

Sammanfattning

Uppdraget och dess bakgrund

I svensk lagstiftning finns i dag inget heltäckande förbud mot diskriminering på grund av ålder. Diskrimineringslagen (2008:567), som trädde i kraft den 1 januari 2009, innebär att ett mer långtgående skydd mot diskriminering gäller för kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning än för ålder. Vid lagens tillkomst avstod regeringen från att föreslå ett förbud avseende diskrimineringsgrunden ålder på de samhällsområden som inte omfattades av arbetslivsdirektivet. Detta motiverades med att Diskrimineringskommitténs överväganden inte gav ett tillräckligt underlag för att gå vidare med frågan om ett åldersdiskrimineringsförbud på dessa områden och att EU-rätten inte heller krävde ett sådant förbud. Regeringen framhöll dock i det sammanhanget att man avsåg att återkomma till frågan.

Det är mot den bakgrunden som vi har haft i uppdrag att föreslå ett stärkt skydd mot åldersdiskriminering. Vår uppgift har varit att föreslå hur ett skydd mot åldersdiskriminering ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd. Dessa områden är varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning. Syftet har varit att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. I uppdraget har ingått att kartlägga vilka åldersgränser som tillämpas inom de olika samhällsområdena. Vi har också haft i uppdrag att analysera om och i vilka avseenden som undantag från ett förbud behövs.

Överväganden och förslag

Utgångspunkter

En utgångspunkt för de förslag som vi lämnar i detta betänkande har varit att de ska vara förenliga med det förslag till rådets direktiv som Europeiska kommissionen i juli 2008 lämnade om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM (2008) 426 slutlig).

En annan utgångspunkt har varit att göra en så noggrann kartläggning som möjligt av befintliga åldersgränser såväl i författningar som i praktiken. Eftersom åldersgränser förekommer i vitt skilda sammanhang och i mycket stor utsträckning har det emellertid inte varit möjligt att göra en heltäckande kartläggning. Ambitionen med kartläggningen har i stället varit att få ett så gott underlag som möjligt för att kunna analysera om och i vilka avseenden som undantag från ett åldersdiskrimineringsförbud behövs.

En tredje utgångspunkt har varit att det inte ligger inom ramen för vårt arbete att föreslå ändringar i författningar som innehåller åldersgränser. I den mån vi har ansett att sådana åldersgränser kan ifrågasättas ur ett diskrimineringsperspektiv har vi redovisat detta och beaktat det vid våra överväganden om behov av undantag.

Slutligen har ytterligare en utgångspunkt varit att undantag från förbudet mot åldersdiskriminering, om möjligt, bör vara utformade på ett enhetligt sätt och ha en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden i alltför stor utsträckning. I dag finns i diskrimineringslagen sådana generella undantagsbestämmelser för ålder.

Varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning

Gällande diskrimineringsförbud tar på dessa samhällsområden sikte på den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster och bostäder till allmänheten samt den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Vår kartläggning har visat att det på dessa samhällsområden förekommer ett mycket stort antal åldersgränser. I vissa fall har de sin grund i författningar, i en del fall bygger de på regler, riktlinjer eller rekommendationer av branschorganisationer och i andra fall är det

den som tillhandahåller en vara, tjänst eller bostad eller anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som själv beslutat om gränserna.

För att stärka skyddet mot åldersdiskriminering på aktuella samhällsområden föreslår vi att ålder får samma grundskydd som övriga diskrimineringsgrunder. Vi föreslår således att gällande diskrimineringsförbud kompletteras så att det även innefattar diskriminering som har samband med ålder.

Många av de åldersgränser som förekommer är emellertid i hög grad berättigade. Det gäller t.ex. förbudet för ungdomar under 18 respektive 20 år att inhandla tobak och alkohol. För att inte sådant berättigat hänsynstagande till ålder ska träffas av det förbud som vi föreslår måste förbudet förses med undantag. Vi anser att undantaget bör utformas på samma sätt som de nu generella undantagen för ålder i diskrimineringslagen, det vill säga att förbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Utgångspunkten vid tillämpningen bör vara att de syften som identifieras ska vara värda att skydda i sig och vara tillräckligt viktiga för att motivera att de ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Därutöver måste åtgärden vara både lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträfvade syftet. Om det finns andra, mindre ingripande, handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, eller om särbehandlingen på grund av ålder till och med skulle kunna undvikas, utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen.

