

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om äldreombudsmannen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om äldreombudsmannen. Propositionen baseras på regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Propositionens syfte är att inrätta en självständig och oberoende myndighet, som bevakar de äldres ställning och tillgodoseendet av de äldres rättigheter i vid mening i alla sektorer av samhället och för fram sina iakttagelser och de äldres perspektiv i den samhälleliga diskussionen och beslutsfattandet.

Äldreombudsmannen ska ha i uppgift att främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter. Äldreombudsmannen föreslås inte ha befogenhet att avgöra klagomål i enskilda ärenden, utan tyngdpunkten i uppgifterna ligger på uppföljning och utvärdering samt påverkan i förväg. Äldreombudsmannen ska bevaka och bedöma hur de äldres ställning och rättigheter tillgodoses och bevaka lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet samt bedöma deras konsekvenser för de äldre. Äldreombudsmannen ska ta initiativ och ge utlåtanden, sammanställa och låta göra utredningar samt offentliggöra rapporter. Vidare ska äldreombudsmannen främja informationsverksamhet och förmedla kunskap om äldre, samt främja samarbetet mellan de aktörer som handlägger ärenden som berör äldre.

Det är fråga om en myndighet som finns i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå, men som är självständig och oberoende i sin verksamhet.

Propositionen har samband med tilläggsbudgetpropositionen för 2021 och är avsedd att behandlas i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1 Bestämmelser i grundlagen och nationell lagstiftning	4
2.1.2 Internationella och regionala förpliktelser och förbindelser om samt mekanismer för mänskliga rättigheter	5
2.2 Tillsyn över och främjande av äldres rättigheter.....	8
2.3 Specialombudsmännen för grundläggande och mänskliga rättigheter.....	12
2.4 Bedömning av nuläget.....	14
3 Målsättning	16
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	16
4.1 De viktigaste förslagen.....	16
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	18
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	18
4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	20
4.2.3 Samhälleliga konsekvenser	21
5 Alternativa handlingsvägar	22
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	22
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	23
6 Remissvar	25
7 Specialmotivering	27
8 Ikraftträdande.....	31
9 Förhållande till andra propositioner.....	31
9.1 Samband med andra propositioner	31
9.2 Förhållande till budgetpropositionen	31
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	32
LAGFÖRSLAG	33
Lag om äldreombudsmannen	33

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ställs det upp som mål att främja åldersvänlighet. En metod för att uppnå målet är att en tjänst som äldreombudsman och en byrå för denne inrättas.

Inrättandet av en tjänst som äldreombudsman har redan länge varit föremål för samhällelig debatt. Den 7 februari 2006 gav social- och hälsovårdsministeriet professor Sirkka-Liisa Kivelä i uppdrag att utarbeta förslag till åtgärder för kvalitativ utveckling av den geriatriska vården och äldreomsorgen så att de motsvarar de senaste forskningsrönen. Utredaren föreslog bland annat att en tjänst som äldreombudsman och en byrå för denne ska inrättas. (Sirkka-Liisa Kivelä, Utvecklande av geriatrisk vård och äldreomsorg. Utredarens rapport. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2006:30). Flera förslag och initiativ har därefter förekommit i ärendet. I tjänsten medborgarinitiativ.fi, som justitieministeriet upprätthåller, har under de senaste åren gjorts två medborgarinitiativ om inrättandet av en äldreombudsman, den 1 april 2018 och den 31 januari 2019. Ingetdera initiativet har fått tillräckligt understöd för att gå vidare till behandling i riksdagen. I riksdagen har det också bland annat gjorts en åtgärdsmotion AM 70/2018 rd i frågan, men behandlingen av den förföll i och med riksdagsvalet.

Under perioden 2007–2010 pågick ett regionalt pilotprojekt med en äldreombudsman i Mellersta Finland som administrerades av Jyväskyläns Sotainvalidien asuntosäätiö och Penningautomatföreningen. Den grundläggande tanken när arbetet inleddes var att arbeta för att stärka de äldres ställning och rättigheter i samhället. Avsikten var att verksamheten skulle komplettera det nuvarande systemet, och ombudsmannen utförde till exempel ingen efterhandstillsyn i enskilda fall och tog inte heller upp ärenden som berörde enskilda personer eller ärenden till behandling. Den riksomfattande barnombudsmannens verksamhet utgjorde förebild och modell för arbetet. I den interna utvärderingen av projektet som genomfördes av projektets styrgrupp bedömdes projektet som helhet bland annat vara aktuellt och mycket behövt. Det konstaterades att projektet svarade mot ett verkligt samhälleligt och socialt behov. De viktigaste aspekterna på äldreombudsmannens verksamhet visade sig vara rollen som uttolkare av de äldres livssituation, att göra de äldres röst hörd, utvärdering och bevakning av tjänster för äldre och etablering av verksamheten. För framtiden ansåg styrgruppen det viktigast att projektet fortsätter och att verksamheten utvidgas och blir riksomfattande. Å andra sidan lyftes också vikten av att verksamheten preciseras och koncentreras fram som förbättringsförslag. (Ikäihmisten ääni kuuluviin: vanhusasiavaltuutettu 2007–2009)

1.2 Beredning

Regeringens proposition har beretts som tjänstearbete vid justitieministeriet. Sedan beredningen inletts hörde justitieministeriet olika myndigheter och andra aktörer som bevakar och främjar de äldres rättigheter. Den 29 april 2020 ordnades ett hörande om beredningen, till vilket kallades myndigheter och aktörer som bevakar och främjar de äldres rättigheter, specialombudsmän inom justitieministeriets förvaltningsområde, organisationer för äldre och pensionärer, forskare i äldre frågor, kommunala äldreråd samt Finlands Kommunförbund rf. Mötet hade 60–70 deltagare.

Utkastet till proposition sändes ut på remiss från den 2 november till den 15 december 2020. Begäran om utlåtande sändes till 339 instanser inklusive de viktigaste ministerierna och myndigheterna, landskapet Åland, organisationer, forskare, kommunerna och kommunernas äldre-råd. Dessutom kunde envar lämna remissvar i tjänsten utlåtande.fi. Det kom in 142 remissvar, och justitieministeriet har gjort en sammanfattning av dem.

Beredningsmaterialet för propositionen kan läsas på adressen <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM009:00/2020>.

Regeringens proposition har bedömts av rådet för bedömning av lagstiftningen. Rådet gav ett utlåtande om propositionen den 25 mars 2021. Rådets utlåtande i ärendet finns att läsa på adressen <https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen/utlatanden>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Bestämmelser i grundlagen och nationell lagstiftning

Med tanke på de äldres rättigheter är jämlikheten och diskrimineringsförbudet som kompletterar den viktiga grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 6 § är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I bestämmelsen uttrycks utöver det traditionella kravet på likhet inför lagen också idén om faktisk likabehandling.

I diskrimineringslagen (1325/2014) finns närmare bestämmelser om främjande av likabehandling och förbud mot diskriminering. I den lagen föreskrivs det bland annat om skyldigheten för myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare att bedöma och främja likabehandlingen i sin verksamhet. Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras till exempel på grund av ålder. Också flergrundsdiskriminering, inklusive intersektionell diskriminering, är förbjuden. Förbudet mot diskriminering på grund av ålder skyddar personer i alla åldrar, såväl barn som äldre (RP 17/2014 rd). I diskrimineringslagen finns också bestämmelser om rättsskyddet och rätten till gottgörelse för den som blivit utsatt för diskriminering. Också bestämmelserna i diskrimineringslagen om positiv särbehandling och rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning ska uppnås kan ha betydelse för äldre.

I 7 § i grundlagen föreskrivs det om rätten till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Rätten till personlig integritet skyddar t.ex. mot kroppsvisitation och med tvång utförda medicinska eller motsvarande åtgärder.

Utgångspunkten för skyddet för privatliv enligt 10 § i grundlagen är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. Till privatlivet hör bland annat individens rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor och miljön samt att själv bestämma om sig själv och sin kropp (RP 309/1993 rd). Med tanke på den bestämmelsen har till exempel skyldigheten enligt 25 § i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012, äldreomsorgslagen) att göra en anmälan till den kommunala myndighet som ansvarar för socialvården om en äldre person som är i behov av social- eller hälsovård och som är uppenbart oförmögen att sörja för sin omsorg, hälsa eller säkerhet tillmätts betydelse (GrUU 36/2012 rd).

RP 82/2021 rd

Till de bestämmelser i grundlagen som har betydelse för äldre hör också det allmännas skyldighet enligt 14 § 3 mom. att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv, samt med tanke på kulturella och språkliga rättigheter rätten till eget språk och egen kultur enligt 17 §.

I 19 § i grundlagen tryggas rätten för alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv till oundgänglig försörjning och omsorg. Det är fråga om en minitrygghet som tillkommer den enskilde i alla livssituationer (GrUU 25/1994 rd). Enligt den paragrafen ska det allmänna också garantera rätten för var och en att få sin grundläggande försörjning tryggad i sådana situationer när den enskilde inte har möjlighet att försörja sig. I motiveringen till bestämmelsen nämns ålderdom som en av de typiska situationer när den enskildes möjligheter till försörjning är kraftigt försvagade (RP 309/1993 rd). Enligt 19 § 3 mom. ska det allmänna också, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

I lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster baseras rätten till social- och hälsovårdstjänster i regel på behov, inte på personens ålder. I äldreomsorgslagen föreskrivs det särskilt om kommunens skyldighet att stödja den äldre befolkningens välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand samt om tryggandet av de social- och hälsovårdstjänster de äldre behöver i kommunen, om utredande av och svarande mot äldres servicebehov samt om kvalitetssäkring av tjänster för äldre. Socialskyddet för äldre består utöver tjänster också av förmåner som tryggar försörjningen.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna skall se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Genom den bestämmelsen utsträcks det allmännas skyldigheter till att utöver de grundläggande fri- och rättigheterna också trygga de mänskliga rättigheter som tryggas i internationella avtal som binder Finland. Ett faktiskt tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter ofta aktiva åtgärder av det allmänna, till exempel för att skydda mot externa kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna eller för att skapa faktiska förutsättningar för att utöva dem. Också utarbetandet av lagstiftning som tryggar och preciserar utövandet av de grundläggande fri- och rättigheter hör till metoderna för att trygga dem (RP 309/1993 rd, s. 75).

2.1.2 Internationella och regionala förpliktelser och förbindelser om samt mekanismer för mänskliga rättigheter

Vid tidpunkten för utarbetandet av regeringens proposition fanns inga rättsligt bindande avtal på internationell eller europeisk nivå med uttrycklig inriktning på äldres rättigheter. De internationella och regionala avtalen om mänskliga rättigheter gäller dock också äldre.

Förenta nationerna

Av de centrala FN-avtal om mänskliga rättigheter som Finland godkänt har bland andra den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen; FördrS 7 och 8/1976) samt internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen; FördrS 6/1976) betydelse för äldre. I de konventionerna garanteras alla de mänskliga rättigheter som ingår i dem, utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationell eller samhällelig bakgrund, förmögenhet, härkomst eller någon annan omständighet. Trots att ålder inte nämns som diskrimineringsgrund i konventionerna, anses den allmänt ingå i "andra omständigheter". Äldre berörs också av konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (37/1970), konventionen

RP 82/2021 rd

mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 59 och 60/1989) och dess fakultativa protokoll (FördrS 92 och 93/2014), konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 67 och 68/1986) samt i tillämpliga delar också av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26 och 27/2016).

Finland har godkänt fakultativa protokoll om besvär förfaranden till alla de konventioner som nämns ovan, som gör det möjligt för enskilda att besvära sig bland annat över påstådda kränkningar av de rättigheter för äldre som tryggas i konventionerna. För fem konventioners del har Finland dessutom godkänt möjligheten för stater att besvära sig över påstådda kränkningar av rättigheterna enligt konventionen. Dessutom har Finland genom de fakultativa protokoll som nämns ovan godkänt befogenheten för kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR), kommittén mot tortyr (CAT), kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW) och kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) att på eget initiativ inleda ett undersökningsförfarande vid misstanke om allvarliga och systematiska kränkningar av de rättigheter som tryggas i konventionerna. Undersökningen kan innefatta besök på den fördragsslutande partens territorium.

Vissa tillsynsorgan enligt de konventioner som nämns ovan har godkänt allmänna kommentarer och rekommendationer som innefattar tolkningar av den särskilda betydelsen av bestämmelserna i konventionerna för äldre. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter godkände till exempel 1995 den allmänna kommentaren nummer 6 till ESK-konventionen om äldres ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (E/1996/22). Samma kommitté godkände 2008 den allmänna kommentaren nr 19 till ESK-konventionen om rätt till social trygghet, i vilken äldre behandlas som en grupp (E/C.12/GC/19). Kommittén för avskaffande av diskriminering av kvinnor gav dessutom 2010 rekommendation nr 27 om skydd av äldre kvinnors mänskliga rättigheter (CEDAW/C/GC/27).

År 1991 godkände FN:s generalförsamling FN:s principer för äldre personer (UN Principles for Older Persons; A/RES/46/1991). FN:s generalförsamling uppmanar medlemsstaterna att ta in principerna i sina program avseende äldre. Principerna handlar om ett självständigt liv, delaktighet, omsorg, att förverkliga sig själv och människovärde.

De äldres ställning uppmärksammas också bland annat i FN:s deklaration om urfolks rättigheter, som FN:s generalförsamling godkände den 13 september 2007 (antagen genom FN:s generalförsamlings resolution A/RES/61/295), och enligt artikel 22 i deklarationen ska särskild vikt fästas vid rättigheter och särskilda behov hos äldre, kvinnor, unga, barn och personer med funktionsnedsättningar som hör till urfolk.

