å beholde dagens 70-årsregel og for å heve den.

En løsning kan være å opprettholde dagens 70-årsregel. En annen løsning kan være å heve aldersgrensen noe. I tilfelle heving mener departementet at alderen bør heves til 72 eller 75 år.

Departementet viser til de skisserte løsninger til endringer av 70-årsregelen i kombinasjon med adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser i punkt 8.

7.2 Bedriftsinterne aldersgrenser

7.2.1 Adgang til å ha bedriftsinterne aldersgrenser

Etter departementets syn, er det behov for å vurdere om gjeldende ordning med bedriftsinterne aldersgrenser bør beholdes, endres eller fjernes helt.

Basert på dialogen med partene i arbeidslivet er det grunn til å anta at bedriftsinterne aldersgrenser er utbredt i flere bransjer. Eksemplene fra rettspraksis tyder også på at denne type avgangsalder er relativt utbredt. Det kan tenkes mange ulike årsaker til at den enkelte bedrift ønsker å ha en lavere aldersgrense enn lovens ordning. Aldersgrensen er gjerne tilknyttet en pensjonsordning, og ulike sysselsettings- og arbeidsmarkedshensyn kan tenkes å begrunne lavere aldersgrenser. Andre aldersgrenser kan ha sin begrunnelse i hensynet til helse og sikkerhet.

Det må legges til grunn at det er et behov for fleksibilitet og konkrete vurderinger av når en avgangsalder bør fastsettes i enkeltvirksomheter og bransjer. Både arbeidsgivere og arbeidstakere bør kunne forholde seg til et tidspunkt der arbeidslivet er over, såfremt ikke

begge parter ønsker at det skal fortsette. Å opprettholde en mulighet for lavere bedriftsinterne aldersgrenser skaper slik ryddighet og forutsigbarhet.

Dagens rettstilstand, med flere ulovfestede vilkår, kan på den annen side oppfattes som uoversiktlig og ufortsigbar. Det vises til at eksisterende bedriftsinterne aldersgrenser er hyppig gjenstand for rettslig prøving. Dette taler i seg selv for at dagens ordning bør endres, forenkles eller klargjøres.

Det nye pensjonssystemet legger opp til en ordning der det skal lønne seg stå lenger i arbeid. Et arbeidsrettslig regelverk som vanskeliggjør eller står i veien for den enkelte arbeidstakers adgang til å stå lenger i jobb, harmonerer dårlig med dagens pensjonssystem.

Et sentralt argument for å innskrenke adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser er at den demografiske utviklingen tilsier et samlet økt behov for arbeidskraft i årene som kommer, samt at det blir færre yngre til å ivareta stadig færre eldre. Dagens ordning medfører i praksis at en rekke bedrifter praktiserer en 67 års aldersgrense, og at mange arbeidstakere derfor ikke kan arbeide lenger enn til de er 67 år i vedkommende bedrift. Dette er uheldig både ut fra et samfunns- og individperspektiv. Departementet mener at dette undergraver målsettingen om at flere eldre skal kunne stå lenger i arbeidslivet.

En løsning kan være å forby bedriftsinterne aldersgrenser som ikke er begrunnet i helse- eller sikkerhetsmessige forhold. En lavere avgangsalder, hvor helse og sikkerhet er gitt som begrunnelse, vil i utgangspunktet utgjøre et saklig formål. Selv om individuelle variasjoner ved en gitt alder er til stede, også der de er satt av hensyn til helse og sikkerhet, anser departementet det som hensiktsmessig å videreføre adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser (avgangsalder) der de har sin begrunnelse i slike hensyn.

Det er på den annen side ikke gitt at en opphevelse av muligheten til å ha lavere bedriftsinterne aldersgrenser ville føre til økt sysselsetting blant eldre arbeidstakere i særlig stor grad. Ved å fjerne den rettslige adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser vil lovgivningen miste noe av sin fleksibilitet, både ved at den stanser nye ordninger av denne type, men også at det vil ramme eksisterende ordninger og kan lage problemer for de arbeidsgivere og arbeidstakere som allerede er omfattet av disse.

Samlet vurdering

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på alternative forslag til reguleringer av adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser.

En løsning er at adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser (som ikke har sin bakgrunn i hensynet til helse- eller sikkerhetsrisiko) fjernes.