Av de åldersgränser som är författningsreglerade har vi inte funnit några som vi bedömer inte ryms inom det föreslagna undantaget. Av övriga åldersgränser anser vi många vara berättigade och omfattas av det generella undantaget medan vi funnit skäl att ifrågasätta några ur ett diskrimineringsperspektiv.

Rabatter för unga och äldre personer avseende varor och tjänster anser vi normalt omfattas av det generella undantaget. Sådana rabatter strider således inte, enligt vår bedömning, mot det föreslagna åldersdiskrimineringsförbudet.

Åldersgränser som har betydelse för att få tillgång till viss vara eller tjänst har i många fall ett berättigat syfte och får anses omfattas av det föreslagna undantaget. När det gäller åldersgränser för tillträde till restauranger, andra nöjeslokaler, campingplatser m.m. som utestänger vissa åldersgrupper över 18 år oavsett den enskildes mognadsgrad eller uppträdande kan dessa generellt ifrågasättas. Det går dock

inte att utesluta att det i enskilda fall kan finnas berättigade skäl för en sådan gräns. En högre åldersgräns som motiveras enbart av kommersiella skäl anser vi vara tveksam. Eventuell profilering av verksamheten mot vissa kundgrupper bör kunna ske på annat sätt än genom tillämpning av åldersgränser, t.ex. genom krav på viss klädsel, val av musik och miljö.

När det gäller *bostäder* anser vi att tillhandahållandet av särskilda bostäder för unga och äldre personer, t.ex. seniorboende och ungdomslägenheter, bör omfattas av det generella undantag som vi föreslår. Både unga och äldre har svårigheter på bostadsmarknaden och olika insatser görs för att förbättra deras bostadssituation, vilket måste anses lovvärt och tillämpandet av åldersgränser i detta syfte både lämpligt och nödvändigt.

Ett exempel på åldersgränser som vi funnit skäl att ifrågasätta är sådana som förbjuder äldre som uppnått en viss ålder, t.ex. 72 eller 75 år, att flytta in i *seniorboenden*. Att en person enbart av det skälet att han eller hon har uppnått en viss levnadsålder inte längre skulle ha rätt att flytta till en bostad avsedd för äldre personer anser vi inte vara förenligt med antidiskrimineringsprincipen.

Vad gäller *försäkringstjänster* anser vi att särbehandling på grund av ålder som bygger på korrekta och relevanta försäkringstekniska och statistiska uppgifter vid beräkning av till exempel premier och utbetalningar bör vara tillåten. Förutsättningarna för en sådan befogad särbehandling bör i framtiden regleras i en särskild undantagsbestämmelse. Utgången av det arbete som pågår på Europainivå liksom beredningen i Regeringskansliet av frågan om motsvarande undantag avseende kön bör dock avvaktas innan en sådan undantagsbestämmelse införs i diskrimineringslagen. Vi föreslår därför nu att tillhandahållande av försäkringstjänster tills vidare ska undantas från förbudet mot åldersdiskriminering i fråga om varor, tjänster och bostäder.

Hälso- och sjukvården

Samhällsområdet hälso- och sjukvården omfattar, förutom hälso- och sjukvård, annan medicinsk verksamhet. Med annan medicinsk verksamhet avses till exempel åtgärder med anledning av abortlagen, lagen om genetisk integritet m.m. och lagen om omskärelse av pojkar i vissa fall.

Regleringen i hälso- och sjukvårdslagen innebär att hälso- och sjukvården ska vara behovsstyrd. Det är inte tillåtet att låta behovet av vård stå tillbaka bara på grund av ålder. Detta hindrar emellertid inte att det kan förekomma att ålder i vissa fall tillmäts betydelse inom hälso- och sjukvårdsverksamhet.

För att stärka skyddet mot åldersdiskriminering anser vi att diskrimineringsförbudet i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet bör kompletteras så att det också innefattar ett förbud mot åldersdiskriminering.

