



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Eldreombudet

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	8.2.1	Innspill om Eldreombudets arbeidsområde	24
2	Bakgrunn	7	8.2.2	Overordnede innspill om Eldreombudets oppgaver	25
2.1	Eldre i dagens samfunn	7	8.2.3	Innspill om Eldreombudets pådriverrolle	25
2.2	Regjeringens politikk på eldreområdet	8	8.2.4	Innspill om Eldreombudets følge med-rolle	26
2.3	Internasjonalt arbeid av betydning for eldre	9	8.3	Departementets vurdering	26
3	Høring	10	8.3.1	Eldreombudets arbeidsområde	26
3.1	Alminnelig høring	10	8.3.2	Overordnet om oppgaver	27
3.2	Konsultasjoner med Sametinget ...	12	8.3.3	Pådriverrollen	28
			8.3.4	Følge med-rollen	30
4	Gjeldende rett	14	9	Eldreombudets oppfølging av henvendelser, uttalelser og henvisninger	31
4.1	Innledning	14	9.1	Høringsforslaget	31
4.2	Regelverk som særlig berører eldre	14	9.2	Høringen	31
4.3	Generelt om ombudsordninger	14	9.3	Departementets vurdering	32
4.4	Barneombudet	14	10	Eldreombudets uavhengige rolle	35
4.5	Likestillings- og diskrimineringsombudet	15	10.1	Høringsforslaget	35
4.6	Pasient- og brukerombudene	15	10.2	Høringen	35
4.7	Sivilombudsmannen	15	10.3	Departementets vurdering	36
4.8	Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)	16	11	Forholdet til andre ordninger .	38
4.9	Kommunale og fylkeskommunale eldreråd	16	11.1	Høringsforslaget	39
5	Etablering av en ombudsordning for eldre	17	11.2	Høringen	39
5.1	Høringsforslaget	17	11.3	Departementets vurdering	39
5.2	Høringen	17	12	Tilgang til informasjon og institusjoner mv.	40
5.3	Departementets vurdering	18	12.1	Høringsforslaget	40
6	Om lov om Eldreombudet	19	12.2	Høringen	40
6.1	Høringsforslaget	19	12.3	Departementets vurdering	41
6.2	Høringen	19	12.3.1	Forholdet til Grunnloven, EMK og personopplysningsloven	41
6.3	Departementets vurdering	19	12.3.2	Overordnet om Eldreombudets behov for tilgang til informasjon og institusjoner mv.	42
7	Lovens formål	21	12.3.3	Tilgang til opplysninger	43
7.1	Høringsforslaget	21	12.3.4	Begrensning i tilgangen til opplysninger	44
7.2	Høringen	21	12.3.5	Informasjon til den opplysningene gjelder	44
7.3	Departementets vurdering	22	12.3.6	Adgang til institusjoner	44
8	Eldreombudets oppgaver	23	12.3.7	Adgang til private hjem forutsetter samtykke	45
8.1	Høringsforslaget	23	12.3.8	Eldreombudets taushetsplikt	45
8.1.1	Eldreombudets arbeidsområde	23			
8.1.2	Overordnet om oppgaver	23			
8.1.3	Pådriverrollen	23			
8.1.4	Følge med-rollen	24			
8.2	Høringen	24			

13	Organisatoriske rammer for Eldreombudet	46	15	Endring i atomenergiloven	50
13.1	Høringsforslaget	46	16	Endring i smittevernloven	51
13.2	Høringen	46	17	Merknader til de enkelte bestemmelsene i loven	52
13.3	Departementets vurdering	47		Forslag til lov om Eldreombudet (eldreombudsloven)	57
13.3.1	Et personlig eldreombud	47			
13.3.2	Forvaltningsorganet Eldreombudet	47			
13.3.3	Alminnelig instruks	48			
14	Økonomiske og administrative konsekvenser	49			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om Eldreombudet

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 27. mars 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny lov om Eldreombudet som skal danne rammen for Eldreombudets arbeidsområde og virksomhet. Forslaget tar utgangspunkt i reguleringen av Barneombudet, med enkelte tilpasninger. Departementets forslag i denne proposisjonen er i hovedsak en videreføring av det som ble foreslått i høringsnotatet, men med noen justeringer og presiseringer.

Bakgrunnen for forslaget om å etablere Eldreombudet, omtales i kapittel 2, herunder om situasjonen for eldre i dagens samfunn, om regjeringens politikk og internasjonalt arbeid på eldreområdet. Høringen omtales i kapittel 3.

Eldreombudet skal arbeide på systemnivå, men kan ha overlappende arbeidsområde med eksisterende ombuds-, tilsyns- og klageordninger. Forslaget vil ikke innebære noen endringer i eksisterende ordninger. I kapittel 4 omtales gjeldende rett og regelverk som særlig berører eldre, samt eksisterende ombudsordninger og andre ordninger av betydning for Eldreombudets forhold til andre ordninger omtales nærmere i kapittel 11.

Hvorfor det etableres en egen ombudsordning for eldre og hvorfor det er behov for en egen lov om Eldreombudet, omtales henholdsvis i kapittel 5 og kapittel 6.

Innholdet i lovforslaget, herunder om formål, oppgaver og uttalelser omtales i kapittel 7 til 10. Det foreslås at loven fastsetter at Eldreombudet skal fremme Eldres interesser og engasjere seg i forhold som berører Eldres interesser på alle samfunnsområder. Det foreslås ikke en konkret nedre alder som definerer begrepet eldre.

Videre foreslås det lovfestet at Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan, og at det i loven presiseres at ombudet ikke kan instrueres når det gjelder den faglige virksomheten.

Etter lovforslaget vil Eldreombudets hovedoppgave være å arbeide for å fremme Eldres interesser overfor offentlige og private og å følge med på utviklingen i Eldres situasjon. Dette gir Eldreombudet både en pådriverrolle og en følge med-rolle. Det foreslås en lovbestemmelse som angir oppgaver som vurderes som mest aktuelle for Eldreombudet.

Videre foreslås det at loven er tydelig på at Eldreombudet ikke har myndighet til å avgjøre

enkeltsaker og ikke er klageorgan for vedtak fra forvaltningen. Det foreslås at loven regulerer hvordan Eldreombudet følger opp henvendelser samt dets mulighet til å gi uttalelser og henvise videre.

For at Eldreombudet skal kunne utføre sine oppgaver og at ombudsmekanismen kan fungere, vil det være nødvendig med tilgang til tilstrekkelige opplysninger. I kapittel 12 foreslås det en bestemmelse om Eldreombudets tilgang til informasjon og institusjoner.

De organisatoriske rammene for Eldreombudet beskrives i kapittel 13. I tråd med det som gjel-

der for andre ombudspersoner, blant annet barneombudet, foreslås det at eldreombudet utnevnes på åremål for en periode på seks år uten mulighet for gjenoppnevning. I kapitlet omtales også styring av forvaltningsorganet Eldreombudet og det foreslås en hjemmel om instruks.

Merknader til de enkelte bestemmelsene er tatt inn i kapittel 16.

Helt uten tilknytning til forslaget om ny lov om Eldreombudet, inneholder proposisjonen også forslag om en teknisk justering for å rette opp en bestemmelse i atomenergiloven og en bestemmelse i smittevernloven, se kapittel 15 og 16.

2 Bakgrunn

2.1 Eldre i dagens samfunn

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. Gjennomsnittlig forventet levealder er om lag 82,5 år, men stadig flere lever til de er over 90 og 100 år. Om lag 1,2 millioner nordmenn er i dag 60 år og eldre, det vil si 2 av 10. Andel og antall som er over 80 år vil doubles fram mot 2040. Alle kommuner får flere eldre innbyggere, og størst eldrebefolkning er i de største kommunene. Andelen eldre av samlet innbyggertall er høyest i distrikts- og utkantkommuner, som også skyldes at yngre generasjoner flytter ut. Mange kommuner har både 20 og 30 prosent eldre innbyggere (Framtidens eldre i by og bygd, SSB 2017/32).

Eldre er ingen ensartet gruppe, og representerer tre-fire generasjoner med ulike livshistorier, erfaringer og ressurser. Eldre mennesker vil kunne ha behov for bistand og få hjelp av familie og andre pårørende. De kan selv være pårørende til sine egne foreldre og eldre slektninger, i tillegg til å være foreldre og besteforeldre. Det er stor forskjell på førkrigs- og etterkrigsgenerasjoner når det gjelder utdanning. Utdanning har betydning for ressurser i eldre år. Stadig flere eldre vil ha lang utdanning, og stadig flere eldre kvinner vil ha utdanning og bedre økonomi. Men det vil fortsatt være sosial ulikhet blant eldre mennesker som påvirker levekår (se blant annet SSB 2017/32).

Samiske eldre har en egen språklig, kulturell og historisk bakgrunn og vil kunne oppleve særegne utfordringer på grunn av manglende kunnskaper i samfunnet. Samiske eldre som har opplevd fornorskningen har tapt eget språk og kultur og har levd med fornektelse og skam. Dette har påvirket både enkeltmenneskers selvfølelse, og forholdet mellom samer og nordmenn. Historien med fornorskning har medført at tilliten til offentlige organer er liten. I tillegg har mange samiske eldre samisk som sitt førstespråk og synes det er vanskelig å ta opp saker som krever gode norskkunnskaper.

I hovedsak har dagens eldre god økonomi, og er av de gruppene i befolkningen med best økonomi. Antall minstepensjonister går ned, og er høyest blant de aller eldste. Det er en høy og stigende sysselsetting blant personer mellom 55–70 år og gjennomsnittlig avgangsalder i arbeidslivet har gått opp med 1,9 år siden 2001 til 65,6 år i 2017. I 2018 mottok 933 400 personer alderspensjon, og antallet ventes å passere én million i løpet av 2021.

Helseundersøkelser og livsløpsstudier viser at eldre i dag har bedre funksjonsevne og har bedre selvopplevd helse enn tidligere, selv om de har kroniske sykdommer. 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 ganghastighet og 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. Samtidig medfører den medisinske utviklingen, god tilgang på helse- og omsorgstjenester, bedre tilrettelegging og hjelpemidler at mange lever gode liv og mestrer hverdagen, også med kronisk sykdom. Legemiddelbruken er høy blant eldre. Nedsett syn og hørsel er vanlig blant eldre, og kan redusere sosial kontakt og mulighetene til å fungere godt i hverdagen. Hoftebrudd, fallskader og tannhelseproblemer hos eldre får store konsekvenser for deres helse og livskvalitet. Når det gjelder psykiske helseproblemer, er depresjon og angst de vanligste lidelsene i den eldre befolkningen og det anslås at om lag 40 prosent av sykehjemspasienter har symptomer på psykiske lidelser. Risikoen for å få demens går ned, men med flere eldre vil antall eldre med demens øke.

Blant personer 80 år og eldre bor de fleste i privathusholdning (210 000 personer), mens 16 000 bor i omsorgsbolig og sykehjem. Over halvparten av privathusholdningene over 80 år er aleneboende. Ensomhet rapporteres mer blant de eldste i befolkningen enn yngre eldre. Rundt 4 av 10 over 80 år er ensomme, og nesten halvparten

av de som bor alene eller har svekket helse, er plaget av ensomhet. Ensomhet kan forsterke både fysiske og psykiske vansker.

Eldre med innvandrerbakgrunn vil øke i årene fremover, i dag er fire prosent av innvandrerne over 70 år, som forventes økt til 25 prosent i 2060.

Blant eldre vil mange, som i resten av befolkningen, ha ulik seksuell legning. Flere er åpent såkalt skeive, mens andre ikke er åpne om det.

Fysiske barrierer, digitalisering og teknologiske og sosiokulturelle endringer som inntreffer stadig raskere kan oppleves som hindre for mange. Med økende digitalisering og en rask teknologisk utvikling opplever flere at digitalt utenforskap er en utfordring med økende alder og helseproblemer, men samtidig kan teknologi gi økte muligheter for deltakelse og selvstendighet. Negative stereotyper om eldre, aldersdiskriminering og manglende tilrettelegging eller andre hindre kan bidra til en følelse av å være uønsket og føre til tilbaketrekning fra samfunnsdeltakelse.

2.2 Regjeringens politikk på eldreområdet

Regjeringen prioriterer å styrke og fremme Eldres situasjon og likeverd. Dette har kommet til uttrykk gjennom blant annet stortingsmeldinger og handlingsplaner for helse- og omsorgstjenestene, strategi og program for aldersvennlig Norge mv. Innsatsen innen andre politikkområder som velferdspolitikken, universell utforming og å bekjempe aldersdiskriminering har også betydning for Eldres livssituasjon.

Regjeringen har tatt grep for å forberede at vi blir flere eldre ved å styrke grunnlaget for et robust velferdssamfunn også for fremtidige generasjoner. Viktige elementer er arbeidslinjen og høy sysselsetting, pensjonsreformen, og forvaltningen av Statens pensjonsfond utland.

I helse- og omsorgssektoren er det utviklet gode og bærekraftige løsninger gjennom å utvikle en tverrsektoriell folkehelsepolitikk for fremme befolkningens helse og forebyggende tiltak. Det er satset systematisk på å øke kompetanse, kapasitet, kvalitet og innovasjon både i de kommunale helse- og omsorgstjenestene og i spesialisthelsetjenesten. Det følger blant annet av de fireårige folkehelsemeldingene, sist Meld. St. 19 (2018–2019) Gode liv i eit trygt samfunn, de fireårige nasjonale helse- og sykehusplanene, sist Meld. St. 7 (2019–2020) Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023, og en rekke meldinger og planen innen kommunal helse- og omsorgstjeneste,

Meld. St. 26 (2014–2015) Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet. Innen de kommunale omsorgstjenestene er handlingsplanene Kompetanseløft 2020, Omsorg 2020 og Demensplan og forsøk med statlig finansering fundamentet for å styrke kapasitet og kvalitet.

Gjennomføringen av de nevnte meldingene og planene danner grunnlaget for Meld. St. 15 (2017–2018) Leve hele livet. En kvalitetsreform for eldre. Med denne reformen, som startet 2019, har regjeringen som mål at eldre kan mestre livet lenger og ha en trygg og aktiv alderdom. Leve hele livet skal bidra til at kommunene lærer av hverandre og implementerer gode løsninger på følgende områder hvor det svikter oftest; aktivitet og felleskap, mat og måltider, helsehjelp, sammenheng og et aldersvennlig samfunn. Det er etablert et nasjonalt og regionalt støtteapparat for å iverksette reformen i samarbeid med kommunene. Det er allerede aktivitet i alle landets fylker og mange kommuner. Et verktøy for kvalitetsutvikling i sykehjem, en trygghetsstandard, skal inngå i arbeidet med gjennomføringen av Leve hele livet. Videre satser regjeringen på å styrke matomsorgen og bidra til bedre ernæring for eldre og vil bidra til etablering eller gjenetablering av lokale kjøkkenløsninger i sykehjem og omsorgsboliger for personer med heldøgns tjenestetilbud. Meldingens hovedmål er å skape et mer aldersvennlig Norge og program for et aldersvennlig Norge er en av fem hovedsaker i eldreformen Leve hele livet.

Flere år – flere muligheter, regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn, ble fremmet i 2016 og viser at eldrepolitikk angår alle sektorer og handler om mer enn pensjons- og omsorgspolitik.

Et nasjonalt program for et aldersvennlig Norge er et av fem hovedområder i Leve hele livet, og er etablert for å konkretisere oppfølgingen av strategien. Programmet skal rette seg mot alle sektorer og vil bidra til å konkretisere hvordan den enkelte selv og samfunnet kan bidra til at eldre kan leve mer aktive og selvstendige liv. Mer aldersvennlig utforming av nærmiljø, boliger, næringsliv og teknologi er sentrale elementer i programmet.

Rådet for et aldersvennlig Norge er etablert for å bidra til å gjennomføre og forankre programmet i de ulike sektorene, spre kunnskap og bevisstgjøring om aldring og være en pådriver for nødvendige endringer. Involvering av de kommunale og fylkeskommunale eldreådene vil være en viktig oppgave i programmet.

Senter for et aldersvennlig Norge vil fra 2020 være sekretariat for rådet og ha ansvar for gjennomføring av programmet. Senteret vil bli samlokalisert med Eldreombudet, men være administrativt organisert under Helsedirektoratet. Samlokaliseringen av senteret og Eldreombudet vil gi synergier og bidra til å utvikle mer kunnskap og et fagmiljø om aldersvennlige løsninger og eldres behov.

Regjeringen har bidratt til å bedre eldres situasjon på flere politikkområder. Blant annet er det innført vern mot diskriminering på grunn av alder i likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljølovens generelle aldersgrense er hevet til 72 år. I regjeringens handlingsplan for universell utforming er det lagt vekt på å bedre tilgjengeligheten på alle samfunnsområder, særlig innen IKT og teknologi, noe som kan ha stor betydning for eldres deltakelse.

Regjeringen mener det er viktig å fortsette å styrke innsatsen for å sikre eldre menneskers interesser, rettigheter og behov. 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 på alle arenaer, vil regjeringen etablere et eget eldreombud etter modell av Barneombudet. 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.

2.3 Internasjonalt arbeid av betydning for eldre

Aldringen av befolkningen er global, og en aldrende befolkning preger nå stadig flere land, men 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.

FNs *Madrid International Plan of Action on Ageing (MIIPA)* fra 2002, gir retning til de ulike FN-organisasjonenes arbeid for å bidra til å utvikle og styrke en tverrsektoriell eldrepolitikk i med-

lemslandene. I Europa følges arbeidet opp gjennom *UN-ECE Standing Working Group on Ageing*, som blant annet bidrar til faglig utveksling, bistand til politikktutvikling og jevnlig statusrapporter over eldrepolitikken i medlemslandene. *Lisboa-erklæringen, A Sustainable Society for All Ages: Realizing the potential of living longer* fra 2017, angir mål og retning på arbeidet og skal blant annet følges opp med å integrere aldringsperspektivet i landenes oppfølging av FN's bærekraftsmål og 2030 Agendaen.

Det årlige møtet i FN's arbeidsgruppe, *Open Ended Working Group on Ageing*, har utviklet seg til en av de mest sentrale møteplassene for å drøfte aldring og eldrepolitikk internasjonalt. Gjennom møtene belyser arbeidsgruppen ulike sider ved eldrepolitikk og ulike temaer som har betydning for eldres rettigheter og deltakelse.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har igangsatt en global strategi og handlingsplan for sunn og aktiv aldring, lansert en kampanje mot alderisme, og etablert et globalt nettverk for aldersvennlige lokalsamfunn. FN har lansert tiåret 2020–2030 som et *Decade of Healthy Ageing*.

Som del av EUs Horizon 2020 er det etablert et forskningsprogram om aldring og et innovasjonspartnerskap for aktiv aldring. I dette arbeidet stimuleres det til «silver economy», herunder velferdsteknologi, og arbeidet innebærer innovasjonsprosjekter for å stimulere til eldrevennlig turisme, boliger, lokalmiljø, forbrukerpolitikk samt innovasjon i helse og velferd.

Menneskerettighetene gjelder for enhver, og per i dag er det ingen menneskerettigheter som retter seg særskilt mot eldre. Når vi nå ser en økning i antall eldre, vil vi likevel kunne oppleve økt press på menneskerettigheter av betydning for de eldre. For å ivareta menneskerettighetene også for en økende aldrende befolkning har FN utpekt en uavhengig ekspert på feltet. Nasjonalt ser vi også økt oppmerksomhet om eldres menneskerettigheter, blant annet lanserte Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM) en temarapport om eldres menneskerettigheter i mars 2019 der NIM identifiserer syv områder som krever særlig innsats fra myndighetenes side og gir konkrete anbefalinger til myndighetene.