En annen løsning er at adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser (som ikke har sin bakgrunn i hensynet til helse- eller sikkerhetsrisiko) opprettholdes, men at det innføres begrensninger i form av krav om tariffavtale og/eller en nedre grense.

Det endelige forslag avhenger etter departementets syn av hva som gjøres med 70-årsgrensen. Departementet har foreslått enkelte skisser til løsninger i punkt 8 som tar hensyn til innbyrdes sammenhenger mellom de to regelsettene. Det bes om høringsinstansenes synspunkter på disse.

For det tilfellet at det fortsatt skal tillates lavere bedriftsinterne aldersgrenser enn lovens hovedregel, bør det samtidig vurderes å begrense og/eller klargjøre adgangen i lovteksten. Hvilke endringer dette kan være vurderes i punkt 7.2.2.

7.2.2 Mulige endringer i regulering av bedriftsinterne aldersgrenser

Loven åpner i dag for at lavere aldersgrenser kan følge av ”annet grunnlag”, som kan være enten lov, arbeidsavtale, tariffavtale, arbeidsreglement eller bedriftspensjonsordning. Dersom aldersgrenser som fraviker loven hovedregel fortsatt skal være tillatt, kan det være grunn til å begrense hvilke hjemmelsgrunnlag slike ordninger kan ha.

En mulig løsning er å stille krav om at aldersgrensen skal være fastsatt i tariffavtale. Dette vil kunne fjerne mye av dagens usikkerhet. Målet må blant annet være at det skal bli enklere å fastslå om det foreligger en gyldig bedriftsintern aldersgrense eller ikke, uten å måtte bringe saken inn for retten.

En annen mulig begrensning i adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser er å innføre en nedre grense for hvor lav en slik aldersgrense kan være, for eksempel 70 år. Se nærmere punkt 7.2.2.2.

I dag stiller ikke arbeidsmiljøloven formkrav til bedriftsinterne aldersgrenser. Det kan derfor være grunn til å vurdere å lovfeste formkrav dersom ikke det ikke vil følge av det hjemmelsgrunnlaget som velges.

For å oppnå mer tilgjengelighet, forutsigbarhet og en mer oversiktelig rettsstilstand, mener departementet at eventuelle krav til tariffavtale som hjemmelsgrunnlag, formkrav og nedre aldersbegrensning bør fremgå av samme bestemmelse.

7.2.2.1 Krav om tariffavtale

For å begrense adgangen til bedriftsinterne ordninger til tilfeller hvor det er enighet mellom partene i bedriften, og for å sikre legitimitet for den enkelte ordning, kan adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser knyttes til inngått tariffavtale. På denne måten er man sikret at arbeidstakersiden har deltatt i vurderingen av om en bedriftsintern ordning skal etableres, samt hvilke nærmere vilkår ordningen skal inneholde.

Tvungen avgangsalder er av stor betydning for arbeidstakerne, og det er derfor ikke urimelig at arbeidstakersiden både deltar i drøftingene rundt innføring av en slik ordning, og har innflytelse som avtalepart.

Tariffavtaler blir fremforhandlet mellom arbeidsgiver eller arbeidsgiverorganisasjon på den ene siden, og fagforening på ulike nivåer på den andre. Lønns- og arbeidsvilkår som blir fastsatt i tariffavtale vil i hovedsak være et resultat av forhandlinger hvor partene kommer frem til en felles akseptabel løsning. Ofte vil de enkelte elementene være et resultat av en større avveining, og utgjøre en del av en balanse i avtalen. En aldersgrense kan dermed bli vurdert i sammenheng med andre lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i virksomheten.

Et krav om tariffavtale vil kunne forebygge senere konflikter, samt sikre at ordningene blir gjenstand for jevnlig revurderinger gjennom tarifforhandlingene.

Et ytterligere argument for å innføre krav om tariffavtale er at obligatorisk tjenestepensjon nå er et lovkrav og dermed mer utbredt enn tidligere. Det er derfor grunn til å anta at også pensjonsvedtekter med obligatorisk avgangsalder i tilknytning til pensjonsordning har fått større utbredelse. Tariffavtaler defineres i arbeidstvistloven § 1 nr. 8 som ”en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver- eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold.” En fagforening defineres i samme bestemmelse som ”enhver sammenslutning av arbeidstakere eller av arbeidernes foreninger, når sammenslåingen har det formål å vareta arbeidernes interesser overfor deres arbeidsgivere.”

