



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 3. oktober 2018
Kontor: Insolvensretskontoret
Sagsbeh: Lara Ann Waters
Sagsnr.: 2018-7720-0016
Dok.: 791183

Analyse af værgemålsreglerne med henblik på, at flere personer under værgemål kan stemme til folketingsvalg

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	2
1.1. Baggrund og formål med analysen	2
1.2. Sammenfatning	3
2. Valgret	4
2.1. Gældende ret	4
2.1.1. Grundloven	4
2.1.2. Folketingsvalgloven	6
2.2. Reglerne om valgret i andre nordiske lande	7
2.3 Danmarks internationale forpligtelser	7
2.4. Justitsministeriets overvejelser	8
3. Værgemålsreglerne	9
3.1. Gældende ret	9
3.1.1. Forskellige former for værgemål	9
3.1.2. Fratagelse af den retlige handleevne	10
3.1.3. Tinglysning af handleevnefratagelse	12
3.2. Reglerne i andre nordiske lande	12
3.2.1. Norsk ret	12
3.2.2. Svensk ret	14
3.3. Justitsministeriets overvejelser	15

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

3.3.1. Afskaffelse af umyndiggørelsesbegrebet	15
3.3.2. Afskaffelse af mulighed for fratagelse af den retlige handleevne	16
3.3.3. Skærpelse af betingelserne for fratagelse af den retlige handleevne	16
3.3.4. Værgemål med delvis handleevnefratagelse	16
4. Justitsministeriets forslag	19

1. Indledning

1.1. Baggrund og formål med analysen

Baggrunden for nærværende analyse er, at Højesteret ved dom af 18. januar 2018 har fundet, at det ikke er i strid med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, at personer, som er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, ikke kan stemme til folketingsvalg.

Der har i kølvandet på Højesterets dom vist sig et politisk ønske om, at færre personer, der er under værgemål, mister stemmeretten til folketingsvalg.

Justitsministeren har i forbindelse med førstebehandlingen den 3. maj 2018 af beslutningsforslag B 71 om stemmeret til personer under værgemål lovet, at Justitsministeriet ville igangsætte et analysearbejde med det formål at undersøge mulighederne for, at flere personer, der i dag er under værgemål, kan stemme til folketingsvalg.

Beslutningsforslaget, som var fremsat af Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti den 8. februar 2018, lagde op til, at regeringen inden udgangen af 2018 skulle fremsætte et lovforslag, der med inspiration fra den svenske förvaltarskapsordning indfører mulighed for en fleksibel ordning, hvor personer under værgemål kan fratages den retlige handleevne i begrænset omfang uden at blive umyndiggjort. Ordningen skal sikre, at så få personer som muligt under værgemål fratages retten til at stemme til folketingsvalg på grund af handicap.

Justitsministeriet har på den baggrund foretaget en analyse af de regler, der bevirker, at personer, der er under værgemål, ikke kan stemme til folketingsvalg. I det følgende gennemgås således grundlovens og folketingsvalglovens begrænsninger i stemmeretten samt reglerne om værgemål.

Justitsministeriet har i den forbindelse overvejet forskellige modeller til at sikre, at flere personer under værgemål får stemmeret til folketingsvalg. Overvejelserne udmøntes afslutningsvist i et konkret forslag til nye regler.

1.2. Sammenfatning

Justitsministeriet har foretaget en gennemgang og analyse af de regler, der bevirker, at personer under værgemål, som er frataget den retlige handleevne, ikke kan stemme til folketingsvalg.

Det følger af grundlovens § 29, at personer, der er ”umyndiggjort”, ikke har valgret til Folketinget. Personer, der er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, er umyndiggjort i grundlovens forstand og har derfor ikke stemmeret til Folketinget.

Ministeriet har i den forbindelse overvejet forskellige modeller til at sikre, at så mange som muligt kan få stemmeret.

En mulig løsning, som vil give stemmeret til alle, er at ændre grundloven og folketingsvalgloven, som er udformet i overensstemmelse med grundlovens § 29.

Denne model vurderes imidlertid praktisk vanskelig at gennemføre bl.a. som følge af den komplicerede procedure for ændring af grundloven.

Justitsministeriet har dernæst overvejet, hvordan værgemålsreglerne vil kunne ændres for at give flere personer stemmeret.

En afskaffelse af umyndiggørelsesbegrebet i værgemålsloven uden i øvrigt at ændre ordningen vil ikke kunne have den ønskede effekt. Det kan nemlig ikke antages at være afgørende i forhold til grundlovens § 29, hvilken betegnelse der anvendes, når realiteten er den samme.

En mulig løsning kunne være at ophæve muligheden for fratagelse af den retlige handleevne. Denne model vil medføre, at ingen personer fratages rådigheden over deres formue. Herved vil alle de personer, der i dag ikke har stemmeret som følge af værgemål, få stemmeret til folketingsvalg.

