

Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering

*Utredningen om stärkt skydd mot ålders-
diskriminering*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:60

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23437-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni

Den 13 augusti 2009 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen (dir. 2009:72). Till särskild utredare förordnades fr.o.m. samma dag chefsrådmannen vid Stockholms tingsrätt Petra Lundh.

Som experter förordnades fr.o.m. den 10 november 2009 utredaren Annika Höög, Diskrimineringsombudsmannen, utredaren Per-Erik Jalava, Ungdomsstyrelsen, kanslirådet Jimmy Järvenpää, Socialdepartementet, utredaren Britta Mellfors, Socialstyrelsen, enhetschefen Gunnar Mobacke, Försäkringskassan, numera kanslirådet Gudrun Persson Härneskog, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, departementssekreteraren Bilge Tekin Befrits, Integrations- och jämställdhetsdepartementet och numera kanslirådet Daniel Wanhatalo, Utbildningsdepartementet.

Som sekreterare i utredningen anställdes kammarrättsassessorn Monica Sylvan fr.o.m. den 1 september 2009.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om stärkt skydd mot åldersdiskriminering (IJ 2009:01). Vi har valt att skriva betänkandet i vi-form.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering (SOU 2010:60)*. Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i augusti 2010

Petra Lundh

/Monica Sylvan

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
Förkortningar	29
Författningsförslag	31
1 Utredningens uppdrag och arbete	35
2 Internationella åtaganden och gällande rätt	37
2.1 Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna	37
2.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	38
2.3 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	39
2.4 FN:s konvention om barnets rättigheter	40
2.5 ILO-konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet	41
2.6 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.....	41
2.7 Europarådets reviderade sociala stadga.....	43
2.8 Europeiska unionen	43

2.8.1	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	43
2.8.2	Lissabonfördraget	44
2.8.3	Direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet	45
2.8.4	Direktivet om varor och tjänster.....	47
2.8.5	Europeiska kommissionens förslag till nytt direktiv mot diskriminering	48
2.9	Regeringsformen	50
2.10	Diskrimineringslagen	51
2.11	Avtalslagen.....	51
2.12	Straffrättsliga bestämmelser.....	51
3	Diskrimineringslagen.....	53
3.1	Allmänt	53
3.2	Diskrimineringsgrunderna.....	54
3.3	Diskrimineringsbegreppet	55
3.3.1	Direkt diskriminering	56
3.3.2	Indirekt diskriminering	60
3.3.3	Trakasserier och sexuella trakasserier	62
3.3.4	Instruktioner att diskriminera.....	63
3.4	Vissa övriga bestämmelser	63
4	Förhållandet i några andra länder	65
4.1	Norden.....	65
4.2	Övriga länder	68
5	Ett utvidgat skydd mot diskriminering på grund av ålder	75
5.1	Allmänna utgångspunkter.....	75
5.2	Varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning.....	78

5.2.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	78
5.2.2	Kartläggning av åldersgränser	81
5.2.3	Överväganden och förslag.....	112
5.3	Hälso- och sjukvården.....	132
5.3.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	132
5.3.2	Allmänt.....	133
5.3.3	Kartläggning av åldersgränser	134
5.3.4	Överväganden och förslag.....	151
5.4	Socialtjänsten.....	158
5.4.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	158
5.4.2	Allmänt.....	160
5.4.3	Kartläggning av åldersgränser	162
5.4.4	Överväganden och förslag.....	182
5.5	Socialförsäkringen.....	187
5.5.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	187
5.5.2	Kartläggning av åldersgränser	189
5.5.3	Överväganden och förslag.....	218
5.6	Arbetslöshetsförsäkringen	227
5.6.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	227
5.6.2	Kartläggning av åldersgränser	228
5.6.3	Överväganden och förslag.....	231
5.7	Studiestöd.....	233
5.7.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	233
5.7.2	Kartläggning av åldersgränser	234
5.7.3	Överväganden och förslag.....	242
5.8	Offentlig anställning.....	247
5.8.1	Gällande diskrimineringsförbud.....	247
5.8.2	Överväganden och förslag.....	249
6	Konsekvenser och ikraftträdande	251

7	Författningskommentar	255
7.1	Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)	255
Bilaga 1		
	Kommittédirektiv 2009:72	259

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 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.

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 utesluter 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 eftersträlvade 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 föras 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 rymms 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.

Summary

Remit and background

Swedish legislation does not currently contain any comprehensive ban on discrimination on grounds of age. The Discrimination Act (2008:567), which entered into force on 1 January 2009, contains more far-reaching protection against discrimination on grounds of sex, transgender identity or expression, ethnic origin, religion or other belief, disability and sexual orientation than against discrimination on grounds of age. When the Act came into existence, the Government refrained from proposing a ban with regard to age discrimination in those areas of society not covered by the Employment Directive. This was justified with the fact that the Discrimination Committee's deliberations did not give sufficient basis to take the issue of a ban on age discrimination forward in such areas, nor does the European Community law require such a ban. In that context, however, the Government did stress that it intended to return to the issue.

It is in this light that we have been tasked with making proposals for increased protection against age discrimination. Our remit was to propose how protection against age discrimination should be introduced in those areas of society – apart from national military service and civilian service – that currently lack such protection. The areas are goods, services and housing, public meetings and public events, health and medical care, social services, social insurance, unemployment insurance, financial support for students and public employment. The aim has been to ensure the same level of protection against discrimination, regardless of the grounds. The remit included surveying age restrictions imposed in the various areas. It also included analysing whether, and in what respects, exemptions from a ban are needed.

Deliberations and proposals

Points of departure

One point of departure for the proposals we make in this report has been that they should be compatible with the Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation (COM(2008) 426 final) submitted by the European Commission in July 2008.

A second point of departure has been to survey existing age restrictions in both legislation and practice as thoroughly as possible. However, because age restrictions occur in widely diverging contexts and are very prevalent, it has not been possible to comprehensively survey them all. Instead, the aim of our survey has been to compile the best possible basis on which to be able to consider whether, and in what respects, exemptions from a ban on age discrimination are needed.

A third point of departure has been that it is not within our remit to propose amendments to legislation containing age restrictions. In as far as we have deemed such age restrictions questionable from the point of view of discrimination, we have reported this and taken it into consideration in our deliberations concerning the need for exemptions.

Finally, another point of departure has been that exemptions from the ban on age discrimination should, if possible, be consistent in their form and be worded so as to avoid restricting their application too greatly to specific circumstances. The Discrimination Act currently contains such an exemption clause for age discrimination.

Goods, services and housing, and public meetings and public events

The currently applicable ban on discrimination in these areas of society targets anyone who provide goods, services and housing to the public, outside the private and family sphere, and anyone who organises a meeting or event that is open to the public.

Our survey has shown that there are a large number of age restrictions in these areas. In some cases these are rooted in legislation; in some other cases they are based on regulations, guidelines or recommendations from industry organisations; in

other cases it is the person providing the good, service or housing or organising a meeting or event that is open to the public who has decided to impose age restrictions.

To increase protection against age discrimination in these areas, we propose that age be subject to the same basic protection as other grounds of discrimination. We therefore propose that the current ban on discrimination be expanded to also cover discrimination linked to age.

However, many age restrictions are highly legitimate. This applies, for example, to the ban on young people under 18 and 20 years of age purchasing tobacco and alcohol respectively. To avoid such legitimate age considerations being affected by the ban that we propose, the ban should contain exemptions. We consider that the exemption should take the same form as the current general exemption for age in the Discrimination Act, i.e. the ban does not prevent differential treatment on grounds of age if it has a legitimate purpose and the means that are used are appropriate and necessary to achieve that purpose. The key point for its application should be that the purposes identified must, in themselves, be worth protecting and must be sufficiently important to justify them taking precedence over the principle of non-discrimination. Furthermore, the measures must be both appropriate and necessary to achieving the desired purpose. If another, less far-reaching alternative is available to achieve an acceptable purpose, or if differential treatment on grounds of age could even be avoided, the action in principle constitutes discrimination in contravention of legislation.

Among the age restrictions that are regulated in law, we have not found any that we consider would not be covered by the proposed exemption. There are many other age restrictions that we consider to be legitimate and covered by the general exemption, while we found grounds to question some others from a discrimination perspective.

We consider that *discounts for young people and older people* on goods and services are normally covered by the general exemption. In our view, such discounts do not, therefore, contravene the proposed ban on age discrimination.

Age restrictions to gain access to a certain good or service often have a legitimate purpose and can also be considered to be covered by the proposed exemption. Age restrictions for access to restaurants, other entertainment premises, camp sites, etc. that

exclude certain age groups over the age of 18 irrespective of the maturity or behaviour of the individual are generally questionable. However, it cannot be ruled out that there may be legitimate grounds for such restrictions in certain individual cases. We consider higher age limits motivated solely by commercial considerations to be dubious. It should be possible to tailor activities to certain groups of customers using methods other than applying age restrictions, e.g. through dress codes, choice of music and environment.

In the case of *housing*, we consider that the provision of special housing for young people and older people, e.g. senior and youth housing, should be covered by the general exemption that we propose. Both young people and older people encounter difficulties in the housing market and various measures are being undertaken to improve their housing situation; this must be considered commendable, and the application of age restrictions for this purpose both appropriate and necessary.

One example of age restrictions that we have found cause to question is those that forbid older people who have reached a certain age, e.g. 72 or 75, from moving into *senior housing*. We do not consider that a person being denied the right to move into housing intended for older people simply because they have reached a certain age is compatible with the principle of anti-discrimination.

In the case of *insurance services*, we consider that differential treatment on grounds of age whereby correct and relevant technical and statistical data is used to calculate, for example, premiums and payments, should be permitted. The conditions for justified differential treatment should in future be governed by a special exemption clause. However, the introduction of such a clause in the Discrimination Act should await the outcome of the ongoing work at European level and preparations in the Government Offices on the issue of an equivalent exemption with regard to gender. We therefore propose that the provision of insurance services be exempted until further notice from the ban on age discrimination in the matter of goods, services and housing.

Health and medical care

The area health and medical care also covers other medical activities. This includes measures covered by the Abortion Act, the Genetic Integrity Act and the Act on the Circumcision of Boys, for example.

The regulations contained in the Health and Medical Services Act state that health and medical care is to be needs-driven. It is not permitted to allow a person's care needs to be given a lower priority on grounds of age. This does not, however, prevent age being taken into consideration in certain cases in health and medical care.

In order to increase protection against age discrimination, we consider that the ban on discrimination in matters relating to health and medical care and other medical activities should be expanded to also include a ban on age discrimination.

In our survey we have found that there are a number of age restrictions in activities in this area. These include both some that are specified in legislation and others that are applied in practice but are not regulated in law. Many age restrictions are used for legitimate purposes that are worth protecting. Restrictions meaning that a person must have reached a certain age in order to take particularly important decisions are an example of this. Another example is age restrictions that are set to avoid injury or to encourage certain behaviour that is considered important.

Since a ban on age discrimination would also affect the kind of age considerations which must be considered legitimate, the ban we propose should be combined with an exemption. This should take the same form as the current general exemption for age in the Discrimination Act, i.e. the ban does not prevent differential treatment on grounds of age if it has a legitimate purpose and the means that are used are appropriate and necessary to achieve that purpose. The key point for its application in this area should also be that the purposes identified must, in themselves, be worth protecting and must be sufficiently important to justify them taking precedence over the principle of non-discrimination. Furthermore, the measures must be both appropriate and necessary to achieving the desired purpose. If another, less far-reaching alternative is available to achieve an acceptable purpose, or if differential treatment on grounds of age could even be avoided, the

action in principle constitutes discrimination in contravention of legislation.

Social services

The area of social services covers not only general social service activities, but also support in the form of special transport services and national special transport services and housing adaptation allowances. General social service activities include activities covered by the Social Services Act, the Care of Abusers (Special Provisions) Act and the Care of Young Persons (Special Provisions) Act. They also include certain other activities, such as those covered by legislation on support and service for persons with certain functional impairments.

Our survey shows that age can be significant in activities in the area of social services. In certain cases legal provisions dictate that age must be considered. In other cases, age-related considerations may be based on municipal guidelines for the fulfilment of municipal obligations. We propose that the ban on discrimination in this area be expanded to also include a ban on discrimination linked to age.

Social services – like health and medical care – are supposed to be needs-driven. Considerations of age must nonetheless often be deemed justified, among other things in light of the fact that the need for protection, support and care generally differs depending on age. To ensure that legitimate differential treatment on grounds of age does not conflict with the ban on age discrimination that we propose, the ban should contain an exemption. This should have the same general wording as previously proposed, i.e. the ban does not prevent differential treatment on grounds of age if it has a legitimate purpose and the means that are used are appropriate and necessary to achieve that purpose. We do not consider any more specific description of what can be considered legitimate to be appropriate. However, the key point should be that the purpose must be worth protecting in itself and sufficiently important to justify a deviation from the principle of equal treatment. Measures taken, such as the use of age criteria, must also be appropriate and necessary to achieve that purpose.

When reviewing age restrictions in this area of society, we have not found any that we consider would not be covered by the general exemption proposed.

Social insurance

The area of social insurance primarily covers the benefits contained in the Social Insurance Act. These include parental benefit, sickness or activity compensation, child allowance, housing allowance, assistance allowance and car allowance for persons with functional impairments.

We propose that the ban on discrimination in the area of social insurance be expanded to include a ban on discrimination linked to age.

Our survey shows that this area is widely governed by statute and contains a large number of age-related provisions. Many of the age restrictions aim to delimit various benefits within the social insurance system both from each other and from other systems, e.g. financial support for students. Age restrictions of this kind cannot usually be considered discriminatory.

To avoid such justified age considerations being affected by the ban on age discrimination that we propose, the ban should contain an exemption. This should have the same general wording as is already contained in the Discrimination Act and as previously proposed, i.e. the ban does not prevent differential treatment on grounds of age if it has a legitimate purpose and the means that are used are appropriate and necessary to achieve that purpose.

The two age-related provisions that we have found cause to question from a discrimination perspective are the age restrictions on eligibility for persons with functional impairments to receive a *car allowance*. The first establishes that individuals with no ties to the labour market have a right to such an allowance up to the age of 50. The other concerns individuals who need a car in order to work. In this case there is an upper age limit of 65, despite the fact that the right to remain in employment applies up to the age of 67. Several inquiries have called attention to this problem, but also observed that the financial means to change the rules are lacking. We are doubtful as to whether the current age restrictions are covered by the general exemption proposed. In order to eliminate uncertainty as to whether it is possible to apply the current age

restrictions for car allowances following the introduction of a ban on age discrimination, we consider that an explicit, unconditional exemption is required. We therefore propose that an exemption be introduced making it explicitly clear that the ban on age discrimination does not prevent the application of age restrictions on the right to car allowances.

Unemployment insurance

The area of unemployment insurance is widely governed by statute. As well as provisions concerning unemployment insurance, it also covers the unemployment insurance funds' handling of issues to do with insurance.

We propose that the ban on discrimination in the area of unemployment insurance be expanded to include a ban on discrimination linked to age. To avoid age considerations that can be deemed legitimate being affected by the ban that we propose, the ban should be combined with an exemption. Our survey in this area has shown that the age restrictions that exist – for example concerning entitlement to insurance compensation or membership of a unemployment insurance fund – must be considered justified as they have a legitimate purpose and are both appropriate and necessary to achieve that purpose. We therefore consider that the exemption in this area should have the same general wording as the exemption already found in the Discrimination Act and as previously proposed for other areas.

Financial support for students

The area of financial support for students is also widely governed by statute. It primarily covers regulations concerning upper secondary student aid and post-secondary study support.

We propose that the ban on discrimination in the area of financial support for students be expanded to include discrimination on grounds of age. Our survey has shown that there are a number of age-related provisions in this area that are significant, for example in terms of eligibility to receive various forms of financial support for studies, how student loans are to be repaid, etc. To avoid age considerations that can be deemed

legitimate being affected by the ban that we propose, the ban should be combined with a general exemption. This should have the same wording as previously proposed.

Public employment

The ban on discrimination in the area of public employment generally targets how government or municipal authorities act and deal with the public or individuals. We consider it obvious that protection from discrimination in this area should also include age, and we therefore propose that the scope be broadened accordingly. We do not consider that there can be any reasonable grounds for the ban to contain any exemptions. As such, the ban on age discrimination that we propose should be absolute.

Consequences

Our proposal will be of significance for any individual currently at risk of age discrimination. Furthermore, and no less importantly, it will hopefully contribute to changing attitudes to age-related issues in the longer term. It will no longer be possible to routinely use age restrictions as a basis for various positions in the areas concerned. Unwarranted differential treatment will thereby be reduced by the new ban.

The proposal will affect both public and private sector actors in the various areas, but it does not lay down any new obligations or requirements for actors to take certain measures: rather they must simply refrain from acting in any way that discriminates on grounds of age. It can be assumed that the financial consequences of the proposal will be limited.

The increased workload it will entail for the Office of the Equality Ombudsman and the courts is not estimated to exceed what can be dealt with within the framework of existing resources.

Förkortningar

AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
ALF	Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring
BO	Barnombudsmannen
Bet.	Betänkande
CSN	Centrala studiestödsnämnden
CSNFS	Centrala studiestödsnämndens författnings- samling
Dir.	Regeringens direktiv
DO	Diskrimineringsombudsmannen
Ds	Departementsserien av offentliga utredningar
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol/Europeiska gemenskapernas domstol
EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen
FB	Föräldrabalken
FN	Förenta nationerna
HD	Högsta domstolen
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
ILO	Internationella arbetsorganisationen
IVF	In vitro-fertilisering

Kommissionen	Europeiska kommissionen
LAF	Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
LAK	Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor
Lissabonfördraget	Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
LMA	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
LYHS	Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område
NOU	Norges offentlige utredninger
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
Rskr.	Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalken
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
Skr.	Regeringens skrivelse
SMER	Statens Medicinsk-Etiska Råd
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 12–14 och 17 §§ diskrimineringslagen (2008:567) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

Diskriminering är förbjuden för den som

1. utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten, eller

2. anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som avses i första stycket ska likställas med denne.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder. Förbudet mot diskriminering som har samband med kön gäller inte tillhandahållande av försäkringstjänster och hindrar inte heller att kvinnor och män i fråga om andra tjänster eller bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön *eller ålder* gäller inte tillhandahållande av försäkringstjänster och hindrar inte heller

1. att kvinnor och män i fråga om andra tjänster eller bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet, *eller*

2. *annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nöd-*

vändiga för att uppnå syftet.

13 §

Diskriminering är förbjuden i fråga om

1. hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, och
2. verksamhet inom socialtjänsten samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Förbuden gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbuden som gäller hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet eller verksamhet inom socialtjänsten hindrar inte att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Förbuden hindrar inte heller särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

14 §

Diskriminering är förbjuden i fråga om

1. socialförsäkringen och anslutande bidragssystem,
2. arbetslöshetsförsäkringen, och
3. statligt studiestöd.

Förbuden gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte *heller* tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

Förbudet mot diskriminering som har samband med kön i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem hindrar inte tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

Förbudet mot diskriminering som har samband med ålder i fråga om socialförsäkringen och anslut-

ande bidragssystem hindrar inte tillämpning av bestämmelser om bilstöd. Förbuden hindrar inte heller annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

17 §

Diskriminering är förbjuden även i andra fall än som avses i 5 eller 9–15 §§ när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning

1. bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller

2. på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om diskriminering som ägt rum före ikraftträdandet.

1 Utredningens uppdrag och arbete

Uppdraget

Vårt uppdrag är enligt våra direktiv att föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som idag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen (2008:567). Dessa områden är varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning. Syftet med utredningen är att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund.

Mot bakgrund av att det kan finnas fullt godtagbara skäl till att personer behandlas olika beroende på ålder ingår i vårt uppdrag att kartlägga vilka åldersgränser som tillämpas inom de olika samhällsområdena och analysera om och i vilka avseenden som undantag från ett förbud behövs.

I uppdraget ingår vidare att följa den fortsatta beredningen av Europeiska kommissionens förslag till nytt direktiv mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder, eller sexuell läggning.

Vi ska också ta tillvara erfarenheter från vissa andra länder där ett förbud mot diskriminering på grund av ålder inom de aktuella samhällsområdena regleras.

För den närmare utformningen av uppdraget hänvisas till utredningens direktiv, vilka är fogade till betänkandet som bilaga 1.

Arbetets bedrivande

Utredningen påbörjade sitt arbete i september 2009 och har haft sju sammanträden som experterna deltagit i.

För att få del av erfarenheter och synpunkter av betydelse för uppdraget har den särskilda utredaren och sekreteraren sammanträffat med olika företrädare för myndigheter och organisationer såsom Barnombudsmannen (BO), ledamöter i Pensionärskommittén,¹ Seniorskraft, DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder och LSU – Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer. Den särskilda utredaren och sekreteraren har också haft ett möte med Sveriges Försäkringsförbund och i samband därmed sammanträffat med representanter för olika försäkringsbolag.

Vidare har sekreteraren deltagit i ett juridiskt seminarium om antidiskriminering i Bryssel samt medverkat i ett seminarium om åldersdiskriminering i samband med LSU Forum 2009. Sekreteraren har också träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting och sekretariatet för Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet (IJ 2008:05).

Underlaget till betänkandet har samlats in på flera sätt. Bland annat har studier gjorts av relevant lagstiftning jämte förarbeten samt innehåll i propositioner och betänkanden som ännu inte lett till lagstiftning liksom av föreskrifter och allmänna råd. Information om innehållet i utländsk rätt har erhållits bl.a. från företrädare för berört departement i respektive land. Vad gäller vår kartläggning av åldersgränser som inte är formellt reglerade men som tillämpas i praktiken har information – utöver den som vi fått del av vid olika möten – hämtats in både skriftligen och muntligen från företrädare för bl.a. myndigheter och branschorganisationer. Vissa uppgifter har vi fått av privatpersoner. Slutligen har vi också sökt information på internet.

¹ Pensionärskommittén är ett forum för överläggningar mellan regeringen och representanter för organisationer som företräder pensionärerna i frågor som är av speciellt intresse för dem. De organisationer som ledamöterna i kommittén representerar är Pensionärernas Riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska Kommunalpensionärernas förbund (SKPF), Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF) och Sveriges Pensionärsförbund (SPF).

2 Internationella åtaganden och gällande rätt

I detta avsnitt lämnas till att börja med en översiktlig redogörelse för konventionsåtaganden och regler som följer av vårt medlemskap i EU som har betydelse för vårt uppdrag. Vi beskriver därefter kort relevanta svenska bestämmelser. För en mer fyllig redogörelse se prop. 2007/08:95 s. 47 ff. och Ds 2010:20, Del 2 s. 73 ff. Diskrimineringslagen behandlar vi särskilt i avsnitt 3.

2.1 Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

I den allmänna förklaringens första artikel slås fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. I artikel 2 sägs att var och en är berättigad till alla de fri- och rättigheter som omfattas av förklaringen utan åtskillnad av något slag såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Det innebär att förklaringens diskrimineringsförbud gäller i förhållande till de rättigheter som upptas där. Diskrimineringsförbudet är dock generellt i den meningen att det gäller oavsett på vilken grund en person diskrimineras. I den allmänna förklaringen sägs vidare i artikel 7 att alla är lika inför lagen och berättigade till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag samt till samma skydd mot alla former av diskriminering som strider mot förklaringen.

Den allmänna förklaringen är formellt sett en politisk deklARATION. Den skapades ursprungligen inte som ett rättsligt bindande instrument, men stora delar av den anses med tiden ha blivit sedvanerättsligt bindande, däribland förbudet mot diskriminering. Det skydd för mänskliga rättigheter och principen om icke-diskriminering som kommit till uttryck i FN:s allmänna förklaring om de

mänskliga rättigheterna har sedermera utvecklats och förstärkts genom ett flertal bindande konventioner som också innehåller förbud mot diskriminering.

2.2 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

År 1971 ratificerade Sverige 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Enligt artikel 2.1 i konventionen förpliktar sig varje konventionsstat att respektera och tillförsäkra var och en, som befinner sig inom dess territorium och är underkastad dess jurisdiktion, de i konventionen inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringskyddet enligt artikel 2.1 gäller alltså endast i förhållande till de rättigheter som skyddas enligt konventionen. Dessa rättigheter omfattar bl.a. att konventionsstaterna ska säkerställa att var och en vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel och att den som vill använda sådana rättsmedel ska få sina rättigheter prövade (artikel 2.3). Genom artikel 3 har konventionsstaterna åtagit sig att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta alla medborgerliga och politiska rättigheter som skrivits in i konventionen. Genom konventionen skyddas bl.a. rätten till rättvis och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag (artikel 14.1), rätten till mötes- och föreningsfrihet (artikel 21.1 och 22.1) och rätten till politiskt deltagande (artikel 25). Enligt artikel 26 i konventionen är alla lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende ska lagen förbjuda all diskriminering och garantera var och en ett likvärdigt och effektivt skydd mot all slags diskriminering, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Kommittén för mänskliga rättigheter granskar staternas efterlevnad av konventionen. Kommittén har i en tolkningsförklaring (General Comment nr 18, 1989) yttrat sig om diskrimineringsförbudet enligt artikel 26 och dess förhållande till det diskrimineringsförbud som uttrycks i artikel 2.1. Enligt kommittén innebär stadgandet i artikel 26 inte endast en upprepning av diskriminerings-

förbudet enligt artikel 2, utan uttrycker en självständig rättighet. En viktig skillnad mellan de två diskrimineringsförbuden är att artikel 26 omfattar en rätt till skydd mot diskriminerande rättsregler och handlingar inom alla samhällsområden, dvs. inte endast i förhållande till de rättigheter som skyddas av konventionen. Diskrimineringsgrunderna är vidare, i likhet med vad som är fallet i fråga om artikel 2.1, inte uttömmande angivna i artikel 26. I samband med sin prövning av enskilda klagomål har kommittén för mänskliga rättigheter förklarat att konventionens diskrimineringsförbud, förutom de uppräknade diskrimineringsgrunderna, bl.a. omfattar sexuell läggning och ålder. Med tanke på att diskrimineringsgrunderna inte är uttömmande angivna kan det framstå som att all skillnad i behandlingen mellan personer skulle vara konventionsstridig. Detta är dock inte fallet. I samband med sin prövning av enskilda klagomål har kommittén klargjort att en sakligt motiverad och rimlig åtskillnad inte strider mot artikel 26, under förutsättning att distinktionen står i proportion till sitt ändamål.

I sin tolkningsförklaring från 1989 angav kommittén även att förbudet mot diskriminering enligt konventionen inte innebär ett hinder mot positiv särbehandling. Enligt kommittén kräver principen om icke-diskriminering att staterna ibland använder positiv särbehandling för att minska eller eliminera förhållanden som orsakar eller bidrar till att vidmakthålla diskriminering av en del av befolkningen. Så länge som sådan behandling är nödvändig för att komma till rätta med faktisk diskriminering är den att betrakta som legitim enligt konventionen, konstaterar kommittén.

2.3 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

År 1971 ratificerade Sverige 1966 års FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Enligt artikel 2.2 förpliktar sig konventionsstaterna att garantera att de i konventionen inskrivna rättigheterna utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Såsom framgår av artikeln är diskrimineringsgrunderna i konventionen inte uttömmande angivna. Enligt artikel 3 förpliktar sig konventionsstaterna att tillförsäkra män och kvinnor lika rätt att åtnjuta de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som omfattas av

konventionen. Konventionsstaterna erkänner bl.a. rätten till arbete (artikel 6), till rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor bl.a. vad gäller lön och befordran (artikel 7), till social trygghet och till bästa uppnåeliga hälsa och utbildning (artikel 13).

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter granskar staternas rapporter om hur de följer konventionen. Kommittén har fastslagit att konventionen förbjuder även diskriminering på grund av sexuell läggning och diskriminering på grund av funktionshinder. I likhet med vad som gäller i fråga om diskrimineringsförbudet enligt konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter anser Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter att positiv särbehandling är tillåten enligt konventionen så länge särbehandlingen är nödvändig för att komma tillrätta med förhållanden som tenderar att bevara diskriminering (General Comment nr 16, 2005).

2.4 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs 1989 av FN:s generalförsamling och ratificerades av Sverige 1990. I konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1). Utgångspunkten för barnkonventionen är att barnet som individ ska respekteras. Konventionen innehåller fyra grundläggande principer som ska vara styrande för tolkningen av övriga artiklar i konventionen, samtidigt som de har en självständig betydelse. Principerna om icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att få komma till tals framgår av artiklarna 2, 3, 6 och 12. Enligt artikel 2 i konventionen förbinder sig konventionsstaterna att respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidare vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro. Artikel 3.1 anger att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner,

domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna erkänner vidare bl.a. att varje barn har en inneboende rätt till livet (artikel 6) och åtar sig att tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12).

Kommittén för barnets rättigheter övervakar att konventionen efterlevs. Kommittén har i olika sammanhang slagit fast att konventionen också omfattar skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

2.5 ILO-konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet

ILO-konventionen nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet ratificerades av Sverige år 1990.

Enligt artikel 6 i konventionen ska varje medlemsstat säkerställa lika behandling av alla skyddade personer utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk åsikt, nationell härkomst, medborgarskap, etniskt eller socialt ursprung, handikapp eller ålder.¹

Bestämmelsen ska dock inte vara till hinder för bl.a. vidtagandet av särskilda åtgärder som är avsedda att tillgodose specifika behov hos kategorier av personer som har särskilda problem på arbetsmarknaden, i synnerhet de sämst ställda grupperna.

2.6 Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige 1952. Europakonventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995.

Artikel 14 i Europakonventionen innehåller ett förbud mot diskriminering. I artikeln föreskrivs att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller

¹ Den genom arbetslöshetsersättningen skyddade personkretsen bör enligt konventionen omfatta 85 procent av alla anställda, inkl. offentligt anställda och lärlingar.

annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsförbudet i artikel 14 omfattar även de rättigheter som skrivits in i konventionens tilläggsprotokoll. Diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande angivna. Därför kan även andra diskrimineringsgrunder såsom funktionshinder, sexuell läggning och ålder omfattas av artikel 14. Av praxis från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) framgår att artikel 14 – i kombination med andra artiklar i konventionen – har ansetts vara tillämplig då en person diskrimineras på grund av sin sexuella läggning.

Att diskrimineringsgrunderna i artikel 14 inte är uttömmande angivna innebär inte att varje åtskillnad eller olikhet i behandling mellan personer är att betrakta som diskriminering. I likhet med vad som gäller enligt bl.a. FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter är en åtskillnad att anse som tillåten om den har en objektiv och godtagbar grund och om distinktionen står i proportion till sitt ändamål.

De fri- och rättigheter som omfattas av Europakonventionen är bl.a. rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8), rätten till föreningsfrihet (artikel 11), rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13), skydd för egendom (protokoll 1 artikel 1), rätten till undervisning (protokoll 1 artikel 2) och rätten att röra sig fritt (protokoll 4 artikel 2).

Tilläggsprotokoll 12 till Europakonventionen innehåller ett generellt förbud mot diskriminering avseende alla rättigheter som erkänns i nationell lag. Vidare stadgas att ingen ska diskrimineras av offentliga myndigheter. Listan över förbjudna diskrimineringsgrunder nämner uttryckligen kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, egendom, födsel eller annan ställning. Listan är dock inte uttömmande. Protokollet trädde i kraft den 1 april 2005. Sverige har inte undertecknat eller ratificerat protokollet. Omfattningen av protokollets diskrimineringsförbud är ännu oklar, bl.a. vad gäller statens skyldighet att vidta åtgärder mot sådan diskriminering som privata aktörer gör sig skyldiga till. Samtidigt kan påpekas att stora delar av protokollets diskrimineringsförbud följer redan av de FN-konventioner Sverige tillträtt, bl.a. konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

2.7 Europarådets reviderade sociala stadga

Europarådets sociala stadga är en motsvarighet till Europakonventionen inom området för ekonomiska och sociala rättigheter. Stadgan tillkom 1961 och ratificerades av Sverige 1962. Den omfattas inte av Europadomstolens jurisdiktion. Stadgan innehåller bestämmelser om bl.a. arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt socialpolitik. Den innehåller också särskilda bestämmelser till skydd för barn och ungdom och migrerade arbetstagare.

Under början av 1990-talet gjordes en genomgripande omarbetning av stadgan varvid en rad nya bestämmelser tillfördes (1996 års reviderade sociala stadga). Antalet artiklar utökades från 19 till 31. En artikel tillkom enligt vilken åtnjutandet av de rättigheter som anges i stadgan ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller ställning i övrigt (DEL V, artikel E). Den reviderade sociala stadgan ratificerades av Sverige 1998.

Enligt artikel 1.2 åtar sig de undertecknande regeringarna bl.a. att effektivt värna om arbetstagarnas rätt att förtjäna sitt uppehälle i ett fritt valt förvärvsarbete. Artikel 4.3 anger att parterna åtar sig att erkänna manliga och kvinnliga arbetstagares rätt till lika lön för likvärdigt arbete.

Artikel 15 behandlar frågor kopplade till funktionshindrades rätt till oberoende, social integration och deltagande i samhällslivet.

För att säkerställa äldre människors rätt till socialt skydd åtar sig parterna i artikel 23 att anta eller främja, direkt eller i samarbete med offentliga eller privata organisationer, lämpliga åtgärder på ett antal områden.

2.8 Europeiska unionen

2.8.1 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna gäller för EU:s institutioner och för medlemsstaterna när de tillämpar EG-rätten. I artikel 20 i stadgan anges att alla människor är lika inför

lagen. Av artikel 21.1 framgår att all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning ska vara förbjuden. Artikel 23 rör jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt artikel 24 har barn rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter och dessa ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Vidare ska vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, barnets bästa komma i främsta rummet. I artikel 25 sägs att unionen erkänner och respekterar rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet. I artikel 26 behandlas rätten för personer med funktionshinder.

Stadgan skapar inte några nya rättigheter eller nya förpliktelser för medlemsstaterna utan ska enbart befästa dem som redan gäller. I och med att Lissabonfördraget trätt i kraft har stadgan samma rättsliga värde som fördragen. Bestämmelserna i stadgan får dock inte i sig utgöra rättslig grund för antagande av EU-rättsakter.

2.8.2 Lissabonfördraget

Det nyssnämnda Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Enligt artikel 21.1 i stadgan ska all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden.

En annan nyhet i och med Lissabonfördraget är att unionen från och med nu, enligt artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet ska söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (jämlikhetsintegrering).

2.8.3 Direktivet mot etnisk diskriminering och arbetslivsdirektivet

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung brukar kallas för direktivet mot etnisk diskriminering och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet brukar benämnas som arbetslivsdirektivet.² Direktivet mot etnisk diskriminering omfattar diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung och arbetslivsdirektivet omfattar diskrimineringsgrunderna religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning.

Direktiven är utformade på ett likartat sätt. Båda direktiven innehåller förbud mot direkt och indirekt diskriminering. Trakasserier och föreskrifter att diskriminera definieras också som diskriminering. Medlemsstaterna måste även se till att det finns bestämmelser som skyddar mot repressalier på grund av att någon har framfört klagomål eller deltagit i ett rättsligt eller administrativt förfarande om diskriminering.

Förbuden mot diskriminering gäller enligt båda direktiven inom arbetslivet i vid mening i fråga om villkor för tillträde till anställning, till verksamhet som egenföretagare och till yrkesutövning, tillträde till yrkesvägledning, yrkesutbildning, högre yrkesutbildning, omskolning och yrkespraktik, anställnings- och arbetsvillkor samt medlemskap, medverkan och medlemsförmåner i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och yrkesorganisationer.

Direktivet mot etnisk diskriminering, som alltså bara gäller för diskrimineringsgrunderna ras och etniskt ursprung, omfattar förutom arbetslivets område även socialt skydd, inklusive social trygghet samt hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandhållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder.

Viss särbehandling, som föranleds av en egenskap som har samband med ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder kan vara tillåten. Det krävs dock i så fall att denna egenskap utgör ett verkligt och avgörande yrkeskrav på grund av yrkesverksamhetens natur eller det sammanhang där den utförs. Målet med att uppställa ett sådant yrkeskrav måste vidare i sig vara legitimt och kravet proportionerligt. Båda

² EGT L 180, 19.7.2000, s. 22, Celex 32000L0043 samt EGT L 303, 2.12.2000, s. 16, Celex 32000L0078 och rättelse av rubriken i EGT L 2, 5.1.2001, s. 42, Celex 32000L0078R/01/.

direktiven är s.k. minimidirektiv. Detta innebär att medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som går längre när det gäller att ta tillvara principen om likabehandling än de som anges i direktiven. Genomförandet av direktiven får under inga omständigheter utgöra skäl för att inskränka det skydd mot diskriminering som redan finns i medlemsstaterna på de områden som omfattas av direktiven.

Arbetslivsdirektivet ställer vidare krav på att det i den nationella lagstiftningen ska finnas bestämmelser om att arbetsgivare, under vissa förutsättningar, ska vidta rimliga anpassningsåtgärder för personer med funktionsnedsättning för att göra det möjligt för dessa personer att få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet eller att genomgå utbildning. Sådana åtgärder behöver dock inte vidtas om de skulle medföra en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskriminerade ska ha tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden för att ta tillvara sin rätt. Talerätt i diskrimineringsmål måste också, under vissa förutsättningar, finnas för organisationer som har ett legitimt intresse av att likabehandlingsprincipen upprätthålls. Bevisregler måste finnas som innebär en bevislättning för den som påstår sig ha utsatts för diskriminering.

I direktivet mot etnisk diskriminering föreskrivs vidare att det ska finnas ett eller flera organ i varje medlemsstat för främjande av likabehandling av alla personer utan åtskillnad på grund av ras eller etniskt ursprung.

Medlemsstaterna ska se till att lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling upphävs. Medlemsstaterna ska vidare se till att bestämmelser som strider mot principen om likabehandling i individuella avtal eller kollektivavtal, i interna regler för företag samt i regler för vinstdrivande eller icke-vinstdrivande föreningar, för fria yrkesutövare och för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras.

Medlemsstaterna ska också se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits för att genomföra direktiven i den nationella rättsordningen.

2.8.4 Direktivet om varor och tjänster

Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster brukar benämnas som direktivet om varor och tjänster.³ Syftet med direktivet är att fastställa en ram för bekämpning av könsdiskriminering när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, för att i medlemsstaterna genomföra principen om likabehandling av kvinnor och män.

Direktivet innehåller förbud mot diskriminering på grund av kön. Förbuden ska tillämpas på alla personer som tillhandahåller varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten oberoende av den berörda personen, såväl inom den offentliga som den privata sektorn, inklusive offentliga organ, och som erbjuds utanför området för privat- och familjeliv och transaktioner som utförs i det sammanhanget. Direktivet påverkar inte individens frihet att välja avtalspart så länge som valet inte grundar sig på avtalspartens kön. Förbudet mot diskriminering gäller även vid tillhandahållande av försäkringar och andra finansiella tjänster. Medlemsstaterna ska se till att i alla nya kontrakt som ingås efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar. Dock får medlemsstaterna besluta att före den 21 december 2007 tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter. Medlemsstaterna ska i så fall meddela kommissionen detta. En medlemsstat som väljer att tillfälligt tillåta skillnader ska se över sitt beslut fem år efter den 21 december 2007.

Direktivet gäller inte utbildning eller medie- och reklaminnehåll. Direktivet utesluter inte skillnader i behandling om tillhandahållandet av varor och tjänster uteslutande eller främst till personer av ett kön motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. Principen om likabehandling får inte hindra en medlemsstat från att behålla eller besluta om särskilda åtgärder för att förhindra eller kompensera könsrelaterat missgynnande (positiv särbehandling). Medlemsstaterna får också införa

³ EGT L 373, 21.12.2004, s. 37, Celex 32004L0113.

eller behålla bestämmelser som är mer fördelaktiga än de som anges i direktivet och genomförandet av direktivet får inte medföra att det skydd mot diskriminering på det aktuella området som redan finns i medlemsstaterna inskränks.

Medlemsstaterna ska säkerställa att alla som anser sig ha blivit diskriminerade ska ha tillgång till rättsliga och/eller administrativa förfaranden. Medlemsstaterna ska också införa bestämmelser för att skydda personer mot repressalier på grund av att de framfört klagomål eller inlett ett rättsligt eller administrativt förfarande.

Regler om bevislättning måste finnas för den som påstår sig ha varit utsatt för diskriminering. Medlemsstaterna ska se till att det finns effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits med stöd av direktivet.

2.8.5 Europeiska kommissionens förslag till nytt direktiv mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning

Europeiska kommissionen lämnade i juli 2008 ett förslag till direktiv om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.⁴ Förslaget förhandlas nu i EU:s ministerråd.

Det aktuella direktivförslaget grundar sig på tidigare artikel 13 i EG-fördraget (numera artikel 19 i fördraget om EU:s funktionssätt) som ger rådet befogenhet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Syftet med det föreslagna direktivet är att även utanför arbetslivet genomföra principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Direktivet ska tillämpas såväl inom den offentliga som den privata sektorn. Det ska enligt förslaget tillämpas i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder. När det gäller tillhandahållande av varor och tjänster, inklusive bostäder, föreslås förbudet gälla privatpersoner endast i den mån dessa utövar yrkesmässig kommersiell verksamhet.

⁴ KOM (2008) 426 slutlig.

Direktivförslaget ska inte påverka tillämpningen av nationella lagar om civilstånd eller familjerättslig ställning och reproduktiva rättigheter.

Förslaget är uppbyggt på i huvudsak samma sätt som tidigare antidiskrimineringsdirektiv.⁵ I likhet med de direktiven innehåller förslaget till nytt direktiv utöver förbud mot diskriminering även regler om bl.a. rättsliga och/eller administrativa förfaranden, delad bevisbörda, skydd mot repressalier och främjande av dialog med berörda intressenter. Förslaget innehåller också en bestämmelse av innebörd att personer med funktionshinder ska få icke-diskriminerande tillgång till de samhällsområden som direktivet tillämpas på.

Medlemsstaterna ska vidare enligt förslaget dels se till att lagar och andra författningar som strider mot principen om likabehandling upphävs, dels se till att bestämmelser som strider mot principen om likabehandling i avtalsbestämmelser, i interna regler för företag samt i regler för vinstdrivande eller icke-vinstdrivande föreningar förklaras eller kan förklaras ogiltiga eller ändras.

I artikel 2.6 i det föreslagna direktivet, sägs att medlemsstaterna får föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte ska utgöra diskriminering om särbehandlingen inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga; i synnerhet utesluter inte direktivet att särskilda åldersgränser fastställs för tillgång till sociala förmåner, utbildning och vissa varor och tjänster.⁶ Vidare sägs i artikel 2.7 att medlemsstaterna inom sektorn för finansiella tjänster får tillåta proportionell särbehandling om ålder eller funktionshinder för den berörda produkten är en avgörande faktor vid riskbedömning på grundval av relevanta och korrekta försäkrings-tekniska och statistiska uppgifter.

Direktivet ska heller inte påverka sådana åtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för den allmänna säkerheten, ordningens bevarande, förebyggande av brott samt skydd för hälsa och andra personers fri- och rättigheter.

⁵ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras och etniska ursprung, rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet och rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster.

⁶ I den svenska språkversionen av förslaget till direktiv har orden "social benefits", som brukar översättas med sociala förmåner, fallit bort.

2.9 Regeringsformen

Den svenska grundlagen innehåller inte något allmänt förbud mot diskriminering. Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF är ett s.k. program- eller målsättningsstadgande. Det innebär att den inte har karaktären av rättsligt bindande föreskrift. Enskilda kan alltså inte direkt stödja sig på bestämmelsen inför myndigheter och domstolar i enskilda ärenden. Den ger i stället uttryck för vissa fundamentala värderingar som är avsedda att vara vägledande för all offentlig verksamhet. Regeringen har i sin proposition om en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) föreslagit att målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF ska kompletteras med en bestämmelse om att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara.

I 1 kap. 9 § RF stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Denna bestämmelse är rättsligt bindande och kan användas av enskilda t.ex. för att begära rättsprövning av ett beslut eller resning i ett mål eller som grund för laglighetsprövning enligt kommunallagen.

2 kap. RF innehåller en katalog över grundläggande fri- och rättigheter. Regeringsformens skydd för enskildas fri- och rättigheter gäller i huvudsak bara mot det allmänna och inte förhållanden enskilda emellan. I 2 kap. 15 § RF stadgas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han eller hon med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet. I regeringens nyssnämnda proposition om en reformerad grundlag föreslås bl.a. att bestämmelsen utvidgas till att omfatta även diskrimineringsgrunden sexuell läggning.

Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

2.10 Diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) trädde i kraft den 1 januari 2009 och ersatte sju tidigare lagar mot diskriminering. Den har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen behandlas närmare i avsnitt 3.

2.11 Avtalslagen

Avtalslagen – lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område – ger möjlighet att ogiltigförklara eller jämka rättshandlingar, avtal och avtalsvillkor. Generalklausulen i lagens 36 § anvisar generella bedömningsgrunder som gör det möjligt att åsidosätta eller jämka oskäligen avtalsvillkor. Enligt paragrafen kan ett eller flera avtalsvillkor som befinns vara oskäligen, antingen till sin typ eller på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, åsidosättas på så sätt att villkoren inte längre är bindande eller jämkas så att de blir skäligen. Om ett villkor är att anse som oskäligt beror på avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Hänsyn tas till om ena avtalsparten är konsument eller på annat sätt intar en underlägsen ställning.

I förarbetena till 36 § avtalslagen anges flera olika typfall där jämkning av avtalsvillkor kan komma i fråga. Ett sådant är diskriminering. Som exempel nämns att en part tillämpar olika avtalsvillkor beroende på motpartens kön, ålder, ras, nationalitet osv. (prop. 1975/76:81 s. 121).

2.12 Straffrättsliga bestämmelser

Inom straffrätten finns vissa bestämmelser som har betydelse för skyddet mot diskriminering. Ålder faller visserligen utanför dessa bestämmelsers tillämpningsområde men för fullständighetens skull berörs de ändå kort här.

Olaga diskriminering

Bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken innehåller förbud mot vissa former av diskriminering i näringsverksamhet m.m. Enligt bestämmelsen är det straffbart för en näringsidkare att i sin verksamhet diskriminera någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller sexuella läggning genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Även personer som är anställda i näringsverksamhet eller handlar på en näringsidkares vägnar samt personer som är anställda i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag omfattas av bestämmelsen. Det samma gäller för anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare.

Hets mot folkgrupp

Den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning döms för hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § brottsbalken). Uppräkningen av gruppstillhörigheter är uttömmande.

Brottsbalkens straffskärpningsregel

I den s.k. straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken föreskrivs att som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.

3 Diskrimineringslagen

I detta avsnitt beskriver vi diskrimineringslagen. Genomgången är översiktlig. När det gäller diskrimineringsbegreppet behandlar vi dock begreppen direkt diskriminering och indirekt diskriminering mer utförligt.

3.1 Allmänt

Diskrimineringslagen trädde i kraft den 1 januari 2009. Den har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §). Lagen är tvingande, vilket innebär att ett avtal som inskränker någons rättigheter och skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen (1 kap. 3 §).

Lagens första kapitel innehåller definitioner och inledande bestämmelser. I andra kapitlet finns bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier. Frågor om aktiva åtgärder regleras i tredje kapitlet. Fjärde kapitlet behandlar tillsynen över lagens tillämpning och i femte kapitlet regleras frågor om ersättning och ogiltighet. I sjätte kapitlet finns slutligen bestämmelser om rättegången.

I 2 kap. förbjuds diskriminering på ett antal i lagen angivna samhällsområden. Dessa är arbetslivet, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studie-stöd, värn- och civilplikt samt offentlig anställning.

Diskrimineringsförbuden på de olika samhällsområdena är inte absoluta utan gäller i varierande utsträckning med olika undantag. Det kan röra sig om specifika eller mer generellt utformade undantag för olika diskrimineringsgrunder. Till exempel gäller på alla samhällsområden utom ett¹ där ett åldersdiskrimineringsförbud regleras, ett generellt undantag för befogad särbehandling på grund av ålder (2 kap. 2, 6, 9 och 10 §§).

3.2 Diskrimineringsgrunderna

Ordet ”diskrimineringsgrunder” brukar användas för att ange de kategorier av personer eller de karaktäristika som skyddas av diskrimineringslagstiftningen.² Diskrimineringslagen omfattar som framgått sju diskrimineringsgrunder, varav könsöverskridande identitet och ålder är nya. Med *könsöverskridande identitet eller uttryck* avses att någon inte identifierar sig som kvinna eller man eller genom sin klädsel eller på annat sätt ger uttryck för att tillhöra ett annat kön (1 kap. 5 § första stycket 2).

Särskilt om ålder

Med ålder avses enligt definitionen i diskrimineringslagen *uppnådd levnadslängd* (1 kap. 5 § första stycket 6).

Regeringen anförde i förarbetena att den naturliga tolkningen av ålder i sammanhanget är att den nya diskrimineringsgrunden ska ta sikte på en fysisk persons levnadsålder, räknad från hans eller hennes födelse. Därmed omfattas både barn, ungdom och äldre utan att det finns vare sig en nedre eller övre åldersgräns. Enligt regeringen kunde man således säga att alla omfattas av diskrimineringsgrunden eftersom alla har en ålder; det var en annan sak att behovet av skydd typiskt sett kan vara olika för olika åldrar och att diskrimineringsförbuden i praktiken kan komma att ha olika betydelse för t.ex. äldre än för yngre.³

I diskrimineringslagen är skyddet för ålder mer begränsat än för de övriga diskrimineringsgrunderna. På de samhällsområden som kan sägas höra till arbetslivet i vid mening och i fråga om utbildning

¹ Medlemskap i vissa organisationer (2 kap. 11 §).

² Prop. 2007/08:95 s. 109.

³ Prop. 2007/08:95 s. 130.

gäller ett diskrimineringsförbud för samtliga diskrimineringsgrunder medan det på övriga samhällsområden, dvs. varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning gäller ett skydd för alla diskrimineringsgrunder utom för ålder.

Öppen lista

Regeringen uttalade i förarbetena till diskrimineringslagen att det inte är sagt att diskrimineringsgrunderna på sikt måste vara just dessa sju och att regeringen överväger att låta utreda möjligheterna till ett diskrimineringsförbud med en ”öppen lista”. Med öppen lista avses en icke uttömmande beskrivning av skyddade grunder. En sådan finns i det diskrimineringsförbud som slås fast i artikel 14 Europakonventionen, och som redan i dag gäller som svensk rätt.⁴

3.3 Diskrimineringsbegreppet

Diskrimineringslagens bestämmelser definierar diskriminering som både direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och sexuella trakasserier samt instruktioner att diskriminera. Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering.

I departementspromemorian *Bortom fagert tal* (Ds 2010:20) föreslås att med diskriminering ska avses även bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Den föreslagna bestämmelsen omfattar situationer där någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning. Promemorian är f.n. föremål för remissbehandling.

⁴ Prop. 2007/08:95 s. 111.

3.3.1 Direkt diskriminering

Att det inte får förekomma direkt diskriminering brukar ofta beskrivas som att lika fall ska behandlas lika. Enligt 1 kap. 4 § 1 avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Det är således tre kriterier som avgör om det är fråga om direkt diskriminering nämligen missgynnade, jämförelse och orsakssamband.

Missgynnandet

En första nödvändig förutsättning för direkt diskriminering är att någon missgynnas. Ett missgynnande innebär att någon – en arbetsökande, en arbetstagare, en kund, en student, en patient etc. – försätts i ett sämre läge eller går miste om en förbättring, en förmån, en serviceåtgärd eller liknande. En behandling är missgynnande om den kan sägas medföra en skada eller nackdel för den enskilde. Det som typiskt sett är förenat med faktisk förlust, obehag eller liknande är missgynnande. Avgörande är att en negativ effekt inträder, inte vilken orsak som kan ligga bakom missgynnandet. Ett exempel på missgynnande i arbetslivet är att en arbetssökande inte kallas till en anställningsintervju eller att en arbetstagare går miste om en löneförhöjning eller en befordran. Exempel på missgynnande inom andra områden är att en sökande vägras tillträde till en utbildning eller att någon får tillgodogöra sig en vara, tjänst eller bostad genom köp eller hyra på sämre villkor än andra. Att en person nekas att köpa en bostad eller förvägras inträde på en restaurang är andra exempel. Även obehag och personligt lidande på grund av trakasserier kan utgöra missgynnande. En missgynnande behandling kan bestå i både aktivt handlande och underlåtenhet att handla.

Jämförelsen

Hur den person som menar sig ha blivit diskriminerad har behandlats ska jämföras med hur någon eller några andra personer behandlas, har blivit behandlade eller skulle ha behandlats. Endast om jäm-

förelsen visar en avvikelse från hur någon annan person som befinner sig i en jämförbar situation behandlas kan behandlingen bedömas som diskriminering.

Det är naturligt att jämförelsen i allmänhet görs med en annan faktiskt existerande person, t.ex. att en arbetstagare jämförs med en arbetskamrat, att en student som läser på en högskola jämför sig med en annan student eller att två kunder i en butik jämförs med varandra. I dessa fall sker jämförelsen med en faktisk jämförelseperson. Om det inte finns någon verklig person att jämföra med får jämförelsen göras med en tänkt jämförelseperson (en hypotetisk jämförelseperson). Jämförelsen blir dock rättvisande endast om personerna befinner sig i situationer där det är rimligt eller naturligt att jämföra dem med varandra. För att en rättvisande jämförelse ska kunna göras måste de personer som jämförs befinna sig i en jämförbar situation. Om det i det enskilda fallet kan anses rimligt och naturligt att olika individer behandlas lika befinner sig dessa i en jämförbar situation. Detta kriterium – jämförbar situation – kan ha olika innebörd beroende på i vilken situation diskrimineringen påstås ha skett. I arbetslivet kan ”jämförbar situation” ha betydelse t.ex. när det gäller att jämföra två arbetssökande varav endast den ene har de kvalifikationer som krävs för att det sökta arbetet ska kunna utföras väl. Om de arbetssökandes meriter skiljer sig åt så klart att de båda personerna inte befinner sig i en jämförbar situation kan inte jämförelsen utvisa att den som har de sämre meriterna diskriminerats. På andra samhällsområden får frågan om jämförbar situation en delvis annan karaktär och i några fall underordnad betydelse. På vissa områden kommer individens kvalifikationer eller uppfyllande av vissa icke-diskriminerande villkor att ha stor betydelse. Det gäller – exempelvis – beviljande av F-skattsedel, auktorisation av tolk, medlemskap i advokatsamfundet och arbetslöshetsersättning. I dessa och andra fall är det naturligt att vissa krav eller kriterier ska vara uppfyllda för att förmånen ska beviljas.

I andra fall kan ”jämförbar situation” utgå från människors behov. Så kan vara fallet t.ex. i fråga om hälso- och sjukvård och inom socialtjänsten. Där blir i första hand vård- eller stödbehovet styrande för om två personer kan anses vara i jämförbara situationer. Detta gäller de personer som i övrigt uppfyller grundläggande krav, t.ex. bosättning, för att få tillgång till vård eller en insats. I ytterligare andra fall är utgångspunkten att i princip alla befinner sig i en jämförbar situation i den meningen att alla – oavsett personliga egenskaper – har rätt att bli bemötta på ett icke-diskrimi-

nerande sätt. Så bör vara fallet t.ex. vid restaurangbesök, vid besök i nöjeslokaler, för kunder i butiker och för den som söker olika typer av samhällelig service. I situationer som dessa lär kriteriet jämförbar situation ha en underordnad praktisk betydelse.

Särskilt om jämförelsen vid påstådd åldersdiskriminering

En jämförelse mellan faktiska personer förutsätter inte att de som jämförs har samma ålder. Om två arbetstagare har samma kvalifikationer och personliga förutsättningar i övrigt är de – oberoende av deras respektive ålder – i en jämförbar situation. En jämförelse dem emellan kan därmed utvisa diskriminering. Det är en annan sak att en skillnad i ålder kan antas spegla också att arbetstagare nått olika befattningar, att det finns en skillnad i erfarenhet och annat. Den typen av kriterier kan göra att skillnader i ålder försvårar eller omöjliggör en faktisk jämförelse med någon annan.

I praktiken kan det således vara svårt att nå framgång med ett påstående om åldersdiskriminering efter en konkret jämförelse. En hypotetisk jämförelse ligger närmare till hands. Ett exempel som kan nämnas är misstänkt lönediskriminering på grund av ålder. Frågan som ska ställas i det fallet blir då vilken lön skulle arbetstagaren ha haft om arbetsgivaren inte beaktat arbetstagarens ålder.

Orsakssambandet

Den tredje nödvändiga förutsättningen för direkt diskriminering är att det finns ett orsakssamband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden. Ett sådant samband kan vara starkt eller svagt. Allra starkast är det om det finns en avsikt att missgynna en person på grund av någon av diskrimineringsgrunderna. I det fallet finns tydligt det nödvändiga orsakssambandet. En diskriminerande avsikt är emellertid inte nödvändig för att diskriminering ska kunna vara för handen. Om någon missgynnar någon annan för att tillmötesgå en tredje persons önskemål finns det nödvändiga orsakssambandet. Ett exempel är att en hyresvärd nekar en person med viss hudfärg att hyra en lägenhet på grund av andra hyresgästers motvilja mot att få en granne med annan etnisk tillhörighet än den de har själva. Även om avsikten till och med är att gynna eller bespara någon lidande eller obehag, men effekten blir att denne t.ex. nekas att hyra en

lägenhet eller nekas inträde i en restaurang, finns orsakssambandet mellan handlingssättet och diskrimineringsgrunden.

Om hänsyn till någon av diskrimineringsgrunderna är en av flera orsaker till handlandet är detta tillräckligt. Den aktuella diskrimineringsgrunden behöver inte vara det enda eller det avgörande skälet för beslutet. Orsakssambandet är således för handen även när diskrimineringsgrunden är en av flera faktorer som utgör orsaken till den missgynnande behandlingen. Det behöver inte vara fråga om ett missgynnande på grund av diskrimineringsgrunden utan det räcker med att missgynnandet har samband med denna.