3 Høring

3.1 Alminnelig høring

Høringsnotat av 6. september 2019 om ny lov om Eldreombudet ble sendt på offentlig høring med høringsfrist 6. desember 2019.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Sámediggi – Sametinget

Landets fylkesmenn

Sysselmannen på Svalbard

Landets fylkeskommuner

Landets kommuner

Longyearbyen lokalstyre

Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir og NAV)

Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Barneombudet

Datatilsynet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for e-helse

Folkehelseinstituttet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Helsedirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Jernbanedirektoratet

Kystverket

Landets pasient- og brukerombud

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsnemnda

Luftfartstilsynet

Mattilsynet

Medietilsynet

Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten

Norges forskningsråd

Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Regelrådet

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksrevisjonen

Sjøfartsdirektoratet

Statens ombudsmann for forvaltningen

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens helsetilsyn

Statens legemiddelverk

Trygderetten

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi)

(nå Digitaliseringsdirektoratet)

Vegdirektoratet

Akademikerne (inkl. Legeforeningen, Psykologforeningen, Tekna)

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Avinor

BaneNor

Bedriftsforbundet

Blå Kors

By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved

OsloMet

De fylkeskommunale eldrerådene /ved landets fylkeskommuner

De fylkeskommunale rådene for funksjonshemmede

De kommunale eldrerådene /ved landets kommuner

De kommunale rådene for funksjonshemmede

Den norske Advokatforening

Den Norske Dataforening

Design og arkitektur Norge (DOGA)

Distriktsenteret

FFO – Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Finans Norge

Folkehelseforeningen

Frelsesarmeen

FRI Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold

Frivillighet Norge

Galdu kompetansesenter for urfolks rettigheter

Hovedorganisasjonen Virke

Husbanken

Hørselshemmedes Landsforbund

IKT-Norge

Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)

IT-Funk

Kirkens bymisjon

Kirkens SOS

Kommunesektorens organisasjon (KS)

Kompetanse Norge

Landets regionale helseforetak

Landets sentre for omsorgsforskning (Senter for omsorgsforskning Midt-Norge, -Nord-Norge, -Sør, -Vest, -Øst)	Justis- og beredskapsdepartementet
Landets universiteter og høyskoler	Sámediggi – Sametinget
LO (inkl. Fagforbundet)	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Mediebedriftenes landsforening	Helsedirektoratet
Mental helse Norge	Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Norges institusjon for menneskerettigheter
Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse	Pasient- og brukerombudene i Norge
Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid	Sivilombudsmannen
NHO	Fylkeseldrerådet i Buskerud
Norges Blindforbund	Fylkeseldrerådet i Hordaland
Norges Døveforbund	Fylkeseldrerådet i Troms
Norges Handikapforbund (NHF)	Fylkesrådet for eldre i Sogn og Fjordane
Norges Kvinne- og familieforbund	Hedmark fylkes flerkulturelle råd (HFFR)
Norges Røde Kors	Hedmark fylkeskommunale eldreråd
Norsk forening for slagrammede	Oppland fylkes eldreråd
Norsk Innvandrerforum	Rogaland fylkeskommune
Norsk kulturråd	Sysselemanden på Svalbard
Norsk pasientforening	Telemark fylkeskommunale eldreråd
Norsk revmatikerforbund	Vestfold fylkeskommune
Norsk rådmannsforum	Austevoll eldreråd
Norsk selskap for aldersforskning	Balestrand kommune, Råd for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne
Norske Arkitekters landsforbund (NAL)	Bergen kommune
Norske kvinners sanitetsforening	Bømlo kommune
Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)	Eidsvoll kommune
Pensjonistforbundet	Eldrerådet i Bamble kommune
Pårørendealliansen	Eldrerådet i Eidsvoll kommune
Pårørendesenteret	Eldrerådet i Kragerø kommune
RO-Ressurssenteret for omstilling i kommunen	Eldrerådet i Kristiansund kommune
Ruter AS	Eldrerådet i Møre og Romsdal fylkeskommune
Rådet for et aldersvennlig Norge, c/o Helse- direktoratet	Eldrerådet i Stjørdal kommune
SAFO Samarbeidsrådet for funksjonshemmedes organisasjoner	Eldres Råd i Inderøy kommune
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn	Fjell eldreråd (Fjell kommune)
Senior Norge	Flora kommune
Seniornett Norge	Formannskapet i Lillehammer
Senter for seniorpolitikk	Fredrikstad kommune
SIFO (Statens institutt for forbruksforskning)	Grimstad kommune
Sintef	Halden kommune
Skeiv verden	Hemsedal eldreråd
Teknologirådet	Horten kommune
Trygg trafikk	Klepp kommune
Unio (Sykepleierforbundet, Fysio)	Kommunalt råd for eldre i Kåfjord kommune
Velferdsforskningsinstituttet Nova ved OsloMet	Kommunalt råd for likestilling av funksjons- hemmede i Målselv kommune
Verdighetscenteret	Lier kommunes eldreråd
YS	Lyngen Råd for folkehelse
Departementet mottok 95 hørings svar. Av disse inneholdt 85 merknader til lovforslaget.	Meland eldreråd
Følgende instanser hadde merknader til høringsforslaget:	Molde eldreråd
	Nesset kommune
	Nye Steinkjer kommunes Rådet for personer med funksjonsnedsettelse

Oslo kommune
Osterøy eldreråd
Roan eldreråd
Rødøy kommune
Råd for eldre og funksjonshemma i Nesset
Sametingets eldreråd
Sarpsborg kommune
Stavanger kommune
Steinkjer eldreråd
Stord kommune
Sørreisa eldreråd

Forsvarets seniorforbund (FSF)
Frambu kompetansesenter for sjeldne diagnoser
Jernbanepensjonistenes forening, Hamar
Kompetanse Norge
Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse
NHO Service og Handel
Norges Døveforbund
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Optikerforbund
Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)
Norsk psykologforening
Norsk sykepleierforbund
Næringslivet Hovedorganisasjon, NHO
Pensjonistforbundet
Pårørendealliansen
Rettspolitisk forening
Seniorgruppen i Nordre Aal, Lillehammer
Seniornett
Standard Norge
Røde Kors
Råd for et aldersvennlig Norge
Stiftelsen Verdighetsenteret
Universitetet i Sørøst-Norge (USN) ved
 forskningsgruppen USN EldreForsk
Vestre Aker Seniorråd
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Ytre Kåfjord pensjonistforening

Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader til høringsforslaget eller at de ikke ønsker å avgi høringsuttalelse:

Forsvarsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet
Nordland eldreråd
Askvoll kommune
Fauske kommune
Hamar eldreråd
Bane NOR

3.2 Konsultasjoner med Sametinget

Det har vært avholdt konsultasjoner mellom Sametinget og Helse- og omsorgsdepartementet. Konsultasjonene har angått Sametingets ønske om presisering av samiske interesser i selve lovteksten og hvordan samiske interesser omtales i proposisjonen.

Det er ikke enighet om å ta inn konkrete henvisninger til samiske interesser i lovteksten, men departementet har tatt til følge Sametingets ønsker om å omtale samiske interesser i andre deler av proposisjonen. Sametinget er fremdeles av den oppfatning at samiske eldres interesser bør fremgå direkte av loven og har gitt følgende merknad til proposisjonen:

«Sametinget viser til lov om Eldreombudet hvor det fremgår at Eldreombudet skal etableres for å fremme eldres interesser, rettigheter og behov. Sametinget påpeker at samiske eldre som urfolk har rett til tilbud som tar utgangspunkt i deres språk og kultur. Dette følger av nasjonale lover og internasjonale konvensjoner som Norge har gitt sin tilslutning til.

Sametinget forutsetter at Eldreombudet også skal fremme samiske rettigheter og behov.

Sametinget påpeker at dersom Eldreombudet også skal ivareta for samiske eldres rettigheter og interesser, så forutsetter det særskilt kompetanse i samiske forhold, språk og kultur. Mangelen på en sådan kompetanse vil medføre at tilgjengeligheten til ombudet svekkes for samiske eldre.

Samiske eldre har et annet språk og kultur enn befolkningen for øvrig og henvendelser fra samiske eldre må forstås i en språklig og kulturelt kontekst. Samiske eldre har også en historie på fornorskning, språklig og kulturell undertrykking. Mange eldre har opplevd undertrykking og nedvurdering som enkeltmenneske på grunn av sitt opphav og sin bakgrunn som same. Bruk av eget morsmål var forbudt i skolesammenheng, som igjen førte til manglende utdanning. Andre som har opplevd fornorskningen har tapt eget språket og kultur, og har levd med fornektelse og skam. Dette har medført at tilliten til offentlige organer er liten. Samtidig har storsamfunnet generelt liten eller ingen kompetanse om samiske forhold.

Dersom en nasjonal ombudsordning også skal ivareta samiske eldre, er det nødvendig at ombudet har kompetanse i samisk språk, kultur, historie og samfunnsliv. Sametinget har

derfor konsultert regjeringen på at samiske eldre må synliggjøres i lovteksten, og at kompetanse om samiske språk og kultur i ombudet som forvaltningsorgan lovfestes. Sametinget beklager at regjeringen ikke imøtekommer Sametingets posisjoner på noen av punktene.»

Departementet er enig med Sametinget i at Eldreombudet skal være et ombud også for samiske eldre. Videre er departementet enig i at dette bør komme tydelig frem i proposisjonen. I tråd med innspill fra Sametinget er det derfor gjort justeringer i proposisjonens omtale av dette, herunder i merknaden til lovens § 1 om formål. Slik gir proposisjonen en god omtale av samiske interesser og særskilte utfordringer for samiske eldre. Departementet er imidlertid ikke enig i at samiske interesser bør nevnes direkte i loven, da

det vil bryte med lovens systematikk som en generell lov som skal bidra til å fremme interessene til alle eldre. En henvisning direkte i loven kan også skape inntrykk av at loven angir prioritering for Eldreombudets virksomhet, noe som strider mot hensynet til uavhengighet og at Eldreombudet selv skal gjøre vurderinger og prioritere sine ressurser. Loven skal være en generell lov slik at den kan sette en god ramme for Eldreombudet som et faglig uavhengig ombud for alle eldre i Norge. Departementet er derfor ikke enig med Sametinget i at det er nødvendig at lovteksten henviser til samiske interesser for at Eldreombudet skal være et ombud også for samiske eldre. Departementet mener at presiseringene som er tatt inn i proposisjonen er en mer hensiktsmessig løsning for å synliggjøre samiske eldres utfordringer og behov.

4 Gjeldende rett

4.1 Innledning

Regjeringen har lagt til grunn at Eldreombudet skal utformes etter modell av Barneombudet. Hvordan Barneombudet er regulert er dermed av særlig interesse ved regulering av Eldreombudet. Reguleringen av andre ombud og andre ordninger som er etablert for å ivareta særlige interesser er også relevante når rammene for Eldreombudet skal legges. I det følgende omtales noen av ordningene som er av betydning for etableringen av Eldreombudet og som kan ha tilgrensende arbeidsområde med Eldreombudet. Omtalen er ikke ment å være uttømmende, også andre ordninger og funksjoner vil ha betydning for å fremme eldres interesser og dermed for etableringen av Eldreombudet, for eksempel folkevalgte i kommuner, fylkeskommuner og på Stortinget.

4.2 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 bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 13-1 som forbyr både direkte og indirekte diskriminering på grunn av alder, regelverk om alderspensjon og regelverk om øvre aldersgrenser for visse typer yrker.

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, som kan få en større betydning for eldrebefolkningen siden behovet for tilrettelegging øker med alderen for de fleste. En høyere andel av eldrebefolkningen har større og mer sammensatte behov for helse- og omsorgstjenester og annen bistand enn øvrige aldersgrupper i samfunnet. Regelverket for helse- og omsorgssektoren og i annen velferdssektor har derfor større betydning for denne gruppen. Eldre som

gruppe vil i tilsvarende større grad være berørt av klage- og tilsynsordningene som er tilknyttet de ulike regelverkene.

4.3 Generelt om ombudsordninger

I Norge har vi flere ombud og det er både fellestrekk og store ulikheter mellom ombudene. Betegnelsen ombud anvendes først og fremst om et organ som er forholdsvis uavhengig av politiske myndigheter, forvaltning, domstoler mv. Det grunnleggende for ombudsrollen er imidlertid at de skal ivareta enkeltpersoners eller gruppers interesser på ulike områder.

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.

4.4 Barneombudet

Barneombudet er organisert som et uavhengig forvaltningsorgan under Barne- og familiedepartementet. Personen som har stillingen som barneombud åremålsbeskikkes av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Lov 6. mars 1981 nr. 5 om barneombud med instruks setter rammer for Barneombudets virksomhet, organisasjon og saksbehandling. Loven lister opp noen av Barneombudets oppgaver, men i praksis skal Barneombudet være både selvstendig og uavhengig, og avgjør dermed selv hva Barneombudet skal arbeide med.

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. 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.

Enhver kan henvende seg til Barneombudet, og 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. 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.

4.5 Likestillings- og diskrimineringsombudet

Likestillings- og diskrimineringsombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og Kulturdepartementet. Likestillings- og diskrimineringsombudet åremålsbeskikkes av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

Lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) kapittel 2 setter rammer for ombudets organisering og oppgaver.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder, samt arbeide for å fremme likebehandling i arbeidslivet. 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 lov 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.

4.6 Pasient- og brukerombudene

Det skal være et pasient- og brukerombud i hvert fylke, og ombudene skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig.

Lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven) kapittel 8 setter rammer for ombudenes virksomhet. Pasient- og brukerombudenes arbeidsområde omfatter statlige spesialisthelsetjenester og kommunale helse- og omsorgstjenester.

Pasient- og brukerombudene er et lavterskeltilbud og et talerør for pasienter og brukere som synes det er vanskelig å ivareta egne interesser. Ombudene skal ivareta eldre pasienters og brukeres behov, interesser og rettssikkerhet i helse- og omsorgstjenesten. Pasient- og brukerombudene er opptatt av at eldre skal motta helse- og omsorgstjenester av god kvalitet og det er tilrettelagt for en verdig, trygg og meningsfull alderdom. Ombudenes arbeid dreier seg ofte om enkeltsaker der ombudet handler etter fullmakt fra pasienten eller er kontaktskapende mellom pasienten og helse- og omsorgstjenesten slik at saker kan løses utenom de formelle klageordningene.

4.7 Sivilombudsmannen

I samsvar med Grunnloven § 75 bokstav 1 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. Sivilombudsmannen utfører sitt verv selvstendig og uavhengig.

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen gir rammer for valg av Sivilombudsmannen og ombudsmannens virksomhet. 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 kan undersøke de fleste typer saker og klager som offentlige myndigheter

har behandlet og avgjort, mens tvister om privatretslige forhold faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Enhver kan henvende seg til Sivilombudsmannen og selv om flertallet av sakene grunner i klager fra borgerne, kan Sivilombudsmannen også ta opp saker av eget tiltak. Sivilombudsmannen kan ikke treffe bindende avgjørelser, omgjøre forvaltningens avgjørelser eller gi rettslig bindende instruks, men kan peke på eventuelle feil, urimeligheter eller mangler i praktiseringen av lover og regler.

Sivilombudsmannen er også 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.

4.8 Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) opprettet i 2015 som et uavhengig organ som jobber for å sikre menneskerettighetene nasjonalt. 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. Formålet med NIM er ikke å drive tilsvarende virksomhet som øvrige ombud. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene ved å 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.

NIM er uavhengig i sin virksomhet og avgir uttalelser. I tillegg rapporterer NIM jevnlig til FNs ulike menneskerettighetskomiteer. NIM arbeider på systemnivå og er ikke et klageorgan, men kan veilede om nasjonale og internasjonale klageordninger. Tilknyttet NIM er det oppnevnt et rådgivende utvalg der blant annet Sivilombudsmannen, Barneombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet deltar.

4.9 Kommunale og fylkeskommunale eldreråd

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) går det frem at alle kommuner og fylkeskommuner skal opprette råd for eldre, for personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom. Forskrift 17. juni 2019 nr. 727 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.

5 Etablering av en ombudsordning for eldre

5.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått at det etableres et eldreombud som kan fremme Eldres interesser på samme måte som Barneombudet skal fremme barns interesser. For å kunne fremme Eldres interesser, ble det i høringsnotatet vist til at forvaltningsorganet ikke bør kunne styres eller instrueres av departement eller andre når det gjelder de faglige sidene av virksomheten, men bør kunne uttale seg fritt om eldrepolitiske saker på alle samfunnsområder.

Det går frem av Granavolden-plattformen at regjeringen vil etablere et eget eldreombud etter modell av Barneombudet. Etableringen vil være 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. Sett sammen med de gode erfaringene med barneombudsordningen og behovet for en uavhengig samfunnsrøst for Eldresaker, foreslo derfor departementet i høringsnotatet at et eldreombud etableres etter modell av Barneombudet. Etableringen av en ombudsordning innebærer at det må utnevnes en ombudsperson som skal være selve personen eldreombudet. Det ble foreslått at forvaltningsorganet får navnet Eldreombudet, og at dette består av det personlige eldreombudet og en organisatorisk enhet, et sekretariat, som sammen skal arbeide med ombudets saker. Forvaltningsorganets øverste leder vil være den personen som er utnevnt til eldreombud.

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, herunder lokalisering, budsjett, utnevning, ansettelse mv. Lovforslaget vil ikke regulere disse forholdene ved virksomheten, og det ble derfor ikke foreslått noe nærmere om dette i høringsnotatet.

5.2 Høringen

Høringen viser at det er stor støtte til at det etableres et eldreombud etter modell av Barneombudet. Flertallet av instansene støtter etableringen og peker på behovet for et ombud som kan ivareta Eldres interesser, særlig fremover når det er ventet en økning i antall eldre. Blant annet gir flere av *de kommunale eldrerådene*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Sivilombudsmannen* og *Pasient- og brukerombudene* sin uttrykkelige støtte til opprettelsen. *Råd for et aldersvennlig Norge* og *Røde Kors* ønsker Eldreombudet velkomment, og *Pensjonistforbundet* er svært tilfreds med forslaget.

Selv om flertallet av høringsinstansene støtter opprettelsen stilles det spørsmål fra blant annet *Sarpsborg kommune* om Eldres behov ikke allerede ivaretas gjennom andre ordninger. Et mindretall av høringsinstansene er kritiske til at det opprettes et eget eldreombud. Blant annet mener *Norsk forbund for utviklingshemmede* at gruppen eldre, i likhet med resten av befolkningen, er en heterogen gruppe med svært ulike behov, og uttrykker bekymring for at opprettelse av et eget eldreombud kan medføre at andre som har behov i lignende saker blir glemt og ikke får nødvendig hjelp. Videre er *Frambu kompetansesenter for sjeldne diagnoser* bekymret for at det å lovfeste et eldreombud tar oppmerksomheten bort fra andre grupper som i minst like stor grad har behov for at noen er pådriver for og følger med på at deres interesser blir ivaretatt.

Seniorgruppen i Nordre Aal, Lillehammer mener det er behov for et eldreombud i hvert fylke og *Jernbanepensjonistenes forening Hamar* mener fylkesvise eldreombud kan sikre kvalitet og oppfølging i de offentlige tjenestene innen eldreomsorg.

I høringsnotatet var det også omtalt at Eldreombudet skal lokaliseres i Ålesund, sammen med Senter for et aldersvennlig Norge. Flere av høringsinstansene uttaler seg positive til dette. Blant annet vurderer *Formannskapet i Lillehammer* både mulighetene samlokaliseringen gir for et bredt fagmiljø og plasseringen utenfor Oslo-

regionen, som positive. *Pensjonistforbundet* påpeker at det er viktig at samlokaliseringen følges opp med en klar rollefordeling slik at man kan oppnå de ønskede synergieffektene. *Stord kommune* er enig i lokalisering utenom det sentrale Østlandet og de store byene, da det viser at Eldreombudet skal gjelde for hele landet. *Kommunalt råd for eldre i Kåfford kommune* mener derimot at Eldreombudet kunne vært lokalisert i nord, for eksempel i Hammerfest, Vardø eller Narvik og viser til at det er noe ulike problemstillinger som er aktuelle for Eldreombudet sett fra eldre i nord sammenlignet med eldre i sør. *Norges Døveforbund* er ikke enige i at Eldreombudet skal lokaliseres i Ålesund og mener at heller Oslo, Bergen eller Trondheim har kompetanse om døve og hørselshemmede.

Sametinget viser til at Eldreombudet må ha særskilt kompetanse i samiske forhold, og videre viser *Kommunalt råd for eldre i Kåfford kommune* til utfordringer for både innvandrere, urbefolkning, minoriteter og andre grupper. *Hedmark fylkes flerkulturelle råd* savner tydeligere omtale av integreringsperspektivet. *Frambu kompetansesenter for sjeldne diagnoser* savner omtale av utfordringene eldre med nedsatt funksjonsevne møter.

Flere av høringsinstansene tar til orde for at ombudsordningen for eldre må evalueres etter noe tid, blant annet oppfordrer *Osterøy eldreråd* til evaluering etter første åremålsperiode og *Eldre-rådet i Bamble kommune* ber om at det legges inn en evaluering av funksjon og måloppnåelse for ombudsordningen halvveis i åremålet.

5.3 Departementets vurdering

Departementet mener det er behov for en uavhengig samfunnsrøst for eldre og fastholder forslaget om å etablere et nasjonalt eldreombud. Det store flertallet av høringsinstansene er positive til etableringen. Selv om man allerede har ordninger som ivaretar spesifikke områder, vurderer departementet at det er behov for et eget ombud for eldre. Etableringen av et eldreombud og reguleringen av ombudet i lov om Eldreombudet skal bidra til at eldre blir hørt og at Eldreombudet kan fungere som et talerør som setter Eldres interesser på dagsorden. Eldreombudet skal ikke være en erstatning for, men et supplement til allerede

eksisterende ordninger, som for eksempel Pasient- og brukerombudene eller Likestillings- og diskrimineringsombudet. Se nærmere om Eldreombudets forhold til andre ordninger i kapittel 11.

Norsk forbund for utviklingshemmede og Frambu kompetansesenter for sjeldne diagnoser uttrykte bekymring for at et eget eldreombud kan medføre at andre grupper blir glemte. Departementet ser denne utfordringen, men vurderer likevel at et eldreombud ikke vil komme til fortrengsel for andre grupper.

Departementet fastholder forslaget om at Eldreombudet etableres etter modell av Barneombudet, og dermed som et nasjonalt organ. Departementet har forståelse for innspillene om behovet for fylkesvise ombud, men mener at et ombud for eldre bør være nasjonalt, slik som Barneombudet er. Erfaringene med barneombudsordningen tilsier at den har bidratt til å sette barns interesser på dagsorden, og Barneombudets rolle og arbeid er godt kjent og akseptert i befolkningen. På bakgrunn av den godt etablerte barneombudsordningen og befolkningens kjennskap til den, antar departementet at befolkningen vil ha en god forståelse av hva Eldreombudet vil være, slik at ordningen kan bli godt kjent og fungere etter hensikten.

Et velfungerende ombud forutsetter både utnevning av et personlig ombud og opprettelse av et sekretariat, som sammen med ombudet jobber for Eldres interesser og utfører de oppgavene som ligger til ombudet. Loven som foreslås i denne proposisjonen vil danne rammen for etableringen av og virksomheten til Eldreombudet. Den praktiske etableringen vil det arbeides med i parallelle prosesser. Selv om noen av høringsinstansene er kritiske til avgjørelsen om lokalisering i Ålesund, merker departementet seg at flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om lokalisering støtter avgjørelsen, og at Eldreombudet samlokaliseres i Ålesund med Senter for et aldersvennlig Norge.

Departementet har også merket seg innspillene om behovet for evaluering av ombudsordningen etter en viss tid. Departementet vurderer at dette spørsmålet egner seg som del av oppfølgingen etter etableringen og når Eldreombudet har virket en tid.