Fratagelse af den retlige handleevne tjener imidlertid et vigtigt beskyttelsesbehov for en særligt udsat persongruppe. Uden den beskyttelse, der ligger i fratagelse af den retlige handleevne, vil de pågældende personer risikere at udsætte deres formue for fare og risikere økonomisk udnyttelse.

Justitsministeriet kan på den baggrund ikke anbefale en model, der helt ophæver muligheden for fratagelse af den retlige handleevne.

Ministeriet finder af de samme grunde ikke grundlag for at foreslå, at betingelserne for fratagelse af den retlige handleevne skærpes. Dette skal ses i lyset af, at der gælder et princip om, at der altid skal iværksættes det mindst indgribende. Fratagelsen sker dermed kun, når der ikke er andre muligheder.

Derudover har ministeriet overvejet, om der skal være mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne. En sådan mulighed findes i Norge og Sverige.

Denne model vil kunne give stemmeret til de personer, som har behov for en nærmere afgrænset indskrænkning af deres retlige handleevne, men som stadig kan bevare en del af den retlige handleevne.

Modellen blev overvejet og afvist af Justitsministeriets Myndighedsudvalg i en betænkning fra 1993. Justitsministeriet vurderer imidlertid, at de hensyn, der dengang talte imod ordningen, bl.a. som følge af den teknologiske udvikling, ikke længere taler afgørende imod ordningen.

Flere organisationer, som varetager interesser for personer med psykiske funktionsnedsættelser og pårørende, er positivt stemte over for en mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne. Justitsministeriet anbefaler på den baggrund en model, hvor der indføres mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne.

Fratagelsen vil kunne begrænses til bestemte aftaler. Det kan eksempelvis være låneaftaler, køb på kredit, aftaler om salg af bestemte aktiver, aftaler om køb af varer eller tjenesteydelser, der overstiger en bestemt værdi, eller en kombination af disse.

2. Valgret

2.1. Gældende ret

2.1.1. Grundloven

Betingelserne for valgret (stemmeret) til Folketinget findes i grundlovens § 29. Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

”§ 29. Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgrets alder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.”

Bestemmelsen fik sin nuværende affattelse ved grundloven af 1953. Bestemmelsen ændrede den hidtil gældende begrænsning af valgretten, der fulgte af grundloven af 1915. Hidtil havde personer, der var ude af rådighed over deres bo på grund af konkurs eller umyndiggørelse, været afskåret fra valgretten.

Af betænkning nr. 66 fra 1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, side 34, fremgår vedrørende udkastet til grundlovens § 29 bl.a. følgende:

”Der er enighed om, at konkurs ikke længere skal komme i betragtning som udelukkelsesgrund. Derimod fastholdes det, at umyndiggørelse som hidtil medfører tab af valgret. Forslaget knytter hertil ikke, som den gældende grundlov, krav om, at den umyndiggjorte er ude af rådighed over sit bo. En sådan urådighed er i følge myndighedsloven altid knyttet til umyndiggørelse.”¹

Når det med ændringen ikke længere fremgik af grundlovens § 29, at en person mistede valgretten, hvis den pågældende på grund af umyndiggørelse er ude af rådighed over sit bo, skyldtes det, at en sådan urådighed fulgte af myndighedsloven². Umyndiggørelse efter myndighedsloven medførte således altid, at den umyndiggjorte person mistede retten til at råde over sit bo, jf. lovens § 2. Denne urådighed skulle forstås således, at en umyndig person ikke selv kunne råde over sin formue eller forpligte sig ved retshandler, jf. myndighedslovens § 34.

Myndighedsloven blev i 1997 afløst af værgemålsloven³, der i § 6 indeholder en bestemmelse om fratagelse af den retlige handleevne, og samtidig blev folketingsvalgloven ændret, så personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter bestemmelsen, ikke har valgret⁴.

Værgemålsloven byggede på betænkning nr. 1247/1993 om værgemål afgivet af Myndighedsudvalget. I betænkningen, side 152, anførte udvalget, at forarbejderne til grundlovens § 29, stk. 1, må fortolkes således, at det er urå-

¹ KBET 1953 nr. 66 (betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946)

² Sørensen, Max, *Statsforfatningsret*, 2. udgave, 1973 ved Peter Germer, side 75.

³ Lov nr. 388 af 14. juni 1995 om værgemål.

⁴ § 20 i lov nr. 386 af 22. maj 1996 om ændring af forskellige lovbestemmelser om umyndighed m.v. (Ændringer som følge af værgemålsloven)

digheden over formuen (som en konsekvens af umyndiggørelsen), der førte til at knytte tab af valgretten til umyndiggørelsen.

Myndighedsudvalget anførte endvidere, at grundlovens § 29 må indebære, at i alle tilfælde, hvor en person fratages den retlige handleevne efter § 6 i udvalgets lovudkast, der svarer til værgemålslovens § 6, må de efter valglovgivningen fortabe valgretten, jf. betænkningens side 156-157.

I overensstemmelse med Myndighedsudvalgets vurdering blev det ved den ovennævnte ændring af folketingsvalgloven lagt til grund, at grundlovens § 29 må indebære, at en person, der er sættes under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, fortaber valgretten⁵.