Vid vår kartläggning har vi funnit att det förekommer ett antal åldersgränser i verksamheter som ingår i det aktuella samhällsområdet. Detta gäller både sådana som anges i författningar och sådana som utan att vara författningsreglerade tillämpas i praktiken. Många åldersgränser används för syften som är legitima och skyddsvärda. Ett exempel är åldersgränser som innebär att man måste ha uppnått en viss ålder för att få fatta beslut av särskilt betydande karaktär. Ett annat exempel är åldersgränser som är satta för att undvika skador eller för att uppmuntra ett visst beteende som anses viktigt.

Eftersom ett förbud mot åldersdiskriminering skulle träffa även sådant hänsynstagande till ålder som måste anses berättigat bör det förbud vi föreslår förenas med ett undantag. Detta bör utformas på samma sätt som de nu generella undantagen för ålder i diskrimineringslagen, det vill säga att förbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Utgångspunkten vid tillämpningen bör även på detta samhällsområde vara att de syften som identifieras ska vara värda att skydda i sig och vara tillräckligt viktiga för att motivera att de ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Därutöver måste åtgärden vara både lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträvade syftet. Om det finns andra, mindre ingripande, handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, eller om särbehandlingen på grund av ålder till och med skulle kunna undvikas, utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen.

Socialtjänsten

Samhällsområdet socialtjänsten omfattar förutom verksamhet inom socialtjänsten stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag. Med verksamhet inom socialtjänsten avses för

det första verksamhet enligt socialtjänstlagen, lagen om vård av missbrukare i vissa fall och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Därutöver avses viss annan verksamhet såsom till exempel verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Av vår kartläggning framgår att ålder kan ha betydelse vid verksamhet på socialtjänstens område. I vissa fall följer direkt av författning att ålder ska beaktas. I andra fall kan åldersrelaterade hänsyn ha sin grund i kommunala riktlinjer för fullgörandet av kommunens skyldigheter. Vi föreslår att diskrimineringsförbudet på detta område kompletteras så att det även omfattar ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

På socialtjänstområdet är det – liksom på hälso- och sjukvårdens område – behovet som ska styra. Hänsynstagandet till ålder måste emellertid många gånger anses befogat bland annat mot bakgrund av att behovet av skydd, stöd och omsorg i regel skiljer sig åt beroende på vilken ålder man befinner sig i. För att berättigad särbehandling på grund av ålder inte ska komma i konflikt med det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår måste förbudet fördes med ett undantag. Undantaget bör få samma generella avfattning som vi föreslagit tidigare, det vill säga förbudet hindrar inte särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Att närmare definiera de syften som kan anses berättigade anser vi inte vara lämpligt. Utgångspunkten bör dock vara att syftet ska vara skyddsvärt i sig och tillräckligt viktigt för att motivera avsteg från principen om likabehandling. Dessutom måste åtgärden, till exempel användandet av ålderskriterier, vara lämplig och nödvändig för att uppnå syftet.

Vid vår genomgång av åldersgränser på detta samhällsområde har vi inte funnit någon som vi bedömer inte ryms inom det generella undantag som vi föreslår.

Socialförsäkringen

Samhällsområdet socialförsäkringen omfattar framför allt de förmåner som anges i socialförsäkringslagen. Exempel på sådana förmåner är föräldrapenning, sjuk- och aktivitetsersättning, barnbidrag, bostadsbidrag, assistansersättning och bilstöd till personer med funktionshinder.

Vi föreslår att diskrimineringsförbudet i fråga om socialförsäkringen kompletteras så att det innefattar ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Vår kartläggning visar att samhällsområdet i hög grad är författningsstyrt och att det innehåller ett stort antal åldersrelaterade bestämmelser. Många av åldersgränserna har till syfte att avgränsa olika förmåner inom socialförsäkringssystemet dels från varandra, dels från andra system, t.ex. studiestödet. Åldersgränser av detta slag kan normalt inte anses vara diskriminerande.