Orsakssambandet finns när en person diskrimineras av skäl som har samband med personens egen anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Förbudet gäller även i ytterligare två fall. Det ena gäller "felaktigt förmodad" tillhörighet till någon av de skyddade grupperna. Om någon t.ex. nekas inträde i en nöjeslokal därför att nöjesarrangören tycker illa om homosexuella personer och felaktigt tror att personen i fråga är homosexuell finns det ett orsakssamband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden, även om antagandet om den sexuella läggningen är felaktigt. Det andra fallet är då en person diskrimineras på grund av att han eller hon har en anknytning till någon annans tillhörighet till en av diskrimineringsgrunderna. Ett exempel är att en hyresvärd nekar att hyra ut en lägenhet till en person på grund av att dennes make eller sambo har en viss etnisk tillhörighet eller för att en släkting är homosexuell.

Särskilt om orsakssambandet vid påstådd åldersdiskriminering

I t.ex. fall då en arbetstagares ålder öppet åberopas som skäl för att tillämpa en bestämmelse i ett kollektivavtal som tar hänsyn till ålder är orsakssambandet mellan den diskriminerande handlingen och diskrimineringsgrunden ålder klart. I andra fall kan sambandet med ålder vara indirekt och därför mindre tydligt. Om arbetsgivaren som skäl för ett visst handlande anför att erfarenhet, anställningstid, mognad eller liknande premierats är detta omständigheter som typiskt sett gynnar den som är äldre. Om arbetsgivaren i stället hänför sig till sådant som fysisk styrka eller smidighet, datakunskap eller beredskap att resa mycket i tjänsten, gynnas i praktiken många gånger yngre arbetstagare.

Nämnda omständigheter är normalt tecken på indirekt diskriminering. Det blir då i första hand en fråga om de omständigheter

som åberopats typiskt sett missgynnar äldre respektive yngre personer och – i så fall – om de kan motiveras sakligt inom ramen för intresseavvägningen (se nedan angående indirekt diskriminering).⁵

3.3.2 Indirekt diskriminering

Förbudet mot indirekt diskriminering brukar i sin tur beskrivas som att olika fall också ska behandlas olika, det vill säga att hänsyn ska tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Med indirekt diskriminering avses enligt 1 kap. 4 § 2 att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med visst kön, viss könsöverskridande identitet eller uttryck, viss etnisk tillhörighet, viss religion eller annan trosuppfattning, visst funktionshinder, viss sexuell läggning eller viss ålder, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vid indirekt diskriminering är missgynnande, jämförelse och intresseavvägning avgörande kriterier.

Missgynnandet

Med missgynnande i fråga om indirekt diskriminering menas det samma som i fråga om direkt diskriminering – faktisk liden skada, obehag eller annan nackdel.

Missgynnande uppstår när någon tillämpar en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som verkar neutralt men som vid en närmare granskning i praktiken typiskt sett missgynnar personer som tillhör någon av de grupper som skyddas i lagstiftningen. Det tar sig uttryck i att de personerna jämfört med andra har svårare att uppfylla kriteriet eller bestämmelsen eller att förfaringssättet medför en negativ effekt för dem.

⁵ Prop. 2007/08:95 s. 486 f.

Jämförelsen

För att avgöra om ett krav kan komma att särskilt missgynna personer ur en viss grupp måste en jämförelse göras mellan den grupp som en person tillhör och någon annan grupp. Jämförelsen måste ta sikte på den andel som kan, eller inte kan, uppfylla kravet i de grupper som jämförs. Om jämförelsen visar en betydande skillnad i de båda gruppernas möjligheter att typiskt sett uppfylla kravet talar detta för att indirekt diskriminering är för handen. Skillnaden mellan de som kan respektive inte kan uppfylla kravet i de grupper som jämförs bör vara betydande för att någon ur en grupp ska anses ha missgynnats genom det uppställda kravet. EU-domstolen har, i fråga om könsdiskriminering, flera gånger uttalat att det åligger de nationella domstolarna att bedöma om bestämmelsen etc. drabbar en betydligt större procentandel av det ena könet. Innebörden är att vad som utgör en betydande skillnad får överlämnas till domstolarna att avgöra i belysning av EU-domstolens avgöranden.

Det måste göras en faktisk jämförelse mellan de grupper som är aktuella. Det är i detta sammanhang inte aktuellt att använda hypotetiska jämförelsepersoner.

Intresseavvägningen

Det finns ett visst utrymme för tillämpning av ett kriterium, en bestämmelse eller ett förfarande, trots att detta har negativ effekt och särskilt kan komma att missgynna personer med anknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Denna s.k. intresseavvägning är avgörande för frågan om ett visst förfarande ska anses vara tillåtet eller om det utgör indirekt diskriminering.

För att en åtgärd som typiskt sett har negativa effekter för en viss grupp ändå ska vara tillåten måste två krav vara uppfyllda. För det första måste syftet vara objektivet sett godtagbart. När det är fastställt att ett till synes neutralt kriterium etc. typiskt sett missgynnar en viss grupp är frågan om den som tillämpar detta kriterium eftersträvar att uppnå ett viktigt syfte ("har ett berättigat syfte"). Detta syfte ska vara värt att skydda i sig och vara tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. För det andra måste åtgärden (medlet för att uppnå syftet) vara lämplig och nödvändig. Om det finns andra, icke-diskriminerande handlingsalternativ eller medel för att uppnå ett i

sig godtagbart syfte utgör missgynnandet i princip indirekt diskriminering i strid med lagen.

Intresseavvägningen anses innebära att ett kriterium etc. kan prövas utifrån verksamhetsbehovet hos arbetsgivaren, utbildningsanordnaren, myndigheten, näringsidkaren etc. Utöver ett godtagbart verksamhetsbehov bör även tillämpning av nationellt bestämda regler som är avsedda att tillgodose viktiga samhälleliga syften inom ramen för ett lands social- eller sysselsättningspolitik godtas. Bestämmelser i lag med t.ex. krav på svenskt medborgarskap anses generellt vara berättigade, lämpliga och nödvändiga.⁶

3.3.3 Trakasserier och sexuella trakasserier

Även trakasserier och sexuella trakasserier definieras som diskriminering enligt diskrimineringslagen. Med *trakasserier* avses enligt 1 kap. 4 § 3 ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder.

Trakasserier är handlingar, beteenden eller bemötanden som kränker den utsattes värdighet på ett sätt som har anknytning till de skyddade diskrimineringsgrunderna. Trakasserier kan avse fysiskt, verbalt eller annat uppträdande. Handlingarna eller bemötandet ska innebära missgynnande i form av skada eller obehag och på så sätt kränka den enskildes värdighet. Helt bagatellartade skillnader i bemötande bör inte betraktas som missgynnande och därmed trakasserier.

Den som trakasserar måste ha insikt om att hans eller hennes beteende kränker någon för att det ska utgöra trakasserier. Den trakasserade kan därför i vissa situationer behöva göra klart för den som trakasserar att så är fallet.

Med sexuella trakasserier avses ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet (1 kap. 4 § 4). Definitionen sammanfaller med trakasseribestämmelsens. Det som skiljer sexuella trakasserier från den andra typen av trakasserier är att uppträdandet ska vara av sexuell natur. Även här kan uppträdandet vara verbalt, icke-verbalt eller fysiskt. Verbalt uppträdande av sexuell natur kan vara t.ex. ovälkomna förslag eller påtryckningar om sexuell samvaro. Icke-verbalt uppträdande av sexuell natur kan bl.a. handla om att visa porno-

⁶ Prop. 2007/08:95 s. 490 f.

grafiska bilder, föremål eller skrivet material. Fysiskt uppträdande av sexuell natur kan handla om oönskad fysisk kontakt, t.ex. beröring, klappande, nypande eller strykningar mot en annan persons kropp.⁷

3.3.4 Instruktioner att diskriminera

Med instruktioner att diskriminera avses en order eller instruktion att diskriminera någon direkt, indirekt eller genom trakasserier eller sexuella trakasserier (1 kap. 4 § 5). Ordern eller instruktionen ska lämnas antingen åt någon som står i lydnds- eller beroendeförhållande till den som lämnar ordern eller instruktionen eller till någon som gentemot denna åtagit sig att fullgöra ett uppdrag.

I t.ex. förhållandet mellan en näringsidkare och dennes anställda är lydnds- eller beroendeförhållandet formellt reglerat i avtal där den anställda har att följa instruktionen. I ett fall då en arbetsgivare via arbetsförmedlingen söker personer att anställa, och då arbetsgivaren lämnar anvisningar om att t.ex. personer med viss hudfärg ska sorteras bort, finns knappast ett lydnds- eller beroendeförhållande, men väl ett uppdragsförhållande. Om en byggherre eller motsvarande anlitar mäklare för att sälja en fastighet eller en bostad och instruktionen innebär att t.ex. spekulanter med viss etnisk tillhörighet ska sorteras bort, föreligger likaså ett uppdragsförhållande mellan säljaren och mäklaren.

Förutom ett lydnds- eller beroendeförhållande eller ett uppdragsförhållande krävs också att en missgynnande effekt uppstår. Om ingen sådan effekt uppkommer, t.ex. för att en order om att diskriminera inte följs, utgör instruktionen inte diskriminering.⁸

3.4 Vissa övriga bestämmelser

Samtidigt som diskrimineringslagen trädde i kraft inrättades även Diskrimineringsombudsmannen (DO). DO ersatte de fyra tidigare ombudsmännen mot diskriminering, dvs. Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

⁷ Prop. 2007/08:95 s. 492 f.

⁸ Prop. 2007/08:95 s. 494.

Enligt 4 kap. 1 § diskrimineringslagen ska DO utöva tillsyn över att lagen följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. DO får föra talan i domstol för en enskild som medger det (6 kap. 2 §). DO kan i vissa situationer besluta om vitesföreläggande (4 kap. 4 §). Ytterligare bestämmelser om DO:s uppgifter finns i lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen.

Även Nämnden mot diskriminering inrättades genom införandet av diskrimineringslagen. Den ersatte dels en tidigare nämnd med samma namn, dels Jämställdhetsnämnden. Den nya nämnden har till uppgift att pröva framställningar om och överklaganden av beslut om vitesförelägganden (4 kap. 7 §).

Den som bryter mot diskrimineringslagen ska betala diskrimineringsersättning till den som drabbats av överträdelsen (5 kap. 1 §). Diskrimineringsersättningen ska både utgöra en ersättning för den kränkning som överträdelsen inneburit och verka avskräckande mot diskriminering. En arbetsgivare kan också, i vissa situationer, bli ersättningsskyldig för den ekonomiska förlust som uppkommit på grund av överträdelsen av diskrimineringslagen. Lagen innehåller också bestämmelser om möjlighet till jämkning och ogiltigförklaring av diskriminerande avtal och andra rättshandlingar (5 kap. 3 §).

4 Förhållandet i några andra länder

4.1 Norden

Danmark

Diskrimineringslagstiftningen i Danmark består bl.a. av lov om ligestilling af kvinder og mænd, lov om etnisk ligebehandling och lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Förbud mot diskriminering på grund av ålder gäller endast inom arbetslivet i vid mening.

Finland

Finland har regler till skydd mot diskriminering med en icke uttömmande lista över diskrimineringsgrunder både i grundlag och civilrättslig lagstiftning.

I lagen om likabehandling (21/2004) förbjuds diskriminering på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Lagen är tillämplig på arbetslivet i vid mening. För diskrimineringsgrunden etniskt ursprung är emellertid tillämpningsområdet mer vidsträckt och omfattar även socialservice och hälsovårdsservice, socialskyddsförmåner eller andra stöd, rabatter eller förmåner som beviljas på sociala grunder, fullgörande av värnplikt, frivillig militärtjänst för kvinnor eller civiltjänst samt tillhandahållande till allmänheten av bostäder, annan lös eller fast egendom eller tjänster som är allmänt tillgängliga, med undantag av rättshandlingar som hör till privatlivet och familjelivet.

Bestämmelser om förbud mot diskriminering på grund av kön finns i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986).

År 2007 tillsattes en kommission för att utreda hur lagstiftningen om likabehandling skulle kunna reformeras. Syftet var bl.a. att förtydliga den delvis svårtydda lagstiftningen om likabehandling och göra den mer enhetlig. Kommissionen redovisade i december 2009 sitt betänkande *Förslag till ny likabehandlingslag och lagstiftning som har samband med den*. Förslaget har remissbehandlats och bereds f.n. i det finska regeringskansliet. En proposition väntas under hösten 2010.

Kommissionens förslag innebär bl.a. att tillämpningsområdet för likabehandlingslagen utvidgas så att lagen gäller all privat och offentlig verksamhet, dock inte förhållanden som hör till privatlivet. Inte heller ska lagen omfatta diskrimineringsgrunden kön, som även fortsättningsvis regleras i en särskild lag.

Enligt den föreslagna lagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Dessutom anges uttryckligen i förslaget att diskriminering på flera grunder, diskriminering på grund av närstående och presumtiv diskriminering är förbjuden.

Från diskrimineringsförbudet föreslås gälla ett generellt undantag. Innebörden av det föreslagna undantaget är att förfaranden inte ska betraktas som diskriminering om de har ett legitimt syfte och de medel som använts för att uppnå syftet är sakenliga och står i rätt proportion till syftet.

Dessutom föreslås en bestämmelse om positiv särbehandling. Enligt bestämmelsen ska inte heller som diskriminering betraktas sådana proportionerliga och konsekventa specialåtgärder eller –arrangemang vilkas syfte är att främja faktisk likabehandling eller att förebygga eller eliminera olägenheter som beror på diskriminering.

I betänkandet berörs inte närmare det generella undantagets innebörd med avseende på diskrimineringsgrunden ålder. Där konstateras att det finns ett behov av en sådan regel bl.a. eftersom det inte är möjligt att ange en fullständig lista med situationer där t.ex. ålder används som kriterium på ett godtagbart sätt. Där sägs också att en utgångspunkt är att skillnader som görs i nationell lagstiftning såsom beträffande rösträttsålder, ålder för körkort eller ålder för att ingå anställningsförhållande och ålder för att få köpa alkohol/tobak är berättigade.

Norge

I Norge är lagstiftningen till skydd mot diskriminering idag uppdelad på flera lagar: likestillningsloven, lov mot etnisk diskriminering, diskriminerings- och tillgjengelighetsloven samt arbeidsmiljøloven. Regler som förbjuder diskriminering finns också i sjömannsloven och i boliglovene. Ett förbud mot diskriminering på grund av ålder gäller endast på arbetslivets område.

Diskrimineringslovutvalget lämnade i juni 2009 betänkandet *Et helhetlig diskrimineringsvern* (NOU 2009:14). Betänkandet innehåller bl.a. ett förslag till en sammanhållen lag som ska ersätta gällande diskrimineringslagar. Förslaget har remissbehandlats och bereds för närvarande i det norska regeringskansliet (Barne- og likestillningsdepartementet).

Den föreslagna lagen ska gälla samtliga samhällsområden. Förslaget innebär att diskrimineringskyddet alltjämt ska vara knutet till uppräknade diskrimineringsgrunder, nämligen kön, graviditet, föräldraledighet, etnicitet, funktionsnedsättning, sexuell orientering, religion, livssyn, politisk syn och ålder. Inga nya grunder föreslås. Uppräkningen ska dock inte vara uttömmande utan till listan fogas en s.k. *sekketategori: andra liknande väsentliga förhållanden rörande en person*, se vidare strax nedan.

Från lagens diskrimineringsförbud föreslås gälla ett generellt undantag för saklig särbehandling.

Ett förbud mot åldersdiskriminering ska enligt förslaget även fortsättningsvis gälla endast i arbetsförhållanden. I en särskild bestämmelse föreslås vidare att generella åldersgränser i lag eller föreskrift eller i centrala kollektivavtal som är motiverade av ett sakligt syfte inte ska anses strida mot förbudet mot diskriminering på grund av ålder.

Sekketategorin innebär att vissa former av diskriminering på en grund som inte ingår i uppräknningen ska kunna åberopas i särskilda fall. Den ska dock inte kunna åberopas i alla fall av osaklig särbehandling. Syftet med denna kategori är att ha en flexibel norm för att kunna fånga upp gränsfall, fall som liknar de i paragrafen uppräknade fallen eller som det skulle vara stötande att hålla utanför skyddet. Den tar endast sikte på omständigheter som har samband eller likhet med de uppräknade omständigheterna i form av personliga förhållanden som inte kan ändras. Som exempel härpå anges i betänkandet bl.a. könsidentitet eller uttryck, hälsa, drogberoende, utseende, övervikt eller tidigare ådömt straff.

Diskrimineringslovutvalget bedömde att det oftare finns sakliga skäl att särbehandla på grund av ålder än på grund av andra diskrimineringsgrunder och att införandet av ett generellt förbud mot åldersdiskriminering på alla samhällsområden skulle innebära att allt för mycket överlämnades till rättstillämpningen. Utvalget betonade dock att åldersdiskriminering inte är mer acceptabelt än annan diskriminering och noterade att särskilt äldre utsätts för osaklig särbehandling som kan upplevas som orättfärdig, orimlig eller kränkande. Lagens förbud mot åldersdiskriminering borde därför enligt utvalget kunna åberopas även utanför arbetsförhållanden i särskilt orimliga eller osakliga fall. I dessa fall skulle diskrimineringsförbudet efter en konkret värdering kunna åberopas under sekkekategori. Ett exempel som anges är kreditinstituts värdering av låneansökningar, där lån inte beviljas till en person uteslutande på grund av dennes ålder. Lagen ska enligt förslaget inte hindra tillämpning av åldersgränser när det gäller myndighetsålder, rösträtt, tillgång till körkort, köp av alkohol, skolstart, indelning i klasser i grundskolan, seniorrabatter osv. Utredningen menade också att egna åldersgränser för tillträde till uteställen och klubbar bör vara tillåtna även i fortsättningen.

Till skillnad från vad som gäller de diskrimineringsgrunder som räknas upp i lagen ska någon bevislättning inte gälla när en omständighet som är hänförlig till sekkekategori åberopas som grund för diskriminering.

4.2 Övriga länder

*Canada*¹

Canadas federala lag om mänskliga rättigheter (Canadian Human Rights Act) innehåller ett generellt skydd mot diskriminering som omfattar en rad samhällsområden och diskrimineringsgrunder, däribland ålder. Ett förbud mot diskriminering på grund av ålder gäller i fråga om bl.a. tillgång till varor, tjänster och lokaler (goods, services, facilities or accommodation), butiker m.m. som är öppna för allmänheten och bostäder (commercial premises or residential accommodation), arbetslivet och medlemskap i arbetstagarorganisationer.

¹ Uppgifterna bygger på en redovisning rörande Canadas diskrimineringslagstiftning i NOU 2009:14 s. 88 f och 127 f.

Ontarios motsvarande lag (Ontario Human Rights Code, 1990) innehåller också förbud mot diskriminering på grund av ålder. Skyddet gäller endast dem som är 18 år eller äldre. Förbudet gäller särskilt uppräknade områden såsom t.ex. arbetsliv, bostäder, varor och tjänster (inklusive utbildning).

Även i Quebecs lag om mänskliga rättigheter (Quebec Charter of Human Rights and Freedoms) förbjuds diskriminering på grund av ålder. Förbudet gäller särskilt uppräknade områden såsom arbetslivet, offentliga transporter, varor, tjänster m.m. Särskilda undantag gäller för försäkring, pension och sociala förmåner.

Irland

Den irländska diskrimineringslagstiftningen gäller på de flesta samhällsområdena och omfattar nio diskrimineringsgrunder, bl.a. ålder.

Skyddet mot diskriminering återfinns huvudsakligen i Employment Equality Act från 1998 som gäller arbetslivet och Equal Status Act 2000 (ESA), som gäller andra samhällsområden. I arbetslivet gäller diskrimineringsförbudet endast till förmån för personer mellan 18 och 65 år och utanför arbetslivet endast personer över 18 år.

ESA förbjuder diskriminering vid tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder inom både den offentliga och privata sektorn. Lagen gäller även utbildning. Särskilda bestämmelser finns rörande diskriminerande klubbar.

Lagen innehåller ett generellt undantag som omfattar alla diskrimineringsgrunderna i lagen. Undantaget innebär att särbehandling i fråga om någon av dessa grunder som föreskrivs i inhemsk lag och EU-lagstiftning inte anses som diskriminering.

Härutöver innehåller lagen särskilda undantag för de olika områdena som lagen omfattar, både sådana undantag som omfattar samtliga grunder och sådana som bara tar sikte på en eller några av dem. Beträffande ålder gäller, såvitt är av intresse för vårt arbete, i huvudsak följande.

Särbehandling är tillåten i samband med pension, försäkring och andra förhållanden relaterade till riskvärderingar där särbehandlingen grundar sig på försäkringstekniska beräkningar eller statistiska data från pålitliga källor. Särbehandlingen ska i dessa fall också vara rimlig med beaktande av föreliggande data och andra relevanta förhållanden. Vidare gäller ett undantag vid idrottsarrangemang och vid uppsättande av en föreställning. När det gäller bostad är sär-

behandling tillåten om det är fråga om upplåtelse av en del av den egna bostaden eller om upplåtelsen skulle inkräkta på privat- eller familjelivet hos upplåtaren eller annan som bor i bostaden. Särbehandling är också tillåten om fastigheten/boendet är reserverad för personer tillhörande en särskild kategori, t.ex. om det är fråga om hem för religiösa ändamål, sjukhem, pensionärshem, hem för personer med funktionsnedsättning eller hotell för hemlösa. Det är även tillåtet för bostadsförmedlingen att särbehandla vissa grupper t.ex. familjer av en viss storlek och grupper med en viss ålder.

Lagen slår dessutom uttryckligen fast att rimliga rabatter (reasonable preferential fee, charge or rate) för bl.a. personer med barn och personer i en bestämd åldersgrupp inte strider mot diskrimineringsförbudet.

Hänsynstagande till ålder är också tillåten när det gäller adoptiv- och fosterföräldrar om detta är rimligt med avseende på barnets behov.

Positiv särbehandling med syfte att uppnå reell likabehandling strider inte heller mot lagens diskrimineringsförbud.

Nederländerna

Diskrimineringslagstiftningen i Nederländerna består av flera olika lagar, däribland en egen lag om likabehandling oavsett ålder. Lagen gäller dock endast arbetslivet i vid mening. Enligt uppgift från berört departement avvaktar Nederländerna det nya EG-direktivet om likabehandling innan ytterligare steg tas i fråga om åldersdiskriminering på områden utanför arbetslivet.

Slovenien

Den slovenska likabehandlingslagen från 2007, genom vilken bl.a. arbetslivsdirektivet och direktivet mot etnisk diskriminering införlivades i slovensk rätt, innehåller ett antal i lagen uppräknade diskrimineringsgrunder, däribland ålder. Uppräknningen är inte uttömmande utan gäller även ”andra personliga förhållanden”.

Enligt lagen är diskriminering förbjuden på åtta särskilt angivna områden. Hit hör till att börja med arbetslivet i vid mening och utbildning. Förbudet gäller emellertid också i fråga om socialt skydd inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner

och varor, tjänster som är tillgängliga för allmänheten samt bostäder.

För bl.a. diskrimineringsgrunden ålder gäller ett generellt undantag från förbudet med innebörden att särbehandling på grund av ålder är tillåten om sådan behandling berättigas av ett legitimt syfte och de medel som används för att uppnå syftet är lämpliga och nödvändiga.

Storbritannien

Storbritannien har nyligen antagit en gemensam lag mot diskriminering – Equality Act 2010 – som ska ersätta nio nu gällande diskrimineringslagar.

Ikraftträdandet av lagen kommer att ske successivt. Huvuddelen av bestämmelserna träder i kraft den 1 oktober 2010. Målet är att hela lagstiftningen ska ha trätt i kraft år 2012.

Inga nya diskrimineringsgrunder ”protected characteristics” tillkommer genom den nya lagen. Idag gäller ett åldersdiskrimineringsförbud endast inom arbetslivet i vid mening. Genom den nya lagen kommer skyddet mot diskriminering på grund av ålder att utsträckas till andra områden såsom varor och tjänster både inom den privata och offentliga sektorn. Förbudet mot åldersdiskriminering är tillämpligt endast i fråga om personer som fyllt 18 år. Lagen innehåller vidare ett generellt undantag för befogad särbehandling på grund av ålder; särbehandling av en person utgör inte diskriminering om den som vidtar åtgärden kan visa att särbehandlingen var proportionerlig för att uppnå ett legitimt syfte. Särbehandling är också tillåten om sådan behandling föreskrivs i författning.

Regeringen har getts ett stort utrymme att genom sekundärlagstiftning närmare utforma åldersdiskrimineringsförbudets tillämpningsområde. Förbudet mot diskriminering på grund av ålder i fråga om varor och tjänster planeras att träda i kraft först år 2012.

I ett policydokument, *Equality Bill: Making it work Ending age discrimination in services and public functions*, upprättat i januari 2010 av Government Equalities Office anges att ett utkast till närmare bestämmelser rörande åldersdiskriminering i fråga om tjänster och offentlig service ska utarbetas bl.a. rörande den närmare utformningen av undantag från åldersdiskrimineringsförbudet. Ett samråd avses därefter äga rum under hösten 2010. I nyssnämnda

policydokument sägs att utgångspunkten för det fortsatta arbetet är följande.

På *hälso- och sjukvårdsområdet* liksom på *socialtjänstområdet* ska lagstiftningens effekt vara densamma som på andra områden. Detta betyder att skadlig diskriminering ska elimineras. Det ska emellertid vara tillåtet för den som tillhandahåller tjänster på detta område att behandla personer i olika åldrar olika om en sådan behandling är förmånlig eller berättigad eller till det allmännas bästa (for good public policy reasons). Det ska vidare säkerställas att fokus ska vara inställt på den enskilde när tjänster tillhandahålls denne och att ålder ska kunna beaktas när detta är lämpligt för att kunna erbjuda en personligt utformad service. (Vad som ska övervägas är fördelar och nackdelar med en ordning som innebär att man enbart har det generella undantaget för befogad särbehandling på grund av ålder eller att man kompletterar detta undantag med särskilt utformade undantag.)

Vad gäller *finansiella tjänster* sägs följande. Ett särskilt undantag ska möjliggöra särbehandling på grund av ålder i fråga om finansiella tjänster, men endast om en sådan är proportionerlig i förhållande till risker och kostnader. Priser ska således kunna variera med ålder om detta på ett riktigt sätt återspeglar risker och kostnader och inte bygger på godtycke. För att öka transparensen i systemet ska det krävas av de finansiella företagen att de i fråga om vissa produkter publicerar de samverkande data som de grundar sina ställningstagande på.

Tillgången till försäkringar ska öka genom krav på att den som tillhandahåller vissa försäkringsprodukter ska kunna anvisa en annan försäkringsgivare för det fall företaget inte själv tillhandahåller tjänsten på grund av kundens ålder.

Vad gäller *andra tjänster (general services)* sägs i dokumentet följande. Det ska införas ett särskilt undantag för att göra det möjligt för den som tillhandahåller en tjänst inom den privata eller offentliga sektorn att använda ett ålderskriterium vid bestämmandet av förmåner eller fördelar. (Vad som avses är t.ex. rabatter på restauranger, hos frisörer eller på transporttjänster.) Som förutsättning härför uppställs att syftet med förmånerna ska vara att de ska gagna den särskilda åldersgrupp som förmånerna ska gälla.

Det ska vidare införas ett särskilt undantag från åldersdiskrimineringsförbudet för att möjliggöra semesterresor som riktar sig till särskilda åldersgrupper även i fortsättningen. Som en förutsättning

ska härvid gälla att åldersspannet klart framgår av marknadsföringen av semesterresan.

Något särskilt undantag i fråga om semesterlogi avses inte införas. (Ett sådant hade förslagits i ett tidigare utkast som skickats ut för samråd.) Däremot ska den som tillhandahåller semesterlogi m.m. inom ramen för det generella undantaget kunna rikta in sig på särskilda åldersgrupper även i fortsättning. De åldersgränser som sätts upp beträffande vem som kan bebo egendomen måste då objektivt kunna rättfärdigas.

Vad gäller uthyrning av fordon anges i dokumentet att ytterligare beredning ska ske av frågan om ålderskriterier när det gäller möjligheten till varierad prissättning som ligger i linje med kostnader för försäkringspremier.

Utöver förbudet mot diskriminering införs genom lagen ett nytt åliggande, "equality duty", för offentliga organ. Detta innebär – såvitt gäller ålder – att dessa organ vid tillhandahållandet av sin service måste beakta de behov och intressen som kan föreligga hos olika åldersgrupper.

Tyskland

Den tyska likabehandlingslagen *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, förkortad AGG, trädde i kraft den 18 augusti 2006 och genom den införlivades bl.a. arbetslivsdirektivet och direktivet mot etnisk diskriminering i tysk rätt. Syftet med lagen är att förebygga och eliminera diskriminering på grund av ras eller etnisk tillhörighet, kön, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Lagen – som gäller arbetslivet i vid mening, utbildning, socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner och tillgång till varor och tjänster och bostäder – omfattar både arbetsrättens, civilrättens och den offentliga rättens område.

Regleringen på civilrättens område innebär ett förbud mot diskriminering på grund av ålder bl.a. i fråga om "bulk business" eller sådan affärsverksamhet som bygger på massavtal, dvs. avtal som i allmänhet görs utan eller endast med underordnad hänsyn till person och som har jämförbara villkor i ett stort antal fall. Förbudet mot åldersdiskriminering täcker även privata försäkringsgivare. Hyresförhållanden faller i vissa fall utanför bestämmelsen.

Särbehandling på grund av bl.a. ålder är tillåten om den har ett sakligt syfte. I en icke uttömmande uppräknings anges olika exempel

på sådana syften bl.a. särbehandling för att undvika fara, förebygga skada eller liknande syften. Hit hör bl.a. syftet att fullgöra säkerhetskrav i fråga om ”bulk transactions” (t.ex. åldersgränser för åkturer på nöjesfält). Ett annat syfte som kan medföra att särbehandling är tillåten är åtgärder för att skydda privatlivet eller den personliga säkerheten. Särbehandling kan också vara tillåten när fråga är om att bevilja särskilda förmåner och där det inte finns något intresse för att genomdriva likabehandling (t.ex. rabatter för elever och pensionärer). I fråga om försäkringar är särbehandling tillåten endast när den grundar sig på erkända principer för riskkalkylering och på en riskvärdering utifrån relevanta samt försäkringstekniskt och statistiskt korrekta data.

5 Ett utvidgat skydd mot diskriminering på grund av ålder

5.1 Allmänna utgångspunkter

Vi ska föreslå hur ett skydd ska införas

Vid diskrimineringslagens tillkomst avstod regeringen från att föreslå ett förbud avseende diskrimineringsgrunden ålder på samhällsområden som inte omfattades av arbetslivsdirektivet. Detta motiverades med att Diskrimineringskommitténs överväganden inte gav tillräckligt underlag för att gå vidare med frågan om ett åldersdiskrimineringsförbud på dessa områden och att EU-rätten inte heller krävde detta. Regeringen framhöll dock att man avsåg att återkomma till frågan i annat sammanhang.

Vårt uppdrag är utformat så att vi ska föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen. Syftet med utredningen är enligt våra direktiv att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund.

Som vi har tolkat vårt uppdrag ska vi alltså inte överväga *om* ett förbud mot åldersdiskriminering ska införas på de aktuella samhällsområdena, utan *hur* ett sådant förbud ska utformas. Detta innebär i sin tur att vår huvudsakliga uppgift är att överväga om och i vilka avseenden det behövs undantag från de förbud som vi föreslår.

Förenlighet med nya EU-rättsliga krav

Som vi tidigare redovisat har Europeiska kommissionen i juli 2008 lämnat ett förslag till ett nytt direktiv mot diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell lägg-

ning (KOM (2008) 426). Direktivet ska enligt förslaget tillämpas i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder. Förslaget förhandlas fortfarande i EU:s ministerråd och enligt en lägesrapport i maj 2010 återstår flera frågor att diskutera.¹ Enligt våra direktiv ska vi följa beredningen av detta förslag. Om förslaget blir verklighet så innebär det att EU-rätten kommer att kräva ett förbud mot åldersdiskriminering även på samhällsområden som vårt uppdrag omfattar. Vår utgångspunkt är därför att de förslag vi lämnar bör vara förenliga med direktivförslaget.

Kartläggningen av åldersgränser

En analys av frågan om och i vilka avseenden som ett undantag behövs kräver en kartläggning av förekommande åldersgränser; en sådan ingår också uttryckligen i vårt uppdrag. Vår ambition har härvid varit att göra en så noggrann undersökning som möjligt av både åldersgränser som återfinns i författningar och andra föreskrifter och åldersgränser som tillämpas i praktiken. Området där åldersgränser förekommer är emellertid mycket stort. Det har därför inte varit möjligt att åstadkomma en heltäckande kartläggning. När det gäller varor, tjänster och bostäder har vi försökt att få med så många företeelser som möjligt men då nästan en oändlig variation förekommer har vi fått nöja oss med att redovisa exempel. Därtill kommer att området fortlöpande förändras och att det därför under den senare delen av vår utredningstid kan ha skett förändringar som vi inte kunnat beakta i vår redogörelse.

Inga formella förslag om ändring av författningsreglerade åldersgränser

Som kommer att framgå visar vår kartläggning att det finns ett antal åldersgränser som har reglerats i författning på de samhällsområden som vi undersökt. Vi har tolkat vårt uppdrag på det sättet att det inte ligger inom ramen för vårt arbete att föreslå några egentliga ändringar i fråga om dessa bestämmelser. Många ålders-

¹ 9535/10 + 9535/10 COR 1.

gränser är direkta uttryck för regeringens och riksdagens noggranna överväganden och prioriteringar av inte minst ekonomisk art. Varje förändring av en sådan åldersgräns har ofta direkt betydelse för statsfinanserna. Utredningen har varken mandat, erforderlig kompetens eller sådan tid till förfogande att det skulle vara möjligt att överväga förslag av nyssnämmt slag. I den mån vi anser att åldersgränserna kan ifrågasättas ur ett diskrimineringsperspektiv redovisar vi detta och beaktar det vid våra överväganden om behov av undantag.

Ett generellt utformat undantag

Syftet med ett diskrimineringsförbud är att förhindra särbehandling som är oberättigad och som därför kan anses kränkande. I många fall kan det emellertid finnas fullt godtagbara skäl till att personer behandlas olika beroende på ålder. I själva verket torde det sakliga behovet av undantag vara större beträffande ålder än för de andra diskrimineringsgrunderna. Som vår kartläggning senare kommer att visa används åldersgränser många gånger t.ex. i författningar för att tillgodose syften som är både vällovliga och skyddsvärda. De undantag vi föreslår bör därför säkerställa att önskvärda bestämmelser eller förfaranden inte kommer i konflikt med de förbud som vi föreslår.

Det är inte möjligt att förutse alla fall när hänsynstagande till ålder kan vara berättigat. Undantag som i detalj anger när åldersrelaterade hänsyn får tas, riskerar att utelämna situationer där ålder har en saklig betydelse och där förbudet således inte bör gälla. Undantagen bör i stället i största möjliga utsträckning vara så formulerade att de inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden. Sådana undantag har också den fördelen att de kan anpassas till skilda förhållanden och skilda behov i olika tider. Här ska också noteras att för diskrimineringsgrunden ålder tillkommer den särskilda omständigheten att det inte enbart är fråga om huruvida det finns sakliga skäl för att ta hänsyn till ålder i sig. Även frågan om var åldersgränsen i så fall bör ligga är av betydelse.

En generellt utformad undantagsregel avseende diskrimineringsgrunden ålder finns både i arbetslivsdirektivet och i Europeiska kommissionens ovannämnda förslag till nytt EU-direktiv. Det är också en lösning som valdes när de befintliga åldersdiskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen utformades. Som tidigare

redovisats har förbuden avseende diskrimineringsgrunden ålder på alla samhällsområden där ett sådant gäller, utom i fråga om medlemskap i vissa organisationer, försetts med ett generellt avfattat undantag.

I likhet med vad som anförs i förarbetena till diskrimineringslagen anser vi det även vara en fördel dels om undantagsreglernas lydelse kan knyta an till hur undantagsbestämmelser i hittillsvarande diskrimineringslagstiftning formulerats, dels om nationella bestämmelser kan avfattas med samma eller liknande formuleringar som används i EU-direktiven.

En utgångspunkt för våra överväganden är mot bakgrund av det sagda att ett undantag bör vara generellt utformat och ha en lydelse som, om möjligt, överensstämmer med både EU-rättens och diskrimineringslagens motsvarande bestämmelser.

5.2 Varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning

Vi har valt att behandla samhällsområdena ”varor, tjänster och bostäder” samt ”allmän sammankomst och offentlig tillställning” i ett sammanhang.

5.2.1 Gällande diskrimineringsförbud

Varor, tjänster och bostäder

Enligt 2 kap. 12 § 1 diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden för den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller varor, tjänster eller bostäder till allmänheten.

Från förbudet gäller – utöver undantaget för ålder – även ett undantag avseende kön med innebörd att förbudet inte gäller tillhandahållande av försäkringstjänster och hindrar inte heller att kvinnor och män i fråga om andra tjänster och bostäder behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som tillhandahåller varorna, tjänsterna eller bostäderna likställs med denne.

Vad som avses med samhällsområdet

Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår vad som avses bl.a. med begreppen vara, tjänst, bostad och tillhandahållande av bostad (prop. 2007/08:95 s. 518 f.).

Med *vara* avses ett objekt som är omsättningsbart.

Med *tjänst* avses något som någon gör eller utför åt någon annan mot ersättning. Som exempel härpå anges hantverks- och andra arbetsprestationer mot betalning liksom lån och försäkringar. Hit hör också statliga lån såsom lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Den som betalar för att gå en kurs eller utbildning hos ett utbildningsföretag eller hos t.ex. en bilskola köper en tjänst. Sång- och musiklektioner eller annan privatundervisning i hemmet mot betalning är att anse som tjänster. Idrottsevenemang med skilda klasser eller villkor för medverkan för kvinnor och män är inte att betrakta som tjänster enligt diskrimineringslagen.

Med *bostad* avses alla former av boende, såväl permanenta bostäder som tillfälliga bostäder och fritidsbostäder. Begreppet bostad omfattar både fast och lös egendom. Upplåtelseformen har inte någon betydelse. Förbudet gäller oavsett om det är fråga om köp, hyra eller någon annan upplåtelseform.

Med *tillhandahållande* avses köp, byte, upplåtelse och gåva, således den civilrättsliga transaktionen. Ett tillhandahållande kan vara momentant, såsom vid försäljning av en vara, eller mer utdraget såsom t.ex. då någon genomgår en utbildning under viss tid. I tillhandahållande till allmänheten innefattas både transaktioner som sker yrkesmässigt eller annars i näringsverksamhet och privatpersoners transaktioner i den mån de erbjuds till allmänheten i betydelsen en obestämd krets av personer. Transaktioner som sker till följd av att en privatperson riktar ett erbjudande till allmänheten genom t.ex. en tidningsannons eller ett anslag på offentlig anslags-tavla omfattas i princip av bestämmelsens tillämpningsområde. Utformningen av en annons eller ett meddelande träffas däremot inte av diskrimineringsförbudet. Utanför förbudets räckvidd faller också situationer då någon erbjuder en vara etc. till en mindre krets såsom släkt eller familj, bekanta, arbetskamrater eller liknande.

Diskrimineringsförbudet innebär att det i princip är otillåtet att tillämpa olika priser eller andra villkor på något sätt som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Detsamma gäller

ogynnsamt bemötande eller mindre förmånliga villkor för inträde i t.ex. restauranger, nöjeslokaler eller butiker.

Förbudet gäller tillhandahållande *utanför privat- och familjelivet*. I detta ligger att transaktioner som privatpersoner vid enstaka tillfällen gör av varor, tjänster och bostäder inte omfattas av förbudet, t.ex. enstaka fall av uthyrning eller försäljning av den egna bostaden, försäljning av föremål med särskilt affektionsvärde såsom arvegods, sällskapsdjur, egendom av personlig karaktär eller föremål som används i det egna hushållet. Den som erbjuder varor eller tjänster till allmänheten vid mer än enstaka tillfällen eller som kan sägas bedriva en mer stadigvarande verksamhet kan inte åberopa undantagsregeln.

Allmän sammankomst och offentlig tillställning

I samma paragraf i diskrimineringslagen förbjuds också diskriminering för den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning (2 kap. 12 § första stycket 2). Endast ålder undantas från förbudet.

Den som i förhållande till allmänheten företräder den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning likställs med denne (2 kap. 12 § andra stycket 2).

Vad som avses med samhällsområdet

Med allmän sammankomst och offentlig tillställning avses detsamma som i 16 kap. 9 § brottsbalken och i ordningslagen (1993:1617).

Med allmän sammankomst avses således

- sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet,
- föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning,
- sammankomster som hålls för religionsutövning,
- teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt
- andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst. Vad som sägs om allmänna sammankomster gäller även cirkusföreställningar.

Med offentlig tillställning avses

- tävlingar och uppvisningar i sport och idrott,
- danstillställningar,
- tivolinöjen och festtåg,
- marknader och mässor, samt
- andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

För att en tillställning ska anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. En tillställning till vilken tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i en viss förening eller annat villkor är dock att anse som en tillställning som allmänheten har tillträde till, om tillställningen uppenbarligen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller andra liknande omständigheter är att jämställa med sådan tillställning.

5.2.2 Kartläggning av åldersgränser

Myndighetsåldern

Inledningsvis ska sägas något om den legala myndighetsåldern. Myndighetsåldern 18 år har stor betydelse för den civilrättsliga handlingsförmågan och utgör i många fall en nedre åldersgräns på samhällsområdet varor, tjänster och bostäder. Myndighetsåldern regleras i föräldrabalken. Den som är under 18 år betecknas som underårig och är enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken (FB) omyndig. Den som är omyndig får i princip inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser av ekonomisk natur (9 kap. 1 § FB). Sådana åtgärder ankommer i stället på förmyndaren eller kräver i varje fall dennes

samtycke. I vissa fall måste förmyndaren inhämta tillstånd från överförmyndaren eller från domstol.

Under särskilda förutsättningar har den som är underårig (omyn- dig) viss rätt att sköta sina ekonomiska förhållanden. Varje under- årig med eget hushåll får således själv ingå sådana rättshandlingar som är nödvändiga för den dagliga hushållningen eller för uppfostran av barn som tillhör hushållet. Rättshandlingar som den underårige ingår blir dock inte bindande för den underårige, om den med vilken rättshandlingen slöts insåg eller bort inse, att det som inför- skaffades genom rättshandlingen inte var nödvändigt (9 kap. 2 a § FB). Enligt 9 kap. 3 § FB får den underårige själv råda över vad han eller hon har förvärvat genom eget arbete efter fyllda 16 år. Detsamma gäller avkastningen av sådan egendom och vad som trätt i egen- domens ställe.

Lagstadgade åldersgränser

Försäljning och servering av alkohol

I nuvarande bestämmelser i 3 kap. 8 och 9 §§ alkohollagen (1994:1738) finns regler bl.a. om försäljning och servering av alko- holdrycker. Starköl, vin eller spritdrycker får inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Öl med en alkoholhalt mellan 2,25 och 3,5 volymprocent (folköl) får inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. För servering gäller 18-årsgränsen för alla alkoholrycker. Alkoholrycker får inte heller lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olov- ligen tillhandahållas någon (s.k. langning).

Den som lämnar ut alkoholrycker ska förvissa sig om att mot- tagaren har uppnått rätt ålder. Alkoholrycker får inte heller över- lämnas som gåva eller lån till den som inte har uppnått rätt ålder, dvs. 20 år för starköl, vin eller spritdrycker och 18 år för folköl. Det är dock tillåtet att bjuda den som inte uppnått den föreskrivna åldersgränsen om förtäringen sker på stället och om det inte, med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt, är uppenbart oförsvarligt.

Helt nyligen har regeringen beslutat proposition om en ny alko- hollag (prop. 2009/10:125). Någon ändring i de nu gällande ålders- gränserna innebär inte den nya lagen. Bestämmelserna med ålders- gränserna återfinns i den nya föreslagna lagen i 3 kap. 7–9 §§. Be-

handlingen av propositionen har skjutits upp till 2010/11 års riksmöte.

20-årsgräns för inköp i systembutik

När motboken avskaffades 1955 infördes i det närmaste fri försäljning av alkohol till alla som fyllt 21 år. Som en följd av att myndighetsåldern sänktes från 21 år till 20 år 1969 sänktes också inköpsåldern för alkohol. Det sågs då som naturligt att som dittills skett i rusdrycksförordningen knyta an inköpsåldern i systembutikerna till den allmänna myndighetsåldern. När myndighetsåldern år 1974 sänktes till 18 år behölls dock åldersgränsen 20 år för inköp. Frågan om en motsvarande sänkning av inköpsåldern i systembutikerna togs upp men det ansågs att den lämpligen skulle övervägas inom ramen för den då tillsatta Alkoholpolitiska utredningens (APU) arbete. APU stannade för att 20-årsgränsen skulle behållas. Som skäl anfördes att ungdomar framförallt skaffar alkoholdrycker genom att äldre kamrater köper ut åt dem. Eftersom 18-åringar i allmänhet har en yngre kamratkrets än 20-åringar skulle en sänkning av inköpsåldern öka åtkomstmöjligheterna för ännu yngre ungdomar. Genom att behålla en högre åldersgräns när spridningseffekten inte lika långt ner i åldrarna. Därmed senareläggs ungdomens umgänge med alkohol och detta bidrar till att skjuta upp alkoholdebuten i stora ungdomsgrupper (SOU 1974:90–93).

Med anledning av remissutfallet över APU:s förslag tillsattes en särskild beredningsgrupp för frågor avseende alkoholpolitiken. Beredningen uttalade att principiellt bör rätten till inköp i systembutik följa myndighetsåldern. Frågan om åldersgränser hade emellertid kommit i ett delvis nytt läge eftersom mellanölet avskaffats och det hade framförts farhågor för att ungdomars intresse för systembolagsvaror därigenom skulle öka; att så blev fallet kunde enligt beredningsgruppen inte uteslutas i vart fall under en övergångsperiod. Gruppen föreslog därför en bibehållen 20-årsgräns till dess att tillräcklig erfarenhet vunnits av de konsekvenser mellanölets avskaffande medför i fråga om ungdomens alkoholvanor. När lagen om handel med drycker infördes år 1977 bibehölls 20-årsgränsen.

18-årsgräns för servering

18-årsgränsen för servering är av äldre datum och saknar samband med myndighetsåldern. I 1937 års rusdrycksförordning gällde en sådan gräns och enligt 1961 års ölförsäljningsförordning gällde en 16-årsgräns för servering av öl.

Åldersgränsen behandlades i propositionen till 1954 års rusdrycksförsäljningsförordning bl.a. mot bakgrund av att åldersgränsen för servering i vissa fall hade höjts till 21 år genom överenskommelser mellan systembolaget och restauratörer. 18-årsgränsen bibehölls dock med motiveringen att ungdomens nykterhetsproblem huvudsakligen borde lösas på annat sätt än genom restriktioner. Departementschefen menade att en höjd gräns kunde ge upphov till tillämpningssvårigheter. Man kunde enligt honom inte bortse från att en suggestionseffekt skulle kunna skapas om ungdomar i de åldrar det här gäller varken skulle få köpa eller serveras alkohol på restaurang (1954:151 s. 359, 361 och 402). 1972 höjdes serveringsåldern för öl från 16 år till 18 år för att begränsa inte bara mellanölets utan även pilsnerdrickans åtkomlighet för ungdomar (prop. 1972:61 s. 18 f.).

Frågan om serveringsåldern behandlades ingående av APU. APU menade att en lägre åldersgräns för servering än för försäljning kunde motiveras med att konsumtionen på restaurang sker under viss kontroll.

Härefter har Alkoholpolitiska kommissionen i sitt betänkande (SOU 1994:24) föreslagit att åldersgränsen skulle höjas till 20 år. Skälen härtill var dels att skapa tydligare regler som innehåller ett särskilt skydd för ungdomen, dels motverka en försvagning av viktiga alkoholpolitiska styrmedel som ett medlemskap i EU och EES-avtalet riskerade medföra. Alkoholpolitiska kommissionen förutsatte att en höjning av åldersgränsen för alkoholserving kunde göras utan att restaurangerna begränsade rätten för ungdomar under 20 år att få tillträde till restaurangerna. Någon höjning av åldersgränsen har emellertid inte skett.

I sammanhanget kan noteras att det av rapporten *Alkohol i Europa*, som utarbetats för Europeiska kommissionen i juni 2006, framgår att samtliga länder i Europa förbjuder försäljning av alkohol till ungdomar under viss ålder på barer och pubar, medan fyra länder saknar åldersgränser för inköp av alkohol i affärer. Åldersgränserna varierar; ofta ligger de på 18 år i norra Europa och 16 år i södra.

Tobaksförsäljning

Den 1 januari 1997 infördes efter förslag i prop. 1995/96:228 ett förbud mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Enligt 12 § tobakslagen (1993:581) får tobaksvaror inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den åldern. Varan får inte lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att den är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år.

På varje försäljningsställe för tobaksvaror ska det finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år. Tobaksvaror som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande.

Bakgrunden till åldersgränsen

I betänkandet av Utredningen om tobaksförsäljning till unga, *Olovlig tobaksförsäljning* (SOU 2009:23), som haft i uppdrag att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen i tobakslagen om åldersgräns, redovisas följande om bakgrunden till denna.

År 1990 lämnade Tobaksutredningen sitt betänkande Tobakslag (SOU 1990:29). Det innehöll bl.a. förslag om att tobaksvaror inte skulle få säljas till den som är under 18 år. I propositionen 1990/91:175 om vissa folkhälsofrågor menade regeringen att det var särskilt viktigt att ungdomar inte använder tobak. Regeringen befarade emellertid att ett förslag om en åldersgräns för inköp av tobaksvaror för vissa grupper skulle kunna få motsatt verkan mot den avsedda. Genom en åldersgräns skulle tobaksbruk kunna förknippas med en vana som betraktas som "vuxen" – något som många ungdomar eftersträvar. Dessutom bedömdes svårigheterna att kontrollera efterlevnaden av en åldersgräns som betydande. Någon åldersgräns föreslogs därför inte.

År 1992 lade regeringen på grundval av Tobaksutredningens betänkande fram propositionen 1992/93:185 med förslag till tobaks-

lag. I denna hänvisades bl.a. till propositionen om vissa folkhälsofrågor vid övervägandena om en eventuell åldersgräns. Regeringen föreslog inte heller i detta sammanhang att någon sådan skulle införas.

År 1995 uppdrog regeringen åt Folkhälsoinstitutet att i samråd med Socialstyrelsen redovisa en hälsoekonomisk analys av konsekvenserna av att införa en åldersgräns för tobaksköp. Uppdraget redovisades i form av en rapport om åldersgränser vid tobaksinköp som överlämnades till regeringen i april 1995. På grundval av denna rapport utarbetades en departementspromemoria med förslag till åldersgräns vid tobaksköp (Ds 1995:66). Departementspromemorian kom därefter att ligga till grund för propositionen 1995/96:228 med förslag till åldersgräns vid tobaksköp. I propositionen föreslog regeringen att en 18-årsgräns skulle införas för inköp och införsel av tobaksvaror. Syftet med förslaget var att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. I motsats till vad som uttalats i propositionerna 1990/91:175 och 1992/93:185 anförde regeringen att inga kända empiriska data visar att eventuella negativa effekter skulle överväga fördelarna med en 18-årsgräns.

Regeringen har i april 2010 beslutat proposition om olovlig tobaksförsäljning (prop. 2009/10:207) som bygger på SOU 2009:23. Där föreslås vissa ändringar i tobakslagen. Dessa syftar till bättre efterlevnad av bestämmelserna om 18-årsgränsen samt en effektivare tillsyn men berör inte åldersgränsen som sådan.

Riksdagen har godkänt regeringens förslag till lagändringar vilka trätt i kraft den 1 augusti 2010.

Nikotinläkemedel

När det gäller försäljning av läkemedel finns i vissa fall stadgat åldersgränser i olika författningar. I 2 kap. 6 a–c §§ lagen (2009:366) om handel med läkemedel stadgas att receptfria läkemedel som inte har förskrivits och vars enda aktiva substans är nikotin (nikotinläkemedel) inte får säljas till den som inte har fyllt 18 år. Den som säljer nikotinläkemedel ska förvissa sig om att konsumenten har fyllt 18 år. Nikotinläkemedel får inte säljas om det finns särskild anledning att anta att läkemedlet är avsett att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. På öppenvårdsapoteken ska det finnas en

tydlig och klart synbar skylt med information om ovannämnda förbud.

Vad gäller åldersgränsen vid inköp av nikotinläkemedel på öppenvårdsapotek anfördes i förarbetena bl.a. följande (prop. 2007/08:17 s. 29).

Utredningen har föreslagit att denna åldersgräns inte ska gälla vid den försäljning av nikotinläkemedel som Apoteket bedriver. Detta med anledning av den särskilda farmaceutiska kompetensen som finns där. Läkemedelsverket har även anført att åldersgränsen redan är tillgodosedd för försäljningen av receptfria nikotinläkemedel vid apoteken eftersom de enligt sitt godkännande endast är receptfria för personer som fyllt 18 år. Med beaktande av att näringsidkare, enligt förslaget i lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel, kan dömas till fängelse om de tillhandahåller nikotinläkemedel till underåriga ska handlingsregeln om åldersgränsen framgå av lag eller förordning (NJA 2005 s. 33). Att regeln framgår av Läkemedelsverkets eller annan behörig myndighets godkännandebeslut för läkemedlet räcker således inte. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen om åldersgräns ska gälla för samtliga aktörer.

Andra receptfria läkemedel i detaljhandeln

För andra receptfria läkemedel gäller också en 18-årsgräns om de säljs på annat ställe än på ett öppenvårdsapotek (12 och 13 §§ lagen [2009:730] om handel med vissa receptfria läkemedel). På öppenvårdsapoteck gäller däremot inte någon åldersgräns.

Ingen 18-årsgräns för receptfria läkemedel på öppenvårdsapoteck

Regeringen tog i propositionen Omreglering av apoteksmarknaden (prop. 2008/09:145) ställning till frågan om åldersgräns vid köp av receptfria läkemedel på öppenvårdsapoteck. Regeringen framförde i det sammanhanget att det är väsentligt att det finns en balans mellan ungas möjlighet att få tillgång till receptfria läkemedel och de risker det kan innebära att det inte finns någon åldersgräns för inköp av receptfria läkemedel på apoteck. En åldersgräns för köp av läkemedel på öppenvårdsapoteck skulle innebära en inskränkning av ungas möjlighet att på egen hand bedriva egenvård. Härtill kommer att den faktiska gränsen mellan ung och vuxen i många fall är flytande och beroende av mognadsgraden hos den enskilde och de val den unge gör när det gäller arbete eller utbildning. En ålders-

gräns skulle kunna medföra problem t.ex. för de unga som väljer att tidigt studera eller arbeta på annan ort än den där föräldrar eller andra anhöriga bor. Att förhindra samtliga personer under en viss ålder från att göra inköp av receptfria läkemedel innebär också en risk för att unga inte får tillgång till behandling när sådan behövs eller att behandlingen fördröjs på ett onödigt sätt. Mot bakgrund av det ovan sagda kom regeringen fram till att det inte borde införas en åldersgräns för köp av receptfria läkemedel på öppenvårdsapotek.

18-årsgräns för receptfria läkemedel på andra platser än på öppenvårdsapotek

Beträffande åldersgränsen för receptfria läkemedel på andra försäljningsställen än öppenvårdsapotek sades i förarbetena till lagen om handel med vissa receptfria läkemedel följande (prop. 2008/09:190 s. 76 f.).

Nu gäller frågan endast sådana receptfria läkemedel som enligt förslaget ska få säljas på andra platser än öppenvårdsapotek. Det bör därför erinras om att en åldersgräns för köp av läkemedel på de platser som nu är aktuella inte skulle utestänga de unga från tillgången till receptfria läkemedel. De skulle fortfarande ha möjligheten att köpa produkterna på öppenvårdsapotek, där det finns tillgång till personal med farmaceutisk kompetens som kan vägleda de unga i valet av preparat. Det kan hållas för visst att det vid försäljning på andra platser än på öppenvårdsapotek som regel inte kommer att finnas tillgång till sådan personal. Ur ett patientsäkerhetsperspektiv och för att skydda folkhälsan är det naturligtvis viktigt att läkemedel används på rätt sätt. Som tidigare framförts är regeringen av uppfattningen att omregleringen av apoteksmarknaden kommer att leda till fler öppenvårdsapotek, vilket kommer att öka tillgängligheten till läkemedel för konsumenterna i alla åldersgrupper.

Till saken hör också att, som utredningen konstaterade, användning av läkemedel utan konsultation av läkare eller farmaceut som regel förutsätter att man har skaffat sig sådana erfarenheter att man själv kan ställa någon form av diagnos. Man bör också ha skaffat sig god kännedom om och egna erfarenheter av det läkemedel man avser att använda. Detta talar för att man bör ha uppnått en viss mognad för att få köpa de nu aktuella läkemedlen på andra platser än öppenvårdsapotek. En åldersgräns skulle kunna leda unga, som ännu inte har hunnit skaffa sig några större erfarenheter av läkemedelsanvändning, in på öppenvårdsapoteken där de kan få farmaceutisk rådgivning. Detta skulle öka säkerheten för de unga, vilket är mycket angeläget. Regeringen menar att det ovan sagda, i motsats till vad bl.a. Konkurrensverket och Svensk

Handel har framfört, talar för att en åldersgräns bör krävas för den nu aktuella detaljhandeln, trots att ett sådant krav inte gäller för öppenvårdsapoteken. Regeringen vill i sammanhanget framhålla att handel med läkemedel på dessa platser inte kommer att vara underkastad samma krav som handel på öppenvårdsapoteck, t.ex. när det gäller tillgång till personal med farmaceutisk kompetens och hur läkemedlen ska tillhandahållas i försäljningslokalen. Detta innebär enligt regeringens uppfattning att det är rimligt att i stället ställa ett krav på åldersgräns för köp av läkemedel.

Några remissinstanser, bl.a. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting har pekat på möjligheten att inte införa en generell åldersgräns utan att överlåta till Läkemedelsverket att avgöra i vilka fall en åldersgräns är påkallad, t.ex. för vissa grupper av läkemedel eller för vissa förpackningar.

Regeringen menar att det skulle innebära betydande svårigheter för näringsidkare och konsumenter att hålla reda på i vilka fall en åldersgräns gäller. I sammanhanget bör det beaktas att en näringsidkare som säljer läkemedel till underåriga enligt förslaget ska kunna dömas till fängelse. Mot bakgrund härav bör bestämmelsen inte vara förenad med tillämpningssvårigheter. Dessutom måste det i de fall en åldersgräns ska gälla för köp av läkemedlet tas ställning till vilken ålder som är lämplig.