Justitsministeriet har tilsvarende ved besvarelse af 17. marts 2014 af spørgsmål nr. 644 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg anført, at det efter forarbejderne til grundlovens § 29 må antages, at det er urådigheden over formuen (som en konsekvens af umyndiggørelsen), der førte til at knytte tab af valgretten til umyndiggørelse. Ministeriet anførte endvidere, at grundlovens § 29 indebærer, at i alle tilfælde, hvor en person er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, fortaber den pågældende valgretten til Folketinget, og at der efter grundloven således ikke er mulighed for at give personer, der er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, stemmeret til folketingsvalg.

Denne forståelse af grundlovens § 29 blev tiltrådt af Højesteret i dommen af 18. januar 2018.⁶

2.1.2. Folketingsvalgloven

Foruden grundlovens § 29 indeholder folketingsvalglovens § 1 betingelser for stemmeret til Folketinget. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 1. Valgret til Folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, er fyldt 18 år, og har fast bopæl i riget, medmindre vedkommende er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6.”

I forbindelse med affattelsen af bestemmelsen blev det som nævnt i afsnit 2.1.1 lagt til grund, at grundlovens § 29 indebærer, at en person under vær-

⁵ Bemærkningerne til § 20, nr. 1, i forslag nr. L 127 til lov om ændring af forskellige lovbestemmelser om umyndighed m.v. (Ændringer som følge af værgemålsloven) fremsat den 13. december 1995.

⁶ U.2018.1460H, side 19, jf. side 16.

gemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, fortaber valgretten.⁷

2.2. Reglerne om valgret i andre nordiske lande

Hverken den norske eller svenske forfatning indeholder i dag bestemmelser, der udelukker valgretten på grund af umyndiggørelse eller fratagelse af den retlige handleevne. Både den svenske og norske forfatning indeholdt tidligere sådanne bestemmelser, men forfatningerne er ændret, således at disse begrænsninger er udgået.

Den norske grundlov indeholder i § 50, stk. 3, mulighed for ved lov at fastsætte "[r]egler om stemmerett for ellers stemmeberettigede personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet". Denne mulighed for at begrænse stemmeretten er imidlertid ikke udnyttet.

Forud for afskaffelsen af det svenske umyndiggørelsesinstitut i 1988, medførte umyndiggørelse tab af valgretten. Det fremgik af vallagen (1972:620) 2 kap. § 3, 4 kap §§ 2 og 11, samt kommunallagen (1977:179) 2 kap. § 3 og en række andre love, at umyndiggørelse medførte tab af valgret. De pågældende love blev ændret samtidig med afskaffelsen af umyndiggørelsesinstituttet. I modsætning til den danske regel i grundlovens § 29 var tab af valgretten knyttet til selve umyndiggørelsen og ikke til urådigheden over formuen. Det var således muligt at give de påvirkede mennesker stemmeret ved at afskaffe umyndiggørelsesinstituttet og samtidig bevare mulighed for at fratage den retlige handleevne enten helt eller delvis.

2.3 Danmarks internationale forpligtelser

Artikel 3 i 1. Tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) omhandler ret til frie valg. Artikel 14 i EMRK omfatter forbud mod diskriminering. Artiklerne er sålydende:

”Artikel 3

Ret til frie valg

De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.

Artikel 14

Forbud mod diskriminering

⁷ Lovforslag nr. L 127 af 13. december 1995 (Forslag til lov om ændring af forskellige bestemmelser om umyndighed m.v.), specielle bemærkninger til § 20, nr. 1.

Nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.”

Efter artikel 12 (lighed for loven) og artikel 29 (deltagelse i det politiske og offentlige liv) i FN's handicapkonvention har deltagerstaterne bekræftet, at personer med handicap har ret til overalt at blive anerkendt som havende retsevne, samt at personerne sikres politiske rettigheder og muligheden for at nyde dem på lige fod med andre.

Højesteret fandt ved dommen af 18. januar 2018, at den ordning, der følger af grundlovens § 29, ikke er i strid med artikel 3 i 1. Tillægsprotokol til EMRK eller med artikel 14 i EMRK, jf. artikel 3 i 1. Tillægsprotokol. Højesteret fandt endvidere, at der ikke er grundlag for at fastslå, at grundlovens § 29 er i strid med FN's handicapkonvention.⁸

2.4. Justitsministeriets overvejelser

Så længe der er en persongruppe, som i henhold til lovgivningen har fået frataget rådigheden over deres formue, bevirker grundlovens § 29, at disse personer ikke kan have stemmeret til folketingsvalg.

Det vil således kræve en ændring af grundloven, hvis fratagelse af den retlige handleevne ikke skal medføre fortabelse af stemmeretten.

En model, hvor grundloven ændres, vil kunne sikre, at ingen personer fratages stemmeretten som følge af værgemål.