I de fleste tilfeller inngås en tariffavtale mellom en arbeidsgiver eventuelt en arbeidsgiverforening på den ene siden, og en eller flere fagforeninger på den andre siden. Men en tariffavtale kan i følge lovens definisjon også være en avtale som er inngått mellom arbeidsgiveren og ”en sammenslutning av arbeidstakere” på bedriftsnivå. Tariffavtaler er således ikke avhengig av at arbeidstakerne eller arbeidsgiver tilhører en organisasjon. Tariffavtalen sikrer arbeidstakerne innflytelse på lønns- og arbeidsvilkår, og skiller seg fra den individuelle arbeidsavtalen ved at den er inngått av en ”sammenslutning av arbeidstakere”. Dette sikrer et mer jevnbyrdig forhold mellom avtalepartene. Samtidig vil en løsning som stiller krav om at bedriftsinterne aldersgrenser må være nedfelt i tariffavtale frata arbeidsgiveren styring og kontroll over et viktig element i arbeidsvilkårene i virksomheten. Krav til tariffavtale vil dessuten gjøre ordningene vanskeligere å endre på og tilpasse ensidig.

Ettersom gjeldende rett åpner for bedriftsintern avgangsalder på annet grunnlag enn tariffavtale, vil det være behov for en overgangsordning, slik at eksisterende praksis som har annet grunnlag enten kan fastsettes i tariffavtale, eller sies opp/opphøre og erstattes av tariffavtale.

7.2.2.2 Nedre aldersgrense

En annen mulig begrensning i adgangen til bedriftsintern avgangsalder er å fastsette en nedre grense for hvor lav aldersgrensen kan være. I yrker hvor lavere aldersgrenser er nødvendig for utøvelse av et spesifikt yrke eller av helse- og sikkerhetsmessige grunner, vil en lavere aldersgrense i utgangspunktet anses som saklig begrunnet.

I andre tilfeller enn hvor avgangsalder er begrunnet i helse eller sikkerhet, kan det være grunn til å oppstille en generell begrensning i hvor lav en aldersgrense kan settes. Som nevnt over synes den største utfordringen å være å få folk til å stå frem til fylte 70 år. I kombinasjon med en heving av lovens 70-årsgrense (til 72 eller 75 år), mener departementet at det kan være hensiktsmessig at loven setter en nedre grense for ensidig fastsatte bedriftsinterne aldersgrenser til for eksempel 70 år.

En nedre grense på 70 år vil innebære at ingen bedrifter kan fastsette lavere bedriftsinterne aldersgrenser enn 70 år. Dette vil på den ene siden sannsynligvis bidra til at flere faktisk står i jobb frem til fylte 70, samtidig som arbeidsgiverne vil ha mulighet til å kunne praktisere en lavere grense enn lovens hovedordning dersom dette anses hensiktsmessig.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om det bør innføres/lovfestes en nedre grense for bedriftsinterne aldersgrenser, og eventuelt hvorvidt denne grensen bør settes til 70 år.

7.2.2.3 Formkrav

For det tilfelle at det fortsatt skal være adgang til å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser på *andre grunnlag* enn tariffavtale, kan det være aktuelt å vurdere om det bør innføres formkrav. Hovedbegrunnelsen for å stille formkrav vil være å sikre at den enkelte ansatte skal være kjent med de forhold som angår ansettelsesforholdet. Dette sikrer forutsigbarhet.

Det kan stilles krav om at det skal være tatt inn en henvisning til aldersgrensen i den *individuelle arbeidsavtalen*. Arbeidsmiljøloven inneholder allerede i dag regler om at den skriftlige arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet jf. § 14-6 første ledd. Videre fremgår det av samme bestemmelse bokstav m) at eventuelle tariffavtaler som regulerer arbeidsforholdet skal omtales i den individuelle arbeidsavtalen. Et formkrav kan eventuelt suppleres med krav til informasjon om den fastsatte aldersgrense. Det vil i så fall ikke være nok å opplyse om at virksomheten har en intern aldersgrense.