Vid en avvägning mellan ungas möjligheter att få tillgång till receptfria läkemedel på andra platser än öppenvårdsapoteck och de eventuella risker det kan innebära om det inte finns någon åldersgräns, finner regeringen att skälen för införandet av en generell åldersgräns vid köp av här aktuella läkemedel i detta fall väger tyngre. En sådan föreslås därför vid köp av receptfria läkemedel på andra platser än på öppenvårdsapoteck.

När det gäller frågan vid vilken ålder gränsen bör dras måste det konstateras att gränsen mellan ung och vuxen i många fall är flytande och beroende av mognadsgraden hos den enskilde och de val den unge gör när det gäller arbete eller utbildning. Detta åskådliggörs bl.a. av att våra grannländer Norge och Danmark har valt olika åldersgränser, 18 respektive 15 år. Regeringen menar, liksom utredningen, att det framstår som naturligt att välja den åldersgräns som i Sverige har valts för försäljning av nikotinläkemedel, dvs. 18 år. Denna åldersgräns gäller även vid försäljning av tobaksvaror enligt tobakslagen (1993:581) och detaljhandel med öl enligt alkohollagen (1994:1738). På detta sätt uppnås en enhetlig åldersgräns, vilket underlättar för näringsidkarna.

Den föreslagna 18-årsgränsen vid köp av receptfria läkemedel på andra platser än öppenvårdsapoteck kan således motiveras av folkhälsoskäl. Enligt regeringens bedömning är åldersgränsen lämplig för att skydda ungdomars hälsa och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Försäljning av sprutor och kanyler

Enligt 2 § kungörelsen (1968:71) angående tillämpningen av förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler får injektionssprutor och kanyler inte säljas till den som är under 21 år om denne inte styrker att varan behövs för medicinskt ändamål.

I propositionen till narkotikastrafflagen (prop. 1968:7) motiveras inte åldersgränsen närmare. Där sägs att i första hand bör prövas om regleringen kan inskränkas till enbart ett förbud att sälja till personer under en viss ålder samt till personer som på sannolika skäl kan misstänkas komma att medverka till att varorna används i samband med narkotikamissbruk. När bestämmelsen infördes var myndighetsåldern 21 år.

Försäljning m.m. av flyktiga lösningsmedel

Med stöd av 2 § förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. kan Läkemiddelsverket förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år. Någon närmare motivering till åldersgränsen har inte redovisats.

Brandfarliga varor

Enligt 9 § förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor får explosiva varor hanteras endast av den som fyllt 18 år.² Åldersgränsen korresponderar med motsvarande åldersgräns om 18 år i arbetsmiljölagen som avser att tillgodose minderårigas behov av skydd vid farligt arbete (prop. 1987/88:101 s. 35). Enligt 41 § samma förordning får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap meddela ytterligare föreskrifter i frågor som regleras bl.a. i 9 §. Med stöd av nämnda bestämmelser har myndigheten beslutat om föreskrifter för pyrotekniska artiklar (MSBFS 2010:2). Där föreskrivs att pyrotekniska artiklar inte får säljas eller göras tillgängliga för personer under 18 år. För vissa närmare angivna fyrverkerier såsom t.ex. bengaliska tändstickor, knallsnören och tomtebloss gäller dock en åldersgräns om tolv år. Dessutom gäller ytterligare undantag från 18-årsgränsen bl.a. för den som genomgår eller har relevant

² Förordningen upphävs den 1 september 2010 då förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor träder i kraft.

yrkesutbildning (här gäller i stället en 15-årsgräns) och i nödsituationer.

Åldersgränser för film

För den statliga filmcensuren – som omfattar film eller videogram – gäller för visning av film åldersgränserna barntillåten, sju, elva och femton år, där den senare utgör gränsen för ”vuxenfilm”. Genom den s.k. ledsagarregeln får dock den som är under sju år och den som har fyllt sju år men inte elva år se filmer som är tillåtna från sju år respektive elva år om han eller hon är i sällskap med någon som har fyllt arton år. Åldersgränsbestämmelserna finns i dag i 5 och 6 §§ lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.

Regeringen har i proposition 2009/10:228 föreslagit att nyssnämnda lag ska upphöra att gälla. Innebörden av förslaget är bl.a. att förhandsgranskning av film avsedd att visas offentligt för vuxna ska avskaffas. Däremot bibehålls de nuvarande åldersgränserna för film som är avsedd att visas offentligt. Åldersgränserna liksom förutläggningarna för att fastställa dessa regleras i en ny lag – lag om åldersgränser för film som ska visas offentligt – som föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

I den föreslagna nya lagen föreskrivs att framställningen i en film som visas för barn under femton år vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska vara godkänd av Statens medieråd (3 §). Filmer som inte har förhandsgranskats av Statens medieråd får automatiskt en 15-årsgräns. Från denna huvudregel gäller vissa undantag (4 §). Enligt 5 § får framställningen i en film inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år, eller under femton år om den kan vara till skada för barnet i den aktuella åldersgruppen. Statens medieråd beslutar om åldersgränser.

Vad som bedöms när åldersgränsen bestäms är risken för att en film ska vålla barn i vissa åldersgrupper psykisk skada; dvs. om det genomsnittliga barnet i den aktuella åldersgruppen möter sådant som barnet kan få svårt att hantera och som på ett negativt sätt kan sätta djupa spår. I den föreslagna nya lagen har begreppet ”psykisk skada” ersatts med ”skada för välbefinnandet”. Kriteriet avses bättre beteckna den prövning som redan görs av myndigheten; bedömningen ska även i fortsättningen i huvudsak utgå ifrån om en framställning kan medföra stark rädsla/skräck/panik, oro eller förvirring.

För att möjliggöra s.k. barnvagnsbio föreslås vidare en särskild bestämmelse; den som fyllt femton år får ta med sig barn som inte fyllt ett år till en visning som särskilt anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn (7 §).

15-årsgränsen

15-årsgränsen infördes redan år 1911. Syftet med denna gräns var att skydda barn från riskerna av skadliga upplevelser och påverkningar. I förordning föreskrevs att sådana biografbilder inte fick godkännas till visning för barn som var ägnade att ”skadligt uppjaga barns fantasi eller eljest menligt inverka på deras andliga utveckling eller hälsa”.

År 1954 föreskrevs att till förevisning för barn under 15 år må inte godkännas film eller del av film som kan vålla barn i nämnda ålder psykisk skada. I samband med 1954 års översyn ifrågasattes om inte åldersgränsen 15 år borde höjas till 16 år. I propositionen (1954:11) anförde departementschefen som skäl mot en sådan höjning följande:

En höjning ... skulle säkerligen få till följd att unga i ökad utsträckning sökte komma in på barnförbjudna tillställningar. Vid höjning... skulle för övrigt biografpersonalens kontrollsvårigheter sannolikt öka. Ur principiell synpunkt synes mig den övre åldersgränsen böra avpassas så att till barn hänföres den grupp minderåriga som icke uppnått eller någorlunda genomgått det fysiska och psykiska genombrott som kännetecknar pubertetens inträde. 15-årsgränsen torde i stort sett fylla detta krav. I sammanhanget vill jag också erinra om det ansvar i straffrättsligt hänseende som inträder vid fyllda 15 år.

11-årsgränsen

Syftet med den 11-årsgräns som föreslogs 1954 vid sidan av 15-årsgränsen var att ge de något äldre barnen tillfälle att se filmer som är lämpliga för dem men inte för de mindre barnen samtidigt som de senare gavs ett effektivt skydd.

Förslaget fälldes bl.a. av det skälet att dubbla åldersgränser skulle öka biograffunktionärernas kontrollbesvär, minska möjligheterna till gemensamma biobesök för familjer och syskon i olika åldrar, ogynnsamt påverka produktionen av barnfilm samt medföra minskad

publik vid visning av barn tillåten film i mindre tätorter. Sedan biografbyrån på nytt initierat frågan och ytterligare utvecklat dess fördelar samt bemött invändningar som tidigare rests infördes 11-årsgränsen år 1960.

Sjuårsgränsen

År 1977 infördes ännu en åldersgräns: sjuårsgränsen. Skälet härtill var att det förekom att vissa filmer, som inte kunde bli helt barn tillåtna skulle kunna visas för barn från och med skolåldern. I förarbetena sägs att eftersom sjuårsåldern utgör gräns mellan förskole- och skolåldern bör den kunna godtas av barnen och deras föräldrar också i detta sammanhang. En sjuårsgräns, sades det, bör också kunna ge tillräckliga möjligheter att göra en nyanserad bedömning.

”Ledsagarregeln”

I 1990 års filmgranskningslag infördes en bestämmelse som innebär att ett barn i sällskap med någon vuxen får se filmer som godkänts i den närmast högre åldersgruppen. Tillsammans med en vuxen kan alltså t.ex. en femåring få se en film godkänd fr.o.m. sju år och en åttaåring en film som godkänts från elva år. Däremot gäller inte motsvarande i fråga om film som godkänts fr.o.m. femton år. En fjortonåring får alltså inte se en vuxenfilm även om han eller hon är i sällskap med en vuxen.

I sammanhanget kan också nämnas att det finns en straffbestämmelse i brottsbalken som förbjuder utlämnande av filmer m.m. med våldsamt innehåll till barn under 15 år (16 kap. 10 d § brottsbalken). Förbudet gäller om utlämnandet sker uppsåtligt eller – om det sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte – av grov oaktsamhet. Det omfattar filmer, videogram och andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

Spel

För att delta i vadhållning i samband med hästtävling, automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel fordras att man fyllt 18 år enligt 35 § lotterilagen (1994:1000). Förbudet har motiverats av intresset att undvika sociala skadeverkningar. Åldersgränsen knyter an till 18-årsgränsen för servering av alkoholdrycker enligt alkohollagen. Tillstånd att anordna ifrågakvarande slag av lotterier är tänkt att ges endast den som har serveringstillstånd (prop. 1993/94:182 och SOU 1992:130).

För tillträde till kasino gäller en 20-årsgräns enligt 4 § kasinolagen (1999:355). När kasinolagen infördes år 1999 föreslog den arbetsgrupp som hade utarbetat lagförslaget en åldersgräns på 18 år för tillträde till ett kasino. Regeringen, som anförde att det är angeläget att unga människor förhindras att delta i spel som kan leda till ett oönskat spelbeteende gjorde emellertid den bedömningen att samma åldersgräns som tillämpas för inköp av alkohol, dvs. 20 år, är en lämplig minimiålder för kasinospel. Regeringen uttalade vidare att om det av något skäl skulle visa sig befogat med en högre åldersgräns var det inget som hindrade att anordnaren själv tillämpade en högre åldersgräns.

Det finns även villkor i regeringens tillstånd till Svenska spel enligt 45 § lotterilagen om att personer under 18 år inte får delta i pokerspel över internet, vadhållning inom ramen för oddset eller i samband med hundkapplöpningar. Svenska spel har dessutom frivilligt beslutat att införa en åldersgräns på 18 år för alla Svenska spels produkter i alla försäljningskanaler. Tidigare gällde inte någon åldersgräns för lotter som säljs i butik. Beslut om sistnämnda åldersgräns fattades i december 2009 och kommer att träda i kraft under 2010.

Enligt 5 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel får tillstånd att anordna automatspel förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Tillstånd meddelas av Lotteriinspektionen.

Spelregleringen har varit föremål för en översyn nu senast av Spelutredningen. Denna föreslår i sitt slutbetänkande *En framtida spelreglering* (SOU 2008:124) att det införs en generell åldersgräns på 18 för deltagande i lotterier. Spelutredningen föreslår emellertid

också att det införs möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att vid särskilda skäl medge undantag från åldersgränsen.

Förslaget bereds f.n. i Regeringskansliet. Här kan också noteras att Spelutredningen även föreslår en åldersgräns vad gäller marknadsföring. Enligt utredningens förslag får marknadsföringen inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte fyllt 25 år.

För bingohallar anslutna till Svecico, Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation, dvs. nästan alla Sveriges bingohallar, gäller kravet att man måste ha fyllt 18 år för att få delta i bingospelet. Ålderskravet gäller även i målsmans sällskap.

Pantbanksverksamhet

Enligt 14 § pantbankslagen (1995:1000) får en pantbank ta emot pant bara av den som har fyllt 18 år. Åldersgränsen har sin grund i tidigare lagstiftning. Den infördes år 1918 för att råda bot på det missförhållandet att en stor del av pantbankernas kunder var minderåriga. I betänkandet som ligger till grund för den nu gällande lagen hade föreslagits att åldersgränsen inte behövde tas in i den nya lagen eftersom det fick anses ligga utanför en sund pantbanksverksamhet att betjäna minderåriga. Några remissinstanser, bl.a. Riksåklagaren och Marknadsdomstolen ansåg emellertid att åldersgränsen borde framgå av lagen och bestämmelsen utformades i enlighet härmed (prop. 1994/95:178 s. 45).

Trygghetsbostäder

I förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldre bostäder m.m. finns bestämmelser om villkor för investeringsstöd till trygghetsbostäder för äldre innefattande bl.a. en åldersgräns. Se vidare under rubriken "Bostäder" nedan.

Vissa åldersgränser som följer av bl.a. vapen- och körkortslagstiftningen

Något kort ska också sägas om åldersgränser som rör vapen och körkort.

Vapenlagstiftningen, vars huvudsyfte är att motverka missbruk av skjutvapen liksom olyckshändelser i samband med hantering av sådana vapen, uppställer ett antal krav – bl.a. ålderskrav – för tillstånd att inneha skjutvapen. Bestämmelser med åldersgränser finns framförallt i vapenförordningen (1996:70).

Generellt gäller att man ska ha fyllt 18 år för att få tillstånd att inneha skjutvapen. När fråga är om jaktvapen finns möjlighet till dispens (i praxis 15 år). För innehav av vissa vapen (t.ex. kulsprute-pistol) gäller strängare krav, bl.a. ska den som söker tillstånd ha fyllt 20 år. För vissa s.k. effektbegränsade vapen gäller inte något krav på tillstånd om innehavaren fyllt 18 år. I vapenlagen (1996:67) stadgas straff för den som överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet.

Även lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, som syftar till att begränsa förekomsten på allmän plats av knivar och andra tillhyggen som kan användas vid våldsbrott, innehåller en åldersgräns. I lagen finns bl.a. ett straffsanktionerat förbud mot att överlåta knogjärn, kaststjärnor eller andra s.k. gatustridsvapen samt springstiletter och springknivar till personer under 21 år och att överhuvud saluhålla sådana föremål.³

Körkortslagen (1988:488) innehåller olika gränser för körkort. Åldersgränserna är motiverade av trafiksäkerhetsskäl. För utfärdande av körkort för personbil gäller t.ex. att körkortsinnehavaren ska ha fyllt 18 år. För övningskörning med sådan bil ska den som övningskör ha fyllt 16 år. Bestämmelser av förevarande slag innebär i sin tur en åldersrelaterad begränsning när det gäller tillgång till den undervisning som en bilskola erbjuder.

³ Med saluhållande avses att bjuda ut varan till försäljning, t.ex. genom annonsering eller exponering i skyltfönster.

Åldersgränser i praktiken

Ungdoms- och seniorrabatter m.m.

Rabatter som riktar sig till yngre respektive äldre är i dag vanligt förekommande. Så är t.ex. biljetter för bl.a. resor och underhållning samt inträdesavgifter vanligen förenade med olika barn-, ungdoms- och seniorrabatter. Det är heller inte ovanligt med pensionärsrabatter inom detaljhandeln och i fråga om vissa tjänster. Nedan lämnas några exempel på sådana åldersrelaterade rabatter.

Resor

Inom flyg-, tåg-, båt- och busstrafik förekommer rabatter riktade till resenärer i vissa åldersgrupper. Inom Svensk kollektivtrafik, som är läns- och lokaltrafikbolagens branschorganisation, har man tagit fram olika resenärsgupper för vilka kan gälla olika villkor t.ex. i fråga om priser. Dessa resenärsgupper är t.ex. 0–6 år, 7–19 år, 7–15 år, 16–19 år samt vuxen/pensionär/senior och student.

Som ett exempel kan anges att för resor med Storstockholms lokaltrafik (SL) gäller att barn som är under 7 år får resa utan kostnad när de reser med en annan person som har en giltig biljett. Barn och unga som fyllt 6 men inte 20 år får köpa SL:s kort och biljetter till reducerat pris. Vidare förekommer hos SL s.k. helgrabatt som innebär att från fredag klockan 12.00 till söndag klockan 24.00 får sex barn som fyllt 7 men inte 12 år fritt följa med en vuxen som fyllt 18 år. SL har också reducerade priser för äldre. Det gäller dels för den som fyllt 65 år, dels för vissa andra t.ex. den som före 65 års ålder har tagit ut ålderspension eller premiepension.

Bussresebolaget SWEBUS har följande biljettkategorier: barn under 3 år (åker gratis), barn (3–15 år), ungdom (16–25 år), student (studentkort), vuxen (26–64), och pensionär (>64 eller pensionärsbevis). För kategorin ungdom och pensionärer gäller en rabatt på upp till 20 procent jämfört med vuxenpriset på utvalda avgångar.

För ungdomsrabatt på t.ex. SJ och SAS gäller en övre åldersgräns på 26 år. SAS har på sina inrikesflyg rabatt för ålderspensionärer.

Kulturevenemang

Åldersgränser förekommer också inom olika verksamhetsformer på kulturområdet, t.ex. har många teatrar rabatter som är avhängiga besökarens ålder, såsom barn-, ungdoms- och pensionärsrabatter.

Från Statens kulturråd, som lämnar bidrag till fria (privata), regionala och lokala teater-, dans- och musikinstitutioner har inhämtats följande information. Nästan samtliga institutioner som mottar bidrag från Kulturrådet har åldersrabatter i sina biljettsystem. Varierande åldersgränser gäller bl.a. för olika evenemang som riktar sig till barn (småbarn, förskolebarn, lågstadium etc.). Åldersrabatter för ungdomar förekommer i åldersspannet 13–26 år, med eller utan studielegitimation. Även för äldre personer finns ofta rabatter. Rabatten gäller ofta den som fyllt 65 år eller som har ålderspension, men det förekommer även rabatter för personer i alla åldersgrupper som kan uppvisa pensionärslegitimation. Det förekommer ibland även rabatter för arbetslösa. I vissa fall är dessa begränsade till arbetslösa mellan 18 och 65 år. De statliga museerna (19 stycken) har fri entré för barn och unga upp till 19 år. För studerande och pensionärer gäller ofta reducerat pris. De flesta andra museer och konsthallar har liknande rabatter.

När det gäller biografilm erbjuder t.ex. AB Svensk Filmindustri (SF) ålderspensionärer eller personer som har intyg från försäkringskassan biljetter till reducerat pris (www.sf.se).

Simhallar och gym

Åldersrelaterade rabatter förekommer i samband med olika fritidsaktiviteter; t.ex. finns sådana när det gäller inträdesavgift till simhallar och gym. Ofta avser rabatterna både barn/ungdomar och pensionärer men ibland endast den förra kategorin.

Frisör och restaurang

Pensionärsrabatter förekommer i viss utsträckning också hos frisörer. Ibland kan rabatten även här vara förenad med krav på att klippningen ska ske på viss tid, t.ex. på förmiddagen. Även vissa restauranger erbjuder t.ex. dagens rätt till reducerat pris för pensionärer.

Detaljhandeln

Det förekommer att t.ex. livsmedelsaffärer erbjuder rabatter till ”seniorer”, oftast i kombination med kravet att de förlägger sina inköp till vissa dagar eller tider.

Förmånskort för pensionärer

En tämligen ny produkt på marknaden är ett förmånskort för den som fyllt 65 år eller gått i pension. Genom förmånskortet får kortinnehavaren tillgång till ett antal rabatterade varor eller tjänster från olika företag som är knutna till kortsamarbetet.

Åldersgräns för tillgång till vissa varor

Åldersgränser för att få köpa vissa varor följer normalt av bestämmelser i olika författningar. Av uppgifter på internet framgår emellertid att vissa frivilliga åldersgränser införts. Bland annat har ett flertal affärskedjor infört att vissa s.k. energidrycker endast får säljas till personer som fyllt 18 år.

Åldersgräns för tillträde till vissa tjänster

Ålder kan vara av betydelse inte enbart för frågan om priset utan även för möjligheten att få tillträde t.ex. till ett evenemang eller för att få göra en resa. (De författningsreglerade åldersgränserna för att få se biografiffilm har tidigare redovisats under särskild rubrik.)

Resor

SL har t.ex. av säkerhetsskäl uppställt åldersgränsen 6 år som nedre åldersgräns för att barn ska få resa ensamma.

En åldersgräns kan också gälla för möjligheten att åka i första klass på tåg; i vissa fall kan kravet vara absolut medan det i andra fall kan krävas t.ex. att man reser i sällskap med en vuxen. Olika operatörer kan ha olika regler.

Det förekommer även att det uppställts en nedre åldersgräns för att man ska få delta i vissa kryssningar. Som exempel härpå kan

anges ett rederi som har en nedre åldersgräns på 18, 21 eller 23 år för vissa rutter. Under vissa förutsättningar medges undantag från åldersgränsen för ett begränsat antal personer om en ansvarig ledare finns.

Musikevenemang med höga ljudnivåer

Socialstyrelsen har utfärdat riktlinjer om tillåtna ljudnivåer för barn under 13 år (Socialstyrelsens allmänna råd om höga ljudnivåer [SOSFS 2005:7]). För att uppfylla kraven i dessa riktlinjer förekommer det att arrangörer av vissa musikevenemang uppställer som villkor att man ska ha fyllt 13 år för att få tillträde till ett evenemang eller till vissa platser inom detta.

Bibliotek

Enligt uppgifter på internet finns bibliotek som kan vara obemannade. För att få tillträde till ett sådant bibliotek behövs ett passerkort. I syfte att förhindra "busliv" har uppställts en åldersgräns (18 år) för att få ett sådant passerkort.

Vissa bibliotek uppställer en 18-årsgräns för att få låna TV-spel och för att hyra film krävs ett "vuxenkort." För att få tillgång till viss litteratur eller material på Kungliga Biblioteket i Stockholm gäller en 18-årsgräns.

Gym

Det förekommer att åldersgränser uppställs för olika aktiviteter på gym. Således kan uppställas en 18-årsgräns för skivstångsträning. För spinning kan gälla en 15-årsgräns. Om träning sker i målsmans sällskap kan en lägre åldersgräns gälla.

Hyra bil

För att få hyra bil uppställs ofta krav på att den person som avser att hyra bilen har haft körkort i minst ett år och att han eller hon fyllt 19 år. Av uppgifter på internet framgår att en högre åldersgräns, t.ex. 24 år, kan förekomma.

Detaljhandel

I sammanhanget kan noteras att det även förekommer uppgifter om att flera barn i grupp inte tillåts att samtidigt besöka butiker, utan tillträde ges för ett barn i taget. Syftet härmed uppges vara att förhindra snatterier.

Restauranger och nöjesetablissemang

Inom hotell- och restaurangbranschen förekommer olika lägsta åldersgränser, dels sådana som är lagstadgade avseende alkohol och tobak enligt alkohollagen respektive tobakslagen, dels sådana som beslutats av respektive företag. En lagstadgad åldersgräns finns som framgått även i kasinolagen.

Från Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare, SHR, som är bransch- och arbetsgivarorganisation för företag verksamma inom, eller med nära anknytning till, hotell- och restaurangnäringarna samt stora delar av övrig turism- och besöksnäring har inhämtats bl.a. följande. Utöver de lagstadgade åldersgränserna tillämpar exempelvis många nattklubbar åldersgränser avseende lägsta ålder för tillträde till arrangemang – tillfälliga eller stadigvarande. Åldersgränserna varierar och kan exempelvis vara 18, 20, 23, 25 eller 28 år (andra exempel kan finnas). Vissa av landets tillståndsmyndigheter enligt alkohollagen (dvs. kommunerna) inhämtar i samband med ansökan om serveringstillstånd också uppgift om vilken åldersgräns restaurangen avser att tillämpa. Det kan också förekomma att tillståndsmyndigheter meddelar restauranger villkor om vissa lägsta åldersgränser för tillträde till serveringsstället med stöd av alkohollagen. Det finns exempel på kommunala riktlinjer för serveringstillstånd som uttrycker att viss lägsta åldersgräns för tillträde till serveringsstället kan tillämpas vid tillståndsgivning.

För utredningen har vidare påtalats att ungdomar som önskar dansa social dans (t.ex. bugg och foxtrott) ofta saknar möjlighet att göra det på dansrestauranger eller andra dansställen eftersom det för tillträde till sådana etablissemang ofta gäller en åldersgräns om 18 eller 20 år.

Semesterlogi

För vissa campingplatser gäller en nedre åldersgräns på 25 år för att få bo på campingplatsen utan målsmans sällskap. Det gäller t.ex. vissa campingplatser på semesterorter som är populära för unga människor och som är förknippade med ett festande med alkoholförtäring.

Av uppgifter på internet framgår att det förekommer att vissa ålderskrav uppställs tillfälligt i samband med olika evenemang. Som exempel kan nämnas en åldersgräns på 18 år för att få bo på en camping i samband med att en festival hålls. Det förekommer även att en nedre åldersgräns uppställs för att få bo på hotell i samband med sådana arrangemang. Enligt en anmälan till Diskrimineringsombudsmannen har det förekommit att 28 år uppställts som nedre åldersgräns för att få bo på hotell under en "festivalvecka".

Försäkring

Försäkringar delas ofta in i två huvudkategorier, socialförsäkringar och privata försäkringar. De privata försäkringarna kan i sin tur delas in i individuella försäkringar och gruppförsäkringar. De försäkringar som nu är aktuella är de privata försäkringarna. Socialförsäkringarna utgör ett eget samhällsområde i diskrimineringslagen och behandlas i avsnitt 5.5.

Ålder är en faktor som ofta har betydelse både vid premiesättning och vid utbetalning av försäkringsbelopp. Ålder kan också ha betydelse för att avgöra vilken självrisk som ska erläggas. Vidare kan åldern vara avgörande för möjligheten att teckna en viss försäkring. Den redovisning av åldersgränser som görs nedan är på intet sätt heltäckande utan är endast avsedd att ge exempel på när ålder i olika avseenden påverkar försäkringens kostnad och innehåll.

Störst betydelse har åldern i fråga om personförsäkringar. Hit hör bl.a. liv-, sjuk- och olycksfallsförsäkringar.

För att man ska få teckna en livförsäkring uppställs normalt både en nedre och en övre åldersgräns, t.ex. 18 år respektive 55–60 år. Vidare gäller livförsäkringen i regel endast till dess man uppnått en viss ålder. Hos en del bolag upphör den att gälla när man fyllt 60 år medan den hos andra upphör vid en senare ålder, t.ex. 75 år. En livförsäkring som gäller till en högre ålder kan ha som

villkor att försäkringsbeloppet fr.o.m. viss ålder, t.ex. 55 år, avtrappas med viss procentsats i förhållande till det försäkringsbelopp som gällt för föregående år.

För att få behålla önskat ersättningsbelopp vad gäller liv- och sjukförsäkring måste man normalt betala en högre premie ju äldre man blir.

Även olycksfallsförsäkringar kan i många fall endast tecknas av en viss åldersgrupp t.ex. 18–59 år, 1–59 år eller fr.o.m. 16 år. Vissa av dessa försäkringar kan behållas livet ut medan andra upphör vid 65 år. Försäkringsbeloppen sänks med stigande ålder; en del bolag börjar sänka beloppet vid 46 års ålder. Vidare kan premien öka med stigande ålder. Det förekommer också särskilda olycksfallsförsäkringar för seniorer/pensionärer som kan tecknas t.ex. för den som fyllt 60 men inte 70 år.

Barnförsäkring kan tecknas upp till en viss ålder, t.ex. 16 år, och gäller i regel till 25 eller 30 år.

I fråga om s.k. gravidförsäkringar förekommer att kostnaden för försäkringen är högre om mamman är över 40 år.

Åldersgränser kan även finnas i fråga om inkomstförsäkring vid arbetslöshet. Inkomstförsäkring av detta slag förekommer såsom kollektiv inkomstförsäkring, individuell tilläggsförsäkring till en kollektiv försäkring och individuell inkomstförsäkring. Vid kollektiv inkomstförsäkring är högsta ålder för inträde i regel kopplat till den ålder vid vilken försäkringen upphör att gälla, dvs. vanligen 64 eller 65 år. För tecknande av en individuell tilläggsförsäkring kan gälla en nedre åldersgräns om 20 eller 21 år och en högre om 57 eller 59 år. För de individuella inkomstförsäkringarna med särskilda ålderskrav så spänner lägsta ålder för tecknande mellan 20 och 21 år samt högsta ålder mellan 54 och 60 år. I många fall upphör försäkringen att gälla när den försäkrade fyller 64 eller 65 år. Vissa försäkringar upphör emellertid vid 58 eller 62 år.⁴

Även på *sakförsäkringsområdet* tas hänsyn till ålder om än i mindre utsträckning. När det gäller personbilsförsäkring är dock ålder ofta en parameter vid premiesättning. Unga förare har ofta också en högre självrisk.

Bilförsäkringen består normalt av tre delar: den obligatoriska trafikförsäkringen, delkaskoförsäkring (bl.a. brand och stöld) och vagnskadeförsäkring. Premien är ofta högre för unga förare, dvs. normalt under 24 eller 25 år. När det gäller trafik- och vagnskade-

⁴ IAF:s promemoria den 6 maj 2010 om kompletterande försäkringar mot inkomstbortfall vid arbetslöshet (2010:7) s.12 f.

försäkringen kan premien stiga på nytt när man passerat en viss ålder, exempelvis den ålder när man normalt går i pension.

Vid motorcykelförsäkringar är ålder ofta avgörande för premiens storlek och denna kan variera beroende bl.a. på vilken av följande åldersgrupper motorcykelföraren tillhör, 18–24 år, 25–34 år, 35–49 år och fr.o.m. 50 år. Premien sjunker med stigande ålder. För förare under 25 år kan dessutom dubbel självrisk gälla vid vagnskada.

Vid beräkning av premie för hemförsäkring tas också som regel hänsyn till ålder. Exempel finns på att hemförsäkringspremien minskar med 40 procent när försäkringstagaren uppnått 65 år.

Vissa försäkringsprodukter kan också vara inriktade på en särskild åldersgrupp. Till exempel erbjuder ett försäkringsbolag en paketförsäkring innefattande bl.a. hem-, rese- och olycksfallsförsäkring för den som är mellan 18 och 30 år.

En annan sådan produkt är studenthemförsäkring. Exempel finns på sådan försäkring som endast får tecknas av den som är under 39 år.

Banklån

Vid beviljandet av krediter av olika slag förekommer att banker uppställer åldersrelaterade villkor. Ett sådant är att det ställs krav på att låntagaren ska ha uppnått legal myndighetsålder.

En sträng tolkning av dåvarande bankrörelselag (1987:617) ledde till begränsade möjligheter för äldre personer med låga inkomster att få banklån. Detta ledde i sin tur bl.a. till framväxten av s.k. seniorlån i Sverige. Denna typ av lån förekom sedan tidigare bl.a. i USA och Storbritannien. Seniorlån innebär att låntagaren har möjlighet att frigöra en del av den förmögenhet som eventuellt finns i en villa, fritidshus eller bostadsrätt. De kan beskrivas som en sorts amorteringsfria lån med bostaden som säkerhet, där låntagaren inte behöver betala löpande räntor med pengar från sin månatliga inkomst.

Hos Finansinspektionen (FI) väcktes frågan huruvida det stred mot gällande lagstiftning eller god kreditgivningssed att lämna krediter till äldre personer, där man kunde anta att de på grund av sin höga ålder inte skulle kunna återbetala hela krediten innan statistiskt förväntat dödsfall, eller att de mot bakgrund av låga pensioner inte hade möjlighet att betala räntor och kapitalbelopp med framtida förväntade inkomster.

FI redovisade sin slutsats i en promemoria den 22 maj 2002. Enligt FI sågs inte några hinder för kreditinstitut att lämna krediter till äldre personer när den överenskomna kredittiden var längre än personens förväntade livslängd. Detsamma gällde enligt FI för när äldre personer tog upp t.ex. bottenlån. FI uttalade vidare att den ansåg att kreditinstituten borde pröva betalningsförmågan både utifrån förväntade intäkter och möjligheten att ta tillgångar i anspråk. Detta innebar enligt FI att en person med låga inkomster, men med nettotillgångar som bedöms tillräckliga för att fullgöra förpliktelse gentemot institut och övriga borgenärer, inte av skäl att de har låga inkomster behöver vara förhindrade att erhålla lån.

Regler om kreditgivning finns numera i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och i konsumentkreditlagen (1992:830).

Vid beviljande av kredit är kreditgivaren i regel skyldig att göra en kreditprövning (8 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse samt 5 a § konsumentkreditlagen). Syftet med kreditprövningen är dels att söka undvika kreditförluster, dels att motverka att privatpersoner överskuldssätter sig.

En kreditprövning innebär att kreditsökandens återbetalningsförmåga prövas, dvs. om kreditsökanden har ekonomiska förutsättningar att betala ränta och amorteringar på den önskade krediten.

FI har utfärdat allmänna råd om krediter i konsumentförhållanden (FFFS 2005:3). Enligt dessa ska det av företagets interna regler framgå vad som särskilt bör beaktas vid kreditprövning av en konsument. Som exempel anges att prövningen ska syfta till att uppskatta kredittagarens nuvarande och framtida betalningsförmåga och att den sökandes återbetalningsförmåga bör bedömas utifrån dennes inkomster, tillgångar, utgifter och skulder (inklusive borgensåtaganden). I de av Konsumentverket utfärdade allmänna råden om konsumentkrediter (KOVFS 2004:6) sägs bl.a. att kreditprövningen bör anpassas efter de särskilda omständigheter som råder i varje enskilt ärende och att olika tillförlitliga metoder kan användas.

Kreditgivare använder sig i dag ofta av standardiserade beräkningsmetoder vid denna prövning. "Credit scoring" är ett system som bygger på ett antal uppgifter om låntagaren såsom ålder, kön, inkomst, betalningsanmärkningar, antal förfrågningar om kredit m.m., vilka hämtas från olika register. Uppgifterna samkörs i en dator och leder fram till en rekommendation som är en del i kreditprövningen.⁵

⁵ www.konsumentbankbyran.se

När det gäller seniorlån har de olika låneinstituten i regel uppställt en nedre åldersgräns, t.ex. 55 år, 58 år, 60 år eller 65 år. Någon bank saknar åldersgräns medan en annan i stället gör en individuell prövning.

Kreditkort

För kreditkort gäller i regel en lägsta åldersgräns om 18 år. Vad gäller högsta åldersgräns har förekommit uppgifter om att personer vägrats kreditkort med hänvisning till att personen i fråga fyllt 75 år.

Vissa andra tjänster

Piercing

För utsmyckande håltagning – s.k. piercing – finns inte reglerat några särskilda åldersgränser. Önskemål om sådan reglering finns dock från branschhåll. Redan nu tillämpar emellertid vissa i branschen olika åldersgränser. ASAP-Sweden,⁶ som är en ideell förening som arbetar för och strävar mot en högre standard och säkerhet gällande bodypiercing, har i november 2009 till Socialdepartementet ingivit en skrivelse med förslag till lagreglering av åldersgränser när det gäller piercing. Innebörden av förslaget är att piercing endast får utföras på den som fyllt 15 år och som har förälders samtycke. För piercing av bröstvårtor eller genitalier föreslås att personen i fråga ska ha uppnått den legala myndighetsåldern. För håltagning som avser örsnibb föreslås inte något ålderskrav eller krav på samtycke från förälder.

Solarium

Enligt ett förslag från de nordiska strålskyddsmyndigheterna bör 18 år gälla som nedre åldersgräns för att få sola på solarier.

⁶ Association of Safe Piercing Sweden.

Bostäder

Vid tillhandahållande av bostäder kan ålder vara av betydelse. Nedan beskrivs några olika kategorier av boenden där åldern på den boende utgör ett kriterium för att få tillgång till dem. Åldersgränsen i fråga om trygghetsbostäder är som vi tidigare redovisat författningsreglerad men vi har valt att redovisa den här. Särskilda boenden, som är en boendeform som är behovsprövad inom ramen för socialtjänsten, tillhör inte samhällsområdet varor, tjänster och bostäder och behandlas således inte här.

Trygghetsbostäder

Med trygghetsbostäder avses enligt 2 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. bostäder där det finns personal dagligen som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider. Bostäderna är hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller bostadsrätt som innehas av personer som fyllt 70 år. När det gäller makar, sambor eller syskon räcker det att en av personerna har fyllt 70 år.

Trygghetsbostäder infördes som begrepp för en ny boendeform av Äldreboendedelegationen. Delegationen föreslog i sitt slutbetänkande *Bo bra hela livet* (SOU 2008:113) en särskild lag som skulle ge kommunerna en uttrycklig befogenhet att inrätta trygghetsbostäder för äldre personer som känner sig oroliga, otrygga eller socialt isolerade. De som bor i trygghetsbostäder skulle utan biståndsbedömning ha tillgång till gemensamhetslokal, personal med uppgift att initiera gemensamma aktiviteter och trygghetslarm. Det skulle också finnas möjlighet till gemensamma måltider. Vid förmedling av trygghetsbostäder kunde enligt förslaget hög ålder beaktas.

Regeringen, som ansåg att det inte behövdes någon särskild lag för att ge kommunerna denna befogenhet, införde ett särskilt investeringsstöd till nybyggnad och ombyggnad till trygghetsbostäder för äldre som kan lämnas under åren 2009–2012.⁷ Inte enbart kommuner utan även andra aktörer såsom t.ex. föreningar, bostadsföretag och kooperativ kan inrätta och tillhandahålla trygghetsbostäder.

Villkoren för stödet infördes i förordningen om investeringsstöd till äldreboendestäder m.m. vilken tillkommit år 2007 för att stimu-

⁷ Se prop. 2009/10:116 s. 83.

lera nybyggnad och nytillskott av äldreboenden i form av särskilda boenden enligt socialtjänstlagen.

Flera remissinstanser hade i sina yttranden över Äldreboendedelegationens förslag framfört oro för att hänsyn skulle tas till andra kriterier än ålder för att få ställa sig i kö eller att regler för förtur skulle medföra en faktisk behovsbedömning, men utan att ge den rättssäkerhet som socialtjänstlagen ger. Mot bakgrund härav betonade regeringen att andra kriterier för att få en trygghetsbostad än en lägsta åldersgräns om 70 år inte får användas.

Seniorbostäder

Seniorbostäder är vanliga bostäder som är avsedda för personer över en viss ålder, vanligen 55 år och äldre. Det kan också finnas en övre åldersgräns för att komma i fråga för en seniorbostad. Enligt Göteborgs stads hemsida anges beträffande seniorbostäder att den övre gränsen för att flytta till en sådan ofta är 75 år.

Bostäderna utgör en del av det ordinära bostadsbeståndet och något biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen för att få flytta in behövs således inte.

Seniorbostäder byggs ibland, men inte alltid, med en högre nivå av tillgänglighet. Det finns dock inte några särskilda byggregler eller krav för seniorbostäder enligt bygglagstiftningen.

Mellan år 2000 och 2008 har antalet seniorbostäder nästan tredubblats (antalet har ökat från 11 400 till 32 800). I många fall har särskilda boenden eller liknande omvandlats till seniorbostäder. Drygt hälften av alla seniorbostäder ägs av kommunala bostadsbolag. Den andra halvan av beståndet ägs av bostadsrättsföreningar (19 procent), stiftelser (13 procent), privata fastighetsägare (12 procent) och övriga fastighetsägare (4 procent).

Av uppgifter på internet framgår att det också finns s.k. boenden för personer över 40 år, även kallade ”andrahalvan av livet”-lägenheter. Exempel på sådana boenden finns bl.a. i kollektivhus/bogemenskap i Stockholm, Göteborg och Malmö. Normalt uppställs som krav för sådant boende att man har fyllt 40 år och inte har några hemmavarande barn under 18 år. Ofta är upplåtelseformen i dessa fall kollektiv hyresrätt.

Bostadsförmedling

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska kommunernas planering syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs (1 §). Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling (3 §).

I Boverkets bostadsenkät 2010 anges att enligt kommunernas bedömningar finns det en kommunal bostadsförmedling i 14 kommuner. Den verkliga siffran är dock enligt rapporten lägre än så. I flera fall där kommunerna svarat att det finns en kommunal bostadsförmedling handlar det snarare om att det finns en lista med namn och kontaktuppgifter till olika fastighetsägare på kommunens webbplats eller att man syftar på förmedlingen hos det allmännyttiga bostadsbolaget. I 216 kommuner har allmännyttan en egen kö och i 76 kommuner samlas kontaktuppgifter till hyresvärdar på kommunens webbplats.

Av de allmänna reglerna för Stockholms stads bostadsförmedling framgår att det är fastighetsägaren som beslutar om de krav som gäller för att en kund i bostadskön ska bli godkänd som hyresgäst. Krav kan avse typ av inkomst, inkomst av viss storlek, ålder m.m. Kraven ska framgå av lägenhetsannonsen. Hyresvärdens krav kan innebära att en kund förbigås i samband med inbjudning till visning eller i samband med att hyresgästförslag tas fram.

Lägenheterna förmedlas i regel efter kötid. Ofta finns åldersgränser uppställda för när man tidigast kan ställa sig i bostadskön. Av rapporten *Den bortglömda diskrimineringen*⁸ framgår att i Luleå gäller en åldersgräns på 15 år för att skaffa sig en personlig profilsida och att i Stockholm och Malmö gäller normalt 18 respektive 17 år för att registrera sig som sökande. I rapporten återges ett svar av styrelsen för Stockholms stads bostadsförmedling (styrelseärende nr 35/2003) med anledning av en skrivelse från en bostadsökande angående 18-årsgränsen.

Huvudmotivet för en åldersgräns på 18 år har varit att skapa en så aktiv kö som möjligt och som består av personer som tecknar egna kontrakt och avser bo i den förmedlade lägenheten.---Ur social synvinkel är det också nödvändigt att ställa sig frågan om det är rättvist att tiden i bostadskön är beroende av hur andra agerar (dvs. att födas av "rätt förälder") och inte hur man själv agerar.

⁸ Rapport i januari 2009 framtagen av LSU, SPF, PRO och Seniorkraft

Ungdoms- och seniorlägenheter

Det finns också särskilda lägenheter som är avsedda för vissa ålders-kategorier som förmedlas t.ex. av Stockholms stads bostadsförmedling såsom ungdomslägenheter och seniorlägenheter.

Med en *ungdomslägenhet* menas vanligen en hyreslägenhet på maximalt 30 kvadratmeter som endast erbjuds kunder i bostadskön som är 18–25 år gamla. Det finns inte någon särskild ungdomskö hos bostadsförmedlingen. Den som är intresserad måste stå i bostadskön och själv söka och anmäla intresse för de ungdomslägenheter som dyker upp. Ungdomslägenheterna fördelas enligt en särskild turordning beroende på kötid. Lägenheterna fördelas mellan åldersgrupperna, dvs. lika många lägenheter reserveras för respektive åldersgrupp.

Huruvida lägenheten ska användas och annonseras som en ungdomslägenhet bestäms av den hyresvärd som äger hyreshuset.

Stockholms stads bostadsförmedling förmedlar två olika former av *seniorlägenheter*, dels för personer från och med 55 års ålder, dels för personer som fyllt 65 år. Hyreskontrakten på de senare lägenheterna (vilka ofta finns i f.d. servicehus) innehåller som regel en klausul som begränsar rätten att överlåta hyresrätten eller upplåta lägenheten i andra hand.

Studentlägenheter

På orter med högskolor och universitet finns bostäder särskilt avsedda för studenter. Det förekommer att det uppställs åldersgränser för att få stå i kö eller för att få hyra dessa bostäder.

Som villkor för att stå i kö kan gälla en 16-årsgräns eller en 18-årsgräns. För att kunna teckna ett hyresavtal måste man i regel ha fyllt 18 år. Exempel på övre åldersgränser för att få hyra ett studentrum eller en studentlägenhet som vi funnit är 35, 47 och 54 år.

Bostadsrätt

Det förekommer även att bostadsrättsföreningar uppställer en åldersgräns för förvärv av bostadsrätt. Som exempel kan nämnas krav på att en bostadsrätt inte får överlåtas till någon som är äldre än 75 år.

I 2 kap. bostadsrättslagen (1991:614) finns bestämmelser om medlemskap. Enligt 2 kap. 1 § avgörs frågan om att anta en medlem i en bostadsrättsförening av föreningens styrelse med iakttagande av de villkor för medlemskap som anges i föreningens stadgar och bestämmelserna i nämnda kapitel. I 2 § samma kapitel anges att vissa stadgevillkor för medlemskap är utan verkan. Det gäller sådana som innebär att ett visst medborgarskap eller en viss inkomst eller förmögenhet ska utgöra förutsättning för inträde i föreningen och att den till vilken en bostadsrätt övergår ska utses av någon annan än bostadsrättshavaren eller godkännas enligt andra grunder än som gäller enligt denna lag för inträde i en bostadsrättsförening. Detsamma gäller enligt tredje punkten samma paragraf om villkoret annars med hänsyn till sitt innehåll eller på annat sätt är oskäligt mot den som vill vinna inträde i föreningen eller överlåta sin bostadsrätt.

I förarbetena till bestämmelsen i tredje punkten anfördes bl.a. följande.

Avsikten är att fånga upp sådana stadgevillkor för medlemskap som inte kan hänföras till punkt 1 eller 2, men som ändå är oskäliga – antingen med hänsyn till sitt innehåll eller med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkten vid bedömningen av vilka villkor som kan vara oskäliga, bör främst vara den öppenhet som ska präglade bostadsrättsföreningar samt principen om lika behandling av medlemmarna. Inom denna ram bör en bostadsrättsförening ha frihet att ställa upp de villkor för medlemskap som är sakligt motiverade utifrån föreningens ändamål.

Det kan enligt förarbetena vara tillåtet att ställa som villkor att medlemmarna måste tillhöra en organisation för bostadsrättsföreningar men inte att de ska tillhöra en organisation som har någon från föreningen klart artskild verksamhet, t.ex. en aktiesparkklubb. Villkor att medlemmen ska tillhöra en viss yrkeskategori eller vara anställd hos en viss arbetsgivare godtas om det finns ett samband mellan föreningens verksamhet och villkoret. I förarbetena uttalades även att det hade blivit vanligt med villkor om särskilda åldersgränser vid förvärv av bostadsrätt i servicehus eller liknande och att sådana villkor bör godtas.

I kommentaren till bostadsrättslagen anges bl.a. följande.⁹

Andra villkor som förekommer i praktiken är särskilda åldersgränser för medlemmar i bostadsrättsföreningar som innehar servicehus. Dessa

⁹ www.zeteo.nj.se, juli 2010.

bör enligt propositionen godtas. Detsamma torde gälla hus för s.k. seniorboende eller dylikt. I ett fall (Svea hovrätts beslut SÖH 228/99) fick enligt stadgarna som medlem antas endast den som fyllt 55 år men ännu ej 71 år. Sökanden var 75 år gammal. Hovrätten fann att stadgevillkoret som sådant varken med hänsyn till sitt innehåll eller på annat sätt kunde anses oskäligt mot den som vill vinna inträde i föreningen. Då villkoret inte heller ansågs oskäligt mot sökanden i ärendet – bl.a. gjordes gällande att dispens från villkoret meddelats i stor utsträckning – avtog hovrätten ansökan om medlemskap. Någon gång kan dock situationen vara den att åldersgränsen inte uppfylls av en make eller annan närstående som bott tillsammans med bostadsrättshavaren och som vill överta bostadsrätten. Sådana fall täcks dock normalt av bestämmelserna i 5 § som ger denna kategori en i det närmaste ovillkorlig rätt till medlemskap.

Det förekommer även att föreningar har andra åldersgränser än de nu redovisade. Svea hovrätt fann i ÖH 5018-05 att ett stadgevillkor som tog sikte på ålder var oskäligt till sitt innehåll. I stadgarna angavs som ett villkor för medlemskap att sökanden skulle ha uppnått lägst 30 års ålder. Föreningen angav som skäl för åldersgränsen att föreningen endast hade ett litet antal medlemmar. Den önskade genom stadgevillkoret förhindra kortvariga medlemskap samt anförde att ungdomar lever ett aktivt liv utanför sin bostad vilket gör att de inte tar del av föreningsarbetet på samma sätt som äldre medlemmar. Hovrätten ansåg att åldersgränsen inte framstod som ett adekvat sätt för föreningen att uppnå det syfte som stadgevillkoret skulle tillgodose och lämnade det därför utan avseende.

5.2.3 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om varor, tjänster och bostäder samt anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet gäller dock inte tillhandahållande av försäkrings-tjänster och hindrar inte heller annan särbehandling på grund av ålder, om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vår bedömning: Förutsättningarna för befogad särbehandling på grund av ålder i fråga om tillhandahållande av försäkrings-tjänster bör i framtiden regleras i en särskild undantagsbestäm-melse. 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.

Ett förbud mot åldersdiskriminering bör införas

Vi har i uppdrag att föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas på de samhällsområden – utom värn- och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen. Syftet med vårt uppdrag är att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund.

Ett motsvarande syfte har det föreslagna EU-direktivet om lika-behandling som vi enligt våra utredningsdirektiv ska beakta. Enligt förslaget som f.n. behandlas i EU:s ministerråd ska som tidigare redovisats ett förbud mot diskriminering på grund av religion eller annan övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning gälla bl.a. i fråga om tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster som är tillgängliga för allmänheten inklusive bostäder.

Som vi inledningsvis anför behandlar vi varor, tjänster och bostäder tillsammans med allmän sammankomst och offentlig tillställning. Dessa företeelser har ett nära samband och regleras för övrigt i samma paragraf i diskrimineringslagen.

Den redovisning vi lämnat tidigare i detta avsnitt visar att åldersgränser tillämpas i olika sammanhang på samhällsområdena varor, tjänster och bostäder liksom allmän sammankomst och offentlig tillställning. I vissa fall har särbehandlingen på grund av ålder sin grund i föreskrifter i lag eller annan författning. I andra fall är det fråga om särbehandling som den som tillhandahåller varan, tjänsten eller bostaden själv beslutat om medan den i åter andra fall kan bygga på riktlinjer, rekommendationer eller regler från branschorganisationer eller liknande.

Diskrimineringskommittén framförde som sin uppfattning att det förelåg ett visst behov av förbud mot åldersdiskriminering på området varor, tjänster och bostäder. I fråga om allmän sammankomst och offentlig tillställning anförde kommittén endast att ytterligare överväganden krävdes i fråga om diskrimineringsgrunden ålder. Regeringen konstaterade för sin del beträffande båda dessa samhällsområden att det fanns skäl att överväga om ett generellt eller i något avseende avgränsat diskrimineringsförbud i fråga om

ålder borde införas och förklarade att den avsåg återkomma till frågan i ett senare sammanhang (prop. 2007/08:95 s. 244 och 251 f.).

I dag saknas alltså ett uttryckligt förbud mot diskriminering på grund av ålder på dessa samhällsområden medan ett sådant förbud gäller för samtliga övriga diskrimineringsgrunder. För att skapa ett likadant skydd oavsett diskrimineringsgrund bör enligt vår mening det införas ett diskrimineringsförbud även för ålder.

Behov av undantag

Diskrimineringskommittén konstaterade att det sakliga behovet för undantag i Sverige är större beträffande ålder än för de andra diskrimineringsgrunderna och framhöll att förbudet på samhällsområdet varor, tjänster och bostäder bör förenas med ett omfattande undantag för att inte sådan särbehandling på grund av ålder som kan anses befogad ska bli förbjuden.

Vi delar denna bedömning. För att inte också berättigat hänsynstagande till ålder ska träffas av det förbud som vi föreslår måste förbudet förenas med undantag.

I förslaget till det nya EU-direktivet anges att medlemsstaterna får tillåta särbehandling på grund av ålder om sådan särbehandling kan motiveras av ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Det anges vidare särskilt att direktivet inte utgör hinder mot bestämda åldersgränser när det gäller tillgång till bl.a. vissa varor och tjänster. Medlemsstaterna får också tillåta särbehandling när det gäller finansiella tjänster om särbehandlingen baseras på riskbedömningar där ålder eller funktionshinder används som bestämmande faktor, förutsatt att bedömningen bygger på relevant och tillförlitlig statistik och att särbehandlingen är proportionerlig.

I förarbetena¹⁰ till diskrimineringslagen anför regeringen – vid behandlingen av åldersdiskrimineringsförbudet på arbetslivets område – att den ansåg att ett förbud utan undantag skulle kunna innebära icke önskvärda nackdelar för både yngre och äldre arbetstagare. Det var alltså inte givet att ett diskrimineringsförbud utan undantag innebär en starkare ställning för yngre eller äldre än en förbudsregel som lämnar visst utrymme för avsteg från huvudregeln. Undantag från diskrimineringsförbudet skulle alltså inte utan vidare uppfattas som en nackdel för vare sig yngre eller äldre.

¹⁰ Prop. 2007/08:95 s. 175 f.

Beträffande undantagets utformning sades vidare att utrymmet för undantag från diskrimineringsförbuden i EG-direktiven om diskriminering bör vara litet oavsett samhällsområde. Lagens undantagsbestämmelser bör därtill om möjligt vara utformade dels på ett enhetligt sätt, dels med en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden. Undantagsreglernas lydelse bör också om möjligt knyta an till hur undantagsbestämmelser i den hittillsvarande diskrimineringslagstiftningen formulerats. Om de nationella bestämmelserna dessutom avfattas på samma eller liknande sätt som de formuleringar som används i EG-direktivens bestämmelser är detta typiskt sett en fördel.

Mot bakgrund av det som ovan anförts anser utredningen att utgångspunkten för ett undantag i fråga om varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning bör vara ett generellt undantag utformat på samma sätt som de generella undantagen för ålder som redan finns i diskrimineringslagen. Således bör innebörden vara att diskrimineringsförbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder, om den kan motiveras av ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vår syn på författningsreglerade åldersgränser

I det följande redovisar vi vår syn på de författningsreglerade åldersgränserna mot bakgrund av ett sålunda utformat undantag.

Försäljning och servering av alkohol

Ett av de främsta syftena med den svenska alkoholpolitiken är att skydda barn och ungdomar. I propositionen till den nya alkohollagen sägs att ingen på allvar kan ifrågasätta det faktum att alkoholkonsumtion är skadlig för barn och ungdomar. Det gäller såväl risken för fysiska skador som de konsekvenser som ett bruk av alkohol kan få för unga människor som inte på samma sätt som vuxna kan förväntas ha utvecklat sina kontrollmekanismer. I förarbetena framhålls betydelsen av en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet och betonas att det är särskilt angeläget att regelverket ger barn och ungdomar det skydd de behöver (prop. 2009/10:125 s. 56 och 80).

Som framgått gäller åldersgränsen 20 år för försäljning av starköl, vin och spritdrycker, 18 år för försäljning av öl med en alkoholhalt mellan 2,25 och 3,5 volymprocent och 18 år för servering av nämnda drycker. Det skäl som huvudsakligen motiverat den högre åldersgränsen vid försäljning av alkoholdrycker i butik är att ungdomar får tillgång till alkoholdrycker framförallt genom äldre kamrater och syskon och att med en lägre åldersgräns riskeras att alkoholdrycker sprids till ännu yngre ungdomar. Motivet till 18-årsgränsen vid servering av alkoholdrycker på t.ex. restaurang är att drickande på restaurang förutsätts ske under kontrollerade former.

Åldersgränserna i alkohollagen får anses ha ett berättigat syfte och vara såväl lämpliga som nödvändiga för att uppnå detta syfte.

Försäljning av tobak och nikotinläkemedel

Syftet med den 18-årsgräns som gäller för att få köpa tobak är att förhindra tidig tobaksdebut och minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Även denna åldersgräns måste anses ha ett legitimt syfte och åldersgränsen som sådan både lämplig och nödvändig. Av samma skäl måste motsvarande 18-årsgräns för inköp av nikotinläkemedel anses befogad.

Försäljning av receptfria läkemedel

För att få köpa receptfria läkemedel på öppenvårdsapotek uppställs inte något ålderskrav men däremot gäller en 18-årsgräns om de säljs på annat ställe. Åldersgränsen har införts av patientsäkerhets- och folkhälsoskäl; det är viktigt att läkemedel används på rätt sätt. Avsikten med att uppställa nämnda ålderskrav är att leda unga, som ännu inte hunnit skaffa sig några större erfarenheter av läkemedelsanvändning, till öppenvårdsapotek där farmaceutisk rådgivning är tillförsäkrad, något som alltså inte är fallet i fråga om andra försäljningsställen. Något skäl att ifrågasätta denna gräns från diskrimineringssynpunkt anser vi inte finns.

Försäljning av sprutor, kanyler, flyktiga lösningsmedel samt brandfarliga och explosiva varor

Åldersgränserna för försäljning av injektionssprutor och kanyler, flyktiga lösningsmedel och brandfarliga och explosiva varor är också de motiverade av skyddsskäl. Beträffande förstnämnda slag av varor gäller en åldersgräns på 21 år. För de övriga varorna gäller som huvudregel en 18-årsgräns. När 21-årsgränsen infördes överensstämde den med myndighetsåldern. Syftet – att motverka de synnerligen allvarliga skador och konsekvenser som ett injektionsmissbruk för med sig – kan motivera en högre åldersgräns än 18 år. Några invändningar anser vi inte bör resas mot vare sig 21-årsgränsen eller övriga åldersgränser.

Film som ska visas offentligt

Syftena när det gäller åldersgränser för filmer som ska visas offentligt är att barn inte ska vållas psykisk skada.

I propositionen till den nya lagen konstaterar regeringen beträffande åldersgränser för film som visas för barn bl.a. att åldersklassificering av biograffilmer har funnits under mycket lång tid i Sverige och att de bedömningsgrunder som ligger till grund för denna klassificering är allmänt accepterade. Vidare sägs:

Barnkonventionen erkänner barnets rätt till yttrandefrihet och rätt att ta del av information och annat innehåll i massmedier. Samtidigt ska konventionsstaterna uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd. Detta ska ske med beaktande bl.a. av att föräldrarna enligt artikel 5 har såväl rättigheter som skyldigheter att ge barnet lämplig ledning och råd i utövandet av barnets rättigheter på ett sätt som överensstämmer med barnets fortlöpande utveckling. Det måste alltså göras en avvägning mellan barnets behov av skydd och dess rätt till informationsfrihet. Vid denna avvägning måste även barnets ålder spela in på ett sådant sätt att ju äldre barnet blir desto mindre blir dess behov av skydd och desto större tyngd ska tillmätas rätten till informationsfrihet.