Proceduren for ændring af grundloven er beskrevet i grundlovens § 88. En grundlovsændring kræver, at Folketinget vedtager et lovforslag om grundlovsændringen. Dernæst skal regeringen udskrive valg, hvis regeringen ønsker at fremme lovforslaget. Efter valget skal Folketinget på ny vedtage lovforslaget i uændret skikkelse. Derefter skal forslaget inden for et halvt år sendes til folkeafstemning. Ved folkeafstemningen skal et flertal af de deltagende vælgere stemme for forslaget, og dette flertal skal udgøre mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede.

Det vurderes, at en grundlovsændring ikke er en realistisk mulighed. For det første er proceduren meget tidskrævende. Desuden bemærkes, at det histo-

⁸ U.2018.1460H, side 20.

risk set har været vanskelig at opnå den tilstrækkelige valgdeltagelse ved folkeafstemningen.

En ændring af grundloven overvejes derfor ikke nærmere i det følgende.

Grundlovens § 29 er imidlertid ikke til hinder for, at værgemålsreglerne ændres eller ophæves, så alle eller nogen af dem, der i dag er frataget den retlige handleevne, igen helt eller delvis får rådighed over deres formue, jf. herved betænkning nr. 1247/1993 om værgemål, side 152-154.

3. Værgemålsreglerne

3.1. Gældende ret

3.1.1. Forskellige former for værgemål

Værgemålsloven indeholder tre former for værgemål for voksne. Værgemål efter § 5 er lovens grundordning.⁹ Efter § 5, stk. 1, kan der iværksættes værgemål for en person, der på grund af sindssygdom, herunder svær demens, eller hæmmet psykisk udvikling eller anden form for alvorligt svækket helbred er ude af stand til at varetage sine anliggender, hvis der er behov for det. Der kan desuden efter § 5, stk. 2, iværksættes værgemål for en person, der på grund af sygdom eller stærkt svækket tilstand er uegnet til at varetage sine økonomiske anliggender, og som selv anmoder herom, hvis der er behov for det i stedet for samværgemål efter § 7.

Det fremgår af § 5, stk. 3, at værgemålet kan begrænses til at angå økonomiske forhold, herunder bestemte aktiver eller anliggender, samt at det også kan begrænses til at angå personlige forhold, herunder bestemte personlige anliggender. Værgemålslovens § 5 giver således mulighed for individuelle værgemålsordninger, der kan tilpasses den pågældendes behov.

Personer, der er under værgemål efter § 5, er myndige, medmindre de tillige er frataget handleevnen efter § 6. En person under værgemål efter lovens § 5 kan således indgå retshandler på egen hånd, og de kan stemme til folketingsvalg.

Værgemålslovens § 6 giver retten mulighed for at fratage den retlige handleevne, hvis en person er under værgemål efter lovens § 5, der omfatter økonomiske forhold. Det er yderligere en betingelse for fratagelse af den retlige handleevne efter § 6, at dette er nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for

⁹ Betænkning nr. 1247 af 1993 om værgemål, side 115.

at forringes væsentligt, eller for at hindre økonomisk udnyttelse. Bestemmelsen angiver tillige, i modsætning til værgemål efter § 5, at fratagelsen af den retlige handleevne ikke kan begrænses til at angå bestemte aktiver eller anliggender. Værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter § 6 omfatter således hele formuen.

Afgørelse om værgemål med fratagelse af den retlige handleevne træffes af domstolene, jf. værgemålslovens § 13, stk. 2.

Værgemålslovens § 7 indeholder mulighed for samværgemål. Samværgemål kan iværksættes for den, der på grund af uerfarenhed, svækket helbred eller anden lignende tilstand har behov for hjælp til at administrere sin formue eller varetage andre økonomiske anliggender, og som selv anmoder herom. Samværgemål indebærer, at samværeren og den pågældende under samværgemål handler i forening i anliggender, der er omfattet af værgemålet. Personer under samværgemål er myndige og bevarer den retlige handleevne og kan dermed stemme til folketingsvalg.

3.1.2. Fratagelse af den retlige handleevne

Som anført ovenfor kan en person, der er under værgemål efter værgemålslovens § 5, der omfatter økonomiske forhold, tillige få frataget den retlige handleevne efter § 6. Det fremgår af lovens § 6, stk. 2, at den, der er frataget handleevnen, er umyndig og ikke selv kan forpligte sig ved retshandler eller råde over sin formue, medmindre andet er bestemt.

Ifølge værgemålslovens § 8, skal værgemål fastsættes efter det mindste midtels princip. Det indebærer bl.a., at der ikke kan ske fratagelse af den retlige handleevne efter § 6, hvis den pågældendes interesser i tilstrækkeligt omfang kan tilgodeses ved værgemål efter § 5.

Af betænkning nr. 1247/1993 fremgår bl.a. følgende:

”behovet for handleevnefratagelse må underkastes en selvstændig vurdering, og det vil antagelig kun komme på tale, hvis det er særligt indiceret, f.eks. fordi den pågældendes økonomiske interesser ikke tilgodeses, medmindre der træffes foranstaltninger til at hindre den pågældende i selv at disponere. Formodningen vil være for, at der kun skal iværksættes værgemål efter § 5, og at det skal godtgøres, at der skal ske andet og mere. Foranstaltninger efter § 6 vil derfor antagelig blive ret sjældne.”¹⁰

¹⁰ Betænkning 1247 af 1993 om værgemål, side 145.