6 Om lov om Eldreombudet

6.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det vist til at det er flere forhold som gjør det nødvendig å regulere Eldreombudets virksomhet i lov. Det ble derfor foreslått at Eldreombudets organisering, rolle og oppgaver reguleres i en egen lov. En egen lov er egnet for å tydeliggjøre virksomhetens faglige uavhengighet og gi hjemmel for Eldreombudets tilgang til informasjon. Samtidig vil en egen lov kunne gi en oppmerksomhet og tyngde til Eldreombudets arbeid.

I høringsnotatet ble det foreslått at barneombudsloven ble lagt til grunn som modell for ny lov om Eldreombudet, men at det også ble sett til relevante deler i lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda og regelverket for Sivilombudsmannens virksomhet. Med dette som utgangspunkt ble det foreslått en ny lov med nødvendige tilpasninger av både regelteknisk og innholdsmessig art. Videre ble det foreslått at lov om Eldreombudet er noe mer detaljert enn barneombudsloven og at det i motsetning til for Barneombudets virksomhet, ikke gis en instruks som utfyller loven. Forslaget til ny lov inneholdt bestemmelser om Eldreombudets organisering, oppgaver, uttalelser og henvisning, og adgang til institusjoner og opplysninger.

6.2 Høringen

Flere av høringsinstansene, blant annet *Kompetanse Norge* og *Lier kommunes eldreråd*, støtter at det fastsettes en egen lov om Eldreombudet. Videre mener både *Pensjonistforbundet* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* at de foreslåtte juridiske rammevilkårene vil gi ombudet gode rettigheter. *Norges Kvinne- og familieforbund* påpeker at en egen lov om Eldreombudet vil sikre at Eldreombudet blir varig.

Samtidig uttaler *Vestre Aker Seniorråd* at loven slik den ble foreslått i høringsnotatet legger opp til en meget passiv rolle for ombudet og rådet er bekymret for at ombudet heller styrker byråkratiet enn de eldres interesser. *Seniornett* mener forslaget kan gi inntrykk av at ombudet får en noe

ullen rolle, men ser samtidig at Eldreombudet kan bli viktig for eldres rettigheter.

Seniorgruppen i Nordre Aal og *Jernbanepensjonistenes forening, Hamar* etterlyser mer konkrete lovbestemmelser og mener det bør vurderes å utarbeide en veileder til loven.

6.3 Departementets vurdering

Flertallet av høringsinstansene støtter at det gis en egen lov om Eldreombudet, og departementet fastholder forslaget om at Eldreombudets organisering, rolle og oppgaver reguleres i en egen lov. For å sikre tydelighet om virksomhetens faglige uavhengighet og dermed at Eldreombudet ikke kan instrueres av departement eller regjering når det gjelder faglige spørsmål, mener departementet at Eldreombudets faglig uavhengige rolle bør reguleres i lov, se nærmere om dette i kapittel 13. En lovbestemmelse som avskjærer instruksjonsmyndigheten vil videre forankre at Stortinget aksepterer at regjeringens og statsrådets ansvar for forvaltningsorganets aktiviteter er begrenset.

En egen lov om Eldreombudet vil også sikre nødvendig hjemmel for tiltak som innebærer inngrep i private forhold i samsvar med legalitetsprinsippet. I hovedsak vil ikke Eldreombudets oppgaver innebære inngrep i private forhold. Enkelte forhold kan innebære behov for tilgang til informasjon, og tilgang til for eksempel taushetsbelagt informasjon vil kreve lovregulering. Videre kan en lovgivningsprosess i seg selv bidra til at Eldreombudets rolle og oppgaver får en god og bred forankring gjennom både en offentlig høringsprosess og behandling i Stortinget. Departementet vurderer at en lov som regulerer de grunnleggende sidene av Eldreombudets virksomhet, kan bidra positivt til å synliggjøre Eldreombudets rolle og oppgaver.

På bakgrunn av de positive innspillene til lovforslaget, fastholder departementet forslaget om at en ny lov om Eldreombudet tar utgangspunkt i barneombudsloven. Departementet har også sett hen til de øvrige ombudslovene, men lovforslaget

er tilpasset noe både når det gjelder rent regeltekniske løsninger og innholdet.

Selv om noen instanser mener forslaget til lov om Eldreombudet som har vært på høring gir Eldreombudet en noe ullen og passiv rolle, mener departementet at det ikke vil være heldig med en for detaljert lov for et faglig uavhengig ombud. Rollen som skisseres i loven ligner i stor grad på rollen til de øvrige ombudene. Departementet har vurdert mer konkret lovtekst, men mener dette ikke er hensiktsmessig i en lov om et faglig uavhengig ombud. Eldreombudet skal være uavhengig og det er viktig at loven ikke legger for strenge føringer på hvordan Eldreombudet velger å fylle sitt mandat eller prioritere sine oppgaver. Øvrige ombud, som Barneombudet og Pasient- og brukerombudene, har heller ikke strenge føringer i lovteksten, og departementet mener at dette er viktig for å sikre at ombudet faktisk kan arbeide basert på en uavhengig stilling og faglige vurderinger. Videre vurderer departementet at det ikke er behov for en egen veileder til loven og mener at det med presise merknader til lovbestemmelsene gis tilstrekkelig med veiledning.

I arbeidet med lovforslaget har departementet også vurdert forholdet mellom lov og instruks. Barneombudsloven er en kort lov med en utfyllende instruks. Sivilombudsmannens virksomhet er i dag regulert i både lov og instruks, men en intern arbeidsgruppe ved Sivilombudsmannen har foreslått at bestemmelsene samles i lov. Som foreslått i høringsnotatet, vurderer departementet at det er hensiktsmessig at deler av det som reguleres i instruks for Barneombudet, reguleres direkte i lov om Eldreombudet. Dersom det viser seg å være behov så vil det kunne gis utfyllende instruks, se nærmere om dette i kapittel 13.

På denne bakgrunn fastholder departementet forslaget om at en lov om Eldreombudet skal regulere rammene for Eldreombudets virksomhet, og at lovens bestemmelser i det vesentlige ligner reguleringen av Barneombudet i lov og instruks. En lov om Eldreombudet vil dermed gi bestemmelser om Eldreombudets organisering, oppgaver, uttalelser og henvisning, og adgang til institusjoner og opplysninger.

7 Lovens formål

7.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått en formålsbestemmelse i lovens § 1. Det ble foreslått en relativt vid angivelse av lovens formål slik at loven vil legge til rette for at Eldreombudets virksomhet kan bidra til at eldres interesser ivaretas på ulike områder og samfunnsarenaer.

Departementet viste i høringsnotatet til at lovens formål og utforming må reflektere at Eldreombudet, i likhet med Barneombudet, hovedsakelig vil være et interesseorgan. I høringsnotatet ble det derfor foreslått at begrepet «fremme» interesser mv. anvendes i formålsbestemmelsen. Dette er det samme begrepet som er brukt i barneombudslovens formålsbestemmelse.

I høringsnotatet ble det foreslått at formålet formuleres som å fremme både «interesser, rettigheter og behov», og dermed mer utdypende enn i barneombudsloven som kun viser til «interesser». Det ble reist spørsmål om det vil være tilstrekkelig at lovteksten viser til «interesser» og at det i stedet presiseres i merknadene til bestemmelsen at begrepet interesser også dekker rettigheter og behov. Høringsinstansene ble derfor bedt om å gi sitt 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 loven viser til «interesser».

7.2 Høringen

Flere av høringsinstansene uttaler seg om formuleringen i formålsbestemmelsen og er positive til at formålet formuleres vidt. Når det gjelder spørsmålet om formålsbestemmelsen skal vise til «interesser, rettigheter og behov» eller bare «interesser», er høringsinstansene noe delt.

Flere av instansene, blant annet *Røde Kors* og *Sametinget* mener at formålsbestemmelsen også må anvende begrepet «rettigheter», og *Sametingets eldreråd* viser til at eldres rettigheter kan følge

av annet regelverk og mener det er viktig at begrepet «rettigheter» anvendes i formålsbestemmelsen. *Forskningsgruppen USN EldreForsk* viser til at lovens anvendelse av både «interesser, rettigheter og behov» vil tydeliggjøre Eldreombudets følge med-rolle.

Eldrerådet i Bamble kommune mener at det er mer presist å anvende «rettigheter og behov» i tillegg til «interesser», og *Stavanger kommune* viser til at systemet og innholdet i de øvrige lovbestemmelsene klargjør at formuleringen ikke gir eldre ytterligere rettigheter. *Sivilombudsmannen* har ingen innvendinger til formålsbestemmelsen slik den ble foreslått og viser til at det fremgår klart av lovforslaget § 4 at Eldreombudet ikke skal ha myndighet til å avgjøre enkeltsaker og ikke skal være et klageorgan.

Siden Eldreombudet ikke vil ha noen konkret konvensjon som Barneombudet, vurderer *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* at det gir god mening at lov om Eldreombudet har en mer omfattende formulert formålsbestemmelse enn barneombudsloven.

Oslo kommune og *Helsedirektoratet* mener at det kan være formålstjenlig og burde være tilstrekkelig å bruke «interesser» som i barneombudsloven, slik at det er tydelig at mandatene til ombudene er omtrent like.

Stord kommune vurderer det som uheldig å anvende begrepet «rettigheter» da Eldreombudet ikke skal behandle enkeltsaker. Både *Pasient- og brukerombudene i Norge*, *Rådet for et aldersvennlig Norge*, *Halden kommune* og *Sarpsborg kommune* mener at begrepet «interesser» er tilstrekkelig og at bruken av «rettigheter» kan skape forventninger om eller gi feilaktig inntrykk av at Eldreombudet skal involvere seg i enkeltsaker eller har en mer omfattende rolle.

Horten kommune påpeker at det heller i merknadene bør presiseres at «interesser» også dekker rettigheter og behov.

Sametingets eldreråd mener det bør komme frem av ordlyden i formålsbestemmelsen at loven også gjelder de «samiske eldre».

7.3 Departementets vurdering

En formålsbestemmelse vil være av rettskildemessig betydning ved fortolkning av de øvrige bestemmelsene i loven og departementet fastholder forslaget om at lov om Eldreombudet § 1 regulerer lovens formål.

Formålet med å etablere et eldreombud vil være å legge til rette for at eldre blir hørt og at Eldres rettigheter blir ivaretatt på ulike områder og samfunnsarenaer. En lov om Eldreombudet vil måtte sette rammer for dette ombudets arbeidsområde og virksomhet. Formålet med en lov om Eldreombudet er dermed både å bidra til å fremme Eldres interesser i samfunnet og å etablere og regulere Eldreombudets oppgaver og virksomhet slik at Eldreombudet kan ivareta dette formålet. Departementet fastholder forslaget om en relativt vid formålsbestemmelse, slik at begge disse aspektene kommer fram i formålsbestemmelsen.

Departementet vil understreke at forvaltningsmessig kontroll med at regelverk som ivaretar Eldres interesser etterleves, fremdeles vil ligge hos andre organer som i dag.

Departementet ser at høringsinstansene er noe delt i sine vurderinger når det gjelder spørsmålet om formålsbestemmelsen bør vise til både «interesser, rettigheter og behov», eller om lovteksten kun bør vise til «interesser» og at det gis nærmere presiseringer i merknadene til bestemmelsen. Departementet ser at det er gode argumenter for og imot begge løsninger.

Etter departementets vurdering vil begrepet «rettigheter» uansett dekkes av det videre begrepet «interesser», og dette påpekes også av flere av høringsinstansene. Videre ser departementet at bruken av «rettigheter» i lovteksten kan by på utfordringer. Som påpekt av flere av høringsinstansene, blant annet *Rådet for et aldersvennlig Norge* og *Pasient- og brukerombudene i Norge*, kan bruken av begrepet «rettigheter» i selve loven gi

et feilaktig inntrykk av at Eldreombudet skal involvere seg i enkeltsaker og ivareta enkeltpersoners rettigheter. Eldreombudet skal arbeide på systemnivå og i stor grad fylle den samme rollen for eldre som Barneombudet gjør for barn. Departementet mener dette taler for at reguleringene av de to ombudene er relativt like. Barneombudsloven viser til barns interesser, og Barneombudets arbeidet for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt hensyn til på alle samfunnsområder. Samlet sett vurderer departementet at det er mest hensiktsmessig at loven kun viser til «interesser». Som for Barneombudet, mener departementet at begrepet «interesser» må forstås vidt, og at det dermed også vil omfatte rettigheter og behov. Lovens henvisning til «interesser» vil dermed også innebære at Eldreombudet kan sette søkelys på de rettighetene eldre allerede er sikret i andre deler av regelverket eller påpeke behov for nye rettigheter. Departementet foreslår at dette også presiseres i merknadene til bestemmelsen.

Eldreombudets virksomhet skal gjelde alle eldre i Norge uavhengig av bakgrunn. Eldreombudet må imidlertid være oppmerksom på at noen eldre møter særlige utfordringer. Når det gjelder forslaget om å vise spesifikt til «samiske eldre» i formålsbestemmelsen vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig med en slik konkretisering direkte i loven. Eldreombudet må blant annet være oppmerksom på at det i samfunnet generelt er noe begrenset kompetanse om sameenes rettigheter som urfolk, og om samisk språk, kultur og samfunnsforhold. I samsvar med både nasjonal rett og internasjonale konvensjoner har samer som urfolk en særlig stilling. Eldreombudet skal være et ombud for alle eldre i Norge, og i sitt arbeid må Eldreombudet derfor sikre at ombudsordningen også er relevant for samiske eldre. Departementet viser i denne sammenheng til at merknadene til lovbestemmelsen gjengir behovet for oppmerksomhet og kunnskap om samiske Eldres interesser.

8 Eldreombudets oppgaver

8.1 Høringsforslaget

8.1.1 Eldreombudets arbeidsområde

I høringsnotatet la departementet til grunn at loven bør inneholde en bestemmelse som angir hva som er Eldreombudets oppgaver. I høringsnotatet ble det foreslått en oppgavebestemmelse som 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 høringsnotatet ble det foreslått at oppgavebestemmelsens første ledd fastslår 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. Videre ble det foreslått at det fremgår av første ledd at Eldreombudet skal arbeide overfor både offentlige og private aktører.

I høringsnotatet ble det ikke foreslått noen definisjon av «eldre» i loven, men vist til at begrepet eldre bør forstås vidt og fleksibelt, og uten et strengt definert aldersspenn. I høringsnotatet ble det lagt til grunn at det sentrale er om det er alder som er grunnlag for utfordringen og dermed grunnen for at Eldreombudet kan engasjere seg i saken.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått at det i § 9 om ikraftsetting også går frem at loven gjelder for Svalbard.

8.1.2 Overordnet om oppgaver

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at Eldreombudet skal arbeide for økt oppmerksomheten om eldres behov, være et talerør og en aktør som kan sette eldres interesser på dagsorden. Det ble foreslått at Eldreombudets oppgave, i likhet med Barneombudet, bør være å arbeide på systemnivå og fremme eldres interesser overfor både offentlige og private aktører. I høringsnotatet ble det foreslått at Eldreombudet ikke gis myndighet til å avgjøre enkeltsaker, men at Eldreombudet skal kunne uttale seg om enkeltsaker og eventuelt gi veiledning der det er hensiktsmessig.

I høringsnotatet ble det vist til at det er sentralt å tydeliggjøre ombudets pådriverrolle og følge med-rolle. Departementet foreslo at lovforslaget § 3 første ledd angir at Eldreombudets oppgave vil være å arbeide for å fremme eldres interesser overfor offentlige og private, og å følge med på utviklingen i eldres situasjon.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått at bestemmelsens andre ledd lister opp hva som vil være aktuelle oppgaver for Eldreombudet. Det ble presisert at listen ikke er uttømmende, men vil gi en større forståelse av Eldreombudets rolle. Departementet foreslo at listen innledes med skal «særlig», slik som i den parallelle bestemmelsen i barneombudsloven.

8.1.3 Pådriverrollen

I høringsnotatet ble det vist til at pådriverrollen vil være viktig for Eldreombudet, men at Eldreombudet selv bør avgjøre hvordan det utøver sin pådriverrolle mest mulig hensiktsmessig og ressurs-effektivt.

Det ble foreslått å følge modellen i barneombudsloven slik at noen sentrale elementer i pådriverrollen tas inn i listen over oppgaver i § 3 andre ledd for å eksemplifisere Eldreombudets pådriverrolle. Det ble foreslått 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 at det i § 3 andre ledd bokstav c at Eldreombudet skal foreslå tiltak som kan styrke eldres situasjon og løse eller forebygge utfordringer i samfunnet.

I høringsnotatet vurderte departementet om Eldreombudet bør ha en veiledningsplikt i enkeltsaker, men foreslo ikke å lovfeste en særlig veiledningsplikt utover det som følger av forvaltningsloven § 11.

Selv om det ikke lovfestet en veiledningsplikt, vil en del av Eldreombudets pådriverarbeid knytte seg til veiledning og informasjon både i enkeltsaker og på generelt grunnlag. Det ble foreslått at denne siden av Eldreombudets virksomhet ble synliggjort ved at lovforslaget § 3 andre ledd bokstav f presise-

rer at Eldreombudet i rimelig utstrekning skal gi informasjon, råd og veiledning om forhold som hører inn under ombudets arbeidsområde.

I høringsnotatet ble det også vist til at et virkemiddel i arbeidet med å fremme eldres interesser, rettigheter og behov i samfunnet kan være å oppføre i rettssaker som partshjelper eller selv gå til søksmål på vegne av de eldre som gruppe. Muligheten for å være partshjelper eller ha selvstendig søksmålskompetanse er ikke regulert for verken Ligestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet og departementet foreslo derfor heller ikke noen særskilt regulering av dette for Eldreombudet. Departementet ba imidlertid særlig om høringsinstansenes synspunkter på den samlede reguleringen av søksmålskompetanse, partshjelp og uttalelser.

8.1.4 Følge med-rollen

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at Eldreombudet som del av sin virksomhet må følge med på og ha oversikt over om eldres interesser er tilstrekkelig ivaretatt, blant annet for å kunne utføre sin pådriveroppgave og rette oppmerksomheten mot eldres situasjon i samfunnet. I høringsnotatet ble det foreslått at oppgaven med å følge med på at eldres interesser, rettigheter og behov er tilstrekkelig ivaretatt, tas inn i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav b.

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 foreslo at denne oppgaven tas inn i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav d. Bestemmelsen spiller barneombudsloven § 4 bokstav e.

Som en del av sitt informasjonsarbeid bør Eldreombudet også legge til rette for samarbeid med relevante offentlige organer og andre relevante aktører som arbeider for eldres interesser, rettigheter og behov. I høringsnotatet ble det foreslått at dette reguleres i loven § 3 andre ledd bokstav e.

8.2 Høringen

8.2.1 Innspill om Eldreombudets arbeidsområde

Høringsinstansene som uttaler seg om Eldreombudets arbeidsområde støtter at ansvarsområdet er vidt definert og blant annet *Forskningsgruppen*

USN EldreForsk gir uttrykkelig støtte til at Eldreombudet skal ha et vidt perspektiv og være talerør for de eldre på alle samfunnsområder.

Vestfold fylkeskommune uttaler at det er positivt at saksområde ikke avgrenses til konkrete samfunnsområder eller problemstillinger og *Eldrerådet i Bamble kommune* ser det som positivt at arbeidsområdet vil være overfor både offentlige og private. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* påpeker viktigheten av at Eldreombudet fremmer eldre personers interesser på alle samfunnsområder, også de områdene hvor det ikke er klart lovfestede rettigheter.

Videre mener *Røde Kors* at det er fordel om Eldreombudet prioriterer særlig sårbare målgrupper, og peker blant annet på eldre med kognitiv svikt og eldre som lever på institusjon.

Flere av høringsinstansene er enige i at begrepet «eldre» skal forstås vidt. Blant annet er *Pasient- og brukerombudene i Norge*, *Forskningsgruppen USN EldreForsk*, *Fylkeseldrerådet i Buskerud*, *Oslo kommune*, og *Lier kommunes eldreråd* positive til at det ikke settes en nedre alder som definerer begrepet «eldre». *Helsedirektoratet* viser til at det avgjørende må være om man føler seg diskriminert med utgangspunkt i alder eller at den aktuelle saken har en aldersrelatert bakgrunn. *Stord kommune* påpeker at eldre er en uensartet gruppe og at også yngre kan oppleve at alder skaper utfordringer i hverdagen.

Samtidig mener *Halden kommune* og *Formannskapet i Lillehammer* at det kan skape uklare grenser opp mot blant annet andre interesseorganisasjoner og at en tydeligere definisjon av «eldre» ville gjort det enklere å avgrense Eldreombudets ansvarsområde. *Austevoll eldreråd* foreslår at begrepet «eldre» defineres til personer over 65 år, og som et minimum over 60 år.

Stiftelsens Verdighetsenteret foreslår å endre begrepet til «eldre og gamle» slik at det ikke blir et ensidig fokus på spreke eldre eller diskriminering av de gamle som mest trenger sitt eget ombud.

Videre mener *Norsk forbund for utviklingshemmede* at ansvarsområdet må avgrenses av saks-type fremfor alder.

Justis- og beredskapsdepartementet ber om at § 9 om lovens anvendelse på Svalbard tas ut og viser til at Svalbard ikke er et livsløpssamfunn og at lokalstyret i Longyearbyen ikke har ansvar for helse- og omsorgstjenester. Videre viser Justis- og beredskapsdepartementet til at kommunelovens bestemmelser om eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse ikke gjelder for Longyearbyen lokalstyre. *Sysselmannen på Svalbard*

påpeker at det innenfor eldreområdet i vid forstand gjelder bestemte rammebetingelser for Svalbard, og at Svalbard ikke er et livsløpssamfunn.

