



Helse- og
omsorgsdepartementet

Høringsnotat

6. september 2019

Lov om Eldreombudet

Høringsfrist: 6. desember 2019

Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	Sammendrag av forslaget.....	4
1.2	Høringsnotatets oppbygging	5
2	Bakgrunn for etablering av Eldreombudet	5
2.1	Aldring og sosiale forhold blant eldrebefolkningen	5
2.2	Regjeringens politikk på eldreområdet	9
2.3	Internasjonalt arbeid.....	12
2.3.1	Internasjonalt samarbeid innen aldring	12
2.3.2	Menneskerettighetene.....	13
3	Gjeldende rett og eksisterende ordninger	13
3.1	Innledning	13
3.2	Regelverk som særlig berører eldre	13
3.3	Generelt om ombudsordninger.....	14
3.4	Barneombudet	15
3.5	Likestillings- og diskrimineringsombudet	16
3.6	Pasient- og brukerombudene.....	17
3.7	Sivilombudsmannen.....	17
3.8	Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).....	18
3.9	Kommunale og fylkeskommunale eldreråd	19
4	Etableringen av en ombudsordning for eldre	19
4.1	Hvorfor en ombudsordning for eldre	19
4.2	Etablering av forvaltningsorganet Eldreombudet	20
5	Om lov om eldreombudet	21
5.1	Behov for egen lov om eldreombudet.....	21
5.2	Lovens oppbygging og innhold	21
6	Lovens formål.....	22
7	Eldreombudets oppgaver	23
7.1	Eldreombudets arbeidsområde	23
7.2	Overordnet om oppgaver	25
7.3	Pådriverrollen.....	26
7.4	Følge med-rolle	28

8	Behandling av saker, uttalelser og henvisninger	29
9	Eldreombudets uavhengige rolle	30
10	Forholdet til andre ordninger.....	32
11	Tilgang til informasjon og institusjoner mv.....	33
11.1	Krav etter Grunnloven og EMK.....	33
11.2	Eldreombudets behov for tilgang til informasjon og institusjoner.....	33
11.3	Tilgang til private hjem	35
11.4	Unntak fra informasjonstilgang	36
12	Organisatoriske rammer for Eldreombudet.....	36
12.1	Innledning.....	36
12.2	Ombudspersonen.....	36
12.2.1	Ombudspersonens rolle	36
12.2.2	Ansettelse på åremål.....	37
12.3	Forvaltningsorganet.....	38
12.3.1	Organisatorisk plassering av eldreombudet	38
12.3.2	Administrativ og økonomisk styring av forvaltningsorganet.....	39
12.4	Alminnelig instruks	40
13	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	40
14	Merknader til de enkelte bestemmelsene	41
15	Forslag til lov om Eldreombudet (eldreombudsloven)	47

1 Innledning

1.1 Sammendrag av forslaget

Det går fram av Granavolden-plattformen at regjeringen ønsker å opprette et eget eldreombud etter modell av Barneombudet. Dette høringsnotatet inneholder forslag til lov om Eldreombudet som skal danne rammen for Eldreombudets¹ arbeidsområde og virksomhet. Forslaget tar utgangspunkt i reguleringen av Barneombudet, med enkelte tilpasninger.

Departementet foreslår at loven fastsetter at Eldreombudet skal fremme eldres interesser, rettigheter og behov og engasjere seg i forhold som berører eldres interesser på alle samfunnsområder. Departementet foreslår ikke en konkret nedre alder som definerer begrepet eldre.

Det foreslås lovfestet at Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan. Det presiseres videre i forslaget at ombudet ikke kan instrueres når det gjelder den faglige virksomheten. Dette er viktig for å sikre at ombudet står formelt og reelt fritt til å tale eldres sak overfor både offentlige og private aktører. I tråd med det som gjelder for andre ombudspersoner, blant annet barneombudet, foreslås det at eldreombudet utnevnes på åremål for en periode på seks år uten mulighet for gjenoppnevning.

Etter lovforslaget vil Eldreombudets hovedoppgave være å arbeide for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov overfor offentlige og private og å følge med på utviklingen i eldres situasjon. Dette gir Eldreombudet både en pådriverrolle og en følge med-rolle.

I og med at Eldreombudet kan engasjere seg i forhold på alle samfunnsområder som berører eldres interesser, innebærer forslaget at Eldreombudet kan ha overlappende arbeidsområde med eksisterende ombuds- tilsyns- og klageordninger. Departementet vil presisere at forslaget ikke innebærer noen endringer i eksisterende ordninger, men at Eldreombudet vil være et nytt organ som skal jobbe med eldresaker på systemnivå. Det foreslås derfor også presisert i loven at Eldreombudet ikke har myndighet til å avgjøre enkeltsaker og at det ikke er et klageorgan for vedtak fra forvaltningen.

Forslaget inneholder også enkelte bestemmelser om Eldreombudets behandling av henvendelser, bestemmelser om Eldreombudets tilgang til opplysninger mv. og bestemmelser knyttet til administrative forhold.

Departementet har i arbeidet med høringsnotatet konsultert flere aktører for å få innspill til hvordan ordningen med et eldreombud bør innrettes både når det gjelder oppgaver og organisering. Det er avholdt møter med Barneombudet, Sivilombudsmannen, Diskriminerings- og likestillingsombudet og Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus og Sosial- og eldreombudet i Oslo for å få informasjon om arbeidet til disse ombudene. Videre er det avholdt møter med representanter for KS, med noen organisasjoner innen eldrefeltet og med representanter for to kommunale eldreråd for å få

¹ Begrepene Eldreombudet og eldreombudet viser hhv. til forvaltningsorganet og til personen, se nærmere om dette i kapittel 3.9.

deres innspill til hva som anses viktig ved etablering av et eldreombud. Departementets hovedinntrykket er at ombudene ikke oppfatter det som problematisk at det kommer et eldreombud som kan ha visse overlapp i arbeidsområde med de andre ombudene. Når det gjelder representanter for eldre og interesseorganisasjoner departementet har vært i kontakt med, er departementets inntrykk at de er positive til å etablere et eldreombud etter modell av Barneombudet.

1.2 Høringsnotatets oppbygging

I kapittel 2 omtales bakgrunnen for etableringen av Eldreombudet, herunder om sosiale forhold i dagens eldrebefolkning, om gjeldende politikk og internasjonalt arbeid på eldreområdet.

I kapittel 3 omtales regelverk som særlig berører eldre samt eksisterende ombudsordninger og andre ordninger av betydning for Eldres situasjon i samfunnet. Eldreombudets forhold til andre ordninger omtales nærmere i kapittel 10.

I kapittel 4 beskrives etableringen av Eldreombudet samt hvorfor det etableres en egen ombudsordning for eldre.

I kapittel 5 vurderes hvorfor det er behov for en egen lov om Eldreombudet og det gis en beskrivelse av lovens oppbygning og innhold. I kapittel 6 til 11 omtales innholdet i lovforslaget, herunder formål, oppgaver, uttalelser og ombudets tilgang til informasjon og institusjoner.

I kapittel 12 gis det en beskrivelse av de organisatoriske rammene for Eldreombudet, herunder om ansettelse av personen eldreombudet, styring av forvaltningsorganet Eldreombudet og om instruks.

I kapittel 13 vurderes de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

Det konkrete forslaget om lov om Eldreombudet med merknader framgår av henholdsvis kapittel 15 og 14.

2 Bakgrunn for etablering av Eldreombudet

2.1 Aldring og sosiale forhold blant eldrebefolkningen

Vi blir flere eldre og vi lever lenger. Aldringen av befolkningen endrer samfunnet. I løpet av de siste 100 årene har befolkningssammensetningen endret seg betydelig og andelen eldre øker. Om lag 1,2 millioner nordmenn er i dag 60 år og eldre, det vil si 2 av 10.

I 2016 var 11 prosent over 70 år, og SSBs framskrivninger viser at andelen kan være 19 prosent i 2060. Gjennomsnittlig forventet levealder er i dag om lag 82,5 år, men stadig flere lever til de er over 90 og 100 år. I dag er bare 4 prosent av innvandrere i Norge 70 år eller mer. I 2060 vil denne andelen øke til 25 prosent av innvandrerbefolkningen. Det er

ventet at antall alderspensjonister vil øke i årene som kommer og passere en million i 2021.

Alle kommuner får flere eldre innbyggere, men andelen eldre varierer mellom kommunene. Særlig i distriktskommunene utgjør eldrebefolkningen en økende andel, også fordi yngre generasjoner flytter ut. I mange kommuner er både 20 og 30 prosent av innbyggerne over 67 år. I rapporten Framtidens eldre i by og bygd (SSB 2017) er det vist hvordan aldringen slår ut for de ulike kommuner, også sett i sammenheng med faktorer som kan vise ressurser og levekår for eldrebefolkningen i de ulike kommunene fram mot 2040.

Norge har en høy og stigende sysselsetting blant personer mellom 55–70 år. Mer enn syv av ti nordmenn i alderen 55–64 år er i jobb, og drøyt én av fire i aldersgruppen 65–69 år. Høy andel kvinner i arbeidslivet bidrar også til høy yrkesdeltakelse i Norge. Pensjonsreformen trådte i kraft i 2011 og avgangsalderen i arbeidslivet har gått opp. Gjennomsnittlig avgangsalder i 2017 var 65,6 år, 1,9 år høyere enn i 2001.

Senter for seniorpolitikk publiserer årlig Seniorpolitisk barometer, som viser utvikling i avgangsalder, og holdninger til eldre arbeidstakere i arbeidslivet. For 2018 viser barometeret at eldre arbeidssøkere gjennomgående vurderes som mindre attraktive enn yngre arbeidssøkere. Ledere i arbeidslivet i gjennomsnitt anslår at folk regnes som "eldre" i arbeidslivet når de er 56,3 år. Dette er noe lavere enn de yrkesaktive, som i gjennomsnitt svarer 59,4 år.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har siden 2007 behandlet rundt 730 saker knyttet til alder som grunnlag for diskriminering. De to siste årene har ombudet fått inn hele 280 slike saker. Det er ofte arbeidstakere i 60-årene som klager. Sakene dreier seg om rekrutteringsprosesser, forbigåelse ved ansettelse samt aldersgrenser og oppsigelse. I over halvparten av klagesakene knyttet til alder har Likestillings- og diskrimineringsombudet konkludert med at det har vært lovbrudd.

I hovedsak har dagens eldre god økonomi, og er av de gruppene i befolkningen med best økonomi. Aldersgruppene 62–66 år og 90 år og eldre er aldersgruppene med den sterkeste inntekstveksten (rundt 30 prosents realvekst før skatt). For den yngste aldersgruppen forklares dette med at alderspensjon fra folketrygden fra 2011 kunne tas ut fra fylte 62 år og fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting av alderspensjonen. Yngre aldersgrupper har i gjennomsnitt høyere opptjening enn de eldre pensjonistene.

I 2018 mottok 933 400 personer alderspensjon, og antallet ventes å passere én million i løpet av 2021. Antall minstepensjonister går ned, fra 156 100 i september 2017 til 146 400 i september 2018. Det utgjør 16 prosent av alderspensjonistene, hvor fire av ti 95-åringer og en av seks 75-åringer er minstepensjonister i 2017. Minstepensjonene er betydelig hevet i de senere år, og er en viktig ordning for å motvirke fattigdom blant eldre. Grunnpensjonen for gifte og samboende er også hevet. Skattereglene for pensjonsinntekter er gunstigere enn for arbeidsinntekt. (NAV.no, 13.11.18).

Helseundersøkelser og livsløpsstudier viser at eldre i dag har bedre funksjonsevne og har bedre selvopplevd helse enn tidligere. En norsk 65-åring kan i gjennomsnitt i dag forvente

å ha 15-20 funksjonsfriske år foran seg (OECD, Health at a Glance 2018).

Tromsøundersøkelsen viser at menn på 80 år i dag har like god funksjonsevne, definert som gripestyrke, som en 75-åring hadde for en generasjon siden (Folkehelseinstituttet, 19.10.18). Helse- og funksjonsproblemer øker med alderen, og med flere eldre som lever lenger må vi forvente flere med helseproblemer. Eldre har ofte flere sykdommer samtidig. Den medisinske utviklingen og god tilgang på helse- og omsorgstjenester gjør at mange, selv med sykdom, lever gode liv og mestrer hverdagen, også med kronisk sykdom. Legemiddelbruken er høy blant eldre.

Hoftebrudd og fallskader kan få store konsekvenser for Eldres helse og livskvalitet. Det anslås at det er om lag 9000 hoftebrudd i Norge i året. (kilder: Folkehelse rapporten, Fhi.no, og Meld. St. 15 (2017-2018) Leve hele livet). Risikoen for å få demens går ned, men antallet med demens øker fordi det blir mange flere eldre. Det anslås at om lag 70 000 har demens i Norge. Flere eldre beholder egne tenner, men tannhelseproblemer er større blant eldre enn yngre.

Nedsatt syn og hørsel er vanlig blant eldre, og kan redusere sosial kontakt og mulighetene til å fungere godt i hverdagen. Nær én av ti over 66 år sier at de har problemer med synet, selv om de bruker briller. Én av fem over 66 år oppgir at de har problemer med hørselen selv om de bruker høreapparat (SSB Statistikkbanken). Opp mot halvparten av befolkningen eldre enn 65 år og omtrent tre firedeler av befolkningen over 74 år har et hørselstap som er av betydning for kommunikasjon. Når det gjelder psykiske helseproblemer i den eldre befolkningen, er depresjon (12-19 prosent) og angst (5-10 prosent) de vanligste lidelsene. For pasienter i sykehjem anslås om lag 40 prosent å ha symptomer på psykiske lidelser.

Grupper med lengre utdanning og god økonomi har høyere forventet levealder sammenlignet med grupper med lav utdanning og dårlig økonomi. Høyere sosioøkonomisk status ser ut til å være knyttet til å ha sosiale nettverk som beskytter mot ensomhet, men betydningen av dette for helseutfall blir mindre viktig i høy alder. SSB viser i Framtidens eldre i by og bygd at blant neste generasjon vil flere ha mer utdanning og bedre økonomi, men at det fortsatt vil være sosial ulikhet (SSB 2017/32).

Eldre er ingen ensartet gruppe, befolkningen over 60 år utgjør 3-4 generasjoner som har ulike erfaringer, og det er også store variasjoner mellom eldre innen aldersgruppene. Befolkningen over 80 år er førkrigsbarn, mens eldre i 70-årene er født og vokst opp i etterkrigstiden. Det innebærer store variasjoner blant eldre når det gjelder holdninger og preferanser. Eldre er en mangfoldig gruppe, og i tillegg til ulik utdanning og arbeidserfaring vil eldre ha bakgrunn fra by eller bygd, ha samisk opprinnelse, være innvandret til Norge, ha minoritets- eller majoritetsbakgrunn. Blant eldre vil det også være LHBTI-personer, mange av disse har vokst opp i en tid hvor dette var skambelagt med lite åpenhet om legning.

Blant personer som er 80 år eller eldre er det 210 000 som bor i privathusholdninger, mens 16 000 bor i andre typer husholdninger, som alders- og sykehjem.

Å bo alene kan gi økt risiko for sosial isolasjon og redusert mestring. I aldersgruppen 67–79 år er andelen aleneboende 28 prosent. Over halvparten av alle som er 80 år eller eldre og bor i privathusholdninger, er aleneboende, hvor to av tre er kvinner og én av tre er menn.

Ensomhet rapporteres mer blant de eldste i befolkningen enn yngre eldre. Rundt 4 av 10 over 80 år er ensomme. Nesten halvparten av de som bor alene er plaget av ensomhet, det samme gjelder de som har svekket helse. Ensomhet rammer også sterkere blant de som har lite utdanning.

Eldre mennesker vil selv ofte være pårørende til sine egne foreldre og eldre slektninger, i tillegg til å være foreldre og besteforeldre, og eldre vil ofte få hjelp og bistand av familie og andre pårørende.

Eldre mennesker har erfart betydelige endringer fra å leve i et industrisamfunn til teknologisamfunn, fra bruk av skrivemaskin til pc og smarttelefoni. Størstedelen av offentlig og privat kommunikasjon og samhandling foregår nå digitalt. Mange eldre, særlig blant yngre eldre, bruker pc, nettbrett og smarttelefon. Likevel er ikke alle eldre på "nett", og med økende alder og helseproblemer er digitalt utenforskap en utfordring. Bank- og finansnæringen er digitalisert, og det anslås at over 200 000 brukere, hvorav de fleste er eldre, er analoge brukere. Digital bankidentifikasjon kan være vanskelig for en del eldre brukere, som blir avhengig av hjelp som kan gjøre de er utsatt for misbruk.