En annen løsning er at det i loven stilles krav om at arbeidsgiver skal informere arbeidstakerne skriftlig om en eventuell aldersgrense, uten å stille detaljerte krav til hvordan dette skal skje. Brev eller e-post stilet til den enkelte arbeidstaker kan være aktuelt.

7.2.2.4 Krav til kunnskap

Det er et spørsmål om de ansattes krav til kjennskap til aldersgrensen skal lovfestes. Dette tilsvarer dagens ulovfestede krav, der det må gjøres en konkret vurdering av om den form arbeidsgiver har valgt er tilstrekkelig til å oppfylle kravet. Dersom det innføres krav om at aldersgrensen skal være fastsatt i *tariffavtale*, vil det etter departementets syn være unødvendig med et ytterligere vilkår om kunnskap. Det samme gjelder dersom det er formkrav til aldersgrensen som sørger for at de ansatte blir kjent med grensen.

I andre tilfeller, der aldersgrensen for eksempel er *ensidig besluttet av arbeidsgiver*, anser departementet at det er hensiktsmessig å foreslå at kravet til kjennskap videreføres og nedfelles i loven.

7.2.2.5 Krav til pensjonsordning

Det stilles i dag krav om at den bedriftsinterne aldersgrensen er kombinert med en tilfredsstillende tjenstepensjonsordning. Kravet følger av de ulovfestede vilkår som er utviklet gjennom norsk rettspraksis, jf. punkt 3.3.2. Samtidig medfører forholdsmessighetskravet, jf. arbeidsmiljøloven § 13-3 andre ledd, som gjennomfører EU-direktivet artikkel 6, et krav til et visst økonomisk utkomme. Som nevnt kan det spørres om disse to vilkårene er sammenfallende, og om nivået på pensjonen som kreves etter disse to vilkårene er like høyt. Dersom dette er tilfellet vil det ikke være behov for et eget vilkår om nivået på pensjonen utover det som allerede i dag følger av kapittel 13 og EU-retten.

Generelt mener departementet uansett at det av informasjonshensyn er fornuftig at vilkåret om en viss kompensasjon fremkommer, også ved en eventuell videreføring av muligheten for bedriftsinterne lavere grenser. Vi imøteser høringsinstansenes syn på dette.

7.2.2.6 Krav til konsekvent praktisering

Det kan spørres om dagens krav til konsekvent praktisering bør videreføres. I dag innebærer vilkåret at arbeidsgiver kun helt unntaksvis kan la enkelte arbeidstakere fortsette å arbeide etter at den bedriftsinterne aldersgrensen er passert. Fordelen med et slikt vilkår er i første rekke at man unngår forskjellsbehandling. Ulempen med et slikt vilkår ligger i at arbeidsgiver ikke kan la enkelte ansatte få fortsette selv om dette er ønskelig fra begges side. Til sammenligning har ikke dagens lovbestemte 70-årsgrense et slikt vilkår om konsekvent praktisering. Departementet er i tvil om hvorvidt det er et reelt behov for at vilkåret om konsekvent praktisering ved bedriftsinterne aldersgrenser videreføres, og ber om høringsinstansenes syn på dette.

7.3 Andre behov for tilpasninger og endringer

Arbeidsgiversiden har anført at dersom aldersgrensene økes, så bør det skje tilpasninger i regelverket for øvrig slik at samlede kostnader/ulempen for arbeidsgiver ikke økes. Dette kan blant annet være tale om seniorers rett til ekstra ferieuke, seniorers rett til å jobbe deltid og seniorers krav på tilrettelegging.

Departementet mener at man bør være forsiktig med å endre på ordninger som gir arbeidstakere insitament til å stå lengre i jobb, da det å få flere til å stå lengre i arbeid nettopp vil være et av hovedformålene med å heve aldersgrensene. Departementet vil derfor ikke foreslå denne type endringer. Departementet vil imidlertid minne om de muligheter som arbeidsgivere innenfor styringsrettens grenser har til å endre på arbeidsoppgaver mv. for sine arbeidstakere, og den fordel arbeidsgivere kan dra av denne.