FN:s öppna arbetsgrupp om äldre (UN Open-Ended Working Group on Ageing, OEWG) inledde sin verksamhet 2010. Dess uppgift är att utvärdera de internationella strukturerna, att identifiera eventuella brister i tillgodoseendet av äldres rättigheter och att bedöma behovet av nya instrument och åtgärder för att trygga de äldres rättigheter.

FN:s råd för mänskliga rättigheter inrättade 2013 en tjänst som oberoende expert, som hör till de särskilda mekanismerna (A/HRC/RES/24/20). Den oberoende experten bedömer genomförandet av internationella människorättsinstrument för de äldres del och identifierar bästa praxis för genomförandet, och samtidigt också brister i anslutning till främjandet och tryggandet av äldres rättigheter. Den oberoende experten rapporterar årligen till FN:s råd för mänskliga rättigheter och ger rekommendationer för tryggandet och främjandet av äldres rättigheter.

Europarådet

I Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europeiska människorättskonventionen; FördrS 18 och 19/1990, sådan den lyder ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010) tryggas de fri- och rättigheter som anges i konventionen för var och en som befinner sig inom de fördragsslutande parternas jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Åldersdiskriminering har ansetts ingå i diskriminering på grund av "ställning i övrigt". Europeiska människorättsdomstolen har i stor omfattning bedömt de rättigheter som tryggas i Europeiska människorättskonventionen ur de äldres perspektiv. Domstolen har bland annat i fråga om artikel 2 i konventionen (rätt till liv) tagit ställning till bristfälliga sjukhusförhållanden eller oändamålsenlig vård för äldre (Dodov v. Bulgarien, nr 59548/00 samt Watts mot Förenade Kungadömet, nr 53586/09) samt i fråga om artikel 5 (rätt till frihet och säkerhet) placering av äldre på vårdhem genom myndighetsbeslut (H.M. v. Schweiz, nr 39187/98).

Likaså ska rättigheterna enligt Europeiska sociala stadgan (FördrS 78 och 80/2002) säkerställas för alla som befinner sig inom medlemsstaternas jurisdiktion utan någon åtskillnad såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, hälsa, tillhörighet till nationell minoritet, börd eller ställning i övrigt. Åldersdiskriminering anses ingå i diskriminering på grund av "ställning i övrigt". Genom stadgan tryggas och främjas de sociala rättigheterna i Europa. Den innehåller allmänna rättigheter och principer som de fördragsslutande parterna förbinder sig till som målsättningar för sin verksamhet. Vidare förbinder sig parterna att iakttä ett visst minimiantal av de andra bestämmelserna i stadgan. I stadgan ingår artikel 23 som särskilt berör socialt skydd för äldre personer, som bland andra Finland har förbundit sig att iakttä.

Finland har godkänt befogenheten för Europeiska kommittén för sociala rättigheter att behandla klagomål från organisationer om påstådda kränkningar av rättigheterna enligt stadgan. Klagomål kan anföras av europeiska arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, internationella medborgarorganisationer som uppfyller vissa förutsättningar samt nationellt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Finland har som enda stat också godkänt rätten för nationella medborgarorganisationer att anföras klagomål. Europeiska kommittén för sociala rättigheter har gett två avgöranden angående tillämpningen av artikel 23 som gäller Finland, och i bägge besluten ansågs Finland ha brutit mot bestämmelserna i artikeln. Det ena avgörandet gäller stöd för närståendevård och det andra tillgången till och klientavgifterna för serviceboende dygnet runt (The Central Association of Carers in Finland v. Finland, klagomål nr 70/2011; The Central Association of Carers in Finland v. Finland, klagomål nr 70/2011).

Äldre berörs också av den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 16 och 17/1991), samt i tillämpliga delar också av Europarådets andra avtal som binder Finland, såsom den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (FördrS s23/1998), ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (FördrS 1 och 2/1998), konventionen om bekämpande av människohandel (FördrS 43 och 44/2012) samt konventionen om förebyggande av våld mot kvinnor och i hemmet (den så kallade Istanbulkonventionen, FördrS 52 och 53/2015).

Europarådets ministerkommitté har godkänt rekommendationer om äldre och deras rättigheter, av vilka den viktigaste är den 2014 godkända rekommendationen till medlemsstaterna om främjande av äldres mänskliga rättigheter (Recommendation CM/Rec(2014)2 of the Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons). Rekommendationens syfte är att säkerställa att äldres mänskliga rättigheter och grundläggande friheter främjas, skyddas och tryggas samt att främja respekten för deras människovärde. Också Europarådets parlamentariska församling (PACE) har antagit ett flertal rekommendationer och resolutioner som berör äldres ställning och rättigheter.

Europeiska unionen

I artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna förbjuds all diskriminering, bland annat på grund av ålder. I stadgan ingår artikel 25 som särskilt berör äldres rättigheter, enligt vilken unionen erkänner och respekterar rätten för äldre att leva ett värdigt och oberoende liv och att delta i det sociala och kulturella livet. Stadgan binder EU:s institutioner samt nationella myndigheter när de tillämpar unionsrätten.

Enligt artikel 10 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska unionen vid utformningen och genomförandet av sin politik och verksamhet söka bekämpa all diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I artikel 19 ingår den rättsliga grunden för lagstiftning för bekämpning av diskriminering. Med stöd av den har bland annat direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling utfärdats, i vilket diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning förbjuds. Sedan 2008 har dessutom ett direktiv om likabehandling beretts i syfte att komplettera EU:s nuvarande bestämmelser om icke-diskriminering och skapa en mer enhetlig lägsta nivå för skydd mot diskriminering. Direktivförslaget syftar till att bekämpa diskriminering på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Det föreslås att direktivet ska tillämpas inom såväl privat som offentlig sektor i fråga om social trygghet, inklusive socialskydd och hälso- och sjukvård, sociala förmåner, utbildning och tillgång till och utbud av allmänt tillgängliga varor och tjänster, inklusive boende. Flera andra EU-författningar, såsom tillgänglighetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster) främjar också tillgodoseendet av de äldres rättigheter.

Den 9 oktober 2020 antog Europeiska unionens råd slutsatser om mänskliga rättigheter, deltagande och välbefinnande för äldre personer i den digitala tidsåldern (Human Rights, Participation and Well-Being of Older Persons in the Era of Digitalisation, Council Conclusions (9 October)). I slutsatserna uppmanar rådet medlemsländerna och kommissionen att i enlighet med sina befogenheter stärka den sociala delaktigheten och den ömsesidiga solidariteten mellan generationerna och integrera åldrande i alla politikområden samt att involvera äldre, särskilt äldre kvinnor, i alla beslutsprocesser som påverkar deras liv. Rådet efterlyser också att man säkerställer att de nödvändiga skyddsåtgärderna vid hälsokriser är proportionella och fäster vikt vid digitaliseringen, bland annat inom social- och hälsovårdstjänsterna.

2.2 Tillsyn över och främjande av äldres rättigheter

Äldres rättigheter övervakas och främjas på flera nivåer och av flera olika myndigheter och andra aktörer.

Riksdagens justitieombudsman övervakar tillgodoseendet av äldres rättigheter hos myndigheter och andra instanser som sköter offentliga uppgifter i vid mening inom alla förvaltningsområden.

Dessutom övervakar justitieombudsmannen, liksom justitiekanslern i statsrådet, andra myndigheter med tillsynsansvar. Justitieombudsmannen handlägger klagomål, undersöker ärenden på eget initiativ och vidtar inspektioner. Justitieombudsmannen har en omfattande rätt att få information och vidsträckt befogenhet att vidta åtgärder för att avhjälpa olägenheter. Justitieombudsmannen kan också ge utlåtanden och göra förslag om utveckling av lagstiftningen och avhjälpan av brister. År 2017 bildade man ett eget sakområde för äldre personers rättigheter, vilket gör det möjligt att bättre följa upp ärenden i anslutning till äldre personers rättigheter och skapa en helhetsbild och rapportera. För sakområdet utsågs också en så kallad huvudföredragande med uppgift att särskilt bevaka verksamhet, lagstiftning och rättspraxis på området samt bereda och koordinera kansliets verksamhet inom området. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018). Justitieombudsmannen är nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT), med uppgift att genomföra kontroller på ställen där personer hålls frihetsberövade. Sådana ställen kan vara till exempel boendeenheter och institutioner för minnessjuka eller psykiskt sjuka äldre.

De försummelser vid boendeenheter för äldre som blev offentliga 2018 ledde till att riksdagen beviljade ett tilläggsanslag för justitieombudsmannens kanslis verksamhetsmedel för 2019 för tillsyn över och främjande av äldres rättigheter. Med anslagen har tre föredragande anställts vid justitieombudsmannens kansli och två vid människorättscentret.

Människorättscentret fungerar administrativt i anslutning till justitieombudsmannens kansli, men är funktionellt självständigt och oberoende. Dess uppgift är bland annat att främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, utarbeta rapporter om hur dessa rättigheter tillgodoses samt ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodosende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utöver den nationella verksamheten deltar människorättscentret aktivt i europeiskt och internationellt samarbete.

Vid människorättscentret inleddes våren 2019 ett arbete för främjandet av äldres rättigheter. Mål för arbetet är att förstärka det rättsliga perspektivet i ärenden som berör äldre, såsom inom äldreomsorgen och i fråga om lika rätt till delaktighet i samhället, påverka värderingar och attityder, påverka kunskaperna om äldre personers rättigheter samt påverka kvaliteten på lagberedningen och innehållet i lagar och rekommendationer om äldre personers rättigheter. För att uppnå dessa mål har människorättscentret bland annat skapat nätverk med intressegrupper, ordnat utbildning och annan verksamhet, utarbetat publikationer, informerat om äldres rättigheter via olika kanaler, gett utlåtanden och främjat samhällsansvaret i företag inom omsorgssektorn. För att främja delaktigheten har människorättscentret samlat in organisationers information och åsikter om olika frågor som berör äldre. Människorättscentret idkar också internationellt samarbete för främjande av äldres rättigheter. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019).

Människorättscentret har en människorättsdelegation, som består av representanter för medborgarsamhället, forskningen i grundläggande och mänskliga rättigheter samt andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande och mänskliga fri- och rättigheterna. Delegationen behandlar bland annat långtgående och principiellt viktiga frågor kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt är ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Våren 2020 utsåg delegationen en sektion för äldres rättigheter i syfte att främja de äldres rättigheter. I det syftet utbyter sektionen information och diskuterar aktuella frågor som berör äldres rättigheter. Sektionen är ett beredande organ till människorättsdelegationen, som kan göra förslag, ta initiativ och bereda ställningstaganden för Människorättsdelegationen och Människorättsdelegationen för främjande av de äldres rättigheter. Människorättscentret kan begära sakkunnighjälp av sektionen i ärenden som

berör främjandet av äldres rättigheter, såsom beredningen av olika utlåtanden och initiativ. Sektionen består av ledamöter i Människorättsdelegationen. Dessutom kan delegationen utse andra sakkunniga till medlemmar i sektionen, och bland andra forskarorganisationer och organisationer för äldre är representerade i den. Sektionens mandatperiod är densamma som delegationens.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess delegation utgör tillsammans den mekanism som avses i artikel 33.2 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, med uppgift att främja, skydda och följa upp konventionens genomförande. Konventionen kan tillämpas på äldre som har en sådan sjukdom eller skada som kan hindra deras deltagande i samhället.

Justitiekanslern i statsrådet ska övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Justitiekanslern ska också övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitiekanslern att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitiekanslern utövar förhandstillsyn över författningarna samt övervakar också i övrigt lagligheten i statsrådets, inklusive ministeriernas, verksamhet. Justitiekanslern handlägger också skriftliga klagomål, undersöker ärenden på eget initiativ samt vidtar inspektioner. Under 2019 genomförde biträdande justitiekanslern till exempel ett laglighetskontrollbesök hos Södra Finlands regionförvaltningsverk, som bland annat gällde kvaliteten på och tillsynen över äldreomsorgstjänsterna. Synpunkter angående äldreomsorgen framkom också vid biträdande justitiekanslerns laglighetskontrollbesök hos Valvira, som bland annat gällde Valviras iakttagelser om privatisering av socialservice. Vid besöket diskuterades också egenkontrollen för socialservice. (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2019). Den 25 september 2018 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp för att utreda och bedöma nuläge, utvecklingsbehov och utvecklingsmöjligheter för uppgiftsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet samt utarbeta förslag till riktlinjer utifrån bedömningen. Möjligheterna att utveckla arbetsfördelningen och samarbetet skulle bedömas enligt grundlagens randvillkor. Arbetsgruppen ansåg att lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) fortfarande på ett grundläggande plan i huvudsak är ändamålsenlig och fungerande. Enligt arbetsgruppen är det dock motiverat att se över lagen så att den bättre motsvarar laglighetsövervakarnas särskilda uppgifter enligt grundlagen och annan lagstiftning samt deras specialiseringsområden enligt internationella avtal och i praktiken. Arbetsgruppen ansåg det bland annat motiverat att ärenden som berör tryggheten av äldres rättigheter koncentreras till justitieombudsmannens kansli. Utifrån arbetsgruppens betänkande och remissvaren om det bereddes vid justitieministeriet ett utkast till regeringens proposition. Enligt lagförslaget ska till exempel laglighetstillsynen över fullgörandet av de äldres rättigheter koncentreras till justitieombudsmannen. Den föreslagna lagen får inga konsekvenser för de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter, utan fördelningen av åligganden föreslås också framöver endast utgöra en primär handlingsmodell. Det ska vara möjligt att lämna in klagomål till bägge laglighetsövervakarna liksom tidigare, och laglighetsövervakarna ska själva sörja för sin arbetsfördelning. Utlåtanden om lagförslaget begärdes under en remissrunda i november-december 2020. Beredningen fortsätter som tjänstearbete, och avsikten är att en proposition ska ges till riksdagen under våren 2021.