8.2.2 Overordnede innspill om Eldreombudets oppgaver

Høringsinstansene er i stor grad positive til at Eldreombudet skal arbeide på systemnivå og fremme eldres interesser overfor både offentlige og private aktører. *Stiftelsen Verdighetsenteret* har store forventninger til at Eldreombudet kan være en vaktbikkje, slik Barneombudet har vært, og *Fylkeseldrerådet i Hordaland* påpeker at både pådriverrollen og følge med-rollen er svært viktige.

Råd for eldre og funksjonshemmede i Nesset mener Eldreombudet vil bli et nødvendig bindeledd mellom kommunen som ansvarlig for tjenestene og de eldres organisasjoner og frivilligheten.

Flere instanser har forslag om konkrete oppgaver som kan tas med i oppgavebestemmelsen og noen etterlyser mer konkret lovtekst eller veileder. *Oppland fylkes eldreråd* foreslår at Eldreombudets oppgaver konkretiseres etter at ombudet har virket en periode.

Flere av høringsinstansene bemerker at det foreslås at Eldreombudet skal arbeide på systemnivå, uten noen videre merknader eller innvendinger til dette. *Pensjonistforbundet* støtter at Eldreombudet primært skal jobbe med eldresaker på systemnivå, og *Forskningsgruppen USN Eldre-Forsk* fremhever betydningen av at Eldreombudets retter sin oppmerksomhet på eldresaker på systemnivå.

Noen instanser, blant annet *Vestre Aker Seniorråd* og *Seniornett*, mener loven legger opp til en passiv rolle for Eldreombudet, og mener de må ha en mer aktiv rolle i spørsmål om eldres helse og velferd. *Oslo kommune* påpeker at det kan vurderes om noe vage formuleringer i lovforslaget kan endres slik at Eldreombudet får en mer aktiv rolle.

Departementet merker seg at har flere av høringsinstansene har merknader til forslaget om at Eldreombudet ikke gis myndighet til å avgjøre enkeltsaker, se nærmere om Eldreombudets behandling av saker og uttalelser i kapittel 9.

Svært få av instansene kommenterer forslaget om at oppgavebestemmelsen anvender formuleringen skal «særlig», men *Oslo kommune* mener at begrepet «særlig» kan gi inntrykk av å legge føringer på ombudets prioritering av oppgaver og anser det som mer hensiktsmessig å benytte begrepet «blant annet» i opplistingen for å kunne peke på noen av de sentrale oppgavene til ombu-

det. Videre mener *Pensjonistforbundet* at det bør presiseres i loven at listen over oppgaver i lovbestemmelsen ikke er uttømmende.

8.2.3 Innspill om Eldreombudets pådriverrolle

Høringsinstansene er positive til at Eldreombudet skal ha en pådriverrolle. *Standard Norge* påpeker at pådriverrollen vil være viktig og at Eldreombudet bør kunne være en bidragsyter og pådriver til regelverksutforming, som også har oversikt over ulike tiltak som legger til rette for å bedre eldres situasjon. Videre viser *Fylkeseldrerådet i Hordaland* til at Eldreombudet kan påvirke gjennom holdningsskapende arbeid og politiske prosesser og ser det som viktig at Eldreombudet trekkes tidlig med i prosesser som gjelder saker innenfor Eldreombudets arbeidsområde.

Få av høringsinstansene uttaler seg om forslaget om at Eldreombudet ikke skal ha ytterligere veiledningsplikt enn det som allerede følger av forvaltningsloven, men *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* påpeker at det blir viktig med effektive rutiner for samarbeid og for henvisning. Videre mener *Hedmark fylkeskommunale eldreråd* at «i rimelig utstrekning» bør sløyfes i innledningen i bokstav f om at Eldreombudet skal gi informasjon, råd og veiledning.

Når det gjelder ombudets søksmålskompetanse og mulighet til å være partshjelp, så er det få som uttaler seg konkret om dette. *Oslo kommune* støtter at det ikke er behov for særskilt regulering av dette, da det uansett omfattes av tvisteloven. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* har ingen vesentlige merknader til reguleringen av søksmålskompetanse og partshjelp, men påpeker at det er ønskelig å holde muligheten åpen for at Eldreombudet kan agere som partshjelper eller selv bringe saker inn for retten, selv om dette ikke vil være et hovedvirkemiddel.

Pasient- og brukerombudene i Norge mener Eldreombudets hovedoppgave skal være å hen vise enkeltsaker til rette instans og ikke representere enkeltpersoner der det finnes alternativer. I tilfeller det ikke finnes en rett instans, ser ombudene at Eldreombudets rolle vil være å ta opp saken og etterlyse systemer som sikrer eldres interesser på det aktuelle området.

Fylkeseldrerådet i Hordaland mener at Eldreombudet ikke bør kunne gi partshjelp ved å gå inn enkeltsaker, men heller hen vise vedkommende videre, eller dersom saken er av prinsipiell interesse bør Eldreombudet selv hen vise saken eller videresende saken til påtalemyndighetene.

Fylkeseldrerådet anser at deres syn er ivaretatt av forslaget til bestemmelse om henvisninger i § 6, se nærmere om dette i kapittel 9.

8.2.4 Innspill om Eldreombudets følge med-rolle

Høringsinstansene er positive til at en del av Eldreombudets oppgaver vil være å følge med på eldres situasjon. *Seniornett* mener det må være et absolutt krav at Eldreombudet skal ha tett kontakt og dialog med eldre personer, ikke minst utsatte og sårbare grupper, og *Steinkjer eldreråd* mener det er viktig at Eldreombudet er ute blant eldre og får innspill til å arbeide godt for alle eldre.

Flere instanser påpeker viktigheten av informasjonsflyt og samarbeid. Både *Fylkeseldrerådet i Buskerud* og *Lier kommunes eldreråd* foreslår at loven har en formulering om informasjonsutveksling og samarbeid med de kommunale og fylkeskommunale eldrerådene. *Klepp kommune* mener det er viktig at Eldreombudet samarbeider med relevante aktører som lokale og regionale eldreråd, Senter for et aldersvennlig Norge, forsknings- og utdanningsmiljø og andre ombud der dette er nødvendig. *Fylkesrådet for eldre i Sogn og Fjordane* oppfordrer til nær dialog og erfaringsutveksling med andre ombud som Pasient- og brukerombudet.

Videre mener *Oppland fylkes eldreråd* at det er behov for at Eldreombudet har en koordinerende funksjon med tanke på både ulike lover og reformer, råd og utvalg som angår eldre. *Fjell kommune* foreslår at det bør arbeides for en årlig konferanse for Eldreombudet, Rådet for et aldersvennlig Norge og de kommunale og fylkeskommunale eldrerådene.

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Eldreombudets arbeidsområde

Eldreombudet må kunne engasjere seg i og arbeide med alle temaer som berører eldres interesser på alle samfunnsområder. 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. Eldreombudet må også arbeide med et langsiktig perspektiv, ikke bare som et talerør for dagens eldre, men også for fremtidens eldre.

Departementet fastholder forslaget om en oppgavebestemmelse som struktureres i samsvar med barneombudsloven, og at det i første ledd fastslås at Eldreombudet skal kunne arbeide på

alle samfunnsområder. Det sentrale ved vurderingen av om noe ligger innenfor ombudets arbeidsområde, bør være om eldres interesser er berørt. Det legges til grunn at Eldreombudet vil måtte jobbe på en lang rekke samfunnsområder. Eksempler som departementet ser typisk kan falle inn under Eldreombudets arbeidsområde, er forhold som berører eldres levekår og tilhørende velferdstjenester, helse- og omsorgstjenester, digitalisering, transport og mobilitet, samsesetap, 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 etnisk bakgrunn, LHBTI-personer, og vold og overgrep mot eldre. Denne opplistingen viser det vide spennet i aktuelle temaer på mange ulike samfunnsområder.

Departementet er enig i innspillet fra *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, og vil påpeke at Eldreombudet skal arbeide på alle samfunnsområder og arbeidsområdet skal ikke begrenses av hvorvidt det er et område med klart lovfestede rettigheter eller ikke.

Departementet fastholder at det fremgår av oppgavebestemmelsen at Eldreombudet skal arbeide overfor både offentlige og private aktører, og viser til at de få instansene som uttalte seg var uttrykkelig positive til dette. 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. Departementet mener at det er en del av Eldreombudets selvstendige og faglige vurderinger å avgjøre hvorvidt Eldreombudet retter spesiell oppmerksomhet mot enkelte grupper av eldre, som for eksempel mer sårbare eldre ved institusjon, slik *Røde Kors* foreslår.

Ettersom det blir høyere andel eldre i befolkningen vil flere oppleve at alderen kan skape utfor-

dringer. Eldreombudet vil kunne bidra til å ivareta eldre som møter utfordringer grunnet økt alder, sikre eldres interesser og deltakelse. 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, og flertallet av høringsinstansene støtter dette. Departementet mener Eldreombudets arbeidsområde skal kunne dekke enhver person som opplever seg som «eldre» og mener at et definert aldersspenn kan medføre uheldige avgrensninger overfor enkelte som av ulike grunner opplever seg som «eldre», men egentlig er yngre enn en satt aldersgrense.

På denne bakgrunn mener departementet at begrepet eldre må forstås vidt og fleksibelt, og fastholder forslaget om at loven ikke gir noen definisjon av «eldre» i loven. Begrepet «eldre» er ikke ment å avgrense verken mot spreke eldre eller mot gamle eldre, og departementet mener det ikke er nødvendig å følge opp *Stiftelsens Verdighetssenterets* innspill om å inkludere «gamle» i bestemmelsen. 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.

I likhet med Barneombudet vil Eldreombudets arbeidsområde strekke seg over en rekke samfunnsområder. Barneombudet retter seg mot barn uavhengig av sakstype, og likhetstrekket mellom de personene Eldreombudet skal være et ombud for, er nettopp at de er eldre. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å avgrense ansvarsområdet av sakstype fremfor å knytte det til alder, slik *Norsk forbund for utviklingshemmede* foreslår.

Eldreombudets arbeidsområde vil inkludere temaer som også omfattes av andre ombuds eller etaters arbeidsområder, for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Norges institusjon for menneskerettigheter. Departementet vil understreke at Eldreombudet ikke skal erstatte eksisterende ombuds- og tilsynsordninger, men bør utvikle et godt samarbeid med disse. Se nærmere om dette i kapittel 11 om forholdet til andre ordninger.

Når det gjelder forslaget i høringsnotatet om at loven også skal gjelde for Svalbard, forstår departementet innvendingene og påpekningen om at Svalbard ikke er et livsløpssamfunn. Siden Eldreombu-

det ikke vil behandle enkeltsaker vil det i praksis ikke ha stor betydning hvorvidt loven også gjelder for Svalbard, særlig med tanke på at Eldreombudet vil kunne uttale seg om generelle forhold som kan angå eldre både på fastlandet og Svalbard. Departementet foreslår derfor ikke en bestemmelse om at loven skal gjelde for Svalbard.

8.3.2 Overordnet om oppgaver

Departementet opprettholder forslaget om at Eldreombudet skal arbeide på systemnivå og ser at høringsinstansene i overveiende grad er positive til dette. Som det ble lagt til grunn i høringsnotatet, mener departementet at 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», mener departementet at også positive saker bør kunne løftes fram som gode eksempler.

Ved å arbeide på systemnivå vil Eldreombudet kunne bidra til at eldres interesser ivaretas i det helhetlige bildet på tvers av samfunnsområder. Departementet mener at Eldreombudet ikke bør ha myndighet til å avgjøre enkeltsaker og foreslår derfor ikke hjemmel for dette i loven, se nærmere omtale i kapittel 9. 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.

Departementet vurderer at to grunnleggende oppgaver for Eldreombudet vil være å fremme de eldres interesser og å følge med på utviklingen i eldres situasjon. Høringsinstansene er i stor grad positive til Eldreombudets pådriverrolle og følge med-rolle og departementet fastholder forslaget om at loven er tydelig på disse rollene, slik det også er i barneombudsloven § 3 første ledd. Det foreslås dermed at lov om Eldreombudet § 3 første ledd er tydelig på at Eldreombudets oppgave er å arbeide for å fremme eldres interesser overfor offentlige og private, og å følge med på utviklingen i eldres situasjon.

Departementet fastholder forslaget om at bestemmelsens andre ledd lister opp aktuelle oppgaver for Eldreombudet. Flere instanser har forslag om konkrete oppgaver som kan tas med i oppgavebestemmelsen. Departementet vurderer at flere av disse oppgavene allerede er omfattet av bestemmelsen slik den ble foreslått, og viser til at ytterligere eksempler framgår i merknadene til bestemmelsen. Videre understrekes det at dette ikke er en uttømmende liste og listen skal heller ikke strengt styre prioriteringen av Eldreombu-

dets arbeid. Departementet mener det ikke bør lovfestes at listen ikke er uttømmende, slik *Pensjonistforbundet* foreslår, da dette lovteknisk sett er mer egnet at fremgår av merknadene. Utviklingen over tid kan tilsi endringer i hvilke oppgaver som bør prioriteres innenfor den overordnede rammen for Eldreombudets oppgaver.

Noen av høringsinstansene etterlyser lovbestemmelser som legger opp til en mer aktiv rolle for Eldreombudet. Departementet vurderer at det er hensiktsmessig å ha relativt åpne formuleringer, slik det også er i reguleringen av andre ombud. Departementet legger til grunn at Eldreombudet selv vurderer hvilke virkemidler og aktiviteter det er hensiktsmessig å ta i bruk. Det er viktig at loven ikke legger for strenge føringer, men heller åpner for at Eldreombudet kan drive sin virksomhet tilstrekkelig uavhengig og basert på faglige vurderinger i tråd med samfunnsutviklingen.

Departementet har vurdert om den innledende setningen i andre ledd bør inneholde begrepet «særlig» som i barneombudsloven, eller begrepet «blant annet» som framstår som et noe mer vidt begrep. Flertallet av høringsinstansene uttaler seg ikke om dette, men *Oslo kommune* mener at begrepet «særlig» kan gi inntrykk av å legge føringer på ombudets prioritering av oppgaver og aktiviteter. Departementet ser at det kan være hensiktsmessig å anvende begrepet «særlig» siden det anvendes i barneombudsloven, men ser samtidig at det har vært en viss språklig utvikling siden barneombudsloven ble vedtatt i 1981. Begrepet «særlig» i barneombudsloven er ikke ment å legge noen føring på hva ombudet skal arbeide med eller prioritere. Departementet er enig i *Oslo kommunes* innvending om hvordan begrepet «særlig» kan forstås og ser at det i dag er mer nærliggende å anvende begrepet «blant annet» når det ikke er ønskelig å legge noen føring på prioriteringene. Dette viser også tydeligere at utviklingen i samfunnet og hva som er hensiktsmessige aktiviteter over tid skal kunne hensyntas. Departementet foreslår derfor å anvende begrepet «blant annet» i bestemmelsen for å tydeliggjøre at bestemmelsens opplisting ikke er ment å styre Eldreombudets prioriteringer mellom ulike aktiviteter.

8.3.3 Pådriverrollen

Høringsinstansene støtter departementets vurdering om at en viktig rolle for Eldreombudet vil være som pådriver for eldres interesser, rettigheter og behov på samfunnsnivå og å være en tyde-

lig stemme i samfunnet på vegne av eldre innbyggere. Departementet mener det må være opp til Eldreombudet å avgjøre hvordan det vil påvirke beslutningstakere, allmennheten og for øvrig utøve sin pådriverrolle. 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 høringssaker 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.

Departementet fastholder forslaget om 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. Dette innebærer at det i lovens § 3 andre ledd bokstav a tas inn at Eldreombudet skal arbeide for at eldres interesser ivaretas i utredning og planlegging på alle samfunnsområder. Dette ivaretar *Fylkeseldrerådet i Hordaland* sitt innspill om viktigheten av at Eldreombudet trekkes tidlig med i prosesser angående Eldreombudets arbeidsområde. Videre fremgår pådriverrollen av lovforslaget § 3 andre ledd bokstav c om at Eldreombudet skal foreslå tiltak som kan styrke eldres interesser og løse eller forebygge utfordringer i samfunnet. I høringen ble det foreslått at bestemmelsen viste til «eldres situasjon», men departementet mener at det er bedre sammenheng i paragrafen når pådriverrollen reflekteres gjennom «eldres interesser» i både første ledd og i bokstav c. I likhet med i formålsbestemmelsen skal «interesser» forstås i vid forstand, og bestemmelsen kan omfatte tiltak som kan styrke eldres rettssikkerhet, rettigheter og behov.

Departementet mener at Eldreombudet i rimelig utstrekning bør gi informasjon, råd og veiledning om forhold som inngår i 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 nødvendige holdningsendringer eller andre endringer for å fremme eldres interesser. Ved å gi god informasjon og veiledning vil Eldreombudet også kunne bidra til at eldre vet hvor de kan få hjelp.

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 har vurdert om Eldreombudet burde ha en veiledningsplikt i enkeltsaker, som en del av arbeidet med informasjon og veiledning. Likestillings- og diskrimineringsombudet har en veiledningsplikt etter loven, mens Barneombudet veileder i mange enkeltsaker, og eventuelt henviser videre, selv om Barneombudet ikke har noen veiledningsplikt. Også for Eldreombudet vil en typisk måte å følge opp en henvendelse på, være å veilede om rettigheter, muligheter og om andre instansers arbeidsområde og mulighet til å hjelpe.

Få av høringsinstansene uttaler seg om eventuell veiledningsplikt utover hva som følger av forvaltningsloven. Departementet ser at en veiledningsfunksjon ved henvendelser 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 resurseffektivt.

På denne bakgrunn fastholder departementet at Eldreombudet ikke pålegges en lovfestet 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 ved henvendelser og på generelt grunnlag. Av hensyn til Eldreombudets uavhengighet og at det selv skal vurdere hvordan det følger opp henvendelser, mener departementet at formuleringen i loven bør innledes med «i rimelig utstrekning» slik det ble foreslått i høringen. Departementet fastholder derfor forslaget om at det i § 3 andre ledd bokstav f presiseres at Eldreombudet i rimelig utstrekning skal gi informasjon, råd og veiledning om forhold som inngår i ombudets arbeidsområde.

I tillegg til oppfølging i form av veiledning, vil henvendelser kunne danne grunnlag for uttalelser eller henvisning av den konkrete saken til andre instanser, se nærmere om uttalelser og henvisninger i kapittel 9. Som det påpekes fra *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* vil det være viktig at Eldreombudet arbeider med effektive rutiner for samarbeid og for henvisninger i praksis.

Verken Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Barneombudet har noen konkret regulering av ombudenes mulighet til å være partshjelper eller ha selvstendig søksmålskompetanse. Likevel er muligheten for å være partshjelper og ha selvstendig søksmålskompetanse omtalt som mulige oppgaver for Likestillings- og diskrimineringsombudet i forarbeidene til lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet (Prop. 80 L (2016–2017) punkt 6.5). En slik rolle framstår etter departementets 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. Tvisteloven §§ 15-7 og 1-4 åpner allerede for muligheten for at interesseorganer som Eldreombudet både kan være partshjelper og ha selvstendig søksmålsmyndighet.

Det var få merknader til dette, men de få som uttaler seg er enige i at det ikke er behov for noen særskilt regulering av dette. *Fylkeseldrerådet i Hordaland* mener at Eldreombudet ikke bør kunne gi partshjelp ved å gå inn enkeltsaker og *Pasient- og brukerombudene i Norge* påpeker at Eldreombudet heller kan ta opp saken på systemnivå. Departementet kan ikke se at det foreligger

gode nok grunner for å innskrenke muligheten som følger av tvisteloven. Departementet er enig med *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* i at muligheten bør være åpen, selv om bidrag som partshjelp eller via søksmål ikke vil være Eldreombudets hovedvirkemiddel. Departementet fastholder derfor at det ikke gis noen særskilt regulering av Eldreombudets mulighet til å være partshjelp eller ha selvstendig søksmålskompetanse. I likhet med reguleringen av Barneombudet, foreslås det noen innstramminger i Eldreombudets mulighet til å uttale seg om saker som er brakt inn for domstolene, se nærmere om dette i kapittel 9.

8.3.4 Følge med-rollen

Departementet fastholder forslaget om at oppgaven med å følge med på at eldres interesser er tilstrekkelig ivaretatt, tas inn i lovforslaget § 3 andre ledd bokstav b. 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. I tillegg til kunnskap gjennom statistikk, forskning og fagrapporter mv., vil de eldre selv og deres pårørende være 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. Departementet er ikke enig i at det skal stilles noe krav i loven om dialog med eldre. Som en 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, samt fra ulike organisasjoner som arbeider med eldrerelaterte saker. For eksempel har Barneombudet hatt ekspertgrupper med barn i ulike saker.

Den foreslåtte bestemmelsen tilsvarer til en viss grad barneombudsloven § 4 andre ledd bokstav b, med unntak av overvåkningsforpliktelsen

knyttet til konvensjoner, da 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. Selv om Eldreombudet ikke vil ha noen tilsyns- eller overvåkningsfunksjon knyttet til konvensjonsforpliktelser på menneskerettighetsfeltet, mener departementet at Eldreombudet bør følge med og eventuelt samarbeide med Norges institusjon for menneskerettigheter om mer generell rapportering om menneskerettighetene. Dersom det i framtiden vedtas internasjonale menneskerettigheter som spesifikt gjelder eldres rettigheter, kan det være aktuelt at Eldreombudets følge med-rolle blir mer forpliktende fastsatt i loven.

Videre fastholder departementet forslaget om at § 3 andre ledd bokstav d reflekterer oppgaven med å følge med på at også andre offentlige aktører eller relevante private aktører har tilstrekkelig informasjon om eldres interesser og kjenner til behov for tiltak som kan være nødvendige for å bedre eldres situasjon og ivareta deres interesser.