I propositionen (2009/10:228) konstateras vidare följande. Åldersgränser hindrar inte barn och unga att ta del av filmer som inte är avsedda för dem annat än i begränsad utsträckning. Det är föräldrar och andra personer i barnets omgivning som styr vad de ska få ta del av. Allmänt sett får det dock anses värdefullt med en norm för

vad som, med hänsyn till barns välbefinnande, är acceptabelt att visa för barn i det offentliga rummet. Dessutom får de åldersgränser som sätts på biofilmer en viss effekt även när filmerna senare sprids för uthyrning och försäljning samt i tv-sändningar. Åldersgränserna är vidare en hjälp för vuxna i barnets närhet när det gäller att bedöma en films eventuella skadlighet för barn i viss ålder.

Regeringen framhåller emellertid att det i förslaget finns förutsättningar för ett system med självreglering som handhas av branschorgan där filmen rekommenderas från en viss ålder; dvs. en sådan ordning som förordats av några remissinstanser. I nuläget, menar regeringen, överväger dock fördelarna med att behålla krav på förhandsgranskning av film som ska visas offentligt för barn under 15 år.

Utredningen anser att syftet med åldersgränserna får anses berättigat och att de får anses väl avvägda.

Spel

I lotterilagen, kasinolagen och lagen om anordnande av visst automatspel finns bestämmelser om krav på viss uppnådd ålder för deltagande i olika former av spel.

Enligt lotterilagen gäller en 18-årsgräns för att delta i vadhållning i samband med hästtävling, roulettspel, tärningsspel eller kortspel. För tillträde till kasinon gäller en 20-årsgräns enligt kasinolagen. Vid införandet av kasinolagen ansågs lämpligt att ha samma gräns som tillämpas för inköp av alkohol. En 18-årsgräns för vissa spel följer också av regeringens villkor för tillstånd till Svenska Spel. Slutligen kan tillstånd för anordnare av visst automatspel förenas med en föreskrift om lägsta ålder enligt lagen om anordnande av visst automatspel.

Härutöver har branschen själv infört ålderskrav. Således har t.ex. Svenska Spels styrelse beslutat om en 18-årsgräns för samtliga Svenska Spels produkter. Vidare har SVEBICO, Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation – till vilken nästan alla Sveriges bingohallar är anslutna – uppställt kravet att man måste ha fyllt 18 år att få delta i bingo.

Åldersgränserna för deltagande i spel motiveras av intresset att undvika sociala skadeverkningar för barn och ungdom. Detta syfte måste anses vällovligt och något skäl att ifrågasätta de här redo-

visade åldersgränserna ur diskrimineringsperspektiv anser vi inte finnas. Som tidigare redovisats har det emellertid inte ansetts föreliggande hinder mot t.ex. att en anordnare av kasinospel uppställer en högre åldersgräns än den lagfästa gränsen 20 år. Vi menar att det inte generellt kan sägas att sådana högre åldersgränser av detta slag är förenliga med diskrimineringslagstiftningen. Huruvida en sådan åldersgräns uppfyller kraven på legitimt syfte, lämplighet och nödvändighet får i stället avgöras från fall till fall.

Pantbanksverksamhet

Åldersgränsen 18 år som gäller pantbanksverksamheten infördes redan i början på 1900-talet och avsågs råda bot på missförhållandet att en stor del av pantbankens kunder var minderåriga. Åldersgränsen som alltså är förestavad av skyddsskäl måste anses befogad.

Trygghetsbostäder

Förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboende m.m. innehåller en åldersgräns. Denna författningsreglerade åldersgräns behandlas dock inte här utan under rubriken ”Bostäder” strax nedan.

Vår syn på andra åldersgränser som tillämpas i praktiken

Rabatter för unga och för äldre personer

Som framgått av kartläggningen är det inte ovanligt att det tillämpas mer förmånliga villkor både för unga och för äldre personer i fråga om varor och tjänster. Framförallt är det fråga om reducerade priser på olika transportmedel, på museér, teatrar, bio och andra kultur-evenemang liksom för olika fritidsaktiviteter. Det sistnämnda kan t.ex. innebära åldersrelaterade rabatter när det gäller avgift till simhallar och gym. I dagligvaruhandeln är det också tämligen vanligt med pensionsrabatter, ofta under förutsättning att inköpen förlägs till särskilt angivna tider.

Rabatterna torde ha sin grund i att såväl unga som äldre/pensionärer har ansetts vara ekonomiskt svaga grupper. Vad gäller pensionärer är de dock inte någon enhetlig grupp och de ekonomiska villkoren för dessa ser olika ut. Somliga har god ekonomi medan

andra har små marginaler. Sammantaget understiger emellertid den genomsnittliga disponibla inkomsten för pensionärer den genomsnittliga inkomsten för personer under 65 år. Den norske forskaren Per Solem har på uppdrag av den norska diskrimineringsutredningen gjort en litteraturstudie om livssituationen och diskrimineringen av äldre. Enligt honom skiljer genomsnittligt sett inte äldregruppen sig väsentligt från yngre åldersgrupper när det gäller ekonomi och standard men det finns likväl större grupper med dålig ekonomi bland äldre; särskilt ensamboende personer med enbart garanterad folkpension har låg inkomst.¹¹

Diskrimineringskommittén ansåg inte att det fanns anledning att förbjuda möjligheten till denna typ av åldersrelaterade rabatter. Vi delar kommitténs bedömning. Någon kritik har veterligen heller inte framförts mot en ordning med rabatter för unga och äldre utan den synes vara allmänt accepterad.

Syftet med åldersgränserna är att underlätta för grupper som anses ha en svagare ekonomisk ställning. Att man som ung normalt har det sämre ekonomiskt ställt än som vuxen kan väl knappast ifrågasättas. Som framgått är det emellertid inte självklart att man har en svag ekonomi bara för att man är pensionär. Vi menar emellertid att det förhållandet att det inom denna åldersgrupp finns ett stort antal med små eller mycket små inkomster gör det befogat med rabatter även i fråga om gruppen äldre. Att kräva en individuell prövning av den enskildes behov är inte rimligt, utan åldersgränser får i detta sammanhang anses såväl praktiskt som nödvändigt. Det kan heller inte anses kränkande eller diskriminerande i den betydelsen dessa ord har i vanligt språkbruk. Enligt vår mening bör den särbehandling på grund av ålder som det här är fråga om alltså vara tillåten och omfattas av det generella undantaget. Att närmare ange vilka åldersgränser som ska anses befogade anser vi inte vara möjligt. Det kan dock förekomma åldersrelaterade rabatter som inte kan anses berättigade och som följaktligen inte heller bör vara tillåtna. Om exempelvis ett rabattsystem med åldersgränser har till huvudsakligt syfte att utestänga eller avsevärt försvåra för vissa grupper att få tillgång till en vara eller tjänst kan syftet med rabatten inte anses berättigat och särbehandlingen på grund av ålder i sådana fall inte anses befogad.

I sammanhanget kan noteras att Europaparlamentet antagit förslag till vissa ändringar och tillägg till kommissionens förslag till

¹¹ NOU 2009:14 s. 124.

nytt likabehandlingsdirektiv.¹² I ett föreslaget nytt skäl sägs – i fråga om särbehandling på grund av ålder – att även främjandet av den ekonomiska, kulturella och sociala integreringen av unga och äldre kan vara ett berättigat mål samt att åtgärder för att ge äldre mer gynnsamma villkor än de villkor som gäller för allmänheten i övrigt, såsom inga eller lägre avgifter för kollektivtrafik, museer eller sportanläggningar, därför bör anses vara förenliga med principen om icke-diskriminering.

Åldersgränser för tillgång till en vara eller en tjänst

Ålderskriterier kan ha betydelse även för att få tillgång till en viss vara eller tjänst. Åldersgränser av detta slag tar framförallt sikte på yngre personer. Således kan åldersgränser uppställas för att få tillträde till olika stadigvarande eller tillfälliga arrangemang såsom t.ex. restauranger, nattklubbar, konserter, liksom till vissa campingplatser eller anläggningar på skidorter. Ålderskrav kan också gälla för att få åka på kryssningar, för att få tillträde till gym eller delta i speciella aktiviteter där. Vidare kan lånemöjligheter på bibliotek vara begränsade i vissa avseenden för yngre personer. Det förekommer emellertid även att det uppställs en högsta åldersgräns för en tjänst. Bland annat kan bank- och kreditinstitut ta hänsyn till ålder när det gäller tjänster som dessa erbjuder. Ålder kan också ha betydelse i fråga om försäkring och bostäder; dessa områden behandlas dock särskilt strax nedan.

De företeelser som det här är fråga om är inte av något enhetligt slag. Vidare uppstår nya företeelser och redan befintliga kan ändras eller upphöra. Att mer i detalj uttala sig om när kriterierna berättigat syfte, lämplighet och nödvändighet i konkreta fall kan anses uppfylla låter sig inte göras. Ett av syftena med den generella utformningen av det undantag som vi föreslår är att skapa utrymme för en tillämpning av diskrimineringsförbudet där hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet och till utvecklingen i samhället.

Utgångspunkten för att omfattas av det undantag som vi föreslår är till att börja med att särbehandlingen på grund av ålder måste framstå som godtagbar i den meningen att den inte uppfattas som stötande, orättvis, oskäligen eller liknande. Syftet med särbehandlingen måste också vara tillräckligt viktigt för att motivera att det

¹² Europaparlamentets yttrande den 2 april 2009, C 137 E/68.

ges företräde framför principen om likabehandling. Detta är emellertid inte tillräckligt. Ålderskriterier måste också i sig vara ett lämpligt medel och dessutom nödvändiga för att uppnå syftet.

Beträffande vilka syften som i förevarande sammanhang bör anses så viktiga att de kan vägas mot likabehandlingsprincipen gör vi följande bedömning.

Ett syfte som bör anses berättigat är strävan att skydda yngre personer från risk för skador av fysisk eller psykisk art. Exempel härpå kan vara krav på viss ålder för att få resa ensam med olika transportmedel, för att få utöva vissa aktiviteter eller för att få tillträde till vissa evenemang som kan innebära risk för hälsan för en ung person, t.ex. styrketräning på gym, solande i solarium eller konserter med hög ljudnivå.

Ett annat berättigat syfte kan vara att skydda unga från risk för ekonomisk skada. Ofta uppställs ett krav på uppnådd myndighetsålder för att den unge ska få ingå olika ekonomiska avtal. Det kan också vara fråga om att skydda en ung person från konsekvenser av beslut som den unge kan ha svårt att överblicka eller vars resultat kan bli bestående t.ex. utsmyckande håltagning (piercing) eller tatuering.

Att ha särskilda villkor för att underlätta möjligheten för äldre att få ett banklån får också anses vara ett berättigat syfte. Som exempel kan här nämnas åldersgränser för s.k. seniorlån. Vad som däremot inte objektivt kan rättfärdigas är att förvägra en person en tjänst enbart på den grunden att personen i fråga uppnått en viss kronologisk ålder, exempelvis 75 år. Vad vi här tänker på är t.ex. den situationen att ett kreditkort dras in vid viss ålder.

Åldersgränser kan i vissa fall också vara motiverade av ordnings-skäl. Åldersgränser av sådana skäl kan ta sikte på att skydda såväl den unge själv som andra personer.

Åldersgränser för tillträde till vissa nöjesetablissemang och semesterlogi

Att uppställa åldersgränser för att tillgodose ett skyddsvärt intresse kan anses som en lämplig metod bl.a. när det inte är rimligt eller ändamålsenligt att göra en bedömning i varje enskilt fall. Som ett exempel på en sådan situation är ett krav på viss uppnådd ålder för att få åka på vissa kryssningar. Vid ombordstigning på båten kan i allmänhet inte göras en individuell bedömning av hur en person

kan tänkas bete sig senare under båtresan. Med hänsyn till de risker som bl.a. tillgången till alkohol ombord och det förhållandet att resan äger rum till sjöss innebär samt till att berusade och störande personer inte kan avvisas utan måste omhändertas på annat sätt kan tillämpandet av en åldersgräns anses vara befogat.

Annorlunda anser vi att det förhåller sig när det gäller åldersgränser för tillträde till restauranger och andra nöjeslokaler. Åldersgränsutredningen angav i sitt betänkande *Bevakad övergång* (SOU 1996:111) att den erfarit att det var mycket vanligt att den som inte fyllt 20 år vägras inträde till sådana etablissemang. Utredningen uttalade att det huvudsakligen är affärsmässiga skäl som ligger bakom åldersgränserna. Åldersgränser är ett medel i kommunikation med kunderna som ger besked om musikval, klädsel m.m. Som skäl framfördes enligt utredningen även att det var bra att ha en ”buffert” så att man inte riskerade sitt tillstånd genom att servera alkohol till den som är under 18 år.

Åldersgränsutredningen ansåg att åldersgränser över 18 år för tillträde till restauranger och andra lokaler inte bör förekomma. Resultatet av ett uppsatsprojekt som Åldersgränsutredningen bedrivit hade gett en entydig bild av att unga som vägras inträde till en restaurang eller annan nöjeslokal känner sig diskriminerade. Utredningen föreslog att en bestämmelse med denna innebörd skulle införas i alkohollagen och utformas som ett villkor för tillstånd att få servera alkohol. Förslaget ledde dock inte till någon lagstiftning.

Här kan också erinras om att Alkoholpolitiska kommissionen förutsatte att en höjning av åldersgränsen för alkoholserving till 20 år, som kommissionen föreslog och som inte heller ledde till lagstiftning, skulle kunna göras utan att restauranger begränsade rätten för ungdomar under 20 år att få tillträde till restaurangerna (SOU 1994:24).

De argument som vi ovan nämnt för en åldersgräns för att få åka på vissa kryssningar gäller inte med samma tyngd här. På etablissemang av detta slag finns normalt både praktisk möjlighet, personal och rutiner för att avvisa störande personer. Tillämpandet av åldersgränser som medför att vissa åldersgrupper över 18 år utestängs oavsett den enskildes mognadsgrad och uppträdande kan enligt utredningen generellt sett ifrågasättas. Det kan dock inte uteslutas att det i det enskilda fallet kan finnas berättigade skäl för en sådan gräns. En högre åldersgräns som uppbärs enbart av kommersiella skäl måste emellertid enligt utredningen anses tveksam. Eventuell

önskad profilering av verksamheten mot vissa kundgrupper bör enligt vår mening kunna ske på annat sätt än genom att använda åldersgränser, t.ex. genom val av musik, miljö och krav på viss klädsel.

Det förekommer vidare att ungdomar under 18 år nekas tillträde till t.ex. en restaurang trots att de är i sällskap med förälder eller motsvarande vuxen. Även ett sådant förfarande anser vi kan vara tveksamt, i vart fall om syftet med åtgärden enbart är att undvika risken för att personalen serverar alkohol till personer under 18 år. Detta hindrar emellertid inte att det kan finnas andra skäl för en åldersgräns t.ex. för att hindra unga från att vistas i olämpliga miljöer.

Som framgått kan gälla olika högre åldersgränser än myndighetsåldern för att få bo på campingplatser på orter som besöks av ett stort antal unga människor och som är förknippade med fest och alkoholförtäring eller på hotell i samband med arrangemang då många unga människor samlas i festande syfte. Ett skäl som anförts för en sådan åldersgräns är bristande personella resurser och praktiska möjligheter att förhindra att andra boende störs. Enligt vår mening är det inte självklart att ett skäl av detta slag kan anses väga tyngre än likabehandlingsprincipen. Vi menar att sådana bristande resurser som ovan nämnts normalt bör kunna avhjälpas av innehavaren av hotellet eller campingplatsen. Från diskriminerings-synpunkt får det därför anses tveksamt om ett sådant skäl för åldersgränsen objektivt kan rättfärdiga att en person som uppnått myndighetsåldern förvägras möjlighet att bo på en campingplats eller ett hotell enbart med hänvisning till hur personer i den ålderskategori som personen i fråga tillhör förväntas bete sig.

Avslutningsvis ska här sägas något om skyddet för näringsfriheten. Det har i tidigare sammanhang ifrågasatts om inte förbud mot att få använda åldersgränser för att bestämma t.ex. vilka besökare man vill ha på en restaurang eller annat nöjesställe skulle kunna utgöra en otillåten inskränkning av näringsfriheten.¹³ Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i rätten att bedriva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Vad som avses med angelägna allmänna intressen anges inte i lagtexten. Tillåtna inskränkningar måste ”i vart fall” röra sådana frågor som har nämnts i Fri- och rättighetskommitténs betänkande

¹³ Se t.ex. Ds 1997:33 Remissammanställning, Åldersgränsutredningens betänkande Bevakad övergång – Åldersgränser för unga upp till 30 år (SOU 1996:111).

Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40), dvs. säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt frågor om näringsidkares kompetens eller ekonomiska förhållanden. I förarbetena sägs vidare att det slutliga ställningstagandet får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

Rätten till icke-diskriminering är en grundläggande princip som gäller genom hela det internationella systemet till skydd för de mänskliga rättigheterna. Även om inte diskriminering direkt kan hänföras till något av de exempel som anges i förarbetena till regeringsformens bestämmelse om skydd för näringsfriheten kan det enligt vår mening knappast råda något tvivel om att skyddet mot diskriminering på grund av ålder är ett sådant angeläget allmänt intresse som grundlagsbestämmelsen hänvisar till. Motsvarande begränsning i näringsfriheten gäller för övrigt redan i dag beträffande övriga diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen.

Bostäder

Som framgått av kartläggningen förekommer vissa ålderskriterier när det gäller tillgång till bostäder. För att komma i fråga för s.k. ungdomslägenhet som förmedlas genom Stockholms stads bostadsförmedling ska man vara mellan 18 och 25 år. Nedre åldersgränser för att få bo i ett s.k. trygghetsboende följer av villkoren för investeringsstöd till sådana bostäder. När det gäller seniorboenden uppställs i regel en nedre åldersgräns om 55 eller 65 år; även övre åldersgränser förekommer, t.ex. 72 eller 75 år. Det finns också andra nya typer av boenden som riktar sig till personer i en viss livsfas, exempelvis s.k. "40+ boenden". Vad gäller studentlägenheter förekommer en nedre åldergräns för att få hyra en sådan. Det händer även att uthyrare tillämpar en övre åldersgräns för sådana lägenheter. Åldersgränser kan slutligen förekomma för att få ställa sig i kö t.ex. hos bostadsförmedlingen eller för en studentlägenhet.

Enligt lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska som nämnts kommunernas planer syfta till att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2010 har kommunerna de senaste åren lyft fram samma grupper som har svårt att få bostad, nämligen unga, äldre och stora barnfamiljer. I år är enligt enkäten ungdomar den grupp som flest kommuner lyfter fram. Brist

på bostäder som ungdomar efterfrågar är vanligast i storstadsregionerna och på de större högskoleorterna. I 44 kommuner finns det särskilda ungdomsbostäder till unga under en viss ålder. Sammanlagt finns det enligt enkäten drygt 3 100 ungdomsbostäder i hela landet. Antalet ungdomsbostäder har dock minskat de senaste åren. Ungefär hälften finns i Storstockholm. I 92 kommuner görs det särskilda insatser för att underlätta för unga att skaffa egen bostad.

I en rapport som Boverket i november 2008 överlämnade till regeringen sägs att den förväntade ökningen av antalet ungdomar i åldern 20–24 år fram till 2012 kommer att sätta ytterligare press på bostadsmarknaderna i storstadsregionerna och på de större högskoleorterna. Konkurrensen på bostadsmarknaden kommer att öka och det kommer troligtvis att bli svårare för studerande och ungdomar att etablera sig på den reguljära bostadsmarknaden.

Många kommuner gör särskilda insatser för att underlätta för ungdomar att skaffa en egen bostad. Det kan exempelvis röra sig om hyresrabatter, särskilda ungdomslägenheter för en viss åldersgrupp eller att underlätta för ungdomar att dela lägenhet.

Även äldre är en grupp som har svårt att få bostad anpassad efter sina behov och önskemål. Som skäl för att införa investeringsstöd till trygghetsbostäder anförde regeringen i huvudsak följande. För en del äldre personer är inte den hittillsvarande bostaden och eventuella insatser från äldreomsorgen tillräckligt för att de ska känna sig trygga. Valfriheten för äldre personer avseende boendet behöver öka och de som vill byta bostad behöver mötas av ett mer varierat och bättre anpassat utbud av bostäder som motsvarar deras önskemål. Med en ökande andel äldre i befolkningen ökar också möjligheterna att skapa boendialternativ som motsvarar olika individuella önskemål. Boverket visar i bostadsmarknadsenkäten att i många kommuner har äldre svårt att hitta boendialternativ som tillgodoser deras önskemål. Många äldre som inte haft så stora behov att det räckt för att de ska beviljas särskilt boende har varit tvungna att bo kvar. Vad många efterfrågar är mindre lägenheter. Personal i huset som kan ordna gemensamma aktiviteter och gemensamma måltider kan bidra till ökad trygghetskänsla. Förbättrade möjligheter att finna en bostad och ett boende som passar de egna önskemålen kan påverka efterfrågan och även behovet av särskilt boende.

Regeringen har vidare helt nyligen beslutat att avsätta 50 miljoner kronor till ett program ”Bo bra på äldre dar” som avser bl.a. att skapa nya och framsynta idéer om hur boende för äldre kan ut-

formas för att möjliggöra för dem som önskar det att bo kvar i den vanliga bostadsmiljön och känna sig trygga så länge som möjligt.

Som framgått har både unga och äldre svårigheter på bostadsmarknaden och olika insatser görs för att förbättra dessas bostads-situation. Intresset att underlätta för dessa grupper måste anses lov-värt och tillämpandet av åldersgränser i och för sig lämpligt och nödvändigt.

Vad härefter gäller det närmare valet av åldersgräns kan sägas följande. Hur åldersgruppen unga/ungdom brukar åldersbestämmas varierar. Att olika åldersgränser inom ett visst spann förekommer behöver enligt vår mening inte vara oförenligt med ett ålders-diskrimineringsförbud i fråga om bostäder. Här kan nämnas att den övre åldersgränsen för ungdomspolitikens målgrupp är 25 år (Skr. 2009/10 53. s. 6) medan Boutredningen, som hade i uppdrag att definiera hinder som unga möter på bostadsmarknaden, anger i sitt huvudbetänkande att när den behandlar begreppet ungdom som livsfas riktar den in sig på unga och unga vuxna från cirka 18 år upp till ungefär 30 år eftersom etableringsprocessen på bostadsmarknaden blir alltmer utdragen.¹⁴

Vad sedan gäller åldersgränser för gruppen äldre anser vi till att börja med att någon kritik inte kan riktas mot de vanligt för-kommande nedre åldersgränserna 55 eller 65 år för seniorboende liksom åldersgränsen 70 år för trygghetsboende som följer av för-ordningen om investeringsstöd till äldreboenden. Mer tveksamt från diskrimineringssynpunkt förefaller dock tillämpningen av en övre åldersgräns för att få komma i fråga för dessa boenden vara. Som redovisats finns exempel på att man inte får ha fyllt 72 eller 75 år för att få flytta till vissa seniorboenden. Att en person enbart av det skälet att han eller hon uppnått en viss kronologisk ålder inte längre skulle ha rätt att flytta till en bostad särskilt avsedd för äldre anser vi inte vara förenligt med antidiskrimineringsprincipen. Huru-vida det kan finnas andra motiv som kan berättiga en sådan övre åldersgräns får avgöras med hänsyn tagen till samtliga omständig-heter i det enskilda fallet.

En ny typ av boenden som riktar sig till personer som passerat den yngre livsfasen, dvs. sådana boenden som ibland brukar benämnas ”mitt i livet boenden” har på senare tid blivit alltmer vanliga. Dessa boenden bygger ofta på en idé om en delaktighet i en gemensam verksamhet utöver tillgången till själva bostaden. För att

¹⁴ *Renovering av bostadsmarknaden efterlyses!* (SOU 2007:14 s. 37 f.).

komma i fråga för sådant boende kan en åldersgräns om t.ex. 40 år uppställas. Som vi nyss redovisat har vi funnit det rimligt och ändamålsenligt att tillämpa vissa nedre åldersgränser för boenden som riktar sig till äldre.

Eftersom det får anses naturligt och godtagbart att man redan dessförinnan kan vilja skaffa sig ett boende särskilt anpassat till den livsfas man befinner sig i skulle det kunna göras gällande att det inte kan anses mer stötande eller orättvist att uppställa en 40-årsgräns för "mitt i livet boende" än den nyss diskuterade 55-årsgränsen för att få bo i ett seniorboende. Som vi ser det finns emellertid en betydande risk med kategoriboenden som bygger på allt lägre åldersgränser eftersom effekten kan bli att vissa åldersgrupper kommer att få det än svårare på bostadsmarknaden. Det intresse som bär upp 40-årsgränsen kan heller inte anses lika skyddsvärt som intresset att skapa rimliga boenden för äldre. Dessutom kan ifrågasättas om ålderskriteriet är nödvändigt för att uppnå syftet med verksamheten. Enligt vår mening torde man med tillämpning av andra kriterier än ålder kunna uppnå det eftersträlvade resultatet.

Vad slutligen gäller studentlägenheter förekommer i regel en nedre åldersgräns både för att få stå i kö till och för att få hyra en sådan, normalt 18 år för att hyra och eventuellt en något lägre ålder för att få stå i kö. Några invändningar mot sådana åldersgränser anser vi inte kunna resas. Däremot ställer vi oss mer tveksamma till en övre åldersgräns. För det fall det skulle föreligga ett praktiskt behov av en avgränsning av åldersgruppen uppåt anser utredningen att det kan anses rimligt att rätten att få hyra en studentlägenhet anknyter till den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel. I dag lämnas studiemedel t.o.m. det kalenderår den studerande fyller 54 år. En sådan åldersgräns anser vi – under förutsättning att syftet med avgränsningen i sig är berättigat – kunna rymmas inom det undantag vi föreslår.

Försäkringstjänster bör tills vidare undantas från förbudet

Parternas förpliktelser enligt försäkringsavtalsrätten kännetecknas av en rad speciella drag som delvis särskiljer avtalstypen från andra rättsliga relationer. Det finns ett antal försäkringsrättsliga principer som karaktäriserar försäkringsavtalet. Av stor betydelse är att försäkringspremien ska motsvara risken för försäkringsfall (den s.k. ekvivalensprincipen). Felaktiga beräkningar eller risktaganden kan med-

föra att försäkringen går med förlust eller att försäkringstagaren får betala en högre premie än vad motprestationen egentligen är värd. En annan betydelsefull försäkringsrättslig princip är att det måste råda ovisshet om försäkringsfall kommer att inträffa. Försäkringsavtalsrätten ska även ta de sociala hänsyn som följer med försäkringarnas samhällsliga betydelse. Försäkringstagaren har i många situationer ett starkt och legitimt behov av att skaffa sig trygghet mot oförutsedda händelser. Sådana sociala hänsyn kommer till uttryck bl.a. i reglerna om försäkringsbolagens skyldighet att erbjuda försäkring, den s.k. kontraheringsplikten.¹⁵

Som framgått förekommer ålder som parameter både vid premiesättning och vid utbetalning av försäkringsbelopp. Den kan också vara avgörande för möjligheten att teckna en viss försäkring och även ha betydelse för självriskens storlek. I dag förekommer särbehandling på försäkringsområdet inte bara på grund av ålder utan också på grund av annat, t.ex. kön.

Ett huvudargument för att beakta ålder liksom även kön i försäkringssammanhang har ofta framförts vara att de är stabila och objektiva parametrar. Risker mäts på ett entydigt sätt till låga kostnader genom att använda dessa faktorer. Det har i olika sammanhang också påpekats att det skulle innebära svårigheter för bolagen att verifiera och administrera andra alternativa föränderliga faktorer som bygger på individens livsföring, t.ex. alkohol- och tobaksvanor samt att det även kan medföra att försäkringsbolagen behöver inhämta personligt känsliga uppgifter som alternativ till faktorerna ålder och kön.

Såvitt gäller *kön* stadgas i direktivet om varor och tjänster (direktiv 2004/113/EG), som gäller just den diskrimineringsgrunden, en skyldighet för medlemsstaterna att se till att i alla nya kontrakt som ingås efter den 21 december 2007, användningen av kön som en faktor vid beräkningen av premier och ersättningar i samband med försäkringar och därmed sammanhängande finansiella tjänster inte resulterar i att skillnader uppstår i enskilda personers premier och ersättningar. Samtidigt följer av direktivet att medlemsstaterna trots det nyss sagda före den 21 december 2007 fick besluta att tillåta proportionerliga skillnader i enskilda personers premier och ersättningar om användningen av kön är en avgörande faktor vid en riskbedömning som grundas på relevanta och korrekta försäkrings-

¹⁵ Se t.ex. prop. 2009/10:241 s. 23.

tekniska och statistiska uppgifter. Dessa medlemsstater ska enligt direktivet se över sitt beslut fem år efter nämnda datum.

Diskrimineringskommittén hade i sitt delbetänkande *Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering* (SOU 2004:55) föreslagit att förbudet mot könsdiskriminering i 2003 års lag om förbud mot diskriminering skulle omfatta även försäkringstjänster. Regeringen bedömde emellertid att frågan måste utredas ytterligare (prop. 2004/05:147). Från förbudet mot könsdiskriminering i fråga om varor, tjänster och bostäder undantogs därför bl.a. tillhandahållandet av försäkringstjänster. Vid tillkomsten av diskrimineringslagen ansågs det – mot bakgrund av att frågan var under beredning i Regeringskansliet – lämpligt att i avvaktan på ytterligare ställningstaganden överföra bestämmelsen till den nya lagen.

Som tidigare redogjorts för får enligt förslaget till det nya EU-direktivet medlemsstaterna inom sektorn för finansiella tjänster tillåta proportionell särbehandling om ålder eller funktionshinder för den berörda produkten är en avgörande faktor vid riskbedömning på grundval av relevanta och korrekta försäkringstekniska och statistiska uppgifter.

I motiveringen till det nu aktuella direktivförslaget, där det inledningsvis konstateras att kommissionen har tagit emot ett stort antal klagomål om diskriminering inom försäkringsbranschen och banksektorn, sägs bl.a. att kommissionen tillsammans med andra aktörer kommer att inleda en dialog med bl.a. försäkringsbranschen för att skapa ökad samsyn på de områden där ålder eller funktionshinder är relevanta faktorer för utformningen och prissättningen på de produkter som tillhandahålls inom dessa sektorer.

En korrekt prissättning i förhållande till försäkringsrisken är avgörande bl.a. för att förhindra s.k. moturval. Ett moturval börjar med att premien är för lågt satt för vissa försäkringssökande. Detta kan leda till att denna grupp kommer att teckna försäkring i större omfattning än de skulle ha gjort om risken och därmed premien hade varit korrekt beräknad. För att de totala premieintäkterna ska vara tillräckliga måste det övriga försäkringskollektivet betala en premie som är högre än den risk kollektivet faktiskt representerar; deras försäkring får därmed ett överpris. Följden av överpriset kan bli att fler ur det övriga försäkringskollektivet faktiskt avstår från att teckna försäkring. Att höja premierna, för att ha tillräckliga tillgångar för att betala ersättning vid försäkringsfall, leder till att moturvalsprincipen förstärks. De försäkringssökande som har en i förhållande till risken för låg premie kan alltså finna försäkringen

fördelaktig medan än färre ur det övriga försäkringskollektivet är intresserade av att teckna försäkringen. Till slut uppstår en situation när premieintäkterna inte täcker de utbetalningar försäkringsbolaget har åtagit sig att stå för.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att särbehandling på grund av ålder som grundar sig på korrekta och relevanta försäkringstekniska och statistiska uppgifter vid beräkning av t.ex. premier och utbetalningar bör vara tillåten. Denna särbehandling torde i och för sig kunna rymmas inom det generella undantag som vi föreslår. Vi menar emellertid att förutsättningarna för särbehandling på grund av ålder i fråga om försäkringstjänster bör komma till tydligare uttryck och att det därför i och för sig skulle vara lämpligare att klargöra dessa förutsättningar i en särskild undantagsbestämmelse. Utformningen av en sådan bestämmelse bör enligt vår mening så nära som möjligt anknyta till motsvarande bestämmelse i det nya föreslagna EU-direktivet. Av en lägesrapport i maj 2010 rörande arbetet med direktivförslaget framgår emellertid att ett antal frågor kräver ytterligare diskussion, bl.a. om befogade skillnader i fråga om behandling grundade på ålder i bestämmelsen om finansiella tjänster.¹⁶ Enligt vår bedömning bör det fortsatta arbetet på EU-nivå, den tidigare omtalade dialogen om samsyn vad gäller ålder i fråga om utformning och prissättning av olika försäkringsprodukter liksom utformningen av ett eventuellt nytt EU-direktiv, avvaktas innan det undantag som tillåter särbehandling preciseras.

Mot bakgrund av det sagda och med hänsyn till att frågan om undantag för kön fortfarande bereds inom Regeringskansliet anser vi att det finns skäl att inte för närvarande lämna ett förslag på en sådan preciserad undantagsbestämmelse. Här kan också noteras vad regeringen anförde när den behandlade Diskrimineringskommitténs förslag till förbud att beakta kön vid försäkringstekniska beräkningar. Regeringen uttalade att det fanns skäl att närmare analysera förutsättningarna för och eventuella konsekvenser av en händelseutveckling där försäkringsbolagen i Sverige förändrar sina beräkningsgrunder men där motsvarande åtgärder inte samtidigt vidtas i andra medlemsstater i EU och att skillnader i medlemsstaternas nationella bestämmelser avseende användningen av kön som en faktor vid beräkning av premier och utbetalningar med anledning av försäkringstjänster kan förväntas påverka konkurrensen mellan länderna

¹⁶ 9535/10 COR 1.

(prop. 2004/05:147 s. 91). Enligt vår mening äger dessa argument sin giltighet även i fråga om diskrimineringsgrunden ålder.

Vår slutsats blir således att försäkringstjänster tills vidare ska undantas från förbudet mot åldersdiskriminering i fråga om varor, tjänster och bostäder.

5.3 Hälsa- och sjukvården

5.3.1 Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 13 § 1 diskrimineringslagen föreskrivs att diskriminering är förbjuden i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet.

Från förbudet gäller – utöver undantaget avseende ålder – även ett undantag avseende kön med innebörd att förbudet inte hindrar att kvinnor och män behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vad som avses med samhällsområdet

Samhällsområdet hälso- och sjukvården och annan medicinsk verksamhet omfattar främst åtgärder enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar samt insatser enligt tandvårdslagen (1985:125). Vidare ingår annan medicinsk verksamhet varmed avses åtgärder exempelvis med anledning av abortlagen (1974:595), lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. och lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar i den mån denna verksamhet inte kan anses som hälso- och sjukvård. Även åtgärder med anledning av steriliseringslagen (1975:580), lagen om kastrering (1944:133) och lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall kan höra hit. Verksamhet inom detaljhandel med läkemedel och frågor om privata sjukvårdsförsäkringar faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde.

Diskrimineringsförbudet gäller oberoende av finansiering och driftsform och omfattar såväl handläggning av ett ärende som faktiska handlingar. Det kan avse sådant som tillgången till vård, dess räckvidd och innehåll samt avgiftsbetalning.

5.3.2 Allmänt

Hälso- och sjukvårdslagen, förkortad HSL, innehåller inte några bestämmelser med uttryckliga åldersgränser när det gäller åtgärder att förebygga, utreda och behandla sjukdomar.¹⁷ Som framgår nedan får ålder inte vara avgörande vid prioriteringar inom sjukvården.

Till grund för prioriteringar inom hälso- och sjukvården har riksdagen beslutat om nationella riktlinjer (prop. 1996/97:60, bet. 1996/97:SoU14, rskr. 1996/97:186). Enligt beslutet ska patienter med de största behoven ges företräde i vården. Riksdagsbeslutet innehåller bl.a. en etisk plattform. Den etiska plattformen grundas på tre etiska principer: *människovärdesprincipen*, enligt vilken alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället, *behovs- och solidaritetsprincipen*, enligt vilken resurserna bör satsas på områden (verksamheter, individer) där behoven är störst och *kostnadseffektivitetsprincipen*, enligt vilken en rimlig relation mellan kostnader och effekt, mätt i hälsa och livskvalitet, bör eftersträvas vid valet mellan olika verksamheter eller åtgärder.

Principerna är rangordnade. Människovärdesprincipen går före behovs- och solidaritetsprincipen som i sin tur går före kostnadseffektivitetsprincipen. Konkret innebär detta att svåra sjukdomar går före lindrigare även om vården av de svåra sjukdomarna kostar mycket mer. Det är oförenligt med de etiska principerna att låta en människas behov stå tillbaka på grund av hans eller hennes ålder, födelsevikt, livsstil eller ekonomiska och sociala förhållanden. Där emot är det möjligt att i det enskilda fallet ta hänsyn till omständigheter som begränsar nyttan av de medicinska åtgärderna.

Människovärdesprincipen och behovs- och solidaritetsprincipen återspeglas i 2 § HSL. Enligt denna bestämmelse är målet för hälso- och sjukvården en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

Kostnadseffektivitetsprincipen har lagts fast i 28 § HSL som anger att all hälso- och sjukvård ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet.

Lagstadgade åldersgränser inom detta samhällsområde återfinns framförallt i den verksamhet som är hänförlig till ”annan medicinsk verksamhet”. De åldersrelaterade bestämmelserna innebär främst

¹⁷ Se dock bestämmelsen om betalningsansvar i 26 § HSL som behandlas i avsnitt 5.3.3.

vissa avvikelser eller preciseringar av föräldrabalkens regler om föräldrarnas rätt att bestämma över ett underårigt barn och fastställande av en högre åldersgräns än myndighetsåldern för beslut av livsavgörande eller särskilt betydande karaktär.

Innan reglerna med åldersgränser redovisas ska dock nämnas att det både i HSL och i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, förkortad LYHS, under senare tid införts bestämmelser som särskilt tar sikte på barn. Där finns bl.a. bestämmelser om krav på samverkan med andra organ i frågor om barn som far illa eller riskerar att fara illa och bestämmelser vari markeras hälso- och sjukvårdens ansvar för barns behov av information, råd och stöd bl.a. vid psykisk störning eller psykisk funktionsnedsättning eller allvarlig psykisk sjukdom eller skada hos förälder eller motsvarande (2 f och 2 g §§ HSL och 2 kap. 1 a § LYHS).¹⁸

LYHS innehåller vidare en bestämmelse som anger att vid tillsyn som rör barns förhållanden får barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (6 kap. 2 c § LYHS, se också avsnittet om socialtjänsten där en likalydande bestämmelse som infördes samtidigt i socialtjänstlagen behandlas).¹⁹

5.3.3 Kartläggning av åldersgränser

Författningsreglerade åldersgränser

Hälso- och sjukvårdslagen m.m.

Hälso- och sjukvårdslagen

Som nyss sagts finns det inte någon bestämmelse med åldersgräns i HSL som avser den egentliga hälso- och sjukvårdsverksamheten. Numera finns dock en åldersrelaterad bestämmelse som gäller betalningsansvaret för underårigas avgifter inom bl.a. hälso- och sjukvården. Enligt 26 § hälso- och sjukvårdslagen får vårdavgifter tas ut enligt grunder som landstinget bestämmer om inte annat är föreskrivet. Med giltighet fr.o.m. den 1 juni 2010 gäller härutöver nya bestämmelser i paragrafen som förtydligar betalningsansvaret för

¹⁸ Efter förslag i proposition 2009/10:210 har beslutats att LYHS ska ersättas av en ny patientsäkerhetslag (2010:659) som träder i kraft den 1 januari 2011. Bestämmelsen återfinns i 6 kap. 5 § i den nya lagen.

¹⁹ Se 7 kap. 5 § patientsäkerhetslagen.

avgifter som uppkommer när ett barn får vård eller uteblir från avtalat besök. Sådana avgifter ska tas ut av patientens förmyndare om patienten är under 18 år när vården ges eller när han uteblir från ett avtalat besök. Om det finns särskilda skäl får dock avgiften tas ut av en underårig patient (26 § andra – fjärde styckena HSL).

Motsvarande bestämmelse har införts, förutom i tandvårdslagen, även i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik.

Som skäl för införandet av bestämmelsen framhålls i förarbetena (prop. 2009/10:88 s. 19) bl.a. att det är angeläget att barn inte skuldsätts för avgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården på grund av att föräldrar underlåter att betala avgifterna och att barns skuldsättning bör motverkas på alla sätt.

Hälso- och sjukvård åt asylsökande

Enligt lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska landstingen erbjuda asylsökande barn hälso- och sjukvård i samma omfattning som barn inom landstinget. Skyldigheten vad avser vuxna asylsökande begränsas till vård som inte kan anstå, mödrahälsovård och vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

En person som undanhåller sig verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning omfattas inte av lagen om personen har fyllt 18 år. Den som inte omfattas ska emellertid erbjudas omedelbar vård enligt 4 § HSL. Ett barn under 18 år omfattas däremot av lagen även om barnet håller sig undan verkställighet av ett avvísnings- eller utvisningsbeslut.

Tandvårdslagstiftningen

Tandvårdslagstiftningen innehåller vissa bestämmelser om åldersgränser. Enligt 7 § tandvårdslagen (1985:125) ska folktandvården svara för bl.a. regelbunden och fullständig tandvård för barn och ungdomar t.o.m. det år då de fyller nitton år. Av 15 a § samma lag framgår att sådan tandvård ska vara avgiftsfri för patienten.

Fr.o.m. den 1 juni 2010 gäller som nyss nämnts en ny bestämmelse i tandvårdslagen (15 a §) som tydliggör vem som är betalningsansvarig för underårigs tandvård som inte är kostnadsfri, se ovan.

Även andra åldersgränser av betydelse för patientens kostnader för tandvård följer av lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd och förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd. Av dessa framgår att från och med det år patienten fyller 20 år utgår statligt tandvårdsstöd, dels i form av ett allmänt tandvårdsbidrag, dels i form av tandvårdsersättning (1 kap. 4 § samt 2 kap. 1 och 4 §§ lagen om statligt tandvårdsstöd).

Storleken på det allmänna tandvårdsbidraget beror på patientens ålder. För patienter i åldrarna 20–29 år liksom för patienter som har fyllt 75 år är bidraget 300 kronor om året; för övriga är det 150 kronor om året (4 § förordningen om statligt tandvårdsstöd).

Annan medicinsk verksamhet

Kastrering

Lagen (1944:133) om kastrering innehåller bestämmelser om kastrering, dvs. avlägsnande av testiklarna hos män och äggstockarna hos kvinnor. Kastrering får ske om vissa i lagen angivna villkor är uppfyllda. En förutsättning för kastrering är att personen samtyckt till åtgärden.

Åldersgränsen för kastrering är enligt kastreringslagen 23 år men undantag kan göras om det föreligger synnerliga skäl. Som sådana räknas enligt specialmotiveringen (prop. 1992/93:197 s. 13) t.ex. att den sökande kan befaras få allvarliga psykiska problem om han eller hon tvingas att vänta i flera år på kastrering.

Att åldersgränsen 23 år valts beror på att lagstiftaren velat tillförsäkra att den sökande nått sådan mognad att han eller hon helt inser konsekvenserna av åtgärden samt att individen är fullt fysiskt utvecklad.

Kastreringslagen har i stort sett inte tillämpats i praktiken sedan 1960-talet. I dag förekommer kastrering endast som medicinsk behandling på grund av sjukdom samt i samband med ändring av könstillhörighet. Båda dessa förfaranden är undantagna från kastreringslagens tillämpningsområde.

Sterilisering

Steriliseringslagen (1975:580) reglerar sådant ingrepp i könsorganen som utan att innebära kastrering medför varaktigt upphävande av fortplantningsförmågan. Sterilisering får ske på egen begäran av den som fyllt 25 år om vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Om personen är under 25 år krävs tillstånd av Socialstyrelsen. Sterilisering är förbjuden för en person som är under 18 år.

I förarbetena till steriliseringslagen anges beträffande åldersgränsen sammanfattningsvis följande. Ett beslut om sterilisering fordrar inte enbart en intellektuell utan även en emotionell och sexuell mognad, vilken erfarenhetsmässigt ofta inte utvecklas förrän i 20–25-årsåldern och i viss utsträckning först senare. Sterilisering gäller också ett avgörande beslut att för resten av livet avstå från möjligheten att få egna barn. Av denna anledning och i brist på svenska och tillförlitliga utländska erfarenheter bör gränsen för fri sterilisering sättas till 25 år. Även för personer under 25 års ålder bör dock finnas vissa möjligheter till sterilisering. Genetisk och medicinsk indikation bör kunna utgöra grund för sterilisering (prop. 1975:18 s. 24 ff.).

Steriliseringsutredningen, vars betänkande *Fri sterilisering* (SOU 1974:25) låg till grund för lagstiftningen diskuterade en 15-årsgräns men stannade för en minimigräns om 18 år med motiveringen att man därigenom undvek de svårigheter som annars skulle uppkomma genom krav på giltigt samtycke, vårdnadshavarens ställning m.m. Sterilisering av den som är under 18 år borde enligt utredningen kunna ske endast av rent terapeutiska skäl, dvs. som ett led i behandlingen av kroppslig sjukdom.

Fastställande av könstillhörighet

I lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, regleras förutsättningar för fastställelse av ändrad könstillhörighet samt förutsättningarna för att få tillstånd till könskorrigering och till avlägsnande av könskörtlar.

Könstillhörighetslagen omfattar två grupper av individer, dels personer som föds med tvetydigt biologiskt kön (intersexuella), dels personer där den upplevda könstillhörigheten inte står i överens-

stämmelse med det biologiska könet, som i och för sig är klart och otvetydigt (transsexuella).²⁰

Av 1 § könstillhörighetslagen följer att fastställelse av ändrad könstillhörighet för sökande som är transsexuell, får – om föreskrivna förutsättningar i övrigt är uppställda – meddelas sökanden som fyllt 18 år.

I 2 § finns bestämmelser om fastställelse av könstillhörighet för intersexuella. Fastställelse av könstillhörigheten kan ske för den som har sådan missbildning av könsorganen att det kan föreligga tvekan om personens kön. I det fallet kan könstillhörigheten fastställas före 18 års ålder. Ansökan om fastställelse enligt 2 § görs av den som fyllt 18 år eller som är yngre men inte står under annans vårdnad, av honom eller henne själv. För övriga görs ansökningen av vårdnadshavaren. Barn som har fyllt tolv år har dock getts vetorätt, dvs. beslut om fastställelse får meddelas endast om barnet lämnat samtycke.

Av 4 § framgår att, om någon avser att söka fastställelse av könstillhörighet enligt 1 eller 2 §, ingrepp efter särskilt tillstånd får ske i hans eller hennes könsorgan i syfte att göra det mer likt det motsatta könets. Tillstånd får meddelas endast om förutsättningar för fastställelse av könstillhörighet föreligger.

Har någon erhållit fastställelse av könstillhörighet enligt 1 eller 2 § får, efter särskilt tillstånd, könskörtlarna avlägsnas. Detsamma gäller om någon ansökt om fastställelse av könstillhörighet enligt 1 § och förutsättningar för fastställelse föreligger utom i vad avser krav på sterilisering. Innan sökanden fyller 23 år får tillstånd till avlägsnande av könskörtlar meddelas endast om det föreligger synnerliga skäl (4 § andra stycket).

18-årsgränsen

Bestämmelsen som uppställer ett 18-års krav har funnits med sedan lagens tillkomst 1972. Vid denna tidpunkt var myndighetsåldern 21 år. Först 1974 ändrades myndighetsåldern till 18 år.

Könstillhörighetslagen föregicks av en utredning av särskilda sakkunniga, vilka i sitt betänkande Intersexuellas könstillhörighet (SOU 1968:28) diskuterade åldersgränsen för fastställelse av könstillhörighet. De sakkunniga övervägde att föreslå en gräns på 15 år, före vilken ålder motsatt könsidentitet ska ha börjat framträda, för

²⁰ SOU 2007:16 s. 37.

att en ansökan om fastställelse enligt lagen ska kunna bifallas. Emellertid ansåg de sakkunniga att det inte kunde komma i fråga att personer under 18 års ålder skulle kunna få ändrad könstillhörighet på grund av att de var transsexuella. Det angavs att personer som inte uppnått 18 års ålder i allmänhet inte har tillräcklig erfarenhet och mognad för att fatta ett beslut med de vittgående konsekvenser som det här är fråga om. Ett krav på högre ålder skulle å andra sidan utestänga dem som redan vid 18 års ålder uppfyllt de materiella förutsättningarna i övrigt.

23-årsgränsen

Bestämmelsen om tillstånd till avlägsnande av könskörtlarna fanns inte med i den ursprungliga lagen utan infördes först genom en lagändring 1993. I fråga om åldersgränsen för tillstånd till avlägsnande av könskörtlarna anfördes sammanfattningsvis följande (prop. 1992/93:197 s. 9 och 13). Det är naturligt att den som ännu inte har nått sådan mognad att han eller hon helt inser konsekvenserna av ett avlägsnande av könskörtlarna inte bör kunna få tillstånd till ett sådant ingrepp. Det är också av betydelse att individen är fullt fysiskt utvecklad. När detta inträffar är individuellt. Fråga är nu om att införa samma möjlighet till avlägsnande av könskörtlarna i könstillhörighetslagen som finns i kastreringslagen. Den principiella åldersgränsen om 23 år bör gälla även vid avlägsnande av könskörtlarna i samband med fastställande av könstillhörighet. Undantag bör endast göras om det föreligger synnerliga skäl. Ett sådant skäl kan vara exempelvis att den sökande kan befaras få allvarliga psykiska problem om han eller hon tvingas att vänta flera år innan ingreppet kan utföras.

Fastställelse av könstillhörighet enligt 1 eller 2 § och tillstånd enligt 4 § prövas av Socialstyrelsen. Beslut i dessa frågor meddelas av Rättsliga rådet.²¹

Av Könstillhörighetsutredningens betänkande SOU 2007:16 framgår att Rättsliga rådet i sin tillämpning regelmässigt gör undantag från 23-årsgränsen och beviljar generellt sett även personer som är under 23 år tillstånd till borttagande av könskörtlarna. Den rättsliga åldersgränsen har därför i realiteten kommit att bli obsolet.²²

²¹ Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor.

²² SOU 2007:16 s. 161.

Förslag till endast en åldersgräns – 18 år

Könstillhörighetsutredningen har i sitt betänkande lämnat förslag till ny lag. Utredningen föreslår att en åldersgräns om 18 år bör gälla såväl den rättsliga könstillhörighetsändringen som tillstånd till borttagande av könskörtlarna och till könskorrigeringar (SOU 2007:16 s. 161 f.). Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.²³

Transplantation

Lagen (1995:831) om transplantation m.m. innehåller bestämmelser om ingrepp för att ta till vara organ eller annat biologiskt material från en levande eller avliden människa för behandling av sjukdom eller kroppsskada hos en annan människa (transplantation) eller för annat medicinskt ändamål.

I lagen uppställs ett krav på 18 år för att ett medgivande från givaren ska kunna utgöra enda förutsättningen för ett ingrepp. När det gäller underårig föreskrivs att ett ingrepp får göras endast om givaren är släkt med den tilltänkte mottagaren och det inte är möjligt att ta ett medicinskt lämpligt biologiskt material från någon annan. Samtycke till ingreppet ska beträffande den som är underårig lämnas av vårdnadshavare. En underårig givare har dock givits vetorätt; ingreppet får inte ske mot hans eller hennes vilja. Det får dessutom göras endast med Socialstyrelsens tillstånd. Avser tagandet biologiskt material som inte återbildas, får sådant tillstånd lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

I förarbetena till lagen anges sammanfattningsvis följande. När det gäller underåriga givare är det i första hand tagande av benmärg eller smärre hudpartier som kommer i fråga. Även om ingreppet inte innebär att barnet självt har någon direkt nytta av det, kan det på ett annat plan innebära något positivt för barnet att donera exempelvis benmärg till ett syskon, som på så vis får möjlighet att överleva. Dessa konsekvenser av ett transplantationsingrepp kan, åtminstone i ett längre perspektiv, väga väl så tungt för barnet som de risker och det fysiska obehag som omedelbart kan följa av ingreppet. Med hänsyn till de positiva verkningar ett ingrepp indirekt kan ha, bör det vara möjligt för vårdnadshavaren att besluta att ingrepp ska göras på en underårig. Att vårdnadshavaren ger sitt till-

²³ Åldersgränsen behandlas också i Socialstyrelsens rapport *Transsexuella och övriga personer med könsidentitetsstörningar*, 2010-06-30.

stånd bör vara ett nödvändigt villkor för ingrepp. Fråga är sedan i vilken omfattning den underårige själv skulle kunna inverka på beslutet. Ett beslut om organdonation kan vara mycket svårt även för en vuxen. Det kan vara svårt att överblicka konsekvenser och risker. En rimlig garanti för välgrundade och genomtänkta överväganden bör erhållas om man behåller den 18-årsgräns som gällde sedan tidigare. Den som inte har fyllt 18 år bör således inte kunna själv lämna ett medgivande som utgör enda förutsättning för att ett ingrepp ska kunna ske. Den allmänna principen att barns önskemål bör beaktas alltmer i takt med stigande ålder och ökad mognad bör gälla även på detta område. Om barnet förstår vad ingreppet innebär och vill att det ska göras, bör det naturligtvis vara en omständighet av stor betydelse för vårdnadshavarnas ställningstagande (prop. 1994/95:148 s. 35).

Lagen om biobanker i hälso- och sjukvården

I lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. regleras hur humanbiologiskt material, med respekt för den enskilda människans integritet ska få samlas in, förvaras och användas för vissa ändamål.

I 3 kap. 1 § finns bestämmelser om att en provgivare ska informeras om avsikten och om det eller de ändamål för vilka biobanken får användas och därefter ges möjlighet att lämna sitt samtycke innan vävnadsprover får samlas in och bevaras i en biobank.

I 3 kap. 2 § behandlas vävnadsprover från underårige. Enligt bestämmelsen krävs för att vävnadsprover ska få tas från en underårige, att vårdnadshavaren informerats och lämnat samtycke. Om den underårige har uppnått en tillräcklig ålder och mognad för att själv kunna ta ställning till frågan gäller vad som ovan sagts den underårige själv.

Omskärelse

Lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar är tillämplig på sådant kirurgiskt ingrepp i syfte att helt eller delvis avlägsna förhud runt penis, som inte anses utgöra hälso- och sjukvård i den mening som avses i 1 § HSL. Lagen är tillämplig på pojkar upp till 18 års ålder.

Omskäreelse får enligt 3 § i lagen om omskäreelse utföras på begäran av eller efter medgivande av pojkens vårdnadshavare och efter det att vårdnadshavaren har informerats om vad ingreppet innebär. Sådan information ska ges också till pojken, om han har uppnått den ålder och mognad som krävs för att förstå informationen. Pojkens inställning till ingreppet ska så långt möjligt klarläggas. Ett ingrepp får inte utföras mot pojkens vilja.

I förarbetena till lagen diskuteras frågan i vad mån en pojke själv ska kunna inverka på beslutet, när han uppnått sådan ålder och mognad att han kan tillfrågas om sin inställning. Det anförs här att den allmänna principen att ett barns vilja bör beaktas i takt med stigande ålder och mognad bör gälla även på detta område. Om pojken förstår vad ingreppet innebär och vill att det ska göras, bör det vara en omständighet av stor betydelse. En pojke bör dock inte självständigt, dvs. oberoende av vårdnadshavarens inställning, kunna få en omskäreelse gjord. Detta utesluter inte att pojken ges en absolut rätt att säga nej till ett ingrepp. Respekten för pojkens person och ingreppets art talar tvärtom starkt för att han tilläggs en sådan rätt. Det strider inte mot reglerna i föräldrabalken att ge pojken en sådan vetorätt (prop. 2000/01:81 s. 23).

Lagen om omskäreelse av pojkar innehåller ytterligare en åldersgräns. I 5 § föreskrivs att omskäreelse får utföras endast av läkare eller den som har ett särskilt tillstånd att utföra omskäreelse på pojkar. Den senare kategorin får utföra omskäreelse endast på pojkar som inte är äldre än två månader.

Som skäl för denna åldersgräns anges i förarbetena att ingreppet är minst komplicerat när pojken är riktigt liten och att omskäreelse inom den judiska församlingen inte heller sker på pojkar som är äldre än två månader (a. prop. s. 27).

Här kan noteras att omskäreelse av flickor, dvs. ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem, är enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor förbjudet, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller ej.

Abort

I sammanhanget ska också sägas något om abort. I abortlagen finns inte uppställt någon åldersgräns för när abort tidigast får göras på en kvinna. Även en helt ung flicka anses kompetent att fatta beslut

om abort och kan på eget initiativ beviljas sådan åtgärd utan samtycke från vårdnadshavarna. På samma sätt anses flickan normalt kompetent att avböja abort, innebärande att sådan åtgärd inte får genomföras enbart på vårdnadshavarens begäran.

Även om den unga kvinnan inte har nått en sådan ålder och mognad att hon har fått ett integritetsskydd gentemot vårdnadshavaren kan det ändå finnas en skyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att hemlighålla uppgifter om henne för vårdnadshavaren, nämligen om det kan antas att hon lider betydande men om uppgifterna röjs för denne (12 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen).

Socialstyrelsen har i sina föreskrifter om abort (SOSFS 2009:15) föreskrivit, när det gäller kvinnor under 18 år, att vårdgivarna ska fastställa rutiner för hur en bedömning ska göras för att avgöra dels om information ska lämnas till vårdnadshavarna, dels huruvida en anmälan ska göras till socialnämnden eller motsvarande (3 kap. 3 och 4 §§ SOSFS 2009:15).

Estetisk plastikkirurgi

Plastikkirurgi av könsorganen, s.k. intimkirurgi, synes bli allt vanligare i Sverige. De vanligaste åtgärderna för kvinnor är förminskning av de inre blygdläpparna, fettsugning av venusberget, åtstramning av ingången till slidan samt hymenrekonstruktion. Principerna i föräldrabalken för vårdnadshavarens samtycke torde vara tillämpliga även på denna form av plastikkirurgi.

I riksdagen har vid ett flertal tillfällen väckts motioner om en åldersgräns för plastikkirurgi utan medicinsk indikation (se exempelvis motion 2005/06:So359).