Det mindste middels princip har ført til, at der er en meget begrænset kreds på ca. 1.900 personer, der er frataget den retlige handleevne.

Fratagelse af den retlige handleevne værner et beskyttelsesbehov for en sårbar persongruppe. I betænkning nr. 1247/1993 nævnes især personer, der enten er så aktive, at der er behov for at hindre deres egne dispositioner, eller fordi der er et behov for at beskytte personen imod udnyttelse (fra familiemedlemmer, bekendte eller andre). Personer, der har et beskyttelsesbehov i forhold til egne dispositioner beskrives desuden i betænkningen som personer, der ”færdes uden for hjemmet eller institutionen og har tilstrækkelig handlekraft til at give sig i kast med større køb eller risikofyldte aftaler og har sådan en fremtræden, at forretningsfolk og andre aftaleparter ikke fatter mistanke til, at noget er galt.”¹¹ Formålet er således at undgå, at den pågældende indgår aftaler, der medfører et økonomisk tab, eller lader sig udnytte af andre mennesker. Der kan også være behov for at forhindre den pågældendes dispositioner, hvis de vil foretage retshandler, som kolliderer med værgens dispositioner.

Justitsministeriets myndighedsudvalg overvejede også i betænkning nr. 1247/1993, om der var behov for delvis fratagelse af den retlige handleevne, således at der kunne gennemføres individuelle ordninger. Udvalget afviste imidlertid dette. Af betænkningen fremgår bl.a. følgende:

”Ønsket om at kunne tage konkrete hensyn og skabe individuelle ordninger brydes af andre overvejelser, når et værgemål efter lovudkastets § 5 skal suppleres med handleevnefratagelse efter § 6. Navnlig hensynet til omverdenen taler for, at valget her må være alt eller intet. Det kan næppe forlanges, at en medkontrahent, en radio-, knallert- eller bilforhandler fra offentliggørelsen skal være klar over, om en delvis fratagelse rammer netop den aftale, parterne er i færd med at indgå. Konsekvenserne af en delvis handleevnefratagelse ville være vanskelige at overskue og forstå. Hertil kommer, at det er lidt svært at se behovet for en begrænset fratagelse. Er der en potentiel fare for misbrug, er den vel vanskelig at vurdere så nøjagtigt, at det kan forudsiges, at på det afgrænsede område er der ingen fare eller en, der kan indregnes i afgørelsen.”¹²

Udvalget lagde således vægt på hensynet til, at det ville være for vanskeligt for en medkontrahent at vurdere, om en delvis handleevnefratagelse ville ramme netop den konkrete aftale. Heri lå en bekymring over afgørelsens klarhed og offentliggørelsesformen. Afgørelser om værgemål blev dengang

¹¹ Betænkning nr. 1247 af 1993 om værgemål, side 116.

¹² Betænkning 1247 af 1993 om værgemål, side 146

tinglyst i personbogen og offentliggjort i tingblade, jf. den tidligere gældende § 45 i tinglysningsloven.¹³ Tingblade blev offentliggjort i Statstidende.

Værgemålslovens § 6 om værgemål med fratagelse af den retlige handleevne blev på baggrund af udvalgets overvejelser udformet som en ”alt eller intetordning”.

3.1.3. Tinglysning af handleevnefratagelse

Beskyttelsen af personer under værgemål ligger i, at aftaler indgået på egen hånd af en person, der har fået frataget den retlige handleevne, som hovedregel er ugyldige.

Det er imidlertid en forudsætning for denne beskyttelse, at alle har mulighed for at vide om en person, der ønsker at indgå aftale med dem, er frataget den retlige handleevne. Det opnås ved, at en afgørelse om fratagelsen af den retlige handleevne tinglyses, jf. værgemålslovens § 6, stk. 3, og tinglysningslovens § 48, stk. 1. Hvis den, der er frataget den retlige handleevne, ejer fast ejendom, skal afgørelsen tillige tinglyses på ejendommen, jf. tinglysningslovens § 48, stk. 2.

Tinglysning medfører, at aftalen bliver ugyldig, selv om medkontrahtenten var i god tro og ikke vidste, at personen havde fået frataget den retlige handleevne.

Tinglysningen er således et meget væsentligt element i beskyttelsen af den person, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne.

3.2. Reglerne i andre nordiske lande

3.2.1. Norsk ret

Efter § 20 stk. 1, i den norske værgemålslov kan en person sættes under værgemål, hvis den pågældende er fyldt 18 år, og ”på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser hvis det er behov for det.” Bestemmelsen svarer til den danske værgemålslovs § 5, stk. 1.