Departementet fastholder også forslaget om at loven § 3 andre ledd bokstav e viser til at en av Eldreombudets oppgaver er å tilrettelegge for samarbeid med relevante offentlige organer og andre relevante aktører som arbeider for eldres interesser. Departementet vurderer at Eldreombudet bør bistå og samarbeide med relevante aktører i den grad det er hensiktsmessig, og er enig i innspillene om at relevante aktører kan være lokale og regionale eldreråd, Senter for et aldersvennlig Norge, forsknings- og utdanningsmiljøer, andre ombud mv. Departementet mener at det ikke er behov for ytterligere presiseringer om informasjonsutveksling eller samarbeid med konkrete aktører enn bestemmelsene som er foreslått, utover at det gis noen eksempler i merkna-dene. Videre vurderer departementet at hvorvidt Eldreombudet velger å innta en koordinerende rolle eller arrangere konferanse for samarbeid med aktuelle aktører, må være opp til Eldreombudet selv å vurdere hensiktsmessigheten av.

9 Eldreombudets oppfølging av henvendelser, uttalelser og henvisninger

9.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det påpekt at Eldreombudet vil være et forvaltningsorgan, og at ombudets virksomhet derfor vil være omfattet av bestemmelsene i forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 1. Det ble samtidig presisert at en del bestemmelser i forvaltningsloven ikke vil være relevante for Eldreombudets virksomhet.

I høringsnotatet ble det foreslått at det gis en bestemmelse i lovens § 4 om behandling av saker der det i bestemmelsens første ledd går tydelig fram at Eldreombudet ikke skal avgjøre enkeltsaker eller være et klageorgan.

I høringsnotatet ble det videre uttalt at Eldreombudet, i likhet med Barneombudet, ikke bør ha en plikt til å følge opp alle henvendelser med uttalelser eller lignende. Det ble foreslått at det i lov om Eldreombudet § 4 andre ledd presiseres at Eldreombudet virker av eget tiltak og selv vurderer om en henvendelse skal følges opp.

Med henvisning til erfaring fra Barneombudet om at enkeltsaker ofte kan gi grunnlag for mer generelle uttalelser eller annen oppfølging, ble det i høringsnotatet lagt til grunn 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. I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse i lovens § 5 som er utformet etter modell av bestemmelsene i barneombudsloven og instruksene om uttalelser fra Barneombudet.

Videre ble det foreslått i høringsnotatet at bestemmelsens andre ledd fastslår 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. I høringsnotatet ble det likevel foreslått at bestemmelsens tredje ledd gir Eldreombudet mulighet for å uttale seg i slike saker om den faktiske eller

rettslige tilstanden som de øvrige aktørenes uttalelser eller avgjørelser avdekker.

En konkret henvendelse til Eldreombudet kan gi grunn for veiledning eller henvisning videre til andre ombud. I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse om henvisning til andre forvaltningsorganer, jf. lovforslagets § 6, etter modell av en slik bestemmelse i instruksene til barneombudsloven. Det ble foreslått at bestemmelsens første ledd legger opp til at Eldreombudet i utgangspunktet skal henvise den som tar kontakt med Eldreombudet til selv å ta opp saken med den aktuelle forvaltningsorganet, men at Eldreombudet etter andre ledd også har mulighet til selv å oversende en sak dersom forvaltningslovens regler om taushetsplikt er oppfylt.

9.2 Høringen

Enkelte av høringsinstansene påpeker at bestemmelsen om Eldreombudets behandling av saker er vanskelig tilgjengelig. *Pasient- og brukerombudene i Norge, Oppland fylkes eldreråd og Sametingets eldreråd* påpeker uklarheter og at det kan oppfattes som det er motsigelser i bestemmelsen slik den er foreslått og foreslår at det vurderes endringer. *Seniornett* foreslår en annen struktur i bestemmelsen slik at det først angis hva Eldreombudet kan, før innstrammingen angis.

Helsedirektoratet og *Eldrerådet i Stjørdal kommune* støtter at Eldreombudet ikke skal ha myndighet til å avgjøre enkeltsaker og at det ikke er et klageorgan for vedtak fra forvaltningen. *Pensjonistforbundet* og *Forskningsgruppen USN Eldre-Forsk* støtter i tillegg at Eldreombudet på selvstendig grunnlag bestemmer hvilke saker som skal følges opp, uten mulighet for klager eller anke.

Rådet for et aldersvennlig Norge understreker viktigheten av at Eldreombudet ikke har mulighet for enkeltsaksbehandling, men *Seniornett* påpeker at det vil være nyttig for Eldreombudet å kjenne til enkeltsaker for å avdekke om det er systemsvikt. *Helsedirektoratet* mener det bør vurde-

res å tydeliggjøre at Eldreombudet ikke skal gå inn enkeltsaker innenfor pasient- og brukerombudenes område.

Kommunalt råd for eldre i Kåfford kommune, Pårørendealliansen og Fylkeseldrerådet i Troms mener derimot at Eldreombudet må kunne gå inn i enkeltsaker og behandle alle typer klagesaker fra eldre.

Høringsinstansene er positive til at Eldreombudet skal kunne uttale seg om saker innenfor ombudets arbeidsområde. *Oslo kommune* støtter at loven begrenser Eldreombudets anledning til å uttale seg om lovligheten av et forhold som er under behandling eller avgjort av Sivilombudsmannen, domstolene eller under politietterforskning, og *Helsedirektoratet* mener at bestemmelsen om uttalelser er klar og legger godt grunnlag for grensen opp mot Sivilombudsmannens saker innenfor eldreområdet.

Når det gjelder forslaget om at Eldreombudet skal ha mulighet for å uttale seg om den faktiske eller rettslige tilstanden som Sivilombudsmannens uttalelse, politiets etterforskning eller domstolens uttalelser eller avgjørelser avdekker, foreslår *Hedmark fylkeskommunale eldreråd* at bestemmelsen anvender begrepet «omtale» heller enn det foreslåtte «kritisere».

Videre er høringsinstansene positive til at Eldreombudet kan henvise videre. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* påpeker at det er svært viktig at Eldreombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet får en god henvisningspraksis for å ivareta de som bruker tjenester hos begge ombudene. *Sivilombudsmannen* mener det ikke fremkommer på en tilstrekkelig tydelig måte at også Sivilombudsmannen er et organ det vil være aktuelt for Eldreombudet å henvise til, og foreslår at det i merknadene til bestemmelsen gjøres uttrykkelig oppmerksom på henvisning til Sivilombudsmannen når ombudsmannen har kompetanse.

Det ble foreslått at som utgangspunkt vil Eldreombudet henvise den enkelte til å ta saken videre, men at Eldreombudet også har mulighet til selv å henvise en sak videre. *Fylkeseldrerådet i Troms* mener Eldreombudet selv bør ta en sak videre og ikke at ombudet skal henvise vedkommende til å ta opp saken med rett instans. *Pensjonistforbundet* mener derimot at det er en god balanse i forslaget når det ikke er noen plikt for Eldreombudet til selv å sende videre, men en mulighet, og at det hovedsakelig er den enkelte selv som kan ta saken videre. I lovforslaget som har vært hørt går det frem at oversendelse kun kan skje dersom forvaltningslovens regler om

taushetsplikt er oppfylt, og *Nye Steinkjer kommunes Råd for personer med funksjonsnedsettelse* foreslår at det fremgår av bestemmelsen at samtykke må gis før Eldreombudet selv kan oversende saken.

9.3 Departementets vurdering

Departementet ser at høringsinstansene er positive til at det gis en bestemmelse om hvordan Eldreombudet skal følge opp henvendelser, men at noen peker på at bestemmelsen har noen uklarheter. På denne bakgrunn foreslår departementet at bestemmelsen gis ny tittel og noe annen struktur enn i høringsforslaget. Det foreslås at tittelen til bestemmelsen i § 4 heller viser til Eldreombudets «virke og oppfølging av henvendelser» enn «behandling av saker», da begrepet «saker» kan skape misforståelser om hvorvidt Eldreombudet skal behandle enkeltsaker.

Noen få høringsinstanser mener at Eldreombudet må kunne gå inn i enkeltsaker og behandle klager fra eldre. Samtidig er det flere høringsinstanser som støtter og understreker viktigheten av at Eldreombudet ikke kan behandle enkeltsaker eller være klageorgan. Etter en helhetsvurdering fastholder departementet forslaget om at det gis en bestemmelse i lovens § 4 der det går tydelig frem at Eldreombudet ikke skal avgjøre enkeltsaker eller være et klageorgan. En tydeliggjøring om at Eldreombudet ikke vil avgjøre enkeltsaker eller være klageorgan, vil også være pedagogisk for de som anvender loven og ønsker å kontakte Eldreombudet. I høringen ble dette foreslått å følge av første ledd, men etter innspill foreslår departementet at dette følger av bestemmelsens tredje ledd. Bestemmelsen i tredje ledd innebærer at loven tydelig regulerer at Eldreombudet ikke skal avgjøre enkeltsaker. Da dette gjelder uavhengig av saksområde vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å følge opp *Helsedirektoratets* innspill om å tydeliggjøre at Eldreombudet ikke skal gå inn i enkeltsaker innen Pasient- og brukerombudenes område.

Selv om Eldreombudet vil være et forvaltningsorgan, og dermed være omfattet av forvaltningsloven, er det en del av forvaltningslovens bestemmelser som ikke vil være relevante for Eldreombudets virksomhet. Dette gjelder blant annet bestemmelsene om enkeltvedtak fordi Eldreombudet ikke skal behandle og avgjøre enkeltsaker eller omgjøre vedtak i forvaltningen.

Selv om Eldreombudet ikke vil behandle enkeltsaker, er departementet enig med *Senior-*

nett i at det vil være nyttig for Eldreombudet å kjenne til enkeltsaker for å kunne avdekke eventuelle systemsvikt. Som for Barneombudet, vil det for Eldreombudet 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. Eldreombudet bør være aktivt og utadrettet og 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.

Videre fastholder departementet forslaget om at det i lov om Eldreombudet presiseres at Eldreombudet virker av eget tiltak og selv vurderer om en henvendelse skal følges opp, se lovforslaget § 4 første og andre ledd. I høringen ble dette foreslått å følge av andre ledd, men etter innspill om uklarheter foreslår departementet at dette leddet deles i to og følger av bestemmelsens første og andre ledd.

I praksis har Barneombudet 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. I instruks for Barneombudet er det presisert at ombudet kan virke av eget tiltak eller etter henvendelser fra andre. Departementet vurderer at tilsvarende bør gjelde for Eldreombudet, men at det er mer hensiktsmessig at dette går frem direkte av loven. Etter eget initiativ eller på bakgrunn av henvendelser bør Eldreombudet selv bestemme hvilke saker de skal følge opp, og departementet mener Eldreombudet bør stå fritt til å velge sine prioriterte områder og metoder. Det foreslås at det følger av bestemmelsens andre ledd at Eldreombudet selv avgjør om henvendelser gir grunn for oppfølging. En slik avgjørelse vil ikke være et enkeltvedtak og man har dermed ikke klagemulighet etter forvaltningsloven. Likevel mener departementet at det av pedagogiske hensyn også bør fremgå av bestemmelsen i lov om Eldreombudet at slike avgjørelser ikke kan påklages.

For Barneombudet er det gitt bestemmelser om muligheten til å gi uttalelser i både barneombudsloven og instruks til loven. Departementet mener det er hensiktsmessig at også lov om Eldreombudet regulerer Eldreombudets mulighet til å gi uttalelser. Departementet fastholder forslaget om en bestemmelse i lovens § 5 som er utformet etter modell av bestemmelsene om uttalelser fra Barneombudet. I høringen gis det

støtte til begrensningen i muligheten for å uttale seg om visse saker og departementet fastholder forslaget om at det i § 5 andre ledd fremgår 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 andre ledd andre punktum.

I høringsnotatet ble det foreslått at Eldreombudet likevel skulle kunne «kritisere» forholdet, slik som Barneombudets instruks, men i høringen foreslår *Hedmark fylkeskommunale eldreråd* at bestemmelsen heller anvender begrepet «omtale» forholdet. Departementet vurderer at begrepet «omtale» er godt egnet da det også kan innebære at Eldreombudet kan beskrive positive forhold og foreslår derfor en endring i tråd med dette.

For at Eldreombudet skal kunne ivareta eldres interesser 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 Ligestillings- og diskrimineringsombudet. Departementet fastholder at det gis en bestemmelse om henvisning i lovforslagets § 6. En slik bestemmelse vil kunne legge til rette for en god arbeidsdeling mellom de ulike aktørene og sikre at den enkelte får veiledning eller hjelp av den riktige aktøren. Eldreombudet skal være faglig uavhengig og selv vurdere hvordan henvendelser følges opp, og departementet mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge Eldreombudet noen plikt til å henvise saker videre. Departementet foreslår derfor som i høringsnotatet, at bestemmelsens første ledd legger opp til at Eldreombudet i utgangspunktet skal henvise 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 ikke er til hinder for det. I bestemmelsen understrekes det at en henvendelse kun kan sendes videre dersom det er i samsvar med forvaltningslovens regler om taushetsplikt. I praksis vil dette i flertallet av tilfel-

lene være tale om samtykke. Departementet har vurdert at det ikke er behov for særskilt regulering av dette i lov om Eldreombudet.

Departementet har, som *Sivilombudsmannen* foreslår, understreket i merknadene til § 6 om henvisninger, at det skal henvises til Sivilombudsmannen når ombudsmannen har kompetanse.

10 Eldreombudets uavhengige rolle

10.1 Høringsforslaget

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 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. 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.

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 Eldreombudet 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. På bakgrunn av dette ble det i høringsnotatet foreslått 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.

Øvrige ombud har fra tid til annen knyttet til seg rådgivende grupper. Hvordan Eldreombudet innhenter informasjon og eventuelt anvender rådgivere bør være del av Eldreombudets faglige vurderinger. I høringsnotatet ble det ikke foreslått noen regulering av opprettelse og bruk av rådgivende organ i loven.

10.2 Høringen

Høringsinstansene er svært positive til Eldreombudets uavhengige rolle. Blant annet påpeker *Røde Kors*, *Molde eldreråd*, *Stavanger kommune*, *Bømlo kommune* og *Eldrerådet i Bamble kommune* at det er viktig at Eldreombudet skal utføre sin virksomhet selvstendig og uavhengig og at det ikke kan instrueres når det gjelder den faglige virksomheten. *Pensjonistforbundet*, *Formannskapet i Lillehammer* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* støtter spesifikt at dette lovfestes. Videre mener *Seniornett* at det bør vurderes å gi Eldreombudet en enda tydeligere og mer selvstendig rolle.

Fylkeseldrerådet i Hordaland mener det er en risiko for at Eldreombudet ikke faktisk blir uavhengig da departementet kan styre mer i rent økonomiske og administrative saker, og er bekymret for at departementet kan innskrenke Eldreombudets virksomhet og handlingsrom gjennom å gi for knappe ressurser og dermed gripe inn i virksomheten likevel.

Fylkeseldrerådet i Buskerud påpeker at Eldreombudet må ha god faglig bredde for å sikre at eldres rettigheter på alle samfunnsområder blir godt ivaretatt. *Sametinget* og *Sametingets eldreråd* viser til at det er viktig at Eldreombudet har stor kompetanse om samisk språk, kultur, historie og samfunnsliv, slik at det kan være et ombud på alle samfunnsområder og for alle eldre.

Pårørendealliansen oppfordrer til at det etableres et råd med eldre som ivaretar ulike perspektiver ved alderdommen, og *Sametingets eldreråd* foreslår at Eldreombudet har en ekspertgruppe, som også har samisk representasjon. Samtidig mener *Seniornett* at det ikke er avgjørende om Eldreombudet har et fast råd eller ekspertgruppe, men dialogen med eldre personer må sikres. Videre mener *Eldres Råd i Inderøy kommune* at Eldreombudet fortrinnsvis må forholde seg til de eldre gjennom de kommunale eldrerådene.

10.3 Departementets vurdering

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 må kunne uttale seg kritisk til offentlige myndigheter, herunder overordnet departement, politiske organer, næringsliv, sivilt samfunn mv., i likhet med det private interesseorganisasjoner gjør på sine områder. Eldreombudet bør også kunne bruke varierte virkemidler og stå fritt til å velge de virkemidlene som Eldreombudet mener er mest hensiktsmessige til enhver tid.

Høringsinstansene er svært positive til Eldreombudets uavhengige rolle og flere støtter konkret at dette lovfestes. Departementet fastholder forslaget om at Eldreombudets plikt til å arbeide selvstendig og uavhengig lovfestes i lovforslaget § 3 tredje ledd, men foreslår å justere bestemmelsen slik at den i likhet med barneombudsloven viser til Eldreombudets «oppgaver» fremfor «virksomhet» som ble foreslått i høringen. Videre fastholder departementet forslaget om at det presiseres i § 2 tredje ledd at Kongen eller departementet ikke kan instruere Eldreombudet når det gjelder den faglige virksomheten.

Departementet ser ikke behov for å tydeliggjøre Eldreombudets selvstendige rolle ytterligere, og mener de foreslåtte lovbestemmelsene vil sikre Eldreombudets legitimitet som 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 å gi generelle presiseringer i en instruks. Se nærmere om hjemmel til å gi alminnelig instruks etter lovforslaget § 8 i kapittel 13.3.3.

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 prinsippene for styring av forvaltningsorganer bør legges til grunn når det gjelder Eldreombudets administrative virksomhet, herunder spørsmål om anskaffelser, budsjett, regn-

skap mv. 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.

Selv om forvaltningsorganet Eldreombudet skal være et uavhengig forvaltningsorgan vil fremdeles regelverket for økonomistyring i staten gjelde for Eldreombudet, slik som for øvrige statlige etater. Departementets mulighet til administrativ og økonomisk styring gjelder for enhver statlig etat. Departementet kan ikke se at det er noen særlige forhold ved Eldreombudets organisering som begrunner bekymringen som ble påpekt i høringen om Eldreombudets uavhengighet ved at departementet kan innskrenke Eldreombudets virksomhet og handlingsrom gjennom å gi for knappe ressurser. Departementet viser til at Eldreombudets faglige uavhengighet er klart regulert i loven og mener det ikke er behov for noen særskilt løsning for Eldreombudet. Departementet vurderer derfor at det ikke er nødvendig med noen nærmere lovregulering av departementets administrative og økonomiske styring av Eldreombudet.

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.

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 ressurs situasjonen Eldreombudet til enhver tid har. Departementet er enig i innspillene om at Eldreombudet må ha den kompetansen som trengs for å bidra til at eldres interesser ivaretas på alle samfunnsområder og som dekker mangfoldet i eldrebefolkningen. Dette innebærer at Eldreombudet som en nasjonal ombudsordning også må ha kompetanse til å ivareta samiske eldres interesser. For samiske eldre som har samisk som sitt første språk kan det være vanskelig å ta opp saker som krever gode norsk-kunnskaper. For at Eldreombudet skal være et velfungerende ombud også for samiske eldre bør Eldreombudet ha tilstrekkelig kompetanse i samiske forhold, språk og kultur.

Samtidig mener departementet at Eldreombudet selv må foreta en vurdering av hvilken kompetanse Eldreombudets ansatte bør ha for å kunne utføre de oppgavene Eldreombudet mener bør prioriteres. 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 vide arbeidsområdet til Eldreombudet krever en viss tverrfaglighet i personalgruppen.

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. Noen av høringsinstansene mener Eldreombudet bør opprette en ekspertgruppe eller et råd som både ivaretar ulike perspektiver ved alderdommen og representerer eldre fra ulike områder eller grupper. Departementet mener det avgjø-

rende er at Eldreombudet sikrer at det har kunnskap om og dialog med representanter for ulike eldre, ikke hvordan denne kontakten er organisert. Departementet mener blant annet at det må 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 har Barneombudet ved behov oppnevnt ekspertpaneler hvor barn og unge deltar. Departementet fastholder at loven ikke regulerer opprettelse og bruk av rådgivende organ. 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.

11 Forholdet til andre ordninger

11.1 Høringsforslaget

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.

De eksisterende ombudene har tradisjon for å avklare overlappinger og samarbeid mellom seg. I høringsnotatet ble det derfor lagt til grunn at forholdet til de andre ombudenes arbeidsområder ikke anses som problematisk. Videre har ombudene etablert et nettverk hvor de møtes jevnlig for faglige diskusjoner, og i høringsnotatet ble det forutsatt at det nye Eldreombudet vil delta i det faglige fellesskapet.

Som omtalt i kapittel 4.8 er det nedsatt et rådgivende utvalg for Norges institusjon for menneskerettigheter, og i høringsnotatet viste departementet til at det kan være aktuelt at Eldreombudet er representert i utvalget og at det kunne vurderes å justere instruksen for NIM for å tydeliggjøre dette.

I høringsnotatet viste departementet til at samarbeidet med det kommende Senter for et aldersvennlig Norge blir viktig for Eldreombudet. 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 Eldreombudets uavhengighet sikres.

11.2 Høringen

I høringen påpeker noen av høringsinstansene at det er viktig med både samarbeid og grenser mellom de ulike ombudsordningene. Blant annet oppfordrer *Fylkeseldrerådet for eldre i Sogn og Fjordane* til å ha nær dialog og dele erfaringer med andre ombud og *Norsk sykepleierforbund* ser det som svært viktig å etablere et tett og nært samarbeid mellom pasient- og brukerombudene og Eldreombudet. Videre foreslår *Helsedirektoratet* at

det formaliseres et samarbeid mellom ombudsordningene, slik at man kan dra nytte av hverandres erfaringer på overlappende områder. *Norsk forbund for utviklingshemmede* uttrykker bekymring for at en gruppe mennesker får svekket beskyttelse og en annen får økt, og mener derfor at arbeidet mellom de ulike ombudene må sikres.