I diskrimineringslagen förbjuds bland annat diskriminering på grund av ålder. Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen, främja likabehandling i allmänhet samt förebygga diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har en omfattande rätt att få information samt befogenhet att ingripa vid diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen kan till exempel bistå den som blivit utsatt för diskriminering i rätten, vidta åtgärder

för att nå förlikning, ta ställning till diskriminering i enskilda fall eller hänskjuta ett ärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskrimineringsombudsmannen kan också ge allmänna rekommendationer för förebyggande av diskriminering och främjande av jämställdhet. Diskrimineringsombudsmannen kan dessutom bland annat sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ, ge råd och utlåtanden samt främja informationsverksamhet, fostran och utbildning. Diskrimineringsfrågor övervakas också av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, som ge rättsskydd till dem som blivit utsatta för diskriminering. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar att förbudet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen iakttas i arbetslivet.

Fullgörandet av äldres rättigheter till exempel i kommunala social- och hälsovårdstjänster samt i äldreomsorgen övervakas såväl av serviceproducenterna själva i form av egenkontroll som av de kommuner som har organiseringsansvaret för tjänsterna. Regionförvaltningsverken övervakar och styr servicen på sitt område. Bestämmelser om regionförvaltningsverkens uppgifter och befogenhet samt om tillsynsmetoder finns i författningar om de olika sektorerna och uppgifterna. Metoderna omfattar bland annat handläggning av tillståndsärenden och inspektioner när tillstånd beviljas samt handläggning av klagomål. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira styr regionförvaltningsverken i syfte att tillsynen och styrningen av äldreomsorgen ska vara enhetlig i hela landet. Valvira handlägger också ärenden inom social- och hälsovården som gäller flera regionförvaltningsverks område eller annars är principiellt viktiga eller vittsyftande. Också Valvira kan vidta inspektioner och ta emot klagomål. Såväl regionförvaltningsverket som Valvira genomför utöver efterhandstillsynen så kallad planmässig tillsyn, som innefattar informationsstyrning, styrnings- och bedömningsbesök samt systematiska enkäter.

Institutet för hälsa och välfärd genomför uppföljningen av äldreomsorgslagen, i vilken information samlas in om personaldimensioneringen inom verksamhetsenheter för heldygnsvård, tillräcklighet av hemvård, ledning och verksamhetsformer vid verksamhetsenheter inom äldreomsorgen samt anordnande av servicen inom äldreomsorgen. Informationen används bland annat på riksnivå vid evaluering av genomförandet av äldreomsorgslagen och uppföljning av strategiska ändamål och åtgärdsprogram samt till stöd för tillsynsmyndigheternas och andra aktörers tillsyn.

Enligt 27 § i kommunallagen (410/2015) ska kommunstyrelsen inrätta ett äldreråd för att garantera den äldre befolkningens möjligheter att delta och påverka samt sörja för äldrerådets verksamhetsförutsättningar. Kommunen beslutar om äldrerådets sammansättning och om hur det utses och arbetar, och det varierar från kommun till kommun.

Också medborgarsamhället har en viktig roll för att främja äldres rättigheter och bevaka att de fullgörs. I Finland finns ett flertal äldre- och pensionärsorganisationer. I Finland bedrivs dessutom framstående forskning om äldres rättigheter. Spetsforskningsenheten för åldrande och omsorg (CoE AgeCare) är en av Finlands Akademis spetsforskningsenheter under perioden 2018–2025. Spetsforskningsenheten är ett gemensamt projekt för fyra forskargrupper vid Jyväskylä, Tammerfors och Helsingfors universitet, som genomförs i nära samarbete med ledande internationella forskare på området. Dit hör också en internationell vetenskaplig styrgrupp samt en nationell delegation.

Institutet för hälsa och välfärd genomför uppföljningen av äldreomsorgslagen, i vilken information samlas in om personaldimensioneringen inom verksamhetsenheter för heldygnsvård, tillräcklighet av hemvård, ledning och verksamhetsformer vid verksamhetsenheter inom äldreomsorgen samt anordnande av servicen inom äldreomsorgen. Informationen används bland an-

nat på riksnivå vid evaluering av genomförandet av äldreomsorgslagen och uppföljning av strategiska ändamål och åtgärdsprogram samt till stöd för tillsynsmyndigheternas och andra aktörers tillsyn.

I anslutning till social- och hälsovårdsministeriet finns delegationen för äldre- och pensionsärenden. Delegationen tillsätts för tre år åt gången och dess syfte är att vara ett diskussionsforum för sakkunniga som företräder viktiga instanser som handlägger äldre- och pensionsärenden, som lyfter fram ärenden om är viktiga för äldre. Närmare bestämmelser om delegationen finns i statsrådets förordning om delegationen för äldre- och pensionärsärenden (867/2000).

2.3 Specialombudsmännen för grundläggande och mänskliga rättigheter

I Finland verkar fem självständiga och oberoende specialombudsmän för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna: diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, barnombudsmannen, dataombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen. De hör till justitieministeriets förvaltningsområde, och ministeriet sköter bland annat deras resultatstyrning och administrativa stöd. Det finns betydande skillnader i ombudsmännens uppgifter och befogenheter. I samband med justitieministeriet verkar dessutom diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Diskrimineringsombudsmannen ska på det sätt som beskrivs ovan övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen (1325/2014), främja likabehandling i allmänhet samt förebygga diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen är också rapportör om människohandel och övervakar avlägsnande av utlännigar ur landet.

Jämställdhetsombudsmannen övervakar att jämställdhetslagen (609/1986), och i första hand förbudet mot diskriminering och förbudet mot diskriminerande annonsering, följs. Till jämställdhetsombudsmannen hör också att främja fullgörandet av jämställdhetslagens syfte, ge information om jämställdhetslagstiftningen och tillämpningspraxis för den samt bevaka hur jämställdheten genomförs inom olika sektorer av samhällslivet.

Såväl diskrimineringsombudsmannen som jämställdhetsombudsmannen har rätt att trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som är nödvändiga för fullgörandet av deras uppgifter. De kan vidta inspektioner, och de har tillgång till olika metoder för att ingripa vid diskriminering med vilka de kan handlägga enskilda diskrimineringsfall och främja likabehandling och jämställdhet på ett mer allmänt plan.

Barnombudsmannen har till uppgift att främja barnens intressen och ta tillvara barns rättigheter i samarbete med andra myndigheter samt organisationer och övriga liknande aktörer inom sitt verksamhetsområde. Tyngdpunkten i barnombudsmannens uppgifter ligger inte på den sistnämnda övervakningen av enskilda fall, utan på bevakning på ett allmänt plan samt förhandspåverkan av barnens intressen och rättigheter. Inom ramen för sin uppgift ska barnombudsmannen bedöma hur barnens intressen och rättigheter omsätts i praktiken samt följa barns och ungdomars levnadsförhållanden, bevaka lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet samt bedöma deras effekter på barns välfärd, genom initiativ, råd och anvisningar påverka det samhälleliga beslutsfattandet i frågor som gäller barn och driva på att barnens intressen tillvaratas i samhället, upprätthålla kontakter med barn och ungdomar och förmedla deras synpunkter till beslutsfattarna, utveckla former för samarbete mellan olika aktörer och förmedla information om barnfrågor till barn, till människor som arbetar med barn, till myndigheter och till allmänheten. Barnombudsmannens rätt att få information är inte lika omfattande som diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens. Barnombudsmannen har rätt att av andra

RP 82/2021 rd

myndigheter avgiftsfritt få den information som behövs för skötseln av ombudsmannens uppgifter, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

Dataombudsmannen är den nationella tillsynsmyndighet som avses i dataskyddsförordningen (EU) 2016/679 och övervakar efterlevnaden av dataskyddslagstiftningen. Bestämmelser om dataskyddsbudsmannens uppgifter och befogenheter finns i dataskyddsförordningen, dataskyddslagen (1050/2018) och andra lagar. Dataombudsmannen har rätt att trots sekretessbestämmelserna få de uppgifter som behövs för skötseln av sina uppgifter. För att fullgöra sina uppgifter kan dataskyddsbudsmannen bland annat vidta inspektioner och meddela administrativa påföljder.

Underrättelsetillsynsbudsmannen ska övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet, övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten, främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten samt inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningsfull lagstiftningen är och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga. Klagomål och begäranden om undersökning kan göras till underrättelsetillsynsbudsmannen, som också har den rätt att få information och de befogenheter som behövs för uppgiften. Underrättelsetillsynsbudsmannen verkar i anslutning till dataskyddsbudsmannens byrå. Enligt förarbetena till lagen om tillsyn över underrättelseverksamheten (121/2019) eftersträvades synergifördelar med den föreslagna organisationsmodellen. Underrättelsetillsynsbudsmannen är dock självständig och oberoende, och beslutar självständigt om utnämning och anställning av sin personal, användningen och inriktningen av sina personella och ekonomiska resurser samt skötseln av sina laglighetsövervakningsuppgifter och utövningen av sina befogenheter. Genom arrangementet kringskärs inte heller dataskyddsbudsmannens ställning, uppgifter eller befogenheter (RP 199/2017 rd).

Den 19 mars 2020 tillsatte justitieministeriet ett utredningsprojekt för att eventuellt omorganisera stöd- och förvaltningsfunktionerna för byråerna för specialmyndigheterna inom ministeriets förvaltningsområde, såsom de ombudsmän som nämns ovan. Förändringens syfte är att förtydliga ministeriets uppgifter och ordna myndigheternas administrativa uppgifter så att de bättre än tidigare betjänar verksamheten samt att i ökande grad rikta resurserna såväl till justitieministeriets som specialmyndigheternas substansverksamhet. Syftet var också att beakta verksamhetsmässiga och ekonomiska synergifördelar samt minska aktörernas sårbarhet. En faktor som styrde utredningsarbetet var tryggandet av myndigheternas självständighet och oberoende. Utredningen utgjorde en fortsättning på den utredning om att centralisera små aktörers administrativa uppgifter och stöduppgifter inom förvaltningsområdet som utredaren Juhani Jokinen gjorde 2019 (Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:11).

I utredningsprojektet utreddes två alternativa organisationsmodeller: ett ämbetsverk inom vilket specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen utgör självständiga och oberoende myndighetsfunktioner som betjänas av en gemensam enhet för förvaltningstjänster, och en servicecentral som utgör en bokföringsmässig enhet och betjänar de specialmyndigheter som verkar i anslutning till den som egna organisationer. Bägge alternativen förutsätter att ett lagberedningsarbete och ett administrativt förändringsprojekt inleds. Utredaren föreslår i utredningen att det förstnämnda alternativet väljs som utgångspunkt för den fortsatta beredningen. (Utredning om behovet att inrätta ett ämbetsverk för justitieförvaltningen. 30.6.2020. VN/6598/2018-OM-36.)

Den 6 april 2021 beslöt justitieministeriet att tillsätta en projektgrupp för inrättandet av ett ämbetsverk för specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen samt en styrgrupp för projektet.

Målet är att organisera den helhet som består av specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen som ett ämbetsverk, som utgör en särskild bokföringsenhet inom justitieministeriet. Stöd- och förvaltningstjänsterna för specialmyndigheterna inom förvaltningsområdet omorganiserar så att specialmyndigheternas självständiga och oberoende ställning inte äventyras och deras uppgiftsområde inte ändras. Syftet är att inrätta en enhet för förvaltningstjänster som bättre än hittills betjänar fullgörandet av specialmyndigheternas kärnuppgift och är myndigheternas partner i administrativa ärenden. Avsikten är att bereda projektet så att ämbetsverket kan inleda sin verksamhet den 1 januari 2023 (Beslut om tillsättande 6.4.2021, VN/5341/2021). Om reformen genomförs innebär det i praktiken att stöduppgifterna och de administrativa uppgifterna för specialmyndigheterna inom förvaltningsområdet, såsom ekonomi- och personalförvaltningen, sammanförs för att fullgöras av en enhet för förvaltningstjänster som är gemensam för myndigheterna. Specialmyndigheterna kan då koncentrera sina resurser på substansarbetet. I arrangemanget beaktas det att förvaltningsområdet kan utökas med nya aktörer, såsom till exempel äldreombudsmannen.

2.4 Bedömning av nuläget

Det har redan länge fästs vikt vid de problem som uppdragats med fullgörandet av äldres rättigheter. Missförhållanden i äldreomsorgen och tjänsterna har särskilt lyfts fram. Bristerna i förhållandena för och bemötandet av de äldre var till exempel ett av de tio centrala problem i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland som tas upp i justitieombudsmannens berättelse för år 2013, om som justitieombudsman Jääskeläinen framförde vid expertseminariet för utvärdering av Finlands nationella program för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i december 2013. Problemen hade sammanställts utifrån iakttagelser från justitieombudsmannens verksamhet. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2013, s. 69–70). Samma tio problem, inklusive bristerna i förhållandena för och bemötandet av äldre, var fortfarande aktuella 2014 (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2014, s. 75–76), och de har också behandlats i senare berättelser.