Mange eldre er aktive i frivillige aktiviteter og står for en betydelig innsats. En rapport for Statens seniorråd i 2016 beregner den formelle og uformelle innsatsen til å tilsvare 45 000 årsverk. Det er et stort potensial for økt deltakelse. Undersøkelser viser at mange kunne tenke seg å delta mer, særlig eldre under 80 år.

Befolkningen over 65-70 år er underrepresentert i politiske folkevalgte organer og i politiske beslutninger. Eldre mennesker har imidlertid høyere valgdeltakelse enn yngre.

Det tidligere Statens seniorråd uttalte i 2015 at "Forskjellsbehandling på grunn av alder kan være saklig, men vi erfarer dessverre at eldre utsettes for mye usaklig forskjellsbehandling. Både innen bank og forsikring, kultur og fritid, i forbindelse med boligkjøp og innen helse- og omsorg opplever vi at eldre blir behandlet dårligere enn andre aldersgrupper og dermed blir diskriminert..., og mener at individer skal behandles individuelt og ikke tillegges egenskaper bare fordi man tilhører en bestemt aldersgruppe." (Seniorporten.no, 18.03.2015).

Pasient- og brukerombudene har i sine årsrapporter særskilt framhevet sine erfaringer med Eldres situasjon og behov, herunder manglende informasjon om rettigheter og en utbredt klagefrykt blant eldre og deres pårørende. Departementet erkjenner at informasjon om rettigheter og tilbud oppleves utilgjengelig for noen, særlig blant de eldste eldre. Å få tilgang til en mer tilpasset bolig kan være utfordrende for mange eldre i dag. Eldre med helseproblemer og funksjonsnedsettelse kan oppleve det vanskelig å delta i samfunnet. Fysiske barrierer, digitalisering og teknologiske og sosiokulturelle endringer som inntreffer stadig raskere kan oppleves som hindre for mange. Negative stereotypier om

eldre, aldersdiskriminering og manglende tilrettelegging og hindre kan bidra til tilbaketrekning fra samfunnsdeltakelse.

2.2 Regjeringens politikk på eldreområdet

Opprettelsen av en egen statsråd for eldre- og folkehelse med særlig ansvar for omsorgstjenester til eldre, og for å være en pådriver for at eldreperspektivet ivaretas i alle sektorer, er et uttrykk for at regjeringen vil prioritere å styrke og fremme eldres situasjon og likeverd.

I 2016 fremmet regjeringen Flere år – flere muligheter, strategien for et aldersvennlig samfunn. Strategien viser at eldrepolitikk angår alle sektorer og handler om mer enn pensjons- og omsorgspolitik.

For å konkretisere oppfølgingen av strategien, er det etablert et nasjonalt program for et aldersvennlig Norge. Aldersvennlig Norge er en av fem hovedsaker i eldrereformen Leve hele livet (Meld. St. 15 (2017-2018)). Programmet vil bidra til å konkretisere hvordan den enkelte og samfunnet kan bidra til at eldre kan leve mer aktive og selvstendige liv. Det skal rette seg mot alle sektorer og skal involvere eldre selv, frivilligheten, kommunesektoren, næringsliv, boligbransjen og forsknings- og utdanning.

I program for et aldersvennlig Norge er det fem hovedelementer: 1) En kampanje for at eldre selv kan planlegge sin alderdom bedre; gjennom å tilpasse boligen bedre, ta i bruk teknologi, opprettholde vennskap, helse og interesser. 2) Eldrestyrt planlegging, som skal utvikle metodikk for bedre involvering av eldre selv og av de lokale eldrerådene i planlegging av nærmiljø, kommuneplan og samfunnsutvikling, men også i design av mer eldrevennlige produkter. 3) Etablere nasjonalt nettverk for aldersvennlige kommuner etter modell av Verdens helseorganisasjons nettverk. KS vil drive et modellforsøk i to år. 4) Ta i bruk seniorressursen i arbeidsliv og frivillighet. Det er et stort potensial for at eldre kan arbeide lenger og på nye måter, og for deltakelse i frivillig arbeid. 5) Programmet skal invitere til et bredt partnerskap for et aldersvennlig Norge, og få med seg organisasjoner, bransjer og kommuner mv. som vil være med på denne felles oppgaven.

Rådet for et aldersvennlig Norge er etablert for å bidra til å gjennomføre og forankre programmet i de ulike sektorer, spre kunnskap og bevisstgjøring om aldring og være en pådriver for nødvendige endringer. Rådet er sammensatt av representanter for ulike organisasjoner, og ledes av Trude Drevland. Involvering av de kommunale og fylkeskommunale eldrerådene vil være en viktig oppgave i programmet. Helsedirektoratet er inntil videre sekretariat for arbeidet. Sekretariatsfunksjonen vil fra 2020 bli organisert som Senter for aldersvennlig Norge, som vil bli samlokalisert med Eldreombudet, men organisert under Helsedirektoratet. Samlokaliseringen vil gi synergier og bidra til å utvikle mer kunnskap og et fagmiljø om aldersvennlige løsninger og eldres behov.

Eldre, som alle innbyggere, har tilgang til universelle helse- og omsorgstjenester. Regjeringens mål er å skape pasientens helse- og omsorgstjeneste. Alle skal ha tilgang til likeverdige helsetjenester av god kvalitet. Brukerperspektivet er styrket i helse- og

omsorgstjenestene. I omsorgstjenesten er utviklingen gått fra å se på eldre som passive tjenestemottakere, til i større grad å fremme egen mestring og autonomi hos eldre.

I Meld. St. 15 (2017-2018) Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre, går det fram at regjeringen vil utvikle politikken slik at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene. Meldingens hovedfokus er å skape et mer aldersvennlig Norge og finne nye og innovative løsninger på de kvalitative utfordringene knyttet til aktivitet og fellesskap, mat og måltider, helsehjelp og sammenheng og overganger i tjenestene. På hvert område legger reformen fram utfordringer og løsninger som alle viser til lokale eksempler. Løsningene som legges fram er forslag til endringer som kommunene kan tilpasses til lokale forhold og behov i samarbeid med andre tjenesteområder, frivillig sektor og andre aktører i lokalsamfunnet. Reformen løfter fram løsninger fra ulike kommunetypologier som fungerer i praksis. Disse skal spres og implementeres i andre kommuner. Sammen med store satsinger på kompetanseøkning og modernisering og utbygging av heldøgns omsorgsplasser, skal kvalitetsreformen bidra til bedre og mer bærekraftige tjenester og et mer aldersvennlig samfunn i norske kommuner. Et regionalt gjennomføringsapparat er etablert i et samarbeid mellom Helsedirektoratet, regional stat og KS og Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester. Kommuner som omstiller seg i tråd med reformen vil bli prioritert. Reformen bygger videre på en rekke reformer og satsinger for å styrke omsorgstjenestene i kommunene.

Regjeringen vil videre skape et mer demensvennlig samfunn. I Demensplan 2020 er dagaktivitetstilbud sentralt. Planen skal etterfølges av en ny plan.

På flere politikkområder har regjeringen bidratt til å bedre Eldres situasjon. Blant annet er det innført vern mot diskriminering på grunn av alder i likestillings- og diskrimineringsloven. Arbeidsmiljølovens generelle aldersgrense ble hevet til 72 år i juli 2015, og det ble innført en nedre grense på 70 år for bedriftsinterne aldersgrenser, mot tidligere 67 år. Det legges større vekt på livslang læring i kompetansepolitikken. Innsatsen for et universelt utformet samfunn slik at alle kan delta har stor betydning for eldre. I regjeringens handlingsplan for universell utforming (2015-2019) er det lagt vekt å bedre tilgjengelighet på ulike samfunnsområder, og særlig vekt på tiltak innen IKT og teknologi.

Regjeringen mener det er viktig å fortsette å styrke arbeidet for å sikre eldre menneskers interesser, rettigheter og behov. Deler av den eldste befolkningen har på samme måte som den yngste delen av befolkningen (barn og unge), et særlig beskyttelsesbehov som samfunnet må ivareta. Mens det er allment anerkjent at barn og unge er en gruppe som trenger særlig beskyttelse og hjelp til å ivareta sine interesser, rettigheter og behov, har det ikke vært like mye forståelse for at det blant eldre innbyggere kan være grupper som også kan trenge økt oppmerksomhet om sin situasjon og behov for å kunne delta på en likeverdig måte.

Som en del av arbeidet med å ivareta den eldre delen av befolkningen og å sette de utfordringene som er knyttet til det å bli eldre på dagsorden, er det i regjeringens politiske plattform Granavolden-plattformen s. 50 tatt inn at regjeringen vil:

Etablere et eget eldreombud etter modell av Barneombudet.

De fire partiene, som nå sitter i regjeringen, ble enige om å etablere et Eldreombud i forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2019. I Innst. 11 S (2018-2019) står det følgende merknad om dette:

"Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at det som følge av budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Kristelig Folkeparti er enighet om å opprette et eget eldreombud. Flertallet mener det er viktig at det i mandatet til ombudet legges til rette for at eldre blir hørt og at eldres rettigheter blir ivaretatt på ulike områder og samfunnsarenaer. Gjennom etablering av Norges første nasjonale eldreombud vil oppmerksomheten om eldres behov bli styrket, og eldre gis et talerør som kan sette eldres rettigheter og eldreomsorg på dagsordenen. Flertallet viser til at bevilgningen til ombudet først vil komme på plass i 2020, da det er nødvendig å utrede og forberede etableringen av ombudet gjennom 2019."

Et sentralt element er at et eldreombuds arbeid ikke skal være begrenset til noen samfunnsområder eller tjenester, men ha et vidt perspektiv. Ombudet skal være et talerør for de eldre på alle samfunnsområder hvor det viser seg behov for det.

Før budsjettforliket i desember 2018 om å etablere et nasjonalt eldreombud, sendte Helse- og omsorgsdepartementet ut et forslag om å etablere et nasjonalt Eldre-, pasient og brukerombud (høringsnotat av 2. oktober 2018). Selv om begrepet "eldre" ble tatt inn i ombudets navn, ble det presisert at ombudets ansvar ikke skulle utvides til alle samfunnsområder når det gjaldt eldre, men skulle være avgrenset til helse- og omsorgstjenester fra stat og kommune. Forslaget fulgte opp et av punktene fra Jeløya-erklæringen.

Som følge av det omtalte forliket mellom dagens regjeringspartier, om å opprette et eget eldreombud heller enn et nasjonalt eldre-, pasient- og brukerombud, sendte Helse- og omsorgsdepartementet ut et tilleggsnotat til høringsnotatet av 2. oktober 2018. Høringsinstansene ble der bedt om å se bort fra de delene av det opprinnelige høringsnotatet som gjaldt etableringen av et nasjonalt eldre-, pasient- og brukerombud. Endringen innebar også at det ikke ble foreslått nytt navn på dagens pasient- og brukerombud.

Det ble videre vist til at regjeringen ville komme tilbake til spørsmålet om etablering av et nasjonalt Eldreombud etter modell av Barneombudet i egen høring. I dette høringsnotatet følges spørsmålet opp.

2.3 Internasjonalt arbeid

Aldringen av befolkningen er global, og en aldrende befolkning preger nå stadig flere land og kontinenter. I følge Verdens helseorganisasjon (WHO) er det i dag flere innbyggere over 60 år i verden enn 10 år og yngre. Det er store variasjoner i hvordan ulike land tilnærmer seg eldrepolitikk når det gjelder samfunnets og familiens ansvar. Ulike velferdspolitiske og juridiske systemer definerer eldre, deres rettigheter og plikter ulikt. I norsk og nordisk tradisjon er det sjelden alder alene som definerer en rettighet, men tjenester og rettigheter er begrunnet utfra den enkeltes behov og forutsetninger. Derfor har vi få "eldrelover" i Norge. Andre land kan ha lover og ordninger kun rettet inn mot eldre over en viss alder, eller avgrenset til eldre som ikke har familie til å yte omsorg eller som er vanskeligstilte.

2.3.1 Internasjonalt samarbeid innen aldring

FN vedtok i 2002 Madrid International Plan of Action on Ageing (MIIPA). Arbeidet gir retning til de ulike FN-organisasjonenes arbeid for å bidra til å utvikle og styrke en tverrsektoriell eldrepolitikk i medlemslandene. I Europa følges arbeidet opp gjennom UN-ECE Standing Working Group on Ageing. Arbeidsgruppen bidrar blant annet til faglig utveksling bistand til politikkutvikling og jevnlig statusrapporter over eldrepolitikken i medlemslandene. I 2017 ble det avholdt et ministermøte hvor Lisboa-erklæringen, *A Sustainable Society for All Ages: Realizing the potential of living longer*, angir mål og retning på arbeidet. Erklæringen skal blant annet følges opp med å integrere aldringsperspektivet i landenes oppfølging av FN's bærekraftsmål og 2030 Agendaen.

Som en del av arbeidet er det også utarbeidet en tverrsektoriell indeks om landenes eldrepolitikk: Active Ageing Index. De nordiske landene skårer høyest på indeksen, men alle land har store utviklings- og forbedringspotensial.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har igangsatt en global strategi og handlingsplan for sunn og aktiv aldring. Et viktig budskap i strategien er å styrke eldres iboende ferdigheter for å mestre og delta lenger. Det legges vekt på tilpasse helsesystemene til en aldrende befolkning. WHO har også lansert en kampanje mot alderisme. WHO har videre etablert et globalt nettverk for aldersvennlige lokalsamfunn. Nettverket bidrar til å øke kunnskap og metodikk om hvordan byer og lokalsamfunn kan arbeide for å tilrettelegge omgivelser og inkludere eldre, gjennom planlegging og medvirkning. WHO forbereder nå at det neste tiåret skal være et "Decade of healthy ageing".

I FN er det også, etablert en arbeidsgruppe, Open Ended Working Group on Ageing, som gjennom en møterekke belyser ulike sider ved eldrepolitikk og ulike temaer som har betydning for eldres rettigheter og deltakelse. Det årlige møtet har utviklet seg til en av de mest sentrale møteplasser for å drøfte aldring og eldrepolitikk internasjonalt.

I EU er det som del av Horizon 2020 etablert et forskningsprogram om aldring og et innovasjonspartnerskap for aktiv aldring (Innovation partnership on Active and Healthy Ageing) hvor det stimuleres til "silver economy", herunder velferdsteknologi. I dette

arbeidet ligger det også innovasjonsprosjekter for å stimulere til eldrevennlig turisme, boliger, lokalmiljø, forbrukerpolitikk samt innovasjon i helse og velferd.

2.3.2 Menneskerettighetene

Det er stater som forpliktes etter menneskerettighetene. I 2014 fikk Grunnloven et eget menneskerettighetskapittel. Diskrimineringsvernet, ytringsfriheten, forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling og retten til privatliv er nedfelt i dette kapitlet. Videre er menneskerettighetene forankret i menneskerettsloven. Denne loven inkorporerer fem sentrale menneskerettighetskonvensjoner og gir dem forrang framfor annen lovgivning. Det vil si at dersom det er motstrid mellom en av konvensjonens bestemmelser og en norsk lovbestemmelse, vil konvensjonen gå foran nasjonal rett.

Når vi nå vil se en økning i antall eldre, vil vi også oppleve økt press på Eldres menneskerettigheter. FN har utpekt en uavhengige ekspert på Eldres menneskerettigheter. Eldre er en sårbar gruppe på grunn av alderdom og sviktende helse. I mars 2019 lanserte Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) en temarapport om Eldres menneskerettigheter der NIM identifiserer syv områder som krever særlig innsats fra myndighetenes side og gir konkrete anbefalinger til myndighetene. Blant annet mener NIM at det er en menneskerettslig utfordring for myndighetene å nå fram til og tilrettelegge for at alle eldre får den informasjons-, kommunikasjons- og tjenestetilgangen de har krav på.

3 Gjeldende rett og eksisterende ordninger

3.1 Innledning

Det er i Granavolden-plattformen lagt til grunn at Eldreombudet skal utformes etter modell av Barneombudet. Hvordan Barneombudet er regulert er følgelig av særlig interesse ved regulering av Eldreombudets virksomhet, men også andre ordninger som er etablert for å ivareta særlige interesser er relevante å se hen til. Noen av ordningene som omtales nedenfor vil ha tilgrensende arbeidsområde med Eldreombudets arbeidsområde.

Det er gjort et forsøk på å trekke ut de mest relevante elementene av de ulike ordningene. Dette er likevel ikke en uttømmende oversikt over alle ordningene som kan være av betydning for etablering av Eldreombudet. Blant annet vil de politiske folkevalgte i kommuner, fylkeskommuner og på Stortinget i kraft av sin rolle ha en ombudsfunksjon for befolkningen generelt og dermed også for de eldre innbyggerne.

I dette kapitlet gis det for helhetens skyld også en kort omtale av i hvilken grad forhold knyttet til alder er regulert i dagens lovverk på ulike områder, se kapittel 3.2.