Samtidig viser *Likestillings- og diskrimineringsombudet* til at Eldreombudet skal arbeide med problemstillingene på systemnivå og mener da at skillet mellom de to ombudene blir tilstrekkelig tydelig.

I høringen påpeker *Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* at uavhengig av om instruksen om NIM endres for å inkludere Eldreombudet som en av utvalgets deltakere, så ønskes Eldreombudet hjertelig velkommen til det rådgivende utvalget og NIM ser frem til ombudets deltakelse.

Noen av høringsinstansene påpeker uklarheter i grensene mellom Eldreombudet og Rådet og Senter for et aldersvennlig Norge. Blant annet etter spør *Rådet for et aldersvennlig Norge* en tydeliggjøring og presisering av grensen mellom de tre sine roller, oppgaver og saksområde. Samtidig er høringsinstansene positive til samarbeid og blant annet uttrykker *Hedmark fylkeskommunale eldre-råd* tilfredshet med en samlokalisering av Eldreombudet og Senter for et aldersvennlig Norge. *Formannskapet i Lillehammer* påpeker at samlokalisering av Eldreombudet og Senteret kan gi et bredt fagmiljø og dermed positive muligheter.

11.3 Departementets vurdering

Eldreombudets arbeidsområde vil inkludere temaer som også omfattes av andre ombuds eller etaters arbeidsområder, men etableringen av Eldreombudet innebærer ikke endringer i eksisterende ombuds-, tilsyns- eller klageordninger eller i regelverk som berører eldre. Der det finnes etablerte ordninger som håndterer særlige saks typer, vil det være naturlig at Eldreombudet henviser enkelthenvendelser dit (se nærmere om henvisning i kapittel 9). Departementet vil under-

streke at Eldreombudet ikke skal erstatte eksisterende ombuds- og tilsynsordninger, og muligheten for henvisning til relevante aktører må også ses i sammenheng med Eldreombudets rolle som tilrettelegger for samarbeid (se nærmere om arbeidsområde og oppgaver i kapittel 8). Departementet er enig i høringsinnspillene om viktigheten av erfaringsutveksling, dialog og tett samarbeid med øvrige ombud, som for eksempel pasient- og brukerombudene. Departementet vurderer at det ikke er behov for ytterligere føringer for hvorvidt Eldreombudet formaliserer samarbeidet eller hvordan Eldreombudet finner det hensiktsmessig å samarbeide med de øvrige ombudsordningene.

Departementet ser ikke grunn for bekymring når det gjelder forholdet til andre ombuds arbeidsområder. Departementet mener ombudene selv er best egnet til sammen å finne løsninger for hensiktsmessig samarbeid, og dermed også sikre at ikke ulike grupper får svekkede muligheter for råd eller hjelp fra ombud. I departementets arbeid med høringsnotatet har de øvrige ombudene i dialog med departementet gitt uttrykk for at rolle- og arbeidsdeling mellom ombudene håndteres godt. Som *Likestillings- og diskrimineringsombudet* påpeker vil ombudene ha noe ulike oppgaver, og det at Eldreombudet skal arbeide på systemnivå bidrar til en tydeligere grense mellom Eldreombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet.

For Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er det nedsatt et rådgivende utvalg. NIMs instruks § 6 regulerer det rådgivende utvalget og viser konkret til Sivilombudsmannen, Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og andre særlig berørte offentlige institusjoner. Det er ikke nødvendig med endring av instruks for at Eldreombudet skal kunne delta, og NIM har i sitt høringsinnspill selv ønsket Eldreombudet hjertelig velkommen til det rådgivende utvalget. For å likestille de ulike ombudene kan det vurderes om instruks bør justeres slik at også Eldreombudet nevnes konkret.

Departementet merker seg at flere høringsinstanser støtter samlokaliseringen av Eldreombudet og Senter for et aldersvennlig Norge. Samtidig etterspørres det tydeliggjøring av grensen mellom roller, oppgaver og saksområde for Eldreombudet, Senter for et aldersvennlig Norge og Rådet for et aldersvennlig Norge.

Som omtalt i kapittel 2 skal både Senter for et aldersvennlig Norge og Rådet for et aldersvennlig Norge arbeide for å gjennomføre Program for et aldersvennlig Norge, som er en av fem hovedopp-

gaver i eldrereformen *Leve hele livet* (Meld.St. 15 (2017–2018)), og som konkretiserer Flere år – Flere muligheter, regjeringens strategi for et aldersvennlig Norge (2016). Programmet skal blant annet bidra til å skape et samfunn som tilrettelegger bedre for eldres deltakelse og tar eldres ressurser i bruk. Arbeidet med programmet er i oppstartsfasen ledet av en prosjektgruppe i Helsedirektoratet. Senteret vil bli etablert som en enhet underlagt Helsedirektoratet og det tas sikte på lokalisering i Ålesund fra høsten 2020. Senterets og rådets arbeid med gjennomføring av programmet skal bygge på partnerskap og skal bidra til konkrete endringer gjennom samarbeid mellom eldre selv og ulike samfunnsaktører. Å involvere og være til støtte for de kommunale og fylkeskommunale eldrerådene inngår i mandatet for både rådet og senteret.

Senterets og rådets arbeid for å gjennomføre programmet vil være et utviklings- og endringsarbeid. Senteret skal også bidra med kunnskap og bidra til bedre forståelse om konsekvenser av aldringen og hvilke muligheter et mer aldersvennlig samfunn kan gi. Samtidig skal rådet gjennom sitt arbeid spre kunnskap, være en pådriver for nødvendige endringer og bidra til å forankre programmet og et aldersvennlig samfunn i sine organisasjoner og i et partnerskap med for eksempel organisasjoner, forskningsinstitusjoner og kommuner. Som et faglig uavhengig organ vil Eldreombudet være en viktig stemme på vegne av eldrebefolkningen inn i senterets og rådets arbeid for å gjennomføre programmet og utvikle løsninger for et mer aldersvennlig samfunn. Det nåværende rådet har en virkeperiode ut 2021, og programmet skal gjennomføres over fem år (2019–2023).

Det vil være oppgaver der rådets, senterets og Eldreombudets virke vil være overlappende, særlig når det gjelder å peke på utfordringer og være en stemme for å fremme økt forståelse for konsekvenser av aldringen av befolkningen. Mens Eldreombudet vil ha en uavhengig rolle for å fremme eldres interesser, vil rådets og senterets arbeid med Program for aldersvennlig Norge bygge på å finne nye løsninger, og konkret kunne foreslå og iverksette endringer. Rådet har fått et mandat fra regjeringen og senteret vil arbeide etter oppdrag fra departementet og Helsedirektoratet. I likhet med at Eldreombudet må avklare samarbeidsflater med de andre ombudene, forventes det at rådet, senteret og Eldreombudet etter etablering avklarer samarbeid, og samtidig legger til rette for at de kan dra nytte av hverandres kunnskap og bidra til å forsterke innsatsen for et mer aldersvennlig samfunn.

12 Tilgang til informasjon og institusjoner mv.

12.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det vist til at både Barneombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Pasient- og brukerombudet og Sivilombudsmannen har en lovfestet rett til å få de opplysningene som trengs for å utføre sine verv. Regelverket gir Barneombudet rett til fri adgang til alle institusjoner for barn, og Sivilombudsmannen har rett til tilgang til alle steder der mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. Det ble i høringsnotatet pekt på at det også for Eldreombudet vil være nødvendig med tilgang til tilstrekkelige opplysninger slik at det kan utføre sine oppgaver, og ombudsmekanismen kan fungere.

I høringsnotatet ble det foreslått en bestemmelse i lovforslagets §7 om Eldreombudets adgang til institusjoner og tilgang til opplysninger, samt Eldreombudets mulighet til å sette en frist for å få tilgang til dokumenter. Departementet vurderte at forslaget om Eldreombudets tilgang til informasjon og institusjoner mv. ikke ville være i strid med Grunnloven eller EMK. I samsvar med personopplysningsloven skal Eldreombudet kun ha tilgang til opplysninger i den utstrekning det er relevant for den konkrete saken det gjelder. I høringsnotatet ble det påpekt at det må utarbeides rutiner for korrekt håndtering av personopplysninger for å sikre etterlevelse av grunnleggende personvernprinsipper.

Det ble videre foreslått at Eldreombudet skal ha tilgang til nødvendige personopplysninger uten hinder av taushetsplikt, og at det stilles krav i loven om at Eldreombudet skal informere berørte personer om at personopplysninger er innhentet og på hvilken måte opplysningene behandles. Det ble foreslått at merknaden til bestemmelsen presiserte at det bør innhentes samtykke i den grad det er mulig før personopplysninger innhentes.

I høringsnotatet ble det foreslått at Eldreombudet i likhet med Barneombudet skal ha en begrensning i tilgangen til informasjon. Det ble foreslått at tvistelovens regler om bevisforbud og bevisfritak, med unntak av bestemmelsen om pasientjournaler, har tilsvarende anvendelse for Eldreombudets rett til tilgang til opplysninger.

I høringsnotatet ble det videre foreslått at Eldreombudet ikke skal ha rett til tilgang til private hjem uten at det foreligger samtykke fra den det gjelder eller eventuelt pårørende.

Som del av Eldreombudets tilgang til informasjon ble det i høringsnotatet foreslått 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. Det ble ikke foreslått særskilt regulering på dette punktet, men vurdert at reguleringen av taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 er tilstrekkelig.

12.2 Høringen

Høringsinstansene er delt i synet på forslaget om innhenting av informasjon uten hinder av taushetsplikt. Blant de som støtter forslaget er *Fylkeseldrerådet i Hordaland* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk*. Pensjonistforbundet mener at forslaget utgjør en grunnleggende forutsetning for ombudets arbeid. *Seniornett* peker på at det mange ganger vil være nyttig for Eldreombudet å kjenne til enkeltsaker for å avdekke om det er systemsvikt som ombudet må ta opp med departementet. Helsedirektoratet anser en slik rett som nødvendig for at Eldreombudet skal ha gjennomslagskraft overfor myndigheter og private. *Helsedirektoratet* påpeker videre at merknadene til bestemmelsen gir inntrykk av at opplysningsplikten ikke vil inntre uten at samtykke først er forsøkt innhentet og at det er behov for en klargjøring.

Både *Oslo kommune* og *Halden kommune* peker på at Eldreombudet i liten grad skal gå inn i enkeltsaker, men prioritere saker som angår eldre på systemnivå og vurderer at det vil være inngripende for den enkelte dersom ombudet krever innsyn i personopplysninger som den enkelte ikke samtykker til og at behovet for å innhente slike opplysninger er begrenset. *Barne- ungdoms- og familiedirektoratet* mener at sårbare eldres krav på beskyttelse og rett til privatliv sett opp mot hva som kan oppnås på gruppenivå bør vurderes

ekstra nøye og stiller spørsmål ved ombudets behov for personopplysninger.

Pasient- og brukerombudene har forståelse for at formålet med å innhente opplysninger er legitimt og viktig, men mener tilgang til opplysninger fra pasientjournaler bare kan gis ved samtykke fra den det gjelder, eventuelt fra nærmeste pårørende eller verge dersom den det gjelder ikke er samtykkekompetent. *Formannskapet i Lillehammer* er skeptisk til forslaget om tilgang til opplysninger fordi det både i lovteksten og i høringsnotatet fokuseres på at Eldreombudet skal arbeide på systemnivå, og mener det fremstår noe uklart og dårlig begrunnet hvorfor Eldreombudet da skal ha behov for å innhente personopplysninger uten samtykke. *Norsk sykepleierforbund* mener det er behov for en konkret avklaring rundt helsepersonells taushetsplikt og ombudets rett til opplysninger og at kravet om samtykke bør praktiseres strengt.

Når det gjelder forslaget om adgang til offentlige og private institusjoner støtter *Eldres Råd i Inderøy kommune* forslaget om at Eldreombudet har fri adgang til alle offentlige og private institusjoner. *Rettspolitisk forening* mener det er positivt at ombudet får tilgang til alle institusjoner hvor eldre oppholder seg.

Stiftelsen Verdighetsenteret skriver at de eldre har autonomi og påpeker at sykehjem fortsatt er et «hjem», med de rettigheter dette medfører. Stiftelsen finner det interessant at autonomien til pasientene er størst i deres hjem, og betydelig redusert på institusjon. *Oslo kommune* peker også på at institusjoner er noens hjem, slik at fri tilgang til institusjoner vil innebære fri tilgang til noens hjem. Kommunen mener det bør skilles mellom fri tilgang til fellesområder og administrative områder i institusjoner og tilgang til enkeltbeboeres rom, som også er beboernes hjem.

I høringsnotatet ble det foreslått at Eldreombudet skal informere de berørte personer om at opplysninger er innhentet, og *Fylkeseldrerådet i Hordaland* mener at det bør komme klart frem av loven at informasjonen som skal gis til den som opplysningene gjelder også bør omfatte på hvilken måte opplysningene behandles. *Helsedirektoratet* påpeker at det bør fremgå uttrykkelig av bestemmelsen at opplysningene ikke skal lagres lenger enn nødvendig.

Forslaget om at Eldreombudet ikke skal ha rett til tilgang til private hjem uten at det er innhentet samtykke er kommentert av flere høringsinstanser. *Sarpsborg kommune*, *Halden kommune*, *Eldrerådet i Bamble kommune*, *Helsedirektoratet* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk*

støtter forslaget. *Pasient- og brukerombudene* peker på at dersom Eldreombudet skulle bli orientert om en tilstand i et privat hjem som krever oppfølging, må riktig myndighet og tilsyn orienteres og viser til at tilsynsmyndighetene allerede har innsynshjemler i slike saker. *Fylkeseldrerådet i Hordaland* peker på at det er «eit viktig prinsipp at eigen heim skal vera eit freda område for offentlegeita».

Rettspolitisk forening mener at det må vurderes nærmere om ombudet skal sikres tilgang til private hjem der det gis hjemmetjenester, selv om det ikke foreligger samtykke. *Eldres råd i Inderøy kommune* mener at det må hjemles adgang for Eldreombudet eller den de delegerer myndighet til å kunne besøke private hjem, der det gis hjemmetjenester eller der det foreligger varsling om vold mot eldre, eller tilsvarende. *Eldrerådet i Kragerø kommune* skriver at ved første gangs evaluering bør ombudets rolle i forhold til private hjem vurderes på nytt.

Få av høringsinstansene uttalte seg om Eldreombudets taushetsplikt. *Forskningsgruppen USN Eldreforsk* og *Klepp kommune* støtter forslaget om at Eldreombudet har taushetsplikt etter forvaltningsloven.

12.3 Departementets vurdering

12.3.1 Forholdet til Grunnloven, EMK og personopplysningsloven

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), Grunnloven og EØS-forpliktelser gjennom personvernforordningen gir en ramme for om det kan gis tilgang til personopplysninger i norsk regelverk. EMK er gjort gjeldende som norsk lov etter menneskerettighetsloven og personvernforordningen er gjort gjeldende som lov med visse tilpasninger.

Retten til privatliv og familieliv er beskyttet gjennom både Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 og 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.

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

I Høyesteretts praksis (Rt. 2015 s. 93) er det understreket at Grunnlovens bestemmelse skal tolkes i lys av EMK artikkel 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 Høyesteretts praksis (Rt. 2014 s. 1105, avsnitt 28) er det 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. Dette er i tråd med EMK artikkel 8 nr. 2.

Personvernforordningen artikkel 6 regulerer i hvilke tilfeller det skal anses lovlig å behandle personopplysninger. Minst ett av vilkårene i denne bestemmelsen må være oppfylt for at behandlingen er tillatt. Personvernforordningen oppstiller i utgangspunktet et forbud mot å behandle særlige kategorier opplysninger, som blant annet helseopplysninger, jf. artikkel 9. Forbudet får likevel ikke anvendelse dersom et av vilkårene som følger av artikkel 9 nr. 2 er oppfylt.

Departementet vurderer at artikkel 9 nr. 2 bokstav g er aktuell for Eldreombudets virksomhet. Bokstav g stiller som vilkår at behandlingen av særlige kategorier av personopplysninger er «nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Unntaket i bokstav g krever at det er åpnet for behandlingen i nasjonal rett, og forslaget til lov om Eldreombudet § 7 vil oppfylle dette kravet.

I Prop. 56 LS (2017–2018) om ny lov om behandling av personopplysninger punkt 6.3.2 fremgår det at forordningen må tolkes og anvendes i lys av Grunnloven og EMK. Videre fremgår det i punkt 7.1.3 at formålet med artikkel 9 nr. 1 er å sikre særlige kategorier av personopplysninger et særlig vern. Personopplysningenes sensitivitet vil i denne sammenhengen være et moment i vurderingen av inngrepets art og omfang, som igjen har betydning for hvilke krav som stilles til inngreps hjemmel.

Forslaget om Eldreombudets tilgang til informasjon og institusjoner innebærer et inngrep i retten til privatliv. Etter departementets vurdering er det klart at behandling av opplysninger til Eldreombudets formål i samsvar med lovforslaget § 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), og oppfylle kravene etter Grunnloven § 102 og EMK.

12.3.2 Overordnet om Eldreombudets behov for tilgang til informasjon og institusjoner mv.

Eldreombudet opprettes med utgangspunkt i Barneombudets modell. I likhet med Barneombudet vil Eldreombudet i liten grad gå inn i enkeltsaker, men heller arbeide på systemnivå og legge større vekt på prinsippaker. Dermed er det særlig relevant å se hen til Barneombudets arbeidsmåte og hvordan Barneombudets tilgang til opplysninger er regulert. Departementet har lagt Barneombudets behov for informasjon og tilgang til institusjoner til grunn for vurderingen av hva Eldreombudet har behov for.

Barneombudsloven § 4 fastslår at Barneombudet skal ha fri adgang til alle offentlige og private institusjoner for barn, og at Barneombudet skal få de opplysningene som er nødvendig for å kunne utføre sine lovfestede oppgaver. En lovfestet rett til adgang til både opplysninger og institusjoner er nødvendig for at Barneombudet skal ha gjennomslagskraft overfor myndigheter og private. En institusjonsledelse kan for eksempel ikke motsette seg besøk fra Barneombudet. Barneombudet har fått en vid lovfestet adgang til opplysninger og institusjoner fordi opplysningene vil gi Barneombudet den nødvendige oversikten og kunnskapen til å utføre sitt verv forsvarlig. I følge Barneombudet er adgangen til opplysninger og institusjoner sentral for at de skal kunne gå inn på områder som psykisk helsevern eller barnevern.

Retten til opplysninger etter barneombudsloven § 4 gir adgang til dokumenter som også kan danne grunnlag for Barneombudets publikasjoner. Barneombudet erfarer at innsyn i enkeltsaker kan være nyttig for å ta opp mer prinsipielle spørsmål og behov for strukturendringer. For eksempel vil en oppsummering av flere enkeltsaker kunne vise hvor skoen trykker og er dermed egnet til å foreslå endringer. Dette kan igjen være med på å skape tillit og legitimere Barneombudets rolle i samfunnet.

Departementet merker seg at det blant høringsinstansene er noe ulike oppfatninger om Eldreombudets behov for tilgang til opplysninger og institusjoner. Departementet fastholder at Eldreombudet gis tilgang til opplysninger og adgang til institusjoner og mulighet til å sette frist for tilgang til opplysninger, men foreslår noe justering når det gjelder tilgangen til opplysninger i pasientjournaler.

12.3.3 Tilgang til opplysninger

Departementet fastholder at Eldreombudet gis tilgang til opplysninger, men er enig i høringsinnspillene som påpeker at bestemmelsen om Eldreombudets tilgang til opplysninger bør tydeliggjøres på enkelte punkter slik at loven klart oppstiller rammer for behandling av opplysningene.

Departementet mener at Eldreombudet i likhet med Barneombudet vil ha behov for tilgang til opplysninger for å kunne utføre sitt verv. I mange tilfeller vil dette dreie seg om taushetsbelagte opplysninger. Departementet mener at slike opplysninger i utgangspunktet bør innhentes med samtykke. Departementet har vurdert om den personen opplysningene gjelder må gi sitt samtykke for at Eldreombudet får innsyn i dokumenter med personopplysninger, inkludert helseopplysninger. Erfaring fra Barneombudet viser at det er behov for vid tilgang til taushetsbelagte opplysninger i tilfeller der det ikke er mulig å innhente samtykke. Det er derfor nødvendig med lovfesting av at opplysninger kan gis til Eldreombudet uten krav om samtykke. En viktig gruppe for Eldreombudet vil være sårbare og utsatte eldre med ulike former for nedsatt helsetilstand og som for en stor del bor i institusjon. Dersom det stilles krav om samtykke, er det erfaringsmessig særlig sårbare syke og eldre som kan falle utenfor, og føre til mangelfullt kunnskapsgrunnlag. Departementet vurderer derfor at et krav om samtykke kan stå i veien for at det gis tilgang til opplysninger som kan være nødvendig grunnlag for vesentlige deler av Eldreombudets arbeid.

Departementet mener at tvil knyttet til den enkeltes evne til å gi samtykke ikke må komme i veien for at Eldreombudet kan få nødvendige opplysninger. Departementet fastholder derfor forslaget om at Eldreombudet skal ha tilgang til nødvendige personopplysninger uten hinder av taushetsplikt. Departementet har vurdert om Eldreombudet har behov for navn og fødselsnummer i aktuelle dokumenter, og kommet til at dette er en konkret vurdering som må foretas av Eldreombu-

det i det enkelte tilfelle. Departementet legger til grunn at det ofte vil være tilstrekkelig med dokumenter der navn, fødselsnummer og lignende er fjernet.

Videre foreslår departementet justeringer i forslaget som ble sendt på høring når det gjelder lovbestemmelsens formulering av hvilke typer opplysninger Eldreombudet ikke kan få tilgang til, se nærmere om dette i kapittel 12.3.4 om begrensning i tilgangen til opplysninger.