I justitieombudsmannens berättelse år 2019 lyfts bristerna i institutionsvården och serviceboendet samt i hälso- och sjukvårdstjänsterna fram. Man har också till exempel fäst vikt vid åtgärder som kringskär självbestämmanderätten samt brister i rättsskyddet. Det konstateras också att digitaliseringen av myndigheternas tjänster äventyrar de äldres tillgång till service. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019, s. 129). Ärenden som berör äldres rättigheter har också granskats inom sakområdena hälso- och sjukvård, specialomsorger, intressebevakning och ekonomisk verksamhet.

Också i Valviras och regionförvaltningsverkens verksamhet har man fäst vikt vid brister i de äldres rättigheter. I Valviras utlåtande (Dnr V/41435/2019) till riksdagens social- och hälsovårdsutskott om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av äldreomsorgslagen (RP 4/2020) sägs det att det redan under några års tid har kommit till Valviras kännedom ett ökande antal anmälningar om missförhållanden och brister i tjänster för äldre och i tjänster dygnet runt (och allt mer också i tjänster som ges i hemmet). De problem som uppdragats vid tillsynsmyndigheternas tillsyn har bland annat gällt otillräckligt personalantal i förhållande till klienternas servicebehov. Anmälningarna om missförhållanden har också gällt andra problem med vårdens och omsorgens kvalitet. Tillsynsmyndigheterna har i ökande grad blivit tvungna att övergå från lättare administrativ styrning till att meddela kraftigare tillsynssanktioner.

Justitiekanslern i statsrådet påpekade i berättelsen över sin verksamhet för år 2018 att digitaliseringen av förvaltningen och samhället medför svårigheter för en del. De äldre är en av de grupper som justitiekanslern nämnde, som lider av digitaliseringen. Justitiekanslern konstate-

RP 82/2021 rd

rade att också de som inte kan använda offentliga e-tjänster bör beaktas i myndigheternas verksamhet och vid beredningen och stiftandet av författningar. (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2018, K 2/2019 rd, s. 100–103). I sin berättelse för år 2019 framför justitiekanslern iakttagelser från sin tillsynsverksamhet i fråga om de äldres rättigheter med avseende på betydelsen av att trygga tillräckliga resurser för fullgörandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, styrningen och ledningen av de offentliga tjänsterna samt en fungerande egenkontroll för socialvårdstjänster. I sin berättelse tar justitiekanslern bland annat upp de problem med och den belastning på social- och hälsovårdstjänsterna som framkommit vid tillsynen. (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2019, K 12/2020 rd, s. 86–91).

De äldres rättigheter har under senare tid också varit aktuella till följd av coronavirusepidemin. Såväl den samhällseliga diskussionen som tillsynsmyndigheternas ställningstaganden i fråga om de äldres rättigheter har i synnerhet lett till restriktioner och rekommendationer som syftar till att bromsa och hindra virusets spridning.

De missförhållanden i äldreomsorgen som lyfts fram i offentligheten under 2018 och 2019 har lett till ökade resurser för de myndigheter som övervakar och främjar de äldres rättigheter och till en effektivare tillsyn. I och med en ändring i äldreomsorgslagen som trädde i kraft den 1 oktober 2020 (565/2020) föreskrivs det i lag om personaldimensioneringen för effektiviserat serviceboende och långvarig institutionsvård för äldre. Samtidigt fogades till lagen en bestämmelse om ett enhetligt nationellt bedömningssystem som ska utredning och bedömning av servicebehovet, vilket gör bedömningen av servicebehovet enhetligt och stöder utvecklingen av tjänsternas kvalitet. Avsikten är också att under regeringsperioden genom lagstiftning stärka självbestämmanderätten för dem som utnyttjar social- och hälsovårdstjänster.

Enligt justitieombudsmannens berättelse för 2018 försvagas tillgodoseendet av de äldres mänskliga rättigheter av att de ofta ses som en enhetlig grupp. Äldre kan ses endast som personer i en beroende ställning som är sårbara, inte engagerar sig i ekonomisk verksamhet, har funktionshinder och behöver stöd. Man glömmer då att varje äldre tillkommer människovärde, självbestämmanderätt samt rätt till privatliv, autonomi och delaktighet. Äldre möter också ofta diskriminering, social marginalisering och ekonomiska utmaningar. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018, s. 242.)

De äldre är en växande befolkningsgrupp i Finland. Enligt Statistikcentralens uppgifter utgjorde 65 år fyllda vid utgången av 2020 ca 23 % av Finlands befolkning (Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningsstruktur. 11rd, Befolkning enligt ålder (5– år) och kön, 1865–2020). De äldre utgör ingen homogen grupp, och de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter kan också påverkas av flera andra faktorer än ålder, till exempel hälsotillstånd, funktionsförmåga, funktionshinder, modersmål, ekonomisk ställning, hemort, ursprung, sexuell läggning eller minoritetsställning. De äldres behov av tjänster varierar, men statistiskt sett ökar behovet av tjänster med högre ålder. Till exempel vid utgången av 2019 fick 9 % av de 65 år fyllda, 18 % av de 75 år fyllda och 37 % av de 85 år fyllda tjänster för äldre, det vill säga regelbunden hemvård, vanligt eller resurserat serviceboende, vård på äldreboende eller långtidsvård på hälsocentralens bäddavdelning (Anstaltsvård och boendeservice inom socialvården 2019, Statistikrapport 45/2020, 6.11.2020. Finlands officiella statistik, Anstaltsvård och boendeservice inom socialvården. THL). Den socioekonomiska ställningen inverkar också på de äldres välmående och hälsa (Iäkkäät. THL, <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-ja-terveyserot/eriavoisuus/elamankulku/iakkaat>. Endast på finska. Besökt den 9 april 2021.).

De utmaningar som följer med åldrandet och som de äldre möter är mångskiftande och berör ett vitt spektrum av samhällsområden. När samhället förändras, förändras också de utmaningar som berör de äldres ställning och rättigheter. Flera instanser främjar, bevakar och övervakar de äldres

ställning och fullgörandet av deras rättigheter, och allt större vikt fästs vid dem. Av de skäl som nämns ovan förutsätter bevakningen och främjandet av de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter en omfattande och mångsidig sakkunskap och en djup förtrogenhet. I Finlands finns ingen sådan självständig och oberoende myndighet som i sin verksamhet helt koncentrerar sig på de äldres ställning och rättigheter och fäster vikt vid de frågorna i den offentliga debatten och beslutsfattandet. Med beaktande av det ökande antalet äldre och hur omfattande de frågor är som berör dem är det motiverat att utöver de nuvarande aktörerna inrätta en ny myndighet som koncentrerar sig på bevakning av de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter på ett sätt som omfattar alla samhällssektorer, sammanställa information från olika instanser och lyfta fram de fenomen och missförhållanden myndigheten identifierat samt de äldres perspektiv i den samhälleliga diskussionen och beslutsfattandet. En myndighet på nationell nivå som koncentrerar sig på de äldres ställning och rättigheter kan lyfta fram missförhållanden i de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter i samhällsdebatten på ett synligt, helhetsmässigt och långsiktigt sätt. En sådan myndighet kan också främja kännedomen om och förståelsen för frågor som gäller äldre i samhället samt främja beaktandet av de äldre och deras rättigheter i beslutsfattandet. En myndighet som granskar de äldres ställning och rättigheter ur ett brett perspektiv har också goda förutsättningar att reagera på nya utmaningar i fråga om de äldres rättigheter och tillgodoseendet av deras rättigheter som uppkommer när samhället förändras.

3 Målsättning

Syftet med denna proposition är att förbättra de äldres ställning och främja de äldres rättigheter genom att inrätta en uppgift och funktion som äldreombudsman.

Syftet är att inrätta en självständig och oberoende myndighet, som bevakar de äldres ställning och hur deras rättigheter tillgodoses i vid mening i alla sektorer av samhället och för fram sina iakttagelser och de äldres perspektiv i den samhälleliga diskussionen och beslutsfattandet.

Det är fråga om en myndighet som kompletterar de myndigheter och andra aktörer som främjar och övervakar de äldres rättigheter. Syftet är att undvika överlappande uppgifter och befogenheter med andra myndigheter, och genom propositionen ändras inte befintliga myndigheters uppgifter eller befogenheter. I fråga om tillsynen över tillgodoseendet av de äldres grundläggande och mänskliga rättigheter ska den viktigaste tillsynsmyndigheten fortfarande vara riksdagens justitieombudsman, och för äldreomsorgens del specialmyndigheterna för tillsyn över social- och hälsovården. Diskrimineringsombudsmannen ska fortfarande övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen och förebygga diskriminering på grund av ålder.

Syftet är att för ombudsmannen inrätta en motsvarande förvaltningsorganisation som för andra specialombudsmän för grundläggande och mänskliga rättigheter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om äldreombudsmannen. I lagen föreskrivs det om äldreombudsmannens uppgifter och om organiseringen av verksamheten.

Äldreombudsmannen ska främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter. För att fullgöra den uppgiften ska äldreombudsmannen bevaka och bedöma de äldres ställning och fullgörandet av deras rättigheter samt bevaka lagstiftningen och beslutsfattandet och bedöma deras konsekven-

ser för de äldre. Äldreombudsmannen kan genom initiativ och utlåtanden lyfta fram utvecklingsområden i ärenden som gäller de äldre och lägga fram förslag om främjande av de äldres ställning. Äldreombudsmannen kan utarbeta och beställa utredningar och offentliggöra rapporter, främja informationen och förmedla kunskap som berör äldre.

I fråga om uppgifter och befogenheter är det fråga om en motsvarande myndighet som barnombudsmannen. Det föreslås att äldreombudsmannen inte ska utöva tillsyn i efterhand i enskilda ärenden eller behandla klagomål, utan tyngdpunkten i uppgifterna ligger på uppföljning och utvärdering samt påverkan i förväg. En viktig del av äldreombudsmannens verksamhet är att samhälleligt påverka de äldres ställning och rättigheter samt att lyfta fram de äldres perspektiv och frågor som berör de äldre i samhällsdebatten och beslutsfattandet.

Äldreombudsmannen kan granska de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter ur ett brett helhetsperspektiv och bidra till helhetsbilden av de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter i samhället. Äldreombudsmannen kan också i övrigt granska de äldres ställning i samhället och till exempel attityderna gentemot äldre, och sträva efter att påverka dem. Äldreombudsmannen bestämmer själv tyngdpunktsområdena för sin verksamhet.

Äldreombudsmannen rapporterar regelbundet om sin verksamhet och sina iakttagelser till statsrådet och riksdagen.

Äldreombudsmannen ska också främja samarbete mellan aktörer som handlägger ärenden som gäller äldre och som representerar äldre. Avsikten är dock att i första hand utnyttja befintliga samarbetsformer och inte skapa nya överlappande arrangemang.

Det föreslås att äldreombudsmannen ska ha rätt att av andra myndigheter avgiftsfritt få den information som behövs för skötseln av äldreombudsmannens uppgifter. Rätten att få information föreslås inte gå före sekretessbestämmelserna, utan föreslås gälla offentliga handlingar. Avsikten är dock att äldreombudsmannen ska kunna få information och handlingar i ett så tidigt skede av beredningen som möjligt för att säkerställa faktiska möjligheter att påverka.

Det föreslås att äldreombudsmannen ska höra till justitieministeriets förvaltningsområde och vara placerad i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå. Dock föreslås det att äldreombudsmannen ska vara en självständig och oberoende myndighet. Äldreombudsmannens verksamhet innebär inte heller några förändringar eller begränsningar i diskrimineringsombudsmannens befogenhet eller uppgifter. Äldreombudsmannen kan verka i samma utrymmen som diskrimineringsombudsmannen, och de kan till exempel utnyttja gemensamma förvaltnings- och lokaltjänster. Synergifördelar kan också sökas i form av personalresurser. Gemensamma funktioner för kommunikation och allmän förvaltning gör det till exempel möjligt att snabbt inleda den nya myndighetens verksamhet och gör verksamheten mindre sårbar. Det föreslås att äldreombudsmanfunktionen, liksom de andra specialombudsmännen för grundläggande och mänskliga rättigheter, ska höra till justitieministeriets förvaltningsområde. Det föreslås att justitieministeriet ska bereda utnämningen av samt sköta resultatstyrningen och ekonomiförvaltningsstödet för äldreombudsmannen. Äldreombudsmannen beslutar dock själv till exempel om utnämning och anställning av sin personal samt om användningen och inriktningen av de personella och ekonomiska resurser som anvisats för äldreombudsmannen. Den föreslagna förvaltningsmodellen motsvarar det som föreskrivs om underrättelsetillsynsombudsmannen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Det är fråga om en ny statlig myndighet, som självständigt beslutar om användningen av budgetanslaget för verksamheten. Äldreombudsmannen ansvarar för organiseringen av sin verksamhet inom ramen för sina befogenheter och sin budget och beslutar självständigt om inriktningen av den finansiering som beviljas för verksamheten. Äldreombudsmannen kan enligt egen prövning besluta att beviljade anslag ska användas för personalresurser eller till exempel för att beställa utredningar eller andra köpta tjänster. Därför är en detaljerad bedömning av verksamhetskostnaderna inte möjlig.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna kan inte heller helt baseras på någon befintlig specialombudsmans verksamhet. Verksamhetsutgifterna för barnombudsmannens byrå kan dock betraktas som riktgivande. Utöver ombudsmannen arbetade 2019 fyra personer vid barnombudsmannens byrå: en överinspektör, en jurist, en specialforskare och en administrativ assistent. Byråns utgifter var 2019 ca 550 000 euro. Personalkostnaderna (5,2 årsverken) var ca 380 000 euro, hyror ca 40 000 euro och andra utgifter, såsom reskostnader och köpta tjänster ca 115 000 euro. I utgifterna ingår inte avgifterna till servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning och IKT-servicecenter.