3.2 Regelverk som særlig berører eldre

De fleste regelverk retter seg mot hele befolkningen, herunder også den eldre delen av befolkningen, og de samme rettighetene og pliktene gjelder uavhengig av alder.

Det finnes imidlertid noe regelverk som er direkte knyttet opp mot alder. Dette gjelder for eksempel regelverk om alderspensjon og om øvre aldersgrenser for visse typer yrker. Et annet eksempel er bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 13-1 som forbyr både direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder.

En del regelverk berører i praksis eldre som gruppe i større grad enn andre deler av befolkningen. Dette gjelder for eksempel regelverket om universell utforming, siden behovet for tilrettelegging øker med alderen for de fleste, og regelverk for helse- og omsorgssektoren og i annen velferdssektor, fordi en høyere andel av denne befolkningsgruppen har større og mer sammensatt behov for helse- og omsorgstjenester og annen bistand enn øvrige aldersgrupper i samfunnet. Eldre som gruppe vil derfor i tilsvarende større grad være berørt av klage- og tilsynsordningene som er tilknyttet de ulike regelverkene.

3.3 Generelt om ombudsordninger

Norge har flere ombud. Det er både fellestrekk og store ulikheter mellom ombudene. Det grunnleggende for ombudsrollen er imidlertid at de skal ivareta enkeltpersoners eller gruppers interesser på ulike områder.

I NOU 1995:26 Barn og barndom i Norge, hvor barneombudsordningen evalueres, uttales følgende om ombudsbegrepet.

"Betegnelsen «ombud» er et positivt begrep som benyttes i forbindelse med løsningen av ulike samfunnsoppgaver man har villet styrke."

Videre uttales:

"På grunn av de store ulikhetene ombudene mellom, er det vanskelig å definere presist hva som ligger i betegnelsen ombud. Ombudene har noen viktige felles kjennetegn, men ombud er ikke noe entydig juridisk begrep. Hva slags kompetanse og oppgaver et ombud har, og hvordan det er organisert, må avgjøres konkret for hvert enkelt ombud."

Fellestrekk ved ombudene er at de

- har en uavhengig stilling i forhold til den øvrige forvaltningen.
- er åpne for henvendelser og klager fra enkeltpersoner som mener sine interesser eller rettigheter tilsidesatt, men fatter ikke vedtak i enkeltsaker eller klager.
- er personifisert i langt større grad enn resten av forvaltningen.

Når det gjelder ulikheter mellom ombudsordningene, er det blant annet en tydelig forskjell på Sivilombudsmannen og de såkalte interesse- og forvaltningsombudene, som for eksempel Barneombudet. Sivilombudsmannen skal være upartisk og kontrollere at forvaltningen ikke gjør urett, mens Barneombudet skal ivareta barns særlige interesser og har derfor preg av å være mer som en interesseorganisasjon. Barneombudet har også funksjoner som innebærer utadrettet aktivitet og holdningsskapende arbeid.

Det ble i forbindelse med opprettelsen av Barneombudet vurdert om det var riktig å bruke begrepet ombud på Barneombudet på grunn av preget av interesseorganisasjon.

Følgende ble uttalt i Ot.prp. nr. 2 (1980–1981) kapittel 3.2:

"Departementet har vurdert i hvilken grad det er prinsipielt betenkelig å benytte ombudsbetegnelsen om en institusjon som skal fungere som et interesseorgan for en befolkningsgruppe. Departementet er imidlertid av den oppfatning at ombudsbegrepet ikke er bundet til spesielle oppgaver eller arbeidsmåter, selv om de nåværende ombudene har slike oppgaver som er beskrevet ovenfor. Ombudsbetegnelsen er først og fremst knyttet til et organ som står forholdsvis uavhengig av forvaltning, domstoler, politiske myndigheter o.l. Med tanke på barneombudets uavhengige stilling finner departementet å kunne tilrå at man benytter betegnelsen."

Det må i dag anses avklart at en institusjon som er særlig uavhengig og skal ivareta særlige interesser vil kunne betegnes som et ombud.

3.4 Barneombudet

Barneombudet er organisert som et forvaltningsorgan under Barne- og familiedepartementet. Barneombudet utpekes i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Barneombudet skal i første rekke virke som et frittstående interesseorgan og skal arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt hensyn til på alle samfunnsområder, herunder fremme barns interesser overfor det offentlige og private og følge med i utviklingen av barns oppvekstkår. Barneombudets viktigste oppgave er å bidra til at norsk rett og forvaltningspraksis er i samsvar med Norges forpliktelser etter FNs konvensjon om barns rettigheter.

Lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud setter rammer for barneombudets virksomhet, og har til formål å bidra til å fremme barns interesser i samfunnet. Loven fastsetter videre at Barneombudet skal ivareta barns interesser i planlegging og utredning på alle felter, følge med på at lovgivning som verner barns interesser etterlevs, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet, fremme forslag til tiltak som kan løse eller forebygge konflikter mellom barn og samfunn, og følge med at det gis tilstrekkelig informasjon til det offentlige og private om barns rettigheter og de tiltak de har behov for.

Barneombudet skal være både selvstendig og uavhengig, og avgjør dermed selv hva Barneombudet skal arbeide med. Med hjemmel i barneombudsloven er det ved kongelig resolusjon gitt en instruks med nærmere bestemmelser om barneombudets organisasjon og saksbehandling. Instruksen gir konkret anvisning på hvordan Barneombudet skal behandle henvendelser, herunder om avvisning, henvisning til Sivilombudsmannen, forvaltningsorganer, tilsynsorganer eller påtalemyndigheten, henleggelse, saksbehandling og forvaltningslovens anvendelse, i tillegg til om Barneombudets uttalelser og om Barneombudets årlige rapport til departementet.

Enhver kan henvende seg til Barneombudet, men Barneombudet kan ta opp saker både av eget tiltak og etter henvendelser. Barneombudet fatter ikke avgjørelser og behandler ikke enkeltsaker, men veileder om regelverk og muligheter og henviser eventuelt videre. Henvendelser som angår et bestemt barn skal i utgangspunktet ikke behandles uten barnets samtykke, og henvendelser som gjelder konkrete enkeltkonflikter mellom barn og foresatte eller mellom foresatte skal avvises. Barneombudet har ikke myndighet til å

avgjøre saker eller omgjøre forvaltningens vedtak, men har rett til å uttale seg om alle forhold som omfattes av ombudet arbeidsområde. Likevel skal ikke Barneombudet uttale seg i saker som er under politietterforskning eller om lovligheten av et forhold dersom Sivilombudsmannen har avgitt uttalelse, domstolene har avgjort forholdet eller forholdet er brakt inn for domstolene til avgjørelse.

I sitt arbeid har Barneombudet rett til fri adgang til alle institusjoner for barn og har uten hinder av taushetsplikt rett til opplysninger som trengs for å utføre Barneombudets oppgaver. Gjennom rådgivning, informasjon, kommunikasjon i media, kontakt med både barn, politikere og myndigheter, og som fast høringsinstans, arbeider Barneombudet for å påvirke beslutningstakere til å skape et bedre samfunn for barn og unge.

3.5 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet er regulert av lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven).

Lovens kapittel 2 gir nærmere bestemmelser om ombudets organisering og oppgaver. Likestillings- og diskrimineringsombudet utnevnes på åremål av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning. Likestillings- og diskrimineringsombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen eller departementet kan ikke instruere ombudet om ombudets faglige virksomhet.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel og adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og alder. Ombudet skal også arbeide for å fremme likebehandling i arbeidslivet, uavhengig av politisk syn og medlemskap i arbeidstakerorganisasjon, jf. diskrimineringsombudsloven § 5.

I tillegg til å skulle være en pådriver for likestilling og mangfold, har Likestillings- og diskrimineringsombudet en lovpålagt plikt til å gi veiledning om konkret angitt regelverk, herunder loven om likestilling og forbud mot diskriminering . Ombudet avgjør ingen saker i motsetning til Diskrimineringsnemnda som behandler konkrete klagesaker.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har ansvar for å føre tilsyn med at norske myndigheter overholder forpliktelsene etter FNs kvinnekonvensjon (CEDAW), rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og konvensjon for rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). De rapporterer jevnlig til FN og skal sørge for at norske myndigheter følger opp forpliktelsene konvensjonene gir.

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi ombudet og nemnda de opplysningene som er nødvendige for gjennomføringen av nærmere bestemte oppgaver, jf. diskrimineringsombudsloven § 3.

3.6 Pasient- og brukerombudene

Pasient- og brukerombudet er et lavterskeltilbud og et talerør for pasienter og brukere som synes det er vanskelig å ivareta egne interesser. Ordningen er lovfestet i pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 8. Det ligger i ombudenes mandat at de skal ivareta eldre pasienters og brukeres behov, interesser og rettssikkerhet i helse- og omsorgstjenesten. Ombudene er opptatt av at eldre skal motta helse- og omsorgstjenester av god kvalitet og er tilrettelagt for en verdig, trygg og meningsfull alderdom. Arbeidet dreier seg ofte om enkeltsaker der ombudet er kontaktskapende mellom pasienten og helse- og omsorgstjenesten slik at saker kan løses utenom de formelle klageordningene.

Pasient- og brukerombudets rett til å få opplysninger er lovfestet i pasient- og brukerrettighetsloven § 8-5. Offentlige myndigheter og andre organer som utfører tjenester for forvaltningen, skal gi ombudet de opplysninger som trengs for å utføre ombudets oppgaver. Vanligvis handler ombudet etter fullmakt fra pasienten, og vil på et slikt grunnlag kunne få opplysninger, tilgang på journal osv. Når slik fullmakt ikke foreligger har pasientombudet rett til å motta taushetsbelagte opplysninger etter samme system som domstolen kan motta slike opplysninger etter bestemmelsene i tvistemålsloven. Det vil blant annet si at ombudet ikke kan kreve opplysninger av helsepersonell om noe som er betrodd dem i deres stilling, og at departementets samtykke må foreligge ved utgivelse av opplysninger fra personer som er undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven.

I Oslo kommune er det et eget Sosial- og eldreombudet som daglig mottar henvendelser fra eldre som ikke får de helse- og omsorgstjenestene de har behov for. For å samle erfaringer og innhente ny kunnskap for denne gruppen prioriterer Oslo kommune en eldrerådgiverstilling hos dette Ombudet. Eldrerådgiveren bidrar til å synliggjøre spesifikke utfordringer eldre har i møte med helse- og omsorgstjenestene, både på individ- og systemnivå.

3.7 Sivilombudsmannen

I samsvar med Grunnloven § 75 bokstav l kan Stortinget oppnevne en person til å føre kontroll med forvaltningen og sikre den enkelte borgers rett. Sivilombudsmannen oppnevnes for fire år med adgang til gjenoppnevning. Rammer for valg av Sivilombudsmannen og ombudsmannens virksomhet er gitt i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Loven fastslår at ombudsmannens formål er å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger og bidra til at offentlig forvaltning respekterer og sikrer menneskerettighetene. Sivilombudsmannen utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget men Stortinget har gitt en instruks med nærmere bestemmelser om Sivilombudsmannens virksomhet.

Dersom en mener at offentlige myndigheter har gjort urett mot en selv eller begått en feil, kan vedkommende be Sivilombudsmannen undersøke saken. Sivilombudsmannen kan undersøke de fleste typer saker og klager som offentlige myndigheter har behandlet og avgjort, mens tvister om privatrettslige forhold faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Flertallet av sakene grunner i klager fra borgerne, men

Sivilombudsmannen kan også ta opp saker av eget tiltak og kan velge en samlet oppfølging av klager rettet mot samme forvaltningsorganet framfor konkrete klagebehandlinger. I sitt arbeid skal Sivilombudsmannen ha adgang til lokaler og kan kreve de opplysninger fra forvaltningen som ombudsmannen trenger for å utføre sitt verv.

Sivilombudsmannen kan ikke behandle saker som Stortinget har tatt standpunkt til, avgjørelser truffet i statsråd, saker knyttet til domstolenes eller Riksrevisjonens virksomhet, eller saker som hører under Ombudsmannen for Forsvaret eller Ombudsmannen for sivile vernepliktige. Sivilombudsmannen kan ikke treffe bindende avgjørelser, omgjøre forvaltningens avgjørelser eller gi rettslig bindende instruksjoner. Sivilombudsmannen kan peke på eventuelle feil, urimelighet eller mangler i praktiseringen av lover og regler. Sivilombudsmannen kan henstille forvaltningsorganet til å rette opp og i praksis retter myndighetene seg etter ombudsmannens henstillinger og anbefalinger. Sivilombudsmannens kontroll er rettslig og i mer skjønnsmessige forvaltningsavgjørelser, vil ombudsmannens adgang til å uttale kritikk være begrenset. I saker som har vært tatt opp til nærmere undersøkelse vil ombudsmannens mening komme til uttrykk i en uttalelse, og de fleste uttalelsene er offentlige og publiseres.

Videre er Sivilombudsmannen nasjonal forebyggende mekanisme i tilknytning til FNs torturkonvensjon, jf. loven § 3a. Sivilombudsmannen skal besøke steder der mennesker er fratatt friheten for å undersøke hvordan deres rettigheter ivaretas, herunder forebygge tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling. Sivilombudsmannen skal ha tilgang til alle steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten og all informasjon som er relevant for forholdene for den som er fratatt friheten.

Sivilombudsmannen publiserer hvert år en årsmelding med artikler om aktuelle tema og oversikt over saker det foregående året, og en egen årsmelding som gjelder oppgavene om forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse.

3.8 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

FN anbefaler at alle stater har et uavhengig organ som jobber for å sikre menneskerettighetene nasjonalt. På bakgrunn av dette ble Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) opprettet i 2015. NIMs daglige virksomhet ledes av en direktør som oppnevnes av Stortinget for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter med tilhørende instruks setter rammer for NIMs virksomhet. Loven angir at NIMs hovedoppgave er å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivningen, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene gjennom overvåkning av menneskerettighetenes stilling i Norge, rådgivning til offentlige og private aktører, informasjon og veiledning, fremme opplæring og forskning, tilrettelegge for samarbeid, og deltagelse i internasjonalt samarbeid.

NIM er uavhengig i sin virksomhet og avgir uttalelser, blant annet i forbindelse med høringer. I tillegg avgir NIM en årsmelding til Stortinget der de redegjør for utviklingen og anbefaler forbedringer i menneskerettighetssituasjonen i Norge. I tillegg rapporterer NIM jevnlig til FNs ulike menneskerettighetskomiteer. NIM har også møte- og talerett i en rekke FN-møter og FN-prosesser på menneskerettighetsområdet.

NIM arbeider på systemnivå og er ikke et klageorgan. Dette innebærer at NIM ikke behandler enkeltsaker, men kan veilede om nasjonale og internasjonale klageordninger. NIM skal sette menneskerettighetsspørsmål på dagsorden, bidra med kunnskap, rådgivning og veiledning innenfor sitt område slik at myndighetene på en best mulig måte ivaretar sitt menneskerettslige ansvar.

Formålet med NIM er ikke å drive tilsvarende virksomhet som øvrige ombud. NIM er ikke i loven gitt noen særlig rett til tilgang på informasjon, lokaler eller institusjoner, men loven presiserer at offentlige myndigheter og andre som utfører oppgaver på vegne av det offentlige, skal yte den bistand som er nødvendig for at NIM skal kunne utføre sine oppgaver.

Ifølge lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 9 skal det oppnevnes et rådgivende utvalg som skal bidra med informasjon, råd og innspill til arbeidet som nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Utvalgets medlemmer er blant annet Sivilombudsmannen, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

3.9 Kommunale og fylkeskommunale eldreråd

Stortinget vedtok i 2018 en bestemmelse i ny kommunelov om at alle kommuner og fylkeskommuner plikter å opprette råd for eldre, for personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom. Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (forskrift om medvirkningsordninger) trer i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023. Forskriften skal sikre en bred, åpen og tilgjengelig medvirkning fra eldre gjennom eldrerådet i alle saker som gjelder dem. Eldrerådene skal være rådgivende organ for kommunen og fylkeskommunen. Rådene har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder eldre og relevante saker skal forelegges rådene. Rådene skal ikke behandle saker som gjelder avgjørelser overfor enkeltpersoner. Kommunestyret kan gi rådene myndighet til å fordele bevilgninger. Kommunestyret og fylkestinget kan gi medlemmer av rådene møte- og talerett i folkevalgte organer.