Departementet vurderer at Eldreombudet bør ha tilgang til de opplysningene som anses nødvendige. I likhet med Barneombudet vil Eldreombudet kunne ha stor nytte av opplysninger fra både offentlige og private for å utføre sine oppgaver på en god og tillitvekkende måte. For å tydeliggjøre at tilgangen til opplysninger ikke er ment å favne uforholdsmessig bredt foreslås det at loven § 7 gir Eldreombudet rett til adgang til de opplysninger som er nødvendige for at Eldreombudet skal kunne utføre sine oppgaver.

Når det gjelder Eldreombudets mulighet til å få opplysninger fra pasientjournaler vurderer departementet at på bakgrunn av at mange eldre bor på institusjon vil det være mer aktuelt og av større betydning for Eldreombudet å ha tilgang til pasientjournaler enn for Barneombudet. Departementet ser likevel at den enkeltes personvern bør vektas noe mer når det gjelder opplysninger i pasientjournaler enn tilgang til øvrige opplysninger.

Det følger av pasientjournalloven § 20 at den dataansvarlige kan gjøre helseopplysninger tilgjengelige for andre formål enn helsehjelp når den enkelte samtykker eller dette er fastsatt i lov eller i medhold av lov. Forslaget til § 7 vil oppfylle dette kravet for å kunne tilgjengeliggjøre helseopplysninger til andre formål enn helsehjelp. Departementet foreslår derfor at opplysninger fra pasientjournaler i utgangspunktet skal innhentes med samtykke fra den det gjelder eller pårørende og foreslår at det fremgår av loven § 7 at opplysninger fra pasientjournaler innhentes med samtykke. Samtykke skal oppfylle kravene etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3. Departementet foreslår videre at i tilfeller der det ikke er mulig å innhente samtykke skal Eldreombudet likevel kunne få tilgang til opplysninger fra pasientjournaler, men at loven presiserer at tilgangen vil være begrenset til opplysninger uten navn og fødselsnummer.

Dersom Eldreombudet kommer over forhold som bør meddeles tilsynsmyndigheter eller andre, kan opplysninger uten navn og fødselsnummer også danne grunnlag for at saker tas videre av for eksempel Fylkesmannen eller Sta-

tens helsetilsyn. Reguleringen av tilgang til pasientjournaler blir dermed et unntak fra begrensningen som følger av tvisteloven § 22-5, se nærmere om dette nedenfor i 12.3.4.

Dersom det etter en tid viser seg at Eldreombudet ikke får tilgang til nødvendige opplysninger og dermed ikke kan utføre sine oppgaver med et slikt krav til samtykke, kan Eldreombudet ta dette opp med departementet. Basert på Eldreombudets erfaringer kan departementet da vurdere om det er behov for å justere loven.

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 fastholder derfor forslaget om at lovbestemmelsen gir Eldreombudet mulighet til å sette en frist for å få tilgang til opplysninger.

12.3.4 Begrensning i tilgangen til opplysninger

Barneombudsloven § 4 siste ledd slår fast at reglene om bevisforbud og bevisfritak i tvisteloven §§ 22-1, 22-2, 22-4 til 22-11 gjelder 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 foreslo i høringsnotatet at lovbestemmelsen setter samme begrensning for opplysningsplikten til Eldreombudet med unntak av helseopplysninger.

Departementet har sett på ulike måter å utforme bestemmelsen på for best å angi unntaket fra tilgangen til opplysninger og vurderer at ordlyden av regeltekniske og pedagogiske hensyn bør endres. Departementet vurderer at det vil være vanskelig å gi en fullstendig oppregning av hvilke opplysninger som Eldreombudet kan anse som nødvendig å innhente. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig at bestemmelsen også henviser til tvistelovens bestemmelser om bevisforbud og bevisfritak og foreslår at det inntas en begrensning slik at tilgangen til opplysninger ikke gjelder for opplysninger som nevnt i tvisteloven §§ 22-1, 22-2, 22-4 til 22-11.

Det at Eldreombudets tilgang til opplysninger begrenses av tvisteloven § 22-5 innebærer at opplysninger fra særlige yrkesutøvere som prester, advokater og leger ikke omfattes av Eldreombudets rett til opplysninger. Som omtalt ovenfor i 12.3.3 foreslås det at Eldreombudet likevel bør ha rett til opplysninger fra pasientjournaler. Det gjø-

res dermed et unntak fra begrensningen for denne typen opplysninger som i utgangspunktet ville vært unntatt opplysningsplikten etter tvisteloven § 22-5.

Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda § 3 gir en vid formulering og forutsetter at de aktuelle opplysningene er nødvendige for ombudets virksomhet. Lov om Eldreombudet gjelder et snevrere område og departementet vurderer derfor at det er behov for en ytterligere konkret avgrensning i bestemmelsen. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen viser til «opplysninger som er nødvendige» og viser til at bruken av «nødvendige» også er i samsvar med prinsippet om dataminimalitet i personvernforordningen artikkel 5.

Opplysningene Eldreombudet vil ønske tilgang til kan variere på de ulike samfunnsområdene, og departementet antar at opplysningene som vil kunne være mest inngripende for den enkelte vil være helseopplysninger fra pasientjournaler. Departementet påpeker at Eldreombudet må ivareta grunnleggende personvernprinsipper i samsvar med personvernforordningen.

Muligheten for Eldreombudet til å innhente opplysninger vil også ha en saklig begrensning ved at den foreslåtte ordlyden i § 7 forutsetter at opplysningene som innhentes er knyttet til at Eldreombudet utøver sin virksomhet i tråd med lov om Eldreombudet.

12.3.5 Informasjon til den opplysningene gjelder

Plikten til å informere den opplysningene gjelder foreslås å omfatte informasjon om på hvilken måte og hvor lenge opplysningene behandles. Departementet er enig i høringsinstansenes innspill om hva informasjon til den det gjelder skal inneholde, og ser at det kan være hensiktsmessig at dette fremgår direkte av loven. På bakgrunn av innspillene foreslår departementet endringer i § 7 siste ledd. Departementet foreslår at det fremgår direkte av bestemmelsen at informasjonen til den opplysningene gjelder ikke bare skal angi at opplysningene er innhentet, men også på hvilken måte opplysningene behandles og hvor lenge opplysningene skal lagres.

12.3.6 Adgang til institusjoner

Departementet fastholder at Eldreombudet har behov for adgang til institusjoner og foreslår at Eldreombudet gis tilgang til alle offentlige og private institusjoner der Eldreombudet har begrun-

net behov for adgang. Dette vil typisk kunne være institusjoner for eldre og som det er nødvendig at Eldreombudet kan ha adgang til for å utføre sine oppgaver på en god måte. Aktuelle offentlige og private institusjoner kan for eksempel være offentlige eller private sykehjem.

Det forutsettes at Eldreombudet utøver et godt skjønn og foretar vurderinger av hvilke arbeidsmetoder som ivaretar eldre på en best mulig måte.

Når det gjelder Eldreombudets adgang til institusjoner, påpeker noen av høringsinstansene at institusjoner i enkelte tilfeller også er personers private hjem. *Oslo kommune* mener at det bør skilles mellom fri tilgang til fellesområder og administrative områder i institusjoner og tilgang til enkeltbeboeres rom, som også er beboernes hjem. Personer som bor på institusjoner har rett til privatliv i eget hjem, men departementet mener likevel at ansvarsforholdene for institusjoner tilsier at det må vektlegges at Eldreombudet får tilgang til institusjoner i tilfeller ombudet mener det er nødvendig. Ved en institusjon vil det typisk være flere eldre personer som gis omsorg eller andre tjenester og det er derfor vesentlig at Eldreombudet kan undersøke forholdene.

12.3.7 Adgang til private hjem forutsetter samtykke

Som det fremgår ovenfor, vil lovforslaget innebære at Eldreombudet har adgang til alle offentlige og private institusjoner der Eldreombudet vurderer det som nødvendig med slik adgang. Departementet fastholder at Eldreombudet ikke uten samtykke skal ha rett til tilgang til private hjem. Forslaget om at samtykke må foreligge før Eldreombudet kan gis tilgang til private hjem fikk bred støtte i høringen, og blant annet *Sarpsborg kommune*, *Halden kommune*, *Eldrerådet i Bamble kommune*, *Helsedirektoratet* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* støtter forslaget.

Derimot mener *Eldres råd i Inderøy kommune* at Eldreombudet bør ha tilgang til private hjem uavhengig av om samtykke gis og *Rettspolitisk forening* viser til at eldre som mottar hjemmetjenester i private hjem er en utsatt og ofte isolert gruppe og mener det må vurderes nærmere om ombudet skal sikres tilgang til private hjem der det gis hjemmetjenester, selv om det ikke foreligger samtykke. Departementet ser at det kan være viktig for Eldreombudet å ha tilgang til pri-

vate hjem for å ivareta denne gruppens interesser. Samtidig mener departementet at det vil være svært inngripende å gå inn i private hjem uten samtykke og at hensynet til retten til privatliv må her veie tyngre enn Eldreombudets behov for kunnskap gjennom opplysninger som kan innhentes uten at samtykke foreligger.

Som det påpekes av *Pasient- og brukerombudene* kan ulempen ved at Eldreombudet ikke kan undersøke forhold i private hjem, løses ved at Eldreombudet kan orientere ansvarlig myndighet eller tilsyn som har nødvendige hjemler for å undersøke. Departementet merker seg innspillet om at spørsmålet bør vurderes på nytt ved første gangs evaluering av ordningen.

Etter dette fastholder departementet at det ikke gis noen særlig rettighet for Eldreombudet om tilgang til private hjem. Eldreombudet er likevel ikke avskåret fra å undersøke forholdene i private hjem, men det må da foreligge samtykke fra den enkelte eller pårørende.

12.3.8 Eldreombudets taushetsplikt

Departementet fastholder forslaget om at Eldreombudet bør ha taushetsplikt, men ser at taushetsplikten bør lovfestes slik at det blir tydelig at strengere taushetsplikt som følger av andre lover også gjelder for Eldreombudet. Det foreslås at taushetsplikten reguleres i § 7 femte ledd.

Eldreombudets taushetsplikt vil gjelde med mindre det foreligger rettslig grunnlag for noe annet, for eksempel samtykke fra den det gjelder.

I høringsnotatet ble det foreslått at Eldreombudet skulle ha taushetsplikt om alle forhold som gjelder enkeltpersoner, men departementet mener det er mer presist i denne sammenheng å vise til at taushetsplikten omfatter opplysninger som gjelder enkeltpersoners personlige forhold. Dette er i samsvar med forvaltningslovens regler.

Forslaget ble ikke mye kommentert fra høringsinstansene, men *Forskningsgruppen USN Eldreforsk* og *Klepp kommune* støtter forslaget.

Bestemmelsen vil tydeliggjøre at dersom Eldreombudet mottar opplysninger som er underlagt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, vil de strengere reglene gjelde. Bestemmelsen er begrunnet med at Eldreombudet vil kunne ha behov for opplysninger fra tjenester og personell, særlig helsepersonell, med strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningslovens alminnelige regler.

13 Organisatoriske rammer for Eldreombudet

13.1 Høringsforslaget

Høringsnotatet inneholdt også forslag om de rettslige rammene for organiseringen av Eldreombudet, herunder organisering, oppnevning av eldreombudet, organisatorisk tilknytning og administrativ styring av organet. I høringsnotatet ble det foreslått at det etter modell av Barneombudet, etableres en ombudsordning med oppnevning av et personlig eldreombud.

Det ble foreslått at det reguleres direkte i loven både at organet ledes av et personlig eldreombud og at eldreombudet åremålsbeskikkes av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

I høringsnotatet ble det foreslått at det lovfestet at Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kongen og departementet. I høringsnotatet ble det vist til at Helse- og omsorgsdepartementet hadde en egen eldre- og folkehelseminister som har særlig oppmerksomhet rettet mot å ivareta eldres interesser på mange områder, ikke bare i helse- og omsorgstjenesten. På denne bakgrunn ble det i høringsnotatet foreslått at Eldreombudet legges administrativt inn under Helse- og omsorgsdepartementet.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått at det gis en lovhjemmel til å gi nærmere regulering av Eldreombudets virksomhet i en alminnelig instruks og at kompetansen til å gi en slik alminnelig instruks legges til Kongen.

13.2 Høringen

Norges kvinne- og familieforbund mener at utnevning av et personlig eldreombud kan bidra til å gjøre det lettere å henvende seg. Siden Eldreombudet vil være et nytt forvaltningsorgan mener *Fylkeseldrerådet i Hordaland* at det er svært viktig at den rette personen ansettes som eldreombud. *Pensjonistforbundet* mener at den som utnevnes til eldreombud bør være en person med høy seniorpolitisk kompetanse, troverdighet og gjennomføringsevne. *Forskningsgruppen USN EldreForsk* mener den som ansettes bør være en med solid

faglig kompetanse og kjennskap til politikkområdet samt har gjennomføringsevne til å knytte til seg ansatte med bred kompetanse som reflekterer mangfoldet i eldres interesser, rettigheter og behov.

Eldrerådet i Bamble kommune ser det som naturlig at Eldreombudet i likhet med andre ombud åremålsbeskikkes og *Klepp kommune* mener åremål på seks år vil være en god ordning både med tanke på forutsigbarhet, kontinuitet i rollen og fornyelse etter seks år. *Pensjonistforbundet*, *Fylkeseldrerådet i Hordaland* og *Telemark fylkeskommunale eldreråd* er enig i at eldreombudet utnevnes på åremål for en periode på seks år uten mulighet for gjenoppnevning, og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* mener det vil styrke ombudets uavhengighet og bidra til en friere utøvelse av embetet. *Oppland fylkes eldreråd* mener derimot at en åremålsperiode på seks år er for lang tid og foreslår heller fire år, med mulighet for forlengelse, og en evaluering i løpet av perioden.

Pensjonistforbundet, *Norsk sykepleierforbund* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* støtter at Eldreombudet organiseres under Helse- og omsorgsdepartementet. Både *Halden kommune* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* understreker viktigheten av Eldreombudets rolle på alle aktuelle samfunnsarenaer. Videre påpeker *Pensjonistforbundet* at det kunne vært mer formålstjenlig om Eldreombudet ble mer assosiert med likestilling, deltakelse og inkludering, enn helse og sykdom.

Forsvarets seniorforbund mener Eldreombudet må stå fritt i relasjon til Stortinget og regjeringen og at Eldreombudet må ha tilstrekkelig sekretariat til å ivareta sitt mandat på en kraftfull og god måte. Videre påpeker *Pasient- og brukerombudene i Norge* et generelt ønske om gjennomgang av hvordan ombudene er plassert og mener det for den faglige uavhengigheten ikke bør organiseres i linje under de som har ansvar for tjenesten og peker samtidig på at det kan være mer hensiktsmessig med en plassering direkte under Stortinget enn under et departement.

Når det gjelder muligheten for å utfylle loven med en instruks uttaler *Fylkeseldrerådet i Horda-*

land at de er glad for at det ikke kan bli gitt faglige instruksjer.

13.3 Departementets vurdering

13.3.1 Et personlig eldreombud

Departementet fastholder forslaget om at Eldreombudet organiseres og etableres etter modell av Barneombudet og at det fremgår direkte av loven at organet ledes av et personlig eldreombud. Høringsinstansene som uttaler seg er positive til et personlig eldreombud, og departementet er enig i at den som utnevnes må være den rette med tanke på både kompetanse og tillit. Ansettelse av eldreombudet tas i prosess parallelt med lovprosessen.

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. Ansettelser på åremål er regulert i lov om statsansatte med forskrift. Dersom eldreombudet skal ansettes på andre vilkår enn det som følger av dette regelverket, må ansettelsen reguleres særskilt i lov om Eldreombudet.

Barneombudet ansettes i åremålsstilling på seks år uten mulighet for gjenoppnevning for en ny periode, jf. barneombudsloven § 2. Bestemmelsen ble endret i 2009, og da ble tilsvarende endring også 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 med-

føre, 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.

Eldreombudet vil ha samme type rolle og oppgaver som barneombudet. Det naturlige utgangspunktet er derfor at eldreombudet ansettes på samme vilkår som barneombudet. Flertallet av høringsinstansene støtter at eldreombudet åremålsbeskikkes for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning. Departementet fastholder forslaget om at det fremgår direkte av loven at eldreombudet åremålsbeskikkes av Kongen i statsråd for en periode på seks år uten adgang til gjenoppnevning.

13.3.2 Forvaltningsorganet Eldreombudet

Flere av høringsinstansene understreker viktigheten av at Eldreombudet er faglig uavhengig. Departementet fastholder forslaget om at det fremgår direkte av loven at Eldreombudet er et

uavhengig forvaltningsorgan administrativt underlagt Kongen og departementet, se lovforslaget § 2 første ledd og nærmere omtale i kapittel 10.

Eldreombudet bør, i likhet med Barneombudet, være et forvaltningsorgan med en administrativ og økonomisk tilknytning til et departement. 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.

Noen av høringsinstansene mener Eldreombudet må stå fritt i relasjon til Stortinget og regjeringen eller eventuelt heller plasseres direkte under Stortinget enn under et departement. Samtidig støtter flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om organiseringen, at det per i dag vil være mest naturlig at Eldreombudet i likhet med de øvrige ombudene legges administrativt under et departement. På samme måte som Barneombudet, vil Eldreombudets virksomhet omfatte forhold på mange ulike samfunnsområder og vil dermed berøre mange departementers ansvarsområder og være relevant for de fleste departementers ansvarsområder. Selv om Eldreombudet plasseres under ett departement, skal ikke Eldreombudet begrense seg til visse samfunnsområder, men skal kunne uttale seg om og være en pådriver for eldres interesser på alle områder i samfunnet. Den tidligere eldre- og folkehelseministeren hadde særlig oppmerksomhet rettet mot å ivareta eldres interesser på mange områder, ikke bare i helse- og omsorgstjenesten. Etter endringene i regjeringen 24. januar 2020 er denne rollen nå iva-

retatt av helse- og omsorgsministeren, som er ansvarlig for hele Helse- og omsorgsdepartementets portefølje. Departementet mener derfor fortsatt at Eldreombudet bør være tilknyttet Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet er enig i innspillet om at Eldreombudet må ha tilstrekkelig sekretariat til å ivareta sitt mandat. Som det er omtalt i kapittel 5 så er et effektivt sekretariat en forutsetning for et velfungerende ombud, og et sekretariat vil sammen med det personlige ombudet jobbe for eldres interesser og utføre ombudets oppgaver.

13.3.3 Alminnelig instruks

De få instansene som uttalte seg om muligheten til å gi instruks er positive, og departementet fastholder forslaget om at det i lovens § 8 reguleres at det kan gis alminnelig instruks om nærmere regulering av Eldreombudets virksomhet.

Kompetansen til å gi en slik instruks ligger hos Kongen når det gjelder Barneombudet og at kompetansen legges til Kongen i statsråd er 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, og departementet understreker at ved uklarheter eller motstrid vil alltid hjemmelsloven gå foran instruks. Hjemmelen til å gi instruks vil være en sikkerhetsventil for å ivareta behov for eventuelle presiseringer til lovteksten, slik som alminnelige 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.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Etableringen av et eldreombud vil medføre oppstartskostnader og årlige kostnader til løpende drift, og vil medføre merkostnader for staten. Stortinget har derfor i 2020 bevilget 7 mill. kroner knyttet til arbeidet med etablering av eget eldreombud i andre halvdel av 2020, jf. Prop. 1 S (2019–2020) og Innst. 11 S (2019–2020).

Råd for eldre og funksjonshemmede i Neset forventer at Eldreombudets økonomiske ressurser ikke skal representere noen begrensninger i ombudets aktivitet. *Pensjonistforbundet* og *Telemark fylkeskommunale eldreråd* påpeker viktigheten av tilstrekkelige økonomiske og administrative ressurser for at Eldreombudet skal kunne fylle sitt formål og gjennomføre sine lovpålagte

oppgaver. Videre forventer *Pensjonistforbundet* og *Forskningsgruppen USN EldreForsk* at Eldreombudets økonomiske ressurser i fremtiden økes tilsvarende det Barneombudet får.

Departementet er enig i at forvaltningsorganet Eldreombudet må være tilstrekkelig robust og ha faglig bredde i kompetansen for å sikre at ombudet skal kunne oppfylle formålet om å bidra til å ivareta eldres rettigheter på alle samfunnsområder. Samtidig må Eldreombudet organisere virksomheten utfra de økonomiske rammer som Stortinget til enhver tid stiller til disposisjon. Økonomiske konsekvenser utover 2020 vil en komme tilbake til i de ordinære budsjettprosessene.

15 Endring i atomenergiloven

Uten tilknytning til forslaget om ny lov om Eldreombudet, foreslår departementet i denne proposisjonen en teknisk justering i atomenergiloven.

Atomenergiloven § 56 a om tvangsmulkt kom inn i atomenergiloven i ved lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelse-loven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernloven (overtredelsesgebyr mv.). Bestemmelsen trådte i kraft 1. november 2018, jf. kongelig resolusjon av 28. september 2018.

Samtidig ble det med lov 20. desember 2018 nr. 113 om endringer i sprøyteromsloven m.m. gjort endringer i regelverket for å reflektere at

Statens strålevern endret navn til Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet. Endringene trådte i kraft 1. januar 2019, jf. kongelig resolusjon av 20. desember 2018.

Ved en inkurie har ikrafttredelsen av de to endringslovene krysset hverandre. Endringsloven av 20. desember 2018 viste til § 56 a i loven av 22. juni 2018, selv om den nye bestemmelsen i atomenergiloven § 56 a da allerede var inntatt i atomenergiloven og trådt i kraft. Dette innebærer at det i atomenergiloven § 56 a fremdeles vises til Statens strålevern. Departementet foreslår at dette rettes opp, slik at det også i atomenergiloven § 56 a vises til etatens riktige navn, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.