I planen för den offentliga ekonomin har en finansieringsram på 500 000 reserverats för äldreombudsmannens verksamhet från och med 2021.

För att anställa en äldreombudsman behövs inklusive lönebikostnader ett anslag på ca 100 000–110 000 euro per år.

Efter kostnaderna för att avlöna ombudsmannen kvarstår ca 390 000–400 000 euro av det planerade anslaget, som bland annat ska täcka lönekostnaderna för ombudsmannens övriga personal. Beloppet bedöms räcka till lönekostnader för två eller tre personer. Den årliga lönekostnaden för en sakkunnig tjänsteman i huvudsyssla (kravnivå 18–19) kan till exempel inklusive lönebikostnader uppskattas till ca 70 000–85 000 euro och för en assistent i huvudsyssla (kravnivå 10–12) till ca 40 000–55 000 euro. Äldreombudsmannen avgör personalstrukturen för verksamheten.

Lokalkostnaderna kan på årsnivå uppskattas till ca 30 000 euro och IKT-kostnaderna till ca 10 000 euro. Utöver lokalkostnader och IKT-kostnader uppkommer sedvanliga verksamhetskostnader bland annat för statens ekonomi- och personalförvaltnings tjänster, företagshälsovård och resor. De kan uppskattas till ca 25 000 euro.

Genom att äldreombudsmannen placeras i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå blir det möjligt att uppnå synergiförmåner inom kostnader för allmän förvaltning och utrymmen samt andra motsvarande kostnader. Den föreslagna förvaltningsmodellen möjliggör synergifördelar också till exempel i form av gemensamma kommunikations- och förvaltningstjänster, till exempel genom att förvaltnings- och kommunikationspersonalens arbetsinsats delas mellan ombudsmännen. Äldreombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen kommer överens om gemensamma tjänster. Om ansvaret för de gemensamma tjänsterna koncentreras hos diskrimineringsombudsmannens byrå, kan det bedömas att placeringen av äldreombudsmannafunktionen i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå medför ett behov av tilläggsresurser också för diskrimineringsombudsmannens byrå. Det förutsätter att anslaget täcker kostnader för tillhandahållandet av gemensamma tjänster för diskrimineringsombudsmannens byrå.

RP 82/2021 rd

Äldreombudsmannen har bland annat i uppgift att ta initiativ och ge utlåtanden, sammanställa och låta göra utredningar, främja informationsverksamhet och förmedla kunskap om äldre samt främja samarbetet mellan de aktörer som handlägger ärenden som berör äldre och som företräder de äldre. Vid uppskattningen av verksamhetsutgifterna finns det därför också skäl att beakta till exempel kostnader för att låta göra utredningar, för publikationer, evenemang, översättning och tolkning samt andra motsvarande tjänster. Med beaktande av betydelsen av de uppgifter som nämns ovan för äldreombudsmannens uppgiftsbild finns det skäl att reservera ca 50 000–100 000 euro för dem. Att låta göra en utredning kan till exempel beroende på omfattning uppskattas kosta 20 000–40 000 euro och att ordna ett större seminarium 5 000–10 000 euro. Det finns skäl att reservera ca 10 000 euro för kommunikation, såsom inköp av bilder och videoproduktion.

Det reserverade anslaget kan bedömas räcka för att täcka kostnaderna för att inrätta tjänsten och funktionen som äldreombudsman för äldreombudsmannafunktionen och diskrimineringsombudsmannens byrå.

De ekonomiska konsekvenserna av att tjänsten och funktionen inrättas och upprätthålls är till stor del bestående och återkommande. För 2021 är kostnaderna dock lägre, eftersom det bara är fråga om ett halvt verksamhetsår. Å andra sidan bör det också noteras att extra utgifter uppkommer för att inleda verksamheten, till exempel för investeringar av engångsnatur såsom att skapa en webbplats eller ta i bruk ett ärendehanteringssystem. För äldreombudsmannens verksamhet behövs det enligt uppskattning 250 000 euro under ett halvt år.

De uppskattade kostnaderna för detta enligt propositionen täcks inom den nuvarande ramanslagnivån. Beslut om de tilläggsresurser som eventuellt behövs fattas på normalt sätt i samband med statens tilläggsbudget.

För 2021 bör också diskrimineringsombudsmannens engångskostnader för att starta äldreombudsmannens verksamhet beaktas. Dit hör till exempel arbetsinsatsen för den personal som bereder inrättandet av äldreombudsmannen under 2021. Att avlöna en assistent i huvudsyssla för återstoden av 2021 till stöd för uppstartandet av funktionen som äldreombudsman uppskattas till exempel kosta ca 17 000–25 000 euro. Diskrimineringsombudsmannens kostnader för inledandet av äldreombudsmannens verksamhet uppskattas för 2021 till ca 60 000 euro. I budgeten för 2020 har för kostnader för uppstartandet av funktionen som äldreombudsman anvisats ett engångsanslag på 80 000 euro, som inte ännu använts. Diskrimineringsombudsmannens kostnader för inledandet av äldreombudsmannens verksamhet kan täckas med detta anslag, som överförs från 2020.

Äldreombudsmannens verksamhet får inga direkta ekonomiska konsekvenser till exempel för leverantörer av social- och hälsovårdstjänster, eftersom äldreombudsmannen inte är en laglighetsstillsynsmyndighet och inte kan meddela bindande anvisningar. Äldreombudsmannens verksamhet kan dock få indirekta ekonomiska konsekvenser för tjänsteleverantörerna. Om ombudsmannen till exempel i sin verksamhet upptäcker missförhållanden i social- och hälsovårdstjänsterna för äldre och påpekar dem i offentligheten, kan det medföra ett tryck på att korrigera rutiner eller ändra lagstiftningen vilket kan medföra kostnader för tjänsteleverantörerna. Åtgärderna med anledning av de missförhållanden ombudsmannen eventuellt påpekar beror i sista hand på tjänsteleverantörernas eget agerande eller på andra tillsynsmyndigheters, eller de samhälleliga beslutsfattarnas, beslut. Därför går det inte att i förväg exakt bedöma de indirekta ekonomiska konsekvenser som äldreombudsmannens verksamhet eventuellt medför på detta sätt.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Det föreslås att äldreombudsmanfunktionen ska höra till justitieministeriets förvaltningsområde, där barnombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, underrättelsetillsynsombudsmannen, dataskyddsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen redan verkar. På så vis kan specialombudsmännens verksamhetsförutsättningar tryggas och stödtjänsterna skötas på ett koordinerat och konsekvent sätt på ministerienivå.

Det föreslås att äldreombudsmannen med personal ska verka i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå, men vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Motsvarande lösning tillämpas i fråga om underrättelsetillsynsombudsmannen, som verkar i anslutning till dataskyddsombudsmannens byrå. När utkastet till regeringens proposition sändes ut på remiss, meddelade underrättelsetillsynsombudsmannen att organisationsmodellen upplevts som fungerande. Enligt remissvaret har de stödtjänster för förvaltning och kommunikation som är tillgängliga vid dataskyddsombudsmannens byrå gjort det möjligt för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen att koncentrera sig på sin kärnuppgift, och arrangemanget har inte äventyrat underrättelsetillsynsombudsmannens operativa självständighet eller oberoende. Genom den föreslagna organisationsmodellen eftersträvas administrativa synergifördelar. I praktiken kan äldreombudsmannen verka i samma utrymmen som diskrimineringsombudsmannen, och de kan till exempel utnyttja gemensamma tjänster för allmän förvaltning och kommunikation samt gemensamma lokaltjänster. I fråga om gemensamma utrymmen och tjänster bör det dock sörjas för att sekretessaspekterna i diskrimineringsombudsmannens verksamhet inte äventyras.

Det föreslås att äldreombudsmannen ska vara självständig och oberoende, och besluta själv till exempel om utnämning och anställning av sin personal samt om användningen och inriktningen av anvisade personella och ekonomiska resurser. Genom arrangemanget kringkärs inte heller diskrimineringsombudsmannens ställning, uppgifter eller befogenheter. Diskrimineringsombudsmannen övervakar fortfarande iakttagandet av diskrimineringslagen, förhindrar diskriminering och främjar likabehandling enligt sina nuvarande befogenheter.

Placeringen vid diskrimineringsombudsmannens byrå kan främja samarbetet mellan äldreombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen och göra det lättare att hitta gemensamma gränssnitt mellan äldreombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens uppgifter. Den administrativa organisationsmodellen inverkar inte på äldreombudsmannens möjligheter att i egenskap av självständig myndighet samarbeta med andra aktörer.

Förslaget inverkar inte heller på andra myndigheters lagstadgade uppgifter eller befogenheter. Riksdagens justitieombudsman är fortfarande den viktigaste myndigheten som övervakar tillgodoseendet av de äldres grundläggande och mänskliga rättigheter, och tillgodoseendet av de äldres rättigheter i äldreomsorgen övervakas liksom i nuläget av specialmyndigheterna för tillsyn över social- och hälsovården. Äldreombudsmannen är inte heller någon forskningsmyndighet, och ombudsmannens resurser medger inte det slags omfattande forskning som till exempel Institutet för hälsa och välfärd THL bedriver.

Äldreombudsmannens uppgiftsområde som gäller främjandet av de äldres rättigheter har en koppling till Människorättscentrets uppgifter att främja, tillgodose och informera om de äldres grundläggande och mänskliga rättigheter. Det är inte till alla delar möjligt att undvika överlappningar på lagstiftningsplanet, eftersom det är viktigt att också äldreombudsmannen kan beakta de äldres rättigheter och fullgörandet av dem i sin verksamhet. Konkreta överlappningar kan till exempel förekomma om äldreombudsmannen ser ett behov av att inleda en diskussion eller ge utlåtanden om samma frågor som Människorättscentret.

Äldreombudsmannens verksamhet är dock av annan karaktär än Människorättscentrets. I Människorättscentrets verksamhet är bevakningen och främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna centralt, och det juridiska perspektivet betonas. Äldreombudsmannen kan granska de äldres ställning och fullgörandet av deras rättigheter ur flera, också icke-juridiska, perspektiv. Äldreombudsmannen kan fästa vikt vid frågor som berör de äldres ställning i vidare mening, såsom till exempel attityder gentemot äldre eller hur äldre framställs i offentligheten, och sträva efter att påverka dem. I äldreombudsmannens verksamhet är också deltagande i samhällsdebatten och framhållandet av de äldres perspektiv viktigt.

Inrättandet av en tjänst och funktion som äldreombudsman kompletterar de andra myndigheternas verksamhet, och äldreombudsmannen ska ha ett nära samarbete med andra myndigheter och aktörer. Samarbetet får dock inte försvaga äldreombudsmannens självständiga och oberoende ställning. Äldreombudsmannen ska alltid självständigt bedöma om samarbete är ändamålsenligt i en viss fråga eller situation. Också när äldreombudsmannen bestämmer tyngdpunktsområdena för sin verksamhet är det viktigt att beakta andra myndigheters verksamhet och undvika överlappningar.

4.2.3 Samhälleliga konsekvenser

Det föreslås att äldreombudsmannen ska bevaka de äldres ställning och främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter i vid mening inom alla samhällssektorer, och påverka tillgodoseendet av de äldres grundläggande och mänskliga rättigheter. Förslaget kan bedömas förbättra de äldres ställning och främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter.

Äldreombudsmannen kan lyfta in de äldres perspektiv i samhällsdebatten och göra beslutsfattarna medvetna om det, och därmed påverka hur de äldre och deras rättigheter beaktas i beslutsfattandet. Genom aktivt påverkansarbete kan äldreombudsmannen göra frågor som berör de äldre och deras ställning och rättigheter mer synliga och inverka på hur missförhållanden åtgärdas. Äldreombudsmannen kan också till exempel sträva efter att i större utsträckning påverka attityderna gentemot äldre samt främja kännedomen om och förståelsen för frågor som berör de äldre, vilket också stärker tillgodoseendet av de äldres rättigheter.

Äldreombudsmannen har ett omfattande mandat att behandla alla frågor som berör de äldres rättigheter och ställning. Därför kan äldreombudsmannen också när samhället förändras fästa vikt vid utmaningar i fråga om de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter och verka för att de åtgärdas. Sådana frågor kan till exempel beröra digitaliseringen i samhället.

Äldreombudsmannens regelbundna rapportering till statsrådet och riksdagen förbättrar deras tillgång till information om frågor som berör de äldre. Genom berättelserna kan också åtgärdandet av de utvecklingsområden som uppdagas på ett nationellt plan främjas. Med anledning av de berättelser som ges till riksdagen kan riksdagen godkänna ställningstaganden som förutsätter åtgärder av statsrådet. Andra specialombudsmäns berättelser till riksdagen har lett till sådana ställningstaganden. Till följd av den berättelse barnombudsmannen gav till riksdagen 2018 godkände till exempel riksdagen ett ställningstagande där det förutsattes att statsrådet utarbetar en nationell barnstrategi (Riksdagens skrivelse RSk 34/2018 rd, Barnombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 5/2018 rd). Med anledning av den berättelse diskrimineringsombudsmannen gav till riksdagen samma år godkände riksdagen ett ställningstagande där det förutsattes att statsrådet bedömer flera behov av att revidera lagstiftningen, utarbetar de ändringar i lagstiftningen som behövs i fråga om familjeåterförening för personer som beviljats internationellt skydd samt genomför åtgärder till hjälp för offer för människohandel och för en enhetlig tolkning av grundlagen hos myndigheterna (Riksdagens skrivelse RSk 45/2018 rd, Diskriminerings-

ombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 6/2018 rd). Med anledning av jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 godkände riksdagen ett ställningstagande där det bland annat förutsattes att statsrådet utreder behovet av lagändringar för att motverka diskriminering på grundval av graviditet och föräldraskap, utarbetar behövliga lagändringar för att en reform av familjeledigheterna ska kunna införas, utreder möjligheterna att inrätta ett oberoende organ med uppgift att följa upp och bedöma hur skyldigheterna i Istanbulkonventionen uppfylls och i förekommande fall bereder lagändringar och lämnar en utredning till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet om hur det nationella genomförandet av förpliktelseerna i Istanbulkonventionen avancerar och hur samordningsorganets åtgärder omsätts i praktiken och vilka effekter de har (Riksdagens skrivelse RSk 49/2018 rd, Jämställdhetsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018, B 22/2018 rd).