Statens Medicinsk-Etiska Råd, förkortat SMER, fick år 2001 ett uppdrag av regeringen att ta fram etiska riktlinjer för information och inhämtande av samtycke från vårdnadshavare vad avser skönhetsoperationer på underåriga. Enligt SMER faller icke-medicinskt indicerade skönhetsoperationer inom den i föräldrabalken föreskrivna bestämmanderätten, dvs. vårdnadshavaren ska vara informerad och ha samtyckt till ingreppet. Ett ingrepp kan i vissa fall vara medicinskt indicerat. Om den underårige i sådant fall har ålder och mognadsgrad inne är ett ingrepp inte uteslutet även om vårdnadshavarens medgivande saknas. Kännedom om vårdnadshavarens inställning bör alltid finnas tillgänglig (SOU 2007:16 s. 159).

Tatuering och piercing

När det gäller tatueringar och piercing finns i Sverige ingen specifik lagstiftning för sådan verksamhet, utan miljöbalken och till denna kopplade förordningar är tillämpliga. Någon åldersgräns för när sådana åtgärder får utföras finns inte angivet i författningstext, företeelsen behandlas närmare under avsnittet varor, tjänster och bostäder.

Alternativ medicinsk behandling

I LYHS finns bestämmelser som gäller även den som – utan att tillhöra hälso- och sjukvårdspersonalen – yrkesmässigt undersöker annans hälsotillstånd eller behandlar annan för sjukdom eller därmed jämförligt tillstånd genom att vidta eller föreskriva åtgärder i förebyggande, botande eller lindrande syfte. Enligt 4 kap. 3 § LYHS får den som utövar sådan verksamhet inte undersöka eller behandla barn under åtta år.²⁴

Ett förbud för icke hälso- och sjukvårdspersonal att behandla barn infördes först i samband med kvacksalverilagen år 1961. I propositionen som föregick kvacksalverilagen uttalades att de risker som kvacksalveriet för med sig då vuxna behandlas framträder med än större tydlighet när det gäller behandling av barn. Medan den vuxne har möjlighet att avbryta behandlingen, om han finner att hans tillstånd försämras eller att behandlingen är resultatlös, är barnen utlämnade till föräldrarnas och kvacksalvarens bedömning av behandlingens effekt. Risken för skada vid behandling av barn är påtaglig och ökar dessutom ytterligare genom att barn, åtminstone i de lägsta åldrarna, är ömtåligare än vuxna.²⁵

Åldersgränsen åtta år valdes med tanke på att barnet, när det börjar skolan, kommer under regelbunden läkarundersökning och kontroll, vilket bör kunna leda till att olämplig kvacksalveribehandling av barnet upptäcks. Vid denna ålder ansågs barn också ha nått en ålder då det själv kan redogöra för symptom och för effekten av kvacksalvarens behandling, varför de mest överhängande riskerna för skador av behandlingen torde elimineras.

Vid tillkomsten av LYHS övervägdes om åldersgränsen skulle ändras. Olika förespråkare fanns för en gräns vid 8, 15 respektive 18 år, liksom önskemål om ett totalt slopande av åldersgränsen.

²⁴ Se 5 kap. 1 § 6 patientsäkerhetslagen (2010:569).

²⁵ Prop. 1960:141 s. 153.

Regeringen ansåg att omsorgen om patienternas säkerhet måste anses väga särskilt tungt när det gäller barn eftersom små barn i regel saknar förmåga att välja mellan behandlingsmetoder och själva ta ansvar för en behandling. I förarbetena (prop. 1997/98:109 s. 109) sades bl.a. följande.

Vid överväganden kring bestämmelser som begränsar möjligheterna att behandla barn inom det alternativmedicinska området måste beaktas att redan de generella reglerna med förbud mot vissa behandlingsmetoder och behandling av vissa sjukdomar ger även barnen ett visst skydd. I dag har barnen också ett grundskydd genom föräldrabalken som bl.a. stadgar att barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart (föräldrabalken 6 kap. 1 §). Plågsamma och farliga behandlingar kan också vara straffbara enligt brottsbalkens regler om brott mot liv och hälsa.

Den nuvarande åttaårsgränsen valdes, som nämnts, eftersom barnet då hade börjat skolan och kommit under regelbunden läkarundersökning och kontroll. Skollagen (1985:1100) föreskriver att skolhälsovård ska anordnas för elever i bl.a. grundskolan.

Vid vilken ålder barn nått en sådan mognad att det själv kan ta ställning till erbjuden behandling varierar självfallet från person till person. Före skolåldern kan det vara svårt för ett barn att uttrycka känslor och åsikter kring en alternativ medicinsk behandling som föräldrar eller nära anhöriga ordnar med. Innan skolåldern finns heller inte för alla barn den vardagliga kontakten med andra vuxna som skolan innebär. Regeringen anser därför att omsorgen om barnens bästa talar för att den nuvarande åttaårsgränsen måste bibehållas.

Läkemedelsförmåner

Vissa åldersrelaterade bestämmelser finns även i lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner. Med läkemedelsförmåner avses enligt den lagen ett skydd mot höga kostnader vid inköp av i lagen närmare angivna förmånsberättigade varor. Förmånerna innebär en reducering av den enskildes kostnader för sådana varor (5 § första stycket). Kostnadsreduceringen beräknas på sätt som närmare beskrivs i 5 § andra och tredje styckena på den sammanlagda kostnaden för varor som den förmånsberättigade köper under ett år räknat från det första inköpstillfället. Av femte stycket följer att om en förälder eller föräldrar gemensamt har flera barn under 18 år i sin vård, tillämpas bestämmelserna i andra och tredje styckena gemensamt för barnen. Kostnadsreducering gäller under ett år räknat från första inköpstillfället även för barn som under denna tid fyller 18 år.

Sprututbyte

Som ett led i den nationella strategin mot hiv/aids och vissa andra smittsamma sjukdomar har genom lagen (2006:323) om utbyte av sprutor och kanyler införts en lagstadgad möjlighet att bedriva verksamhet med utbyte av sprutor och kanyler. Ett villkor för att sprututbytesverksamhet ska få bedrivas är att den som deltar i sprututbytesverksamheten ska ha fyllt 20 år (6 §).

I förarbetena sägs angående den valda åldersgränsen bl.a. att vid de försöksverksamheter som bedrivits bl.a. i Malmö och Lund var minimiåldern 20 år och enligt personalen vid programmen var den gränsen i allt väsentligt rimligt avvägd. Vidare sägs att injektionsmissbruk bland ungdomar var mycket ovanligt. Det gick dock enligt förarbetena inte att utesluta att utbrott av smitta i framtiden skulle kunna hota också yngre åldersgrupper varför Socialstyrelsens uppföljning av verksamheten bl.a. borde avse om åldersgränsen för deltagande är väl avvägd och relevant (prop. 2005/06:60 s. 135 f.).

Läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende (SOSFS 2009:27) anges 20 år som nedre åldersgräns för att en patient ska få läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende, t.ex. behandling med metadon. Om synnerliga skäl föreligger får behandlingen ges även när han eller hon ännu inte fyllt 20 år (4 kap. 2 § SOSFS 2009:27).

Blodgivare

I Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2009:28) om blodverksamhet föreskrivs vissa krav som avser blodgivarens egen säkerhet (Bilaga 4). Där sägs att en person som godkänns som blodgivare ska ha fyllt 18 år och ha god hälsa. Vidare får förstagångsgivare över 60 år godkännas först efter det att den ansvarige läkaren vid blodcentralen gjort en bedömning. För fortsatt blodgivning efter 65 år krävs ett årligt tillstånd från den ansvarige läkaren.

Andra förekommande åldersgränser

Patientavgifter inom hälso- och sjukvården

Enligt 26 § hälso- och sjukvårdslagen får, som tidigare sagts, vårdavgifter tas ut enligt grunder som landstinget bestämmer om inte annat är föreskrivet.

Patientavgifter för barn och ungdomar i öppenvården

Nästan samtliga landsting har dock beslutat att barn och ungdomar under 20 år inte ska betala någon avgift i öppen hälso- och sjukvård. Avgiftsfriheten upphör fr.o.m. 20-årsdagen. Följande landsting tillämpar andra regler när det gäller vårdavgifter för barn och unga. I Södermanlands läns, Kronobergs läns och Blekinge läns landsting upphör avgiftsfriheten fr.o.m. det kalenderår personen fyller 20 år. Stockholms läns landsting tar ut avgift fr.o.m. 18-årsdagen och Gotlands kommun tillämpar halv avgift för barn under 18 år. Uppsala läns landsting tar ut halv avgift för barn och ungdom under 20 år. I Norrbottens läns landsting betalar barn t.o.m. 19 år, liksom vuxna, 250 kr för besök på jourtid och helger. Inom Region Skåne tas avgifter ut fr.o.m. 12 års ålder, med undantag av besök inom barn- och ungdomspsykiatri och barnhabiliteringen som är avgiftsfria.²⁶

Patientavgifter för barn och ungdomar i slutenvården

När det gäller slutna hälso- och sjukvård har alla landsting och regioner beslutat att den ska vara avgiftsfri för alla barn och ungdomar under 18 år.²⁷ Av en sammanställning från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framgår emellertid att i de flesta landsting gäller avgiftsfrihet för ungdomar under 20 år.²⁸

²⁶ Prop. 2009/10:88 s. 16.

²⁷ Prop. 2009/10:88 s. 16.

²⁸ Sammanställning av patientavgifter fr.o.m. den 1 januari 2010, SKL.

Influensavaccin

I Socialstyrelsens allmänna råd om vaccination mot influensa (SOSFS 1997:21) anger Socialstyrelsen som sin mening att vaccination mot influensa är av värde för personer över 65 års ålder samt att indikationen ökar med stigande ålder och vid underliggande kronisk sjukdom. Av SKL:s ovannämnda sammanställning framgår att sådant vaccin är kostnadsfritt i de flesta landsting för personer över 65 år.

Vaccination av barn

I sammanhanget kan också nämnas Socialstyrelsens föreskrifter (2006:22) om vaccination av barn. Där anges barn- och skolhälsovårdens skyldighet att erbjuda vaccination mot olika sjukdomar vid viss kronologisk ålder hos barnet.

Fr.o.m. den 1 januari 2010 införs en ny vaccination i det allmänna vaccinationsprogrammet för barn. Vaccinationen ger ett skydd mot humana papillomvirus (HPV) som kan orsaka livmodershalscancer och erbjuds alla flickor födda 1999 eller senare. Vaccinationen sker när flickorna går i årskurs 5–6. SKL, som har konstaterat att statligt tillskjutna medel även räcker till att vaccinera flickor mellan 13 och 17 år, har rekommenderat landstingen att utöka vaccinationen till att omfatta även dessa flickor.

Assisterad befruktning

Assisterad befruktning kan ske dels genom insemination, dels genom befruktning utanför kroppen, s.k. invitro fertilisering (IVF). Bestämmelser här om finns i 6 och 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. Där framgår att en läkare ska göra en särskild lämplighetsprövning när par ska ta emot donerade ägg eller donerade spermier (6 kap. 3 § och 7 kap. 5 §). I de allmänna råden till 4 kap. 12 § i Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2009:32 anges att läkarens bedömning vid den särskilda prövningen ovan bör utgå från parets möjlighet och förmåga att fungera som föräldrar under barnets hela uppväxt och att hänsyn bör tas till vissa särskilt angivna faktorer bl.a. parets ålder.

Av en promemoria från SKL rörande harmoniseringen av landstingens regler framgår att övre åldersgränser vid erbjudande av

insemination varierar i olika landsting från 37 år till 41 år när det gäller kvinnor. Den övre åldersgränsen för män varierar från 54 till 56 år. I fråga om erbjudande om *IVF* tillämpas övre åldersgränser mellan 37 och 44 år avseende kvinnor och mellan 54 och 56 år avseende män.²⁹

Landstingens p-pillersubvention

I dag subventionerar så gott som alla landsting p-piller för kvinnor upp till en viss ålder. Den ålder t.o.m. vilken subventionen ges varierar mellan landstingen från 19 till 24 år.³⁰

Mammografi

Från skilda håll har påtalats åldersrelaterade skillnader när det gäller mammografiscreening i olika landsting. Förhållandevis aktuella uppgifter om bl.a. screening för bröstcancer finns i betänkandet *En nationell cancerstrategi för framtiden* (SOU 2009:11 s. 60 f.). Där framgår följande. Enligt Socialstyrelsens nationella riktlinjer för bröstcancersjukvård³¹ ska mammografiscreening säkerställas i åldrarna 40–74 år. Sedan 1997 erbjuds mammografiundersökning i landets alla län, men det finns skillnader avseende i vilka ålders- och tidsintervall som kvinnor inbjuds till screening. I dagsläget saknas det en nationell uppföljning och samlad statistik av deltagandet i mammografi. En rad undersökningar har emellertid uppmärksammat dessa skillnader. En undersökning som Bröstcancerförningarnas Riksorganisation, BRO, genomförde visade att två av tio mammografi-enheter inte följde politiskt fattade beslut om vilka åldersgrupper som ska erbjudas mammografi. Samma undersökning visade att fyra av tio mammografi-enheter inte kallade hela åldersgruppen 40–74 år till mammografi.

En kartläggning som Cancerfonden genomförde hösten 2008 visade att knappt hälften av landstingen erbjöd hela åldersgruppen 40–74 år mammografi. En granskning av sjukvårdshuvudmännens

²⁹ *Harmonisering av landstingens regler - nulägesbeskrivning*, promemoria den 17 juni 2010 av SKL.

³⁰ Se a. promemoria.

³¹ *Nationella riktlinjer för bröst-, kolorektal- och prostatacancersjukvård. Beslutsstöd för prioriteringar*, Socialstyrelsen 2007.

avgifter för mammografi visar att det finns skillnader även vad gäller dessa.

Av sammanställningen rörande patientavgifter från SKL framgår att avgift för mammografiundersökning varierar hos landstingen mellan 80 och 200 kr. Avgiften är emellertid densamma oavsett ålder.

Gynekologisk cellprovskontroll

Gynekologisk cellprovskontroll syftar till att upptäcka förstadier till livmodershalscancer. Kvinnor i åldrarna 23–50 år kallas till cellprovskontroll vart tredje år. Mellan 50 och 60 år kallas man endast vart femte år varefter provtagningen upphör om alla prover varit normala. Skälet härtill är att kvinnor som vid 50 års ålder har flera normala prov bakom sig har mycket liten risk att utveckla livmodershalscancer.³²

KUB-test³³

Av uppgifter på internet framgår att det förekommer att landsting uppställer en åldersgräns för att erbjuda gratis KUB-test. Detta gäller t.ex. i Stockholms län.

Klamydiatest på nätet

Av uppgifter på internet framgår vidare att det förekommer att landsting erbjuder kostnadsfritt klamydiatest på nätet. För att få beställa sådant test t.ex. i Jönköpings län liksom i region Skåne gäller att man ska ha fyllt 15 år.

Annat av intresse

Ur material från AGE³⁴ framgår att medlemmar rapporterar om erfarenheter av längre väntetider och av behandlingsåtgärder av lägre kvalitet.

³² <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2010/>

³³ Ett KUB-test är ett kombinerat ultraljud med blodprov som kan utföras på gravida kvinnor för fosterdiagnostik.

³⁴ AGE, the European Older People's Platform, är en paraplyorganisation för ett stort antal europeiska intresseorganisationer inom äldreområdet.

Det förekommer också uppgifter om en större benägenhet att, när det gäller äldre patienter, avstå från att ställa diagnos och i stället enbart behandla symtom.

5.3.4 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar dock 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.

Utgångspunkter

Vårt uppdrag är att föreslå hur ett diskrimineringskydd ska införas bl.a. på hälso- och sjukvårdens område. I våra utredningsdirektiv uttalas att regeringen anser att skyddet mot diskriminering i princip ska vara lika för de olika diskrimineringsgrunderna; dock med beaktande av de speciella förutsättningar som finns på de olika samhällsområdena. Ett åldersdiskrimineringsförbud på hälso- och sjukvårdens område föreskrivs också i det nya föreslagna EU-direktivet om likabehandling som vi enligt våra utredningsdirektiv har att beakta.

Samhällsområdet omfattar främst åtgärder enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Där stadgas i 2 § att vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården. Vilka behov som ska prioriteras framför andra slogs fast av riksdagen år 1997 efter förslag i prop. 1996/97:60. Baserat på de grundläggande etiska principerna etablerades då en prioriteringsordning för politiker och yrkesutövare i det praktiska kliniska arbetet. I propositionen slås fast att det är en form av diskriminering och oförenligt med de etiska principerna att generellt låta behoven stå tillbaka på grund av ålder, födelsevikt, livsstil eller ekonomiska och sociala förhållanden. Däremot är det förenligt med de etiska principerna att i det enskilda fallet ta hän-

syn till omständigheter som begränsar nyttan av medicinska åtgärder.

När det gäller de etiska principerna i förhållande till ålder sägs i propositionen följande.³⁵

Utifrån principen om alla människors lika värde är det hälso- och sjukvårdens uppgift att i största möjliga utsträckning ge alla den vård de behöver och kan tänkas ha nytta av. Hos äldre är det då viktigt att skilja på kronologisk och biologisk ålder. Kronologisk ålder är bestämd av födelsedatum, medan biologisk ålder är ett mer vagt men ändå medicinskt bedömbart begrepp. Det skulle strida mot de etiska principerna att särbehandla någon enbart på grund av kronologisk ålder. Det finns heller inga skäl att tillämpa generella kronologiska åldersgränser vid ställningstagande till medicinska åtgärder. Däremot ingår nedsatta fysiologiska reserver i bedömningen av vad enskilda äldre patienter kan tillgodogöra sig i form av medicinska åtgärder. En gammal person har sämre förutsättningar att klara av en viss behandling. Riskerna vid vissa operationer kan dessutom öka när kroppens kondition avtar varvid nackdelarna kan bli större än fördelarna. Risken för allvarliga komplikationer kan också bedömas som oacceptabelt stor.

Ålder i sig ska således inte ha någon betydelse ur prioriteringssynpunkt. Det är den totala bedömningen av patientens behov och hur patienten kan tillgodogöra sig vården som ska avgöra insatserna.

Ett förbud bör införas

Som framgått innebär regleringen i HSL att hälso- och sjukvården ska vara behovsstyrd och att det inte är tillåtet att låta behovet av vård stå tillbaka på grund av ålder. Detta utesluter emellertid inte att det kan förekomma att ålder i vissa fall tillmäts betydelse inom hälso- och sjukvårdsverksamheten.

En patient som anser att hon eller han inte fått erforderlig vård eller blivit oriktigt bemött kan vända sig till patientnämnden. Det finns också möjlighet att klaga hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som har vissa sanktionsmöjligheter. Om skada uppkommit till följd av vården kan patienten söka ersättning via patientförsäringen eller genom en skadeståndstalan vid allmän domstol. Vidare kan vården och bemötandet bli föremål för Socialstyrelsens tillsyn. Någon rätt till ekonomisk kompensation för den kränkning som det kan innebära att hänsyn till ålder – i strid med vad som följer av HSL – tagits finns dock inte i den nuvarande lagstiftningen.

³⁵ Prop. 1996/97: 60 s. 24 f.

För att stärka skyddet mot åldersdiskriminering och för att göra skyddet så lika som möjligt på de olika samhällsområdena som omfattas av diskrimineringslagen anser vi att diskrimineringsförbudet i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet bör kompletteras så att det även innefattar ett förbud mot diskriminering på grund av ålder.

Vid vår genomgång har vi funnit att det förekommer ett antal åldersgränser i verksamheter som ingår i det nu aktuella samhällsområdet, dels sådana som anges i författningar, dels andra åldersgränser som tillämpas i praktiken.

I vissa fall kan åldersgränser användas för syften som är legitima och skyddsvärda. 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.

Undantagets utformning och innebörd

Vid tillkomsten av diskrimineringslagen framhölls beträffande utformningen av undantagen från förbudet mot diskriminering på grund av ålder att lagens undantagsbestämmelser dels, om möjligt, bör vara utformade på ett enhetligt sätt, dels med en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden. Att de nationella bestämmelserna dessutom avfattas med samma eller liknande formuleringar som används i EG-direktiven ansågs typiskt sett vara en fördel (prop. 2007/08:95).

Vi föreslår att det undantag som ska gälla på hälso- och sjukvårdens område bör utformas på samma sätt som de nu gällande generella undantagen för ålder i diskrimineringslagen, dvs. 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.

En sådan utformning överensstämmer också med hur det generella undantaget för särbehandling på grund av ålder utformats i det föreslagna EU-direktivet.

Vid införandet av det generellt formulerade undantaget från de åldersdiskrimineringsförbud som gäller redan i dag ansågs det inte nödvändigt eller lämpligt att närmare precisera de syften som kan anses berättigade. Detsamma anser vi gälla när motsvarande undantag nu införs i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet.

Utgångspunkten bör vara att de syften som identifieras ska vara värda att skyddas i sig och vara tillräckligt viktiga för att motivera att de ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Dessutom måste åtgärden (t.ex. användande av en åldersgräns) vara lämplig för att uppnå det eftersträvade syftet. Vidare måste åtgärden vara nödvändig för att uppnå syftet. Om det finns andra, mindre ingripande, handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, eller om särbehandling på grund av ålder till och med skulle kunna undvikas, utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen. Dessa utgångspunkter är desamma som gäller för intresseavvägningen i fråga om indirekt diskriminering (jfr t.ex. prop. 2002/03:65 s. 95).

Vår syn på författningsreglerade åldersgränser

Nedan redovisar vi hur vi ser på förekommande åldersgränser i förhållande till det undantag som formulerats ovan.

Vår kartläggning visar att författningsstadgade åldersgränser förekommer framförallt i den verksamhet som är hänförlig till annan medicinsk verksamhet. De innebär bl.a. ett fastställande av att 18 år eller en högre ålder gäller för beslutskompetens i fråga om vissa beslut av livsavgörande eller särskilt betydande karaktär, se nedan.

Här ska dock inledningsvis sägas något om underårigas ställning inom hälso- och sjukvården. En underårig patient omfattas på samma sätt som övriga patienter av de allmänna bestämmelserna i HSL vilka bl.a. förutsätter respekt för patientens självbestämmande och integritet. Enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken har den som har vårdnaden om ett barn ett ansvar för barnets personliga förhållanden. Vårdnadshavarna har rätt och skyldighet att bestämma i frågor om barnets personliga förhållanden. I takt med stigande ålder ska dock allt mer hänsyn tas till barnets egna synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § föräldrabalken). Bedömningen av barnets beslutskompetens beror bl.a. på frågans komplexitet och varje barns individuella förutsättningar. Små barn anses överlag inte beslutskompetenta, medan äldre tonåringar oftast är beslutskompetenta. För gruppen unga tonåringar anses rättsläget på flera punkter osäkert. Det gäller både hur långt ner i åldrarna man har möjlighet att säga nej till föreslagna vård eller behandling, s.k. negativ bestämmanderätt, och den

s.k. positiva bestämmanderätten, dvs. rätt att samtycka till och begära eller ansöka om vård och behandling.³⁶

Regler som, utan att innehålla en särskild åldersgräns, förtydligar den underåriges bestämmanderätt finns bl.a. i lagen om transplantation m.m. lagen om biobanker i hälso- och sjukvården m.m., lagen om omskärelse av pojkar och läkemedelslagen. I lagen om fastställande av könstillhörighet i vissa fall finns en uttrycklig åldersgräns avseende underårigas negativa bestämmanderätt; när fråga är om missbildning av könsorganen får fastställelse om tillhörighet till det motsatta könet meddelas i fråga om barn som fyllt 12 år, endast om barnet lämnat sitt samtycke. Detta samtycke utgör en förutsättning för en könskorrigering operation eftersom tillstånd till en sådan får ges endast om förutsättningar för fastställelse föreligger. Enligt utredningens mening utgör ett åldersdiskrimineringsförbud inte något hinder mot att tillämpa bestämmelser av ovan redovisat slag.

Som nyss antytts finns även bestämmelser som föreskriver att en ålder av 18 år eller högre gäller för beslutskompetens i vissa avseenden. Sålunda innehåller kastreringslagen, steriliseringslagen och könstillhörighetslagen bestämmelser som innebär att viss uppnådd ålder (18, 23 eller 25 år) utgör ett kriterium för att vissa medicinska ingrepp ska få utföras. De medicinska ingrepp, vars förutsättningar regleras i dessa lagar, har vittgående konsekvenser för den som genomgår dem. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att den som önskar genomgå ingreppet uppnått tillräcklig mognad och att han eller hon inser konsekvenserna av ingreppet. I lagen om transplantation m.m. uppställs av samma skäl åldersgränsen 18 år för att ett medgivande från givaren ska kunna utgöra enda förutsättning för ett ingrepp. De nu redovisade bestämmelserna har ett skyddssyfte och åldersgränserna bygger på noggranna överväganden. Den särbehandling på grund av ålder som det här är fråga om bör enligt vår mening vara tillåten.

Av en bestämmelse i den nu gällande lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område följer ett förbud för ”icke hälso- och sjukvårdspersonal” att yrkesmässigt undersöka eller behandla ett barn under åtta år. Åldersgränsen motiveras av omsorgen om barnets bästa med hänsyn till de risker som kan vara förenade med sådan behandling. Åldersgränsen åtta år har valts bl.a. för att det är

³⁶ Se skrivelse den 8 januari 2008 till regeringen från Statens Medicinsk-Etiska Råd (SMER) och Socialstyrelsens handbok för vårdgivare, verksamheter och personal *Din skyldighet att informera och göra patienten delaktig*, juli 2010.

först i den åldern som det för alla barn finns den vardagliga kontakt med andra vuxna som skolan innebär. Åldersgränsen tjänar ett godtagbart syfte och den får anses såväl lämplig som nödvändig för att uppnå syftet.

Inom tandvårdsverksamheten förekommer som tidigare redovisats vissa författningsreglerade åldersgränser. Det gäller till att börja med bestämmelserna i tandvårdslagen om regelbunden och kostnadsfri tandvård för barn och ungdomar t.o.m. det år den unge fyller 19 år. Syftet med denna reglering är att lägga grunden för en god tandhälsa. För personer som fyllt 20 år utgår ett statligt tandvårdsstöd. Målen för det statliga tandvårdsstödet är dels att bibehålla en god tandhälsa hos individer med inga eller små tandvårdsbehov, dels att möjliggöra för individer med stora tandvårdsbehov att få tandvård till en rimlig kostnad. Stödet utgår bl.a. i form av ett allmänt tandvårdsbidrag med visst belopp. För vissa åldersgrupper utgår emellertid ett högre bidragsbelopp. Det gäller dels personer i åldrarna 20–29 år, dels de som är 75 år och äldre. Regelbundna tandläkarbesök och förebyggande tandvård anses vara av största vikt för att minska de framtida tandvårdsbehoven och begränsa kostnaderna för samhället och för individen. Det högre bidragsbeloppet till vissa åldersgrupper syftar till att ge incitament till regelbundna tandläkarbesök i de åldersgrupper där besöksfrekvensen visat sig vara låg. Utredningen anser att de behandlade åldersgränserna inom tandvården motiveras av ett legitimt syfte och att de får anses lämpliga och väl avvägda.

I lagen om utbyte av sprutor och kanyler gäller en åldersgräns om 20 år för att få delta i sådan verksamhet. Syftet med verksamheten är att förhindra att smitta sprids genom användandet av begagnade sprutor. 20-årsgränsen har valts dels för att man vid försöksverksamhet funnit denna gräns vara väl avvägd, dels för att injektionsmissbruk bland ungdomar är ovanligt. En 20-årsgräns gäller också som huvudregel enligt föreskrifter utfärdade av Socialstyrelsen (SOSFS 2009:27) för att en patient ska få läkemedelsassisterad behandling vid opiatberoende. Även denna bestämmelse får anses tjäna ett berättigat syfte och den valda åldersgränsen får anses lämplig och nödvändig för att syftet ska uppnås.

För blodgivare gäller enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2009:28) vissa åldersrelaterade krav som avser blodgivarens egen säkerhet; bl.a. en åldersgräns om 18 år för att få godkännas som blodgivare och för den förstagångsgivare som fyllt 60 år gäller ett krav på läkarundersökning. Vidare krävs ett årligt

tillstånd av ansvarig läkare för fortsatt blodgivning efter 65 år. Bestämmelserna har ett skyddssyfte och måste anses berättigade. De kan heller inte generellt anses kränkande.

Vår syn på andra förekommande åldersgränser

Allmänt

HSL är den centrala lagen för hälso- och sjukvården. Den är framförallt en målinriktad ramlag. Med det förstås att den innehåller övergripande mål och ramar för verksamheten – främst hos sjukvårdshuvudmännen – och alltså inte är detaljerad. Skälen är bl.a. att huvudmännen utifrån det kommunala självstyret ska ha viss frihet att utforma insatserna efter lokala och regionala behov. Även verksamhetens inriktning bör, enligt förarbetena, kunna variera något mellan olika landstingsområden. Vården måste dock ha en likvärdig kvalitet (se prop. 1981/82:97).³⁷

Friheten för ett landsting att utforma insatser med hänsynstagande till lokala behov anser vi kunna medföra ett visst utrymme för att tillämpa åldersgränser, t.ex. i fråga om avgifter och vissa insatser av preventiv karaktär, som kan skilja sig något från gränser som tillämpas i andra landsting. En sådan ordning anser vi kunna vara förenlig med det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår. En förutsättning härför är att de krav som gäller för att det generella undantaget ska vara tillämpligt är uppfyllda. Det kan dock i princip aldrig anses tillåtet att låta en människas behov av vård stå tillbaka enbart på grund av hans eller hennes kronologiska ålder.

Vissa åldersgränser

Enligt 26 § HSL får vårdavgifter tas ut enligt grunder som landstinget bestämmer. Som framgått av kartläggningen kan ålder ha betydelse för patientavgifternas storlek; den öppna hälso- och sjukvården är i de flesta landsting avgiftsfri för barn och ungdomar som inte fyllt 20 år. I ett fåtal landsting gäller lägre åldersgränser. Slutenvården är avgiftsfri för alla barn och ungdomar under 18 år, i de flesta landsting har avgiftsfriheten utsträckt till att gälla alla under 20 år. Att avgift i de flesta fall inte tas ut om det rör sig om barn

³⁷ Prop. 2009/10:67 s. 12.

och unga, eller att den avgift som tas ut för dessa är lägre än för vuxna syftar till att säkerställa barnets tillgång till hälso- och sjukvård. Detta syfte måste anses legitimt och angeläget.

Åldersrelaterade avgifter förekommer också i fråga om vaccinationer. I de flesta landsting är vaccin mot influensa gratis för personer över 65 år. Den senare åldersgränsen torde motiveras av att vaccination mot influensa är av värde för denna åldersgrupp enligt Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1997:21). Åldersgränser av detta slag som motiveras av ett särskilt behov av skydd för vissa åldersgrupper får anses tjäna ett angeläget syfte och är både lämpliga och nödvändiga för att uppnå detta syfte.

Som kartläggningen visat har en rad undersökningar pekat på att det förekommer skillnader avseende bl.a. i vilka åldrar kvinnor inbjuds till mammografiscreening i olika landsting. Enligt en undersökning genomförd 2008 var det endast knappt hälften av alla landsting som erbjöd mammografiscreening till hela den åldersgrupp (40–74 år) som omfattas av Socialstyrelsens rekommendationer.

Att screening begränsas till åldersgrupper där risk för uppkomst av sjukdom anses särskilt stor får anses berättigat. Det förhållandet att vissa landsting inte fullt ut följer Socialstyrelsens rekommendationer utan erbjuder screening till en mer begränsad åldersgrupp anser utredningen inte innebära att landstingen tar otillåten hänsyn till ålder. Den kommunala självstyrelsen och hälso- och sjukvårdslagens karaktär av ramlag får anses ge landstingen visst utrymme att själva bestämma vilka åldersgrupper som ska omfattas av den screening som erbjuds. Om en enskild däremot begär men förvägras en undersökning med hänvisning till vederbörandes ålder kan det vara fråga om otillåten särbehandling.

5.4 Socialtjänsten

5.4.1 Gällande diskrimineringsförbud

Enligt 2 kap. 13 § 2 diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden i fråga om verksamhet inom socialtjänsten samt stöd i form av färdtjänst och riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag.

Från förbudet gäller – utöver undantaget avseende ålder – även ett undantag avseende kön med innebörd att förbudet som gäller verksamhet inom socialtjänsten inte hindrar att kvinnor och män

behandlas olika, om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vad som avses med samhällsområdet

Av förarbetena till diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 523) framgår beträffande bestämmelsens tillämpningsområde bl.a. följande.

Med verksamhet inom socialtjänsten avses för det första verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Därutöver avses sådan verksamhet som anges i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, dvs. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd, verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse, verksamhet hos kommunala invandrarbyråer, verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade, handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl., handläggning av ärenden om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar (se dock nedan), handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade och verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende barn som har avlidit i anledning av brott m.m. Diskrimineringsförbudet gäller vidare i fråga om färdtjänst och riksfärdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst respektive lagen (1997:735) om riksfärdtjänst, vilka områden inte brukar anses vara en del av socialtjänsten. Vidare gäller förbudet hantering av bidrag för anpassning och återställning av bostäder enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m.

Med verksamhet förstås inte enbart handläggning av ett ärende utan även rent faktisk verksamhet, som t.ex. handlingar och uppgifter i övrigt som gäller uppsökande verksamhet, social hemhjälp, vård och behandling vid behandlingshem, servicehus och annan social service som lämnas av socialnämnden. Även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av sådan verksamhet omfattas. Här avses framför allt Socialstyrelsens arbete med bl.a. tillsyn och kommunernas arbete med kvalitet i verksamheten. Tidigare hade även länsstyrelsen ett tillsynsansvar men den 1 januari 2010 fördes länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt SoL och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktions-

hindrade, förkortad LSS, över till Socialstyrelsen och samordnades med Socialstyrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården.

Här ska observeras lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar upphävs genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som träder i kraft den 1 december 2010. Enligt den nya lagen kan nyanlända som uppfyller vissa villkor ha rätt till ersättning. Ärenden om sådan ersättning ska inte handläggas av kommunen utan bl.a. av Arbetsförmedlingen varför handläggningen kommer att falla utanför det nu aktuella diskrimineringsförbudets tillämpningsområde.³⁸

5.4.2 Allmänt

Utredningsförslag om ny lag för barn och unga

Barnskyddsutredningen, som haft i uppdrag att se över bestämmelserna till stöd och skydd för barn och unga i SoL och LVU, lämnade i juli 2009 sitt betänkande *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*. Där föreslås att reglerna för den sociala barn- och ungdomsvården samlas i en ny särskild lag. Till den nya lagen, som ska omfatta barn och unga upp till 21 års ålder, ska föras bestämmelserna som rör barn och unga i SoL liksom samtliga bestämmelser i LVU. Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Vissa begrepp

Bestämmelser som tar sikte på olika åldersgrupper förekommer både i socialtjänstlagen och i annan lagstiftning som hör till detta samhällsområde. I vissa fall innehåller bestämmelserna uttryckliga åldersgränser medan bestämmelserna i andra fall kan vara riktade till en åldersgrupp som inte är närmare definierad såsom t.ex. ”unga” eller ”äldre människor”. Nedan berörs kort vissa begrepp.

³⁸ Se förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare som träder i kraft den 1 december 2010.

Barn

I samband med att ett barnperspektiv tillförts olika lagar har även i några av dessa intagits en definition av begreppet barn, bl.a. finns en sådan i SoL (1 kap. 2 §). Där sägs att med barn avses varje människa under 18 år.

Unga

Begreppet unga finns i såväl SoL som LVU men någon uttrycklig definition ges inte i dessa lagar. Barnskyddsutredningens förslag till ny lag om stöd och skydd för barn och unga innefattar emellertid en definition inte bara av begreppet "barn" (varje människa under 18 år) utan även av begreppet "unga". Med unga avses enligt förslaget varje människa under 21 år.

Äldre

I propositionen Nationell handlingsplan för äldrepolitiken (prop. 1997/98:113 s. 16 f.) anfördes beträffande begreppet äldre följande.

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av en äldrepolitik är givetvis vilka som ska innefattas i begreppet äldre. Äldre är ett relativt begrepp som används i många olika sammanhang och människor åldras i olika takt. De flesta människor känner sig sannolikt oftast unga till sinnet oavsett kronologisk ålder. Att känna sig gammal i negativ bemärkelse är en subjektiv upplevelse, som kan inträffa i unga år likaväl som när livet närmar sig slutet vid mycket hög ålder.

I fysiologisk mening börjar åldrandet vid födseln och många toppidrottsmän förlorar sin maximala förmåga redan i 25-årsåldern. Även i arbetslivet kan man betraktas som "äldre" vid relativt unga år. Svårigheterna att få nytt arbete eller komma tillbaka till arbetslivet efter t.ex. långvarig sjukdom kan i vissa yrken bli märkbara redan i 40-årsåldern. Särskilda åtgärder i arbetslivet riktade till äldre har ofta 55 år som åldersgräns.

I formella sammanhang är man vanligen hänvisad till att använda en kronologisk gränsdragning. En sådan, ofta använd, gräns utgör inträdet i folkpensionssystemet vid 65 år. Vid den tidpunkten slutar de flesta, som inte redan gjort det, att aktivt delta i förvärvslivet. Men inte många 65-åringar behöver hjälp i hemmet eller tillgång till särskilt boende. Här kan i stället 80-årsåldern vara en mer relevant gränsdragning. Behovsberäkningar och täckningsgrad för olika vård- och omsorgsinsatser utgår ofta från antalet "äldre-äldre", och då avses i allmänhet personer som är 80 år och äldre. Vad man menar med "äldre" beror alltså

uppenbart av sammanhanget. Detta innebär att äldrepolitiken inte kan arbeta med snäva, en gång för alla givna avgränsningar. Situationen får i många fall avgöra var gränsen skall dras.

5.4.3 Kartläggning av åldersgränser

Socialtjänstlagen

I socialtjänstlagens inledande bestämmelse, den s.k. portalparagrafen, anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst – demokrati, jämlikhet, solidaritet och trygghet. Socialtjänstlagen är en ramlag vilket innebär att den, med några undantag, inte innehåller specifika beskrivningar av vilka insatser som en kommun ska erbjuda utan denna har stor frihet att anpassa sina insatser efter skiftande behov och önskemål.

Som tidigare sagts tar de åldersrelaterade bestämmelserna i socialtjänstlagen i vissa fall sikte på vissa grupper såsom t.ex. barn, barn och unga eller äldre. Det gäller t.ex. bestämmelser som förtydligar barnperspektivet och bestämmelser som anger socialnämndens övergripande mål och ansvar för barn och unga eller äldre. I andra fall innehåller bestämmelserna uttryckliga åldersgränser. Här redovisas till att börja med bestämmelser av det förra slaget.

Bestämmelser som tar sikte på vissa grupper

Bestämmelser som tydliggör barnperspektivet

I 1 kap. 2 § SoL sägs att när åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Med barn avses enligt en uttrycklig definition varje människa under 18 år. I 3 kap. 5 § andra stycket SoL stadgas vidare att när åtgärder rör barn ska barnet få relevant information och hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas. Hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

Bestämmelserna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals infördes i SoL 1998 för att tillföra lagen ett uttryckligt barnperspektiv. År 2008 kompletterades SoL med bestämmelsen om barnets rätt till relevant information. Som motiv härför anfördes i förarbetena (prop. 2006/07:129) att rätten till information är en viktig förutsättning för att ge barnet en möjlighet att komma till tals och bli delaktigt.

Här kan uppmärksammas att det kan föreligga hinder eller intressen som är överordnade barnets rätt att ta del av information. Om t.ex. en vårdnadshavare inte samtycker till att barnet har kontakt med socialnämnden och barnet inte har rätt att själv föra sin talan (sådan rätt inträder först när barnet fyllt 15 år, se nedan) är socialnämnden i regel förhindrad att informera barnet.

Bestämmelsen om talerätt i SoL innehåller en uttrycklig åldersgräns och borde av den anledningen inte redovisas här. Eftersom bestämmelsen hör nära samman med principen om barns rätt att komma till tals tas den ändå upp här.

I 11 kap. 10 § första stycket SoL ges barn som fyllt 15 år rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL. Enligt andra stycket samma paragraf bör barn som är yngre höras om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det.

Till dess att barnet fyllt 15 år har vårdnadshavaren rätt att företräda barnet och föra dess talan. Om barnet fyllt 15 men inte 18 år kommer som regel både vårdnadshavaren och barnet att ha ställning som part.

Bestämmelsen om talerätt infördes i 1980 års socialtjänstlag och avsågs uttrycka samma rättsliga förhållande som redan gällde enligt barnavårdslagen. Det framhölls i förarbetena (prop. 1979/80:1) att det från olika håll pekats på att barn borde ges en starkare ställning i förhållande till sina föräldrar och att det satts i fråga om inte barn även långt före 15 års ålder borde ges en självständig partsställning. Regeringen var då inte beredd att föreslå någon särskild ordning för mål och ärenden inom socialtjänsten men ansåg det önskvärt att det framgick av lagtexten att barn som är yngre bör höras om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det.

Huruvida det är lämpligt att höra barnet får avgöras med ledning av barnets ålder och mognad samt vilken betydelse ärendet kan antas ha för barnet, men också vilken inställning barnets ställföreträdare har till frågan om barnet ska höras.

Barnskyddsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2009:68) att den nuvarande begränsningen i barnets rätt att höras, som innebär att barnet inte ska höras om det inte är till nytta för utredningen, tas bort. Utredningen menar att gällande bestämmelser om yngre barns rätt att yttra sig i domstol eller hos nämnden inte överensstämmer med principen om barns delaktighet i artikel 12 i barnkonventionen, då denna inte innehåller någon begränsning utifrån nyttan av den information barnet vill förmedla. Enligt utredningens förslag ska barnet eller den unge ges rätt att yttra sig

oavsett om socialnämnden bedömer att det tillför utredningen något av värde eller inte. Utredningen framhåller dock att det är viktigt att barnets hälsa och utveckling inte tar skada av det, varför det främst beträffande små barn bör göras en bedömning i varje enskilt fall huruvida det av någon anledning är olämpligt för barnet att yttra sig.

Från och med den 1 januari 2010 gäller vidare en bestämmelse (13 kap. 4 § SoL) som innebär att vid tillsyn som rör barns förhållande får barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet. Barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. En motsvarande bestämmelse har införts även i LSS (26 b §) och i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, förkortad LYHS, (6 kap. 2 c §).³⁹ I förarbetena (prop. 2008/09:160 s. 159) framhålls att det är viktigt att barn och unga som får vård inom socialtjänst och hälso- och sjukvård blir synliga och att deras erfarenheter tillmäts betydelse. För att säkerställa att deras åsikter och erfarenheter alltid kan framföras och därigenom kan utgöra underlag för tillsynsmyndighetens granskning av att lagstiftningen efterlevs måste det inom ramen för ett tillsynsärende finnas möjlighet att höra barnet utan att vårdnadshavaren är närvarande eller har samtyckt till detta. Behovet av denna möjlighet tedde sig så starkt att det ansågs berättigat att vårdnadshavarens rätt att bestämma över sitt barn måste stå tillbaka för principen om barns rätt att komma till tals.

Vidare har beslutats om ytterligare en lagändring i SoL som innebär förbättrade möjligheter för barn att komma till tals i bl.a. barnavårdsutredningar. Enligt bestämmelsen i 11 kap. 10 § tredje stycket SoL, som trädde i kraft den 1 augusti i år, ska socialnämnden i utredningar om behovet av att ingripa till ett barns skydd eller stöd kunna tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detsamma ska gälla i utredningar på initiativ av socialnämnden om överflyttning av vårdnaden.

Bestämmelser om socialnämndens särskilda ansvar för barn

I 5 kap. SoL finns bestämmelser om socialnämndens särskilda ansvar för vissa grupper. Bestämmelserna i 1-3 §§ avser barn och unga. Där stadgas bl.a. ett ansvar för nämnden att verka för att barn och unga

³⁹ Efter förslag i prop. 2009/10:210 har beslutats att LYHS ska upphävas och ersättas med en ny patientsäkerhetslag (2010:659) med ikraftträdande den 1 januari 2011. Bestämmelsen återfinns i den nya lagen i 7 kap. 5 §.

växer upp under trygga och goda förhållanden. Barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt ska få det skydd och det stöd som de behöver. Om hänsynen till den unges bästa motiverar det ska socialnämnden sörja för att den unge får vård och fostran utanför det egna hemmet. Nämnden ska vidare i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Huvudansvaret för att sådan samverkan kommer till stånd ligger hos nämnden. Nämnden ska också sörja för att påföljden ungdomstjänst verkställs så snart det kan ske.

Särskilda bestämmelser om mottagande av barn

I 6 kap. SoL finns bestämmelser om vård i annat hem än det egna. I kapitlet finns en avdelning med särskilda regler om mottagande av barn (5-11 §§). I kapitlet regleras också socialnämndens roll i samband med internationella adoptioner (12-16 §§), se vidare nedan.

Anmälan om missförhållande till skydd för barn

En annan bestämmelse i SoL som tar sikte på barn är bestämmelsen om anmälan om missförhållanden i 14 kap. 1 § första stycket SoL. Enligt denna bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden. I samma paragraf föreskrivs en skyldighet för bl.a. vissa myndigheter, enskilda verksamheter och yrkesverksamma att anmäla missförhållanden till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.⁴⁰

Bestämmelser om socialnämndens särskilda ansvar för äldre

I 5 kap. 4-6 §§ SoL finns bestämmelser om socialnämndens uppgifter inom äldreomsorgen. Där föreskrivs bl.a. att nämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra. Nämnden ska också verka för att äldre människor får goda bostäder och ska ge dem som behöver det stöd och

⁴⁰ En bestämmelse som erinrar om ovanstående anmälningskyldighet har tagits in bl.a. i LVU, hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen.

hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service. Vidare sägs att kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd. Nämnden ska göra sig väl förtrogen med levnadsförhållanden i kommunen för äldre personer samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om verksamheten på detta område. Kommunen ska också planera sina insatser för äldre och därvid samverka med landstinget och andra samhällsorgan och organisationer.

Vad som avses med äldre människor har inte närmare definierats i lagtext eller förarbeten, se dock vad som tidigare sagts om begreppet äldre.

Här ska också noteras att efter förslag i propositionen *Värdigt liv i äldreomsorgen* 2009/10:116 har beslutats att 5 kap. SoL ska kompletteras med två nya bestämmelser med ikraftträdande den 1 januari 2011. För det första införs en bestämmelse om en nationell värdegrund för äldreomsorgen genom att nuvarande 5 kap. 4 § SoL kompletteras med ett inledande stycke som anger att socialtjänstens omsorg om äldre ska inriktas på att äldre människor får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande (värdegrund). Värdegrunden ska enligt förarbetena gälla för både offentlig och enskild verksamhet inom äldreomsorgen och omfatta såväl handläggning av ärenden som utförande av insatser. Den ska också vara vägledande för omsorgens verksamheter t.ex. vad gäller personalens bemötande.

Som motiv för den nya bestämmelsen sägs i propositionen bl.a. följande (s. 24).

Regeringen anser att det behövs ett perspektivskifte i synen på äldre personer och på åldrandet. Åldrandet är ett naturligt skede i livet och äldreomsorgens uppgift är att stödja äldre kvinnor och män till att kunna leva sitt liv utifrån den person hon eller han är. Äldre kvinnor och män ska inte behöva göra avkall på sin identitet eller personlighet när det uppstår behov av omsorg. En värdegrund för äldreomsorgen kan bidra till att tydliggöra att verksamheten ska inriktas på den äldre personens behov av värdighet när hon eller han får omsorgsinsatser eller i annat fall har kontakt med verksamheter inom äldreomsorgen. En formulerad värdegrund för äldreomsorgen är ett sätt att förnya tänkesätt inom sådan omsorg och är ett komplement till den utveckling som redan pågår. En värdegrund som ska befästa ett synsätt om att äldre kvinnor och män ska kunna leva efter sin identitet och personlighet måste innehålla två aspekter, dels ett värdigt liv, dels möjligheter att känna välbefinnande i tillvaron.

Därutöver införs en bestämmelse i 5 kap. 5 § tredje stycke SoL som anger att den äldre personen, så långt det är möjligt, ska kunna välja

när och hur stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service ska ges. Syftet med bestämmelsen är att förtydliga att den enskildes önskemål ska beaktas.

Anmälan om missförhållanden i äldreomsorgen

En ytterligare bestämmelse som särskilt berör äldre människor är bestämmelsen som gäller bl.a. skyldighet att anmäla missförhållanden inom äldreomsorgen, den s.k. Lex Sarah (14 kap. 2 § SoL). Där sägs att var och en som är verksam inom omsorger om äldre personer eller personer med funktionshinder ska vaka över att dessa får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande i omsorgerna om någon enskild ska genast anmäla detta till nämnden. Den föreskrivna skyldigheten gäller även inom motsvarande yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet. Efter förslag i proposition 2009/10:131 har beslutats att bestämmelsen ersätts med en rapporteringsskyldighet som inte ska vara begränsad till omsorger om vissa grupper utan omfatta hela socialtjänsten. Lagändringen träder i kraft den 1 juli 2011.

Bestämmelser med uttryckliga åldersgränser

Som inledningsvis antytts innehåller SoL utöver den ovan redovisade åldersgränsen 15 år för att själv få föra sin talan vissa ytterligare bestämmelser med uttryckliga åldersgränser.

Kontaktperson/kvalificerad kontaktperson

I 3 kap. 6 § tredje stycket SoL anges att socialnämnden kan utse en kontaktperson. Dennes uppgift är att hjälpa den enskilde och hans närmaste i personliga angelägenheter. En kontaktperson ska kunna ordnas så snart den enskilde har behov av att få stöd, råd eller hjälp. Någon åldersbegränsning i fråga om denna insats gäller inte. För barn som inte fyllt 15 år får emellertid en kontaktperson utses endast om vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får en kontaktperson utses endast om barnet själv begär det eller samtycker till det.

I fjärde stycket samma paragraf finns även bestämmelser om en *särskilt kvalificerad kontaktperson*. En sådan kan utses om en person har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat nedbrytande beteende. För denna insats har emellertid en övre åldersgräns uppställts. En särskilt kvalificerad kontaktperson kan utses endast för den som inte fyllt 21 år och en sådan kan, liksom vad som gäller ovan i fråga om en kontaktperson, inte utses mot den unges vilja om den unge fyllt 15 år. För barn som inte fyllt 15 år får sådan kontaktperson inte utses mot vårdnadshavarens vilja.

Medling

I SoL finns också en bestämmelse om medling (5 kap. 1 c § SoL). Denna tar sikte på unga lagöverträdare och föreskriver att kommunen ska sörja för att medling enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet begåtts av någon som är under 21 år.

Av förarbetena till lagen om medling framgår att regeringens utgångspunkt inledningsvis var att föreslå en lagstiftning om medling för unga lagöverträdare.⁴¹ Regeringen ansåg dock att det saknades skäl att begränsa regleringen som syftade till ökad rättssäkerhet till att avse endast medling vid ungdomsbrott. I det lagstiftningsärendet stadgades dock inte något åläggande för kommunerna att anordna medling. Genom införandet av bestämmelsen i 5 kap. 1 c § SoL gjordes det dock till en obligatorisk uppgift för kommunen att sörja för att den kan erbjuda medling vid ungdomsbrott, dvs. i sådana fall där gärningsmannen är under 21 år. Det finns enligt regeringen inte något hinder för att medla i de fall gärningsmannen är över 21 år om kommunerna finner det lämpligt (prop. 2005/06:165). Eftersom medling kan vara en lämplig åtgärd även för den som inte är straffmyndig, dvs. över 15 år, ansåg regeringen att åläggandet inte skulle avgränsas till åldersgruppen 15-20 år. Av 5 § lagen om medling med anledning av brott framgår dock att om gärningsmannen är under tolv år får medling ske endast om det finns synnerliga skäl.

⁴¹ Prop. 2001/02:126.

Ekonomiskt bistånd m.m.

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL).

Rätten till bistånd är inte ovillkorlig utan den kan förenas med villkor, bl.a. kan socialnämnden ställa krav på att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet (4 kap. 4 § SoL). Det gäller bl.a. om den enskilde inte kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd och antingen är under 25 år eller – om den enskilde har fyllt 25 år – av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser.

Bestämmelsen tar i första hand sikte på ungdomar under 25 år som inte fått fäste på arbetsmarknaden eller kommit in på någon reguljär utbildning eller inte kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Vad gäller motivet till bestämmelsen sägs i förarbetena (prop. 1996/97:124 s. 171) att det för yngre människor är särskilt olyckligt att fastna i ett passivt socialbidragsberoende. Även personer i åldrarna närmast 25 år kan ibland befinna sig i en sådan situation varför det ges möjlighet att tillämpa bestämmelsen även i vissa sådana fall.

I sammanhanget kan nämnas att i Barnskyddsutredningens betänkande (SOU 2009:68) ges förslag till ytterligare en bestämmelse innehållande en åldersgräns. Enligt den föreslagna bestämmelsen får socialnämnden besluta om bistånd även utan vårdnadshavares samtycke för barn som har fyllt 15 år om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det. Genom bestämmelsen har vårdnadshavarens inställning inte längre någon avgörande betydelse om barnet begär eller samtycker till biståndet. Utredningens förslag behandlas i Regeringskansliet.

Övre åldersgräns vid internationella adoptioner

I 6 kap. SoL regleras som nämnts också socialnämndens roll i samband med internationella adoptioner (12-16 §§).

I 6 kap. 12 § första stycket SoL sägs att ett barn med hemvist utomlands inte utan socialnämndens medgivande får tas emot i syfte att adopteras av någon som inte är barnets förälder eller har vårdnaden

om barnet. Medgivande ska inhämtas innan barnet lämnar det land där det har sin hemvist. Enligt andra stycket samma paragraf får medgivande lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid bedömningen av frågan om någon är lämpad att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det ska särskild hänsyn tas till sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adoptionens innebörd, sökandens ålder, hälsotillstånd, personliga egenskaper och sociala nätverk.

Bestämmelsen, som infördes 2005, motiverades av att det tidigare ansågs vara för otydligt vilka grundläggande krav som skulle vara uppfyllda för att få medgivande att ta emot ett barn för adoption. Utredningen om internationella adoptioner, vars arbete (SOU 2003:49) låg till grund för regleringen, hade även föreslagit att det skulle anges i lag att medgivande inte fick lämnas till den som är äldre än 42 år vid ansökningstillfället, om det inte fanns särskilda skäl. Regeringen delade i stort utredningens synpunkter om vilken övre åldersgräns som borde tillämpas men ansåg dock att det inte var lämpligt med en uttrycklig åldersgräns i lag eftersom flexibiliteten i bedömningarna då riskerade att minska.

I förarbetena (prop. 2003/04:131 s. 69–61 och 87) uttalas vidare beträffande kriteriet sökandens ålder bl.a. följande. Det är av vikt att föräldrarna inte har en alltför hög ålder i förhållande till barnets ålder när barnet anländer till det nya hemmet. Föräldrarna/föräldern ska under åtskilliga år framåt ha styrka och flexibilitet att möta barnets speciella behov. Det är viktigt att åldersstrukturen i adoptivfamiljen inte alltför mycket skiljer sig från de flesta andra familjers. Med äldre adoptivföräldrar ökar sannolikheten för att föräldrarnas hälsa sviktar och krafterna inte räcker till på samma sätt som när föräldrarna är yngre. Det finns en tendens att ge äldre sökande medgivande för äldre barn, vilket i sig kan innebära särskilda svårigheter. Hög ålder hos barnet vid adoption är en riskfaktor som kräver extra kompetenta och starka föräldrar.

Vidare uttalas – med hänvisning till ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1995 ref. 67) – att ett generellt medgivande i allmänhet inte bör ges till personer över 45 år. En riktpunkt bör vara att sökanden inte bör vara äldre än 42 år vid ansökningstillfället vilket i praktiken innebär att sökanden är upp mot 45 år när barnet anländer. I enskilda ärenden kan det enligt förarbetena dock finnas anledning att göra en annan bedömning. Ett exempel på en situation då det kan finnas skäl att frånga riktpunkten är, i det fall ett par ansöker om medgivande, att en av sökandena är något äldre än

42 år. Ett annat exempel är adoption av ett syskon. Ytterligare ett exempel är adoption av ett känt barn, exempelvis släktingbarn eller sommarbarn.

Ett förslag till en lagstadgad övre åldersgräns för att få medgivande att ta emot ett barn med hemvist utomlands har ånyo föreslagits, denna gång av 2008 års adoptionsutredning.⁴² Enligt förslaget får medgivande inte lämnas om sökanden eller sökandena fyllt 43 år. Detta ska enligt förslaget dock inte gälla om barnet har en anknytning till sökanden eller det annars finns särskilda skäl. Syftet med en lagstadgad åldersgräns var enligt utredningen att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning. Det hade nämligen framkommit att de lagändringar som gjorts år 2005 inte fått enhetlig tillämpning i landet och att synen på ålderns relevans skiftade avsevärt mellan kommunerna, trots att frågan uppmärksammats i Socialstyrelsens handbok (Adoption, Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2008, s. 68 ff.). Den valda åldersgränsen byggde på de uttalanden som gjorts av regering och riksdag vid 2005 års lagändringar. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Som tidigare nämnts har socialtjänsten ett särskilt ansvar för barn och ungdomar. För att trygga samhällets möjligheter att kunna ge barn och ungdomar den vård och behandling de behöver, när de frivilliga insatserna som kan ges med stöd av SoL är otillräckliga, har SoL kompletterats med lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Bestämmelserna i LVU avser i första hand den som är under 18 år. I vissa fall får dock LVU tillämpas på den som är äldre än 18 år.

Av 1 § LVU framgår att insatser inom socialtjänsten för barn och unga som utgångspunkt ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i SoL. Den som är under 18 år kan dock i vissa fall beredas vård enligt 2 och 3 §§ LVU om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Av bestämmelsen framgår att den unges egen mening ska tillmätas självständig betydelse om den unge fyllt 15 år.

⁴² SOU 2009:61.

De förutsättningar som ska föreligga enligt 2 § LVU för ett beslut om vård är att det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (miljöfallen). Vård som beslutas med stöd av 2 § ska upphöra senast när den unge fyller 18 år (21 § andra stycket LVU).

Som skäl för att begränsa vården till 18 år anges i förarbetena att det inte skulle vara förenligt med grunderna för vården att låta den bestå även efter det att den unge har uppnått myndig ålder och således inte längre står under föräldrarnas vårdnad.