16 Endring i smittevernloven

Uten tilknytning til forslaget om ny lov om Eldreombudet, foreslår departementet i denne proposisjonen en teknisk justering i smittevernloven. Ved en inkurie er første punktum i smittevernloven § 7-9 første ledd falt ut. Departementet

foreslår at dette punktet tas inn igjen i bestemmelsen, slik at det fremdeles fremgår av loven at Folkehelseinstituttet er statens smitteverninstitutt.

17 Merknader til de enkelte bestemmelsene i loven

Til § 1

Bestemmelsen definerer lovens formål.

Bestemmelsen slår fast at Eldreombudet er etablert for å fremme eldres interesser i samfunnet. Loven skal både bidra til å fremme eldres interesser i samfunnet og regulere Eldreombudets oppgaver og virksomhet slik at Eldreombudet kan ivareta formålet. Loven setter rammer for Eldreombudets virksomhet, men Eldreombudet må selv utforme sin rolle innenfor formålet.

Bestemmelsen viser til eldres «interesser». Begrepet «interesser» skal forstås som interesser i vid forstand, og vil også omfatte rettigheter og behov. At Eldreombudet skal fremme eldres «interesser» innebærer blant annet at Eldreombudet kan belyse eldres behov eller rettigheter som er regulert i andre deler av regelverket.

Forvaltningsmessig kontroll med etterlevelse og håndhevelse av regelverket ligger hos andre tilsyns- og klageorganer.

«Eldre» er et flytende begrep og skal forstås vidt og fleksibelt uten noe definert aldersspenn. Se også merknad til § 3 første ledd.

Eldreombudet skal «fremme» eldres interesser. I dette ligger at Eldreombudet ikke vil ha myndighet til å behandle eller avgjøre enkeltsaker, men at Eldreombudet skal fremme eldres interesser på systemnivå og på ulike områder og samfunnsarenaer, jf. begrepet «i samfunnet».

Eldreombudet skal være et ombud for alle eldre i Norge, og skal da også fremme samiske eldres interesser. Eldreombudet bør være oppmerksom på at kunnskapen om samisk språk, kultur og historie, og særlig om fornorskning og undertrykkelse av samer som folk, er begrenset i samfunnet.

Se nærmere omtale i kapittel 7.

Til § 2

Første ledd regulerer hvilken type organ Eldreombudet er. Bestemmelsen fastsetter at Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Hva som ligger i at forvaltningsorganet Eldreombudet

er uavhengig, går nærmere fram av bestemmelsens tredje ledd.

Andre ledd fastsetter at personen eldreombudet skal lede forvaltningsorganet Eldreombudet. Personen eldreombudet 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 utpekes 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 det skal engasjere seg i eller hva det skal mene. Dette gjelder på samme måte som for Barneombudet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 3 tredje ledd som pålegger Eldreombudet å utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig. Eldreombudets faglige uavhengighet vil være knyttet til aktiviteter som faller inn under dets faglige arbeidsområde og oppgaver sett i lys av formålsbestemmelsen. Selv om bestemmelsen fastslår at Eldreombudet er faglig uavhengig, innebærer ikke dette en administrativ uavhengighet, og Eldreombudet kan styres av departementet når det gjelder de administrative sidene av virksomheten.

Se nærmere omtale i kapittel 10 og 13.

Til § 3

Bestemmelsen fastsetter Eldreombudets oppgaver. Første ledd gir en overordnet ramme for Eldreombudets arbeidsområde og oppgaver og fastsetter Eldreombudets pådriver- og følge medrolle. 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 på alle samfunnsområder skal arbeide for å fremme eldres interesser 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 kan engasjere seg i og arbeide med alle temaer som berører eldres interesser. Eldreombudet skal se helheten i samfunnet og hvordan de store linjene innvirker på eldres situasjon. Det er et vidt spenn i aktuelle temaer på flere samfunnsområder som typisk kan falle inn under Eldreombudets arbeidsområde, for eksempel arbeidsliv, velferdstjenester, helse- og omsorgstjenester, teknologi og digitalisering, universell utforming, samfunns- og arealplanlegging, tilrettelegging for deltakelse i samfunnet og en faktisk aktiv alderdom, psykisk helse og ensomhet, særskilte utfordringer for eldre med ulik etnisk bakgrunn, seksuell legning og vold og overgrep mot eldre. Eldreombudet kan engasjere seg både i forhold som gjelder dagens situasjon, men også på områder der det er nødvendig å være i forkant, og arbeide med et strategisk og langsiktig perspektiv.

At Eldreombudet skal «fremme» interesser innebærer både det å være pådriver for at eldres interesser og det å sørge for at Eldreombudets virksomhet er kjent og tilgjengelig. At Eldreombudet skal «følge med» på eldres situasjon, innebærer at ombudet skal ha oversikt over eldres interesser i samfunnet, herunder også eldres muligheter for deltakelse i samfunnet. Formuleringen at Eldreombudet skal følge med på «utviklingen» i eldres situasjon presiserer at ombudet ikke bare skal følge med på dagens situasjon for eldre, men også være oppmerksom på forhold som kan gi utfordringer fram i tid.

Med «eldres situasjon» menes blant annet eldres levevilkår og livskvalitet, og i dette inngår både økonomiske kår og andre forhold som har betydning for gode liv for eldre. «Eldre» er et flytende begrep og skal forstås vidt og fleksibelt uten noe definert aldersspenn. Eldreombudet må vurdere hva som er grunnlag for utfordringene i de forskjellige sakstypene. Det sentrale for vurderingen om det er en sak Eldreombudet kan engasjere seg i, bør være at eldres interesser er berørt og at det er alder som er grunnlag for utfordringer på det enkelte område.

I *andre ledd* trekker bestemmelsen fram en del oppgaver som vurderes som særlig viktige for Eldreombudet og som utfyller den generelle bestemmelsen i første ledd. Listen er ikke uttømmende og er ikke ment å legge noen føringer på

Eldreombudets faglige prioriteringer når det gjelder aktiviteter og virkemiddelbruk. Bestemmelsen bidrar til å sette rammer for Eldreombudets virksomhet, men Eldreombudet må likevel selv utforme sin rolle innenfor formålet. Eldreombudet må til enhver tid vurdere sine innsatsområder og prioriteringer og vurdere hva som er effektivt og hensiktsmessig å foreta seg for å fremme eldres interesser, noe som antakelig vil variere over tid. Også oppgaver som ikke er spesifikt nevnt i bestemmelsen vil kunne være aktuelt at Eldreombudet arbeider med. For eksempel kan det være aktuelt at Eldreombudet arbeider med oppgaver knyttet til å redusere alderisme, som er stereotyper om og negative forventninger og holdninger til aldring og eldre i samfunnet og blant eldre selv. Andre eksempler er kompetanseutvikling for å muliggjøre at eldre står lenger i jobb eller utvikling av verktøy for å forebygge og håndtere mobbing i institusjoner der eldre bor. Lovbestemmelsen skal forstås slik at utviklingen i samfunnet over tid skal kunne hensyntas.

Bestemmelsen i *bokstav a* er knyttet til Eldreombudets pådriverrolle. Eldreombudets oppgaver omfatter å arbeide for at eldres interesser blir ivaretatt i planlegging og utredning innenfor alle samfunnsområder. Eldreombudet kan for eksempel gi innspill i høringer, arbeide rettspolitisk eller driver annen type holdningsskapende arbeid. Bestemmelsen legger til rette for at Eldreombudet kan komme tidlig inn i prosesser og arbeide med et langsiktig perspektiv. Ivaretagelse av eldres interesser 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* er knyttet til Eldreombudets følge med-rolle. Rollen innebærer å ha oversikt over om eldres interesser blir tilstrekkelig ivaretatt. I dette ligger det også at Eldreombudet følger med på utviklingen i samfunnet, herunder eldres levekår og livskvalitet, tjenestetilbud, deltakelse og inkludering på ulike samfunnsområder.

Bestemmelsen i *bokstav c* er også knyttet til Eldreombudets pådriverrolle, og angir at en oppgave for Eldreombudet kan være å foreslå tiltak som kan styrke eldres interesser, eller som kan løse eller forebygge utfordringer. Oppgaven kan innebære tiltak for å styrke eldres «interesser» i vid forstand, herunder også forhold knyttet til rettssikkerhet, rettigheter og behov, og tiltak som kan løse eller forebygge både utfordringer som har oppstått eller som kan utvikle seg. Videre kan oppgaven innebære å formidle kunnskap til rele-

vante aktører og ha en utadrettet virksomhet. Oppgaven henger sammen med bokstav e og f om samarbeid, informasjon, råd og veiledning og bokstav a om ivaretagelse av eldres interesser i planlegging og utredning og komme tidlig inn i prosesser.

Bestemmelsen i *bokstav d* er også knyttet til Eldreombudets følge med-rolle. Formålet med oppgaven er å sikre at aktuelle offentlige organer og private aktører har tilstrekkelig informasjon for å kunne ivareta og tilrettelegge for eldre i samfunnet. Denne oppgaven henger også sammen med bokstav e og f om samarbeid og informasjonsflyt fra og mellom relevante aktører. Oppgaven innebærer å følge med på at offentlige organer og private aktører har tilstrekkelig informasjon og har kunnskap om eldres interesser og kjenner til behov for tiltak som kan være nødvendige for å bedre eldres situasjon og ivareta deres interesser.

Bestemmelsen i *bokstav e* er også knyttet til Eldreombudets pådriverrolle. Oppgaven går ut på å legge til rette for samarbeid med relevante aktører. Eksempler på aktuelle aktører Eldreombudet kan samarbeide med, er de lokale og regionale eldrerådene, Rådet for et aldersvennlig Norge, Senter for et aldersvennlig Norge, forsknings- og utdanningsmiljøer, andre ombud mv. Eldreombudet kan selv vurdere hvorvidt det finner det hensiktsmessig å etablere samarbeid gjennom brukerråd, kontaktgrupper, rådgivende utvalg eller lignende. Eldreombudets arbeid 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. Oppgaven henger også sammen med bokstav d og f om informasjonsflyt.

Bestemmelsen i *bokstav f* er knyttet til Eldreombudets pådriverrolle. Bestemmelsen fastslår at Eldreombudet i rimelig utstrekning skal gi informasjon, råd og veiledning om forhold som inngår i ombudets arbeidsområde. Hva som vil være rimelig utstrekning må Eldreombudet selv vurdere. Bestemmelsen innebærer 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 § 2 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 hvilken type

kompetanse som er nødvendig for å løse oppgavene. Eldreombudet skal gjøre selvstendige vurderinger av hvilke oppgaver, tiltak og virkemidler som er effektive og hensiktsmessige for å fremme eldres interesser til enhver tid. Uavhengigheten gjelder i forhold til alle, ikke bare i forhold til overordnede organer. Bestemmelsen innebærer imidlertid 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 8 og 10.

Til § 4

Første 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 står fritt til å velge sine prioriterte områder og metoder, og skal selv bestemme hvilke temaer og saker som følges opp, enten på eget initiativ eller på bakgrunn av henvendelser.

Andre ledd fastsetter at Eldreombudet selv avgjør om en henvendelse gir tilstrekkelig grunn til oppfølging. Oppfølgingen kan være å ta i bruk egnede virkemidler som for eksempel nærmere utredning av typetilfeller, opparbeide kunnskap om det aktuelle saksfeltet, kontakte ansvarlige myndigheter, gi uttalelse etter § 5 eller lignende.

Eldreombudet kan ikke avgjøre enkeltsaker, men kan henvise saker videre til riktig instans dersom det er grunn til det, se § 6. Eldreombudet kan selv velge å ikke følge opp henvendelser av kapasitetsmessige hensyn eller velge å la enkeltsakene danne grunnlag for konkrete uttalelser. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig å la et representativt utvalg av enkeltsaker være del av kunnskapsgrunnlaget for arbeid med temaer Eldreombudet vil ønske å ta opp på et mer generelt nivå.

På bakgrunn av Eldreombudets uavhengige stilling og av pedagogiske hensyn, presiserer bestemmelsen at Eldreombudets avgjørelse om en henvendelse skal følges opp eller ei, ikke kan påklages.

Tredje ledd gjør det klart at Eldreombudet ikke har myndighet til å avgjøre enkeltsaker og at ombudet er ikke klageorgan for vedtak fra forvaltningen. Dette innebærer at Eldreombudet ikke skal behandle enkeltsaker.

Se nærmere omtale i kapittel 9.

Til § 5

Første ledd fastsetter at Eldreombudet har rett til å uttale seg om forhold som inngår i Eldreombudets arbeidsområde.

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

Andre ledd første punktum angir begrensninger i hva Eldreombudet kan uttale seg om. Eldreombudet skal ikke uttale seg om lovligheten av forhold der Sivilombudsmannen allerede har avgitt en uttalelse, der forholdet er avgjort eller brakt inn for domstolene, eller tilfeller der forholdet er under politietterforskning og noen er mistenkt eller siktet i saken. Begrensningene avskjærer ikke Eldreombudets mulighet til å være parts-hjelp etter tvisteloven, se kapittel 8.3.3.

Andre ledd andre punktum fastsetter at Eldreombudet likevel kan engasjere seg i og omtale den faktiske og rettslige tilstanden i en sak selv om bestemmelsens første punktum i utgangspunktet begrenser Eldreombudets mulighet til å uttale seg. Også enkeltsaker som i utgangspunktet er omfattet av begrensningen i første punktum kan være relevante for Eldreombudets arbeid ved at enkeltsakene kan avdekke ulike former for systemsvikt og dermed danne grunnlag for Eldreombudets arbeid.

Se nærmere omtale i kapittel 9.

Til § 6

Første ledd pålegger Eldreombudet å henvise personer som kontakter Eldreombudet om forhold som hører inn under en annen instans til å kontakte riktig instans. Riktig instans kan være påtalemyndighet, tilsynsorgan eller annet forvaltningsorgan. Dette vil i hovedsak være konkrete saker med spørsmål som tilhører andre ombud, etater eller relevante aktører, som for eksempel Pasient- og brukerombudet, Likestillings- og diskrimineringsombudet eller Sivilombudsmannen dersom ombudsmannen har kompetanse. Bestemmelsen innebærer ikke en plikt for Eldreombudet til selv å sende saken videre, men se likevel bestemmelsens andre ledd som gir Eldreombudet en mulighet til dette.

Andre ledd gir Eldreombudet adgang til å oversende en konkret sak til riktig instans dersom taushetsplikten ikke er til hinder for det. For eksempel kan Eldreombudet oversende en henvendelse som gjelder forhold som kan bringes inn for påtalemyndigheten eller et tilsynsorgan, dersom vilkårene i forvaltningsloven § 13b nr. 6 er oppfylt. Henvisningen til forvaltningslovens regler om taushetsplikt vil i de fleste tilfellene innebære at samtykke må innhentes fra den gjelder før saken oversendes.

Se nærmere omtale i kapittel 9.

Til § 7

Første ledd første punktum slår fast at offentlige og private organer skal gi opplysninger til Eldreombudet. Dette gjelder også taushetsbelagte opplysninger fra for eksempel helsepersonell eller andre ansatte. Bestemmelsen forutsetter at ombudet kun kan be om opplysninger som er nødvendige. Dette innebærer for eksempel at personidentifiserende kjennetegn skal sladdes dersom Eldreombudet vurderer at opplysningene ikke er nødvendige. Videre skal ikke opplysningene lagres lenger enn nødvendig og behandling av opplysninger skal skje i tråd med personopplysningsloven. Videre gir *første ledd andre punktum* adgang for Eldreombudet til å sette en frist for å få tilgang til opplysninger.

Andre ledd første punktum henviser til tvisteloven §§ 22-1, 22-2, 22-4 til 22-11 og begrenser opplysningene Eldreombudet kan få etter første ledd. Dette innebærer at Eldreombudet ikke skal gis tilgang til opplysninger som omfattes av alminnelige regler om bevisforbud og bevisfritak i domstolene. Dette gjelder blant annet opplysninger om drøftelser i regjeringskonferanser, om rettsforhandlinger, om troverdighet, belastende personopplysninger og av hensyn til kildevern.

Andre ledd andre punktum innebærer et unntak fra tvisteloven § 22-5 og fastsetter at opplysninger fra pasientjournaler likevel kan innhentes dersom det foreligger samtykke eller dersom navn og fødselsnummer utelates. Samtykke må innhentes fra den opplysningene gjelder eller pårørende etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven, blant annet pasient- og brukerrettighetslovens § 4-3 om hvem som har samtykkekompetanse. I tilfeller der det ikke er mulig å innhente samtykke skal Eldreombudet likevel kunne få tilgang til opplysninger fra pasientjournaler, men da begrenset til opplysninger uten navn og fødselsnummer. Tilgangen til opplysninger fra pasientjournaler innebærer et unntak fra begrensningen som følger av

tvisteloven § 22-5 om unntak for opplysninger fra særlige yrkesutøvere, som for eksempel leger eller sykepleiere.

Tredje ledd fastsetter at Eldreombudet har adgang til offentlige og private institusjoner der Eldreombudet vurderer det som nødvendig med adgang. For at Eldreombudet skal kunne fylle ombudsrollen på en god måte kan det være nødvendig med adgang til for eksempel institusjoner der eldre oppholder seg. I dette ligger det at Eldreombudet skal gis adgang til institusjoner som typisk vil inngå i Eldreombudets arbeidsområde og som kan bidra med informasjon for at Eldreombudet kan utføre sine oppgaver på en god måte. Bestemmelsen hjemler ikke adgang til private hjem. Eldreombudet har dermed ikke adgang til private hjem, med mindre det foreligger samtykke etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven.

Fjerde ledd fastsetter at den enkelte som opplysningene gjelder, skal informeres om at Eldreombudet har fått tilgang til opplysninger. Den enkelte skal også informeres om på hvilken måte opplysningene behandles og hvor lenge opplysningene vil lagres. Behandling av opplysninger skal oppfylle kravene i personopplysningsloven.

Femte ledd slår fast at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for Eldreombudet. Videre slås det fast at i tilfeller der Eldreombudet mottar opplysninger som er underlagt strengere regler om taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, vil opplysningene være underlagt de samme strengere reglene for taushetsplikt som følger av vedkommende særlov.

Se nærmere omtale i kapittel 12.

Til § 8

Bestemmelsen gir hjemmel til at Kongen i statsråd kan gi en alminnelig instruks om Eldreombudets virksomhet 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 forhold eller vurderinger, jf. § 2 tredje ledd. Bestemmelsen er ment å gi en mulighet for å ivareta behov for eventuelle presiseringer til lovteksten, og kan for eksempel anvendes hvis det viser seg behov for å klargjøre hva som faller inn under Eldreombudets arbeidsområde.

Se nærmere omtale i kapittel 13.

Til § 10

Bestemmelsen innebærer ingen materielle endringer, men retter opp to inkurier i atomenergilovent og smittevernloven.

Se nærmere omtale i kapittel 15 og 16.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om Eldreombudet.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om Eldreombudet (eldreombudsloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om Eldreombudet (eldreombudsloven)

§ 1 *Formål*

Formålet med loven er å bidra til å fremme eldres interesser i samfunnet gjennom etablering av Eldreombudet.

§ 2 *Organisering*

Eldreombudet er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet.

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

Kongen eller departementet kan ikke instruere Eldreombudet om dets faglige virksomhet.

§ 3 *Oppgaver*

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

Eldreombudet skal blant annet

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

Eldreombudet skal utføre sine oppgaver selvstendig og uavhengig.

§ 4 *Eldreombudets virke og oppfølging av henvendelser*

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. Avgjørelsen kan ikke påklages.

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

§ 5 *Uttalelser*

Eldreombudet har rett til å uttale seg om forhold som inngår i 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 det er under politietterforskning og noen er mistenkt eller siktet i saken. Eldreombudet kan likevel omtale 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 påtalemyndigheten, et tilsynsorgan eller et annet forvaltningsorgan, skal den som henvender seg til ombudet, henvises til selv å ta opp saken med det organet som vurderes som riktig instans.

Eldreombudet kan også selv oversende saken når forvaltningslovens regler om taushetsplikt ikke er til hinder for det.

§ 7 *Tilgang til opplysninger og institusjoner mv.*

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

Eldreombudets rett til opplysninger etter første ledd gjelder ikke opplysninger som nevnt i tvisteloven §§ 22-1, 22-2, 22-4 til 22-11. Eldreombudet skal likevel gis tilgang til opplysninger fra pasientjournaler når det er gitt samtykke til det etter reglene i pasient- og brukerrettighetsloven, eller dersom navn og fødselsnummer utelates.

Eldreombudet skal ha adgang til alle offentlige og private institusjoner hvor Eldreombudet vurderer det som nødvendig med slik adgang.

Eldreombudet skal informere den det gjelder om at opplysninger er innhentet, på hvilken måte opplysningene behandles og hvor lenge opplysningene skal lagres.

Eldreombudet har taushetsplikt i samsvar med forvaltningsloven. For opplysninger undergitt strengere taushetsplikt enn det som følger av forvaltningsloven, skal den strengere taushetsplikten gjelde også for Eldreombudet.

§ 8 *Instruks*

Kongen i statsråd kan gi alminnelig instruks om Eldreombudets virksomhet.

§ 9 *Ikraftsetting*

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene skal tre i kraft til ulik tid.

§ 10 *Endringer i andre lover*

Fra den tiden loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet skal § 56 a første ledd lyde:

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet kan treffe vedtak om tvangsmulkt i form av engangsmulkt eller løpende dagmulkt for å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir etterlevd.

2. I lov 5. august 1994 nr. 55 om smittsomme sykdommer gjøres følgende endringer

§ 7-9 første ledd første punktum skal lyde:

Folkehelseinstituttet er statens smitteverninstitutt.

Nåværende § 7-9 første ledd første og andre punktum blir første ledd andre og nytt tredje punktum.