Genom att hålla kontakt med äldre och förmedla information från dem till beslutsfattarna kan äldreombudsmannen också bidra till att främja de äldres möjligheter att påverka det samhälleliga beslutsfattandet. De äldres delaktighet främjas också när samarbetet mellan myndigheter, medborgarorganisationer och aktörer som företräder äldre stärks.

Könsfördelningen bland de äldre varierar mellan åldersgrupperna. Enligt Statistikcentralens uppgifter var till exempel vid utgången av 2020 knappt hälften av 60–74-åringarna män, och i äldre åldersgrupper var kvinnornas andel större ju äldre åldersgruppen var. Av 75–79-åringarna var till exempel vid utgången av 2020 55 % kvinnor, och av de 85 år fyllda 68 % (Finlands officiella statistik FOS: Åldersstruktur, 11rc – Befolkning enligt ålder (5– år) och kön, 1865–2020). Kvinnornas andel av dem som utnyttjade tjänster för äldre var större ju äldre åldersgruppen var, och fler kvinnor än män omfattas av tjänsterna också i förhållande till befolkningen i samma ålder (Anstaltsvård och boendeservice inom socialvården 2019, Statistisk rapport 45/2020, 6.11.2020. Finlands officiella statistik, Anstaltsvård och boendeservice inom socialvården. THL). Om äldreombudsmannens verksamhet till exempel inverkar positivt på kvaliteten hos tjänsterna för äldre, påverkar det alltså relativt sett kvinnor mer än män. Ju mer de äldre åldersgrupperna betonas i äldreombudsmannens verksamhet, desto större betydelse får de relativt sett för kvinnor. Det är dock inte möjligt att mer exakt bedöma konsekvenserna för könen förrän äldreombudsmannen har inlett sin verksamhet, eftersom konsekvenserna påverkas av äldreombudsmannens självständiga beslut om tyngdpunktsområdena för verksamheten och av hur andra aktörer eventuellt reagerar på äldreombudsmannens rekommendationer och förslag.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

För att uppnå ekonomiska och administrativa synergier har möjligheten att placera tjänsten som äldreombudsman i anslutning till någon befintlig aktör utretts under beredningen. Möjliga placeringar som bedömdes var specialombudsmännen inom justitieministeriets förvaltningsområde samt Människorättscentret som finns i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Också vid det hörande justitieministeriet ordnade samt under remissrundan ansågs det att det senare alternativet bör utredas.

Det kan anses lämpligt att äldreombudsmannafunktionen placeras i anslutning till Människorättscentret, eftersom dess verksamhet främjar de äldres rättigheter. Det skulle möjliggöra ett maximalt utnyttjande av sakkunskapen angående de äldres rättigheter vid justitieombudsmannens kansli och Människorättscentret och de resurser som under senare år riktats till tillsynen över och främjandet av de äldres rättigheter. Den placeringen hade också främjat äldreombudsmannens samarbete med Människorättscentret och riksdagens justitieombudsman. En placering

i anslutning till Människorättscentret skulle också stödja målsättningen som fanns när Människorättscentret inrättades att samordna och komplettera de delvis splittrade och bristfälligt koordinerade strukturerna för verksamheten avseende grundläggande och mänskliga rättigheter och att inrätta en paraplystruktur för institutionerna, vilket skulle medföra synergier såväl för befintliga strukturer för som arbetet med grundläggande och mänskliga rättigheter (RP 205/2010 rd). I fråga om detta alternativ bör det dock noteras att det för tydliga befogenhetsförhållanden mellan de högsta statsorganen är viktigt att ombudsmannen, liksom Människorättscentrets personal, utses av riksdagens justitieombudsman som väljs av riksdagen. Ombudsmannen ska också rapportera direkt till riksdagen. Därmed avviker detta alternativ från hur de andra specialombudsmännen utses och hur deras verksamhet och förvaltning är ordnad.

Det alternativ som valts som förslag motsvarar de andra specialombudsmännen såsom barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen i fråga om placering, utnämning och administrativa arrangemang, och är därför kongruent med dem. Dessutom möjliggör förslaget att specialombudsmännens verksamhetsförutsättningar och stödtjänster kan skötas på ett koordinerat sätt på ministerienivå. Bland specialombudsmännen bedömes diskrimineringsombudsmannens uppgift ha flest kontaktpunkter med äldreombudsmannens uppgiftsområde. Därför blev förslaget att äldreombudsmannen ska finnas i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Tillsynen över de äldres grundläggande och mänskliga rättigheter har ordnats olika i olika länder. Systemen varierar från ombudsmän som uttryckligen främjar eller övervakar de äldres rättigheter till justitieombudsmän eller andra ombudsmän som i allmänhet övervakar tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter eller likabehandling, inklusive de äldres rättigheter och diskriminering på grund av ålder. Ombudsmän som uttryckligen främjar och övervakar de äldres rättigheter finns veterligen åtminstone i Norge, Wales och Nordirland samt på Malta.

I Norge trädde lagen om äldreombudsmannen (Lov om Eldreombudet) i kraft den 1 juli 2020. Lagens syfte är att främja de äldres intressen i samhället genom inrättandet av en tjänst som äldreombudsman. Förebilden för ombudsmannen är den tjänst som barnombudsman (barneombud) som tidigare fanns i landet. Äldreombudsmannens uppgift är att främja de äldres intressen på alla samhällsområden och bland annat bevaka att de beaktas tillräckligt, föreslå åtgärder för att stärka dem eller lösa eller förebygga utmaningar, sprida kunskap, främja samarbete samt ge råd och anvisningar. Äldreombudsmannen kan agera på eget initiativ eller på grund av kontakter utifrån. Ombudsmannen har dock inte befogenhet att ta ställning till enskilda fall och utgör inget organ för sökande av ändring i förvaltningsbeslut. Enligt regeringens proposition (Prop. 64 L (2019 – 2020). Proposisjon til Stortinget [forslag til lovvedtak]. Lov om Eldreombudet. 27. mars 2020) hänvisas i lagen i stället för äldres rättigheter till äldres intressen bland annat för att tydliggöra att det inte är fråga om en myndighet som övervakar tillgodoseendet av enskilda personers rättigheter utan om en aktör som i vidare mening främjar de äldres intressen. Enligt regeringens proposition ska intressena dock förstås i vidare mening, så att de också omfattar de äldres rättigheter och behov. Också termen äldre bör enligt regeringens proposition ges en vid och flexibel innebörd utan att åldersgruppen definieras. Vid bedömningen av om ett ärende hör till äldreombudsmannens befogenhet bör det vara centralt om ärendet inverkar på de äldres intressen och om åldern är en grund för utmaningar i en viss fråga. Äldreombudsmannens byrå underlyder administrativt det ministerium som svarar för hälsovårds- och omsorgstjänster, men är självständig och oberoende i sin verksamhet.

I de andra nordiska länderna finns veterligen ingen riksomfattande tjänst som äldreombudsman. I Sverige har två riksdagsmannamotioner i ärendet gjorts under senare år (2017/18:591 av Hillevi Larsson (S) och 2018/19:833 av Maria Strömkvist m.fl. (S)), men riksdagen har inte sett behov att vidta några åtgärder med anledning av motionerna (se socialutskottets betänkanden 2017/18:SoU14 och 2018/19:SoU13). Det finns dock lokala ombudsmän bland annat i Stockholm, Göteborg, Uppsala och Linköping.

I Wales trädde en lag om äldreombudsmannen (Commissioner for Older People (Wales) Act 2006) i kraft 2006. Den ombudsman som tillträdde sin tjänst 2008 var veterligen världens första äldreombudsman. Ombudsmannen ska främja medvetenheten och utbudet av olika möjligheter samt undanröjandet av diskriminering, främja bästa praxis för bemötandet av äldre samt bevaka tillräckligheten och effektiviteten hos de lagar som berör äldres intressen. Ombudsmannen kan bland annat vidta inspektioner och begära utredningar, undersöka enskilda fall samt bistå enskilda personer. Befogenheten i enskilda fall är dock begränsad till sådana fall som har vidare betydelse för de äldres rättigheter. I lagen föreskrivs också om skyldigheten att samarbeta med andra ombudsmän och ombud. I lagen avses med äldre personer som har fyllt 60 år. I fråga om de äldres rättigheter hänvisas till FN:s principer avseende äldre. Enligt berättelsen över ombudsmannens verksamhet 2019–2020 har ombudsmannen bland annat arbetat för att de äldres perspektiv och erfarenheter ska beaktas under coronavirusepidemin. Ombudsmannen har publicerat en rapport i vilken pandemins konsekvenser för de äldre samt utvecklingsområden på lång och kort sikt bedöms. Ombudsmannen har samarbetat med Wales regering och andra myndigheter för att de äldre ska beaktas i beslutsfattandet och påverkar i egenskap av medlem i flera centrala sakkunnigorgan social- och hälsovården också i större skala. Ombudsmannen har fäst vikt vid de äldres rättigheter och åldersdiskrimineringen under coronaepidemin vid höranden i Wales nationalförsamlings kommitté för jämlikhet, lokal förvaltning och sammanslutningar (Senedd Cymru's Equality, Local Government and Communities Committee). Under coronaepidemin har ombudsmannen krävt en offentlig handlingsplan för vårdhem bland annat i fråga om tillgång till tester, tillgång till personliga hjälpmedel, hemförlovnings och ekonomisk trygghet. En verksamhetsplan offentliggjordes i oktober 2020, och ombudsmannen har bevakat genomförandet av den. Ombudsmannen har också samarbetat i ett nätverk för centrala aktörer och organisationer som stödjer äldre, som har bedömt myndigheternas åtgärder mot coronaepidemin och uppmärksammat dem i offentligheten. Nätverkets pressmeddelande om bland annat de äldres rätt till vård och beslut om stimulansåtgärder fick till exempel mycket offentlighet och ledde till ändringar såväl i Wales som på annat håll i Storbritannien. Ombudsmannen har också inrättat en aktionsgrupp bestående av mer än 30 organisationer, som arbetar för att trygga att de äldre får det stöd de behöver till stöd mot utnyttjande och brott. Gruppen har bland annat informerat genom att dela ut informationspaket till äldre om hur man skyddar sig mot utnyttjande, bedrägerier och brott samt gett flera utlåtanden bland annat om att lägga märke till och anmäla utnyttjande, bedrägerier och brott som inträffat under coronaepidemin samt om att skydda sig på internet. Ombudsmannen har också självständigt delat information på sin egen webbplats, bland annat om coronavirusepidemin (The Older People's Commissioner for Wales: Impact and Reach 2019-2020).

I Nordirland trädde en lag om äldreombudsmannen (Commissioner for Older People Act (Northern Ireland) 2011) i kraft 2011. Liksom ombudsmannen i Wales ska ombudsmannen i Nordirland främja medvetenheten, bedöma tillräckligheten och effektiviteten hos lag och praxis samt hos de tjänster som riktas till äldre, främja utbudet av möjligheter och avskaffandet av diskriminering samt främja bästa praxis i bemötandet av äldre. Ombudsmannen ska också främja ett positivt förhållningssätt till äldre och uppmuntra äldre att delta i det offentliga livet. För fullgörandet av sina uppgifter kan ombudsmannen bland annat vidta inspektioner och formella utredningar, ta emot klagomål, inleda eller delta som intervenient i rättsliga förfaranden samt bistå enskilda äldre. En förutsättning för behandling av klagomål är att det gäller en principiell fråga

och att ärendet inte omfattas av något annat lagstadgat besvärsförfarande. Ombudsmannen har ingen befogenhet i brottmål. I lagen avses med äldre enligt huvudregeln personer som har fyllt 60 år. I enskilda fall kan också den som fyllt 50 år betraktas som äldre.

På Malta trädde lagen om äldreombudsmannen (Chapter 553. Commissioner for Older Persons Act. Legislation Malta 15th October 2016) i kraft 2016. I den lagen föreskrivs det om äldreombudsmannen, som har befogenhet att främja och bevaka de äldres intressen, samt att undersöka påstådda eller möjliga kränkningar av äldres mänskliga rättigheter. Liksom i Wales och Nordirland ska ombudsmannen främja och driva äldres mänskliga rättigheter och intressen, främja utbudet av möjligheter samt undanröjandet av diskriminering, främja bästa praxis för bemötandet av äldre samt bevaka tillräckligheten och effektiviteten hos de lagar som berör äldres intressen. I sin verksamhet ska ombudsmannen också fästa vikt vid hälsa, utbildning, fritid, rekreation och socialservice, vid fattigdom och social marginalisering samt vid skyddet mot felaktigt bemötande av äldre. Ombudsmannen bör dessutom främja och bevaka fullgörandet av FN:s principer som berör äldre samt av andra internationella förpliktelser som Malta godkänt. Ombudsmannen har befogenhet att ta emot klagomål samt att inleda utredningar på eget initiativ. I lagen avses med äldre personer som har fyllt 60 år. Med äldres mänskliga rättigheter avses FN:s principer som berör äldre.