4 Etableringen av en ombudsordning for eldre

4.1 Hvorfor en ombudsordning for eldre

Departementet mener at det bør etableres en nasjonal ordning som kan fremme eldres interesser på samme måte som barns interesser skal fremmes gjennom barneombudsordningen. Det er viktig at den institusjonen som skal ivareta eldrebefolkningens interesser får en uavhengig stilling, og kan uttale seg fritt om

eldrepolitiske saker på alle samfunnsområder. For å kunne fremme interessene til den delen av befolkningen som får utfordringer grunnet sin alder, bør institusjonen ikke kunne styres eller instrueres av departement eller andre når det gjelder de faglige sidene av virksomheten. Se nærmere om vurderingen av Eldreombudets faglige uavhengige rolle i kapittel 9.

Erfaringene med barneombudsordningen tilsier at den har fungert bra og har bidratt til å sette barns interesser på dagsorden. De personene som har vært utnevnt som barneombud, har i stor grad vært tydelige i det offentlige rom som barnas talsperson. Barneombudets rolle og arbeid er godt kjent og akseptert i befolkningen. Etablering av en ombudsordning for barns interesser må derfor sies å ha vært en vellykket ordning.

På bakgrunn av de gode erfaringene med barneombudsordningen og behovet for en uavhengig samfunnsrøst for eldresaker, mener departementet at det er naturlig at det etableres et ombud etter modell av Barneombudet. Forvaltningsorganet bør bære navnet Eldreombudet. På bakgrunn av den godt etablerte barneombudsordningen og befolkningens kjennskap til den, må det antas at befolkningen vil ha en god forståelse av hva Eldreombudet vil være, slik at ordningen kan bli godt kjent og fungere etter hensikten.

Etableringen av en ombudsordning innebærer at det må utnevnes en ombudsperson som skal være selve personen eldreombudet, se nærmere om dette i kapittel 12.2.

Personen som er utnevnt som eldreombud, vil ikke kunne utføre ombudsoppgavene alene. Det er nødvendig med et effektivt støtteapparat som sammen med ombudet jobber for eldres interesser og utfører de oppgavene som ligger til ombudet. I likhet med det som gjelder for blant annet Barneombudet, må det derfor opprettes en organisatorisk enhet, et sekretariat, som skal arbeide med ombudets saker. Det personlige ombudet og sekretariatet vil samlet utgjøre forvaltningsorganet Eldreombudet. Forvaltningsorganet vil bestå av både personen eldreombudet og eldreombudets sekretariat. Forvaltningsorganets øverste leder vil være den personen som er utnevnt til eldreombud. Se også i kapittel 12.3.1 om den organisatoriske reguleringen av ombudet.

4.2 Etablering av forvaltningsorganet Eldreombudet

Regjeringspartiene har i budsjettforliket og i Granavolden-plattformen blitt enige om at et eget eldreombud skal etableres i 2020. For å kunne rekke åpning av Eldreombudet i løpet av neste år, må regjeringen derfor forberede etablering av ny etat samtidig som det arbeides med å utrede en ny lov som regulerer virksomheten.

Etablering av en lov er bare en del av grunnlaget for virksomheten. I tillegg til det rettslige grunnlaget og rammene for Eldreombudet, er det en rekke praktiske og administrative forhold som må på plass før Eldreombudet faktisk kan starte sin virksomhet. Vurderingen av de rettslige rammene for organiseringen av Eldreombudet, herunder organisering, oppnevning av eldreombudet, organisatorisk tilknytning og administrativ styring av organet, omtales i kapittel 12. Når det gjelder lokalisering, har regjeringen i tråd med retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser, besluttet at Eldreombudet skal lokaliseres i Ålesund. Videre må de budsjettmessige rammene for

Eldreombudet og omfanget på Eldreombudet avklares i de ordinære budsjettprosessene. Det må også oppnevnes et eldreombud og etaten må ha ansatte som kan starte opp ombudets virksomhet.

Dette er forhold knyttet til etablering av eldreombudet som ikke drøftes nærmere i dette høringsnotatet, men som det vil arbeides med parallelt med lovprosessen.

5 Om lov om eldreombudet

5.1 Behov for egen lov om eldreombudet

Departementet har vurdert om det er behov for å lovfeste Eldreombudets organisering, rolle og oppgaver eller om det er tilstrekkelig med en instruks som regulerer disse forholdene. Departementets vurdering er at det flere forhold gjør det nødvendig å regulere Eldreombudets virksomhet i lov.

Tatt i betraktning den faglig uavhengige rollen Eldreombudet er foreslått å ha, se kapittel 9, er det viktig at virksomhetens faglige uavhengighet går tydelig fram. Eldreombudets faglig uavhengige rolle bør derfor reguleres i lov slik at det er tydelig at Eldreombudet ikke kan instrueres av departement eller regjering når det gjelder faglige spørsmål. En lovbestemmelse som avskjærer instruksjonsmyndigheten vil videre forankre at Stortinget aksepterer at regjeringens og statsrådets ansvar for forvaltningsorganets aktiviteter er begrenset.

Eldreombudets uavhengige rolle tilsier videre at rammene for virksomheten (arbeidsområde og oppgaver) må være tydelige og derfor bør fastsettes i lov.

Videre er hjemmel i lov nødvendig for tiltak som innebærer inngrep i private forhold (legalitetsprinsippet). Mange av de oppgavene som skal ligge til Eldreombudet innebærer ikke inngrep i private forhold. Likevel er det enkelte forhold ved virksomheten som må lovreguleres, bl.a. spørsmål om rett til taushetsbelagt informasjon, se kapittel 11.

En lov vil videre kunne gi oppmerksomhet rundt og en tyngde til arbeidet til Eldreombudet. Departementet mener at en lov som regulerer de grunnleggende sidene av Eldreombudets virksomhet, vil bidra positivt til å synliggjøre Eldreombudets rolle og oppgaver.

Etter departementets syn vil en fordel med en egen lov om Eldreombudet også være at Eldreombudets rolle og oppgaver får en god og bred forankring gjennom en offentlig høringsprosess og behandling i Stortinget.

5.2 Lovens oppbygging og innhold

Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å legge barneombudsloven til grunn som modell for ny lov om Eldreombudet, men ser at det er nødvendig med noen tilpasninger av både regelteknisk og innholdsmessig art. Barneombudsloven er fra 1981,

og det har skjedd en utvikling som må tas hensyn til ved utarbeidelse av ny lov om Eldreombudet.

Departementet har derfor også sett hen til den delen av lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda som omhandler ombudsfunksjonen. Dette er en nyere lov enn barneombudsloven og de vurderingene som er gjort i forbindelse med den loven er også relevante ved vurderingen av hvordan lov om Eldreombudet skal utformes. Departementet har også vurdert det som relevant å se på regelverket for Sivilombudsmannens virksomhet.

Et sentralt spørsmål ved lovens innhold og oppbygging er forholdet mellom lov og instruks. Barneombudsloven er en kort lov med en utfyllende instruks. Som det går fram av vurderingene senere i dette høringsnotatet, foreslår departementet at deler av det som reguleres i instruks for Barneombudet, reguleres direkte i lov om Eldreombudet. En samling av bestemmelser i lov framfor i både lov og instruks er også foreslått for Sivilombudsmannens virksomhet av en intern arbeidsgruppe ved Sivilombudsmannen.

Departementet foreslår at en lov om Eldreombudet skal regulere rammene for Eldreombudets virksomhet. Departementet foreslår flere lovbestemmelser som i det vesentlige ligner reguleringen av Barneombudet i lov og instruks. Departementet foreslår at en lov om Eldreombudet gir bestemmelser om Eldreombudets organisering, oppgaver, uttalelser og henvisning, og adgang til institusjoner og opplysninger.

6 Lovens formål

En formålsbestemmelse tydeliggjør den overordnede begrunnelsen for lovreguleringen gjennom en beskrivelse av hvilke interesser som ønskes ivaretatt eller hva som ønskes oppnådd med lovreguleringen. Formålsbestemmelsen vil derfor være av rettskildemessig betydning ved fortolkning av de øvrige bestemmelsene i loven.

Formålet med en lov om eldreombudet er både å bidra til å fremme eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet og å etablere og regulere Eldreombudets oppgaver og virksomhet slik at Eldreombudet kan ivareta dette formålet. Begge disse aspektene bør etter departementets syn komme fram i formålsbestemmelsen.

Etableringen av et eldreombud og reguleringen av ombudet i eldreombudsloven skal bidra til at eldre blir hørt og at Eldreombudet kan fungere som et talerør som setter eldres interesser, rettigheter og behov på dagsorden. Forvaltningsmessig kontroll med at regelverk som ivaretar eldres interesser etterleves vil fremdeles ligge hos andre organer som i dag. Med en vid angivelse av formålsbestemmelsen vil loven legge til rette for at Eldreombudets virksomhet kan bidra til at eldres interesser ivaretas på ulike områder og samfunnsarenaer.

Departementet mener at lovens formål og utforming må reflektere at Eldreombudet, i likhet med Barneombudet, hovedsakelig vil være et interesseorgan. Det foreslås derfor at begrepet "fremme" interesser mv. anvendes i formålsbestemmelsen. Dette er det samme begrepet som er brukt i barneombudslovens formålsbestemmelse.

Departementet foreslår at det i formålsbestemmelsen tas inn at formålet er å fremme både "interesser, rettigheter og behov". Dette er en mer utdypende formulering enn i

barneombudsloven som kun viser til "interesser". Departementet mener at bruken av begrepet "rettigheter" i formålsbestemmelsen kan tydeliggjøre at Eldreombudets pådriverrolle blant annet vil knytte seg til eldres rettigheter slik de følger av annet regelverk. Departementet vil påpeke at en henvisning til rettigheter ikke innebærer noen ytterligere rettigheter for eldre eller gir Eldreombudet mulighet for enkeltsaksbehandling. En henvisning til rettigheter vil kun presisere at lovens formål også innebærer å sette søkelys på de rettighetene eldre allerede er sikret i andre deler av regelverket. Dette kan for eksempel være den generelle retten til helsehjelp, generelle menneskerettigheter eller påpeke behov for nye rettigheter.

Departementet ser på den annen side at bruken av begrepet "rettigheter" i selve loven kan gi et feilaktig inntrykk av at Eldreombudet skal involvere seg i enkeltsaker og ivareta enkeltpersoners rettigheter. Departementet vurderer at begrepet "rettigheter" uansett dekkes av det videre begrepet "interesser". Det kan derfor reises spørsmål om det vil være tilstrekkelig at lovteksten viser til "interesser" og at det presiseres i merknadene til bestemmelsen at begrepet interesser også dekker rettigheter og behov.

Departementet ber på denne bakgrunn om høringsinstansenes syn på om det er hensiktsmessig at lovens bestemmelser viser til "rettigheter og behov" i tillegg til "interesser" eller om det i likhet med barneombudslovens formålsbestemmelse vil være tilstrekkelig at lovens bestemmelser viser til "interesser".

Uavhengig av endelig formulering foreslår departementet at formålsbestemmelsen tas inn i loven § 1.

7 Eldreombudets oppgaver

7.1 Eldreombudets arbeidsområde

Eldreombudet må kunne engasjere seg i og arbeide med alle temaer som berører eldres interesser, og på alle samfunnsområder. Eldre vil kunne oppleve utfordringer på flere områder. Dersom Eldreombudet skal kunne bidra til å fremme eldres interesser, bør typen saker som ombudet kan engasjere seg i, ikke avgrenses til visse samfunnsområder eller problemstillinger.

Departementet mener at loven bør inneholde en bestemmelse som angir hva som er Eldreombudets oppgaver. Barneombudsloven har en slik bestemmelse og departementet foreslår at oppgavebestemmelsen i eldreombudsloven utformes etter modell av barneombudslovens bestemmelse om oppgaver, men med visse tilpasninger.

Departementet foreslår at oppgavebestemmelsen struktureres i samsvar med barneombudsloven § 3 slik at det i første ledd gis en overordnet ramme for Eldreombudets oppgaver og at andre ledd utfyller med en liste over oppgaver som kan være mest aktuelle for Eldreombudet, jf. lovforslaget § 3.

I lovforslaget § 3 om oppgaver foreslås det i første ledd at Eldreombudet skal kunne arbeide på alle samfunnsområder. Det sentrale ved vurderingen av om noe ligger innenfor ombudets arbeidsområde, bør være at eldres interesser er berørt. Eksempler på temaer som departementet ser at typisk kan falle inn under Eldreombudets arbeidsområde, er forhold

som berører eldres levekår og tilhørende velferdstjenester, helse- og omsorgstjenester, digitalisering, transport og mobilitet, sansetap, universell utforming, boliger, samfunns- og arealplanlegging, tilrettelegging for deltakelse i samfunnet og en faktisk aktiv alderdom, muligheter for kompetanseheving og livslang læring, utestengelse og aldersdiskriminering, psykisk helse og ensomhet, særskilte utfordringer for eldre med ulik urfolks- og etnisk bakgrunn, LHBTI-personer, og vold og overgrep mot eldre. Denne opplistingen viser det vide spennet i aktuelle temaer på mange ulike samfunnsområder.

Eldre er en uensartet gruppe, og det å bli eldre oppleves ulikt. Noen vil oppleve å være ressurssterke livet ut, mens andre blir mer sårbare og kan oppleve ulike begrensninger som nedsatt funksjonsevne. Ettersom det blir høyere andel eldre i befolkningen vil flere oppleve at alderen kan skape utfordringer. Departementet mener at opprettelsen av et eldreombud vil kunne bidra til å ivareta eldre som møter utfordringer grunnet økt alder, sikre eldres interesser og deltakelse. Dette vil kunne bidra til at det norske samfunnet er bedre rustet til å møte en aldrende befolkning.

Et sentralt spørsmål ved vurderingen av Eldreombudets arbeidsområde er derfor hva som menes med begrepet "eldre". For at Eldreombudet skal nå ut til og ivareta eldres interesser på alle samfunnsområder mener departementet det er nødvendig at begrepet eldre ikke forstås for snevert eller fra en viss alder. Departementet mener derfor at begrepet eldre må forstås vidt og fleksibelt, og uten et strengt definert aldersspenn. Av den grunn foreslås ingen definisjon av "eldre" i loven. Departementet mener det sentrale bør være hvorvidt det er alder som er grunnlag for utfordringer på det enkelte område og om det dermed er grunn for at Eldreombudet skal engasjere seg i saken. Eldreombudet må i sitt arbeid gjøre en konkret vurdering av om den aktuelle saken har utgangspunkt i alder.

Eldreombudets arbeidsområde vil inkludere temaer som også omfattes av andre ombuds eller etaters arbeidsområder, for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Departementet vil understreke at Eldreombudet ikke skal erstatte eksisterende ombuds- og tilsynsordninger, men bør utvikle et godt samarbeid med disse. I arbeidet med lovforslaget har departementet vært i kontakt med flere ombud. Departementets inntrykk er at ombudene har tradisjon for godt samarbeid og fordeling av oppgaver og at gråsoner i arbeidsområdene i praksis unngås.

Når det gjelder Senter for et aldersvennlig Norge og Rådet for et aldersvennlig Norge, så har også disse ansvar for å være en pådriver for et mer aldersvennlig samfunn. Disse skal konkret arbeide å gjennomføre program for et aldersvennlig Norge, som er et av fem hovedområder i Meld.St.15 (2017-2018) Leve hele livet. Programmet vil bestå av konkrete prosjekter og oppgaver og som skal bygge på samarbeid og involvering med ulike aktører. Departementet vil gjennom samlokalisering legge til rette for samarbeid mellom de to virksomhetene. Eldreombudet har en uavhengig rolle, mens arbeidet med aldersvennlig Norge er knyttet til et program og oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet mener at Eldreombudet bør arbeide overfor både offentlige og private aktører. Utfordringene vil på ulike samfunnsområder kunne være knyttet til forhold både i offentlig og privat sektor. For å ivareta eldres interesser, sikre et godt arbeid innenfor sitt

arbeidsområde og finne sin rolle overfor andre aktører, mener departementet at Eldreombudet må ha kunnskap både om eldre og deres behov som individer og gruppe og om systemet og Eldreombudets rolle i forhold til andre relevante aktører i samfunnet. Som faglig uavhengig organ må Eldreombudet selv sørge for at det har kompetansen til å dekke sitt arbeidsområde. Departementet mener at en lov vil sette rammer for Eldreombudets virksomhet, men samtidig må Eldreombudet selv utforme sin rolle innenfor formålet og sørge for å gjøre seg selv kjent og tilgjengelig slik at Eldreombudet får fylt sin rolle i samfunnet.

7.2 Overordnet om oppgaver

Som nevnt ovenfor er formålet med en lov om eldreombudet å bidra til å fremme eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet gjennom å etablere et eldreombud. Formålet med å etablere et eldreombud er å legge til rette for at eldre blir hørt og at eldres rettigheter blir ivaretatt på ulike områder og samfunnsarenaer. Eldreombudet skal arbeide for økt oppmerksomheten om eldres behov, være et talerør og en aktør som kan sette eldres interesser på dagsorden. Selv om Eldreombudet i hovedsak skal være en "vaktbikkje", bør også positive saker kunne løftes fram som gode eksempler.