För att inte också befogat hänsynstagande till ålder ska träffas av det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår måste förbudet föras med ett undantag. Undantaget bör få samma generella avfattning som redan finns i diskrimineringslagen och som vi föreslagit tidigare, det vill säga förbudet hindrar inte särbehandling på grund av ålder om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Ett par åldersrelaterade bestämmelser som vi funnit skäl att ifrågasätta ur ett diskrimineringsperspektiv är de åldersgränser som ställts upp för att funktionshindrade ska kunna erhålla *bilstöd*. Den ena slår fast att personer utan anknytning till arbetsmarknaden har rätt till sådant stöd upp till 50 års ålder. Den andra gäller personer som behöver bil för att förvärvsarbeta. Här finns en övre åldersgräns på 65 år trots att rätten att kvarstå i anställning gäller till 67 år. Flera utredningar har påtalat problemet men också konstaterat att ekonomiska förutsättningar att ändra reglerna saknas. Vi är tveksamma till om de nu aktuella åldersgränserna ryms inom det generella undantag som vi föreslår. För att undanröja osäkerhet om huruvida det är möjligt att efter införandet av ett åldersdiskrimineringsförbud tillämpa nuvarande åldersgränser för bilstödet anser vi att det behövs ett uttryckligt undantag som alltså inte bygger på en avvägning. Vi föreslår därför ett undantag som uttryckligen klargör att ett åldersdiskrimineringsförbud inte hindrar tillämpning av bestämmelser om bilstöd.

Arbetslöshetsförsäkringen

Samhällsområdet arbetslöshetsförsäkringen är i hög grad författningsstyrt. Det omfattar förutom bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringen också arbetslöshetskassornas hantering av frågor som rör försäkringen.

Vi föreslår att diskrimineringsförbudet i fråga om arbetslöshetsförsäkringen kompletteras så att det även omfattar ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder. För att inte sådant hänsynstagande till ålder som kan anses vara berättigat ska träffas av det förbud vi föreslår måste detta förenas med ett undantag. Vår kartläggning på området har visat att de åldersgränser som förekommer – till exempel när det gäller rätt till ersättning från försäkringen eller medlemskap i en arbetslöshetskassa – måste anses vara befogade då de har ett berättigat syfte och både är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Vi anser således att undantaget i denna del bör ha samma generella avfattning som de redan nu gällande undantagen i diskrimineringslagen och som vi tidigare föreslagit på övriga områden.

Studiestöd

Samhällsområdet studiestöd är även det i hög grad författningsreglerat och det omfattar framför allt regler om studiehjälp och studiemedel.

Vi föreslår att diskrimineringsförbudet på studiestödsområdet utvidgas så att det även omfattar diskrimineringsgrunden ålder. Vår kartläggning har visat att det på området förekommer ett antal åldersrelaterade bestämmelser som har betydelse för bland annat möjligheten att erhålla olika former av ekonomiskt stöd vid studier, hur återbetalning av studielån ska ske m.m. För att inte sådant hänsynstagande till ålder som kan anses vara berättigat ska träffas av det förbud vi föreslår måste detta förenas med ett generellt undantag. Undantaget bör ha samma avfattning som vi tidigare har föreslagit.

Offentlig anställning

Diskrimineringsförbudet på samhällsområdet offentlig anställning tar generellt sikte på hur anställda vid statliga eller kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer. Vi anser det självklart att diskrimineringsskyddet på detta område också ska omfatta ålder och föreslår därför en sådan utvidgning. Något skäl för att förse förbudet med ett undantag anser vi rimligen inte kan finnas. Således bör det förbud mot åldersdiskriminering som vi föreslår vara absolut.

Konsekvenser

Vårt förslag kommer ha betydelse för den enskilde som i dag riskerar att utsättas för åldersdiskriminering. Det kommer förhoppningsvis också – vilket inte är mindre viktigt – att på sikt bidra till en förändrad attityd vad gäller åldersfrågor. Åldersgränser kommer inte slentrianmässigt att kunna läggas till grund för olika ställningstaganden på de berörda samhällsområdena. Oberättigad särbehandling kommer därigenom att minska genom det nya förbudet.

Förslaget kommer att beröra både offentliga och privata aktörer på de skilda områdena men det innebär inte några nya åligganden eller krav på att aktörerna ska vidta vissa åtgärder, utan de ska i stället avhålla sig från åldersdiskriminerande beteende. De ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan antas bli begränsade.

Den ökning av arbetsbördan som förslaget kommer att medföra hos Diskrimineringsombudsmannen och domstolarna bedöms inte vara större än att den kan hanteras inom ramen för befintliga resurser.