Værgemål uden fratagelse af den retlige handleevne efter lovens § 20 er hovedreglen i norsk ret. Ligesom efter dansk ret skal fratagelse af den retlige

¹³ Lovbekendtgørelse nr. 622 af 15. september 1986 med senere ændringer

handleevne kun anvendes, når andre, mindre indgribende former for værgemål ikke findes tilstrækkelige.

Reglerne for fratagelse af den retlige handleevne findes i lovens § 22. Heraf følger, at en person, der er omfattet af § 20, stk. 1, kan fratages den retlige handleevne i økonomiske forhold, hvis dette er nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue eller andre økonomiske interesser for fare for at blive væsentlige forringet, eller at de bliver udnyttet økonomisk på en utilbørlig måde.

§ 20, stk. 2, sidste led, giver i modsætning til dansk ret mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne. Det fremgår af bestemmelsen, at ”Fratagelsen af den rettslige handleevnen kan begrænses til å gjelde bestemte eiendeler eller bestemte dispositioner.”

I betænkningen til lov om den norske vergemålslov, konstaterede Norges Justits- og politidepartements værgemålsudvalg, at den eneste måde at beskytte en person imod gældsstiftelse er at fratage den pågældende den fulde retlige handleevne.¹⁴ Det blev desuden lagt til grund, at adgang til delvis fratagelse af den retlige handleevne vil opfylde behovet for smidige og fleksible løsninger tilpasset de konkrete behov.

Det norske udvalg behandlede de samme betænkeligheder ved delvis handleevnefratagelse, som det danske myndighedslovsudvalg behandlede i betænkning nr. 1247/1993, herunder at en sådan ordning vil skabe flere administrative omkostninger og praktiske problemstillinger i forhold til tredjemand. Desuagtet fandt det norske udvalg, at hensynet til at anvende det mindste middels princip vejer tungere.

En dom om fratagelse af den retlige handleevne skal tinglyses eller registreres, hvis personen ejer fast ejendom eller andre registrerbare aktiver.

Hvis en person, der er frataget den retlige handleevne helt eller delvis indgår aftaler, der er omfattet af fratagelsen, er retsvirkningen, at den pågældende aftale bliver ugyldig.

3.2.2. Svensk ret

Sverige afskaffede i 1988 umyndiggørelsesinstituttet. Afskaffelsen var begrundet i, at umyndiggørelse sjældent blev anvendt, og at umyndiggørelse

¹⁴ NOU 2004: 16, side 136.

var opfattet som nedværdigende. Desuden havde umyndiggørelse vidtgående virkninger på områder ud over det økonomiske område, herunder bl.a. tab af valgretten.¹⁵

Den svenske lov om föräldrabalk (1949:381) kapitel 11-16 og 19-20 indeholder regler om ”godmansinstitut” og ”förvaltarskap”.

Af lov om föräldrabalk kap. 11 § 4, fremgår følgende:

”Om någon på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, skall rätten, om det behövs, besluta att anordna godmanskaps för honom eller henne. Ett sådant beslut får inte meddelas utan samtycke av den för vilken godmanskaps skall anordnas, om inte den enskildes tillstånd hindrar att hans eller hennes mening inhämtas.”

Bestemmelsen beskriver betingelserne for beskikkelse af en ”godman” for den pågældende. Ordningen svarer i vidt omfang til de danske regler om beskikkelse af en værge i den danske værgemålslovs § 5.

Lovens kapitel 11 § 7 indeholder regler om förvalterskap. Bestemmelsen angiver, at:

”Om någon som befinner sig i en sådan situation som anges i 4 § är ur stånd att vårda sig eller sin egendom, får rätten besluta att anordna förvaltarskap för honom eller henne. Förvaltarskap får dock inte anordnas, om det är tillräckligt att godmanskaps anordnas eller att den enskilde på något annat, mindre ingripande sätt får hjälp. Förvaltaruppdraget skall anpassas till den enskildes behov i varje särskilt fall och får begränsas till att avse viss egendom eller angelägenhet eller egendom överstigande ett visst värde.”

Förvaltarskap minder således om de danske regler for fratagelse af den retlige handleevne og er dermed en mere indgribende ordning end godmandskab.

Lovens § 7 indeholder betingelserne for, hvornår en person kan komme under förvaltarskap, samtidig med at den fastslår, at det mindste middels princip finder anvendelse. I lighed med de danske regler om værgemål, kan det mere indgribende förvaltarskap ikke iværksættes, hvis den pågældendes

¹⁵ Prop 1987/88:124 om god man och förvaltere, s. 131.

behov kan opfyldes ved at få en ”godman” eller på anden mindre indgribende måde.

Bestemmelsen fastslår desuden, at et forvaltarskab skal være tilpasset den pågældendes individuelle behov og kan begrænses til at omfatte bestemte aktiver, et anliggende eller ejendom, der overstiger en vis værdi.

Rettens afgørelse om iværksættelse eller ophør af forvalterskab skal kundgøres i Sveriges officielle kundgørelsesblad, Post- och Inrikes Tidningar.

Beskyttelsen af personer under forvalterskabet ligger i, at aftaler indgået uden forvalterens samtykke af en person, der er under forvalterskabet, som hovedregel er ugyldige, hvis aftalen angår en anliggende omfattet af forvalterskabet.