Det kan stilles spørsmål om styringsrettens grenser burde utvides noe for arbeidstakere som har fylt 70, slik at arbeidsgivere kan få et noe større handlingsrom for å omplassere/endre på arbeidsoppgaver til seniorer enn for yngre arbeidstakere. På den måten vil arbeidsgivere stå noe friere til å disponere sine ressurser effektivt, samtidig som arbeidstakeren fortsatt har en jobb å gå til. Ett eksempel kan være at arbeidsgivere stilles friere til for eksempel å omfordele lederoppgaver etter at arbeidstaker har fylt 70 år. Departementet ber i første omgang om høringsinstansenes syn på en eventuell slik ordning.

8 Departementets forslag

Departementet skisserer i det følgende flere alternative forslag til endringer i aldersgrensen i arbeidsmiljøloven og adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser. I alle alternativer er unntatt lavere aldersgrense som er begrunnet i helse- og sikkerhetsmessige forhold. Det bes om høringsinstansenes synspunkter på de alternative forslagene.

Det vil være behov for overgangsordninger i tilknytning til flere av forslagene. Siden gjeldende rett åpner for lavere bedriftsinterne aldersgrenser på flere grunnlag, er det særlig behov for overgangsordninger i tilknytning til forslag om å oppheve eller begrense adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser. Det bes og om høringsinstansenes syn på dette.

***Alternativ 1:** Arbeidsmiljølovens aldersgrense økes til 72 år og adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser oppheves*

En mulig løsning er å heve 70-årsgrensen til 72 år samtidig med at adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser som ikke er begrunnet i helse- og sikkerhetsrisiko tas bort. Det innebærer at stillingsvernet oppheves ved fylte 72 år for alle. Det gir et enkelt håndterlig og forutsigbart regelverk. En heving av hovedregelen fra 70 til 72 år, vil imøtese behovet for levealdersjustering og samtidig ha en signaleffekt om at det er ønskelig at eldre står i arbeid lengre. Å fjerne adgangen til å ha lavere bedriftsinterne aldersgrenser (i praksis oftest 67 år) vil ha stor faktisk effekt, ettersom den største utfordringen ligger i at folk slutter lenge før 70 år. Samtidig representerer et forslag om å kun tillate bedriftsinterne aldersgrenser dersom de er begrunnet i helse og sikkerhet som et forholdsvis stort inngrep i gjeldende rettstilstand og praksis.

***Alternativ 2:** Arbeidsmiljølovens aldersgrense heves til 72 år og en begrenset adgang til bedriftsinterne aldersgrenser opprettholdes, og*

***Alternativ 3:** Arbeidsmiljølovens aldersgrenser heves til 75 år og en begrenset adgang til bedriftsinterne aldersgrener opprettholdes.*

En annen mulig løsning er å videreføre en begrenset adgang til bedriftsinterne aldersgrenser, samtidig som 70-årsgrensen øker til henholdsvis 72 eller 75 år

En økning fra 70 til 75 år (*Alternativ 3*) er et stort sprang, men forskerne forventer at levealderen vil fortsette å øke i årene framover. Dersom man hever grensen med fem år vil det skape et mer framtidsrettet regelverk som harmoniserer bedre med pensjonslovgivningen, jf. at den nye pensjonsordningen fastsetter at 75 år er grensen for adgang til opptjening av pensjonspoeng etter folketrygdloven. En økning til 72 år (*Alternativ 2*) vil innebære en mindre ”sprang” opp, men gir samtidig et viktig signal om at det er ønskelig at arbeidstakere skal stå lenger i arbeidslivet.

Det at 70-årsgrensen heves kan tale for å opprettholde en adgang til noe lavere bedriftsfastsatte aldersgrenser, men på strengere vilkår/betingelser enn i dag. I tilknytning til løsningsforslagene (*Alternativ 2* og *Alternativ 3*) foreslås som en mulig begrensning at retten til å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser kun kan fastsettes ved tariffavtale. Alternativt foreslås at loven setter en nedre grense for retten til å fastsette bedriftsinterne aldersgrenser, for eksempel på 70 år.

Den demografiske utviklingen tilsier at flere i framtiden må stå lenger i arbeid, og en nedre grense på 70 år vil hindre at arbeidsgivere og arbeidstakere kan avtale seg fram til ordninger som innebærer obligatorisk avgang fra arbeidslivet på et tidligere tidspunkt enn 70 år. Som nevnt over synes den største utfordringen å være å få folk til å stå frem til fylte 70 år. Hvorvidt denne grensen bør settes til 70 år ønskes det innspill på i høringen.