I likhet med Barneombudet bør Eldreombudets oppgave være å arbeide på systemnivå og fremme eldres interesser overfor både offentlige og private aktører. Ved å arbeide på systemnivå vil Eldreombudet kunne bidra til at eldres interesser ivaretas i det helhetlige bildet på tvers av samfunnsområder. Eldreombudet bør ikke ha myndighet til å avgjøre enkeltsaker og departementet foreslår derfor ikke hjemmel for dette i loven, se nærmere omtale i kapittel 8. Ombudet må imidlertid kunne uttale seg om enkeltsaker og kunne gi veiledning i enkeltsaker i den grad det er hensiktsmessig i arbeidet med å fremme eldres interesser mv.

Barneombudsloven § 3 første ledd presiserer to grunnleggende oppgaver for Barneombudet. Dette er å fremme barns interesser og å følge med på utviklingen i deres levekår. Å fremme de eldres interesser og å følge med på utviklingen i eldres situasjon vurderes tilsvarende å være to grunnleggende oppgaver for Eldreombudet. Departementet mener at det er sentralt å tydeliggjøre ombudets pådriver-rolle og følge med-rolle. I lovforslaget § 3 første ledd foreslås det at Eldreombudets oppgave vil være å arbeide for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov overfor offentlige og private, og å følge med på utviklingen i eldres situasjon.

Opplistingen i § 3 andre ledd angir hva som vil være aktuelle oppgaver for Eldreombudet og listen vil gi en større forståelse av Eldreombudets rolle. Departementet vil påpeke at dette ikke er en uttømmende liste og heller ikke en liste som strengt skal styre prioritering av arbeidet. Eldreombudet må til enhver tid vurdere sine innsatsområder og prioriteringer. Utviklingen over tid kan tilsi endringer i hvilke oppgaver som bør prioriteres innenfor den overordnede rammen for Eldreombudets oppgaver.

Bestemmelsens andre ledd er ikke ment å legge føringer på Eldreombudets faglige prioriteringer når det gjelder aktiviteter og virkemiddelbruk. Departementet har vurdert om den innledende setningen i andre ledd bør inneholde begrepet "særlig" som i

barneombudsloven, eller begrepet "blant annet" som er et noe mer vidt begrep. Departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å anvende samme begrep som i barneombudsloven. Selv om begrepet "særlig" anvendes, må lovbestemmelsen forstås slik at utviklingen i samfunnet over tid og hva som er hensiktsmessige aktiviteter skal kunne hensyntas. Som Barneombudet skal Eldreombudet være faglig uavhengig, og departementet understreker at begrepet "særlig" ikke er ment å styre Eldreombudets prioriteringer mellom ulike aktiviteter.

7.3 Pådriverrollen

En viktig rolle for Eldreombudet vil være som pådriver for eldres interesser, rettigheter og behov på samfunnsnivå og å ha en tydelig stemme i samfunnet på vegne av eldre innbyggere. Hvordan Eldreombudet vil påvirke beslutningstakere, allmennheten og for øvrig vil utøve sin pådriverrolle, er opp til Eldreombudet å avgjøre. Eldreombudet bør sørge for at det gjennom sin virksomhet kan utøve rollen mest mulig hensiktsmessig og at ressursene brukes slik at de gir best effekt. Som en del av rollen som pådriver vil det også være av betydning at Eldreombudet sørger for informasjon utad og veiledning innenfor sitt arbeidsområde.

Eldreombudet bør være konstruktiv og opplysende i sin virksomhet og bidra til forståelse og bevisstgjøring om eldres stilling og muligheter. Som en representant for alle eldre er det av stor betydning at Eldreombudet har et balansert og saklig syn på saker der det kan råde stor uenighet.

Departementet ser at aktuelle virkemidler kan være både arbeid med hørings saker og vurderinger av hensynet til eldre i regelverksutforming, rettspolitisk arbeid, uttalelser i media og generell informasjons- og veiledningsvirksomhet. I noen tilfeller vil det være holdninger i samfunnet som medfører utfordringer for eldre, og departementet mener at Eldreombudet gjennom sitt påvirkningsarbeid bør bidra til holdningsendringer. Eldreombudet kan søke å påvirke samfunnet gjennom både å vise hvor eldre møter utfordringer og hvor det er rom for forbedringer, men også peke på hva som fungerer bra og bidrar til et godt samfunn for eldre.

Pådriverarbeidet kan gjøres på mange ulike måter. Etter modell av barneombudsloven foreslår departementet at noen sentrale elementer i pådriverrollen tas inn i listen over oppgaver i § 3 andre ledd for å eksemplifisere Eldreombudets pådriverrolle på en god måte. Departementet foreslår at det i lovens § 3 andre ledd bokstav a tas inn at Eldreombudet skal arbeide for at eldres interesser, rettigheter og behov ivaretas i utredning og planlegging på alle samfunnsområder. Videre foreslås det i § 3 andre ledd bokstav c at eldreombudet skal foreslå tiltak som kan styrke eldres situasjon og løse eller forebygge utfordringer i samfunnet.

Som en pådriver for de eldre vil en viktig side av Eldreombudets virksomhet være å sørge for å informere og formidle kunnskap om eldres interesser, rettigheter, behov og deltakelse i samfunnet. Departementet mener at Eldreombudet i rimelig utstrekning bør gi informasjon, råd og veiledning om forhold som hører til ombudets arbeidsområde overfor både offentlige organer og private aktører. God informasjon til befolkningen og samarbeid

med aktuelle aktører vil kunne gi bedre forståelse for Eldres situasjon og mulige utfordringer, og dermed gi bedre grunnlag for å få gjennomført nødvendig holdningsendringer eller andre endringer for å fremme Eldres interesser, rettigheter og behov. Ved å gi god informasjon og veiledning vil Eldreombudet også kunne bidra til at Eldre vet hvor de kan få hjelp.

Som en del av Eldreombudets arbeid med informasjon og veiledning har departementet vurdert om Eldreombudet burde ha en veiledningsplikt i enkeltsaker. Etter det departementet har forstått veileder Barneombudet, og eventuelt henviser videre, i mange enkeltsaker. Dette vil typisk dreie seg om å informere om regelverk og å henvide de som henvender seg videre til andre som kan hjelpe, men det er imidlertid ikke et lovkrav at Barneombudet skal svare på alle henvendelser. Barneombudet påpekte i sitt møte med departementet at det er viktig for organet å bruke sine ressurser der det gir totalt sett størst effekt, og viste til at veiledning til enkeltpersoner ikke alltid er det som gir størst effekt. Likestillings- og diskrimineringsombudet har i motsetning til Barneombudet en veiledningsplikt etter loven.

Departementet antar at en typisk måte å følge opp en henvendelse til Eldreombudet på, vil være å veilede om rettigheter, muligheter og om andre instansers arbeidsområde og mulighet til å hjelpe. I tillegg til oppfølging i form av veiledning, vil henvendelser kunne danne grunnlag for uttalelser og en henvisning av den konkrete saken til andre instanser, se nærmere om uttalelser og henvisninger i kapittel 8. Departementet ser også at en veiledningsfunksjon i enkeltsaker vil kunne ha betydning for legitimiteten til Eldreombudets arbeid, både ved at det føles nyttig å ta kontakt med Eldreombudet, og ved at Eldreombudet gjennom henvendelser får nyttig informasjon og kunnskap om ulike forhold av betydning for Eldre. Selv om dette kan tale for en veiledningsplikt ved henvendelser, mener departementet likevel at en lovfestet veiledningsplikt ikke er aktuell for Eldreombudet. I motsetning til Likestillings- og diskrimineringsombudet vil ikke Eldreombudet forvalte en konvensjon eller konkret regelverk. Eldreombudets arbeidsområde vil være svært vidt, og en veiledningsplikt i alle saker vil kunne være svært ressurskrevende og ikke nødvendigvis være den mest fornuftige måten å bruke ressursene på for å fremme Eldres interesser. Departementet mener at Eldreombudet som en del av å være uavhengig, selv bør vurdere hvilke henvendelser som gir grunn for veiledning eller annen oppfølging og hvordan dette gjøres mest hensiktsmessig og ressurseffektivt.

På denne bakgrunn foreslår departementet ikke å lovfeste en særlig veiledningsplikt utover det som følger av forvaltningsloven § 11. Departementet vil likevel påpeke at selv om det ikke lovfestes en veiledningsplikt, vil en del av Eldreombudets pådriverarbeid knytte seg til veiledning og informasjon både i enkeltsaker og på generelt grunnlag. For å synliggjøre denne siden av Eldreombudets virksomhet foreslår departementet at det i den utfyllende listen over oppgaver i lovforslaget § 4 andre ledd bokstav f, presiseres at Eldreombudet i rimelig utstrekning skal gi informasjon, råd og veiledning om forhold som hører inn under ombudets arbeidsområde.

Et virkemiddel i arbeidet med å fremme Eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet kan være å opptre i rettsaker som partshjelper eller selv gå til søksmål på vegne av de

eldre som gruppe. Verken Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet har noen konkret regulering av ombudenes mulighet til å være partshjelper eller ha selvstendig søksmålskompetanse. I forarbeidene til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet (Prop. 80 L (2016–2017)) omtales i punkt 6.5.5 muligheten for å være partshjelper og ha selvstendig søksmålsmyndighet som mulige oppgaver for Likestillings- og diskrimineringsombudet. En slik rolle framstår etter Helse- og omsorgsdepartementets syn mer aktuell for Likestillings- og diskrimineringsombudet enn for Eldreombudet, da Likestillings- og diskrimineringsombudet har ansvar for å følge med på Norges konvensjonsforpliktelser innen sitt arbeidsområde. Noe tilsvarende ansvar vil ikke gjelde for Eldreombudet ettersom det per i dag ikke er noen egne konvensjonsforpliktelser om eldre. Likevel vil departementet påpeke at tvisteloven §§ 15-7 og 1-4 allerede åpner for muligheten for at interesseorganer som Eldreombudet både kan være partshjelp og ha selvstendig søksmålsmyndighet. Departementet forslår at det heller ikke for Eldreombudet reguleres noe særskilt om denne adgangen, selv om det, som for Barneombudet, foreslås noen innstramminger i Eldreombudets mulighet til å uttale seg om saker som er brakt inn for domstolene, se kapittel 8. Departementet ber likevel om innspill på den samlede reguleringen av søksmålskompetanse, partshjelp og uttalelser.

7.4 Følge med-rolle

For blant annet å kunne utføre sin pådriveroppgave og rette oppmerksomheten mot eldres situasjon i samfunnet, mener departementet at Eldreombudet som del av sin virksomhet må følge med på og ha oversikt over om eldres interesser, rettigheter og behov er tilstrekkelig ivaretatt. I dette ligger det at Eldreombudet må følge med på utviklingen i samfunnet, herunder eldres levekår og livskvalitet, tilgjengelighet og tjenestetilbud, deltakelse og inkludering på ulike samfunnsområder. At Eldreombudet har en slik oversikt, vil gjøre Eldreombudet i stand til å vite hvor eldre møter utfordringer og dermed også hvor det kan være behov for tiltak. Eldre selv og deres pårørende er en viktig kilde for at Eldreombudet kjenner eldres faktiske stilling og utfordringer i samfunnet. Henvendelser fra enkeltpersoner vil blant annet være en god kilde til informasjon om eldres situasjon. Som del av følge med-rollen må Eldreombudet legge til rette for medvirkning og innhenting av informasjon fra eldre og pårørende, herunder også fra minoritetsgrupper med ulik etnisk og kulturell bakgrunn.

Departementet foreslår at oppgaven med å følge med på at eldres interesser, rettigheter og behov er tilstrekkelig ivaretatt, tas inn i lovforslaget § 4 andre ledd bokstav b. Denne bestemmelsen tilsvarende til en viss grad barneombudsloven § 4 andre ledd bokstav b, med unntak av overvåkningsforpliktelsen knyttet til konvensjoner. Grunnen til dette er at det ikke eksisterer noen konkret konvensjon om eldres rettigheter. Eldreombudet vil derfor, i motsetning til Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet, ikke ha noen tilsyns- eller overvåkningsfunksjon knyttet til konvensjonsforpliktelser på menneskerettighetsfeltet. Eldreombudet bør likevel følge med og eventuelt samarbeide med NIM om mer generell rapportering om menneskerettighetene. Dersom det i framtiden vedtas internasjonale menneskerettigheter som spesifikt gjelder eldres rettigheter, vil det være aktuelt at Eldreombudets følge med-rolle kan bli mer forpliktende fastsatt i loven.

Videre bør Eldreombudet følge med at også andre offentlige aktører eller relevante private aktører gis tilstrekkelig informasjon om eldres interesser, rettigheter og behov og kjenner til behov for tiltak som kan være nødvendige for å bedre eldres situasjon og ivareta deres interesser. Departementet foreslår at denne oppgaven tas inn i lovforslaget § 4 andre ledd bokstav d. Bestemmelsen speiler barneombudsloven § 4 bokstav e.

Departementet vurderer at Eldreombudet som en del av sitt informasjonsarbeid også bør legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre relevante aktører som arbeider for eldres interesser, rettigheter og behov, se lovforslaget § 4 andre ledd bokstav e. Eldreombudet bør bistå og samarbeide med relevante aktører som lokale og regionale eldreråd, Senter for et aldersvennlig Norge, forsknings- og utdanningsmiljøer, andre ombud mv. i den grad det er hensiktsmessig.

8 Behandling av saker, uttalelser og henvisninger

Eldreombudet vil være et forvaltningsorgan, og ombudets virksomhet vil derfor være omfattet av bestemmelsene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 1. Det er imidlertid en del bestemmelser som ikke vil være relevante for Eldreombudets virksomhet, blant annet bestemmelsene om enkeltvedtak fordi Eldreombudet ikke skal behandle og avgjøre enkeltsaker eller omgjøre vedtak i forvaltningen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det gis en bestemmelse i lovens § 4 om behandling av saker der det i første ledd går tydelig fram at Eldreombudet ikke skal avgjøre enkeltsaker eller være et klageorgan. En slik tydeliggjøring vil også være pedagogisk for de som anvender loven og ønsker å kontakte Eldreombudet.

I likhet med Barneombudet, bør heller ikke Eldreombudet ha en plikt til å følge opp alle henvendelser med uttalelser eller lignende. Barneombudet har i praksis sett at det er mer effektiv ressursbruk og totalt sett gir større positiv effekt å arbeide mer generelt for å fremme barns interesser enn ved å behandle enkeltsaker. Departementet vurderer at tilsvarende bør gjelde for Eldreombudet og at Eldreombudet bør stå fritt til å velge sine fokusområder og metoder. I instruks for Barneombudet er det presisert at ombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Departementet foreslår at det også i lov om Eldreombudet presiseres at Eldreombudet virker av eget tiltak og selv vurderer om en henvendelse skal følges opp, se lovforslaget § 4 andre ledd.

Selv om Eldreombudet ikke vil behandle enkeltsaker, viser erfaring fra Barneombudet at enkeltsaker ofte kan gi grunnlag for mer generelle uttalelser eller annen oppfølging. Departementet mener at det også for Eldreombudet vil være hensiktsmessig at enkeltsaker kan gi grunnlag for konkrete uttalelser dersom Eldreombudet har kapasitet til dette eller la enkeltsaker gi grunnlag for arbeid med temaer Eldreombudet vil ønske å ta opp på et mer generelt nivå. Departementet vurderer at Eldreombudet gjennom konkrete eller mer generelle og prinsipielle uttalelser på sikt vil kunne påvirke samfunnets og befolkningens holdninger, og dermed bidra til endringer som vil bedre eldres stilling. For Barneombudet er det gitt bestemmelser om muligheten til å gi uttalelser i både barneombudsloven og instruksen, og departementet mener det er hensiktsmessig at også lov om eldreombudet regulerer Eldreombudets mulighet til å gi uttalelser. Departementet foreslår en

bestemmelse i lovens § 5 som er utformet etter modell av bestemmelsene om uttalelser fra Barneombudet. I bestemmelsens andre ledd foreslår departementet at Eldreombudet ikke skal uttale seg om visse saker under Sivilombudsmannens område, saker som er brakt inn for domstolene for avgjørelse eller er under politietterforskning og noen er mistenkt eller siktet. For at de enkelte aktørene skal få gjennomført sine oppgaver på en god måte, mener departementet at Eldreombudets mulighet for uttalelser i slike saker bør være begrenset til å omfatte den faktiske eller rettslige tilstanden som de øvrige aktørenes uttalelser eller avgjørelser avdekker, se lovforslaget § 5 tredje ledd.