3.3. Justitsministeriets overvejelser

3.3.1. Afskaffelse af umyndiggørelsesbegrebet

En mulig løsning kunne være at afskaffe umyndiggørelsesbegrebet. Justitsministeriet har derfor overvejet, om en ændring af værgemålslovens § 6, stk. 2, således, at det ikke længere fremgår af bestemmelsen, at en person, der har fået frataget den retlige handleevne, er umyndig, vil kunne give de omhandlede personer stemmeret.

Det kan imidlertid ikke antages at være afgørende i forhold til grundlovens § 29, hvilken betegnelse der anvendes, når realiteten er den samme.

En afskaffelse af umyndiggørelsesbegrebet uden i øvrigt at ændre ordningen vil dermed ikke kunne give stemmeret til personer, der på grund af værgemål er frataget den fulde rådighed over deres formue.

3.3.2. Afskaffelse af mulighed for fratagelse af den retlige handleevne

En anden model kunne være en fuldstændig afskaffelse af muligheden for fratagelse af den retlige handleevne. Som det fremgår ovenfor, afsnit 3.1.2, tjener fratagelse af den retlige handleevne imidlertid et væsentligt beskyttelsesbehov.

De omkring 1.900 personer, der er frataget den retlige handleevne, udgør en særlig sårbar befolkningsgruppe.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse være en væsentlig svækkelse af beskyttelsen af disse personer, hvis muligheden for fratagelse af den retlige handleevne helt ophæves. Disse personer vil dermed ikke være afskåret fra at indgå retshandler og påtage sig økonomiske forpligtelser, som de ikke kan overskue konsekvenserne af, hvorved de risikerer at udsætte deres formue for fare. De pågældende vil desuden kunne risikere at blive udnyttet økonomisk.

Justitsministeriet kan dermed ikke anbefale, at muligheden for fratagelse af den retlige handleevne helt afskaffes.

3.3.3. Skærpelse af betingelserne for fratagelse af den retlige handleevne

Ministeriet har desuden overvejet, om betingelserne for at iværksætte et værgemål med fratagelse af den retlige handleevne kunne skærpes.

Der ligger imidlertid allerede i det mindste middels princip en streng vurdering af behovet for fratagelse af den retlige handleevne. Fratagelsen af den retlige handleevne sker dermed kun, når dette vurderes at være nødvendigt, og hvor et mindre indgribende værgemål ikke er tilstrækkeligt.

3.3.4. Værgemål med delvis handleevnefratagelse

Det følger af grundlovens § 29, at personer, der er ”umyndiggjort”, ikke har valgret til Folketinget. Som det fremgår af afsnit 2.1, var det urådigheden over formuen (som konsekvens af umyndiggørelse), der førte til, at man med grundlovens § 29 valgte at knytte tab af valgretten til umyndiggørelse.

Det må efter Justitsministeriets opfattelse antages, at en person under værgemål, der alene delvis fratages rådigheden over sin formue, ikke er ”umyndiggjort” i grundlovens forstand og dermed kan bevare sin stemmeret til folketingsvalg. Ministeriet har derfor overvejet, om der bør indføres mulighed for en delvis fratagelse af den retlige handleevne.

Som anført ovenfor, afsnit 3.1.2, fandt Myndighedsudvalget ikke behov for at indføre mulighed for delvis handleevnefratagelse. Udvalget lagde bl.a. vægt på, at behovet for at begrænse den pågældendes økonomiske handleevne kunne varetages på anden måde.

Der er umiddelbart intet retligt til hinder for, at der indføres en ordning, der giver mulighed for en delvis fratagelse af den retlige handleevne. Sådanne ordninger findes allerede i Norge og Sverige.

Justitsministeriet har på ny overvejet, om de hensyn, der dengang begrundede udvalgets afvisning af delvis fratagelse af den retlige handleevne, fortsat foreligger.

Justitsministeriet har i den forbindelse været i dialog med en række organisationer, der varetager interesser for bl.a. personer med psykiske funktionsnedsættelser og pårørende.

Der peges fra organisationerne på, at fratagelsen af den retlige handleevne tjener et vigtigt formål, som ikke fuldt ud vil kunne opnås gennem et værgemål uden fratagelse af den retlige handleevne. Det skyldes, at retshandler indgået af personer uden retlig handleevne uden videre er ugyldige.

Organisationerne peger imidlertid på, at den ønskede beskyttelse i et vist omfang vil kunne opnås ved en delvis fratagelse af den retlige handleevne. Der peges bl.a. på, at det for en række personer har været nødvendigt at fratage den retlige handleevne, da de har en historik for at indgå bestemte aftaler, som de ikke kan overskue de økonomiske konsekvenser af. Det kan eksempelvis være, at den pågældende gentagne gange har købt elektronik mv. på afbetaling eller optaget dyre lån som f.eks. kviklån.