Departementet ber høringsinstansene uttale seg om det bør innføres begrensninger i form av en nedre grense på 70 år og/eller krav om tariffavtale.

Alternativ 4: Opprettholde dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven

En løsning kan og være å opprettholde dagens regler om aldersgrenser i arbeidsmiljøloven. Dagens hovedregel om 70-årsgrensen er godt innarbeidet i arbeidslivet og folks bevissthet. Det er videre slik at de fleste land i Europa har valgt å beholde en aldersgrense i arbeidslivet, og en rekke land inkludert de øvrige nordiske har en lavere aldersgrense enn vår. En utvidelse av 70-årsgrensen vil gi en viktig signaleffekt mht ønsket om at arbeidstakerne skal jobbe lengre, men det er på samme tid ikke gitt at verken en heving av 70-årsgrensen eller en opphevelse av adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser vil føre til økt sysselsetting av eldre arbeidstakere i særlig grad.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

En heving av aldersgrensen fra 70 år til 72/75 år, samt opphevelse/innstramming i adgangen til å ha bedriftsinterne aldersgrenser, vil føre til at flere gis mulighet til å stå lengre i arbeid. I forhold til pensjonsinnbetalinger til private pensjonsordninger vil dette kunne få visse pensjonstekniske konsekvenser, men det antas imidlertid at de økonomiske konsekvensene for arbeidsgiverne ikke vil bli vesentlige. En heving av 70-årsgrensen vil kunne påføre arbeidsgiverne økte utgifter på bakgrunn av et generelt høyere sykefravær hos eldre arbeidstakere, men det er noe usikkert ettersom Eldres helse stadig blir bedre og sykefraværet for denne gruppen er synkende. Når det gjelder adgangen til lavere bedriftsinterne aldersgrenser vil en eventuell lovendring kunne bidra til presisering og klargjøring, og det er grunn til å anta at den vil virke prosessdempende.

10 Forslag til lovtekst

I lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven) § 15-13 a gjøres følgende endringer:

70års regelen

Første ledd første punktum:

Alternativ 1, 2 og 3

”Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller 70 /72 /75 år.”

Adgangen til bedriftsinterne aldersgrenser

Første ledd andre punktum:

Alternativ 1 ”~~Lavere aldersgrense kan følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 13-3 andre ledd.~~”(oppheve andre punktum)

Alternativ 2a /alternativ 3a: ”Lavere aldersgrense kan følge av annet grunnlag ~~når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 13-3 andre ledd.~~, men kan ikke være lavere enn 70 år. Slik aldersgrense må være skriftlig formidlet til arbeidstaker.”

Alternativ 2b /alternativ 3b: ”Lavere aldersgrense kan ~~følge av annet grunnlag når grensen er saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig inngripende, jf. § 13-3 andre ledd.~~ fremgå av tariffavtale. Det kan ikke avtales lavere aldersgrense enn 70 år.”

11 Kilder

Brunborg, H. (2012): Increasing life expectancy and the growing elderly population. Norsk Epidemiologi Vol.22, No 2. 2012

Bråthen, M. og F. Bakken (2012): Seniorer i arbeidslivet – hva påvirker beslutningen om å fortsette i jobb? NAV Arbeid og Velferd /3/2012

Claus, G., P. Nordby og H. Næsheim (2014): Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen. SSB-rapport 2014/19

Haga, O. (2014): Forventet pensjoneringsalder og yrkesaktivitet. NAV Arbeid og Velferd /2/2014

Halvorsen, B. og J. Tegtstrøm (2013): Det dreier seg om helse og arbeidsglede. Om seniorer, arbeid og pensjonering i Norden. TemaNord 2013: 519

Lindquist, G. Sjögren (2013): Om effekter på arbeidsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern, – en forskningsöversikt. Pensionsålderutredningen (S 2011:5)

Rege, M., K. Telle og M. Votruba (2009): The effect of plant downsizing on disability pension utilization. Journal of the European Economic Association Vol 7 (4).

Solem, P. E. (2012): Ny kunnskap om aldring og helse. NOVA Rapport 6/12

Wood, A., M. Robertson, D. Wintersgill og G. Britain (2010): A Comparative Review of International Approaches to Mandatory Retirement. Department for Work and Pensions Research Report No 674, United Kingdom.