Vård enligt LVU kan som sagts också meddelas med stöd av 3 § LVU. Detta är fallet om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (beteendefallen). Även när det gäller unga som behöver vård på grund av eget beteende är lagen i första hand tillämplig på den som är under 18 år. I 1 § tredje stycket LVU stadgas emellertid ett undantag. Där framgår att vård i de s.k. beteendefallen får meddelas den som fyllt 18 men inte 20 år om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vad gäller motiven för åldersgränsen i fråga om vård i beteendefallen sägs i förarbetena att det visserligen på principiella grunder kan hävdas att vård med stöd av lagen inte i något fall bör pågå efter det att den unge fyllt 18 år – men att också många unga i åldrarna närmast däröver till följd av försenad mognad och utveckling ofta har ett stort behov av de insatser som kan ges inom socialtjänsten. För unga missbrukare kan således enligt motiven vård genom socialnämnden vara bättre ägnad att förhindra att missbruket leder till skada för den unges utveckling än de insatser som kan ges genom annat samhällsorgans försorg. På motsvarande sätt kan den unges personliga förhållanden vara sådana att de särskilda insatser som kan ges inom socialtjänsten och som är anpassade till de ungas behov av personlig vård och omvårdnad ger bättre förutsättningar för en social rehabilitering än den behandling som kan ges inom t.ex. kriminalvården. Regeln möjliggör en avvägning mellan olika behandlingsalternativ för denna åldersgrupp (prop. 1979/80:1 Del A s. 584 och Del C s. 14–17).

Vården som meddelats med stöd av 3 § LVU (beteendefallen) ska upphöra senast när den unge fyller 21 år (21 § tredje stycket LVU).

Åldersgränsen 21 år är satt för att vården ska få pågå behandlingsperioden ut. En absolut tidsgräns vid 20 år skulle enligt förarbetena kunna leda till en obenägenhet hos socialnämnden att göra en ansökan om vård med stöd av LVU beträffande unga som snart ska fylla 20 år. Det skulle i sin tur, sägs i propositionen,⁴³ kunna medföra att dessa unga undandrogs en vårdform som med hänsyn till deras behov var lämpligast för dem. En absolut åldersgräns skulle också kunna medföra att den vård som har beslutats strax innan den unge fyllt 20 år måste avslutas vid en tidpunkt som är klart oförenlig med den unges vårdbehov. När dåvarande LVU trädde i kraft 1982 kunde vård för unga som vårdades på grund av eget beteende som längst pågå tills den unge var 20 år. Dock gällde det undantaget att om vården inte pågått i sex månader från det rätten beslutade om vård eller socialnämnden senast prövade frågan om vårdens upphörande, fick vården pågå längst till denna tid gått ut. År 1985 försköts denna åldersgräns till 21 år. Motivet för detta var att den tid som dåvarande LVU medgav ansågs för kort för att det skulle vara möjligt att genomföra behövlig vård och att detta även kunde påverka domstolarnas bedömning så att man avstod från att överlämna den unge till vård inom socialtjänsten och i stället dömde till fängelsestraff.

Av 36 § LVU framgår att barn betraktas som part i mål enligt lagen. Barn som fyllt 15 år har dessutom rätt att själv föra sin talan i dessa mål. Barn som är yngre än 15 år bör enligt bestämmelsen höras om det kan vara till nytta för utredningen och barnet kan antas inte ta skada av det.

Föräldrar och barn anses i mål och ärenden enligt LVU ha gemensamma intressen i saken och får båda anses ha ställning som part. Enligt förvaltningsprocessuella regler företräder föräldern barnet med stöd av reglerna i föräldrabalken. Enligt huvudregeln gäller detta till dess att barnet fyllt 18 år. Genom bestämmelsen i 36 § har åldern till vilken föräldrarna ensamma företräder barnet sänkts till 15 år. Barn som fyllt 15 år är alltså själva processbehöriga. (Föräldern har dock kvar ställningen som part i dessa ärenden tills den unge har fyllt 18 år.) Yngre barn måste företrädas av en ställföreträdare. Den eller de som är vårdnadshavare är legala ställföreträdare.

⁴³ Prop. 1979/80:1 Del C s. 24.

Den nuvarande 15-årsgränsen har vuxit fram ur praxis och ägde relevans även enligt 1960 års barnavårdslag. Av förarbetena till den nu gällande bestämmelsen i LVU framgår att gränsen på samma sätt som i SoL avser att säkerställa att även omyndiga barn som har uppnått en tillräcklig mognadsgrad precis som tidigare ges en självständig ställning i mål eller ärenden inom LVU och som berör dem (prop. 1979/80:1 del A s. 409 och 604).

Särskilda befogenheter

I LVU finns ytterligare bestämmelser som innehåller en uttrycklig åldersgräns. I 15 § finns bestämmelser beträffande unga som på grund av sitt beteende har tagits in i ett hem för särskild tillsyn (särskilt ungdomshem). I 15 c § regleras förutsättningar under vilka den intagne får hållas i avskildhet. Av paragrafens andra stycke följer att om den intagne är under 15 år ska läkare skyndsamt yttra sig om varje åtgärd som vidtas med stöd av bestämmelserna om avskiljande. Om läkaren begär det ska åtgärden genast avbrytas.

Förebyggande insatser

LVU innehåller vissa regler om förebyggande insatser. Sådana kan enligt 22 § beslutas om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare. Bestämmelsen innebär att socialnämnden kan besluta att den unge ska hålla kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Beslut om förebyggande insatser upphör att gälla senast när den unge fyller 21 år.

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lagens personkrets och insatser

Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, är en rättighetslag som ska garantera personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar goda levnadsvillkor och att de får den hjälp de behöver samt att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. För att bli beviljad en insats enligt LSS måste man tillhöra någon av de tre personkretsar som närmare preciseras i 1 § LSS. I lagen finns tio definierade insatser.

Vissa av insatserna tar sikte på särskilda åldersgrupper. Bland annat finns insatsen *korttidstillsyn för skolutgång över 12 år* (9 § 7 LSS) som innebär att skolutgång över 12 år ska kunna få tillsyn före och efter skoldagen samt under skolloven. Insatsen *boende i familjehem eller i bostad med särskild service för barn och ungdomar* (9 § 8 LSS) innebär att barn och ungdomar som inte kan bo hos sina föräldrar har rätt att bo i en annan familj eller i en bostad med särskild service. Denna insats ska vara ett komplement till föräldrahemmet både för barn som kan bo hos föräldrarna en del av tiden och för dem som inte kan bo hemma alls.

En annan åldersrelaterad insats är *bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna* (9 § 9 LSS). Boendet kan utformas på olika sätt, men de vanligaste formerna är gruppboende och serviceboende. Den enskilde kan också ha rätt att få en särskilt anpassad bostad anvisad av kommunen.

För personer i yrkesverksam ålder, som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig, finns insatsen *daglig verksamhet* (9 § 10 LSS). Enligt förarbetena (prop. 1992/1993:159 s. 90) borde rätten till daglig verksamhet primärt avse personer i yrkesverksam ålder som omfattades av dåvarande omsorgslagen och som saknade arbete eller annan daglig sysselsättning. Det ansågs emellertid inte hindra att även personer som uppnått pensionsålder borde ges möjlighet att fortsätta i daglig verksamhet för att därigenom undvika passivering och isolering. Ytterligare en insats med åldersrelaterade kriterier är insatsen personlig assistans (9 § 2 LSS), se strax nedan.

Personlig assistans

Insatsen är ett personligt utformat stöd som ges till personer som har omfattande funktionshinder. För att få personlig assistans måste insatsen antingen ha beviljats före 65-årsdagen eller sökts senast dagen före denna dag och därefter beviljats (9 b § LSS). Vidare gäller att insatsen inte kan utökas efter det att den insatsberättigade har fyllt 65 år.

Fram till den 1 januari 2001 upphörde rätten till personlig assistans när personen i fråga uppnått 65 års ålder. Vid lagens tillkomst anfördes i förarbetena (prop. 1992/93:159 s. 56) beträffande LSS personkrets bl.a. följande.

Den nya lagen bör i första hand syfta till att tillförsäkra personer med livslånga eller mycket långvariga funktionshinder det särskilda stöd som de behöver för att bygga upp och behålla levnadsvillkor som är likvärdiga med andra människors. Jag anser att insatserna därför i huvudsak ska inriktas mot barn, ungdomar samt vuxna personer i yrkesverksam ålder.---Jag anser det emellertid motiverat att också personer över den allmänna pensionsåldern som har funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande i vissa fall bör inkluderas i personkretsen. Jag finner t.ex. naturligt att den som före pensionsåldern fått bostad med särskild service ska få behålla insatsen efter 65-årsdagen. Jag anser också att äldre personer som har funktionshinder som debuterat före pensionsåldern och hos vilka åldersprocessen accentuerat funktionshindret bör kunna få del av vissa insatser enligt lagen. Detsamma bör gälla för äldre människor som har funktionshinder som uppenbarligen ej är relaterat till normalt åldrande. Undantag bör göras för insatsen personlig assistans som bör begränsas till personer som inte uppnått pensionsåldern.

När rätten till personlig assistans utsträcktes till nuvarande omfattning anfördes i förarbetena (prop. 2000/01:5 s. 10) följande.

Av statsfinansiella skäl var det när den aktuella lagstiftningen infördes inte möjligt att bygga upp ett system som innebär att rätten till personlig assistans och assistansersättning skulle gälla oavsett den enskildes ålder. För personer över 65 år lämnas stöd i form av t.ex. hjälp i hemmet enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller ledsagning enligt LSS.

Förslaget bygger på grundtanken att de nya reglerna ska gälla för dem som redan innan de fyllt 65 år uppburit de här aktuella förmånerna. Anledningen är främst att regeringen vill främja kontinuiteten i insatsen eller ersättningen. En person som har vant sig vid och inrättat sitt liv efter det stöd och den trygghet som kan ges genom assistansen ska inte behöva känna oro inför sin 65-årsdag. Stödet ska därför inte förändras för de insats- och ersättningsberättigade perso-

nerna i och med att de fyller 65 år. Regeringen anser att det är angeläget att de personer som omfattas av dessa förmåner behandlas lika och får förmåner av samma karaktär även efter det att de fyllt 65 år, oberoende av var i landet de är bosatta.

Att en övre åldersgräns för ansökningstidpunkten måste sättas för personlig assistans motiverades i förarbetena med att insatsen främst var ett stöd för att funktionshindrade ska kunna leva ett aktivt liv oberoende av sitt funktionshinder. Om rätten till insatsen eller ersättningen skulle kunna sökas för första gången oberoende av vilken ålder den sökande uppnått, sades det, skulle den komma att ändra karaktär. Om nya ansökningar skulle kunna göras även efter 65-årsdagen skulle insatsen med stigande ansökningsålder kunna komma att redan från början fungera främst som ett komplement till samhällets hälso- och sjukvård och äldreomsorg. Sådana behov som för första gången uppkommer efter 65 år menade man skulle lösas inom ramen för äldreomsorgen och inte lösas med personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning (a. prop. s. 11).

Talerätt

Av 8 § LSS följer att den som fyllt 15 år själv ska begära insatserna. För den som är yngre än 15 år eller uppenbart saknar förmåga att på egen hand ta ställning i frågan kan vårdnadshavare, god man, förmyndare eller förvaltare begära insatsen för honom eller henne.

Av förarbetena framgår att 15 år är den åldersgräns vid vilken en minderårig person kan anses tillräckligt mogen för att hans viljeyttring ska ha en självständig betydelse. En 15-åring som själv förstår vad saken gäller och kan uttrycka en vilja, kan inte beredas insatser enligt lagen enbart på grund av vårdnadshavares eller annan legal ställföreträdarens begäran. Å andra sidan kan enligt föräldrabalkens vårdnadsbestämmelser en begäran av en person mellan 15 och 18 år inte bifallas mot vårdnadshavarens vilja. Skulle detta innebära fara för den unges utveckling kan fråga uppkomma om tillämpning av LVU (prop. 1992/93:159 bil. s. 173).

Förstärkning av barnperspektivet i LSS

Riksdagen har beslutat att i enlighet med regeringens förslag i prop. 2009/10:176 tillföra LSS ett barnperspektiv genom att lagen kompletteras med bestämmelser innebärande att när åtgärder rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas, att barnet ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter samt att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bestämmelserna, som träder i kraft den 1 januari 2011, återfinns i 6 a § och 8 § andra stycket LSS.

Barnperspektivet kommer till uttryck i LSS också genom bestämmelsen i 26 b § LSS om tillsyn. Där sägs att vid tillsyn som rör barns förhållanden får barnet höras om det kan antas att barnet inte tar skada av samtalet samt att barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande, se motsvarande bestämmelse i SoL ovan.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Till socialtjänsten hör också handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA. Lagen innehåller vissa åldersrelaterade bestämmelser.

Av 10 § LMA framgår att dagpenning får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon utan giltigt skäl vägrar att delta i organiserad verksamhet. Detsamma gäller den som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan. Vad gäller den föreskrivna åldersgränsen sägs i förarbetena endast att någon nedsättning inte bör kunna komma i fråga för barn under 18 år samt att det självfallet bör eftersträvas att barn i grundskolan och ungdomar i annan studieverksamhet följer vanliga närvaroregler.⁴⁴

I mål och ärenden enligt LMA har den som fyllt 16 år rätt att själv föra sin talan (20 § LMA). Bestämmelsen fanns redan i lagen (1988:153) om bistånd till asylsökande m.fl. som föregick LMA. I motiven till bestämmelsen i LMA sägs att god man inte ska behöva

⁴⁴ Prop. 1993/94:94 s. 49.

förordnas för att den som fyllt 16 år och vistas här utan vårdnadshavare ska kunna överklaga ett beslut om bistånd.⁴⁵

Kommunalt vårdnadsbidrag

I lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag stadgas en övre och en nedre åldersgräns för det barn för vilket vårdnadsbidrag kan lämnas.

Enligt 3 § får en kommun under vissa förutsättningar lämna vårdnadsbidrag för ett barn som har fyllt ett men inte tre år. Vid adoption ska tidpunkten då föräldern fick barnet i sin vård anses som tidpunkten för barnets födelse vid bestämmande av den övre åldersgräns på tre år som anges i första stycket. Vårdnadsbidraget får i sistnämnda fall lämnas för högst två år och för barn som inte har fyllt fem år.

Lagen ger i första ledet en rätt för kommuner att inom vissa ramar utge ett vårdnadsbidrag. Först om en kommun beslutat införa vårdnadsbidrag ger lagen möjlighet för enskilda att påkalla en rätt till bidraget.⁴⁶

”Fixarmalte”

En annan kompetensutvidgande lag för kommunerna är lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Enligt 2 kap. 7 § i den lagen får en kommun, utan föregående individuell behovsprövning, tillhandahålla servicetjänster åt personer som fyllt 67 år. Med servicetjänster avses tjänster som är avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte utgör personlig omvårdnad. För servicetjänster åt äldre personer får kommuner enligt 2 kap. 8 § ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunerna bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunernas självkostnader. Möjligheten att tillhandahålla servicetjänsten lagfästes efter förslag i prop. 2005/06:115. Vad gäller den valda åldersgränsen uttalades i propositionen följande (s. 149).

⁴⁵ Prop. 1993/94:94 s. 101.

⁴⁶ År 2008 svarade 238 kommuner på en enkät av Sveriges Kommuner och Landsting huruvida de avsåg att införa vårdnadsbidrag; 99 kommuner angav att de kommer att införa vårdnadsbidrag, 91 kommuner hade inga planer på att införa vårdnadsbidrag och 48 var osäkra.

I de verksamheter som i dag bedrivs i olika kommuner varierar åldrarna från 65 år och uppåt. Det nya pensionssystemet erbjuder en flexibel pensionsålder med en rätt att kvarstå på arbetsmarknaden till 67 år. Personer upp till 67 års ålder bör normalt inte heller ha svårt att själva utföra de sysslor som omfattas av begreppet servicetjänster. Regeringen anser därför att kommunernas möjligheter att tillhandahålla servicetjänster åt äldre bör omfatta personer som fyllt 67 år, men kommunen beslutar vilken åldersgrupp bland dessa som ska omfattas av en viss tjänst. Den föreslagna lagen hindrar inte att olika servicetjänster erbjuds olika åldersgrupper i kommunen. Exempelvis kan fallförebyggande servicetjänster (montering av halkskydd, byte av glödlampor och liknande) erbjudas alla över 67 år medan städning erbjuds alla över 75 år.

Andra förekommande åldersgränser

Kommunens åligganden enligt socialtjänstlagstiftningen fullgörs inte sällan genom olika verksamheter som har åldersbestämda målgrupper.

Nedan lämnas några exempel på när ålder har betydelse.⁴⁷

För att enskilda utförare ska kunna tillhandahålla insatser enligt SoL eller LSS genom yrkesmässigt bedriven verksamhet krävs beträffande ett flertal insatser tillstånd från Socialstyrelsen. Före den 1 januari 2010 prövades frågan om tillstånd av länsstyrelsen. Enligts länsstyrelsernas riktlinjer för sådana tillstånd ska målgruppen för den verksamhet som avses med ansökan om tillståndet anges. Detta innebär att det av tillståndet i så gott som samtliga fall framgår vilken åldersgrupp som verksamheten riktar sig till. Om verksamheten ändras t.ex. genom att åldersgruppen ändras kan nytt tillstånd krävas.⁴⁸

Även insatser som kommunen utför i egen regi och för vilka något tillstånd alltså inte behövs, riktar sig i många fall mot särskilda åldersgrupper t.ex. unga upp till 25 år eller unga vuxna 25–30 år. Ett skäl till sådan avgränsning kan t.ex. vara personalens speciella kompetens. Insatsen ”daglig verksamhet” i LSS är avsedd för personer i yrkesverksam ålder. Den närmare innebörden av begreppet ”yrkesverksam ålder” har varit föremål för olika

⁴⁷ Uppgifterna bygger bl.a. på information som inhämtats från Sveriges Kommuner och Landsting.

⁴⁸ Riktlinjer för tillståndsprövning av enskild verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, antagna i mars 2008, samt Riktlinjer för tillståndsprövning av enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen, antagna i oktober 2009.

tolkningar. I sin tillsyn har Socialstyrelsen anmärkt att kommuner använder sig av olika åldersgränser. Som nedre åldersgräns förekommer t.ex. 18, 19, 20 eller 21 år. Även den övre åldersgränsen för att få del av insatsen varierar; vissa kommuner använder sig av en 65-årsgräns medan andra tillämpar en 67-årsgräns. Enligt Socialstyrelsen bör begreppet ”yrkesverksam ålder” omfatta personer mellan 16 och 67 år. Socialstyrelsen menar att insatsen daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder ska gälla från och med det år man inte längre har skolplikt och till och med den ålder man normalt har rätt att yrkesarbeta.

Vidare kan olika hem för boende som finns inom ramen för socialtjänstens individ- och familjeomsorg ha olika åldersgränser. Att inte blanda personer som skiljer sig mycket åt i ålder kan vara nödvändigt såväl från skyddssynpunkt som ur professionell synvinkel.

När det gäller arbetslösa ungdomar som inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen förekommer det att kommunerna tillämpar olika åldersgränser när det gäller särskilda satsningar såsom t.ex. tillhandahållande av en jobbcoach, en praktikplats eller en utbildning.

Inom missbruksverksamheten förekommer sällan konkreta åldersgränser. Det torde dock inte vara ovanligt att yngre personer erhåller både fler och mer omfattande stödåtgärder än äldre personer.

Vad härefter gäller äldreomsorgen erbjuder kommuner numera ett förebyggande hembesök hos äldre personer. Vid vilken ålder sådant besök erbjuds varierar dock mellan olika kommuner. För verksamheten utgår statliga stimulansmedel. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen angavs i direktiven för utbetalning av dessa medel i ett första skede att medlen skulle användas till hembesök hos personer över 75 år. Numera har åldersgränsen höjts till 80 år. Av redovisningen av verksamheten, som hittills har bedrivits på försök, framgår att i praktiken har åldern varierat och på vissa håll har hembesök gjorts även hos personer under 75 år.

Vidare kan äldre liksom funktionshindrade få ett trygghetslarm efter behovsprövning. I många kommuner erbjuds emellertid även alla över en viss ålder trygghetslarm som en serviceinsats.

Vad slutligen gäller den servicetjänst, som kommunerna har möjlighet att tillhandahålla med stöd av lagen om kommunala befogenheter, ”fixarmalte”, tillämpas ett antal olika åldersgränser.

Närmare kunskap om vilka åldersgränser som används saknas dock eftersom någon uppföljning inte gjorts.

5.4.4 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om verksamhet inom socialtjänsten m.m. i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar dock 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 förbud bör införas

Vårt uppdrag är att stärka skyddet mot åldersdiskriminering. I svensk lagstiftning finns i dag inte något skydd mot diskriminering på grund av ålder på socialtjänstens område. Ett sådant skydd finns däremot för de övriga diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen. En utgångspunkt för vårt arbete är att skyddet mot diskriminering ska vara så lika som möjligt för de olika diskrimineringsgrunderna.

Det förslag om ett nytt EU-direktiv om likabehandling som för närvarande behandlas i EU:s ministerråd syftar också till att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Enligt nämnda förslag ska ett förbud mot åldersdiskriminering gälla i fråga om socialt skydd vartill verksamhet inom socialtjänsten räknas.

Mot bakgrund av det sagda anser vi att det i diskrimineringslagen bör införas ett förbud mot diskriminering på grund av ålder också på socialtjänstens område.

Behov av undantag

De övergripande målen för socialtjänsten är enligt SoL att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Beträffande äldre sägs att socialtjänstens insatser ska underlätta för den enskilde

att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv och meningsfull tillvaro i gemenskap med andra, ge äldre kvinnor och män stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service samt inrätta särskilda boendeformer för dem som behöver särskilt stöd.

Socialtjänsten har också ett övergripande ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. I det arbetet ingår att utreda barns behov av stöd och skydd när det kan finnas behov av åtgärder från samhällets sida. Vid behov ska socialtjänsten tillhandahålla barn, unga och familjer insatser.

Som framgått av vår kartläggning kan ålder 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 t.ex. i kommunala riktlinjer för fullgörandet av kommunens åligganden.

På socialtjänstområdet är det – liksom på hälso- och sjukvårdens område – behovet som ska styra. Hänsynstagandet till ålder måste emellertid många gånger anses befogat bl.a. 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 förenas med undantag.

Undantagets närmare utformning och innebörd

Vi föreslår att undantaget på socialtjänstens område ska få samma generella avfattning som vi föreslagit t.ex. i fråga om hälso- och sjukvården. Undantagets lydelse bör således vara 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.

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, t.ex. användandet av ålderskriterier, vara lämplig för att uppnå syftet. Vidare måste åtgärden vara nödvändig för att uppnå syftet. Finns andra handlingsalternativ för att uppnå syftet utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen.

Vår syn på författningsreglerade åldersgränser

I det följande redovisar vi vår bedömning i fråga om de åldersrelaterade bestämmelser som förekommer på socialtjänstens område.

Strukturinriktade eller allmänt inriktade insatser som vidtas för att fullgöra socialtjänstens ansvar för vissa åldersgrupper; barn, ungdomar och äldre kan inte innebära diskriminering i diskrimineringslagens mening eftersom sådana insatser inte medför att någon annan missgynnas i en jämförbar situation. Av liknande skäl kan inte heller bestämmelser om barnets bästa eller om barnets rätt att komma till tals som tagits in i skilda lagar för att förstärka barnperspektivet anses vara diskriminerande.

I bl.a. SoL, LVU och LSS förekommer emellertid också bestämmelser med uttryckliga åldersgränser som närmare slår fast barnets rättsliga ställning i vissa avseenden t.ex. i fråga om talerätt, processbehörighet och barnets rätt att säga nej till vissa åtgärder eller insatser. Den särbehandling på grund av ålder som tillämpningen av dessa bestämmelser innebär anser vi vara berättigad och några invändningar anser vi heller inte kan resas mot åldersgränserna som sådana.

Reglerna i LVU tar i första hand sikte på vård avseende den som är under 18 år. Denna åldersgräns motiveras av att den unge då blir myndig och inte längre står under föräldrarnas vårdnadsansvar. De utsträckta åldersgränserna om 20 och 21 år som gäller i de s.k. beteendefallen har satts med hänsyn till att många i åldrarna närmast över myndighetsåldern kan ha ett stort behov av socialtjänstens insatser. Dessa insatser är ofta väl anpassade till ungas behov och kan därför ge bättre möjligheter till social rehabilitering än insatser genom andra samhällsorgans försorg, t.ex. inom kriminalvården. Motsvarande rehabiliteringshänsyn ligger bakom den övre åldersgränsen i SoL om 21 år avseende hur länge beslut om förebyggande åtgärder och kvalificerad kontaktperson kan gälla. De här redovisade syftena får anses vällovliga och åldersgränserna som sådana väl avvägda och nödvändiga.

LSS innehåller vissa insatser som riktar sig till särskilda åldersgrupper. Anledningen härtill är att olika ålderskategorier har olika behov i fråga om insatser. Den åldersbegränsning som gäller för insatsen personlig assistans, nämligen att insatsen måste ha beviljats innan personen i fråga fyllt 65 år och att insatsen därefter inte kan utökas, motiveras i förarbetena med att insatsen främst är

ett stöd för funktionshindrade. För att insatsen inte skulle komma att ändra karaktär ansågs att behov som första gången uppkom efter 65 år i stället skulle lösas inom ramen för äldreomsorgen. Vår bedömning är att syftena med de åldersrelaterade insatserna i LSS får anses berättigade och att den i lagen gjorda åldersavgränsningen måste anses proportionerlig.

Åldersgränsen 21 år när det gäller kommunens skyldighet att erbjuda medling relaterar till åldersgränsen för unga lagöverträdare. Några invändningar från diskrimineringssynpunkt kan inte resas mot denna gräns.

Att socialtjänsten ska beakta de sökandes ålder vid bedömningen av om medgivande till adoption av barn med hemvist utomlands ska lämnas, motiveras bl.a. av att föräldrar under åtskilliga år efter mottagandet måste ha styrka att möta barnets speciella behov och att sannolikheten ökar för att äldre adoptivföräldrars hälsa sviktar och att krafterna inte räcker till på samma sätt som när föräldrarna är yngre. I dag finns inte någon lagstadgad åldersgräns men väl förarbetsuttalanden och avgöranden från Regeringsrätten varav framgår att som riktpunkt bör gälla att medgivande inte bör ges till den som är över 42 år. Dessutom föreligger ett utredningsförslag om en lagstadgad åldersgräns.⁴⁹ Syftet med den lämplighetsprövning som ska föregå ett medgivande till adoption är att tillgodose barnets behov av ett gott föräldraskap under många år framåt. Enligt vår mening är ett hänsynstagande till de sökandes ålder i detta sammanhang berättigat. Vi finner det emellertid tveksamt huruvida en fixerad övre åldersgräns för adoptionsökande är nödvändig för att tillgodose detta syfte. Enligt vår mening kan ifrågasättas om inte syftet kan uppnås genom att frågan om de sökandes ålder ingår som en del av den helhetsbedömning som görs i lämplighetsprövningen av de sökande.

Det villkor avseende deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden kan ställa när det gäller försörjningsstöd för den som är under 25 år motiveras av att det för yngre människor är särskilt olyckligt att fastna i ett bidragsberoende. Syftet är enligt utredningen vällovligt och åldersgränsen som sådan får anses både lämplig och nödvändig. Ett villkor om deltagande i viss verksamhet för rätt till ersättning finns också i LMA. Villkoret gäller den som fyllt 18 år. Att villkoret inte gäller

⁴⁹ SOU 2009:61.

underåriga utan är begränsat till personer som uppnått myndig ålder får enligt utredningen anses befogat.

Kommunens lagstadgade möjlighet att besluta om service-tjänster för personer över 67 år syftar till förebygga skador hos äldre personer. Syftet får anses vällovligt och åldersgränsen som sådan godtagbar.

Vår syn på andra förekommande åldersgränser

SoL är som redan framhållits en ramlag vilket innebär att kommunen, när den ska förverkliga lagens intentioner, har stor frihet att utforma sin verksamhet efter lokala förutsättningar.

Socialtjänsten ska liksom hälso- och sjukvården utgå från den enskildes individuella förutsättningar och behov. Detta hindrar dock inte att det kan vara både godtagbart eller t.o.m. önskvärt att insatser anpassas och utformas för en målgrupp i viss ålder för att på bästa sätt tillgodose den enskildes behov av stöd och hjälp. Det bör således finnas utrymme för kommunen att ta hänsyn till ålder när den närmare utformar sin verksamhet för att uppfylla sina åligganden.

Åldersrelaterade kriterier bör dock få användas endast för att tillgodose godtagbara syften och då det framstår som proportionerligt i förhållande till syftet.

Det förekommer att olika kommuner tillämpar olika åldersgränser i fråga om en viss typ av insats eller tjänst, t.ex. olika åldersgränser för att komma i fråga för daglig verksamhet enligt LSS; det kriterium som här är aktuellt är ”yrkesverksam ålder” och som nämnts har detta begrepp tolkats olika med avseende på vilka åldersgränser som därvid bör gälla. Ett annat exempel är olika åldersgränser inom ramen för den s.k. fixarmalte. Den fråga som här kan ställas är om den omständigheten att en kommun tillämpar en för den enskilde mindre förmånlig åldersgräns än vad en annan kommun gör kan anses vara diskriminerande.

Av intresse i detta sammanhang är vad som anfördes i propositionen *Värdigt liv i äldreomsorgen* (prop. 2009/10:116 s. 53) avseende miniminivåer för ”skälig levnadsnivå” när fråga är om bistånd för livsföring i övrigt (dvs. inte försörjningsstöd).

Den skäliga levnadsnivån för livsföring i övrigt måste bestämmas utifrån de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, den äldres enskilda behov. Den kommunala självstyrelsen och socialtjänstlagens

karaktär av ramlag ger kommunerna utrymme att bestämma miniminivån olika från kommun till kommun med hänsyn till lokala förhållanden och utifrån den praxis som finns. Såväl i fråga om hemtjänst, särskilt boende som dagverksamhet blir de särskilda förhållandena i det enskilda fallet avgörande för om skälig levnadsnivå (miniminivån) uppnås genom att den äldre beviljas det bistånd som hon eller han ansökt om.

Av propositionsuttalandet framgår att det finns ett visst utrymme för skillnader mellan kommunerna. Uttalandet ovan gällde miniminivåer för skälig levnadsnivå. Motsvarande resonemang menar vi bör kunna gälla också i fråga om åldersgränser. En grundläggande förutsättning för att en åldersgräns ska vara tillåten från diskrimineringssynpunkt bör emellertid vara att de krav som uppställs i det generella undantag som vi föreslår är uppfyllda.

5.5 Socialförsäkringen

5.5.1 Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 14 § 1 diskrimineringslagen stadgas att diskriminering är förbjuden i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem.

Utöver undantaget för diskrimineringsgrunden ålder gäller ytterligare ett undantag; förbudet mot diskriminering som har samband med kön hindrar inte tillämpning av bestämmelser om änkepension, hustrutillägg eller utbetalning av barnbidrag.

Vad som avses med samhällsområdet

I förarbetena till diskrimineringslagen (2007/08:95 s. 525) sägs om tillämpningsområdet för förbudet bl.a. följande.

Vilka förmåner och vem som omfattas av socialförsäkringen framgår av socialförsäkringslagen (1999:799). Några exempel på förmåner som avses är ersättning för sjukvård, föräldrapenning, barnbidrag och verksamhet enligt lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring.

Utöver det som i socialförsäkringslagen definieras som socialförsäkring finns det vissa anslutande bidragssystem som administreras av Försäkringskassan. Dessa är t.ex. statligt personskadeskydd enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd

och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m., krigsskadeersättning till sjömän enligt lagen (1977:267) om krigsskadeersättning till sjömän, ersättning till smittbärare enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare samt olika former av ersättningar enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Vidare handhar Försäkringskassan olika former av ersättningar enligt lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. I 11 kap. förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga anges att Totalförsvarets pliktverk beslutar och betalar ut bidrag (10 §), att den myndighet, den kommun eller det landsting där den totalförsvarspliktiga tjänstgör beslutar och betalar ut annan förmån än dagpenning, familjebidrag, ekonomiskt stöd i form av bidrag och grupplivförsäkring till totalförsvarspliktiga (12 §) och att Arbetsförmedlingen beslutar och betalar viss ersättning enligt 8 kap. 4 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt (13 §). Dessa förmåner som ges till totalförsvarspliktiga omfattas av begreppet anslutande bidragssystem även i de fall där andra än Försäkringskassan handhar förmånerna. Diskriminering i fråga om dessa förmåner som har anknytning till totalförsvarsplikten är avsedd att omfattas av förbudet i förevarande 2 kap. 14 §, och inte av det diskrimineringsskydd som följer av 2 kap. 15 § (värnplikt och civilplikt).

Riksdagen har i februari innevarande år beslutat om en ny sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag – *socialförsäkringsbalken* (2010:110), förkortad SFB, som ska ersätta ungefär 30 nu gällande socialförsäkringslagar.⁵⁰ Tillämpningsområdet för den nya balken omfattar i princip samtliga de socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Den nya lagstiftningen innebär bl.a. en lagteknisk och språklig bearbetning men innehåller få materiella ändringar. I några fall har praxis kodifierats. Lagen träder i kraft först den 1 januari 2011. När vi nu lämnar vårt betänkande gäller således fortfarande den gamla ordningen. För att underlätta den fortsatta beredningen av vårt betänkande kommer vi dock i det följande att referera till bestämmelserna i den nya socialförsäkringsbalken.

Den kartläggning av åldersgränser som görs kommer att följa den uppställning som används i socialförsäkringsbalken. Det innebär att förmånerna redovisas i följande ordning:

⁵⁰ Prop. 2008/09:200 och 2009/10:69, bet. 2009/10:SfU11, rskr. 2009/10:194.

1. Familjeförmåner,
2. förmåner vid sjukdom eller arbetsskada,
3. särskilda förmåner vid funktionshinder,
4. förmåner vid ålderdom,
5. förmåner till efterlevande och
6. bostadsstöd.

5.5.2 Kartläggning av åldersgränser

För flera av förmånerna på det nu aktuella samhällsområdet är ålder av central betydelse. Det gäller t.ex. barnbidrag, förlängt barnbidrag, föräldrapenning, vårdbidrag, sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning och olika pensionsförmåner. I det följande redovisas ett antal åldersrelaterade bestämmelser. Redovisningen gör dock inte anspråk på att vara heltäckande.

Familjeförmåner

De olika familjeförmånerna är i de flesta fall avhängiga åldern på det barn för vilken förmånen utges.

Föräldrapenningförmånerna

Föräldrapenningförmånerna regleras i dag i 4 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring, förkortad AFL. I SFB återfinns bestämmelserna i 11-13 kap.

Föräldrapenning kan lämnas till en förälder som vårdar barn när han eller hon inte förvärvsarbetar eller avstår från förvärvsarbete. För denna förmån stadgas en övre åldersgräns. Föräldrapenning utges längst till dess barnet fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet avslutat det första skolåret (12 kap. 13 § SFB). Vid adoption gäller dock en högre åldersgräns; föräldrapenning lämnas längst till dess barnet fyllt tio år (12 kap. 8 § SFB).

Åttaårsgränsen

Tidigare gällde att föräldrapenning – utom i fråga om adoptivbarn – inte fick ges till föräldrar vars barn fyllt fyra år. Denna reglering infördes i samband med att två tidigare föräldrapenningförmåner (varav den ena kunde tas ut till dess att barnet fyllt åtta år) sammanfördes till en förmån den 1 januari 1986. Som skäl för ändringen anfördes att föräldrarna till övervägande del tog ut föräldrapenningen under barnets tre första levnadsår samt att möjligheten att spara dagar med särskild föräldrapenning medförde administrativa problem för försäkringskassorna samtidigt som föräldrarna hade svårt att hålla reda på antalet uttagna respektive sparade dagar (prop. 1984/85:78).

1989 höjdes åldersgränsen till åtta år på grund av att den utökning av antalet föräldrapenningdagar som då genomfördes medförde att fyraårsgränsen inte längre medgav föräldrarna möjlighet att ta ut föräldrapenning enligt samtliga de alternativ som lagen gav rätt till. Det framhölls samtidigt att det var viktigt att ge föräldrarna valfrihet att använda försäkringen vid den tidpunkt som de själva ansåg lämplig. Mot den bakgrunden och med beaktande av rätten till förkortning av arbetstiden som gavs med stöd av föräldraledighetslagen höjdes åldersgränsen till barnets åttaårsdag eller den senare tidpunkt då barnet avslutat första skolåret (prop. 1988/89:69 s. 10).

Tioårsgränsen

Den högre åldersgränsen för adoptivbarn motiverades med att det är angeläget att denna grupp får ett fullgott skydd (prop. 1987/88:168 s. 43).

Tillfällig föräldrapenning kan utges om föräldern har behövt avstå från förvärvsarbete i samband med bl.a. sjukdom och smitta hos barnet. Här gäller som huvudregel att barnet inte får ha fyllt tolv år (13 kap. 16 § SFB). Antalet dagar som kan tas ut per år är normalt begränsat.

I vissa fall gäller emellertid en högre åldersgräns. Enligt 13 kap. 22 § kan tillfällig föräldrapenning utges för barn som fyllt tolv men inte sexton år i de fall barnet på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i behov av särskild tillsyn eller vård.

Tillfällig föräldrapenning kan också utgå till förälder till barn som omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, och som inte fyllt 16 år om föräldern behövt avstå från förvärvsarbete i samband med t.ex. föräldrautbildning, besök i barnets skola eller besök i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i vilken barnet deltar (13 kap. 26 § SFB).

Vidare gäller enligt 27 § samma kapitel att tillfällig föräldrapenning kan utges dels för vård av barn som fyllt 16 men inte 21 år och som omfattas av LSS, dels för vård av barn som efter att ha fyllt 21 år går i gymnasieskola med RH-anpassad utbildning eller gymnasiesärskola. För vård av barn tillhörande den senare kategorin kan tillfällig föräldrapenning utges till och med utgången av vårterminen det år barnet fyller 23 år.

Föräldrar till ett barn som är allvarligt sjukt har rätt till tillfällig föräldrapenning när de behöver avstå från förvärvsarbete för vård av barnet. Ersättningen kan betalas ut under ett obegränsat antal dagar. En förutsättning för att denna ersättning ska utgå är att barnet inte fyllt 18 år.

Tolvårsgränsen

Åldersgränsen för tillfällig föräldrapenning höjdes från tio till tolv år 1979. Den utredning som föregick lagändringen hade föreslagit att gränsen skulle höjas till tretton år. Utredningen konstaterade att en åldersgräns av detta slag alltid ger otillfredsställande gränsfall, eftersom vårdbehovet upphör gradvis och vid olika tidpunkter för olika barn. Eftersom rätten till föräldraledighet för tillfällig vård av barn tar sikte på att ersätta en barntillsyn som faller bort var det enligt utredningen naturligt att anknyta till den övre åldersgränsen för den kommunala barnomsorgen; fritidshemsverksamhet erbjuds till och med tolv års ålder.

Regeringen ansåg i likhet med utredningen att den nuvarande åldersgränsen borde höjas. Regeringen konstaterade att detta påverkade i sin tur omfattningen av rätten till ledighet från anställningen enligt föräldraledighetslagen. Enligt regeringen var det uppenbart att behov av tillsyn kunde kvarstå även efter tioårsåldern men att höjningen borde begränsas till att omfatta två årsklasser, dvs. så att föräldrapenning kunde utgå till dess barnet fyllt tolv år (prop. 1978/79:168 s. 42).

16-årsgränsen

Bestämmelsen om en förhöjd gräns för långvarigt sjuka eller för barn med funktionshinder infördes 1985. Av lagmotiven framgår dock inte närmare skälen för den valda gränsen (prop. 1984/85:78 s. 67). Den utsträckta tiden motiverades av behovet av att kunna avstå från förvärvsarbete för vård av barnet. Den valda åldersgränsen torde vara en anpassning till den dåvarande generella 16-årsgränsen i AFL.⁵¹

21- och 23-årsgränserna

De förhöjda åldersgränserna infördes för att föräldrar till svårt sjuka barn eller barn med funktionshinder som fyllt 16 år inte hade någon möjlighet att erhålla ersättning från socialförsäkringen i de situationer de tillfälligt behövde stanna hemma från sitt arbete för att ta hand om barnet. Den övre åldersgränsen är en anpassning till den tidpunkt som normalt kan anses motsvara gymnasieskolans avslutning för de ifrågavarande ungdomarna. Rätten till gymnasial utbildning för svårt rörelsehindrade elever som går i specialanpassad utbildning gäller till och med vårterminen det år eleven fyller 21 år. Om det behövs har dock eleven rätt att fortsätta sin skolgång till och med vårterminen det år eleven fyller 23 år (prop. 1992/93:159 s. 149).

Ytterligare två åldersrelaterade bestämmelser kan nämnas i detta sammanhang.

Den ena stadgar att Försäkringskassan vid förälders sjukdom eller smitta under vissa förutsättningar kan besluta att en annan försäkrad som avstår från förvärvsarbete ska få rätt till tillfällig föräldrapenning i stället för föräldern för vård av barn. Här gäller dock som övre åldersgräns att barnet inte fyllt tre år; om det är ett adoptivbarn gäller i stället att barnet inte får ha fyllt fem år (13 kap. 31 a och 31 b §§ SFB).⁵² Den andra rör utbetalning av föräldrapenning. Enligt 11 kap. 17 § SFB får Försäkringskassan, om en föräldrapenningförmån tillkommer en förälder som inte har fyllt 18 år, på framställning av socialnämnden besluta att föräldrapenningen helt eller delvis ska utbetalas till en annan person eller till nämnden, att användas till föräldrarnas och familjens nytta.

⁵¹ Jfr SOU 1996:111 s. 198.

⁵² Vid adoption ska den tidpunkt då föräldern fick barnet i sin vård anses som tidpunkten för barnets födelse.

Allmänt barnbidrag

För barn som är bosatt i Sverige lämnas såsom bidrag till barnets uppehälle och uppfostran allmänt barnbidrag med viss fastställd summa om året. Reglerna härom finns i dag i lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. I den nya socialförsäkringsbalken återfinns reglerna om barnbidrag i 14-16 kap.

Barnbidraget utgår från och med månaden efter den, då barnet fötts till och med det kvartal under vilket barnet fyller 16 år (15 kap. 3 och 4 §§ SFB).

Åldersgränsen lagfästes genom 1947 års barnbidragslag. Av propositionen till den lagen (prop. 1947:220) framgår att åldersgränsen är bestämd att motsvara den ålder då barn i allmänhet anses kunna i mera avsevärd mån bidra till sitt uppehälle. Regeringen hade i nämnda proposition också föreslagit en möjlighet att få bidrag även för barn som fyllt 16 år om barnet på grund av fortsatt utbildning, sjukdom eller annan anledning inte kan genom eget arbete i mera avsevärd mån bidra till sitt uppehälle och inte heller äger egna tillgångar av betydelse, dock längst till och med det kvartal barnet fyller 18 år. Riksdagen godtog emellertid inte förslaget till barnbidrag för barn i åldern 16–18 år. Som skäl anfördes dels att statligt stöd till studerande ungdomar över 16 år bör lämnas i form av stipendier, dels att stöd till barn som på grund av sjukdom inte kan bidra till sin försörjning bör lämnas i annan form än genom barnbidrag (rskr. 1947 nr 498).

Flerbarnstillägg lämnas om någon uppbär allmänt barnbidrag för två eller flera barn. För beräkning av det s.k. flerbarnstillägget gäller att den som bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp ska räknas med i barnantalet, dock längst till och med det andra kvartalet det år under vilket den studerande fyller 20 år, förutsatt att han eller hon bor tillsammans med den bidragssökande föräldern (15 kap. 11 § SFB).

Flerbarnstilläggen infördes 1982 i avsikt att kompensera barnfamiljerna för ökade livsmedelspriser. De avskaffades 1996 men återinfördes 1998.

Förlängt barnbidrag

Förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag lämnas för ett barn som går i grundskolan eller som deltar i viss annan motsvarande undervisning från och med kvartalet efter det under vilket eleven fyllt 16 år till och med den månad då barnet slutför utbildningen eller avbryter studierna. I SFB återfinns bestämmelserna om denna förmån i 15 kap. 5-7 §§.

Det finns inte stadgat någon övre åldersgräns, utan det förlängda barnbidraget lämnas så länge barnet är elev i någon av de skolformer som berättigar till bidraget.

Det förlängda barnbidraget infördes redan genom studiehjälpsreglementet. Som grundläggande princip gäller att statlig studiehjälp bara ska sättas in vid de frivilliga skolformerna ovanför grundskolan. För vissa grundskoleelever upphörde emellertid det allmänna barnbidraget innan de hade hunnit lämna skolan. Det förlängda barnbidraget är en form av särskild studiehjälp för denna kategori, dvs. för dem som är födda tidigt på året eller har börjat sin skolgång sent eller som av annan anledning blivit fördröjda i sin skolgång (prop. 1964:138). Bestämmelserna om förlängt barnbidrag har i 1986 års lag i olika avseenden anpassats till reglerna om allmänt barnbidrag.

Underhållsstöd

Syftet med bestämmelserna i lagen (1996:1030) om underhållsstöd är i första hand att ge barn vars föräldrar inte lever tillsammans ett garanterat bidrag till sin försörjning, om barnet inte kan få underhåll av tillräcklig storlek från den förälder barnet inte bor tillsammans med. Bestämmelserna om underhållsstöd har överförts till 18 och 19 kap. i SFB.

Underhållsstöd lämnas från och med månaden efter den när föräldrarna flyttat isär eller rätt till stöd annars uppkommit. Stödet lämnas till och med den månad under vilken barnet fyller 18 år eller den tidigare månad under vilken rätten till stödet annars upphört (18 kap. 13 § SFB).

Ett barn som fyllt 18 år och inte har ingått äktenskap har rätt till förlängt underhållsstöd under den tid som barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp, dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år. Stödet lämnas

från och med månaden efter det att den studerande har fyllt 18 år eller återupptagit studier av nyss angivet slag.

18-årsgränsen

Underhållsstödet ersatte år 1997 ett stöd som benämndes bidragsförskott och som utgick enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott. Ursprungligen tillämpades en åldersgräns om 16 år för detta bidrag. År 1970 höjdes gränsen emellertid till 18 år. Det hade konstaterats att flertalet 16-åringar fortsatte sina studier ytterligare några år och att det uppstod ekonomiska svårigheter när bidragsförskottet upphörde då barnet fyllde 16 år. En jämförelse med andra familjepolitiska förmåner visade att dessa ersatts av andra stöd, exempelvis ersattes barnbidraget med studiehjälp när barnet fyllt 16 år. Det ekonomiska stöd som bidragsförskottet utgjorde bortföll däremot utan att ersättas av något annat stöd (1979:65 s. 6 f.).

20-årsgränsen

Lagen om underhållsstöd ersatte även lagen (1984:1095) om förlängt bidragsförskott för studerande. Enligt denna lämnades förlängt bidragsförskott för barn som går i skolan när det fyller 18 år. Bidraget kunde utgå som längst till och med juni det år barnet fyllde 20 år. Åldersgränserna var en anpassning till föräldrars underhållsskyldighet vid studier. 20-årsgränsen knöt an till reglerna för studiebidrag inom studiehjälpen (prop. 1984/85:39 s. 17).

Särskilt förordnad vårdnadshavare

18-årsgränsen har också betydelse i det fall barnet har en särskilt förordnad vårdnadshavare. Om barnet fyllt 18 år måste barnet för att underhållsstöd ska kunna lämnas bo tillsammans med den som var särskilt förordnad vårdnadshavare vid tidpunkten för barnets 18-årsdag (18 kap. 7 § SFB).

Handläggningen

Vad avser själva handläggningen av underhållsstöd finns ytterligare en åldersrelaterad bestämmelse. I 110 kap. 5 § SFB anges att ansökan om förlängt underhållsstöd enligt 18 kap. 6 § samma lag ska göras av den studerande själv, även om han eller hon ännu inte har fyllt 18 år.

Bidrag vid adoption av utländska barn

Lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn infördes 1989 med syftet att förhindra att ekonomiskt svaga grupper utestängs från möjligheten att adoptera samt att underlätta att adoptivbarn får syskon. Bestämmelserna har överförts till kapitlet om adoptionsbidrag i SFB (21 kap.).

Adoptionsbidrag lämnas till försäkrade föräldrar för kostnader vid adoption av utländska barn. Bidraget lämnas endast för barn som inte fyllt tio år när adoptivföräldrarna fick det i sin vård (21 kap. 5 § SFB).

Beträffande åldersgränsen sägs i förarbetena att motsvarande åldersgräns fanns redan i fråga om föräldrapenning för adoptivbarn (prop. 1988/89:3).

Vårdbidrag

Vårdbidraget, som i dag regleras i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, är avsett att vara ett ekonomiskt stöd som ska kompensera föräldrar som har funktionshindrade eller sjuka barn så att de kan vårda barnet i hemmet. I den nya SFB finns bestämmelserna om vårdbidrag i 22 kap.

En förälder har rätt till vårdbidrag om barnet på grund av sjukdom, utvecklingsstörning eller annat funktionshinder är i behov av särskild tillsyn och vård under minst sex månader eller det på grund av barnets sjukdom eller funktionshinder uppkommer merkostnader (22 kap. 3 § SFB).

Vårdbidrag lämnas tidigast från och med månaden när rätt till förmånen uppkommer och längst till och med juni det år barnet fyller 19 år eller den tidigare månad när rätten till förmånen upphör (22 kap. 6 §).

Någon nedre åldersgräns föreligger inte utan bidraget kan lämnas från och med månaden när rätten uppkommer.

19-årsgränsen

Den övre åldersgränsen, tidigare 16 år, höjdes den 1 januari 2003 som följd av AFL:s nya regler om aktivitetsersättning (prop. 2000/01:96).

I förarbetena (prop. 2000/01:96) sägs om åldersgränsen 19 år bl.a. följande.

Som tidigare framhållits i de allmänna utgångspunkterna för reformeringen av systemet, har samhällsutvecklingen inneburit – inte minst på utbildnings- och arbetsmarknadsområdena – att åldersgränsen 16 år för rätt till långvarig eller varaktig försäkringsersättning i form av förtidspension eller sjukbidrag blivit föråldrad. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, naturligt att den nedre åldersgränsen för sådan långvarig eller varaktig ersättning flyttas fram till det år en försäkrad fyller 19 år, eftersom det först är i den åldern som det allmänt sett framstår som sannolikt att en ung person kan försörja sig långsiktigt genom arbete.

Vårdbidrag är en pensionsgrundande ersättning som utges direkt till föräldrar som vårdar sina funktionshindrade barn. Vårdbidraget avser både ersättning för tillsyns- och vårdkostnader till följd av ett barns funktionshinder och ersättning för merkostnader. En höjning av den övre åldersgränsen för vårdbidrag kan sägas bättre anknyta till det särskilda vårdnadsansvar som enligt föräldrabalkens regler åvilar föräldrarna fram till dess barnet blir myndigt vid 18 års ålder. Detta skulle i sig kunna tala för att rätten till vårdbidrag upphör vid 18 års ålder. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör dock inte utan vidare i och med 18-årsdagen utan förlängs vid viss skolgång. Om vårdbidraget då upphörde utan att ersättas av någon annan ersättning skulle rätten till ersättning för föräldrarnas vårdinsatser komma att upphöra i en ålder då de flesta ungdomar med funktionshinder – liksom övriga ungdomar – alltjämt bor kvar hos föräldrarna och i många fall har ett kvarstående behov av vårdinsatser från föräldrarnas sida som det inte kan lämnas någon försäkringsersättning för. En annan konsekvens av detta skulle bli att de ungdomar som inte är berättigade till förmånen handikappersättning då inte kan få någon ersättning alls för de merkostnader som de har till följd av sitt funktionshinder. Ett mer tilltalande alternativ är, enligt regeringens uppfattning, att den övre åldersgränsen för vårdbidrag kopplas till höjningen av den nedre åldersgränsen för aktivitetsersättning. Det skulle innebära att vårdbidrag utges fram till halvårsskiftet det år en person fyller 19 år. På så sätt uppstår inte något tidsmässigt glapp i samhällets stöd.

Förmåner vid sjukdom eller arbetsskada

Sjukpenning

En försäkrad har, om vissa förutsättningar i övrigt är uppfyllda, rätt till sjukpenning vid sjukdom som sätter ned hans eller hennes arbetsförmåga med minst en fjärdedel. Vad gäller sjukpenning finns vissa särbestämmelser som gäller äldre försäkrade, se nedan.

Reglerna om sjukpenning finns i dag i 3 kap. lagen om allmän försäkring men har överförts till 27 kap. SFB.

Ingen nedre åldersgräns

Fram till den 1 juli 1988 gällde en 16-årsgräns för rätt till sjukpenning. Efter förslag i prop. 1987/88:46 togs åldersgränsen bort då det inte ansågs finnas några bärande skäl att avskära ungdomar som förvärvsarbetar innan de fyllt 16 år från rätten till sjukpenning. I propositionen berörs den dåvarande 16-årsgränsens anknytning till annan lagstiftning. Där sägs bl.a. följande.

För rätt till sjukpenning enligt lagen om allmän försäkring, AFL, krävs bl. a. inskrivning hos allmän försäkringskassa⁵³. Den som är bosatt i Sverige skrivs in den månad han fyller 16 år. Denna åldersgräns har sin motsvarighet i viss annan lagstiftning. I arbetsmiljölagen (1977:1160) går gränsen för tillträde till arbete enligt huvudregeln vid det kalenderår då den minderårige fyller 16 år. Dessförinnan får han dock anlitas till lätt arbete som inte är ägnat att inverka menligt på hans hälsa, utveckling eller skolgång. Skolplikten upphör normalt även vid 16 års ålder (3 kap. 10 § skollagen [1985: 100]). Före 16 års ålder krävs samtycke från vårdnadshavare för ingående av anställningsavtal (6 kap. 12 § föräldrabalken). Det kan alltså förekomma att någon har förvärvsarbete trots att han inte fyllt 16 år.

Sjukpenning efter 65-årsdagen

I 27 kap. 36 § SFB stadgas att om den försäkrade fått sjukpenning för 180 dagar efter ingången av den månad när han eller hon fyllde 65 år, får Försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre ska lämnas till den försäkrade.

⁵³ Något krav på inskrivning gäller inte sedan den 1 januari 2001 då socialförsäkringslagen trädde i kraft.

Den prövning som Försäkringskassan ska göra i ovannämnda fall ska ske efter samma principer som vid tillerkännande av sjukersättning; dock är kravet på att rehabiliteringsmöjligheterna ska vara uttömda inte desamma som för yngre. Om den försäkrades arbetsförmåga bedöms vara stadigvarande nedsatt i förhållande till arbete på den reguljära arbetsmarknaden kan Försäkringskassan besluta om att inte betala ut sjukpenning (Försäkringskassans vägledning 2004:2 Version 4).

Bakom bestämmelsen ligger tanken att en försäkrad inte bör få sjukpenningförmåner under längre tid sedan han fyllt 65 år än han skulle ha fått i motsvarande situation före nämnda ålder (prop. 1975:97 s. 82) Indragning ska dock kunna ske först sedan 180 dagar med sjukpenning åtnjutits, vilket motsvarar det dagantal som den som har hel ålderspension kan få enligt 27 kap. 36 § SFB.

Sjukpenning efter 70-årsdagen

För tid efter ingången av den månad då den försäkrade fyllt 70 år får sjukpenning lämnas under högst 180 dagar (27 kap. 37 § SFB).

När rörlig pensionsålder infördes 1976 höjdes den tidigare gällande åldersgränsen (65 år) för att den eftersträlvade rörligheten i åldern mellan 60 och 70 år inom ålderspensionssystemet skulle kunna uppnås. 65-årsdagen skulle inte längre vara utgångspunkt för beräkning av de 180 dagarna utan i stället ingången av den månad då den försäkrade börjar åtnjuta hel ålderspension, dock senast den månad då han fyller 70 år (prop. 1975:97).

Karenstid

En åldersrelaterad bestämmelse finns också rörande bestämmande av karenstid. Sjukpenning lämnas enligt huvudregeln inte för den första sjukdagen i en sjukperiod (karensdag). För försäkrade som har inkomst av annat arbete, främst egenföretagare, gäller en grundläggande karenstid på sju dagar i sjukförsäkringen. De kan också efter anmälan få en längre karenstid om 14, 30, 60 eller 90 dagar.

En försäkrad som gjort en sådan anmälan får övergå till försäkring med kortare karenstid om han eller hon inte har fyllt 55 år (27 kap. 31 § SFB).

Regeln som föreskriver åldersgränsen för övergång till kortare tid inom den obligatoriska sjukförsäkringen går tillbaka till motsvarande bestämmelser i kungörelsen (1962:402) om frivillig sjukförsäkring hos allmän försäkringskassa.

Rehabilitering

I 29-31 kap. SFB finns bestämmelser om rehabilitering och rehabiliteringsersättning. I dag återfinns reglerna i 22 kap. AFL.

Rehabiliteringsersättning

Rehabilitering ska syfta till att en försäkrad som har drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete (arbetslivsinriktad rehabilitering). Under den tid som den arbetslivsinriktade rehabiliteringen pågår kan rehabiliteringsersättning lämnas. Sådan ersättning lämnas dock längst till och med månaden för den när den försäkrade fyller 65 år (31 kap. 4 § SFB).

Ersättningsrätten är knuten till tidpunkten när rätten till ålderspension normalt inträder.

Bidrag till arbetshjälpmedel

Bidrag till arbetshjälpmedel beviljas när någon behöver arbetshjälpmedel för att kunna arbeta trots funktionshinder. Det kan också beviljas i rehabiliterande eller förebyggande syfte. Reglerna om bidrag till arbetshjälpmedel finns för närvarande i 2 kap. 14 § AFL och i förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmedel. I den nya socialförsäkringsbalken återfinns reglerna i 30 kap. 5 §.

För att omfattas av reglerna ska den försäkrade vara förvärvsarbetande. Bidraget kan också beviljas egna företagare och fria yrkesutövare som redan är etablerade på arbetsmarknaden. Bidrag till arbetshjälpmedel kan beviljas längst till och med månaden före den då den försäkrade fyller 67 år (7 § förordningen [1991:1046]). Den nuvarande åldersgränsen 67 år gäller från och med den 1 januari 2010. Dessförinnan gällde en åldersgräns om 65 år. I

budgetpropositionen för 2010 (2009/10:1 16 Bilaga: UO10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp) angavs följande angående åldersgränsen för rätt till bidrag till arbetshjälpmedel.