6 Remissvar

Den 29 april 2020 ordnades ett hörande om beredningen av uppgiften som äldreombudsman, till vilket kallades myndigheter och aktörer som bevakar och främjar de äldres rättigheter, specialombudsmän inom justitieministeriets förvaltningsområde, organisationer för äldre och pensionärer, forskare i äldre frågor, kommunala äldreråd samt Finlands Kommunförbund rf. Merparten av de som hördes ansåg att en aktör behövs. Risken för att verksamhetsfältet splittras lyftes dock fram, och en del konstaterade att de hellre stärker de befintliga aktörernas resurser. Vid hörandet kom det fram att äldreombudsmannens uppgifter bör definieras noggrant, så att en verksamhet med begränsade resurser blir så verkningsfull som möjligt och så att överlappande uppgifter med andra myndigheter och aktörer undviks.

Utkastet till proposition sändes ut på remiss från den 2 november till den 15 december 2020. Begäran om utlåtande sändes till 339 instanser, och dessutom kunde envar lämna remissvar i tjänsten utlåtande.fi. Det kom in 142 remissvar, och justitieministeriet har gjort en sammanfattning av dem.

Merparten av dem som lämnade utlåtanden stödde att en uppgift som äldreombudsman inrättas. Dock framfördes också kritik mot inrättandet av en ombudsman. En del remissinstanser ansåg att den nya ombudsmannen har samma uppgifter som befintliga myndigheter, såsom riksdagens justitieombudsman och Människorättscentret. I en del remissvar påpekades också risken för att inrättandet av en ny uppgift leder till en splittring av aktörerna för grundläggande och mänskliga fri- och rättigheter. En del remissinstanser föreslog att tilläggsresursen riktas till befintliga aktörer i stället för att en ny aktör inrättas. Också flera av de remissinstanser som var positiva till förslaget fäste vikt vid behovet att undvika överlappande uppgifter med befintliga aktörer. En del av dem som var kritiska till inrättandet av en ombudsman ansåg att ingen ny aktör behövs om den inte har befogenhet att handlägga klagomål eller utöva tillsyn.

Inställningen till de föreslagna uppgifterna för äldreombudsmannen var i stor utsträckning positiv. Remissinstanserna betonade i synnerhet behovet att definiera äldreombudsmannens uppgifter så att de inte överlappar befintliga aktörers uppgifter. I flera remissvar lyftes enskilda uppgiftsområden fram som särskilt viktiga. Det ansågs viktigt att äldreombudsmannen håller tät kontakt till äldre personer och de instanser som företräder dem, såsom äldreråden, och i flera

RP 82/2021 rd

remissvar föreslogs det också att det uttryckligen ska nämnas i lagen eller dess motiveringar att ombudsmannen ska hålla kontakt med äldre och de instanser som företräder dem. Det ansågs bland annat främja de äldres deltagande i beslutsfattande som berör dem själva. I en del remissvar föreslogs det också att äldreombudsmannen uttryckligen ska ges i uppgift att utfärda anvisningar och ge råd. I en del remissvar föreslogs det också att ombudsmannen uttryckligen ska ha i uppgift att medverka vid beredning av lagstiftning. En ganska liten del av remissinstanserna ansåg att ombudsmannen ska ha rätt att utföra laglighets tillsyn eller till exempel meddela bindande beslut eller verksamhetsföreskrifter. I remissvaren föreslogs också att ombudsmannens berättelser till riksdagen ska ges oftare än enligt förslaget, att det ska föreskrivas om en skyldighet för ombudsmannen att utarbeta en verksamhetsplan, att justitieministeriet ska godkänna ombudsmannens operativa arbetsordning samt att tyngdpunktsområdena för ombudsmannens verksamhet ska fastställas i samarbete med andra aktörer.

Remissinstanserna tog också ställning till behörighetskraven och kraven på sakkunskap för äldreombudsmannen och personalen. En del remissinstanser föreslogs att lagförslaget eller motiveringarna kompletteras antingen i fråga om behörighetskraven för äldreombudsmannen eller genom att också behörighetskrav för personalen tas in i lagen. I ett remissvar föreslogs det att behörighetskraven för olika ombudsmän görs enhetliga. En remissinstans ansåg att äldreombudsmannen bör inkluderas i tillämpningsområdet för samiska språklagen (1086/2003).

En del remissinstanser ansåg att förslaget att äldreombudsmannen placeras i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå är bra och ger synergieffekt, medan en del ansåg det bättre att äldreombudsmannen till exempel placeras i anslutning till Människorättscentret eller riksdagens justitieombudsman. En del remissinstanser uttryckte oro över den föreslagna organisationsmodellens konsekvenser bland annat för ombudsmannens självständighet och oberoende samt för uppgiftsfördelningen mellan äldreombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen och för den administrativa organiseringen av verksamheten. Å andra sidan konstaterade underrättelsetillsynsombudsmannen i sitt remissvar att motsvarande organisationsmodell har visat sig fungera för underrättelsetillsynsombudsmannen, och att arrangemanget inte har äventyrat underrättelsetillsynsombudsmannens operativa självständighet eller oberoende. Flera remissinstanser konstaterade att äldreombudsmannen bör ges tillräckliga resurser för att sköts sin uppgift. En del remissinstanser uttryckte också oro över huruvida de föreslagna resurserna räcker, och en del också över diskrimineringsombudsmannens resurser.

En del remissinstanser föreslog att det utöver äldreombudsmannen inrättas en ny delegation. I några remissvar föreslogs det också att uppgifter som regionala äldreombudsmän inrättas. En del remissinstanser föreslog något annat namn för äldreombudsmannen.

Under den fortsatta beredningen har de anmärkningar i remissvaren beaktats som berör komplettering av beskrivningen av nuläget, bedömningen av propositionens förhållande till grundlagen och bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna. Utifrån remissvaren har också de lagstadgade kommunala äldreråden beaktats i motiveringstexten som viktiga samarbetspartners för äldreombudsmannen. Utifrån remissvaren ändrades den svenskspråkiga översättningen av regeringens proposition för att bättre motsvara den finskspråkiga versionen.

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 25 mars 2021. Rådet ansåg att det i propositionsutkastet på ett mer konkret sätt bör presenteras de viktigaste motiveringarna och behovet för att inrätta en funktion som äldreombudsman.

Rådet ansåg att det inte tillräckligt väl framgår av propositionsutkastet vilket mervärde den föreslagna nya myndigheten skulle tillföra. Dessutom ansåg rådet att konsekvenserna av den föreslagna äldreombudsmannens verksamhet för andra myndigheter, såsom för Institutet för hälsa och välfärds forsknings- och utvecklingsverksamhet som berör tjänster för äldre samt för Människorättscentret, bör beskrivas mer detaljerat i propositionsutkastet. Enligt rådet bör också det samarbete som behövs mellan myndigheterna konkretiseras med beaktande av uppgiftsområdet, och konsekvenserna av organisationsmodellen för äldreombudsmannafunktionen bör bedömas närmare med tanke på samarbetet mellan myndigheterna. Beskrivningarna av äldreombudsmannens verkningfullhet bör också preciseras ytterligare, till exempel genom erfarenheterna av andra motsvarande ombudsmäns verksamhet. Dessutom bör det enligt rådet närmare redogöras för hur äldreombudsmannens verksamhet organiseras så att överlappning med andra myndigheter och organisationer som främjar de äldres ställning undviks. Rådet ansåg också att den juridiska jämförelsen i propositionsutkastet med de arrangemang som tagits i bruk i andra länder bör preciseras ytterligare och att den befolkningsgrupp propositionsutkastet berör bör granskas mer specifikt. I fråga om bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna ansåg rådet att också indirekta ekonomiska konsekvenskedjor bör behandlas, till exempel i fråga om företag i äldreomsorgsbranschen och offentliga serviceproducenter. Rådet ansåg också att den föreslagna funktionens konsekvenser för könen bör bedömas i propositionsutkastet och att det i propositionsutkastet till exempel bör tas ställning till hur äldreombudsmannens verksamhet stärker de äldres ställning och säkerhet när offentliga och privata tjänster digitaliseras.

Rådets utlåtande har beaktats vid den fortsatta beredningen av lagförslaget. Utifrån utlåtandet har motiveringarna till lagförslaget kompletterats i fråga om konsekvensbedömningen. Dessutom har avsnitten om bedömning av nuläget och lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet kompletterats. Avsnittet om de viktigaste förslagen samt specialmotiveringen har kompletterats i fråga om beskrivningen av äldreombudsmannens uppgifter.

7 Specialmotivering

1 §. Äldreombudsmannen. I 1 mom. föreskrivs det om äldreombudsmannens verksamhetsområde. Det föreslås att äldreombudsmannens verksamhetsområde ska omfatta främjandet av de äldres rättigheter enligt vad som föreskrivs i den föreslagna lagen. Tillgodoseendet av äldres grundläggande och mänskliga rättigheter och lagligheten i myndigheternas verksamhet ska fortfarande övervakas av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet. Diskrimineringsombudsmannen ska fortfarande övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen och förebygga diskriminering på grund av ålder. I fråga om äldreomsorgen svarar de särskilda tillsynsmyndigheterna för social- och hälsovården liksom hittills för tillsynen.

De äldres rättigheter är i regel inte knutna till en viss ålder. Också vilka utmaningar de äldre möter beror på flera andra faktorer än ålder, såsom personens funktionsförmåga. Därför är det inte heller motiverat att knyta ombudsmannens verksamhet till en viss i förväg definierad åldersgrupp, utan det är ändamålsenligt att termen äldre ges en vid och flexibel innebörd. Liksom i äldreomsorgslagen kan dock den ålder som berättigar till ålderspension betraktas som riktgivande. Äldreombudsmannens ska inte begränsa sig till att bevaka efterlevnaden av en viss lag eller tillgodogörandet av de rättigheter som tryggas i ett internationellt fördrag, utan ska bedöma de äldres ställning och bedöma och främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter i vid mening.

Det föreslås att äldreombudsmannafunktionen ska inrättas i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå, för att skapa en så administrativt lätt organisationsmodell som möjligt. Det är fråga om en funktionellt självständig enhet, som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Äldreombudsmannen kan verka i samma utrymme som diskrimineringsombudsmannen, och de kan till exempel utnyttja gemensamma förvaltnings- och lokaltjänster. Det administrativa

arrangemanget bör dock vara sådant att bägge ombudsmännen har tillgång till tillräckliga och ändamålsenliga utrymmen, personalresurser och andra resurser för sin verksamhet. Arrangemanget bör också beakta sekretessaspekterna, som är viktiga i diskrimineringsombudsmannens verksamhet.

I 2 mom. föreskrivs det att äldreombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Äldreombudsmannen föreslås vara en självständig statlig myndighet, som självständigt handlägger de ärenden som hör till dess verksamhetsområde. I sin verksamhet är äldreombudsmannen oberoende av påverkan från andra instanser, såsom myndigheter eller olika intressegrupper. Äldreombudsmannen beslutar också självständigt om inriktningen av de resurser som anvisas funktionen samt om anställning och utnämning av personal.

2 §. Utnämning och behörighetsvillkor. I 1 mom. föreskrivs det om utnämning av äldreombudsmannen. Enligt momentet utnämner statsrådet äldreombudsmannen för högst fem år i sänder. Till den delen motsvarar förslaget vad som föreskrivs om andra specialombudsmän. I momentet föreskrivs dessutom att den som utnämns till äldreombudsman är fri från skötseln av annan statlig eller kommunal tjänst under sin tid som ombudsman. Till den delen motsvarar förslaget vad som föreskrivs om diskrimineringsombudsmannen, dataskyddsombudsmannen och under rättelsetillsynsombudsmannen.

I 2 mom. föreskrivs det om behörighetsvillkor för äldreombudsmannen. Behörighetsvillkor för äldreombudsmannen är för tjänsten lämplig högre högskoleexamen. Ytterligare behörighetsvillkor för äldreombudsmannen är god förtroenhet med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och tjänstens uppgiftsområde. Äldreombudsmannen bör ha sådan sakkunskap och sådant kunnande som gör det möjligt att sköta uppgifterna som specialombudsman på behörigt sätt. Främjandet av de äldres rättigheter kan anses förutsätta kännedom om de grundläggande fri- och rättigheter och de mänskliga rättigheter för äldre som tryggas i grundlagen och de internationella fördragen om mänskliga rättigheter samt om de internationellt eller regionalt omfattade rekommendationer och principer som berör äldres rättigheter. Handhavandet av det omfattande bevakningsfältet och påverkansarbetet gynnas också av kännedom om det verksamhetsfält som inverkar på de äldres ställning och rättigheter och om de utmaningar de äldre möter.

Den som utnämns till äldreombudsman bör också ha i praktiken visad ledarförmåga. Kravet på ledarförmåga motsvarar bland annat vad som föreskrivs om diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen.

3 §. Uppgifter. I paragrafen föreskrivs det om äldreombudsmannens uppgifter. Enligt 1 mom. ska äldreombudsmannen främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter. Äldreombudsmannen ska i första hand fullgöra den uppgiften genom att påverka i förväg. En viktig del av äldreombudsmannens uppgift är att aktivt delta i samhällsdebatten och lyfta fram de äldres perspektiv samt utvecklingsförslag.