For at Eldreombudet skal kunne ivareta eldres interesser, rettigheter og behov på en god måte, mener departementet at Eldreombudet må ha oversikt over hvilke muligheter eldre har for å få hjelp i en sak fra andre instanser. En konkret henvendelse til Eldreombudet kan gi grunn for veiledning eller henvisning videre til andre ombud, etater eller relevante aktører, som for eksempel Pasient- og brukerombud eller Likestillings- og diskrimineringsombudet. I instruksen til barneombudsloven er det gitt en konkret bestemmelse om henvisning og departementet forstår at Barneombudet ofte henviser saker. For å legge til rette for en god arbeidsdeling mellom de ulike aktørene og sikre at den enkelte får veiledning eller hjelp av den riktige aktøren, foreslår departementet at det også for eldreombudet gis en bestemmelse om henvisning i lovforslagets § 6.

Departementet foreslår at bestemmelsens første ledd legger opp til at Eldreombudet i utgangspunktet skal henviser den som tar kontakt med Eldreombudet til selv å ta opp saken med den aktuelle instansen, men at Eldreombudet etter andre ledd også har mulighet til selv å oversende en sak dersom forvaltningslovens regler om taushetsplikt er oppfylt.

9 Eldreombudets uavhengige rolle

Eldreombudet skal fremme eldres interesser og være en synlig stemme i det offentlige rom uavhengig av gjeldende politikk og samfunnsstrukturer. En viktig del av Eldreombudets rolle er å løfte saker og være en stemme for de de gruppene som møter utfordringer som direkte eller indirekte er knyttet til alder. Dersom Eldreombudet skal kunne fylle sin oppgave med å være en samfunnskritisk røst som skal ta opp utfordringer og bidra til positiv endring, må Eldreombudet kunne uttale seg fritt. Eldreombudet må kunne uttale seg kritisk til både offentlige myndigheter, herunder overordnet departement, politiske organer, næringsliv, sivilt samfunn mv., i likhet med det private interesseorganisasjoner gjør på sine områder.

Departementet mener det er grunnleggende at Eldreombudet både faktisk og rettslig står fritt til å uttale seg om og arbeide med eldrerelaterte saker som trenger samfunnets oppmerksomhet.

For at Eldreombudet skal kunne utføre sine oppgaver, bør det ikke være noen faglige bindinger som påvirker eller regulerer ombudets synspunkter eller hvilke saker Eldreombudet ønsker å rette sin oppmerksomhet mot innenfor sitt arbeidsområde. Eldreombudet bør også kunne bruke varierte virkemidler og stå fritt til å velge de virkemidlene som Eldreombudet mener er mest hensiktsmessige til enhver tid.

De andre ombudsordningene er eksempler på at visse hensyn og formål bør forvaltes uavhengig av andre formål staten forvalter. Departementet mener at dette også bør gjelde for det organet som skal fremme eldres interesser. Eldreombudet bør derfor ha en særlig uavhengig rolle og ikke være underlagt instruksjonsmyndighet i faglige saker. Det følger av Grunnloven § 3 at Kongen og departementene kan instruere underliggende forvaltningsorganer med mindre uavhengigheten er særlig regulert. For de andre ombudsordningene er derfor uavhengigheten særlig regulert.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes i lovforslaget § 3 tredje ledd at Eldreombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig og at det presiseres i § 2 tredje ledd at Kongen eller departementet ikke kan instruere Eldreombudet når det gjelder den faglige virksomheten. Dette vil sikre Eldreombudets legitimitet som et organ som er en uavhengig og reell forkjemper for eldres interesser og gi tillit til intensjonene bak ombudets arbeid og uttalelser.

Departementet vil presisere at Eldreombudets faglige uavhengighet kun vil være knyttet til aktiviteter som faller inn under dets faglige arbeidsområde og oppgaver, jf. lovforslaget § 3, sett i lys av formålsbestemmelsen. Dersom Eldreombudet opptrer på områder som klart ligger utenfor dets arbeidsområde, må overordnet organ kunne gripe inn og justere virksomheten enten gjennom den ordinære styringsdialogen eller ved generelle presiseringer i instruksjonen.

Departementet vil videre presisere at det må skilles mellom faglig og administrativ uavhengighet. Selv om Eldreombudet er faglig uavhengig må det kunne styres når det gjelder de administrative sidene av virksomheten. Dette betyr at de alminnelige prinsipper for styring av forvaltningsorganer bør legges til grunn når det gjelder Eldreombudets administrative virksomhet, herunder spørsmål om anskaffelser, budsjett, regnskap mv., se kapittel 12.3.2. Eldreombudet vil som statlig forvaltningsorgan også være underlagt kontroll av de alminnelige kontrollorganene Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, og departementet foreslår ikke noe unntak fra slik kontroll.

Når det gjelder hvilken kompetanse de ansatte i Eldreombudet skal ha, henger dette tett sammen med hvordan Eldreombudet mener det på best mulig måte bør arbeide for å fylle sin rolle. Eldreombudet må naturlig nok prioritere og balansere mellom ulike oppgaver og virkemidler basert på det gjeldende utfordringsbildet når det gjelder de eldres situasjon, og basert på den ressursituasjonen Eldreombudet til enhver tid har. Departementet mener at ombudet selv må foreta en vurdering av hvilken kompetanse det er nødvendig at Eldreombudets ansatte skal ha for å kunne utføre de oppgavene Eldreombudet mener bør prioriteres for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov og følge med på utviklingen i eldres situasjon. Hvem som skal ansettes hos Eldreombudet og hvilken fagbakgrunn disse personene skal ha, vil ikke være noe Eldreombudet bør kunne instrueres om da dette er knyttet til Eldreombudets faglige virke. Departementet forutsetter imidlertid at det det vide arbeidsområdet til Eldreombudet krever en viss tverrfaglighet i personalgruppen. Ansettelse av ombudspersonen er for øvrig en egen prosess som omtales i kapittel 12.2.2.

I tråd med Eldreombudets faglige uavhengige rolle må Eldreombudet selv vurdere hvordan det skal skaffe seg tilstrekkelig informasjon om forhold som berører eldres interesser i samfunnet. Det må blant annet være opp til Eldreombudet selv å vurdere i hvilken grad de ønsker å knytte til seg rådgivende organer, et permanent råd eller råd opprettet for særlige saker. Barneombudet hadde for eksempel tidligere et permanent rådgivende organ, men dette ble opphevet. I stedet oppnevner de ved behov ekspertpaneler hvor barn og unge deltar.

Departementet foreslår på denne bakgrunn ikke noen regulering av opprettelse og bruk av rådgivende organ i loven. Eldreombudets ansvar for å fremme eldres interesse og ha oversikt over sitt arbeidsområde innebærer blant annet at de må ha kontakt med og innhente informasjon hos andre kompetente organer. For eksempel vil (det kommende) Senter for et aldersvennlig Norge og organisasjoner som representerer eldre være viktige aktører.

10 Forholdet til andre ordninger

Etableringen av Eldreombudet innebærer ikke endringer i eksisterende ombuds-, tilsyns- eller klageordninger eller i regelverk som berører eldre. Eldreombudet vil kunne uttale seg på alle samfunnsområder og om alle forhold som berører eldre, også forhold som følges opp under de andre ordningene. Der det finnes etablerte ordninger som håndterer særlige sakstyper, vil det være naturlig at Eldreombudet henviser enkelthenvendelser dit.

De eksisterende ombudene har tradisjon for å avklare overlappinger og samarbeid mellom seg. Forholdet til andre ombuds arbeidsområder anses derfor ikke som problematisk. Ombudene som departementet har vært i dialog med i forbindelse med arbeidet med høringsnotatet, har gitt uttrykk for at rolle- og arbeidsdeling mellom ombudene håndteres godt. Ombudene har etablert et nettverk hvor de møtes jevnlig for faglige diskusjoner, og det nye eldreombudet forutsettes å delta i det faglige fellesskapet.

Som omtalt i kapittel 3.8 er det nedsatt et rådgivende utvalg for NIM, og departementet mener at det vil være aktuelt at Eldreombudet er representert i dette. Bestemmelsen om NIMs rådgivende utvalg i instruksens § 6 viser konkret til Sivilombudsmannen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner. Det bør vurderes om bestemmelsen i instruksens skal justeres slik at også Eldreombudet nevnes konkret.

For Eldreombudet blir samarbeidet med (det kommende) Senter for aldersvennlig Norge viktig. Senteret skal, i samarbeid med det partssammensatte Rådet for aldersvennlig Norge, gjennomføre program for et aldersvennlig Norge (se kapittel 2) for å skape et samfunn som tilrettelegger bedre for eldres deltakelse og tar eldres ressurser i bruk. Dette arbeidet skal bidra til konkrete endringer gjennom samarbeid mellom eldre selv og ulike samfunnsaktører, og bygge på partnerskap. Mer aldersvennlig utforming av nærmiljø, boliger, næringsliv og teknologi er sentrale elementer i programmet. Eldreombudet vil være en viktig stemme på vegne av eldrebefolkningen inn i dette utviklings- og endringsarbeidet. Senterets arbeid skal være kunnskaps- og erfaringsbasert, og bidra til

bedre forståelse om konsekvenser av aldringen og hvilke muligheter er mer aldersvennlig samfunn kan gi.

For å utnytte synergier mellom Eldreombudet og Senter for et aldersvennlig Norge og å bidra til å styrke et samlet fagmiljø, vil departementet samlokalisere de to ordningene, men slik at ombudets uavhengighet sikres.

11 Tilgang til informasjon og institusjoner mv.

11.1 Krav etter Grunnloven og EMK

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 beskytter retten til privatliv og familieliv. Retten til privatliv beskyttes også av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (SP) artikkel 17. Det er alminnelig antatt at SP artikkel 17 ikke gir den enkelte en bredere beskyttelse enn EMK artikkel 8.

Grunnloven § 102 første ledd første punktum lyder «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i 2014, og bygger blant annet på EMK art. 8 og SP art. 17.

I Rt. 2015 s. 93 uttaler Høyesterett at bestemmelsen i Grunnloven skal tolkes i lys av EMK art. 8, men slik at framtidig praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) ikke skal ha samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolking som ved tolkingen av konvensjonsbestemmelsene.

Retten til privatliv etter Grunnloven § 102 er imidlertid ikke absolutt. I Rt. 2014 s. 1105 (avsnitt 28) har Høyesterett lagt til grunn tre vilkår for å gjøre inngrep i Grunnloven § 102. For det første må inngrepet være lovhjemlet. For det andre må inngrepet ivareta et legitimt formål eller være saklig begrunnet. For det tredje må inngrepet være forholdsmessig. Det vil si at inngrepet ikke må gå mer utover hensynene bak retten til privatliv enn hva som er nødvendig for å ivareta det aktuelle og legitime formålet bak inngrepet.

11.2 Eldreombudets behov for tilgang til informasjon og institusjoner

For å kunne utføre sitt verv vil Eldreombudet ha behov for tilgang til nødvendige opplysninger og tilgang til offentlige og private institusjoner. I mange tilfeller vil dette dreie seg om behov for å ha tilgang til taushetsbelagte opplysninger.

Departementet har i arbeidet med dette høringsnotatet vært i kontakt med flere ombud. Samtlige understreker at det er nødvendig med tilgang til tilstrekkelige opplysninger for at ombudene skal kunne utføre sine oppgaver og at ombudsmekanismen skal kunne fungere.

Departementet foreslår at Eldreombudet skal ha taushetsplikt om alle forhold som gjelder enkeltpersoner med mindre det foreligger rettslig grunnlag for noe annet, eksempelvis samtykke fra den det gjelder. Forvaltningsloven § 13 regulerer taushetsplikt, og departementet vurderer at denne reguleringen er tilstrekkelig. Dersom Eldreombudet

behandler opplysninger som er pålagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal de strengere reglene gjelde. Det er ikke nødvendig med særregulering av Eldreombudets taushetsplikt.

Som nevnt skal Eldreombudet opprettes med utgangspunkt i Barneombudets modell. Det er derfor særlig relevant å se hen til Barneombudets arbeidsmåte og hvordan tilgangen til opplysninger er regulert. Barneombudet skiller seg fra de andre ombudene ved at de i liten grad går inn i enkeltsaker og legger større vekt på prinsipp saker. Det foreslås at Eldreombudet også skal arbeide på denne måten.

Barneombudet har fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn, jf. barneombudsloven § 4. I tillegg får Barneombudet opplysninger som er nødvendig for å kunne utføre lovfestede oppgaver. Barneombudet har pekt på at adgang til opplysninger og institusjoner er sentral for at de skal kunne gå inn på områder som gjelder for eksempel psykisk helsevern eller barnevern.

Begrunnelsen for den vide adgangen til opplysninger og institusjoner er at dersom Barneombudet skal kunne utføre sitt verv forsvarlig, må Barneombudet kunne skaffe seg oversikt og kunnskap gjennom rett til å kreve opplysninger fra ulike organer og personer. En slik rett anses nødvendig for at Barneombudet skal ha gjennomslagskraft overfor myndigheter og private. En institusjonsledelse kan for eksempel ikke motsette seg besøk fra Barneombudet.

Videre gir bestemmelsen i barneombudsloven § 4 adgang til dokumenter som danner grunnlag for publikasjoner fra Barneombudet. Barneombudets arbeidsmåte er å sammenstille funn fra dokumentgjennomgang med muntlige uttalelser fra barn. Ved slike dokumentgjennomganger lager Barneombudet en liste over relevante punkter som skal gjennomgås i samtlige dokumenter. Barneombudet erfarer at innsyn i enkeltsakene danner grunnlag for å ta opp behov for strukturendringer. Oppsummeringene av enkeltsakene viser hvor skoen trykker og er derfor egnet til å foreslå endringer. Dette er med på å skape tillit og legitimere Barneombudets rolle i samfunnet.

På denne bakgrunn foreslår departementet en bestemmelse i lovforslaget § 7 om Eldreombudets adgang til institusjoner og tilgang til opplysninger. For å sikre at Eldreombudet får nødvendige opplysninger om eldres situasjon, interesser og forhold som kan ha betydning for denne gruppen, er det etter departementets vurdering nødvendig at Eldreombudet har adgang til å sette en frist for å få tilgang til dokumenter. Departementet foreslår at dette lovfestes i lovforslaget § 7 første ledd andre punktum.

Departementet har vurdert om den enkelte skal samtykke eller bør kunne reservere seg mot at Eldreombudet får innsyn i dokumenter med personopplysninger, inkludert helseopplysninger. Sårbare og utsatte eldre med ulike former for nedsatt helsetilstand som for en stor del er på institusjon vil være en viktig gruppe for Eldreombudet. Departementet mener at opplysninger i hovedsak bør innhentes med samtykke, men at erfaring fra Barneombudet viser at det er behov for en vid tilgang til opplysninger også i tilfeller der det ikke er mulig å innhente samtykke. Tvil knyttet til den enkeltes evne til å gi samtykke eller reservere seg må ikke komme i veien for at Eldreombudet kan få nødvendige

opplysninger. Forslaget til lovbestemmelse innebærer derfor at Eldreombudet skal ha tilgang til nødvendige personopplysninger uten hinder av taushetsplikt. Som en rettsikkerhetsgaranti for å ivareta den enkelte, foreslås at det lovfestes i § 7 fjerde ledd at Eldreombudet skal informere de berørte personer om at personopplysninger er innhentet av Eldreombudet og på hvilken måte opplysningene behandles.

I samsvar med personopplysningsloven skal Eldreombudet kun ha tilgang til opplysninger i den utstrekning det er relevant for den konkrete saken det gjelder. For å unngå at opplysninger spres skal dokumentene i så stor grad som mulig ikke inneholde direkte identifiserbare kjennetegn, slik som navn og fødselsnummer dersom dette ikke er relevant. Videre skal Eldreombudet ikke oppbevare personopplysninger i større omfang eller lenger enn nødvendig. Dette er grunnleggende personvernprinsipper som framgår av personvernforordningen og vil kreve at det utarbeides rutiner for korrekt håndtering av personopplysninger.

Lovforslaget vil gi Eldreombudet muligheten til å innhente taushetsbelagte personopplysninger uten samtykke fra personer opplysningene gjelder dersom det ikke er mulig å få samtykke. Denne innhenting av opplysninger vil innebære et inngrep i disse personenes rett til privatliv. Ved vedtak av den foreslåtte loven vil vilkåret om lovhjemmel være oppfylt. Formålet med inngrepet er å ivareta eldres interesser, og er etter departementets vurdering et viktig og legitimt formål. Departementet har vurdert om inngrepet vil være et forholdsmessig inngrep for å nå dette målet og mener at så lenge behandlingen av opplysninger oppfyller grunnleggende krav i tråd med personopplysningsloven er også dette vilkåret oppfylt. Departementet mener på denne bakgrunn at innhenting av de nevnte taushetsbelagte personopplysningene ikke er i strid med Grunnloven § 102.

Etter departementets vurdering er det klart at behandling av opplysninger til Eldreombudets formål i samsvar med § 7, vil ha behandlingsgrunnlag etter EUs personvernforordning artikkel 6 nr. 1 bokstav e (oppgave i allmennhetens interesse) og unntak etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g (viktige allmenne interesser). I Prop.56 LS (2017–2018) om ny lov om behandling av personopplysninger punkt 6.3.2 framgår hva som kreves for at bestemmelsen skal gi tilstrekkelig supplerende rettsgrunnlag. Det er ikke nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger. Ifølge den nevnte proposisjonen er det tilstrekkelig at et supplerende rettsgrunnlag gir grunnlag for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, og at det er nødvendig for den dataansvarlige å behandle personopplysninger for å utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget.

11.3 Tilgang til private hjem

Det går fram over at departementet foreslår at Eldreombudet skal ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner som inngår i Eldreombudets arbeidsområde. Departementet har vurdert om Eldreombudet også bør ha tilgang til private hjem der det gis hjemmetjenester.

Departementet mener at nettopp gruppen av eldre som får hjemmetjenester kan være en sårbar gruppe, og det at Eldreombudet har tilgang til deres hjem kan være viktig for å ivareta denne gruppens interesser. På den annen side er det å gå inn i private hjem uten samtykke fra den det gjelder eller fra andre med samtykkekompetanse på vegne av vedkommende, svært inngripende. Departementet foreslår derfor ikke en slik rettighet for Eldreombudet. Dersom Eldreombudet skal undersøke forholdene i private hjem må det på vanlig måte foreligge samtykke til at de besøker hjemmet.

11.4 Unntak fra informasjonstilgang

Barneombudsloven § 4 siste ledd slår fast at reglene om bevisforbud og bevisfritak i tvisteloven §§ 22-1, 22-2, 22-4 til 22-11 har tilsvarende anvendelse for Barneombudets rett til å kreve opplysninger. Dette innebærer i praksis at Barneombudet blant annet ikke har tilgang til pasientjournaler uten at det foreligger samtykke. Departementet vurderer at Eldreombudet i stor utstrekning vil befatte seg med den gruppen av eldre som er avhengig av helse- og omsorgstjenester. Eldreombudet skal i likhet med Barneombudet arbeide på systemnivå og det vil derfor være sentralt at det gis adgang til nødvendig kunnskap. Departementet foreslår derfor at en tilsvarende begrensning skal gjelde for Eldreombudet med unntak om bestemmelsen i § 22-5 som unntak for pasientjournaler. Eldreombudet har taushetsplikt jf. forvaltningsloven § 13 mv. og skal håndtere personopplysninger i tråd med gjeldende lovverk, se mer om dette ovenfor.

12 Organisatoriske rammer for Eldreombudet

12.1 Innledning

Eldreombudet skal fremme eldres interesser i samfunnet. Etter modell av Barneombudet foreslår departementet at det etableres en ombudsordning med oppnevning av et personlig eldreombud. Den fysiske personen eldreombudet vil ha et sekretariat tilknyttet seg. Det fysiske ombudet og sekretariatet vil til sammen være et statlig forvaltningsorgan. Eldreombudet vil derfor både være betegnelsen på det personlige ombudet og forvaltningsorganet. Eldreombudet skal i likhet med Barneombudet være et nasjonalt ombud som gjelder for hele landet.

12.2 Ombudspersonen

12.2.1 Ombudspersonens rolle

Begrepet eldreombud vil brukes både om institusjonen Eldreombud og om den personen som er leder for institusjonen, på samme måte som begrepet barneombud.

I likhet med det som gjelder for Barneombudet, mener departementet at institusjonen Eldreombudet bør ledes av en person som tituleres som eldreombudet. Denne personen skal lede institusjonen, men også i kraft av sin person være de eldres talsperson.

Departementet foreslår at det reguleres direkte i loven at organet ledes av et personlig eldreombud, se lovforslaget § 2 andre ledd.

Eldreombudet vil i likhet med Barneombudet og andre ombud være et personifisert forvaltningsorgan. Erfaringer fra Barneombudet viser at de ulike ombudene har hatt ulike fagbakgrunner og har sitt eget preg på ombudets arbeid og prioriteringer. Ved tilsetting av eldreombudet er det svært viktig å finne en person som er egnet til å ivareta alle funksjonene ombudet skal ha både faglig og gjennom sin personlighet. Den som utpekes som eldreombud bør være en person med god og relevant kompetanse og gjennomslagskraft til å drive eldreombudets arbeid framover.

12.2.2 Ansettelse på åremål

Ansettelse av øverste leder i offentlige virksomheter skjer ofte på åremål. Åremål innebærer at lederen ansettes på en tidsbegrenset kontrakt for en klart angitt periode, for eksempel fire eller seks år.

Etter lov om statsansatte mv. § 10 første ledd kan åremål benyttes når det følger av lov eller stortingsvedtak. Etter lovens § 10 andre ledd er det særskilt fastsatt at det enkelte departement kan bestemme at øverste leder i en virksomhet skal ansettes på åremål.

Forskrift til lov om statens ansatte mv. § 5 regulerer bruken av åremålsstillinger ytterligere. Bestemmelsens første ledd fastslår at åremål ikke kan benyttes for statsansatt som er øverste leder for en virksomhet, dersom virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det for øvrig er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling.

Når det gjelder lengden på åremålsperioden skal den etter forskrift til lov om statens ansatte § 5 andre ledd være seks år, men en kortere periode kan fastsettes i særlige tilfeller. Videre kan ansettelse på åremål i samme stilling bare gjentas én gang. Det vil si at den øverste leder kun kan inneha lederstillingen i 12 år.

Dette innebærer at dersom eldreombudet skal ansettes på åremål på andre vilkår enn det som framgår av forskriften, må ansettelsen reguleres særskilt i lov om eldreombudet.

Eldreombudet er tiltenkt å ha samme type rolle og oppgaver som barneombudet. Det naturlige utgangspunktet er derfor at eldreombudet ansettes på samme vilkår som barneombudet. Barneombudet ansettes i åremålsstilling på seks år uten mulighet for gjenoppnevning for en ny periode. Dette følger av barneombudsloven § 2. Bestemmelsen ble endret i 2009. Tilsvarende endring ble gjort for likestillings- og diskrimineringsombudet og forbrukerombudet. Før dette ble ombudene ansatt for fire år med mulighet for gjenoppnevning for én periode til i stillingen, altså maksimalt åtte år til sammen.

Vurderingene bak endringen av åremålsperioden går fram av Ot.prp.nr.74 (2008-2009). Om begrunnelsen for å kun kunne utnevne ombudet for én åremålsperiode, uttales:

"Departementet viser til at forslaget om utnevning for kun én åremålsperiode vil kunne bidra til at ombudenes faktiske uavhengighet styrkes ytterligere. Ved å oppheve adgangen til fornyelse av åremålsperioden, fjernes samtidig enhver diskusjon om at spørsmålet om

gjenoppnevning kan påvirke ombudenes uttalelser og opptreden. Dette kan følgelig både styrke ombudenes pådriverrolle overfor myndighetene og offentlighetens oppfatning av ombudenes uavhengighet.

Det ble videre vist til at ved å oppheve adgangen til gjenoppnevning vil man oftere oppnå de fordeler som nyansettelser kan medføre, først og fremst nytenking og dynamikk i ombudenes virke. Dersom ombudene utnevnes for kun én åremålsperiode vil man unngå eventuelle forventninger om automatikk i gjenoppnevningen, uten reell vurdering av det sittende ombudet etter utløpet av første åremålsperiode. Det kan også tenkes at adgangen til gjenoppnevning kan avskjære andre kvalifiserte kandidater fra å søke stillingen."

Når det gjelder lengden på åremålsperioden, ble det uttalt at en periode på seks år ble ansett egnet til å oppfylle de ulike hensyn som ombudsrollen skal ivareta og vil forene behovet for kontinuitet i stillingen med ønsket om omstilling og fornyelse. Følgende ble blant annet uttalt:

"Departementet viser til at erfaringen med ombudene og deres virksomhet tilsier et behov for kontinuitet. Et nyutnevnt ombud har behov for tid til å sette seg inn i, og sette sitt preg på, ombudets arbeid. Åremålsperioden bør dessuten være av en viss lengde for at vedkommende skal ha mulighet til å opparbeide seg kontakter og erfaring som er viktig for oppgaven. I tillegg vil ombudet ha behov for tilstrekkelig tid til å kunne iverksette og følge opp ideer, initiativ og langsiktige oppgaver, for eksempel pågående lovarbeider. [...]"

Det ble også vist til at en åremålsperiode på seks år vil å gi større forutberegnelighet for potensielle søkere, dersom søkerne forlater en fast stilling til fordel for en åremålsstilling. Det ble påpekt at dette kan bidra til å sikre at kvalifiserte personer fortsetter å finne det attraktivt å søke stillingene som ombud.

Departementet mener at begrunnelsene over tilsier at også eldreombudet utnevnes for seks år uten mulighet for en ny periode i stillingen. Så lenge åremålsperioden uansett ikke kan forlenges, vil dette ikke utgjøre noen fare for Eldreombudets uavhengighet.

Departementet foreslår derfor ta inn en bestemmelse i loven § 2 andre ledd som fastsetter at eldreombudet åremålsbeskikkes av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

12.3 Forvaltningsorganet

12.3.1 Organisatorisk plassering av eldreombudet

Eldreombudet vil som Barneombudet ha store likhetstrekk med en interesseorganisasjon. Selv om Barneombudet er faglig frittstående og uavhengig, har Barneombudet status som forvaltningsorgan både fordi det er et statlig oppnevnt organ og fordi det er økonomisk og administrativt tilknyttet Barne- og familiedepartementet. Eldreombudet bør på samme måte være et forvaltningsorgan med en administrativ og økonomisk tilknytning til et departement.

Barneombudets virksomhet omfatter forhold på mange ulike samfunnsområder og som dermed berører mange departementers ansvarsområder. Barneombudet er organisatorisk tilknyttet Barne- og familiedepartementet fordi dette departementet har et særlig ansvar

for å ivareta barns interesser. Eldreombudet skal på samme måte ikke begrense seg til visse samfunnsområder, men skal kunne uttale seg om og være en pådriver for eldres interesser, behov og rettigheter på alle områder i samfunnet. På samme måte som Barneombudet, vil Eldreombudet virksomhet derfor være relevant for de fleste departementers ansvarsområder.

Departementet foreslår at det i lovforslaget § 2 første ledd fastsettes at Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kongen og departementet.

Helse- og omsorgsdepartementet har en egen eldre- og folkehelseminister som har særlig oppmerksomhet rettet mot å ivareta eldres interesser på mange områder, ikke bare i helsetjenesten. Departementet mener av den grunn at det per i dag er mest naturlig at Eldreombudet legges administrativt inn under Helse- og omsorgsdepartementet.

12.3.2 Administrativ og økonomisk styring av forvaltningsorganet

Som for øvrige statlige etater vil regelverket for økonomistyring i staten gjelde for Eldreombudet. Regelverket for økonomistyring i staten er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen.

Økonomiregelverket inneholder regler om hvordan departementene skal styre virksomheter, den interne virksomhetsstyringen, regnskapsføring, rapportering og bokføring, betalingsformidling og tilskuddsforvaltning, garantier og stønadsordninger til private.

I Reglement for økonomistyring i staten §§ 3, 4 og 7, og Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1 behandles departementets styring av virksomheter, og virksomhetenes interne styring. Det heter i Økonomiregelverkets bestemmelser, kapittel 1.2 at:

”Departementet har overordnet ansvar for at:

- a) Virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer.*
- b) Virksomheten bruker ressurser effektivt.*
- c) Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte.*
- d) Virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.*
- e) Det gjennomføres kontroll med virksomheten og at virksomheten har forsvarlig intern kontroll.*
- f) Evalueringer gjennomføres.”*

Departementet må innenfor rammen av økonomiregelverket og i samsvar med omtalen i Prop. 1 S fastsette instruks for Eldreombudet når det gjelder de administrative og økonomiske sidene av virksomheten, jf. økonomireglementet 3. Gjennom instruks vil departementet beskrive myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet og virksomhetslederen. Som

beskrevet ovenfor i kapittel 9 skal Eldreombudet være faglig uavhengig. Departementet kan ikke gripe inn i virksomheten, med unntak av i rent økonomiske og administrative saker.

Eldreombudet vil omfattes av Økonomiregelverket og instruks fra departementet.

Departementet vurderer derfor at det ikke er nødvendig med noen nærmere lovregulering av departementets administrative og økonomiske styring av Eldreombudet.

Departementets mulighet til administrativ og økonomisk styring gjelder for enhver statlig etat, og så lenge den faglige uavhengigheten er klart regulert i loven, er det ikke behov for en annen løsning for Eldreombudet.

Til disposisjon for sitt arbeid vil eldreombudet ha et sekretariat. Medarbeiderne vil ansettes i samsvar med personalfullmaktene som årlig gis av departementet. Eldreombudet bør selv kunne utpeke hvem som er fast stedfortreder og som vil tre inn i eldreombudets sted ved fravær.

Det følger av reglementet for økonomistyring i staten at Eldreombudet må utarbeide en årsrapport til departementet og som departementet skal offentliggjøre. Departementet ser av den grunn ikke noe behov for å lovfeste særlig at Eldreombudet skal utarbeide en årsrapport som skal være offentlig.

12.4 Alminnelig instruks

Som nevnt i kapittel 5.2 om lovens oppbygning og innhold, foreslår departementet at Eldreombudets virksomhet hovedsakelig reguleres direkte i loven. Likevel foreslår departementet at det, som for de andre ombudene, gis en lovhjemmel til å gi nærmere regulering av Eldreombudets virksomhet i en alminnelig instruks, jf. lovforslaget § 8. Departementet foreslår at kompetansen til å gi en slik alminnelig instruks legges til Kongen, slik det også er for Barneombudet og anbefalt av Forvaltningslovutvalget (NOU 2019:5 kapittel 32, side 533). I en instruks hjemlet i loven vil ikke Eldreombudet kunne bli instruert om faglige forhold, men hjemmelen til å gi instruks vil være en sikkerhetsventil for å ivareta behov for eventuelle presiseringer til lovteksten, slik som alminnelig forskriftshjemler i lover. Hjemmelen kan for eksempel benyttes hvis det viser seg et behov for å klargjøre nærmere hva som anses å falle inn under eldreombudets arbeidsområde.

En alminnelig instruks hjemlet i loven vil skille seg fra den administrative og økonomiske styringen som omtales ovenfor ved at en instruks hjemlet i lov om Eldreombudet vil være rettet direkte mot Eldreombudets virksomhet og utfylle loven, mens en instruks hjemlet i økonomiregelverket vil gis innenfor rammen av Prop. 1 S og kan også rettes mer mot forholdet mellom ombudet og departementet.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Av Innst. 11 S (2018–2019) går det fram at det er viktig at det i mandatet til Eldreombudet legges til rette for at eldre blir hørt og at eldres rettigheter blir ivaretatt på ulike områder og samfunnsarenaer. Organisasjonen må være tilstrekkelig robust, og ha faglig bredde i

kompetanse for å sikre at ombudet skal kunne oppfylle formålet om å bidra til å ivareta eldres rettigheter på alle samfunnsområder. Regjeringen har bestemt at det nye Eldreombudet skal lokaliseres i Ålesund. Etableringen av et eldreombud vil medføre oppstartskostnader og årlige kostnader til løpende drift, og vil medføre merkostnader for staten. Eldreombudet må organisere virksomheten utfra de økonomiske rammer som Stortinget stiller til disposisjon. Økonomiske konsekvenser og iverksettelsestidspunktet vil en komme tilbake til i de ordinære budsjettprosessene.

For å legge til rette for samarbeid og synergier, vil også Senter for et aldersvennlig Norge bli samlokalisert med ombudet, men være organisert med under Helsedirektoratet.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Bestemmelsen definerer lovens formål.

Bestemmelsen viser at Eldreombudet er etablert for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet. At Eldreombudet skal "fremme" eldres interesser mv. betyr at Eldreombudet i hovedsak et interesseorgan. Formålet med Eldreombudets virksomhet er ikke å behandle eller avgjøre enkeltsaker, men Eldreombudet skal fremme eldres interesser, rettigheter og behov på systemnivå og på ulike områder og samfunnsarenaer, jf. begrepet "i samfunnet".

Kontroll med at regler etterleves og håndheving av brudd i enkeltsaker, ligger hos andre tilsyns- og klageorganer.

Se nærmere omtale i kapittel 6.

Til § 2

Første ledd regulerer hvilken type organ Eldreombudet er (tilknytningsform).

Bestemmelsen fastsetter at Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Hva som ligger i at forvaltningsorganet er uavhengig, går nærmere fram av § 2 tredje ledd.