Bidrag till arbetshjälpmedel kan lämnas som ett led i rehabiliteringen till en person som förvärvsarbetar. I de fall en person arbetar efter 65 år lämnas inget sådant bidrag. En person har emellertid, enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, rätt att kvarstå i anställning fram till 67 års ålder. Konsekvensen kan därmed bli att en person som har behov av arbetshjälpmedel inte kan förvärvsarbeta efter 64 års ålder. Regeringen arbetar aktivt med att främja arbetslinjen och avser därför att höja åldersgränsen för rätt till bidrag till arbetshjälpmedel.

Sjukersättning och aktivitetsersättning

Vid långvarig nedsättning av arbetsförmågan kan ersättning i form av sjukersättning och aktivitetsersättning utgå (33 kap. 2 § SFB). I dag återfinns reglerna i 7-9 kap. AFL.

Som en grundförutsättning för denna form av ersättning ska enligt huvudregeln den försäkrade vara försäkrad när försäkringsfallet inträffar. Detta krav gäller dock inte om försäkringsfallet inträffat före ingången av det år då den försäkrade fyllde 18 år (33 kap. 5 § SFB).

Sjukersättning kan enligt 33 kap. 16 § SFB lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 30 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 65 år. Vidare följer av 17 § samma kapitel att Försäkringskassan, när sjukersättning utgår, senast vart tredje år ska göra en ny utredning av arbetsförmågan. Om den försäkrade fyllt 60 år behöver dock beslut om ny utredning inte fattas.

För den som är yngre än 30 år kan i stället aktivitetsersättning beviljas. Den kan tidigast utges från och med juli månad det år då den försäkrade fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år (33 kap. 18 § SFB). Åldersgränsen korresponderar med den övre åldersgränsen för rätt till vårdbidrag.

För en försäkrad som på grund av funktionshinder ännu inte avslutat sin skolgång på grundskolenivå och gymnasial nivå vid ingången av det år då han eller hon fyller 19 år gäller att han eller hon har rätt till aktivitetsersättning under den tid då skolgången varar (33 kap. 8 och 20 §§ SFB).

Förtidspensionsreformen

Enligt de regler som gällde före 2003 utgavs förtidspension till försäkrade i åldern 16–64 år om hans eller hennes arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan var nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kunde anses varaktig. Kunde nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig, men kunde antas bli bestående för avsevärd tid, hade den försäkrade rätt till tidsbegränsat sjukbidrag.

När förtidspensionen reformerades angavs som en utgångspunkt att den skulle innehålla en väl avvägd balans mellan målen att ge ekonomisk trygghet och att stimulera till eget arbete. Vidare angavs att det reformerade systemet borde innebära möjligheter för förtidspensionärer att leva ett aktivt liv. För försäkrade i åldrarna 16–29 år med långvarig medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan hade även andra utgångspunkter påverkat reformeringen av systemet. Därmed avsågs inte minst samhällsutvecklingen, som för de yngre bl.a. inneburit att skoltiden förlängts. Det sades i sin tur ha inneburit att inträdet på arbetsmarknaden för de allra flesta sker betydligt senare än vid 16 år, som var den nedre åldersgränsen för inträde i förtidspensionssystemet. Försäkringens utformning för de yngre åldersgrupperna hade behandlats under många år av olika utredningar. Bland annat hade från flera utredningar framförts oro för att förtidspensionering i unga år av funktionshindrade kunde komma i konflikt med samhällets strävan att förbättra förutsättningarna för dessa att kunna leva ett aktivt liv och ta till vara möjligheterna till individuell utveckling.

Beträffande åldersgränserna för aktivitetsersättningen i det nya systemet sägs i förarbetena (prop. 2000/01:96) följande.

Regeringen ställer sig bakom den principiella uppfattningen, som bl.a. framförts av flera utredningar, att det är nödvändigt att företa en höjning av gällande 16-årsgräns för rätt till ersättning vid långvarigt – minst ett år – nedsatt arbetsförmåga. Detta ställningstagande grundas främst på det faktum att från dagens försäkringssystem lämnas ersättning i form av förtidspension och sjukbidrag till unga personer som inte nått upp till den ålder då långsiktig försörjning genom förvärvsarbete i praktiken normalt sett förekommer. En viktig utgångspunkt för reformeringen av systemet är därför att denna nedre gräns flyttas fram till halvårsskiftet det år en person fyller 19 år. Det är också viktigt att den ersättning som då skall kunna utges kombineras med en medverkan i olika aktiviteter i syfte att ta tillvara den enskildes möjligheter till utveckling och arbete under ungdomsåren. Det leder

fram till bedömningen att en särskild ersättning skall gälla för de yngre åldersgrupperna, att denna ersättning skall vara tidsbegränsad och kunna utbetalas längst till dess en person fyller 30 år. Socialförsäkringssystemet kan och ska öppna möjligheter för en positiv utveckling för unga personer, men kan givetvis inte ensamt ta ansvar för att också realisera målet om aktivitet och självständighet hos de enskilda individerna. Här krävs helt naturligt att – förutom initiativ av individerna själva – andra delar av samhället utvecklar de övriga insatser som behövs för att de ersättningsberättigade i största möjliga utsträckning ska kunna ges likvärdiga villkor som gäller för andra att även på lång sikt kunna leva ett aktivt och självständigt liv.

Beräkning av ersättningen

Sjukersättning och aktivitetsersättning betalas ut dels som inkomstrelaterad ersättning vilken bygger på inkomstbortfall, dels som garantiersättning som ska utgöra ett grundskydd. Den inkomstrelaterade ersättningen beräknas på grundval av en antagandeinkomst (34 kap. 3 § SFB). Denna utgör genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna inom en viss period (ramtid) närmast före det år då försäkringsfallet inträffade (34 kap. 9 § SFB). Ramtiden är enligt huvudregeln mellan fem och åtta år beroende på den försäkrades ålder vid försäkringsfallet (fem år för den som fyller 53 år eller mer det år försäkringsfallet inträffar, sex år för den som fyller minst 50 år och högst 53 år, sju år för den som fyller minst 47 år och högst 49 år och slutligen åtta år för den som fyller högst 46 år det år försäkringsfallet inträffar (34 kap. 3 § SFB).

Garantiersättningen är beroende av en särskilt beräknad försäkringstid, faktisk och framtida försäkringstid (35 kap. 3 och 4 §§ SFB). Försäkringstiden räknas från och med det år den försäkrade fyller 16 år och längst till och med det år då han eller hon fyller 64 år. Om försäkringsfallet inträffar före 18 års ålder gäller en alternativ beräkningsmetod (35 kap. 14-16 §§ SFB).

Vad gäller ersättningsnivån vid aktivitetsersättning motsvarar garantinivån för år räknat viss multipel av prisbasbeloppet. Denna multipel ökar vid vissa åldersgränser, nämligen 21, 23, 25, 27 och 29 år (35 kap. 19 § SFB).

Arbetskadeersättning

Det grundläggande syftet med en arbetsskadeförsäkring är att det har ansetts att den som skadas i sitt arbete bör ha ett starkare skydd än den som skadar sig utanför arbetet. Detta bygger på uppfattningen att den som förvärvsarbetar löper större risk att skadas än andra.

De åldersrelaterade bestämmelserna inom arbetsskadeförsäkringen har betydelse framför allt när det gäller att bestämma rätten till och beräkningen av arbetsskadelivräntan. Bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring återfinns i dag i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, förkortad LAF. I SFB återfinns de i 38-42 kap.⁵⁴ Livränta kan utgå om den försäkrade till följd av arbetsskada har fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel om nedsättningen är varaktig och kan antas bestå minst ett år (41 kap. 2 § SFB).

Livränta betalas ut längst till den månad under vilken den försäkrade fyller 65 år (41 kap. 5 §). Äldre bestämmelser gäller för personer födda 1937 eller tidigare.

Om en arbetsskada inträffar den månad som den försäkrade fyller 65 år eller senare kan livränta betalas längst till den månad som den försäkrade fyller 67 år. En förutsättning är att en sjukpenninggrundande inkomst kan fastställas för den försäkrade (41 kap 6 § SFB).

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 september 2001 och tillämpas inte i fråga om ersättning som gäller tid före ikraftträdandet. Skälet till att införa bestämmelsen var att en arbetstagare genom en ny tvingande regel i lagen (1982:80) om anställningsskydd har rätt, men inte skyldighet, att stanna kvar i anställningen till 67 års ålder. Från bl.a. arbetsmiljösynpunkt har en generell möjlighet att arbeta till 67 års ålder ansetts behöva kombineras med ett försäkringsmässigt skydd mot arbetsskada.

⁵⁴ Bestämmelserna om barnlivränta finns dock i den avdelning av SFB som reglerar förmåner för efterlevande.

Beräkning av livränteunderlag

För beräkningen av livränteunderlaget gäller vissa åldersgränser; 18, 21 och 25 år (41 kap. 14 § SFB).

Om den försäkrade inte fyllt 25 år när skadan inträffade, ska livränteunderlaget för tiden efter det han uppnår den åldern utgöras av den inkomst som han med hänsyn till sin sysselsättning då skadan inträffade sannolikt skulle ha haft vid 25 års ålder, om skadan ej hade inträffat. Motsvarande gäller för försäkrad som när skadan inträffade ej hade fyllt 21 år, beträffande livränteunderlaget för tiden mellan 21 och 25 års ålder samt på försäkrad som när skadan inträffade ej hade fyllt 18 år beträffande livränteunderlaget för tiden mellan 18 och 21 års ålder.

För den som genomgår yrkesutbildning finns en särskild regel för beräkning av livränteunderlaget. Enligt en garantiregel får livränteunderlaget för studerande inte beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar två gånger prisbasbeloppet för tid före 21 års ålder, två och ett halvt gånger prisbasbeloppet för tid mellan 21 och 25 års ålder och tre gånger prisbasbeloppet för tid från och med 25 års ålder (41 kap. 16 § SFB).

I förarbetena har uttalats bl.a. följande. När det gäller unga försäkrade har det inte ansetts tillfredsställande att fastställa en livsvarig livränta enbart på grundval av inkomstförhållandena vid skadetillfället. Här menas förhållandet när den försäkrade vid skadetillfället är så ung att han inte har hunnit få full lön i sitt yrke. En uppräknings ska ske vid 18, 21 och 25 års ålder. Uppräkningen görs samtidigt med att den årliga arbetsförtjänsten fastställs men träder inte i kraft förrän den skadade uppnår respektive ålder. Den bedömning som ligger till grund för inkomstuppräknings vid vissa åldrar bygger på antaganden om genomsnittslönen för de aktuella åldersgrupperna inom den försäkrades yrke (SOU 1975:84, s. 133-134 och prop. 1975/76:197 s. 78 f.).

Särskilt beträffande äldre

När en försäkrads förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete ska bedömas, ska enligt 41 kap. 9 § SFB – med hänsynstagande till vissa angivna faktorer, bl.a. ålder – beaktas vad som rimligen kan begäras av den försäkrade.

I 41 kap. 10 § andra stycket SFB sägs att i fråga om en äldre försäkrad ska hänsyn främst tas till förmågan och möjligheten att skaffa sig fortsatt inkomst genom sådant arbete som han eller hon har utfört tidigare eller genom annat arbete som är tillgängligt för honom eller henne.

I förarbetena till LAF sägs bl.a. följande beträffande äldre försäkrade. Skyldigheten att underkasta sig omskolning till ett nytt arbete eller byta bostadsort för att minska de ekonomiska följderna av en arbetsskada bör successivt minskas med ökad ålder för att så småningom helt efterges (prop. 1975/76:197 avsnitt 6.5.2, s. 74). Det innebär att det inte föreligger någon skyldighet för den som bedöms vara äldre försäkrad att genomgå omskolning eller att byta bostadsort för att kunna få ett arbete. Endast om det finns ett lämpligt arbete tillgängligt på orten, dvs. direktplacering, bör en restarbetsförmåga beräknas. En äldre försäkrad som inte har rätt till sjukersättning kan alltså ha rätt till livränta. Kraven på utredning och bedömning av annan skadlig inverkan och orsakssamband är dock samma även för äldre försäkrade.

Statligt personskadeskydd

Åldersgränser vid beräkning av underlag för ersättning finns också i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (12 och 13 §§). I SFB finns reglerna i 43 kap.

Det statliga personskadeskyddet gäller för den som gör värnplikt, tjänstgör i civilförsvaret eller liknande. Det gäller också för den som är häktad, intagen på kriminalvårdsanstalt eller andra liknande institutioner. Personskadeskyddet omfattar bl.a. sjukpenning och sjukvårdsersättning. Vid bestående nedsättning av arbetsförmågan på grund av en skada kan livränta utgå.

Vid beräkning av sjukpenningunderlag gäller avseende den som tjänstgör inom totalförsvaret eller liknande verksamheter och som har skadats under grundutbildning eller repetitionsutbildning att sjukpenningunderlaget inte ska beräknas till lägre belopp än vad som motsvarar 4 prisbasbelopp för tid före 21 års ålder, 4,5 prisbasbelopp för tid mellan 21 och 25 års ålder och 5 prisbasbelopp för tid från och med 25 års ålder (43 kap. 12 § SFB).

Av 43 kap. 13 § SFB följer att den som tjänstgör inom totalförsvaret eller liknande verksamheter har rätt till särskild sjukpenning under vissa förutsättningar. Särskild sjukpenning beräknas

på ersättningsunderlag som uppgår till belopp som motsvarar 4 prisbasbelopp för tid före 21 års ålder, 4,5 prisbasbelopp för tid mellan 21 och 25 års ålder och 5 prisbasbelopp för tid från och med 25 års ålder (43 kap. 15 § SFB).

I förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd finns bestämmelser om vilka som under utbildning omfattas av arbetsskadeförsäkringen. I vissa fall utgör ålder ett kriterium. Till kretsen som omfattas av försäkringen hör under vissa förutsättningar den som deltar i jobbgarantin för ungdomar och är under 18 år.

Vissa äldre författningar

I sammanhanget kan konstateras att i några författningar av äldre datum som avser ersättning till vissa arbetstagare till följd av olycksfall i arbete förkommer åldersgränsen 67 år. Det gäller kungl. Maj:ts Förordning (1938:216) om livräntetillägg av statsmedel åt vissa livräntetagare enligt lagen den 5 juli 1901 angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete, förordningen (1950:295) om tillägg av statsmedel å vissa ersättningar enligt lagen om försäkring för olycksfall i arbete m.m., lagen (1955:469) angående omreglering av vissa ersättningar enligt lagen den 17 juni 1916 (nr 235) om försäkring för olycksfall i arbete m.m., kungl. Maj:ts förordning (1956:183) angående omreglering av vissa ersättningar på grund av statsunderstödd olycksfallsförsäkring för fiskare och lagen (1962:303) om förhöjning av vissa ersättningar i anledning av yrkesskada.

I vilken mån ersättning fortfarande utgår med stöd av dessa författningar är okänt. Åldersgränsen torde ha sin grund i att pensionsåldern tidigare var 67 år. Den sänktes år 1976 från 67 år till 65 år.

Särskilda förmåner vid funktionshinder

Handkappersättning

Handkappersättningen infördes år 1975 men har till viss del sin grund i blindersättningen från 1934. Reglerna har i sak i stort varit oförändrade sedan 1975 trots t.ex. tillkomsten av andra stödformer som stöd enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ersättningen som tidigare utgjort en pen-

sionsförmån bröts ur AFL 1998 och är i dag en fristående förmån som regleras i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag. Bestämmelserna har förts över till 50 kap. i den nya socialförsäkringsbalken.

Syftet med handikappersättningen är att i princip täcka de extra kostnader en person kan ha på grund av en funktionsnedsättning. Det är det individuella stödbehovet som styr rätten till ersättning. Detta gäller dock inte för en person som bedömts som blind, döv eller gravt hörselskadad. De har i viss utsträckning rätt till handikappersättning utan individuell prövning av stödbehovet. Enligt 50 kap. 7 § SFB lämnas handikappersättning alltid till en försäkrad som är blind eller gravt hörselskadad, om blindheten eller den grava hörselskadan inträtt före 65 års ålder.

Rätt till handikappersättning har en person från och med juli månad det år han eller hon fyller 19 år och som fått sin funktionsförmåga nedsatt för avsevärd tid innan han eller hon fyllt 65 år och därför behöver hjälp av annan i den dagliga livsföringen eller för att förvärvsarbeta. Handikappersättning kan även beviljas för merkostnader som en person har på grund av sin funktionsnedsättning (50 kap. 4 och 8 §§ SFB).

Den nedre åldersgränsen höjdes från 16 till 19 år i samband med att förtidspensionssystemet reformerades. Höjningen innebar en anpassning till den övre gränsen för vårdbidrag som vid samma tidpunkt höjdes från 16 till 19 år, se vidare under rubriken vårdbidrag.

Handikappersättning kan utges även efter 65 års ålder under förutsättning att den försäkrade fått funktionsförmågan nedsatt före denna tidpunkt och behovet av ersättning alltjämt kvarstår.

Assistansersättning

Assistansersättning kan beviljas när en svårt funktionshindrad person behöver personlig assistans i sin dagliga livsföring. I dag finns reglerna om denna förmån i lagen (1993:389) om assistansersättning. I den nya socialförsäkringsbalken finns de i 51 kap.

En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag (51 kap. 2 § SFB).

För rätt till assistansersättning krävs att den försäkrade behöver personlig assistans i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan för sådana grundläggande behov som avses i 9 a § LSS (51 kap. 3 § SFB).

Assistansersättning kan lämnas för tid efter det att den försäkrade har fyllt 65 år endast om ersättning har beviljats innan han eller hon har fyllt 65 år, eller ansökan kommer in till Försäkringskassan senast dagen före 65-årsdagen och därefter blir beviljad. Antalet assistanstimmar får inte utökas efter det att den försäkrade har fyllt 65 år (51 kap. 10 § SFB).

Rätten till assistansersättning ska omprövas sedan två år förflutit från senaste prövningen och vid väsentligt ändrade förhållanden. Utgår assistansersättning till en försäkrad som har fyllt 65 år får omprövning ske endast vid väsentligt ändrade förhållanden (51 kap. 12 § SFB).

Ursprungligen upphörde rätten till personlig assistans och assistansersättning när den försäkrade uppnått 65 års ålder. Av statsfinansiella skäl ansågs det vid tillkomsten av de aktuella lagarna (LSS och lagen om assistansersättning) inte möjligt att bygga upp ett system som innebar att rätten till personlig assistans och assistansersättning skulle gälla oavsett den enskildes ålder.

Med giltighet från och med den 1 januari 2001 får som framgått redan beviljad ersättning behållas även efter det att den försäkrade fyllt 65 år. Som skäl för lagändringen anfördes i förarbetena att man ville främja kontinuiteten i insatsen eller ersättningen. En person som hade vant sig vid och inrättat sitt liv efter det stöd och den trygghet som kunde ges genom assistansen skulle inte behöva känna oro inför sin 65-årsdag. Stödet ansågs därför inte skola förändras för de insats- och ersättningsberättigade personerna i och med att de fyller 65 år (prop. 2000/01:5).

Bilstöd

Bilstödet är ett hjälpmedel för att minska ett förflyttningshandikapp (prop. 1987/88:99 s. 13). Det har till syfte att fungera som ett hjälpmedel vid försörjning för personer med funktionshinder och möjliggöra ett aktivt, självständigt och oberoende liv för människor med funktionshinder. Det nuvarande bilstödet infördes i oktober 1988 och innebar en utvidgning gentemot tidigare stöd som enbart riktade sig till dem som arbetade eller genomgick yrkesinriktad utbildning eller rehabilitering. Utvidgningen innebar

att bilen inte enbart skulle vara ett hjälpmedel för att få sin försörjning utan även ses som ett hjälpmedel för att minska ett förflyttningshandikapp. De ökade möjligheterna till rörlighet medför en förbättrad förutsättning att delta i samhällslivet och etablera kontakt med andra människor (prop. 1987/88:99 avsnitt 2.1 s. 15).

Bilstödet regleras i dag i lagen (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till personer med funktionshinder och i förordningen om (1988:890) bilstöd till personer med funktionshinder. I den nya SFB finns reglerna om bilstöd i 52 kap.

Bilstöd kan beviljas den som på grund av varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att använda allmänna kommunikationer (52 kap. 2 § SFB). Sådant stöd kan också lämnas till en förälder till ett barn med ett sådant funktionshinder som ovan nämnts (52 kap. 3 § SFB). Bilstödet kan avse olika typer av fordon, bil, moped, motorcykel, och kan utgå i form av fyra olika bidrag: grundbidrag, anskaffningsbidrag, anpassningsbidrag och bidrag till körkortsutbildning. Vilka bidrag som kan utgå beror på vilken bidragsgrupp den försäkrade tillhör.

Av 52 kap. 10 och 11 §§ SFB framgår att bilstöd kan lämnas till försäkrad som hör till någon av följande bidragsgrupper:

1. Person med funktionshinder under 65 år som behöver bilen för att förvärvsarbeta, delta i arbetsinriktad utbildning eller genomgå rehabilitering med aktivitetsstöd eller rehabiliteringsersättning,
2. person med funktionshinder under 65 år som tidigare fått bidrag enligt grupp 1 men som därefter beviljats sjukersättning eller aktivitetsersättning,
3. annan person med funktionshinder som fyllt 18 år men inte 50 år som varken tillhör grupp 1 eller grupp 2,
4. förälder med funktionshinder som har barn under 18 år och som bor tillsammans med barnet och som behöver bilen för att kunna förflytta sig tillsammans med barnet (någon åldersgräns för föräldrarna finns inte) eller
5. förälder till barn med funktionshinder som bor tillsammans med barnet och behöver bilen för att kunna förflytta sig tillsammans med barnet (någon åldersgräns finns varken för barn eller för förälder).

Åldersgränserna som begränsar rätten till bilstöd har i förarbetena till bilstödsförordningen enbart motiverats av ekonomiska skäl (Ds S 1986:11 s. 23-25 och prop. 1987/88:99 s. 15). I betänkandet *Rätten till ratten* (SOU 1994:45) anfördes att åldersgränserna var svåra att motivera ur rättviseskäl men det ansågs inte ekonomiskt möjligt att ändra dessa. Något sådant förslag lämnades således inte av utredningen. I slutbetänkandet av den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005 *Äldrepolitik för framtiden* (SOU 2003:91) föreslogs att regeringen skulle se över åldersgränserna i bilstödet så att det skulle bli möjligt att behålla eller få bilstöd även efter 65 års ålder för att kunna förvärvsarbeta. Regeringen borde enligt beredningen även utreda om bilstödet skulle kunna användas för andra former av aktivitet och delaktighet i samhällslivet efter 65 års ålder.

En ny utredning med uppgift att se över bilstödet tillsattes 2003. Denna utredning gjorde följande bedömning när det gällde bilstödets åldersgränser (SOU 2005:26).

Ett av målen för den nationella handikappolitiken är att samhället skall utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. Som konstaterats i andra delar av detta betänkande är den egna bilen ett mycket viktigt instrument för att skapa sådan delaktighet. Detta talar för att åldersgränserna i bilstödet borde tas bort helt eller i vart fall höjas.

Det finns även anledning att något reflektera över de förändringar som skett vad gäller rätten till personlig assistans enligt LSS och LASS. Sådan rätt kan numera kvarstå även efter det att den assistansberättigade fyllt 65 år. Här har således de handikappolitiska intentionerna fått fullt genomslag. Förändringen ger stöd för åsikten att åldersgränserna borde tas bort även för bilstödet.

Den ovillkorliga rätt som numera finns att stanna kvar i arbetslivet till dess att man fyller 67 år har inte föranlett några betydande förändringar i andra delar av socialförsäkringssystemen och det finns inga särskilda skäl för att det borde medföra en förändring vad avser bilstödet.

Sammantaget anser utredningen att det finns starka sakliga skäl att ifrågasätta flera av de åldersgränser som i nuläget gäller i bilstödet. I likhet med vad som framhölls av den tidigare Bilstödsutredningen (SOU 1994:49) tvingas vi dock konstatera att det för närvarande saknas finansiella förutsättningar att föreslå mer ingripande förändringar i detta avseende.

Utredningen lämnade dock förslag beträffande åldersgräns i ett annat avseende, nämligen att det skulle införas en åldersgräns beträffande bidragsgrupp fem dvs. föräldrar till barn med

funktionshinder. Utredningen menade att det var otillfredsställande att personer som är myndiga ska vara beroende av sina föräldrar för att kunna ansöka om bilstöd. Den föreslog därför att rätten till bilstöd för förälder till barn med funktionshinder skulle upphöra när barnet fyller 18 år. Personer som tidigare haft bilstöd genom sina föräldrar och som fyllt 18 år skulle enligt förslaget i stället ges tillträde till stödet genom att det gällande kravet på körkort för bidragsgrupp tre (personer mellan 18 och 50) delvis togs bort. Utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

Förmåner vid ålderdom

Under våren 1998 fattade riksdagen beslut om att reformera ålderspensionssystemet, vilket innebar genomgripande förändringar av det allmänna ålderspensionssystemet. Det äldre pensionssystemet, med ATP och folkpension, var förmånsbestämt. Förmånsnivåerna fastställdes i förväg och avgiftssatsen anpassades till förmånsnivån, så att avgifterna täckte utgifterna. Det äldre systemet fasas successivt ut fram till 2018, vilket innebär att ålderspensionssystemet i dagsläget innefattar pensionsutbetalningar enligt både gamla och nya regler. Individer födda tidigare än 1938 omfattas fullt ut av de äldre reglerna, medan individer födda efter 1953 får hela sin pension beräknad efter de nya reglerna. Under övergångsperioden benämns den pension som tjänats in enligt gamla regler tilläggspension (utbetalningar av tilläggspension väntas fortgå in på 2030-talet).

Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen. Det innebär att ålderspensionerna i större utsträckning än i det äldre systemet är direkt relaterade till individernas inkomster under livet. Eftersom det reformerade pensionssystemet är avgiftsbestämt, innebär livsinkomstprincipen att varje avgiftsinbetalning till det inkomstrelaterade ålderspensionssystemet påverkar den slutliga pensionens storlek.

Det reformerade systemet är indelat i två huvuddelar: dels en inkomstgrundad ålderspension, dels ett grundskydd i form av garantipension som inte är inkomstgrundat (prop. 1997/98:151 och 152, bet. 1997/98:SfU13 och SfU14 samt rskr. 1997/98:315 och 320.) Den inkomstgrundade ålderspensionen består i sin tur av dels inkomstpension från ett fördelningssystem, dels premiepension från ett fonderat system.

Pensionsförmånerna regleras i dag i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och lagen (1998:702) om garantipension. I den nya socialförsäkringsbalken finns bestämmelserna i 53-71 kap.

Inkomstpension får tas ut tidigast från och med den månad då den pensionsberättigade fyller 61 år. Detsamma gäller uttag av tilläggspension och premiepension (56 kap. 3 § SFB). Någon övre åldersgräns för när man får börja ta ut pensionen finns inte.

I förarbetena till lagen om inkomstgrundad ålderspension hänvisades, när det gäller den nedre åldersgräns om 61 år som då föreslogs, till att denna åldersgräns hade föreslagits i den s.k. princippropositionen⁵⁵ som tidpunkt för när inkomstgrundad pension kunde lämnas. I den sistnämnda propositionen konstaterades endast att som villkor för ålderspensionsuttag borde gälla att den försäkrade har uppnått en viss bestämd nedre åldersgräns och att denna gräns skulle bestämmas till 61 år.

Garantipension får tas ut tidigast från och med den månad den försäkrade fyller 65 år (67 kap. 4 § SFB).

Angående denna åldersgräns sägs i förarbetena (prop.1997/98:152) följande.

Om även garantipensionen fick tas ut före 65 års ålder borde också denna reduceras, vilket skulle innebära en än större risk för att den sammanlagda pensionen hamnar på en mycket låg nivå. För att förhindra att en pensionär livsvarigt blir hänvisad till att leva på en pension långt under grundskyddets lägsta nivå bör således även för erhållande av garantipension finnas en nedre åldersgräns. I likhet med vad som uttalats i de antagna riktlinjerna och vad som föreslagits i Ds 1997:66 anser regeringen att åldersgränsen bör bestämmas till 65 år, eftersom den enskilde får anses tillhöra kategorin yrkesverksamma till dess han eller hon uppnått den nämnda åldern. En person som av någon anledning inte har möjlighet att arbeta till 65 års ålder bör få sin försörjning tryggad på annat sätt än genom garantipension, t.ex. genom förtidspension om han eller hon har långvarigt nedsatt arbetsförmåga till följd av sjukdom eller genom någon form av arbetslöshetsersättning om han eller hon är arbetslös. Vi anser att 65 år är en lämplig gräns för erhållande av garantipension även av det skälet att denna tidpunkt sammanfaller med tidpunkten för övergång från förtidspension till ålderspension.

Regeringen medger att 65-årsgränsen för erhållande av garantipension innebär att ålderspensionssystemet i denna del blir mindre flexibelt. Emellertid ska garantipensionen och kostnaderna

⁵⁵ Prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet.

för administrationen av denna inte såsom den inkomstgrundade pensionen finansieras med avgifter som tas ut på inkomster som ligger till grund för pensionsförmånerna, utan av statsmedel. Garantipensionen är således inte kopplad till den pensionsberättigades inkomster respektive till avgiftsinbetalning och är inte försäkringsmässig, utan ska enligt regeringen ses endast som en utfyllnad till den inkomstrelaterade ålderspensionen för att garantera en viss lägsta nivå. Med hänsyn härtill är det inte självklart att den enskilde utan inskränkningar ska få förfoga över den garantipension han eller hon är berättigad till och själv bestämma från vilken tidpunkt han eller hon vill disponera garantipensionen.

Åldersrelaterade bestämmelser finns också t.ex. vid beräkning av försäkringstid och vid indexering i samband med beräkning av pension.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd är en förmån som lämnas till en person som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. Rätten till stödet respektive stödets storlek är beroende av den försäkrades inkomster och, om han eller hon är gift, även av makens inkomster (74 kap. 1 § SFB).

Stödet, som i dag regleras i lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd, infördes 2003 som ett komplement till socialtjänstlagens bestämmelser om ekonomiskt bistånd. Tanken är att behovet av långvarigt försörjningsstöd åt vissa äldre personer ska tillgodoses genom den nya ersättningsformen äldreförsörjningsstöd i stället för genom socialbidrag.

Äldreförsörjningsstödet kan lämnas tidigast från och med den månad då den försäkrade fyller 65 år (74 kap. 7 § SFB).

Vid tillkomsten av lagen sades beträffande åldersgränsen följande (prop. 2000/01:136 s. 20).

Åldersgränsen för rätt till äldreförsörjningsstöd föreslås vara 65 år, vilket motsvarar den åldersgräns som gäller för dagens folkpension och som kommer att gälla för rätten till garantipension i det reformerade ålderspensionssystemet. Äldreförsörjningsstöd kan därmed tidigast utges från och med den månad då en person fyller 65 år. I samband med förslagen till sjukersättning och aktivitetsersättning (prop. 2000/01:96) har regeringen även uppmärksammat den grupp invandrare som uppfyller de medicinska kraven för förtidspension men som inte uppfyller bosättningskravet. Dessa personer är yngre än 65 år och kan

också bli långvarigt beroende av socialtjänstens försörjningsstöd. Även om många personer inom denna grupp kan anses vara mycket långvarigt och kanske livsvarigt arbetsoförmögna så är de per definition i förvärsaktiv ålder. De skiljer sig därför som grupp från dem över 65 år, vilka i princip lämnat förvärsaktiv ålder. Att generellt utvidga äldreförsörjningsstödet till denna grupp är därför ett principiellt större steg.

Förmåner till efterlevande

Reglerna för efterlevandepension och efterlevandestöd innehåller ett ansevärt antal bestämmelser innefattande åldersgränser. Här ges endast några exempel.

Bestämmelserna om dessa förmåner återfinns 75-92 kap. i den nya SFB.

Vissa förmåner lämnas längst till och med månaden före den då den efterlevande fyller 65 år. Det gäller omställningspension, garantipension till omställningspension och änkepension i form av 90-procentstillägg (77 kap. 18 § SFB).

Barnpension

Om ett barns ena eller båda föräldrar har avlidit har barnet rätt till barnpension (78 kap. 2 § SFB).

Rätten till barnpension upphör enligt huvudregeln när barnet fyller 18 år (78 kap. 4 § SFB). Bedriver barnet studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt studiestödslagen har barnet rätt till barnpension även för studietiden, dock längst till och med juni det år då barnet fyller 20 år (78 kap. 5 § SFB).

Barnpensionen utgör en viss andel av efterlevandepensionsunderlaget. Andelen beror dels på antalet barn som är berättigade till barnpensionen efter föräldern, dels på om barnet (eller om flera än ett barn är berättigade – det yngsta barnet) är över eller under 12 år (78 kap. 7-10 § SFB). Har båda föräldrarna avlidit är andelen densamma för ett barn oavsett om barnet fyllt 12 år (78 kap. 11 § SFB).

Bostadsstöd

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag kan lämnas till barnfamiljer och till hushåll utan barn. Regler om bostadsbidrag finns i lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Bestämmelserna har förts över till 95-98 kap. i den nya SFB.

Hushåll utan barn

Bostadsbidrag till hushåll utan barn lämnas till en försäkrad som fyllt 18 år och kan utgå längst till dess att den försäkrade eller den försäkrades make fyllt 29 år (96 kap. 10 och 11 §§ SFB).

Fram till 1996 delades i bostadsbidragshänseende hushåll utan barn in i två olika kategorier beroende på om den bidragssökande var under eller över 29 år. Åldersgränsen 29 år är utan närmare överväganden. Bidrag kunde lämnas till båda kategorierna. För gruppen över 29 år upphörde dock rätten till bidrag den 1 januari 1996. Som motiv angavs besparingsskäl (se prop. 1994/95:100).

Av förarbetena framgår att syftet med bidraget till ungdomar utan barn är avsett att ge ett nödvändigt ekonomiskt stöd till denna grupp, så att de ska kunna efterfråga en god bostad. Bidraget ger främst ett högkostnadsskydd (prop. 1992/93:174 s. 45).

Hushåll med barn

För sökande med barn gäller inte några åldersgränser avseende sökande. Med barn avses den som är under 18 år eller som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp (95 kap. 5 § SFB).

Bostadsbidraget till hushåll med barn består av tre delar: ett särskilt bidrag för hemmavarande barn, ett bidrag till kostnaden för bostaden och ett umgängesbidrag för de barn som tidvis bor i hushållet.

För förälder som inte fyllt 29 år finns en särskild regel som i vissa fall kan bli tillämplig vid beräkningen av den bostadskostnad som ska ligga till grund för bidraget (97 kap. 19 § SFB).

När det gäller bostadsbidrag kan nämnas ytterligare en föreskrift med en åldersgräns. I 110 kap. 5 § SFB föreskrivs nämligen

att barn som är över 18 år ska, om det inte finns särskilda skäl, på ansökningshandlingen själva intyga de uppgifter som rör barnet.

Bostadstillägg

I lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. finns bestämmelser om bostadstillägg. I den nya socialförsäkringsbalken återfinns bestämmelserna i 99-103 kap.

Regleringen innebär att personer som har sin huvudsakliga försörjning i form av allmän pension eller liknande kan få bostadstillägg. De bestämmelser i lagen som innehåller uttryckliga åldersgränser rör framför allt undantag från rätten till bostadstillägg.

Bland annat föreskrivs i 101 kap. 6 § SFB att ålderspension för tid före den månad då den försäkrade fyller 65 år inte kan ligga till grund för bostadstillägg. Det kan inte heller änkepension för tid från och med den månad då änkan fyller 65 år.

Av förarbetena framgår bl.a. följande. Bostadstillägget ska utgöra ett individriktat grundskydd. I detta avseende liknar bostadstillägget garantipensionsförmånen, som den enskilde kan ta ut tidigast från och med den månad han eller hon fyllt 65 år. Att tidpunkten för rätt till garantipension bestämts på detta sätt beror bl.a. på att den enskilde fram till denna tidpunkt anses tillhöra kategorin yrkesverksamma. Det framstår därför naturligt att knyta kvalificeringen för det reformerade bostadstillägget till den tidpunkt då garantipensionen kan tas ut. Fram till denna tidpunkt ska, generellt sett, den enskilde i ålderspensionssammanhang anses tillhöra kategorin yrkesverksamma och således anses ha sin huvudsakliga försörjning i form av förvärvsarbete.

Ytterligare en åldersgräns förekommer i fråga om bostadstillägget, nämligen vad gäller beräkningen av tillägget. Enligt 102 kap. 22 § SFB ska vid beräkning av bostadstilläggets storlek även hemmavarande barns andel av bostadskostnaden medräknas under förutsättning att barnet inte fyllt 20 år och inte är självförsörjande.

5.5.3 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar dock inte tillämpning av bestämmelser om bilstöd eller annan 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 förbud mot åldersdiskriminering bör införas

I diskrimineringslagen föreskrivs i dag i fråga om socialförsäkringen ett förbud mot diskriminering för alla diskrimineringsgrunder i lagen utom ålder. Vårt uppdrag är att stärka skyddet mot diskriminering på grund av ålder bl.a. på detta samhällsområde. Ett sådant syfte har även det nya föreslagna EU-direktivet om likabehandling som för närvarande behandlas av EU:s ministerråd.

För att skapa ett så lika skydd som möjligt oavsett diskrimineringsgrund bör diskrimineringslagen på det nu aktuella samhällsområdet kompletteras med ett förbud mot diskriminering på grund av ålder.

Behov av undantag

Socialförsäkringens syfte är att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, vid ålderdom och till barnfamiljer samt till efterlevande. Samhällsområdet är i hög grad författningsstyrt. Genom socialförsäkringarna sker, förutom en omfördelning mellan olika grupper i samhället, också en omfördelning individuellt genom en fördelning över livscykeln. Av den redovisade kartläggningen framgår att socialförsäkringsförfattningarna innehåller ett stort antal åldersrelaterade bestämmelser. Många av åldersgränserna har till syfte att avgränsa olika förmåner inom socialförsäkringssystemet från varandra men också att avgränsa dem i förhållande till stöd från andra system t.ex. studiestödet. Åldersgränser av detta slag kan i regel inte anses vara diskri-

minerande. Detsamma anser vi i huvudsak gälla beträffande de ålderskriterier som förekommer i olika bestämmelser på detta område.

För att inte också befogat hänsynstagande till ålder ska träffas av det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår måste förbudet föras med undantag.

I förslaget till det nya EU-direktivet anges att medlemsstaterna får tillåta särbehandling på grund av ålder om sådan särbehandling kan motiveras av ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Dessutom anges särskilt att direktivet inte utgör hinder mot bestämda åldersgränser när det gäller tillgång till sociala förmåner.⁵⁶

Undantag för befogad särbehandling på grund av ålder

Som vi framhållit tidigare är det en fördel om undantagen från åldersdiskrimineringsförbudet är utformade på ett enhetligt sätt och med en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden. Vi föreslår därför – i likhet med vad vi gjort på de samhällsområden som vi behandlat i tidigare avsnitt – att ett generellt undantag för befogad särbehandling ska gälla. Detta bör alltså formuleras så att särbehandling på grund av ålder är tillåten om den har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Vår syn på förekommande åldersgränser

Vi lämnar i det följande vår syn på förekommande åldersgränser. Med hänsyn till den stora mängden åldersrelaterade bestämmelser blir redovisningen tämligen summarisk.

Familjeförmåner

Familjeförmånerna ska bidra till förbättrade förutsättningar för en god ekonomi för alla barnfamiljer. De olika åldersgränserna som återfinns i bestämmelserna om dessa förmåner anger huvudsakligen till och med den ålder hos barnet en viss förmån kan utgå.

⁵⁶ Sociala förmåner är inte medtaget i exemplifieringen i artikel 2 p. 7 i den svenska versionen av direktivförslaget, se dock t.ex. den engelska eller den danska versionen.

Åldersgränserna knyter i många fall an till föräldrars vårdnadsansvar och underhållsskyldighet enligt förädrabalken. När det gäller det allmänna barnbidraget upphör detta vid 16 års ålder. För barn som deltar i frivilliga skolformer ersätts barnbidraget med ett i huvudsak motsvarande bidrag från studiestödssystemet medan förlängt barnbidrag lämnas för barn som fortfarande fullgör grundskoleutbildning.

Föräldrapenningförmånerna syftar till att underlätta för föräldrar att kombinera yrkesliv med familjeliv. Föräldrapenning kan tas ut till dess barnet fyllt åtta år eller till det senare tillfälle då barnet avslutat första årskursen i skolan. För adoptivbarn gäller åldersgränsen tio år. Den högre åldersgränsen motiveras med att denna grupp ska få ett fullgott skydd. Tolvårsgränsen för tillfällig föräldrapenning synes bygga på att ett tillsynsbehov vid sjukdom hos barnet normalt kan anses föreligga till denna ålder. För familjer med sjuka eller funktionshindrade barn är behovet större och en mer vidsträckt rätt till ersättning föreligger, bl.a. gäller vissa högre åldersgränser.

Underhållsstödet syftar till att ge barn vars föräldrar inte bor tillsammans ett garanterat bidrag och åldersgränserna för hur länge stödet kan utgå anknyter till reglerna om föräldrars underhållsskyldighet.

Vårdbidraget är avsett att vara en ekonomisk kompensation för föräldrar som har funktionshindrade barn så att de kan vårda barnet i hemmet. För att undvika tidsmässigt glapp i samhällets stöd kan bidraget utgå till det halvårsskifte barnet fyller 19 år, dvs. den tidpunkt från och med vilken aktivitetsersättning kan utgå. Denna tidpunkt utgör också den nedre åldersgränsen för handikapp-ersättning.

Vi anser att syftena med de olika åldersgränserna vad gäller familjeförmånerna är legitima och att gränserna som sådana är praktiskt nödvändiga och väl avvägda. De har också – i likhet med övriga åldersgränser på detta område – varit föremål för regeringens och riksdagens avvägningar och ställningstaganden av ekonomisk art och varje ändring av ett ålderskriterium har i regel omedelbar betydelse för statsbudgeten.

Förmåner vid sjukdom eller arbetskada

Åldersgränser är inte lika vanligt förekommande när det gäller förmåner vid sjukdom eller arbetsskada. Vissa särregler finns dock. Bland annat finns särskilda bestämmelser som begränsar rätten till sjukpenning efter 65-årsdagen respektive 70-årsdagen. Tanken är bl.a. att den försäkrade inte bör få sjukpenningförmåner under längre tid sedan han eller hon fyllt 65 år än han eller hon skulle ha fått i motsvarande situation före nämnda ålder. Någon kritik anser vi inte bör riktas mot dessa regler.

För rätt till aktivitetsersättning och sjukersättning gäller såväl en lägsta som en högsta åldersgräns. Hänsyn till den försäkrades ålder i fråga om dessa två förmåner tas också vid bl.a. fastställande av ramtid, försäkringstid och ersättningsnivå.

Den nedre åldersgränsen för rätt till aktivitetsersättning har flyttats fram från 16 år till halvårsskiftet det år vederbörande fyller 19 år. Höjningen motiverades med att det är först vid denna ålder som långsiktig försörjning genom förvärvsarbete i praktiken normalt förekommer. (När barnet uppnått denna ålder upphör möjligheten att få vårdbidrag.) Den övre åldersgränsen 30 år för aktivitetsersättning korresponderar med den nedre gränsen för sjukersättning. Sjukersättning kan utgå längst till och med 65 års ålder, dvs. till och med den ålder då rätten till ålderspension normalt inträder.

Rätten till rehabiliteringsersättning utgår endast till och med den månad den försäkrade fyller 65 år, dvs. när rätten till ålderspension normalt inträder. Fram till år 2010 upphörde även rätten till bidrag till arbetshjälpmedel vid 65 år. Denna åldersgräns ifrågasattes från flera håll med hänsyn till att rätten att kvarstå i anställning numera gäller fram till 67 års ålder. Åldersgränsen för rätt till bidrag till arbetshjälpmedel har emellertid höjts till 67 år den 1 januari 2010.

Åldersrelaterade bestämmelser förekommer också inom arbetsskadeförsäkringen. Syftet med denna försäkring är att den som skadas i sitt arbete bör ha ett starkare skydd. Arbets-skadelivränta, som normalt utgår längst till den månad den försäkrade fyller 65 år, kan därför om skada inträffar den månad den försäkrade fyller 65 år eller senare betalas ut längst till 67 år. Olika åldersgränser gäller också för fastställande av livränteunderlag. Skälet härtill är att det inte ansetts tillfredsställande att fastställa en livsvarig livränta för en ung person enbart på grundval

av inkomstförhållandena vid skadetillfället varför en uppräkningska ska ske vid vissa åldersgränser.

Särskilt om åldersgräns för byte av karenstid

Ytterligare en bestämmelse med ålderrelaterade kriterier är bestämmelsen om karenstid för försäkrade med inkomst av annat förvärvsarbete, främst egenföretagare. Som framgått ovan gäller en åldersgräns om högst 55 år för att få byta till en kortare karenstid. När det gäller valet av åldersgränsen 55 år har endast uttalats att den går tillbaka till en sådan åldersgräns i kungörelsen 1962:402 om frivillig sjukförsäkring hos allmän försäkringskassa. Här ska noteras att riksdagen helt nyligen beslutat om en förändring av karenstiderna för egenföretagare efter förslag i propositionen *Trygghetssystemen för företagare* (2009/10:120). Bl.a. har införts en grundläggande karenstid om 7 dagar. En längre karenstid kan dock väljas nämligen 14, 30, 60 eller 90 dagar. Vad gäller 55-årsgränsen för byte till kortare karenstid uttalar regeringen i propositionen att denna gräns även fortsättningsvis bör gälla.⁵⁷ Den utredning vars förslag låg till grund för propositionen hade i sitt betänkande framhållit att den ansåg att det borde övervägas om inte åldersgränsen skulle höjas. Enligt utredningen hade det ifrågasatts om inte nuvarande 55-årsgräns skulle kunna anses vara åldersdiskriminerande men utredningen ansåg det inte ligga i sitt uppdrag att föreslå en sådan höjning.⁵⁸

Här kan således ställas frågan om den begränsning som inträder vid 55 år kan anses befogad och om den särbehandling som tillämpningen av åldersgränsen innebär kan anses rymmas inom det generella undantaget. Här kan också noteras att åldersgränsen enligt uppgifter från Diskrimineringsombudsmannen varit föremål för en anmälan om diskriminering till myndigheten.

Tillämpandet av en åldersgräns av detta slag torde bygga på tanken att det inte ska vara möjligt att övergå till en kortare karenstid när man uppnått en sådan ålder då risken för att hälsan sviktar generellt sett ökar.

Syftet med bestämmelsen får enligt vår mening anses vara godtagbart. Mot bakgrund av att åldersgränsen – inklusive

⁵⁷ Under en övergångsperiod (dvs. till och med utgången av september månad) har dock de som fyllt 55 år möjlighet att välja kortare karenstid.

⁵⁸ *Trygghetssystemen för företagare*, SOU 2008:89 s. 180 f.

synpunkter om eventuell åldersdiskriminering – nyligen har varit föremål för regeringens behandling samt att en fortsatt 55-årsgräns godkänts av riksdagen så sent som i maj 2010 anser vi att åldersgränsen får anses uppfylla kravet på lämplighet och nödvändighet för att syftet med bestämmelsen ska kunna uppnås. Denna bedömning hindrar emellertid inte att vi anser att det kan finnas skäl att på sikt överväga om åldersgränsen bör ändras.

Förmåner vid funktionshinder

De särskilda förmånerna vid funktionshinder utgör handikappersättning, assistansersättning och bilstöd. Den sistnämnda förmånen behandlas inte här utan strax nedan. Vad gäller de två övriga kan båda dessa förmåner numera utgå även efter 65 års ålder. Nya eller utökade behov som uppkommer efter 65-årsdagen omfattas däremot inte. Avsikten är att dessa i stället ska tillgodoses inom ramen för äldreomsorgen. När assistansersättningen utsträcktes till att gälla även efter 65-årsåldern var det främst för att främja kontinuiteten i ersättningen. Enligt regeringen skulle den som vant sig vid och inrättat sitt liv efter det stöd och den trygghet som ges genom assistansen inte behöva känna oro inför sin 65-årsdag.

Förmåner vid ålderdom och till efterlevande

Både vad gäller förmåner vid ålderdom och för efterlevande är åldern 65 år av betydelse. Förmåner vid ålderdom som avser att tillgodose ett grundskydd, t.ex. garantipension kan – till skillnad från inkomstgrundad pension – inte tas ut förrän denna ålder uppnåtts. Detta för att förhindra att en pensionär blir livsvarigt hänvisad till att leva på en pension som ligger långt under grundskyddets lägsta nivå. Inkomstgrundad pension kan börja tas ut från 61 års ålder. Även äldreförsörjningsstödet lämnas för att tillgodose grundläggande behov. Förmånen kan utgå först vid 65 års ålder. Åldersgränsen motiverades med att man vid denna ålder per definition inte längre ansågs vara i förvärvsaktiv ålder.

Flera efterlevandestöd såsom omställningspension, garantipension till omställningspension och viss änkepension lämnas längst till och med 65 år. Åldersgränserna för rätt till efter-

levandestöd när det gäller barn anknyter till reglerna om underhållsskyldighet.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis anser vi att den särbehandling på grund av ålder som sker vid tillämpning av de åldersrelaterade författningsbestämmelser vi redogjort för i detta avsnitt får – med ett undantag, nämligen bilstödet som behandlas nedan – anses uppfylla kraven på legitimitet, proportionalitet och nödvändighet som uppställs för det generella undantaget.

Ett särskilt undantag för åldersgränser för bilstöd

Nu gällande bestämmelser om bilstöd infördes 1988 och innebar bl.a. att personkretsen som kan komma i fråga för stödet utökades till att avse inte bara personer med arbetsmarknadsanknytning utan också andra funktionshindrade som fyllt 18 men inte 50 år, funktionshindrade föräldrar med barn under 18 år och föräldrar med funktionshindrat barn som bor tillsammans med barnet.

Bilen skulle enligt förarbetena ses som ett hjälpmedel för att minska ett förflyttningshandikapp och utgångspunkten skulle vara den handikappades faktiska behov av bil för att kunna förflytta sig i samma utsträckning som andra (prop. 1987/88:99 s. 13). Bilstödet skulle alltså inte längre ses enbart som ett medel att försörja sig, utan också möjliggöra ett självständigt och oberoende liv med sociala kontakter, offentlig och kommersiell service etc.

I nyssnämnda proposition uttalades att ur strikt handikapppolitisk synvinkel borde stödet med det angivna synsättet innefatta alla med sådana varaktiga funktionshinder som medför väsentliga förflyttningssvårigheter utan begränsningar i fråga om ålder. Det rådande statsfinansiella läget gjorde dock inte detta möjligt.

Bilstödet har härefter setts över vid olika tillfällen, se bl.a. *Rätten till ratten* (SOU 1994:55) och *Mobil med bil* (SOU 2005:26). I båda dessa utredningsbetänkanden konstaterades att åldersgränserna kunde ifrågasättas av rättviseskäl och att de endast motiverades av ekonomiska skäl. De ekonomiska förutsättningarna var emellertid fortfarande sådana att utredningarna inte ansåg sig kunna lämna förslag till ändrade åldersgränser. Vidare föreslog den parla-

mentariska utredningen SENIOR 2005 i sitt betänkande *Äldrepolitik för framtiden* (SOU 2003:91 s. 260) att åldersgränserna för bilstödet skulle ses över så att det skulle bli möjligt att få bilstöd även efter 65 års ålder oavsett om man förvärvsarbetar eller inte. Även i skilda riksdagsmotioner har krävts att åldersgränserna ändras eller tas bort.

Enligt den nationella handlingsplanen *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken* (prop. 1999/2000:79) är de övergripande målen bl.a. att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. Det handikappolitiska arbetet ska särskilt inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder. I uppföljningen av handlingsplanen slås fast att dessa mål alltjämt gäller. Om generella lösningar inte räcker för att skapa förutsättningar för delaktighet och jämlikhet ska insatser och individuella stöd komplettera den generella tillgängligheten (Skr. 2009/10:166).

I beaktande av målen med bilstödet och handikappolitiken i övrigt måste konstateras att de nu gällande åldersgränserna avseende bilstödet utgör avsevärda begränsningar. Redan när det reformerade stödet infördes 1988 framhölls att endast ekonomiska skäl fanns för dessa begränsningar. Det kan här noteras att på senare tid har de handikappolitiska intentionerna fått ett större genomslag i fråga om vissa andra stöd. Från och med den 1 januari 2000 kan, som framgått, personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt LASS utgå även efter 65-årsdagen. Som huvudsakligt skäl för ändringen angavs att en person som vant sig vid och inrättat sitt liv efter det stöd och den trygghet som kan ges genom assistans inte ska behöva känna oro för sin 65-årsdag. Vidare kan från och med januari 2010, som en följd av att en arbetstagare numera har rätt att kvarstå i anställning till det att han eller hon har fyllt 67 år, bidrag för arbetshjälmedel utgå till denna tidpunkt.

Till utredningen har framförts kritik mot gällande åldersgränser för bilstödet från olika håll, bl.a. från organisationer för pensionärer och funktionshindrade. Även utredningen anser att det ur ett åldersdiskrimineringsperspektiv finns anledning att ifrågasätta vissa av de nu gällande åldersgränserna för bilstödet. Det gäller framför allt 50-årsgränsen för rätt till bilstöd för personer som saknar arbetsmarknadsanknytning och det förhållandet att

personer som förvärvsarbetar endast har rätt till bilstöd till 65 års ålder trots att rätten att kvarstå i anställning gäller tills dess att man fyllt 67 år.

Det ligger emellertid inte inom ramen för vårt uppdrag att föreslå några reformer i fråga om bilstöd. Vår uppgift är enligt våra direktiv att lämna förslag på hur ett skydd mot diskriminering ska införas på samhällsområden som saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen. Vi ska därvid analysera om och i vilka avseenden som ett undantag från förbudet behövs. Vi nöjer oss således med de synpunkter vi ovan lämnat och vår uppgift blir i stället att se till att de åldersgränser för bilstöd som förekommer inte kommer i konflikt med det åldersdiskrimineringsförbud som vi föreslår.

Som vi nyss sagt bör åldersdiskrimineringsförbudet förenas med ett generellt undantag. Utgångspunkten för att bedöma om särbehandling på grund av ålder ska falla in under detta undantag är att det syfte som motiverar tillämpningen av åldersgränsen ska vara värt att skydda i sig och tillräckligt viktigt för att motivera att det ges företräde framför principen om icke-diskriminering. Dessutom ska åtgärden (användandet av en åldersgräns) vara lämplig för att uppnå det eftersträvade syftet. Frågan måste ställas om den aktuella åtgärden ger önskat resultat. Vidare ska åtgärden vara nödvändig för att uppnå syftet. Om det finns andra, mindre ingripande handlingsalternativ för att uppnå ett i sig godtagbart syfte, eller om särbehandling helt kan undvikas utgör handlandet i princip diskriminering i strid med lagen (prop. 2007/08:95 s. 179).

Vår bedömning är att det är tveksamt om tillämpningen av de föreskrivna åldersgränserna för bilstöd kan anses rymmas inom det generella undantaget. För att undanröja osäkerhet om huruvida det ska vara möjligt att tillämpa nuvarande åldersgränser för bilstödet anser vi att det behövs ett preciserat undantag som alltså inte bygger på en avvägning. Undantaget bör uttryckligen klargöra att förbudet inte hindrar tillämpning av åldersgränser för rätt till bilstöd.

5.6 Arbetslöshetsförsäkringen

5.6.1 Gällande diskrimineringsförbud

Enligt bestämmelsen i 2 kap. 14 § 2 diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden i fråga om arbetslöshetsförsäkringen. Från förbudet gäller endast undantag för diskrimineringsgrunden ålder.

Vad som avses med samhällsområdet

Samhällsområdet ”arbetslöshetsförsäkringen” avser i första hand bestämmelser i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, jämte förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen handhas av arbetslöshetskassor. Bestämmelser om arbetslöshetskassor finns i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, förkortad LAK, och i förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Bestämmelsen i diskrimineringslagen omfattar arbetslöshetskassornas handhavande av alla frågor som gäller försäkringen, t.ex. ansökan och beviljande av ersättning, ersättningens storlek, karenstid, ersättningstidens längd, avdrag på dagpenningen, avstängning från rätt till ersättning, nedsättning av ersättning och utfärdande av intyg. Uppräkningen är inte uttömmande. Vidare omfattas frågor om medlemskap i en arbetslöshetskassa, medlemsavgifter och s.k. särskild uttaxering till en arbetslöshetskassa.

Diskrimineringsförbudet omfattar också Arbetsförmedlingens arbete med t.ex. information om villkoren för ersättning och kontroll av att arbetssökande uppfyller dessa villkor. Vidare omfattas Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen som svarar för den samlade tillsynen över arbetslöshetskassorna och som också granskar Arbetsförmedlingens arbete med information till och kontroll av arbetssökande.

Utanför diskrimineringsförbudets räckvidd faller i princip övriga frågor som omfattas av LAK. Frågor om föreningarnas bildande, registrering, tillsyn över arbetslöshetskassorna och statsbidrag till kassorna, vilket regleras i den lagen, rör inte den enskildes förhållanden och omfattas inte av lagens diskrimineringsförbud.

Förbudet avser beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, sådant som information och rådgivning, vidare underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötanden.

5.6.2 Kartläggning av åldersgränser

Författningsreglerade åldersgränser

Såväl lagen om arbetslöshetsförsäkring som lagen om arbetslöshetskassor innehåller uttryckliga åldersgränser.

Arbetslöshetsersättning betalas ut till sökande som uppfyller vissa villkor som fastställts i ALF. Arbetslöshetsförsäkringen består av en grundförsäkring och en inkomstbortfallsförsäkring. Ersättning lämnas i form av dagpenning; enligt grundförsäkringen med ett belopp per dag som inte är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av grundbelopp) och enligt inkomstbortfallsförsäkringen med ett belopp per dag som är baserat på tidigare förvärvsinkomster (dagpenning i form av inkomstrelaterad ersättning).