Der peges fra flere organisationer på, at det vil være tilstrækkelig beskyttelse, at de pågældende, hvis de fratages evnen til at forpligte sig i forhold til nærmere bestemte aftaletyper, herunder f.eks. kreditkøb eller lån.

Myndighedsudvalget fandt i betænkning nr. 1247/1993, at begrænsning af den retlige handleevne til bestemte former for aftaler vil være uvirksom og vanskelig for medkontrahenter at overskue og forstå. Udvalget anførte, at en medkontrahent, en radio-, knallert- eller bilforhandler fra offentliggørelsen skal være klar over, om en delvis fratagelse rammer netop den aftale, parterne er i færd med at indgå.

Udvalgets bemærkninger må forstås således, at bekymringerne relaterer sig til to aspekter, dels medkontrahenters adgang til at blive gjort bekendt med en afgørelse om delvis fratagelse af den retlige handleevne, dels mulighed for at forstå indholdet af afgørelsen.

Den teknologiske udvikling bevirker imidlertid, at der i dag ikke er samme hensyn at tage til en medkontrahent i forhold til offentliggørelsen. Det skyl-

des, at det som følge af digital tinglysning i dag er nemmere at blive gjort bekendt med en afgørelse om delvis fratagelse af den retlige handleevne.

I relation til forståelsen af afgørelsen kan dette løses ved, at der opstilles klare og entydige kriterier for begrænsningen af den retlige handleevne. Det forudsættes således, at det vil fremgå i korte og præcise formuleringer via den digitale tinglysning, hvilke dispositioner der er omfattet af fratagelsen af den retlige handleevne.

Justitsministeriet finder derfor ikke, at der i dag foreligger hensyn, der afgørende taler imod indførelse af mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne.

Som anført har de spurgte organisationer især peget på, at fratagelse af handleevnen i forhold til at indgå køb på kredit for nogen vil være tilstrækkelig beskyttelse. For andre vil der være behov for fratagelse af handleevnen i forhold til optagelse af lån, herunder især kviklån.

Justitsministeriet kan desuden se hensigtsmæssigheden i, at en delvis fratagelse af den retlige handleevne kan begrænses til at omfatte bestemte aktiver. Det kan eksempelvis være fast ejendom eller biler. Det kan desuden gå ud på, at der sker en beløbsmæssig begrænsning. Ved en beløbsmæssig begrænsning vil den pågældende eksempelvis ikke kunne forpligte sig ved køb af varer eller tjenesteydelser, hvis værdien overstiger 2.000 kr. eller et af retten andet fastsat beløb.

Justitsministeriet foreslår på den baggrund, at der indføres mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne i forhold til bestemte aftaler og aftaler, der har en nærmere bestemt økonomisk værdi.

Ved en afgørelse om værgemål med delvis fratagelse af den retlige handleevne, vil der herefter skulle tages stilling til, hvilken eller hvilke aftaler, fratagelsen skal vedrøre.

Dette vil give retten mulighed for at skræddersy individuelle ordninger og give den pågældende nøjagtig den beskyttelse, der er brug for. Samtidig bevarer den pågældende en del af sin økonomiske frihed og dermed stemmeretten.

For at kunne yde den samme beskyttelse som et værgemål med (fuld) fratagelse af den retlige handleevne må retsvirkningen være den samme. Det vil

sige, at aftaler indgået af en person, der delvis er frataget den retlige handleevne, er ugyldige, hvis fratagelsen omfatter den konkrete aftale.

Afgørelsen må ligeledes skulle tinglyses på samme måde som afgørelser om (fuld) fratagelse af den retlige handleevne.

Da afgørelser om delvis fratagelse af den retlige handleevne er meget indgribende, foreslår Justitsministeriet, at afgørelsen skal træffes af domstolene. Dette svarer til afgørelser om (fuld) fratagelse af den retlige handleevne.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede model vil kunne give stemmeret til en del af de personer, der i dag er udelukket fra at stemme til folketingsvalg som følge af, at de er frataget den retlige handleevne.

De personer, der ud fra en konkret vurdering vil nyde tilstrækkelig beskyttelse af en delvis fratagelse af den retlige handleevne, vil således kunne få mulighed for at stemme. De organisationer, Justitsministeriet har været i kontakt med, kan ikke umiddelbart fastslå det præcise antal, men skønner, at en del personer vil kunne omfattes af den foreslåede model.

Der vil imidlertid fortsat være personer, der har behov for fuld fratagelse af den retlige handleevne. For disse personer vil der dermed ikke være tilstrækkelig beskyttelse i den foreslåede ordning. De vil dermed fortsat skulle være under værgemål efter værgemålslovens § 6 med den konsekvens, at de fortsat er frataget stemmeretten.

4. Justitsministeriets forslag

På baggrund af det ovenfor anførte foreslår Justitsministeriet en model, hvor der indføres mulighed for delvis fratagelse af den retlige handleevne, således at fratagelsen kan begrænses til at angå bestemte aktiver eller anliggender. Dette vil kræve en ændring af værgemålsloven og forskellige andre love som konsekvens heraf.