Andre ledd fastsetter at personen eldreombudet skal lede forvaltningsorganet Eldreombudet. Personen eldreombudet skal åremålsbeskikkes til stillingen for én periode på seks år. De ansatte ved Eldreombudet vil være formelt ansatt i forvaltningsorganet Eldreombudet. Dersom personen som er åremålsbeskikket til å være eldreombud ikke er i stand til å utføre sine oppgaver, eksempelvis er sykemeldt eller andre forhold oppstår, er det opp til forvaltningsorganet å vurdere hvordan situasjonen bør håndteres, for eksempel om det bør være utpekt en stedfortreder eller lignende.

Tredje ledd presiserer at Kongen og departementet ikke har adgang til å instruere Eldreombudet i dets faglige virksomhet. Dette betyr at Eldreombudet innenfor sitt arbeidsområde ikke kan instrueres om hvilke type spørsmål de skal engasjere seg i eller hva de skal mene. Dette gjelder på samme måte som for Barneombudet. Bestemmelsen må

ses i sammenheng med § 3 tredje ledd som pålegger Eldreombudet å utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig.

Se nærmere omtale i kapittel 9 og 12.

Til § 3

Bestemmelsen fastsetter Eldreombudets oppgaver. Første ledd gir en overordnet ramme for Eldreombudets arbeidsområde og oppgaver og fastsetter Eldreombudets pådriver- og følge med-rolle. Andre ledd utfyller første ledd med oppgaver som vurderes som mest aktuelle for Eldreombudet. Tredje ledd understreker Eldreombudets uavhengighet.

I *første ledd* går det fram at Eldreombudet skal på alle samfunnsområder arbeide for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov og skal følge med på utviklingen i eldres situasjon. Eldreombudet kan engasjere seg i alle forhold av betydning for eldre. Dette kan være spørsmål som gjelder forhold hos både offentlige og private aktører. Eldreombudet skal se helheten i samfunnet og hvordan de store linjene innen eksempelvis arbeidsliv, teknologi, kommunikasjon, samfunnsdeltakelse innvirker på eldres situasjon. Dette kan være forhold som gjelder dagens situasjon, men vil også kunne være områder der det er nødvendig å være i forkant, og arbeide med et strategisk og langsiktig perspektiv.

At Eldreombudet skal "fremme" interesser, rettigheter og behov innebærer både det å være pådriver for eldres interesser, rettigheter og behov og det å sørge for at Eldreombudets virksomhet er kjent og tilgjengelig. At Eldreombudet skal "følge med" på eldres situasjon, innebærer at ombudet skal følge med og ha oversikt over eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet, herunder også eldres muligheter for deltakelse i samfunnet.

Formuleringen at Eldreombudet skal følge med på "utviklingen" i eldres situasjon presiseres at ombudet ikke bare skal følge med på gjeldende situasjon for eldre, men også være oppmerksom på forhold som kan gi utfordringer fram i tid.

Med "eldres situasjon" menes eldres levevilkår og livskvalitet, og både økonomiske kår og andre forhold som har betydning for gode liv for eldre inngår her. Eldre er et flytende begrep og skal forstås som et vidt og fleksibelt begrep uten noe definert aldersspenn. I noen sammenhenger er gjerne eldre definert som en gruppe over en viss alder, for eksempel har man i reformen Leve hele livet (Meld. St. 15 (2017–2018)) definert at målgruppen er eldre over 65 år. Eldreombudets arbeidsområde vil omfatte disse eldre, men også yngre eldre dersom de opplever utfordringer grunnet alder. Eldreombudet må derfor vurdere hva som er grunnlag for utfordringene i de forskjellige sakstypene.

I *andre ledd* trekker bestemmelsen fram en del oppgaver som vurderes som særlig viktige for Eldreombudet og utfyller den generelle bestemmelsen i første ledd. Listen er ikke uttømmende og er ikke ment å legge noen føringer på Eldreombudets faglige prioriteringer. Eldreombudet vurderer selv hva som er effektivt og hensiktsmessig å foreta seg for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov, noe som antakelig vil variere over tid. Eldreombudet må selv definere omfanget og behovet i sine prioriteringer. Bestemmelsens bruk av begrepet "særlig" er ikke ment å styre Eldreombudets

prioriteringer og selv om begrepet "særlig" anvendes skal lovbestemmelsen forstås slik at utviklingen i samfunnet over tid skal kunne hensyntas.

Bestemmelsen i *bokstav a* gjelder Eldreombudets pådriverrolle. Eldreombudet skal arbeide for at eldres interesser blir ivaretatt i planlegging og utredning innenfor alle samfunnsområder. Dette innebærer at Eldreombudet for eksempel gir innspill i høringer eller at ombudet må arbeide rettspolitisk eller drive annen type holdningsskapende arbeid. Eldreombudet må komme tidlig inn i prosesser og må arbeide med et langsiktig perspektiv. At eldres interesser mv. skal ivaretas i planlegging må også ses i sammenheng med planlegging etter plan- og bygningsloven, særlig plan- og bygningsloven § 1-1 femte ledd om universell utforming.

Bestemmelsen i *bokstav b* gjelder Eldreombudets følge med-rolle. Eldreombudet skal arbeide kontinuerlig for å ha oversikt over om eldres interesser, rettigheter og behov blir ivaretatt.

Bestemmelsen i *bokstav c* gjelder Eldreombudets pådriverrolle. Eldreombudet skal foreslå tiltak som på den ene siden kan styrke eldres situasjon, eller tiltak som kan løse eller forebygge utfordringer. Dette innebærer blant annet å informere om og formidle kunnskap til relevante aktører og ha en utadrettet virksomhet. Oppgaven henger også sammen med bokstav a om å komme tidlig inn i prosesser.

Bestemmelsen i *bokstav d* gjelder Eldreombudets følge med-rolle. Eldreombudet skal følge med på at det gis tilstrekkelig informasjon om eldres interesser, rettigheter og behov og at offentlige organer og private aktører kjenner til behov for tiltak som kan være nødvendige for å bedre eldres situasjon og ivareta deres interesser. Formålet er at aktuelle organer og private aktører har tilstrekkelig informasjon om eldres behov for å kunne ivareta og tilrettelegge for eldre i samfunnet.

Bestemmelsen i *bokstav e* gjelder Eldreombudets pådriverrolle. Eldreombudet skal legge til rette for samarbeid med aktuelle aktører. Arbeidet vil kunne gi bedre forståelse for eldres situasjon og mulige utfordringer, og dermed gi bedre grunnlag for å få gjennomført nødvendig holdningsendringer eller andre endringer for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov.

Bestemmelsen i *bokstav f* gjelder Eldreombudets pådriverrolle og viser også til betydningen av informasjon og veiledning. Bestemmelsen fastslår at Eldreombudet i rimelig utstrekning skal gi informasjon, råd og veiledning om forhold som hører inn under ombudets arbeidsområde. Hva som vil være rimelig utstrekning må Eldreombudet selv vurdere i sin virksomhet, og bestemmelsen pålegger ikke noen veiledningsplikt utover det som følger av forvaltningsloven § 11.

Tredje ledd fastslår at Eldreombudet skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 3 tredje ledd om at Eldreombudet ikke kan instrueres om sin faglige virksomhet. Dette innebærer at Eldreombudet selv bestemmer hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres, og at Eldreombudet selv vurderer hvilke tiltak og virkemidler som er effektive og hensiktsmessige for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov. Bestemmelsen innebærer ikke at Eldreombudet er administrativt og

økonomisk uavhengig. Prinsippene for styring av forvaltningsorganer, særlig økonomiregelverket, vil også gjelde for Eldreombudet.

Se nærmere omtale i kapittel 7 og 9.

Til § 4

Første ledd fastsetter at Eldreombudet ikke har myndighet til å avgjøre enkeltsaker og er ikke klageorgan for vedtak fra forvaltningen. Dette innebærer at Eldreombudet ikke skal behandle enkeltsaker, men enkeltsaker kan danne grunnlag for eldreombudets arbeid på systemnivå.

Andre ledd fastsetter at Eldreombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Enhver, uansett alder, kan henvende seg skriftlig eller muntlig til Eldreombudet. Eldreombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til oppfølging. Oppfølgingen kan eksempelvis være å ta i bruk egnede virkemidler som nærmere utredning av typetilfeller, opparbeide kunnskap om det aktuelle saksfeltet, kontakte ansvarlige myndigheter, gi uttalelse etter § 5 eller lignende.

Eldreombudet kan henvise saker videre til riktig instans dersom det er grunn til det, se § 6. Eldreombudet kan også velge å ikke følge opp henvendelser av kapasitetsmessige hensyn, men i en del tilfeller kan det være hensiktsmessig at et representativt utvalg av saker følges opp for at Eldreombudet får tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag.

Eldreombudets avgjørelse om en henvendelse skal følges opp eller ikke kan ikke påklages, noe som er begrunnet i Eldreombudets uavhengige stilling.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

Til § 5

Første ledd fastsetter at Eldreombudet har rett til å uttale seg om forhold som går under Eldreombudets arbeidsområde, slik det fremgår av § 3 første ledd.

Uttalelsene kan være i ulike former og de kan avgis i ulike fora, for eksempel til media, i rapporter eller lignende. Uttalelser bør være så godt opplyst som mulig før de avgis, selv om det ikke er tale om enkeltvedtak. Uttalelsene vil ikke være vedtak som er rettslig bindende for forvaltningsorganer eller andre. I samsvar med § 4 kan ikke Eldreombudet avgjøre eller omgjøre noe som forvaltningen har bestemt.

Andre ledd angir begrensninger i hva Eldreombudet kan uttale seg om. Eldreombudet skal ikke uttale seg om lovligheten av forhold der enten Sivilombudsmannen allerede har avgitt en uttalelse, der saken er avgjort eller brakt inn for domstolene, eller tilfeller der forholdet er under politietterforskning og noen er mistenkt eller siktet i saken. Dette er ikke ment å avskjære Eldreombudets mulighet til å være partshjelp etter tvisteloven, se kapittel 7.3.

Tredje ledd fastsetter at Eldreombudet likevel kan engasjere seg i den faktiske og rettslige tilstanden i en sak selv om bestemmelsens andre ledd i utgangspunktet har unntatt saken fra Eldreombudets adgang til å uttale seg. Dette innebærer at enkeltsaker kan avdekke ulike former for systemsvikt og være relevant i så måte for Eldreombudets arbeid.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

Til § 6

Første ledd pålegger Eldreombudet å henvise personer som tar kontakt med Eldreombudet til riktig instans. Dette vil i hovedsak være konkrete saker med spørsmål som tilhører andre ombud, etater eller relevante aktører, som for eksempel Pasient- og brukerombudet eller Likestillings- og diskrimineringsombudet.

Andre ledd gir Eldreombudet adgang til å oversende en konkret sak til riktig instans dersom taushetsplikten ikke er til hinder for det. Eksempelvis dersom en henvendelse gjelder forhold som kan bringes inn for påtalemyndighet eller et tilsynsorgan, kan ombudet oversende saken hvis vilkårene i forvaltningsloven § 13b nr. 6 er til stede.

Se nærmere omtale i kapittel 8.

Til § 7

Første ledd slår fast at Eldreombudet har fri adgang til opplysninger, herunder taushetsbelagte opplysninger. Dette er en nødvendig forutsetning for at Eldreombudet skal kunne utføre sitt verv forsvarlig og for å kunne skaffe seg oversikt og kunnskaper gjennom opplysninger fra ulike organer og personer. En slik rett anses nødvendig for at Eldreombudet skal ha gjennomslagskraft overfor myndigheter og private. Det forutsettes likevel at så langt det er mulig skal innhentes samtykke før det gis tilgang til opplysninger og at det ikke gis tilgang til mer opplysninger enn nødvendig, hvilket vil innebære at personidentifiserende kjennetegn skal tas sladdes dersom opplysningene ikke er nødvendig. I tillegg skal opplysningene ikke lagres lenger enn nødvendig og det skal tas grunnleggende personvern hensyn ved behandling av opplysninger, i tråd med personopplysningsloven. Eldreombudet har adgang til å sette en frist for å få tilgang til dokumenter.

Andre ledd begrenser opplysningsplikten i samsvar med de angitte reglene i tvisteloven om bevisforbud og bevisfritak.

Tredje ledd fastsetter at Eldreombudet også har fri adgang til offentlige og private institusjoner som inngår i Eldreombudets arbeidsområde, slik det framgår av § 3 første ledd. Eldreombudet har ikke adgang til private hjem, med mindre det foreligger samtykke fra den det gjelder eller andre som har samtykkekompetanse på vegne av vedkommende.

Fjerde ledd fastsetter at den enkelte som opplysningene gjelder skal informeres om at Eldreombudet har fått tilgang til opplysninger.

Se nærmere omtale i kapittel 11.

Til § 8

Bestemmelsen gir en hjemmel til at Kongen kan gi instruks for å utfylle loven. En instruks kan gi generelle bestemmelser om Eldreombudets virksomhet, herunder om organisasjon, saksbehandling og administrasjon, men kan ikke gi bestemmelser om faglige vurderinger.

Se nærmere omtale i kapittel 12.

Til § 9

Bestemmelsen slår fast at loven får anvendelse også på Svalbard.

15 Forslag til lov om Eldreombudet (eldreombudsloven)

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å bidra til å fremme eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet gjennom etablering av et eldreombud.

§ 2 Eldreombudets organisering

Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet.

Forvaltningsorganet ledes av et eldreombud. Eldreombudet utnevnes på åremål av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Kongen eller departementet kan ikke instruere ombudet om ombudets faglige virksomhet.

§ 3 Eldreombudets oppgaver

Eldreombudet skal på alle samfunnsområder arbeide for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov overfor offentlige og private og følge med på utviklingen i eldres situasjon.

Eldreombudet skal særlig

- a) arbeide for at eldres interesser, rettigheter og behov blir ivaretatt i planlegging og utredninger på alle samfunnsområder,
- b) følge med på om eldres interesser, rettigheter og behov er tilstrekkelige ivaretatt,
- c) foreslå tiltak som kan styrke eldres situasjon og løse eller forebygge utfordringer for eldre i samfunnet,
- d) følge med på at offentlige organer og private aktører gis tilstrekkelig informasjon om eldres interesser, rettigheter og behov og kjenner til behov for tiltak,
- e) legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre aktører som arbeider for eldres interesser og
- f) i rimelig utstrekning gi informasjon, råd og veiledning om forhold som hører inn under ombudets arbeidsområde.

Eldreombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig.

§ 4 Eldreombudets behandling av saker

Eldreombudet har ikke myndighet til å avgjøre enkeltsaker og er ikke klageorgan for vedtak fra forvaltningen.

Eldreombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Enhver kan henvende seg til Eldreombudet. Eldreombudet avgjør selv om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til oppfølging og avgjørelsen kan ikke påklages.

§ 5 Uttalelser

Eldreombudet har rett til å uttale seg om forhold som går under Eldreombudets arbeidsområde. Eldreombudet bestemmer selv hvem uttalelsene skal rettes til.

Eldreombudet skal ikke uttale seg om lovligheten av et forhold når Sivilombudsmannen har avgitt uttalelse, forholdet er avgjort av eller brakt inn for domstolene til avgjørelse, eller er under politietterforskning og noen er mistenkt eller siktet i saken.

Eldreombudet kan likevel kritisere den faktiske og rettslige tilstanden som Sivilombudsmannens uttalelse, politiets etterforskning eller domstolenes avgjørelse avdekker.

§ 6 Henvising

Gjelder en henvendelse forhold som kan bringes inn for påtalemyndighet, tilsynsorgan eller et annet forvaltningsorgan, skal den som henvender seg til ombudet, henvises til selv å ta opp saken med den som vurderes som riktig instans.

Eldreombudet kan også selv oversende saken dersom forvaltningslovens regler om taushetsplikt er oppfylt.

§ 7 Adgang til institusjoner og opplysningsplikt mv.

Offentlige og private organer skal uten hinder av taushetsplikt gi de opplysninger som trengs for at Eldreombudet skal kunne utføre sine oppgaver etter denne loven. Eldreombudet kan sette en frist for å få tilgang til dokumenter.

Reglene i tvisteloven §§ 22-1, 22-2, 22-4, 22-6 til 22-11 får tilsvarende anvendelse for Eldreombudets rett til å kreve opplysninger. Tvist om anvendelsen av disse reglene kan bringes inn for tingretten, som avgjør spørsmålet ved kjennelse.

Eldreombudet skal ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner som inngår i Eldreombudets arbeidsområde.

Eldreombudet skal informere den det gjelder om at opplysninger er innhentet.

§ 8 Instruks

Kongen kan gi alminnelig instruks om Eldreombudets virksomhet.

§ 9 Ikraftsetting m.m.

Denne loven gjelder også for Svalbard.

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.