Grundbeloppet betalas ut till den som uppfyller de allmänna villkoren för rätt till ersättning samt arbetsvillkoret men som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem tillräckligt länge eller som inte varit ansluten tillräckligt länge i den kompletterande arbetslöshetskassan (Alfa) för att vara berättigad till en inkomstrelaterad ersättning. Ersättningen enligt grundförsäkringen lämnas tidigast den dag den arbetslöse fyller 20 år (6 § ALF).

Åldersgränsen för att ersättning skulle lämnas enligt grundförsäkringen var tidigare den 1 juli det år personen fyllde 20 år. Den var en följd av beslutet att kommunerna skulle ges möjlighet att genom överenskommelse med staten ta ett samlat ansvar för arbetslösa ungdomar ursprungligen t.o.m. den 30 juni det år personen fyllde 20 år (prop. 1994/95:218). Sedermera ändrades åldersgränsen för vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder från den 1 juli det år personen fyllde 20 år till den dag personen fyller 20 år (prop. 1997/98:150). Som en konsekvens härav ändrades även tidpunkten för när grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen kan lämnas till den dag personen fyller 20 år.

För inkomstbortfallsförsäkringen finns däremot inte någon nedre åldersgräns. Rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen tillkommer en sökande som uppfyller de allmänna villkoren och har varit medlem i en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av minst tolv månader (7 § ALF) samt har uppfyllt ett arbetsvillkor under tiden som medlem.

Arbetsvillkoret innebär att en sökande under en ramtid av tolv månader omedelbart före ansökan om arbetslöshetsersättning ska

ha arbetat i viss angiven omfattning. Med hjälp av s.k. överhoppningsbar tid kan ramtiden förlängas (16 § ALF). Till sådan överhoppningsbar tid räknas bl.a. tid då den sökande varit förhindrad att arbeta på grund av heltidsutbildning som den sökande avslutat efter fyllda 25 år eller som har föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader. Hit räknas också tid för vård av barn i två fall; dels vård av eget barn som inte fyllt två år eller av adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen, dels vård av eget barn under tre år eller vård av adoptivbarn under tre år under förutsättning att den sökande omedelbart före ledigheten hade ett förvärvsarbete i sådan omfattning att det motsvarade minst ett arbetsvillkor.⁵⁹

25-årsgränsen ovan infördes 1989 för att komma till rätta med en oönskad rättsutveckling, nämligen att äldre försäkrade som aldrig haft ett heltidsarbete inte kunde få en genomgången utbildning betraktad som överhoppningsbar vuxenutbildning (prop. 1988/89:100 Bil. 12 s. 94 f). För att inte ersättningsreglerna skulle hindra personer med svag eller föråldrad utbildning från att försöka förbättra sin ställning på arbetsmarknaden genom att skaffa sig en mer kvalificerad utbildning, ansågs regleringen böra medge att all heltidsutbildning ska vara överhoppningsbar för den som inte är helt nytillträdd på arbetsmarknaden. Det krav som sålunda lagfästes var att heltidsutbildningen skulle ha avslutats efter det att personen fyllt 25 år.

Rätten till dagpenning upphör vid månadskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år (22 § ALF).

När lagen om arbetslöshetsförsäkring infördes 1974 fastställdes en övre åldersgräns, 67 år, för rätt till ersättning.

I propositionen (1973:56 s. 195) anförde departementschefen härom bl.a. följande.

Enligt min mening bör av principiella, administrativa och ekonomiska skäl ålderspensionärerna inte tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning är tillfredsställande ordnad genom olika former av pension. Tillkomsten av tilläggs pensioneringen inom den allmänna försäkringen har medfört att pensionsförmånerna förbättrats i sådan omfattning att det numera inte finns någon anledning att ha kvar möjligheten att få ersättning från två socialförsäkringsgrenar samtidigt. Därtill kommer att arbetsförmedlingen endast i undantagsfall lär ha möjlighet att erbjuda pensionärer lämpliga arbeten. Någon verklig prövning av om de i försäkringens mening står till arbetsmarknadens

⁵⁹ Tidigare fanns även en möjlighet att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning genom studier, det s.k. studerandevillkoret. Bestämmelserna härom innehöll vissa åldersgränser. Studerandevillkoret är numera avskaffat.

förfogande kan därför sällan göras. Detta gäller framför allt personer som har uppnått 67 års ålder.

I samband med att den allmänna pensionsåldern sänktes till 65 år den 1 juli 1976 sänktes även den övre åldersgränsen för rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkring till 65 år (prop. 1975:97). Sänkningen motiverades inte särskilt av departementschefen men i redovisade remissuttalanden underströks med hänvisning till uttalandena i propositionen 1973:56, att ålderspensionärerna inte borde tillhöra arbetslöshetsförsäkringen när deras försörjning var tillfredsställande ordnad genom olika former av pension.

Personer som fyllt 16 men inte 25 år och som varit sammanhängande arbetslösa och anmälda på Arbetsförmedlingen i tre månader får av Arbetsförmedlingen anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet ”Jobbgaranti för ungdomar”.⁶⁰ Den som avvisar en anvisning till jobbgarantin för ungdomar har inte rätt till ersättning vid fortsatt arbetslöshet (9 § andra stycket ALF).

Medlemskap i arbetslöshetskassor regleras i lagen om arbetslöshetskassor. För rätt till medlemskap finns inte någon nedre åldersgräns men däremot en övre. En person som fyllt 64 år har inte rätt att bli medlem i en arbetslöshetskassa (34 § LAK). Åldersgränsen är en följd av att den inkomstrelaterade ersättningen, för vilken medlemskap i en arbetslöshetskassa är ett krav, förutsätter ett medlemskap i en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av tolv månader. Medlemskapet upphör den dag medlemmen fyller 65 år (36 § LAK).

När den övre åldersgränsen för rätt till arbetslöshetsersättning lagreglerades 1973 fastställdes även åldersgränser beträffande medlemskap i en arbetslöshetskassa. Från rätt att bli medlem undantogs bl.a. den som fyllt 66 år och från rätten att kvarstå som medlem den som fyllt 67 år. Den ovannämnda pensionsreformen 1976, varigenom bl.a. rätten till arbetslöshetsersättning upphörde för den som fyllt 65 år, innebar att åldersgränserna för rätt till medlemskap och för medlemskapets upphörande sänktes i konsekvens därmed till 64 respektive 65 år.

I sammanhanget kan också nämnas ytterligare en åldersgräns. Både från grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen lämnas ersättning under en period om 300 dagar. För en sökande som dag

⁶⁰ Jobbgarantin för ungdomar infördes den 1 december 2007. Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar särskilda insatser på ett tidigt stadium för att de snabbt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

300 i ersättningsperioden är förälder till barn under 18 år förlängs dock ersättningsperioden till att omfatta 450 dagar (22 § ALF).

Andra åldersgränser

Det har inte framkommit att det inom arbetslöshetsförsäkringsområdet förekommer förfaranden som tar hänsyn till ålder i andra avseenden än vad som föreskrivs i författningarna.

5.6.3 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om arbetslöshetsförsäkringen i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar dock 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 förbud mot åldersdiskriminering bör införas

Den kartläggning vi har gjort visar att det förekommer vissa författningsreglerade åldersgränser inom arbetslöshetsförsäkringen.

Enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring gäller till att börja med en åldersgräns om 20 år för rätt till ersättning från grundförsäkringen. Skälet härtill är att det är kommunen och inte staten som har det grundläggande ansvaret för arbetslösa ungdomar under 20 år. Vidare gäller att rätten till arbetslöshetsersättning upphör vid 65 års ålder. Motivet till denna åldersgräns är att försörjningen fr.o.m. denna tidpunkt får anses vara tillfredsställande ordnad genom olika former av pensioner.

De ovan beskrivna åldersgränserna kan sägas vara motiverade av behovet av avgränsningar mellan olika skyddssystem. Detta syfte måste anses legitimt och åldersgränserna får anses utgöra såväl lämpliga som nödvändiga medel för att uppnå detta syfte.

I lagen om arbetslöshetskassor finns som kartläggningen visat ytterligare två bestämmelser med åldersrelaterade kriterier. Den ena föreskriver att medlemskapet i arbetslöshetskassan upphör den dag

medlemmen fyller 65 år och den andra att den som fyllt 64 år inte längre har rätt att bli medlem i arbetslöshetskassan. Båda bestämmelserna är en följd av att rätten till arbetslöshetsersättning upphör när personen i fråga fyllt 65 år. Även dessa åldersgränser måste därför anses befogade.

Den 25-årsgräns som stadgas i bestämmelsen om överhoppningsbar tid i lagen om arbetslöshetsförsäkring syftar till att stimulera vuxna med svag eller föråldrad utbildning att försöka förbättra sin ställning på arbetsmarknaden genom att skaffa sig en mer kvalificerad utbildning. Detta syfte får anses legitimt och åldersgränsen som sådan får anses godtagbar och nödvändig för att uppnå syftet.

Vårt uppdrag är att stärka skyddet mot åldersdiskriminering. För att göra skyddet så lika som möjligt på de olika samhällsområdena i diskrimineringslagen anser vi att även diskrimineringsförbudet i fråga om arbetslöshetsförsäkring bör kompletteras med ett åldersdiskrimineringsförbud.

För att inte sådant hänsynstagande till ålder som måste anses vara berättigat ska träffas av det förbud vi föreslår måste detta förenas med ett undantag.

Undantagets utformning och innebörd

Vi har i tidigare avsnitt framhållit att undantagen från förbudet mot åldersdiskriminering i diskrimineringslagen dels, om möjligt, bör vara utformade på ett enhetligt sätt, dels ha en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden.

Vi anser att undantaget på arbetslöshetsförsäkringens område bör ha samma generella avfattning som de redan nu gällande generella undantagen i diskrimineringslagen och som vi tidigare föreslagit på övriga områden. Lagen bör alltså ange att diskrimineringsförbudet inte hindrar särbehandling på grund av ålder, om det kan motiveras av ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

Som framgått anser vi att syftena med de ovan redovisade åldersrelaterade bestämmelserna är berättigade och åldersgränserna som sådana lämpliga och nödvändiga för att uppnå dessa syften. Det innebär att den som tillämpar någon av dessa bestämmelser inte gör sig skyldig till diskriminering i strid med det förbud vi föreslår.

Samhällsområdet arbetslöshetsförsäkring är i hög grad författningsreglerat. Vår kartläggning har inte visat annat hänsynstag-

ande till ålder än vad som anges i författningarna. Den allmänna lydelsen av undantaget innebär dock att även andra åldersrelaterade kriterier än de som angetts i författning kan komma att vara tillåtna om de har berättigade syften och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftena.

5.7 Studiestöd

5.7.1 Gällande diskrimineringsförbud

I 2 kap. 14 § 3 diskrimineringslagen föreskrivs att diskriminering är förbjuden i fråga om statligt studiestöd. Från förbudet gäller endast undantag för diskrimineringsgrunden ålder.

Vad som avses med samhällsområdet

Samhällsområdet statligt studiestöd omfattar studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) jämte studiestödsförordningen (2000:655), bidrag till elever med hörselskador och svårt rörelsehinder enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar och utbildningsbidrag enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander.

Förbudet avser beslutsfattande, all formell och informell handläggning av ärenden, sådant som information och rådgivning, vidare underlåtenhet att agera eller omotiverat förhållande av beslut eller åtgärder samt faktiskt handlande och trakasserande bemötanden. Förbudet omfattar också sådant som möjligheter att ta del av stöd, dessas räckvidd och innehåll och i förekommande fall betalning av avgifter.

5.7.2 Kartläggning av åldersgränser

Åldersgränser i studiestödslagen

Rätt till studiehjälp

Enligt studiestödslagen lämnas studiehjälp i form av studiebidrag fr.o.m. kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år, och som längst t.o.m. första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år (2 kap. 3 § studiestödslagen).

Studiebidraget och dess 16-årsgräns kan ses som en förlängning av det allmänna barnbidraget. Bidragen är generella, lika stora och dessutom korresponderar åldersgränserna.

Rätt till studiemedel

Studiemedel beviljas enligt studiestödslagen för högskolestudier och vissa andra eftergymnasiala studier utan någon nedre åldersgräns.

För studier på grundskole- och gymnasial nivå lämnas studiemedel tidigast fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år (3 kap. 2 § studiestödslagen jämte Avdelning A bilagan till studiestödsförordningen).

Studiemedel lämnas längst t.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 54 år (3 kap. 3 § studiestödslagen).

Den övre åldersgränsen för rätt till studiemedel har höjts successivt. Den senaste höjningen gjordes 2006, då gränsen höjdes från 50 till 54 år efter förslag i propositionen Förstärkning av studiestödet (prop. 2004/05:111 s. 34 f.). Som skäl till denna höjning anförde regeringen följande.

I dagens samhälle där krav ställs på kompetensutveckling under i princip hela yrkeslivet är det viktigt att möjligheter till finansiering av studier finns jämförelsevis högt upp i åldrarna. Vid 50 års ålder, dvs. dagens åldersgräns för rätt till studiemedel, återstår för de flesta personer fortfarande 15 - 17 år av aktiv yrkesverksamhet. Under en så lång tidsperiod är det troligt att individen behöver genomgå någon form av utbildning för att kunna möta de krav som ställs i arbetslivet. Det är därför rimligt att det finns möjligheter att utbilda sig både inom sitt yrke och för en ny yrkesinriktning även för den som är något mer än 50 år.

Inom det äldre studiemedelssystemet fanns en möjlighet att bevilja studiemedel t.o.m. 55 års ålder om det fanns särskilda skäl. Även inom de dåvarande vuxenstudiestöden fanns möjligheter att få studiestöd

mellan 50 och 60 års ålder om det fanns särskilda skäl. Erfarenheterna från dessa äldre studiestöd visar att det fanns ett relativt stort intresse för studiestöd bland personer äldre än 50 år, men att intresset avtog successivt mellan 50 och 60 års ålder.

Ur samhällsekonomisk synpunkt är studier i yngre år att föredra framför studier senare i livet. I många fall finns det dock goda skäl att studera även efter ungdomsåren. En höjd åldersgräns och därmed förbättrade möjligheter att finansiera sin utbildning kan anses gynna såväl den enskilde som samhället. Den enskilde får bättre möjligheter att finansiera sina studier och samhället drar nytta av att individen fortsatt kan vara en tillgång på arbetsmarknaden. Regeringen föreslår därför att studiemedel ska kunna beviljas t.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 54 år. Eftersom kortare tid därefter återstår i arbetslivet och eftersom intresset för studier, och därmed behovet av studiestöd, avtar, finns det dock inte skäl att höja åldersgränsen utöver detta.

Tid som studiemedel får lämnas för

För varje utbildningsnivå finns en gräns för under hur många veckor studiemedel kan lämnas. Under förutsättning att studiemedel kan beviljas enligt övriga bestämmelser, t.ex. åldersgränserna, studieresultatprövningen och lånetrappan, kan stödet alltid beviljas med bidrag och lån i så många veckor som dessa gränser medger. Studiemedel utöver veckogränserna kan beviljas om det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses enligt praxis t.ex. att någon behöver förlängd studietid på grund av funktionshinder eller andra mycket speciella omständigheter. Prövningen är restriktiv.

Efter förslag i nyssnämnda proposition (prop. 2004/05:111 s. 34) gäller numera en bestämmelse som medger en mer generös prövning av rätt till ytterligare veckor med studiemedel för en studerande som är äldre än 40 år. Innebörden av bestämmelsen är att från och med det år då den studerande fyller 40 år får studiemedel lämnas under längre tid, högst 40 veckor, om det finns särskilda skäl (3 kap. 8 § fjärde stycket studiestödslagen). Ett lägre krav uppställs alltså på de förhållanden som den studerande åberopar för att undantag från veckogränserna ska kunna ske efter det att den studerande har fyllt 40 år.

I det utredningsförslag som låg till grund för lagändringen motiverades åldersgränsen med att personer som är 40 år eller äldre oftast har hunnit med en längre yrkesverksam period efter sina tidigare studier och att de studerande bör förvärvsarbeta under en

viss tid innan det finns skäl för samhället att delfinansiera kompletterande studier. Vissa remissinstanser anförde att lagändringen även borde omfatta yngre personer. Regeringen konstaterade för sin del att en viss summa hade beräknats för att förbättra möjligheterna för äldre att studera med studiemedel. Att använda dessa medel till att skapa generösare möjligheter till undantag även för yngre, såsom vissa remissinstanser anført, låg inte i linje med vad som angetts för dessa medel. Regeringen bedömde också att det i sak var väl motiverat att öka dispensmöjligheterna just för personer över 40 år eftersom dessa ofta har en utbildning som ligger längre tillbaka i tiden och som av arbetsmarknadsmässiga skäl kan behöva förnyas och uppdateras. Regeringen framhöll också att det i denna grupp var vanligare att man av olika anledningar behövde byta yrkesinriktning på grund av t.ex. en förslitnings- eller yrkesskada eller liknande. Att medge generösare möjligheter till undantag från veckogränserna för personer som är 40 år eller äldre gav, enligt regeringen, tillsammans med övriga lagförslag i propositionen, ökade möjligheter till återkommande studier och låg därför väl i linje med målet att underlätta för ett livslångt lärande.

Avtrappning av lånemöjligheten

En av grundprinciperna i studiemedelssystemet är att studielånen inte ska vara större än att de kan betalas tillbaka. Rätten att låna begränsas därför enligt en s.k. lånetrappa. Motivet till trappan är alltså att skuldsättningen för personer med kort återbetalningstid inte ska bli alltför hög då en hög skuld kombinerad med en kort återbetalningstid leder både till höga årliga belopp att betala för individen och till risker för att hela lånet inte betalas tillbaka.

Rätten till studiemedel i form av studielån trappas därför ner fr.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 45 år fram till det år den studerande fyller 54 år (3 kap. 9 § första stycket studie-stödslagen). Nedtrappningen gäller inte studiemedel i form av studiebidrag. De nu gällande åldersgränserna, som infördes 2006, innebar att den tidigare begränsningen i lånerätten fr.o.m. 41 års ålder flyttades fram fyra år till att gälla fr.o.m. 45 års ålder.

Två bidragsnivåer

Studiemedel kan lämnas med två olika bidragsnivåer. Den generella bidragsnivån uppgår till 34,4 procent av studiemedlens totalbelopp och den högre till 80,1 procent av totalbeloppet. Studiemedel med den högre bidragsnivån får lämnas först fr.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 25 år (3 kap. 13 § andra stycket studiestödslagen). Det riktar sig främst till studerande på grundläggande och gymnasial nivå, som inte har sådan utbildning sedan tidigare. En lägsta åldersgräns måste enligt förarbetena (prop. 1999/2000:10 s. 84) finnas dels för att undvika avhopp från gymnasieskolan, dels mot bakgrund av att vissa ungdomar kompletteringsläser i komvux. I det bakomliggande utredningsförslaget angavs åldersgränsen 23 år. Regeringen konstaterade med hänvisning till vissa då föreliggande stöd att 25 år kommit att bli en åldersgräns som fått spela en avgörande roll vid val av studiestöd och ansåg att detta var en lämplig gräns även i denna situation.

Tilläggsbidrag

Studerande med barn kan ansöka om att få ett tilläggsbidrag. Sådant bidrag får lämnas till och med det kalenderhalvår då barnet fyller 18 år. (3 kap. 13 a § studiestödslagen).

Tilläggslån

Studerande har i vissa fall rätt att ta tilläggslån. Tilläggslån får lämnas fr.o.m. det kalenderår då den studerande fyller 25 år (3 kap. 14 § andra stycket studiestödslagen). I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1999/2000:10 s. 86 f.) konstateras att det är viktigt att det nya stödet får en god rekryteringseffekt och att beloppsnivån gör det möjligt för personer ur olika samhällsgrupper och med varierande livssituation att börja studera och att många vuxna studerande har en annan livssituation och levnadsnivå än ungdomsstuderade. De personer som ska kunna komma i fråga för tilläggslånet bör, sades det, ha passerat ungdomsåren och gemensamt för dem bör vara att de fyllt 25 år och att studierna medför en ansträngd ekonomi t.ex. till följd av att den tidigare arbetsinkomsten gett förutsättningar för betydligt större levnadsomkostnader än vad totalbeloppet i studiemedlen medger.

Återbetalning av studielån

Återbetalning av studielån sker enligt en annuitetsliknande modell. Det innebär att det årliga beloppet som ska betalas bl.a. är kopplat till lånets storlek och det antal år som återbetalningen beräknas pågå.

Studielån ska återbetalas under 25 års tid eller det lägre antal år som återstår till utgången av det år då låntagaren fyller 60 år (4 kap. 4 § studiestödslagen).

Det belopp låntagaren årligen ska återbetala (årsbeloppet) får sättas ned till fem procent av årsinkomsten t.o.m. det kalenderår då låntagaren fyller 49 år (4 kap. 14 § första stycket studiestödslagen).

Årsbeloppet får sättas ned till sju procent av årsinkomsten fr.o.m. det kalenderår låntagaren fyller 50 år. Fr.o.m. detta år ska även låntagarens förmögenhet beaktas vid prövning av rätt till nedsättning (4 kap. 14 § andra stycket studiestödslagen).

Om det finns en kvarstående skuld vid återbetalningstidens slut, så ska resterande belopp också återbetalas. Betalning ska pågå till dess att full återbetalning har skett, dock längst till utgången av det år då låntagaren fyller 67 år (4 kap. 21 § studiestödslagen).

Att fullgöra återbetalningen enligt en bestämd tidsplan kunde enligt förarbetena (prop. 1999/2000:10 s. 114) bli betungande för låntagare med jämförelsevis låga inkomster varför det ansågs nödvändigt att det finns garantiregler i systemet som ger låntagaren möjlighet att få nedsättning av årsbeloppet på ett sätt som tar hänsyn till låntagarens betalningsförmåga.

Den utredning vars arbete låg till grund för den nya lagen hade föreslagit att återbetalningen skulle utgöra fem procent av inkomsten under tio år, dock längst till 35 års ålder och därefter sex procent. Regeringen ansåg emellertid att, med tanke på att många börjar studera i trettioårsåldern och att många då har kostnader på grund av familjebildning, möjligheten till nedsättning till fem procent av inkomsten ska finnas t.o.m. 49 års ålder och att ett högre återbetalningskrav ska gälla först fr.o.m. 50 års ålder, men då motsvara sju procent av inkomsten. För att markera att studielån ska betalas tillbaka och ytterligare minska risken för subventioner i lånesystemet via avskrivning ska vid återbetalningen, sades det, också låntagarens förmögenhet beaktas fr.o.m. det år då låntagaren fyller 50 år enligt grunder som regeringen bestämmer (a. prop. s. 116).

Den nuvarande åldersgränsen – 67 år – som slutpunkt för återbetalning av lån infördes genom det nya studiemedelssystemet

2001. Dessförinnan var motsvarande gräns ingången av det året personen fyller 65 år. Höjningen ansågs enligt regeringen rimlig mot bakgrund av att det nya ålderspensionssystemet ger möjlighet att skjuta upp pensionsavgången något eller några år (a. prop. s. 123).

Återkrav av studiestöd

En fordran som uppkommit p.g.a. återkrav av studiestöd ska bevakas fram till utgången av det år då den återbetalningsskyldige fyller 67 år. Därefter ska fordringen skrivas av (5 kap. 6 § studiestödslagen). Bestämmelsen relaterar till nyss behandlad bestämmelse.

Åldersgränser i studiestödsförordningen

2 kap. 12 § studiestödsförordningen innehåller en bestämmelse som reglerar hur den studerandes ekonomiska underlag ska fastställas för att avgöra om han eller hon har rätt till studiehjälp i form av extra tillägg. Den anger att före den studerande fyller 18 år ska dennes vårdnadshavares inkomster räknas med i underlaget, och efter 18-årsdagen ska i stället den studerandes "föräldrars" eller motsvarandes inkomster räknas med. Någon skillnad i sak mellan vad som gäller före och efter åldersgränsen finns alltså egentligen inte.

I 4 kap. 3 § studiestödsförordningen finns en bestämmelse som rör återbetalning av lån. Den relaterar till 4 kap. 14 § studiestödslagen och anger hur förmögenheten ska beräknas vid prövning av rätt till nedsättning av årsbeloppet fr.o.m. det kalenderår då låntagaren fyller 50 år.

I bilagan till studiestödsförordningen klargörs i inledningen till Avdelning A för vilka i bilagan angivna utbildningar som studiehjälp respektive studiemedel kan lämnas med utgångspunkt i åldersgränserna som anges i 2 kap. 2 och 3 § studiestödslagen.

Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel

Enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen får studielån även lämnas i form av tillägglån för vissa merkostnader i samband med studierna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana tillägglån. Med stöd av ett bemyndigande i 3 kap. 14 § studiestödsförordningen har Centrala studiestödsnämnden meddelat sådana föreskrifter, CSNFS 2001:1. Enligt 8 kap. 9 § dessa föreskrifter får merkostnadslån för dubbel bosättning lämnas till en studerande som har hemmavarande barn om barnet är under 18 år eller är 18–20 år och fortfarande läser på grundskole- eller gymnasienivå.

Äldre studiemedelssystem

Det nuvarande studiemedelssystemet, *annuitetslånet*, började tillämpas den 1 juli 2001. Under tiden den 1 januari 1989 – den 30 juni 2001 tillämpades ett annat system, *studielånet*. Fram till den 31 december 1988 tillämpades ett äldre system, *återbetalningspliktiga studiemedel*.

På grund av de långa löptiderna för återbetalning av studiemedel är det fortfarande många återbetalare som betalar tillbaka studiemedel från de två äldre systemen. För dessa system gäller fortfarande återbetalningsreglerna i den äldre studiestödslagen (1973:349).

Studielån och återbetalningspliktiga studiemedel

Studielån som kvarstår obetalda det år då den återbetalningskyldige fyller 65 år ska avskrivas (8 kap. 9 § studiestödslagen [1973:349]).

Fordran p.g.a. återkrav av studielån bevakas fram till det år gäldenären fyller 65 år och avskrivs därefter (9 kap. 2 a § studiestödslagen [1973:349]).

Återbetalningspliktiga studiemedel

Vid återbetalning fastställs årligen ett avgiftsunderlag. Ifall den återbetalningsskyldige vid årets ingång har vårdnaden om eget barn som är under tio år, så ska avgiftsunderlaget minskas med ett basbelopp (8 kap. 32 § studiestödslagen [1973:349] i dess lydelse före den 1 januari 1989).

Förordningen om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

Förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan innehåller ingen uttrycklig åldersgräns. Av dess rubrik och av 1 § framgår dock att bidrag enligt förordningen lämnas till dels elever i utbildning för döva eller hörselskadade enligt 9 kap. gymnasieförordningen (1992:394), dels elever i utbildning som är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) enligt 10 kap. gymnasieförordningen.

Studerande som har rätt till bidrag enligt förordningen kan under vissa förutsättningar få ett tilläggsbidrag. Sådant bidrag lämnas dock först fr.o.m. det andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år (7 a § förordningen).

En fordran som har uppkommit på grund av att bidrag enligt förordningen har återkrävts och som inte har återbetalats bevakas fram till det år då gäldenären fyller 65 år. Därefter avskrivs fordran (15 § förordningen).

Andra förekommande åldersgränser

Det har inte framkommit att det på studiestödsområdet förekommer förfaranden som tar hänsyn till ålder i andra avseenden än vad som föreskrivs i författningarna.

5.7.3 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om statligt studiestöd i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Förbudet hindrar dock 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.

Våra utgångspunkter

Vi har i uppdrag att föreslå hur ett förbud mot diskriminering på grund av ålder ska införas på bl.a. studiestödsområdet. Eftersom vår utgångspunkt är att skyddet ska vara lika för de olika diskrimineringsgrunderna bör ett åldersdiskrimineringsförbud införas också på detta område.

Ett förbud mot diskriminering på grund av ålder i fråga om studiestöd ingår också i det förslag till EU-direktiv om lika-behandling som vi ska beakta.

Som framgår av kartläggningen förekommer ett antal åldersrelaterade bestämmelser som har betydelse för bl.a. möjligheten att få olika former av ekonomiskt stöd vid studier.

Motiven till de föreskrivna åldersgränserna varierar. Syftena med de åldersrelaterade bestämmelserna på studiestödsområdet får emellertid, som nedan framgår, anses som legitima varför det inte kan råda ett absolut förbud mot att tillämpa ålderskriterier. Det förbud vi föreslår bör därför förenas med ett undantag.

Utformningen av undantaget

Som tidigare anförts bör bestämmelser om undantag från förbudet mot diskriminering på grund av ålder om möjligt vara utformade på ett enhetligt sätt och med en avfattning som inte låser tillämpningsområdet till specifika förhållanden.

Vi föreslår att undantaget på studiestödsområdet får samma generella utformning som de generella undantag som redan finns i diskrimineringslagen och som vi föreslagit på övriga områden. Således bör anges att diskrimineringsförbudet inte hindrar sär-

behandling på grund av ålder, om den kan motiveras av ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga.

Studiestödssystemets mål och inriktning

Innan vi redovisar hur vi ser på de åldersgränser som vi funnit genom vår kartläggning kan det vara på sin plats att kort nämna något om studiestödets mål och inriktning.

I propositionen som ligger till grund för den nya studiestödslagen (prop. 1999/2000:10 s. 77) slås fast de övergripande målen för studiestödet. Där sägs att studiestödet är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att förverkliga målen för detta område. Det ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Det ska vidare ha en utjämnande verkan mellan individer och grupper i befolkningen och således bidra till ökad social rättvisa. Det ska också ha en god effekt på samhällets ekonomiska hushållning över tiden.

När det gäller studiestödets nivå sägs i propositionen att studiestödet ska täcka rimliga levnadsomkostnader för den studerande själv och i princip vara lika stort för alla. För vissa äldre studerande som normalt har högre fasta kostnader än ungdomsstuderanden bör dock möjligheter till tilläggsån finnas.

Bidragets uppgift är att stärka rekryteringsinslaget och hålla nere skuldsättningen. Ett högre bidrag bör enligt propositionen kunna ges i första hand till de grupper som har behov av grundläggande och överbryggande utbildning.

Principen för studiestödssystemet bör vara att lånet ska betalas tillbaka och att lånesystemet ska bära sina egna kostnader.

Vår syn på förekommande åldersgränser

Nedan redovisas närmare vår syn på de författningsreglerade åldersgränserna. Med hänsyn till att samhällsområdet i mycket hög grad är författningsreglerat torde det knappast förekomma andra hänsynstaganden till ålder än de som anges i författningarna.

Nedre åldersgränser för studiestöd

Vissa åldersgränser motiveras av behovet av avgränsningar mellan olika system. Studiestödet ingår som ett led i utbildningspolitiken och vissa åldersgränser för de olika stöden utgår från när elever i allmänhet fullgjort grundskolan respektive gymnasieskolan. Studiehjälpen utgör vidare en del av samhällets stöd till barnfamiljer. Den tar vid när rätten till barnbidrag upphör. Bestämmelser med åldersgränser av detta slag som har till syfte att avgränsa systemen måste anses berättigade, lämpliga och nödvändiga.

Åldersgränser i fråga om rätten till studiemedel, avtrappning av lånemöjligheten och återbetalning av studielån m.m.

En av grundprinciperna i studiemedelssystemet är som nyss nämnts att studielånen inte ska vara större än att lånet kan betalas tillbaka. Motivet till de övre åldersgränserna för rätten till studiemedel och den successiva begränsningen av rätten till studielån från en viss ålder är just att skuldsättningen för personer med kort återbetalningstid inte ska bli för hög. Syftet med dessa åldersrelaterade bestämmelser får anses berättigat och åldersgränserna får anses både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.

I sammanhanget kan också noteras vad Studiesociala kommittén, som haft i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som rör de studerandes ekonomiska och sociala situation, anförde i sitt betänkande *Stärkt stöd för studier* (SOU 2009:28 s. 307) beträffande åldersgränserna för rätt till studiebidrag och studielån.

Kommittén anser att dagens åldersregler för rätt till studiebidrag respektive studielån är väl anpassade till de behov som finns. Samtliga åldersgränser höjdes 2006, vilket ledde till en liten men tydlig ökning av antalet äldre studiemedelstagare. Något större behov av studiemedel i åldrarna över 54 år tycks inte finnas. Det är få personer som är äldre än 54 år som ansöker om studiemedel och kommittén har inte heller fått några indikationer på att något större behov skulle föreligga. Dessutom skulle en höjning av åldersgränsen för studielån medföra betydande risker för ökade avskrivningar när låntagarna når 68 års ålder. En ökad rätt att ta studielån skulle därmed kunna stå i strid med principen om att studielån ska kunna betalas tillbaka.

Även de åldersgränser som uppställts i bestämmelserna som rör återbetalning av studielån bygger på principen att lånet ska betalas tillbaka samtidigt som systemet innehåller vissa skyddsregler för att

lindra återbetalningsbördan under perioder med mindre goda ekonomiska förhållanden. Den ovan gjorda bedömningen av de åldersrelaterade bestämmelserna i fråga om rätt till studiemedel m.m. gäller även i fråga om återbetalning.

Det förhållandet att åldersgränserna i den nuvarande och i den äldre studiestödslagen, som alltså fortfarande gäller för återbetalare med lån som lämnats enligt de äldre studiemedelssystemen, skiljer sig något åt (t.ex. 67-årsgräns respektive 65-årsgräns för slutpunkten för återbetalning av studiemedel) hindrar inte att åldersgränserna i respektive lagar bör anses lämpliga och nödvändiga.

Undantag från veckogränserna

Den föreskrivna åldersgränsen 40 år för en mer förmånlig prövning av om studiemedel ska beviljas utöver de i lagen fastställda veckogränserna syftar till att underlätta livslångt lärande. Av statsfinansiella skäl kunde de generösa möjligheterna till undantag inte omfatta alla utan måste begränsas till en viss åldersgrupp. Att öka dispensmöjligheterna för personer över 40 år motiverades bl.a. av att denna åldersgrupp ofta har en utbildning som ligger längre tillbaka i tiden och som av arbetsmarknadsmässiga skäl kan behöva uppdateras liksom av att det i denna grupp också är vanligare att man behöver byta yrkesinriktning på grund av till exempel en förslitningsskada. Även i detta fall får syftet med den åldersrelaterade bestämmelsen anses berättigat och åldersgränsen som sådan både lämplig och nödvändig.

25-årsgräns för högre bidrag respektive tillägglån

Som framgått av kartläggningen gäller en 25-årsgräns dels för att komma i fråga för den högre bidragsnivån, dels för att få ett tillägglån. Både den högre bidragsnivån och tillägglånet har till syfte att underlätta för vuxna att studera.

Beträffande det högre bidraget sägs i propositionen (prop. 1999/2000:10 s. 85) att det bör riktas till grupper som är i särskilt behov av kompetensförstärkning och som det är särskilt angeläget att rekrytera till utbildning. Tillägglånet riktar sig till vuxen-studerande för vilka studierna medför en ansträngd ekonomi t.ex. till följd av att tidigare arbetsinkomst gett förutsättningar för större

levnadsomkostnader än vad totalbeloppet i studiemedlen medger. 25-årsgränsen har i dessa fall uppställts för att avgränsa den berättigade gruppen från ungdomsstuderande.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) framhöll i sitt remissvar över Diskrimineringskommitténs betänkande att de olika bestämmelserna om åldersgränser i fråga om det statliga studiestödet i allmänhet var motiverade med behovet av avgränsningar mellan olika system eller av samhällsekonomiska skäl. Åldersgränserna var dock inte helt oproblematiska ur ett diskrimineringsperspektiv enligt CSN. En åldersgräns som enligt CSN kunde betecknas som diskutabel var främst nyss redovisade 25-årsgräns för rätt till det högre bidraget och till tilläggslånet.

Som CSN framhållit kan den nu gällande 25-årsgränsen i fråga om det högre bidraget diskuteras. Åldersgränser av detta slag är ofta ett trubbigt instrument för att avgränsa en grupp. En 23-åring eller en 24-åring förhållanden behöver inte nämnvärt skilja sig från en 25-åring. Av förarbetena framgår vidare att det inte ligger något mer avgörande skäl för att 25 år valts som gräns annat än att den bland de åldersförslag som diskuterades framstod som lämplig mot bakgrund av tidigare föreliggande stöd. Samtidigt måste mottagarna av en förmån av detta slag, som riktar sig till en bestämd grupp mottagare, på något sätt definieras så att de särskiljs från dem som stödet inte är avsett för. Det högre bidraget syftar till att främja rekrytering av den grupp som har störst behov av kompetenshöjning genom ett förmånligt bidrag som håller nere skuldsättningen, vilket får anses vällovligt. Bidraget är däremot inte tänkt att kunna komma i fråga för t.ex. yngre personer som studerar på gymnasienivå, eftersom dessa personer kan få sina studier finansierade genom studiehjälp. Ett system utan en åldersgräns som ligger några år efter det att flertalet studerande genomför de studier som bidraget lämnas för kan få effekten att vissa studerande medvetet senarelägger sina grundläggande eller gymnasiala studier, eftersom de då kan få dessa finansierade med det mer förmånliga högre bidraget. Med den konstruktion och det syfte som stödet har i dag får användandet av ett ålderskriterium, för att avgränsa den grupp för vilken stödet är avsett, alltså anses både lämpligt och nödvändigt (se dock Studiesociala kommitténs förslag strax nedan).

Även bestämmelsen om tilläggslån syftar till att främja rekrytering av vuxna studerande som kan ha en annan livssituation eller levnadsnivå än ungdomsstuderande. Syftet med bestämmelsen

måste anses berättigat. Att använda sig av en åldersgräns – vid sidan av en inkomstgräns – för att bestämma den grupp som ska vara berättigad till lånet – kan inte i sig anses olämpligt. En annan sak är att det inte är självklart att åldersgränsen är nödvändig för att syftet med bestämmelsen ska uppnås. Måhända skulle den begränsning som ligger i inkomstkriteriet vara tillräcklig för att den avsedda avgränsningen – att begränsa lånet till vissa vuxenstuderande – skulle uppnås. Då det inte ankommer på utredningen att föreslå materiella ändringar i bestämmelserna om studiestöd nöjer vi oss med att konstatera att användandet av en åldersgräns som den nu aktuella i vart fall inte kan anses kränkande i den betydelse detta ord har i vanligt språkbruk.

Avslutningsvis kan nämnas att Studiesociala kommittén i sitt betänkande (SOU 2009:28) lämnat förslag till ändringar rörande både bestämmelsen om högre bidrag och om tillägglån som innebär att de nu gällande 25-årsgränserna försvinner. Vad först gäller bidragsandelen av studiemedelsbeloppet menar kommittén att avgörande för andelen bidrag respektive lån bör vara på vilken utbildningsnivå som studierna bedrivs. Studerande på grundskolenivå bör enligt kommittén få den högsta bidragsandelen, 80 procent bidrag och 20 procent lån, medan studerande på gymnasienivå bör få 50 procent bidrag och 50 procent lån. Studerande på eftergymnasial nivå bör få samma bidragsandel som i dag, dvs. bidrag med en dryg tredjedel av studiemedlens totalbelopp.

När det gäller tillägglånet innebär kommitténs förslag bl.a. att såväl åldersgränsen som inkomstgränsen tas bort. Tillägglån ska enligt förslaget kunna lämnas under begränsad tid och med visst belopp till samtliga studiemedelstagare. Dessa ska således själva bedöma om de under en period av utbildningen vill ta mer lån, t.ex. för att finansiera tillfälliga utgifter eller för att höja sin levnadsnivå. Kommitténs förslag har ännu inte lett till lagstiftning.

5.8 Offentlig anställning

5.8.1 Gällande diskrimineringsförbud

Enligt 2 kap. 17 § diskrimineringslagen är diskriminering förbjuden även i andra fall än som avses i 5 och 9–15 §§ när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan

hjälp eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.⁶¹

Förbudet gäller dock inte diskriminering som har samband med ålder.

Vad som avses med förbudet

Medan de andra förbudsreglerna i diskrimineringslagen tar sikte på viss verksamhet tar förbudet i bestämmelsen om offentlig anställning generellt sikte på offentlig förvaltnings kontakter med enskilda. Avsikten är att förbudet ska komplettera de andra diskrimineringsförbuden på så sätt att bemötande av en företrädare för det allmänna som inte fångas upp av något av de andra förbuden faller under denna bestämmelses tillämpningsområde.

Förbudet gäller som framgått dem som helt eller delvis omfattas av lagen om offentlig anställning. Hit hör, med vissa undantag, anställda vid riksdagen och dess myndigheter, vid myndigheterna under regeringen och hos kommuner, landsting och kommunalförbund.

Diskrimineringsförbudet tar i första hand sikte på hur anställda vid statliga eller kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer. Utanför förbudet faller sådant som hur arbetstagaren tolkar och tillämpar en bestämmelse eller över huvud taget bedömningar som han eller hon gör eller åtgärder som han eller hon vidtar för att fullgöra sina åligganden i anställningen. Diskrimineringsförbudet är därmed väsentligen ett förbud mot kränkande uppträdande och trakasserier. Att låta någon vänta extra länge på viss service eller att vägra att lämna ut en handling eller att inte svara i telefon av skäl som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna är exempel på vad som kan omfattas av förbudet.

Med *upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp* avses sådant som omfattas av myndigheternas serviceskyldighet enligt i första hand förvaltningslagen (1986:223) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Här avses vad som förekommer vid kontakter mellan myndighetsföreträdare och medborgarna, t.ex. vid telefonsam-

⁶¹ I 5 och 9–15 §§ regleras förbud mot diskriminering i fråga om utbildning, arbetsmarknads- politisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder m.m., hälso- och sjukvården samt socialtjänsten m.m., socialförsäkrings- systemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd samt värnplikt och civilplikt.

tal, besök vid en myndighet eller en kommun etc. Myndighetsföreträdarens uppträdande vid rådgivning, information, utlämnande av allmän handling eller expediering av fattade beslut är några exempel på vad som avses. Innehållet i råden eller informationen, eller vilken bedömning i sak som gjorts vid utlämnade av allmän handling omfattas däremot inte.

Diskrimineringsförbudet gäller också när den som omfattas av förbudet, *på annat sätt än i fråga om upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, har kontakter med enskilda inom ramen för anställningen*. Här avses sådant som telefonsamtal, personliga möten eller sammanträffanden med enskilda personer eller grupper ur allmänheten.

5.8.2 Överväganden och förslag

Vårt förslag: Diskrimineringsförbudet i fråga om offentlig anställning i diskrimineringslagen (2008:567) kompletteras så att det innefattar även ett förbud mot diskriminering som har samband med ålder.

Ett förbud mot åldersdiskriminering bör införas

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) ska den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde. Vidare ska det allmänna dels verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

I 1 kap. 9 § RF föreskrivs att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I lagen om offentlig anställning finns bestämmelser om disciplinföljd för tjänsteförseelse för arbetstagare som uppsåtligen eller av oakt-samhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Bestämmelser om

påföljder för tjänstefel finns också i brottsbalken och skadeståndslagen (1972:207).⁶²

Av förarbetena till den nu gällande bestämmelsen i diskrimineringslagen (prop. 2007/08:95 s. 285 f.) framgår att avsikten inte är att lägga några nya skyldigheter på enskilda arbetstagare utöver vad som redan får anses gälla men att det är av stor vikt för allmänhetens förtroende för det allmänna att det i den här typen av mer eller mindre vardagliga och tillfälliga kontakter med företrädare för statliga och kommunala myndigheter inte förekommer t.ex. trakasserier eller skillnader i service.

Vi har i fråga om detta förbud inte vidtagit någon kartläggning av huruvida och i vilken mån den enskildes ålder har betydelse för hur anställda vid statliga och kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten och enskilda personer. Någon sådan utredning har vi inte ansett nödvändig. Regeringen konstaterade i propositionen med förslag till diskrimineringslag att det var oklart vad ett förbud mot åldersdiskriminering skulle innebära.⁶³ Vi kan emellertid inte se någon särskild svårighet förknippad med diskrimineringsgrunden ålder i detta sammanhang.

Det befintliga förbudet gäller för samtliga diskrimineringsgrunder utom ålder. Vår uppgift är, som vi tidigare framhållit, att införa ett lika skydd oavsett diskrimineringsgrund, dock med beaktande av de speciella förutsättningar som gäller för olika samhällsområden. Att mot denna bakgrund låta diskrimineringskyddet omfatta även ålder när fråga är om myndighetsföreträdarens bemötande av och uppträdande mot allmänheten eller enskilda anser vi vara en självklarhet. Diskrimineringslagen bör därför kompletteras så att diskrimineringsförbudet i fråga om offentlig anställning innefattar också ålder.

Behov av undantag

Alla har rätt att i kontakter med myndighetsföreträdare bli bemötta på ett icke-diskriminerande sätt. Något skäl för att förse ett förbud som gäller bemötande och uppträdande med ett undantag anser vi rimligen inte kan finnas. Således bör det förbud mot diskriminering på grund av ålder som vi föreslår på detta område vara absolut.

⁶² Se vidare prop. 2007/08:95 s. 281 f.

⁶³ Prop. 2007/08:95 s. 284.

6 Konsekvenser och ikraftträdande

För utredningens arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § samma förordning att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det förebyggande arbetet, för sysselsättningen och för offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § samma förordning, förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar innehållet i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I dag finns inte något heltäckande förbud mot diskriminering på grund av ålder. Diskrimineringslagen innebär ett mer långtgående skydd för de övriga diskrimineringsgrunderna än för ålder. Syftet med vårt uppdrag är enligt våra direktiv att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Detta kan endast åstadkommas genom lagstiftning.

Vårt förslag innebär att ett förbud mot åldersdiskriminering ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen. Dessa områden är

varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning. Från förbuden föreslås, förutom i fråga om offentlig anställning, generella undantag som tillåter befogad särbehandling, dvs. hänsynstagande till ålder får ske om det har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Dessutom undantas försäkringstjänster och bestämmelser om bilstöd.

Den föreslagna regleringen går längre än vad som krävs enligt gällande EU-regler men ligger väl i linje med det förslag till nytt EU-direktiv om likabehandling som för närvarande förhandlas i EU:s ministerråd.

Förslaget kommer inte bara att ha betydelse för den enskilde som i dag riskerar att utsättas för åldersdiskriminering utan det kan förhoppningsvis också – vilket inte är mindre viktigt – 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, vilket i sin tur bör kunna leda till att oörtlättad särbehandling minskar.

Förslaget kommer att beröra både offentliga och privata aktörer på de skilda områdena. Det innebär dock inte några nya åligganden eller krav på att aktörerna ska vidta vissa åtgärder utan de ska i stället avhålla sig från åldersdiskriminerande beteende. Detta innebär att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget kan antas bli begränsade. För företagets del innebär det också att förslaget inte får några effekter av betydelse för dessa företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Från Diskrimineringsombudsmannen (DO) har inhämtats att det under 2009 gjordes 70 anmälningar om åldersdiskriminering på de samhällsområden där skydd saknas i dag. Som jämförelse kan nämnas att det samma år kom in 166 anmälningar som gällde arbetslivet i vid mening. Vårt förslag kan förväntas medföra att antalet anmälningar avseende åldersdiskriminering inom nu aktuella områden ökar något inledningsvis, men med ökad kunskap om lagstiftningen hos berörda aktörer torde anmälningfrekvensen sjunka igen. Den ökade ärendetillströmningen bedöms därför kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Skulle det visa sig att ärendemängden ökar permanent bör DO tillföras ytterligare medel.

För domstolarnas del kan det antas att förslaget medför en något ökad arbetsbörda. Erfarenheterna från tidigare utvidgningar

av diskrimineringslagstiftningen gör dock att det kan antas att ökningen blir så pass måttlig att den bör rymmas inom de befintliga budgetramarna.

Ikraftträdande m.m.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2012. Äldre bestämmelser bör gälla i fråga om diskriminering som ägt rum före ikraftträdandet.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i diskrimineringslagen (2008:567)

2 kap.

12 §

Paragrafen innehåller förbud mot diskriminering för den som utanför privatlivet tillhandahåller varor, tjänster och bostäder till allmänheten samt för den som anordnar allmän sammankomst och offentlig tillställning (se prop. 2007/08:95 s. 517 f.).

Ändringen i paragrafens *tredje stycke* innebär till att börja med att diskrimineringsförbudet i fråga om varor, tjänster och bostäder samt allmän sammankomst och offentlig tillställning utvidgas till att omfatta även ålder genom att undantaget för diskrimineringsgrunden ålder i styckets nuvarande lydelse tas bort. Från åldersdiskrimineringsförbudet ska två undantag gälla. Av *första meningen* i tredje stycket framgår att tillhandahållande av försäkringstjänster undantas helt från förbudet mot diskriminering som har samband med ålder. Därutöver undantas enligt *andra punkten* i tredje stycket också annan särbehandling på grund av ålder från förbudet om sådan behandling har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå detta syfte.

Den föreslagna ändringen har behandlats i avsnitt 5.2.3.

13 §

Paragrafen innehåller diskrimineringsförbuden som gäller för hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet samt verksamhet inom socialtjänsten m.m. (se prop. 2007/08:95 s. 521 f.).

Ändringen i paragrafens *andra stycke* innebär att diskrimineringsförbudet i fråga om hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet samt verksamhet inom socialtjänsten m.m. utvidgas till att även omfatta ålder genom att det nuvarande *andra stycket* som innehåller ett undantag för diskrimineringsgrunden ålder tas bort. Det tredje stycket i nu gällande lydelse kommer därmed att bli det *andra stycket*.

Det nya *tredje stycket* innehåller ett undantag från diskrimineringsförbudet för särbehandling på grund av ålder om sådan behandling har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå detta syfte.

De allmänna övervägandena finns i avsnitt 5.3.4 och 5.4.4.

14 §

Paragrafen anger diskrimineringsförbudet som gäller socialförsäkringen och anslutande bidragssystem, arbetslöshetsförsäkringen och statligt studiestöd (se prop. 2007/08:95 s. 524 f.).

Förbudet i paragrafen har utvidgats till att omfatta även diskrimineringsgrunden ålder. Ändringen följer av att det nuvarande *andra stycket* som innehåller ett undantag för diskrimineringsgrunden ålder som avser hela paragrafens tillämpningsområde tas bort. Det tredje stycket i nu gällande lydelse kommer därmed att bli det *andra stycket*.

I det *tredje stycket* – som är nytt – anges två undantag från diskrimineringsförbudet som gäller ålder. Av *första meningen* framgår att åldersdiskrimineringsförbudet i fråga om socialförsäkringen och anslutande bidragssystem inte hindrar tillämpning av bestämmelser om bilstöd. I *andra meningen* undantas från förbudet mot åldersdiskriminering annan särbehandling på grund av ålder om sådan behandling har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Bestämmelsen om befogad särbehandling gäller således på hela paragrafens tillämpningsområde.

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 5.5.3, 5.6.3 och 5.7.3.

17 §

Paragrafen innehåller det särskilda förbud som gäller myndigheternas företrädare i kontakter med enskilda (se prop. 2007/08:95 s. 529 f.).

Ändringen i paragrafen innebär att diskrimineringsförbudet utvidgas till att omfatta även diskrimineringsgrunden ålder.

Skälen till förslaget har redovisats i avsnitt 5.8.2.

Av en särskild övergångsbestämmelse framgår att äldre föreskrifter ska tillämpas i fråga om diskriminering som ägt rum före ikraftträdandet.

Kommittédirektiv



Ett stärkt skydd mot diskriminering på grund av ålder

Dir.
2009:72

Beslut vid regeringssammanträde den 13 augusti 2009.

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas på de samhällsområden – utom värnplikt och civilplikt – som i dag saknar ett sådant skydd i diskrimineringslagen (2008:567). Syftet med utredningen är att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 augusti 2010.

Diskrimineringskommitténs slutsatser

I februari 2006 lade Diskrimineringskommittén fram slutbetänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22). Kommittén hade i uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur bestämmelserna om åldersdiskriminering i direktiv 2000/78/EG om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet) skulle genomföras samt kartlägga i vilken utsträckning det fanns behov av att införa ett förbud mot diskriminering på grund av ålder på andra samhällsområden än de områden som omfattades av arbetslivsdirektivet.

Kommittén föreslog ett förbud mot åldersdiskriminering på områden som i princip omfattas av arbetslivsdirektivet, dvs. i fråga om arbetsliv, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesutövning och medlemskap i vissa organisationer.

Något förbud mot diskriminering som har samband med ålder på övriga samhällsområden föreslogs inte. För andra samhälls-

områden, förutom i fråga om offentlig anställning och offentligt uppdrag, redovisade kommittén i betänkandet en översiktlig genomgång av bl.a. i lag eller andra författningar förekommande åldersgränser. Kommittén konstaterade att det bör genomföras en fördjupad utredning inom dessa områden för att man ska kunna bedöma i vilken utsträckning det finns behov av förbud mot åldersdiskriminering.

Den nya diskrimineringslagen

Den 1 januari 2009 trädde diskrimineringslagen (2008:567) i kraft. Lagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder. Av dessa diskrimineringsgrunder är könsöverskridande identitet eller uttryck och ålder nya. Diskrimineringsgrunden ålder tar sikte på en fysisk persons levnadsålder, räknad från hans eller hennes födelse. Därmed omfattas både barn, ungdomar och äldre utan att det finns vare sig en nedre eller övre åldersgräns.

Samtidigt som den nya lagen trädde i kraft inrättades en ny myndighet, Diskrimineringsombudsmannen, som ska utöva tillsyn över att lagen följs.

Den nya lagen innehåller förbud mot diskriminering som gäller för:

- arbetslivet
- utbildningsverksamhet
- arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag
- start eller bedrivande av näringsverksamhet
- yrkesbehörighet
- medlemskap i vissa organisationer
- varor, tjänster och bostäder
- allmän sammankomst och offentlig tillställning
- hälso- och sjukvården
- socialtjänsten
- socialförsäkringen
- arbetslöshetsförsäkringen
- studiestöd
- värnplikt och civilplikt
- offentlig anställning

Förbud mot diskriminering inom samtliga ovan uppräknade samhällsområdena gäller för alla diskrimineringsgrunder utom för ålder. Förbud mot åldersdiskriminering omfattar arbetslivet, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet och medlemskap i vissa organisationer.

Förbud mot åldersdiskriminering saknas alltså i fråga om varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning. Att ett förbud mot åldersdiskriminering inte föreslogs på dessa samhällsområden motiverade regeringen i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) med att Diskrimineringskommitténs överväganden inte gav tillräckligt underlag för att gå vidare med frågorna i det lagstiftningsärendet och att EG-rätten inte heller krävde att ett sådant diskrimineringsförbud infördes. Regeringen avsåg emellertid att återkomma till frågorna i ett annat sammanhang.

I fråga om diskrimineringsförbud för ålder inom värnplikt och civilplikt uttalade regeringen följande: ”Verksamheten inom totalförsvaret tar i flera avseenden hänsyn till personers ålder. Var och en av dessa och andra förekommande åldersgränser har i de sammanhang de tillkommit ansetts berättigade, t.ex. av hänsyn till rikets säkerhet eller personalförsörjningen inom försvaret. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att ytterligare överväga ett diskrimineringsförbud för ålder inom värnplikt och civilplikt.” (prop. 2007/08:95 s. 278). Det har inte sedan den nya diskrimineringslagen trädde i kraft framkommit något skäl att göra en annan bedömning.

Förslag till nytt EG-direktiv om diskriminering

Med stöd av artikel 13 i EG-fördraget lade Europeiska kommissionen den 2 juli 2008 fram ett förslag till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning (KOM (2008) 426 slutlig). Förslaget till direktiv är uppbyggt på i huvudsak samma sätt som tidigare antidiskrimineringsdirektiv (rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller

etniska ursprung, rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet samt rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster).

Direktivet ska enligt förslaget tillämpas i fråga om socialt skydd, inklusive social trygghet och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning samt tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, som är tillgängliga för allmänheten, inklusive bostäder. Förslaget kommer sannolikt att bli föremål för fortsatta förhandlingar under det svenska ordförandeskapet andra halvåret 2009.

Uppdraget att utvidga skyddet mot diskriminering på grund av ålder

I svensk lagstiftning finns i dag inget heltäckande förbud mot diskriminering på grund av ålder. Diskrimineringslagen 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.

Regeringen anser att skyddet mot diskriminering i princip ska vara lika för de olika diskrimineringsgrunderna, dock med beaktande av de speciella förutsättningar som gäller för olika samhällsområden. Europeiska kommissionens förslag om ett nytt EG-direktiv för att motverka diskriminering utanför arbetslivet syftar också till att säkerställa samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Det finns alltså anledning att låta en utredare föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas på de samhällsområden som omfattas av diskrimineringslagen. Ett jämställdhetsperspektiv är relevant även för diskrimineringsgrunden ålder. Förhållandena och villkoren kan skilja sig åt mellan könen i samma ålder. För sådana situationer finns dock redan ett skydd mot diskriminering genom diskrimineringsgrunden kön.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett skydd mot diskriminering på grund av ålder ska införas i fråga om varor, tjänster och bostäder, allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvården, social-

tjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd och offentlig anställning,

- följa, i relevanta delar, den fortsatta beredningen av Europeiska kommissionens förslag den 2 juli 2008 till rådets direktiv om genomförande av principen om likabehandling av personer oavsett religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning samt i berörda delar ta del av betänkandet En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22),
- ta till vara erfarenheter från vissa andra länder där ett förbud mot diskriminering på grund av ålder inom aktuella samhällsområden regleras, t.ex. Irland, och
- lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Utredaren ska också redovisa konsekvensanalyser av lämnade förslag. Om förslagen i betänkandet påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

I vilka fall kan det behövas undantag?

I många fall kan det finnas fullt godtagbara skäl till att personer behandlas olika beroende på ålder. I diskrimineringslagen finns ett generellt utformat undantag inom samhällsområden där ett förbud mot åldersdiskriminering regleras. Det är troligt att ett förbud mot diskriminering på grund av ålder på nya samhällsområden också behöver förses med undantag.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka åldersgränser som tillämpas inom de olika samhällsområdena,
- analysera om och i vilka avseenden som undantag från ett förbud behövs, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Diskrimineringsombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Utredningen om aktiva åtgärder inom diskrimineringsområdet (IJ 2008:05), Sveriges Kommuner och Landsting, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer och organisationer som representerar pensionärer.

Utredaren ska redovisa uppdraget till regeringen senast den 27 augusti 2010.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studielånskulder. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]
- Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]
- Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]
- Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]
- Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
- Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]
- Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]
- Innovationsupphandling. [56]
- Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]
- Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]
- Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]
- Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. [60]

Kulturdepartementet

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]
- På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]