I uppgiften som äldreombudsman är det viktigt att ur ett brett perspektiv beakta olika faktorer som påverkar de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter. Negativa attityder och fördomar gentemot äldre kan till exempel bedömas i äldreombudsmannens verksamhet. Det är också viktigt att äldreombudsmannen i sin verksamhet beaktar de äldres olika situation, som bland annat kan påverkas av hälsotillstånd och funktionsförmåga, utkomstnivå, hemort, språk, ursprung eller sexuell läggning.

Uppgiften som äldreombudsman förutsätter ett nära samarbete med andra myndigheter och aktörer. Utöver myndigheterna är bland andra forskare och forskningsinstitut, organisationer och instanser som företräder äldre, såsom de kommunala äldreråden, viktiga samarbetspartners.

Ombudsmannen ska inte utföra laglighetsövervakning eller tillsyn över enskilda fall. Ombudsmannen ska alltså inte behandla klagomål från enskilda personer. Äldreombudsmannen kan dock till exempel delta i den offentliga debatten om enskilda fall ur ett perspektiv som gäller de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter, om ombudsmannen anser att ärendet är av betydelse för de äldre i allmänhet. Om äldreombudsmannen kontaktas i ett ärende som hör till en annan myndighet, ska ombudsmannen hänvisa till eller överföra ärendet till den behöriga myndigheten i enlighet med 8 och 21 § i förvaltningslagen (434/2003).

I 2 mom. förtecknas äldreombudsmannens uppgifter närmare. Äldreombudsmannen kan definiera tyngdpunktsområden för sin verksamhet för olika tidsperioder.

Uppgifterna förutsätter insamling av information på olika sätt och från olika håll. Det är dock fråga om offentligt tillgänglig information.

Enligt 1 punkten ska äldreombudsmannen bevaka och bedöma de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter. Äldreombudsmannens bevaknings- och bedömningsarbete gäller frågor om de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter på ett allmänt plan. Äldreombudsmannen kan också på ett allmänt plan granska de äldres ställning i samhället och till exempel attityderna gentemot äldre.

Enligt 2 punkten ska äldreombudsmannen bevaka lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet, såsom olika myndigheters praxis, samt bedöma deras konsekvenser för de äldre.

De initiativ och utlåtanden som nämns i 3 punkten är påverkansmetoder för äldreombudsmannen. Ombudsmannen kan utnyttja de metoderna till exempel för att fästa vikt vid de äldres ställning eller rättigheter i samhällsdebatten och det samhälleliga beslutsfattandet eller för att påverka attityderna gentemot äldre. Initiativen kan till exempel innebära rekommendationer och förslag till ändring av lagstiftningen eller till andra slags samhälleliga förändringar för att främja de äldres rättigheter. Utlåtandet kan ges såväl i samband med lagberedningen som annars, till exempel till andra myndigheter. Äldreombudsmannen kan också till exempel delta i arbetsgrupper som bereder lagstiftning.

Enligt 4 punkten ska ombudsmannen vidare sammanställa och låta göra utredningar och offentliggöra rapporter. Äldreombudsmannen bedömer självständigt när och om vilka ämnen det behövs sammanställas eller låta göras utredningar och rapporter. Det kan till exempel vara frågor om sådana frågor som berör de äldres rättigheter, om vilka äldreombudsmannen bedömer att tillräcklig information inte finns tillgänglig. Äldreombudsmannen kan också lyfta fram informationsbehov som ombudsmannen upptäcker och föreslå att någon annan aktör genomför en utredning i ämnet.

Avsikten är att äldreombudsmannen ska lyfta fram de äldres perspektiv och den kunskap som byggts upp i verksamheten i den samhälleliga debatten och beslutsfattandet. Därför ska äldreombudsmannen enligt 5 punkten främja informationsverksamhet och förmedla kunskap om äldre. Informationen ska produceras och samlas in som grund för politiska beslutsfattare och myndigheter, men också för äldre och dem som arbetar med äldre, befolkningen i övrigt och media. Dessutom förutsätter uppgiften att ombudsmannen håller kontakt till äldre och instanser som företräder dem, såsom de kommunala äldreråden, och förmedlar kunskap från dem. Vid

informationsinsamlingen har också forskare, organisationer och myndigheter en central ställning. Vid informationsinsamlingen bör det dock beaktas att äldreombudsmannen inte har rätt att få sekretessbelagda uppgifter.

Enligt 6 punkten ska ombudsmannen främja samarbetet mellan aktörer som handlägger ärenden som gäller äldre och som representerar äldre. Viktiga sådana aktörer är bland annat myndigheter och organisationer som arbetar med de äldres rättigheter samt aktörer som företräder de äldre, såsom de kommunala äldreråden. Samarbetet kan till exempel utnyttjas för informationsutbyte om uppdagade problem och god praxis, diskussion och idéutbyte som stödjer verksamheten samt stöd för påverkansarbetet. Avsikten är att i första hand utnyttja befintliga samarbetsformer och inte skapa nya överlappande strukturer. Därför föreskrivs det inte i lagen om någon särskild delegation eller motsvarande i samband med ombudsmannen, utan ombudsmannen kan till exempel utnyttja människorättsdelegationen vid Människorättscentret och dess sektion för äldres rättigheter för att nätverka, sprida kunskap och diskutera ärenden som berör äldres rättigheter med olika aktörer.

4 §. Rätt att få information. I paragrafen föreskrivs det om äldreombudsmannens rätt att få information. Det föreslås att äldreombudsmannen ska ha rätt att av andra myndigheter avgiftsfritt få den information som behövs för skötseln av äldreombudsmannens uppgifter. Rätten att få information har samband med arten av äldreombudsmannens uppgifter. Därför behövs ingen rätt att få information trots sekretessbestämmelserna, utan rätten att få information omfattar sådana offentliga uppgifter och handlingar som myndigheterna innehar. För skötseln av sina uppgifter bör äldreombudsmannen dock få information och handlingar i ett så tidigt skede av beredningen som möjligt för att säkerställa faktiska möjligheter att påverka.

5 §. Berättelser. Enligt 1 mom. ska äldreombudsmannen årligen lämna statsrådet en berättelse om sin verksamhet. Berättelsen ska omfatta hela verksamheten inom ombudsmannens verksamhetsområde under berättelseåret. Den bör innefatta ombudsmannens iakttagelser om tillgodoseendet av de äldres rättigheter samt om de äldres ställning i samhället, samt en bedömning av lagstiftningens och beslutsfattandets konsekvenser för dem. Ombudsmannen kan i sin berättelse göra förslag om korrigerande av de uppdagade problemen och om utveckling i frågor som hör till uppgiftsområdet. I berättelsen kan också centrala uppgifter presenteras till exempel om utredningar som ombudsmannen har sammanställt eller låtit göra och utlåtanden som ombudsmannen har gett under året. Det är motiverat att berättelsen ges senast den 31 mars året efter verksamhetsåret. Iakttagelserna och förslagen i berättelsen kan då beaktas inom respektive förvaltningsområden vid beredningen av nästa års verksamhet och budget.

I 2 mom. föreskrivs det att äldreombudsmannen dessutom en gång per fyra år ska lämna riksdagen en berättelse om de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter. Uttrycket "en gång per fyra år" anger att berättelsen i regel ska ges en gång per mandatperiod vid en tidpunkt som anses lämplig. Äldreombudsmannen avgör självständigt betoningarna och det detaljerade innehållet i den berättelse som ges till riksdagen.

6 §. Personal. I paragrafen föreskrivs det om äldreombudsmannens personal. Enligt 1 mom. ska äldreombudsmannen ha ett behövligt antal med ombudsmannens uppgiftsområde förtroga föredragande och annan personal. Det föreslås inga särskilda bestämmelser om behörighetsvillkor för personalen. Med tanke på äldreombudsmannens uppgifter är det viktigt att de sakkunniga tjänstemännen såväl till sin utbildning som till sin erfarenhet är förtroga med ombudsmannens verksamhetsområde.

I 2 mom. föreskrivs det att äldreombudsmannen utser och anställer den personal som avses i 1 mom. Personalen utnämns till äldreombudsmannafunktionen. Genom bestämmelsen genomförs ombudsmannens självständiga och oberoende ställning enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget.

7 §. Arbetsordning. Enligt paragrafen godkänner äldreombudsmannen en arbetsordning för sin verksamhet. I den kan ingå bestämmelser om den praktiska organiseringen av äldreombudsmannafunktionen. Liksom 6 § 2 mom. har bestämmelsen betydelse med tanke på ombudsmannens självständiga och oberoende ställning. Äldreombudsmannen beslutar själv om arbetsordningens innehåll.

8 §. Ikraftträdande. I paragrafen ingår en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Samband med andra propositioner

Denna proposition har inget samband med några andra propositioner som är under behandling i riksdagen.

Propositionen har en indirekt koppling till ett lagstiftningsprojekt som pågår vid justitieministeriet om uppgiftsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern (OM44:00/2018). Avsikten är att bereda en lag som stärker riksdagens justitieombudsmans uppgift vid tillsynen över tillgodoseendet av de äldres rättigheter. Det finns skäl att följa med hur ändringarna eventuellt påverkar varandra när de verkställs.

Propositionen har dessutom en koppling till projektet för inrättandet av ett ämbetsverk för specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen (VN 5341/2021). Justitieministeriet har tillsatt en projektgrupp och en styrgrupp för inrättandet av ett ämbetsverk, och tidsramen för genomförandet av projektet är från den 6 april 2021 till den 31 december 2022. Projektets syfte är att organisera den helhet som bildas av specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen som ett ämbetsverk och omorganisera deras stödtjänster och administrativa tjänster.

9.2 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen har samband med tilläggsbudgetpropositionen för 2021 och är avsedd att behandlas i samband med den.

Utgångspunkten är att de kostnader propositionen bedöms medföra ska täckas inom nuvarande ramanslagsnivå. Beslut om de tilläggsresurser som eventuellt behövs fattas på normalt sätt i samband med statens tilläggsbudget.

Det föreslås att det i tilläggsbudgeten ska tas in det anslag som behövs för äldreombudsmannens verksamhet 2021.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I denna proposition föreslås det att äldreombudsmannen ska ha till uppgift att främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter på olika sätt. I sin uppgift kan äldreombudsmannen öka medvetenheten om åldrande och de äldres rättigheter samt att utveckla de allmännas förutsättningar för att beakta de äldres rättigheter. Genom att samarbetet mellan befintliga aktörer främjas kan deras verksamhet till förmån för de äldres rättigheter stödjas. Propositionen kan anses främja de allmännas möjligheter att på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen se till att de äldres grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. i grundlagen tillgodoses. För att kunna föra in de äldres perspektiv i samhällsdebatten och beslutsfattandet bör äldreombudsmannen hålla kontakt till de äldre och de instanser som företräder dem samt förmedla kunskap från dem. Det bidrar till att stödja de allmännas förmåga att fullgöra sin skyldighet enligt 14 § 4 mom. i grundlagen att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällsrelaterad verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Det föreslås ingen förändring i laglighetsövervakningsuppgifterna eller befogenheterna för justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman enligt 10 kap. i grundlagen.

Äldreombudsmannens rätt att få information enligt 4 § i lagförslaget åsidosätter inte sekretessbestämmelserna, och propositionen innebär ingen inskränkning i skyddet för privatlivet som tryggas i 10 § i grundlagen eller i skyddet för personuppgifter som det föreskrivs om med stöd av den paragrafen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om äldreombudsmannen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Äldreombudsmannen

För förbättrande av de äldres ställning och för främjande av de äldres rättigheter finns det en äldreombudsman i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå.

Äldreombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

2 §

Utnämning och behörighetsvillkor

Statsrådet utnämner äldreombudsmannen för högst fem år i sänder. Den som utnämns till äldreombudsman är fri från skötseln av annan tjänst under sin tid som ombudsman.

Behörighetsvillkor för äldreombudsmannen är för tjänsten lämplig högre högskoleexamen, god förtrogethet med de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och tjänstens uppgiftsområde, samt i praktiken visad ledarförmåga.

3 §

Uppgifter

Äldreombudsmannen har till uppgift att främja tillgodoseendet av de äldres rättigheter.

I sin uppgift ska äldreombudsmannen

- 1) bevaka och bedöma de äldres ställning och tillgodoseendet av de äldres rättigheter,
- 2) bevaka lagstiftningen och det samhälleliga beslutsfattandet samt bedöma deras konsekvenser för de äldre,
- 3) ta initiativ och ge utlåtanden samt delta i samhällsdebatten,
- 4) sammanställa och låta göra utredningar samt offentliggöra rapporter,
- 5) främja informationsverksamhet och förmedla kunskap om äldre,
- 6) främja samarbetet mellan aktörer som handlägger ärenden som gäller äldre och aktörer som representerar äldre.

4 §

Rätt att få information

Äldreombudsmannen har rätt att av andra myndigheter avgiftsfritt få den information som behövs för skötseln av ombudsmannens uppgifter, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna.

RP 82/2021 rd

5 §

Berättelser

Äldreombudsmannen ska årligen lämna statsrådet en berättelse om sin verksamhet.
Äldreombudsmannen ska dessutom en gång per fyra år lämna riksdagen en berättelse om de äldres ställning och tillgodoseendet av deras rättigheter.

6 §

Personal

Äldreombudsmannen har ett behövligt antal med ombudsmannens uppgiftsområde förtrogna föredragande och annan personal.

Äldreombudsmannen utser och anställer den personal som avses i 1 mom.

7 §

Arbetsordning

Äldreombudsmannen godkänner en arbetsordning för sin verksamhet.

8 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2021. _____

Helsingfors den 12 maj 2021

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson