

U.2018.1460H
TFA2018.128

Ikke i strid med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser, at personer, som er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, ikke kan stemme til folketingsvalg.

Menneskerettigheder 1.7, 1.9 og 2 - Personspørgsmål 5.9 - Statsforfatningsret 21.1.

- ♦ A, B, C og D kunne i medfør af folketingsvalglovens § 1 ikke stemme ved folketingsvalget i juni 2015, som følge af at de var frataget den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6. Under en sag mod (nu) Økonomi- og Indenrigsministeriet, I, påstod de I dømt til at anerkende, at folketingsvalglovens § 1 var ugyldig i forhold til dem, og at de i juni 2015 havde valgtret. Endvidere påstod de sig tilkendt en godtgørelse. Under sagen var der spørgsmål om, hvorvidt det var i strid med grundlovens § 29, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's Handicapkonvention, at A-D blev nægtet adgang til at stemme. Højesteret fandt, at personer, der er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, må anses for umyndiggjort i grundlovens forstand

1461

og derfor ikke har valgtret til Folketinget. Folketingsvalglovens § 1 er udformet i overensstemmelse hermed. Uanset hvad der følger af Danmarks internationale forpligtelser, kunne appellanterne derfor ikke få medhold i, at folketingsvalglovens § 1 er ugyldig, eller at de havde valgtret ved folketingsvalget i 2015.¹ Højesteret fandt endvidere ikke grundlag for at fastslå, at den ordning, der følger af grundlovens § 29, er i strid med artikel 3 i Tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, med konventionens artikel 14, jf. artikel 3 i Tillægsprotokol 1,² eller med FN's Handicapkonventions artikel 12 og 29.³ Allerede på den baggrund havde A-D ikke ret til godtgørelse.

H.D. 18. januar 2018 i sag 159/2017 (2. afd.)

A, B, C

og

D (adv. Christian Dahlager, Kbh., for alle)

mod

Økonomi- og Indenrigsministeriet (adv. Sune Fugleholm).

Biintervenient til støtte for appellanterne:

Institut for Menneskerettigheder (selv).

Østre Landsret

Østre Landsrets dom 29. juni 2017 (19. afd.), B-1-16, B-51-16, B-616-16 og B-628-16

(Nikolaj Aarø-Hansen, Linde Jensen, Jakob Fink Nielsen (kst.)).

Disse sager, der er anlagt ved Retten i Lyngby, er ved kendelser af 29. december 2015 og 9. marts 2016 henvist til behandling ved Østre Landsret i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

Landsretten har i overensstemmelse med parternes tilkendegivelser besluttet, at sagerne behandles sammen og forhandles i forbindelse med hinanden, samt tilladt, at Institut for Menneskerettigheder indtræder som biintervenient til støtte for sagsøgerne.

Sagerne angår alle spørgsmålet, om det var uberettiget, at sagsøgerne, der havde fået frataget den retlige handleevne, blev nægtet adgang til at afgive deres stemme til folketingsvalget den 18. juni 2015. Sagerne rejser spørgsmål om blandt andet forståelsen af grundlovens § 29 og betydningen af artikel 3 i tillægsprotokol 1 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Sagsøgerne, A, B, D og C, har nedlagt samstemmende endelige påstande om, at sagsøgte, Økonomi- og Indenrigsministeriet (tidl. Social- og Indenrigsministeriet), skal anerkende, 1) at § 1 i lovbestemt godtgørelse nr. 369 af 10. april 2014 om valg til Folketinget er ugyldig i forhold til sagsøgerne, 2) at sagsøgerne på tidspunktet for afholdelsen af folketingsvalget den 18. juni 2015 havde valgtret, samt 3) at sagsøgte til hver af sagsøgerne skal betale 20.000 kr. med tillæg af renter regnet fra den 19. december 2016.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (tidl. Social- og Indenrigsministeriet) har påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Om sagsøgeren i sag nr. B-1-16, A, er det oplyst, at han ved Københavns Byrets dom af 20. marts 1984 blev umyndiggjort i formueretlig og personlig henseende, idet betingelserne herfor efter (dagældende) myndighedslovs § 2, nr. 1, og § 46 samt retsplejelovens kap. 43 fandtes opfyldt.

Den 17. juni 2015 besvarede Frederiksberg Kommune en klage indgivet på vegne af A og oplyste, at kommunen »desværre ikke [kan] fremsende valgkort til A, da han ikke opfylder lovkravene til valgtret til Folketinget«. Videre anførtes blandt andet:

»... A er, jævnfør dom fra Københavns Byret af 20. marts 1984, umyndiggjort i formueretlig og personlig henseende ... Han opfylder således ikke kravene efter lovgivningen til valgtret, og er ikke på valglisten. Der er derfor ikke sendt valgkort, idet Frederiksberg Kommune som offentlig myndighed ikke har hjemmel til at fravige Grundlovens og folketingsvalglovens regler.«

Om sagsøgeren i sag nr. B-51-16, B, er det oplyst, at Institut for Menneskerettigheder på hans vegne klagede til Hjørring Kommune over manglende udstedelse af valgkort til folketingsvalget den 18. juni 2015.

Den 17. juni 2015 besvarede kommunen klagen og anførte herved:

»...

¹ Bet. nr. 66/1953, bem. til § 29 i lovudkastet, bet. nr. 1247/1993, s. 152-54 og 156 f., lovforslag nr. L 191 af 8. marts 1995, alm. bem. pkt. 4.1.1, justitsministerens svar på spørgsmål 10 fra Folketingets Retsudvalg (L 191 - bilag 15), lovforslag nr. L 127 af 13. december 1995, bem. til § 20, nr. 1, justitsministerens svar af 17. marts 2014 på Folketingets Retsudvalgs spørgsmål nr. 644 (alm. del.), lovforslag nr. L 130 af 24. februar 2016, alm. bem. pkt. 1 og 2.2.2, social- og indenrigsministerens svar af 16. marts 2016 på Folketingets Social- og Indenrigsudvalgs spørgsmål nr. 1 og 3 vedrørende beslutningsforslag B 77, Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret, bd. 1, 2. udg. (1966), s. 291, Max Sørensen: Statsforfatningsret, 2. udg. (1973), ved Peter Germer, s. 74 f., Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 2. udg. (2016), s. 80, og Mathias Rose Svendsen og Mads Møller Langsved i U 2016B.116.

² EMD's domme af 2. marts 1987 i sag 9267/81, særligt præmis 50-54 og 59, 6. oktober 2005 i sag 74025/01, 16. marts 2006 i sag 58278/00, særligt præmis 112, 114 og 115, 20. august 2010 i sag 38832/06, 4. oktober 2010 i sag 20201/04 og 22. maj 2012 i sag 126/05, Jon Fridrik Kjølbro: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 4. udg. (2017), s. 1265 f. og 1271-74, og Mathias Rose Svendsen og Mads Møller Langsved i U 2016B.116.

³ CCPR General Comment No. 25, pkt. 4, og Venedig Kommissionen: Code of Good Practice in Electoral Matters, Opinion no. 190/2002 (23. maj 2003), og Mathias Rose Svendsen og Mads Møller Langsved i U 2016B.116.

Hjørring Kommune kan desværre ikke imødekomme klagen, da B efter det oplyste er under værgemål med

1462

fratagelse af den retlige handleevne i henhold til værgemålslovens § 6.

Spørgsmålet om udstedelse af valgkort følger objektive kriterier, og kommunen har desværre ikke et skøn som giver mulighed for at imødekomme ansøgningen, så længe værgemålet består. Kommunen følger her justitsministeriets tolkning af grundlovens bestemmelser om valgret.«

Ved dom af 25. august 2015 fra Retten i Hjørring blev fratagelsen af den retlige handleevne for B ophævet. Rettens begrundelse var sålydende:

»Det kan lægges til grund, at B på grund af personlighedsforstyrrelse er ude af stand til at varetage sine anliggender. Betingelserne for iværksættelse af værgemål, jf. værgemålslovens § 5, stk. 1, er således til stede.

B har forklaret, at han ikke har til hensigt at foretage dispositioner, der udsætter hans formue for risiko for forringelse. Det er oplyst, at den væsentligste del af Bs formue er båndlagt. Bs værge F har forklaret, at B ikke, mens F har været værge for ham, har foretaget dispositioner, der nødvendiggjorde påberåbelse af den manglende retlige handleevne. På denne baggrund finder retten at det ikke længere er nødvendigt, at den retlige handleevne er frataget B, jf. værgemålslovens § 6, og anmodningen om ophævelse af fratagelsen af den retlige handleevne tages derfor til følge.«

Om sagsøgeren i *sag nr. B-616-16, D*, er det oplyst, at hun ved dom af 22. november 2012 fra Retten i Hjørring blev sat under økonomisk værgemål og frataget sin retlige handleevne. Rettens begrundelse var sålydende:

»Det lægges efter bevisførelsen til grund at D på grund af sin psykiske udvikling er ude af stand til at varetage sine økonomiske anliggender, og at der er behov for at iværksætte et økonomisk værgemål som hun tillige selv ønsker jf. værgemålsloven § 5, stk. 2.

Det er endvidere efter forklaringerne og de lægelige oplysninger nødvendigt at D også fratages den retlige handleevne, jf. § 6, stk. 1, for at forhindre, at D udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at blive forringet væsentlig eller for at hindre økonomisk udnyttelse.«

Det er oplyst, at Ds klage over ikke at kunne afgive sin stemme til folketingsvalget den 18. juni 2015 er behandlet i Betænkning og indstilling afgivet af Folketingets Udvalg til Prøvelse af Valgene den 2. juli 2015.

Af betænkningen fremgår herom blandt andet:

»... Institut for Menneskerettigheder har i brev af 16. juni 2015 på vegne af en borger på Lolland klaget over, at den pågældende borger ikke har modtaget valgkort til folketingsvalget. Klagen er indgivet til Lolland Kommune og videresendt herfra til Social- og Indenrigsministeriet ved e-mail af 17. juni 2015.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at den manglende valgkort formentlig skyldes, at den pågældende borger er sat under værgemål efter § 6 i værgemålsloven. Der er herved henvist til en vedlagt kopi af værgebeskikkelsen og kopi af personbogen. Det er oplyst, at borgeren opfylder alle andre betingelser for valgret efter folketingsvalgloven, idet hun har dansk indfødsret, har fast bopæl i Danmark og er over 18 år gammel. Det er oplyst, at borgeren ønskede at stemme ved folketingsvalget den 18. juni 2015.

Vedlagt brevet fra Institut for Menneskerettigheder er en fuldmagt fra den pågældende borger til instituttet bl.a. til at klage til kommunale og statslige myndigheder over borgerens manglende stemmeret. Vedlagt er endvidere en udskift fra en dombog, hvoraf det fremgår, at der den 22. november 2012 er afsagt dom angående fratagelse

af den pågældende borgers retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, stk. 1.

Social- og Indenrigsministeriet har betragtet brevet af 16. juni 2015 som en klage over folketingsvalget den 18. juni 2015, idet ministeriet har anført, at klager over, at en borger ikke har valgret, efter fast praksis betragtes som valgklager.

Ved e-mail af 18. juni 2015 er Lolland Kommune blevet anmodet om at oplyse følgende:

Om den pågældende borger var optaget på valglisten.

Om kommunen kunne bekræfte, at der ikke var udsendt valgkort til den pågældende borger. I givet fald, om kommunen kunne bekræfte, at den manglende optagelse på valglisten og udsendelse af valgkort alene skyldtes, at den pågældende borger er sat under værgemål efter værgemålslovens § 6 og således ikke har valgret til folketingsvalget.

Lolland Kommune har ved e-mail af 18. juni 2015 bekræftet, at den pågældende borger ikke var optaget på valglisten og derfor ikke har modtaget valgkort. Kommunen har bekræftet, at den manglende optagelse på valglisten og den manglende udsendelse af valgkort skyldtes, at den pågældende borger var sat under værgemål efter værgemålslovens § 6 og derfor ikke havde valgret til folketingsvalget.

Social- og Indenrigsministeriet har i anledning af klagen oplyst det samme om grundlovens og folketingsvalglovens bestemmelser om valgret til Folketinget som i anledning af den ovenfor nævnte klage fra Institut for Menneskerettigheder [klagen vedrørende C, her anført nedenfor] på vegne af en anden borger i en tilsvarende situation.

Med hensyn til den foreliggende klage har Social- og Indenrigsministeriet noteret sig kommunens oplysninger om, at baggrunden for, at den pågældende borger ikke er optaget på valglisten og ikke har modtaget valgkort, er, at borgeren er sat under værgemål efter værgemålslovens § 6 og således ikke har valgret til Folketinget.

Kommunens oplysninger har ikke givet ministeriet anledning til bemærkninger.

1463

Udvalget tager det af Lolland Kommune og Social- og Indenrigsministeriet oplyste om folketingsvalglovens regler til efterretning.

Enhedslistens medlem af udvalget bemærker, at Enhedslisten ikke kan tilslutte sig den fortolkning af grundlovens § 29, som er lagt til grund for ministeriets udtalelse om klagen. Enhedslisten er således ikke enig i, at grundlovens § 29 er til hinder for, at der gives stemmeret til folketingsvalg til personer, som er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6.«

Om sagsøgeren i *sag nr. B-628-16, C*, er det oplyst, at han ved dom af 23. marts 2009 fra Retten i Roskilde blev sat under økonomisk værgemål og frataget sin retlige handleevne. Rettens begrundelse var sålydende:

»Efter lægeerklæringen lægges det til grund, at C på grund af en hæmmet udvikling er ude af stand til at varetage sine økonomiske anliggender og har behov for et økonomisk værgemål og for at få frataget sin retlige handleevne for at forhindre, at han stifter mere gæld.

Betingelserne i værgemålslovens § 5, stk. 1, for et økonomisk værgemål og betingelserne i værgemålslovens § 6, stk. 1, for en fratagelse af den retlige handleevne er herefter til stede. Der afsiges derfor dom om et økonomisk værgemål og om fratagelse af den retlige handleevne.«

Det er oplyst, at Cs klage over ikke at kunne afgive sin stemme til folketingsvalget den 18. juni 2015 er behandlet i Betænkning og indstilling afgivet af Folketingets Udvalg til Prøvelse af Valgene den 2. juli 2015.

Af betænkningen fremgår herom blandt andet:

»... Institut for Menneskerettigheder har i brev af 11. juni 2015 på vegne af en borger i Greve klaget over, at den pågældende borger ikke har modtaget valgkort til folketingsvalget. Klagen er indgivet til Greve Kommune og videresendt herfra til Social- og Indenrigsministeriet ved e-mail af 15. juni 2015.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det manglende valgkort formentlig skyldes, at den pågældende borger er sat under værgemål efter § 6 i værgemålsloven. Der er herved henvist til en vedlagt kopi af værgebesiknelsen og kopi af personbogen. Det er oplyst, at borgeren opfylder alle andre betingelser for valgret efter folketingsvalgloven, idet han har dansk indfødsret, har fast bopæl i Danmark og er over 18 år gammel. Det er oplyst, at borgeren ønskede at stemme ved folketingsvalget den 18. juni 2015.

Vedlagt brevet fra Institut fra Menneskerettigheder er en fuldmagt fra den pågældende borger til instituttet bl.a. til at klage til kommunale og statslige myndigheder over borgerens manglende stemmeret. Vedlagt er endvidere en udskrift fra en dombog, hvoraf det fremgår, at der den 23. marts 2009 er afsagt dom angående fratagelse af den pågældende borgers retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, stk. 1.

Social- og Indenrigsministeriet har betragtet brevet af 11. juni 2015 som en klage over folketingsvalget den 18. juni 2015, idet ministeriet har anført, at klager over en borger ikke har valgret, efter fast praksis betragtes som valgklager.

Ved e-mail af 18. juni 2015 anmodede ministeriet Greve Kommune om en udtalelse til brug for sagen. Kommunen blev anmodet om at oplyse følgende:

Om den pågældende borger var optaget på valglisten.

Om kommunen kunne bekræfte, at der ikke var udsendt valgkort til den pågældende borger.

I givet fald, om kommunen kunne bekræfte, at den manglende optagelse på valglisten skyldtes, at den pågældende borger er sat under værgemål efter værgemålslovens § 6 og således ikke har valgret til folketingsvalget.

Greve Kommune har ved brev af 18. juni 2015 bekræftet over for ministeriet, at den pågældende borger ikke var optaget på valglisten og derfor ikke har modtaget valgkort. Kommunen bekræftede, at den manglende optagelse på valglisten og den manglende udsendelse af valgkort skyldtes, at den pågældende borger var sat under værgemål efter værgemålslovens § 6 og derfor ikke havde valgret til folketingsvalget. Kommunen henviste til den i klagen vedhæftede udskrift fra en dombog, som kommunen den 12. juni 2015 havde fået bekræftet af den pågældende domstol.

Social- og Indenrigsministeriet har i anledning af klagen over for udvalget henvist til og gengivet de bestemmelser om valgret til Folketinget, som er fastsat i grundloven og i folketingsvalgloven. Ministeriet har konkret henvist til grundloven § 29, stk. 1, og folketingsvalglovens §§ 1, 5 og 6.

Ministeriet har anført, at personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, ifølge de pågældende regler i overensstemmelse med grundlovens § 29 ikke har valgret til Folketinget. Ministeriet har i den forbindelse henvist til justitsministerens svar af 17. marts 2014 på Folketingets Retsudvalgs spørgsmål nr. 644 (alm. del).

Med hensyn til klagen har Social- og Indenrigsministeriet noteret sig kommunens oplysninger om, at baggrunden for, at den pågældende borger ikke var optaget på valglisten og ikke har modtaget valgkort, er, at borgeren er sat under værgemål efter værgemålslovens § 6 og således ikke har valgret til Folketinget.

Kommunens oplysninger har ikke givet ministeriet anledning til bemærkninger. Udvalget tager det af Greve Kommune og Social-

og Indenrigsministeriet oplyste om folketingsvalgslovens regler til efterretning.

Enhedslistens medlem af udvalget bemærker, at Enhedslisten ikke kan tilslutte sig den fortolkning af grundlovens § 29, som er lagt til grund for ministeriets udtalelse om klagen. Enhedslisten er således ikke enig i,

1464

at grundlovens § 29 er til hinder for, at der gives stemmeret til folketingsvalg til personer, som er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6.«

Af et udtræk fra Danmarks Statistik om folkeafstemningen den 3. december 2015 fremgår, at der denne dag var registreret 4.153.153 danske vælgere.

Det Centrale Personregister besvarede den 8. december 2015 en anmodning fra Social- og Indenrigsministeriet »om udtræk (antal) på personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne«, og oplyste, at antallet den 8. december 2015 var 1.917 personer.

Forklaringer

B har forklaret, at han bor i et rækkehus centralt i X-by. Han er 63 år gammel. Det er mange år siden, han var i arbejde. Han kom under psykiatrien som 24-årig. I 1996 eller 1997 blev han frataget sin retlige handleevne. Dengang var han ikke gift, men det blev han den 1. maj 1999. Han mener, at han afgav stemme til folketingsvalg, inden han blev frataget sin retlige handleevne og vist også et par gang i tiden herefter, fordi man ikke var opmærksom på afgørelsen. I august 2015 fik han sin retlige handleevne tilbage ved dom. Han var frustreret over og ked af, at han ikke kunne afgive sin stemme og gøre sin borgerpligt ved folketingsvalget i juni 2015. Det følte nedværdigende. Han er medlem af flere partier og følger med i politik. Han har på et folkemøde på Bornholm berettet om sin situation. Det var Institut for Menneskerettigheder, der havde spurgt, om han ville deltage.

C har forklaret, at han bor i Y-by i egen lejlighed, der indgår i et bofællesskab. En vejleder kommer hver onsdag og hjælper til med at gøre rent, købe ind og læse post. Han er 35 år gammel. Han arbejder i receptionen i Glad-fonden og møder dagligt kl. 8, normalt til kl. 14 eller 15. Når han kommer, starter han med at tænde pc'en og læse e-mails, herunder om nogen har meldt sig syge. Receptionen er altid bemanded med to medarbejdere, og om fredagen er de tre. Han var trist og skuffet over ikke at kunne afgive stemme ved folketingsvalget i juni 2015, når alle andre kunne. Han følte sig udenfor fællesskabet. Han læser Metroxpress og interesserer sig for politik. Han ser TV2 News, inden han tager på arbejde, og TV-avisen på DR1 om aftenen.

Han blev frataget sin retlige handleevne, fordi han havde svært ved at styre sin økonomi. Han valgte selv at få en værge. Han bad sin vejleder om at skaffe papirerne, der blev indsendt til statsforvaltningen. Siden kom sagen i retten.

E har under hovedforhandlingen oplæst en erklæring, som hendes søn, A, har skrevet.

Det fremgår af erklæringen blandt andet, at A oplyser, at han er født i 1966 og i sit første leveår blev hjerneskadet som følge af en vaccination. Han bor for tiden på ... Højskolen i Z-by. Han kan skrive med håndstøtte og har skrevet erklæringen, fordi han desværre ikke kan komme til stede fra Jylland til hovedforhandlingen. I mange år har han måttet dele stemme til folketingsvalg med sin mor, der er hans værge. De ser ikke altid ens på det politiske landskab. Det er nedværdigende at være uden adgang til at afgive egen stemme, og han bliver derfor glad, hvis dommen falder ud til hans fordel. Han er i sine papirer anset for uunderviselig. Men det er nu lykkedes at overbevise neuropsykologer og ergoterapeuter om hans begavelse. Han beder om, at der vises retfærdighed.

E har forklaret blandt andet, at der i 1966 ikke var viden om, hvor vigtigt det var hurtigt at blive genoptrænet efter vaccinationsskaden. A blev ikke stimuleret, da han blev erklæret for åndssvag, selvom han ikke var det. Både diagnose og behandling var fejlagtig, og det fik psykiske følger. A er nu i et miljø, der respekterer ham. Han tør derfor vende sig ud mod andre og kan diskutere både politik og Søren Kierkegaard. De har heftige diskussioner om, hvad de skal stemme til folketingsvalg.

Om retsgrundlaget

Det bemærkes, at dette afsnit »Om retsgrundlaget« alene indeholder en begrænset del af de bestemmelser m.v., som parterne har henvist til i deres indlæg for landsretten.

§ 35 i grundloven af 5. juni 1849 var sålydende:

»§ 35.

Valgret til Folkethinget har enhver uberygtet Mand, som har Indfødsret, naar han har fyldt sit 30te Aar, medmindre han:

- uden at have egen Huustand staaer i privat Tjenesteforhold;
- nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt;
- er ude af Raadigheden over sit Bo;
- ikke har havt fast Bopæl i eet Aar i den Valgkreds eller den Stad, hvori han opholder sit paa den Tid, Valget foregaaer.«

§ 30 i grundloven af 5. juni 1915 var sålydende:

»§ 30:

Valgret til Folketinget har enhver Mand og Kvinde, som har Indfødsret, har fyldt sit 25de Aar og har fast Bopæl i Landet, medmindre vedkommende:

- ved Dom er fundet skyldig i en i den offentlige Mening vanærende Handling uden at have faaet Æresoprejsning,
- nyder eller har nydt Understøttelse af Fattigvæsenet, som ikke er enten eftergivet eller tilbagebetalt,
- er ude af Raadighed over sit Bo paa Grund af Konkurs eller Umyndiggørelse.«

§ 29 i grundloven af 5. juni 1953 er sålydende:

1465

»§ 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.

stk. 2. Valgrets alderen er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af den til enhver tid gældende valgrets alder kan ske ved lov. Et af folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgrets alderen i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.«

Af betænkning 1953 nr. 66 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 fremgår vedrørende udkastet til grundlovens § 29 blandt andet:

»Vedrørende de øvrige valgrets betingelser [end valgrets alderen] bemærkes først, at kravene om indfødsret og fast bopæl er fastholdt alene med den ændring, at »fast bopæl i landet« under hensyn til, at rigsdagsvalg nu også udstrækkes til Grønland, er ændret til »fast bopæl i riget«. 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. ...«

§§ 2, 5, 34 og 46 i myndighedsloven, som disse bestemmelser (bortset fra myndighedsalderen) var gældende i tiden op til grund-

loven af 1953 (jf. senere lovbekendtgørelse nr. 554 af 16. november 1976 med senere ændringer), var sålydende:

»§ 2. Den, der er fyldt 18 år, kan umyndiggøres, såfremt han:

- på grund af sindssygdom, åndssvaghed eller anden sjælelig forstyrrelse er uskikket til at varetage sine anliggender;
- ved ødselhed eller anden uforsvarlig adfærd udsætter sin eller sin families velfærd for fare;
- på grund af drikfærdighed eller lignende last er uskikket til at varetage sine anliggender;
- på grund af legemlig mangel, sygdom eller anden skrøbelighed er mindre skikket til at varetage sine anliggender og selv ønsker at blive umyndig-gjort.«

»§ 5. Umyndiggørelsen skal ophæves, når den umyndiggjorte findes skikket til selv at varetage sine anliggender.«

»§ 34. En umyndig kan ikke selv råde over sin formue eller forpligte sig ved retshandler, for så vidt ikke andet nedenfor er bestemt.«

»§ 46. For så vidt retten skønner, at den umyndiggjorte er ude af stand til selv at drage tilbørlig omsorg for sin person, påhviler dette værgen. Bestemmelse herom kan træffes enten i forbindelse med umyndiggørelsen eller under særlig sag, på hvilken da lov om retens pleje af 11. april 1916 kapitel 43 finder tilsvarende anvendelse.«

§§ 5, 6, 8, 10 og 55 i værgemålsloven (lovbekendtgørelse nr. 1015 af 20. august 2007 med senere ændringer) er sålydende:

»§ 5. Der kan iværksættes værgemål for den, 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.

Stk. 2. Der kan iværksættes værgemål for den, 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.

Stk. 3. Værgemålet kan begrænses til at angå økonomiske forhold, herunder bestemte aktiver eller anliggender. Det kan også begrænses til at angå personlige forhold, herunder bestemte personlige anliggender.

Stk. 4. For så vidt ikke andet særlig er bestemt, handler værgen på den pågældendes vegne i anliggender, der er omfattet af værgemålet.

Stk. 5. Personer, der er under værgemål efter denne bestemmelse, er myndige, medmindre de tillige er frataget handleevne efter § 6.

§ 6. I forbindelse med værgemål efter § 5, der omfatter økonomiske forhold, kan den retlige handleevne fratages, hvis dette er nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at forringes væsentligt, eller for at hindre økonomiske udnyttelse. Fratagelsen af den retlige handleevne kan ikke begrænses til at angå bestemte aktiver eller anliggender.

Stk. 2. Den, der er frataget handleevnen, er umyndig og kan ikke selv forpligte sig ved retshandler eller råde over sin formue, medmindre andet er bestemt.

Stk. 3. Afgørelser om fratagelse af handleevne tinglyses, jf. tinglysningslovens § 48.«

»§ 8. Afgørelser efter § 5 ... skal afpasses efter den pågældendes behov og må ikke være mere omfattende end nødvendigt. Der kan ikke ske fratagelse af handleevne efter § 6, hvis den pågældendes interesser i tilstrækkeligt omfang kan tilgodeses ved værgemål efter § 5.

Stk. 2. Er tilstanden midlertidig, eller af der af andre grunde særlig anledning hertil, kan værgemål tidsbegrænses.«

»§ 10. Værgemål efter § 5, fratagelse af handleevne efter § 6 eller samværgemål efter § 7, skal ophæves, hvis betingelserne ikke længere er opfyldt.«

1466

»§ 55. Personer, der er umyndiggjorte efter bestemmelsen i myndighedslovens § 2, anses efter denne lovs ikrafttræden for at være under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. § 5 og § 6. Værgemålet anses dog ikke for at omfatte personlige forhold, jf. § 5, stk. 3, medmindre der ved denne lovs ikrafttræden tillige var truffet afgørelse om umyndiggørelse i personlig henseende efter bestemmelsen i myndighedslovens § 46.

Stk. 2. Personer, der er under lawærgemål efter den tidligere lovgivning, anses som værende under samværgemål, jf. § 7.«

Det fremgår af værgemålslovens § 13, stk. 3, at afgørelser om fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6 træffes af retten.

Af bemærkningerne i lovforslaget til værgemålsloven (LF 191 af 8. marts 1995) fremgår vedrørende §§ 5 og 6 blandt andet:

»4.3. Værgemål efter lovforslagets § 5

Grundordningen bliver herefter værgemål efter lovforslagets § 5, hvorefter der udpeges en værge til at foretage dispositioner på den svages vegne. Værgemål efter § 5 omfatter som udgangspunkt både økonomiske og personlige anliggender, men kan begrænses til blot en af delene. Dette svarer til, at der i dag kan ske umyndiggørelse både i formueretlig og personlig henseende, jf. myndighedslovens § 2 og § 46. I modsætning til i dag kan værgemål imidlertid begrænses til kun at angå personlige forhold, jf. lovforslagets § 5, stk. 3.

Værgemål efter § 5 kan endvidere begrænses til at angå bestemte aktiver eller anliggender, f.eks. forvaltningen af en fast ejendom eller pensionsbeløb eller repræsentation ved bestemte aftaler, f.eks. kreditkøb. Værgemålet kan også begrænses til at angå bestemte personlige forhold, f.eks. beslutning om flytning til plejehjem.

...

4.4. Værgemål med fratagelse af handleevne

4.4.1. Fratagelse af handleevne vedrørende økonomiske forhold

I overensstemmelse med forslaget i betænkningen foreslås det, at værgemål angående økonomiske forhold efter § 5 kan suppleres med fratagelse af den pågældendes handleevne efter § 6. Betingelsen for fratagelse af handleevnen er, at en sådan foranstaltning er nødvendig for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at forringes væsentligt eller for at hindre økonomisk udnyttelse.

Et sådant behov vil formentlig især opstå i tilfælde, hvor den pågældende, trods eller snarere på grund af sit handicap, er så aktiv, at der er behov for at hindre egne dispositioner, eller fordi der er behov for at beskytte den pågældende mod at blive udnyttet af omgivelserne. Behovet kan også opstå, hvis der er risiko for kolliderende retshandler. Udvalget har vurderet, at det kun er en begrænset gruppe blandt værgemålene, hvor fratagelse af den retlige handleevne kommer på tale, jf. betænkningen side 117. Udvalget har samtidig understreget, at handleevnefratagelse primært tilsigter at beskytte den svage og i mindre grad sker af hensyn til omverdenen. Hensynet til omverdenen har imidlertid bevirket, at udvalget har foreslået, at det ikke skal være muligt at begrænse værgemål af denne art til bestemte økonomiske forhold eller aktiver, og Justitsministeriet er enig i, at en sådan løsning næppe vil kunne fungere i praksis.

Personer, der fratages den retlige handleevne efter lovforslagets § 6, er umyndige. Dette indebærer bl.a., at de pågældende i vidt omfang ikke selv kan råde over deres formue eller forpligte sig ved retshandler.

Værgemål med fratagelse af den retlige handleevne vedrørende økonomiske forhold svarer i øvrigt i høj grad til den eksisterende formueretlige umyndiggørelse og skal ligeledes tinglyses.«

Lovforslaget byggede på betænkning nr. 1247/1993 om værgemål, der var afgivet af Justitsministeriets Myndighedslovsudvalg. Af betænkningens kapitel 5, pkt. 9, om umyndighedsbegrebet behandler udvalget spørgsmålet om betydningen af bestemmelsen i grundlovens § 29, stk. 1. Der fremgår endvidere blandt andet:

9.2.2. For udvalgets overvejelser om begreber og terminologi har det haft særlig betydning at vurdere grundlovens ordvalg. Det er uden betydning, om umyndiggørelsen alene er sket i formueretlig henseende, jf. den gældende myndighedslov § 2, eller tillige i personlig henseende, jf. § 46. Umyndiggørelse som udelukkelsesgrund i grundlovens § 29 i forhold til valgretten er ligesom aldersbetingelsen begrundet i forudsætningen om, at valgret forudsætter en vis åndelig formuenhed. Efter forarbejderne må det antages, at det er urådigheden over formuen som en konsekvens af umyndiggørelsen, der førte til at knytte tab af valgretten til umyndiggørelsen. Med i vurderingen må også være, at umyndiggørelse efter den gældende myndighedslovs § 2 kan være begrundet i andet end manglende åndsevner eller evnen til at handle fornuftmæssigt, f.eks. drikfærdighed, legemlig mangel, sygdom eller anden skrøbelighed. Hertil kommer, at det som omtalt ovenfor i kapitel 2 og 4 langt fra er alle, der mangler evnen til at handle fornuftmæssigt, der umyndiggøres. På baggrund heraf nævner Max Sørensen, at den rationelle begrundelse for grundlovens § 29 er svag, og at bestemmelsen kun kan forstås på baggrund af den historiske udvikling, hvor grundloven fra 1849 og 1866 afskar valgretten for personer, der var ude af rådighed over deres bo, ud fra den betragtning at den som af en eller anden grund ikke af retsordenen blev anset for at være i stand til at

1467

klare sine egne økonomiske anliggender, heller ikke skulle have indflydelse på statsstyret. ...

...

9.4.5. Som anført ovenfor under pkt. 9.2. findes grundlovens § 29 om valgret ikke at udgøre nogen hindring for udvalgets begrebsbestemmelse, herunder undladelsen af at gøre brug af ordet umyndiggørelse. Derimod må grundlovens krav indebære, at i alle tilfælde, hvor en person under en ny værgemålslov i overensstemmelse med *udvalgets tanker fratages handleevne*, jf. udkastets § 6, eller efter mindretallets udkast fratages rådigheden over de personlige forhold, jf. udkastets § 6 a, må de pågældende efter valglovgivningen fortabe valgretten.«

Ved lov nr. 386 af 22. maj 1996 om ændring af forskellige lovbestemmelser om umyndighed m.v. (Ændringer som følge af værgemålsloven) blev § 1 i lov om valg til Folketinget ændret således:

»§ 20. I lov om valg til Folketinget, jf. lovbekendtgørelse nr. 759 af 19. august 1994, som ændret ved lov nr. 379 af 14. juni 1995, foretages følgende ændringer: 1. I § 1 ændres »umyndiggjort« til »under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6«.

Af bemærkningerne hertil (LF nr. 127 af 13. december 1995) fremgår herom:

»Til § 20 Lov om valg til Folketinget

Til nr. 1.

Det følger af grundlovens § 29, stk. 1, jf. folketingsvalglovens § 1, at en person, der er umyndiggjort, ikke har valgret til Folketinget.

Tab af valgretten indtræder efter gældende ret ved formueretlig umyndiggørelse efter myndighedslovens § 2. Det er uden betydning, om den pågældende tillige er personlig umyndiggjort efter lovens § 46.

Ved værgemålsloven er reglerne om umyndiggørelse ophævet og erstattet af regler om nye former for værgemål.

I overensstemmelse med Myndighedslovsudvalgets vurderinger, jf. betænkning nr. 1247 om værgemål, side 152-154 og 156-157, er det Indenrigsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i grundloven om, at umyndiggjorte ikke har valget, må indebære, at en person, der efter de nye regler sættes under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, fortaber valget.

Det bemærkes i den forbindelse, at Myndighedslovsudvalget særligt har vurderet betydningen af grundlovens ordvalg i relation til den ny værgemålslov. Det er udvalgets opfattelse, at grundlovens § 29 ikke kan hindre nye lovregler om, hvorvidt en person helt eller delvist kan fratages adgangen til at råde over sin formue og handle frit med hensyn til sine personlige forhold. Udvalget fandt heller ikke noget til hinder for, at eventuelle begrænsninger i retshandlevnen betegnes med andre udtryk end umyndiggjort, eller at det kendte umyndiggørelsesbegreb helt ophæves.

Det foreslås derfor, at bestemmelsen i folketingsvalglovens § 1 om, at umyndiggjorte ikke har valget, ændres, således at personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, ikke har valget.«

§ 1 i lovbekendtgørelse nr. 369 af 10. april 2014 om valg til Folketinget, som sagsøgernes påstand 1 angår, havde i overensstemmelse med den nævnte lovændring følgende ordlyd:

»Valget 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.«

§ 1 er affattet enslydende i den gældende lovbekendtgørelse nr. 392 af 26. april 2017 om valg til Folketinget (valgloven).

Ved lov nr. 381 af 27. april 2016 om ændring af lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg (Valget til personer under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne) fik personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, og som i øvrigt opfylder valgets betingelser, valget til Europa-Parlamentet og kommunale og regionale valg.

Af lovforslaget (LF 130 af 24. februar 2016) fremgår blandt andet: »Regeringen ønsker, at flest mulige inden for rammerne af grundloven skal have valget til landsdækkende valg i Danmark. Det foreslås derfor at ændre valglovgivningen, således at personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, og som i øvrigt opfylder valgets betingelser, gives valget til Europa-Parlamentsvalg og kommunale og regionale valg.

Der har igennem en periode været en efterspørgsel - blandt andet fra Institut for Menneskerettigheder - efter at ændre valglovgivningen, således at personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, får valget til alle landsdækkende valg og folkeafstemninger i Danmark. Det er efter gældende ret en betingelse for valget til alle landsdækkende valg og folkeafstemninger i Danmark, at man ikke er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6.

Det er regeringens vurdering, at grundloven ikke giver mulighed for at give personer, der som følge af værgemål efter værgemålslovens § 6 har mistet deres retlige handleevne, valget til folketingsvalg. Derimod kan grundloven ikke antages at være til hinder for at give valget til personer, der er under værgemål med

1468

fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, til kommunale og regionale valg og Europa-Parlamentsvalg. Der

henvises i øvrigt til Justitsministeriets besvarelse af 17. marts 2014 af spørgsmål nr. 644 (alm. del) fra Folketingets Retsudvalg.

Det følger derudover af grundloven, at det er folketingsvælgere, dvs. de personer, der har valget til Folketinget, der er stemmeberettigede ved grundlovsumiddelbare folkeafstemninger.

Med henblik på i videre omfang at give personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, valget foreslås, at denne personkreds gives valget til kommunale og regionale valg og Europa-Parlamentsvalg.«

Af justitsministerens besvarelse den 17. marts 2014 af spørgsmål 644 fra Folketingets Retsudvalg fremgår:

»Spørgsmål nr. 644 (alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

Vil ministeren overveje at foretage ændringer i lov om værgemål eller andre kompenserende foranstaltninger, når det i rapporten fra Institut F. Menneskerettigheder fra 2012 »Selvbestemmelse og værgemål« påpeges (s. 49), at fratagelse af stemmeret med henvisning til værgemål er i strid med Handicapkonventionen og EMRK?»

Svar:

1. Grundlovens § 29, stk. 1, fastslår, at enhver som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og er fyldt 18 år, har valget til Folketinget, medmindre vedkommende er umyndiggjort.

Som det fremgår af Myndighedslovsudvalgets betænkning (betænkning nr. 1247/1993), der dannede grundlag for den pågældende værgemålslov, må det efter forarbejderne til grundlovens § 29, stk. 1, antages, at det er urådigheden over formuen (som en konsekvens af umyndiggørelsen), der førte til at man valgte at knytte tab af valget til umyndiggørelsen.

Fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6 angår de tilfælde, hvor et værgemål omfatter økonomiske forhold. Grundlovens § 29 må derfor indebære, at i alle tilfælde, hvor en person er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, må den pågældende efter valglovgivningen fortabe valget, jf. hertil også Myndighedslovsudvalgets betænkning, s. 156-157. Der er efter grundloven således ikke mulighed for at give personer, der som følge af værgemål efter værgemålslovens § 6 har mistet deres retlige handleevne, stemmeret til folketingsvalg.

2. Grundloven kan efter Justitsministeriets opfattelse derimod ikke antages at være til hinder for, at der gives valget til kommunale råd, regionsråd og Europa-Parlamentet til personer, der er under værgemål efter værgemålslovens § 6. Ændringer, der indebærer en sådan udvidelse af valget, vil skulle gennemføres ved lov. Spørgsmålet herom henhører under Økonomi- og Indenrigsministeriet.

3. Der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke - som anført i Institut for Menneskerettigheders rapport - grundlag for at antage, at de danske regler om fratagelse af stemmeretten for personer, der er under værgemål efter værgemålslovens § 6, skulle være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Institut for Menneskerettigheder henviser i rapporten fra 2012 til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 20. maj 2010 i sag nr. 38832/06, *Alajos Kiss mod Ungarn*. Denne sag indebærer efter Justitsministeriets vurdering imidlertid ikke, at de danske regler om stemmeret og værgemål ikke kan opretholdes, bl.a. fordi sagen drejede sig om den nationale lovgivning i Ungarn, hvorefter enhver form for værgemål medførte automatisk fratagelse af stemmeretten. Dette er ikke tilfældet i Danmark, hvor det kun er de nævnte § 6-værgemål, der medfører en samtidig fratagelse af stemmeretten. Derudover var der i Ungarn lempeligere regler for overhovedet at komme under værgemål end i Danmark.

4. For så vidt angår FN's konvention om rettigheder for personer med handicap kan det oplyses, at FN's Handicapkomité den 20. september 2013 afgav udtalelse i klagesag nr. 4/2013, *Zsolt Bujdosó*

m.fl. mod Ungarn, der vedrører spørgsmålet om stemmeret for personer med mentalt handicap.

FN's Handicapkomité fastslår i udtalelsen, at det er i strid med konventionen, hvis en stat udelukker personer med mentalt handicap fra at stemme. Dette gælder tilsyneladende, uanset om de pågældende personer mentalt er i stand til at stemme, idet staten efter komitéens opfattelse blot må sørge for den nødvendige bistand til den pågældende.

Udtalelsen fra FN's Handicapkomité rejser efter Justitsministeriets opfattelse væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 29, der som nævnt fastslår, at enhver som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og er fyldt 18 år, har valgret til Folketinget, medmindre vedkommende er umyndiggjort.

Udtalelser fra FN's Handicapkomité er dog - i modsætning til f.eks. domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol - ikke bindende for Danmark.

5. På den baggrund har Justitsministeriet ingen overvejelser om at ændre værgemålsloven.«

Artikel 3 i tillægsprotokol af 20. marts 1952 til EMRK, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994, er sålydende:

»Ret til frie valg

Artikel 3. 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.«

1469

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i dom af 6. oktober 2005 i sag nr. 74025/01, Hirst mod Det Forenede Kongerige (Nr. 2), blandt andet fastslået:

»56. Article 3 of Protocol No. 1 appears at first sight to differ from the other rights guaranteed in the Convention and Protocols as it is phrased in terms of the obligation of the High Contracting Party to hold elections which ensure the free expression of the opinion of the people rather than in terms of a particular right or freedom.

57. However, having regard to the preparatory work to Article 3 of Protocol No. 1 and the interpretation of the provision in the context of the Convention as a whole, the Court has established that it guarantees individual rights, including the right to vote and to stand for election (see Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, judgment of 2 March 1987, Series A no. 113, pp. 22-23, §§ 46-51). Indeed, it was considered that the unique phrasing was intended to give greater solemnity to the Contracting States' commitment and to emphasise that this was an area where they were required to take positive measures as opposed to merely refraining from interference (ibid., § 50).

58. The Court has had frequent occasion to highlight the importance of democratic principles underlying the interpretation and application of the Convention (see, among other authorities, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, judgment of 30 January 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I, pp. 21-22, § 45), and it would take this opportunity to emphasise that the rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law (see also the importance of these rights as recognised internationally in »Relevant international materials«, paragraphs 26-39 above).

59. As pointed out by the applicant, the right to vote is not a privilege. In the twenty-first century, the presumption in a democratic State must be in favour of inclusion, as may be illustrated, for example, by the parliamentary history of the United Kingdom and other countries where the franchise was gradually extended over the centuries from select individuals, elite groupings or sections of

the population approved of by those in power. Universal suffrage has become the basic principle (see Mathieu-Mohin and Clerfayt, cited above, p. 23, § 51, citing X v. Germany, no. 2728/66, Commission decision of 6 October 1967, Collection 25, pp. 38-41).

60. Nonetheless, the rights bestowed by Article 3 of Protocol No. 1 are not absolute. There is room for implied limitations and Contracting States must be allowed a margin of appreciation in this sphere.

61. There has been much discussion of the breadth of this margin in the present case. The Court reaffirms that the margin in this area is wide (see Mathieu-Mohin and Clerfayt, cited above, p. 23, § 52, and, more recently, Matthews v. the United Kingdom [GC], no. 24833/94, § 63, ECHR 1999-I; see also Labita v. Italy [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV, and Podkolzina v. Latvia, no. 46726/99, § 33, ECHR 2002-II). There are numerous ways of organising and running electoral systems and a wealth of differences, inter alia, in historical development, cultural diversity and political thought within Europe which it is for each Contracting State to mould into their own democratic vision.

62. It is, however, for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see Mathieu-Mohin and Clerfayt, p. 23, § 52). In particular, any conditions imposed must not thwart the free expression of the people in the choice of the legislature - in other words, they must reflect, or not run counter to, the concern to maintain the integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of the people through universal suffrage. For example, the imposition of a minimum age may be envisaged with a view to ensuring the maturity of those participating in the electoral process or, in some circumstances, eligibility may be geared to criteria, such as residence, to identify those with sufficiently continuous or close links to, or a stake in, the country concerned (see Hilbe v. Liechtenstein (dec.), no. 31981/96, ECHR 1999-VI, and Melnychenko v. Ukraine, no. 17707/02, § 56, ECHR 2004-X). Any departure from the principle of universal suffrage risks undermining the democratic validity of the legislature thus elected and the laws it promulgates. Exclusion of any groups or categories of the general population must accordingly be reconcilable with the underlying purposes of Article 3 of Protocol No. 1 (see, mutatis mutandis, Aziz v. Cyprus, no. 69949/01, § 28, ECHR 2004-V).«

EMD har i dom af 20. maj 2010 i sag nr. 38832/06, Alajos Kiss mod Ungarn, blandt andet fastslået:

»(i) *Legitimate aim*

38. The Court points out that Article 3 of Protocol No. 1 does not, like other provisions of the Convention, specify or limit the aims which a restriction must pursue and that a wide range of purposes may therefore be compatible with Article 3. The Government submitted that the measure complained of pursued the legitimate aim of ensuring that only citizens capable of assessing

1470

the consequences of their decisions and making conscious and judicious decisions should participate in public affairs ... The applicant accepted this view ... and the Court sees no reason to hold otherwise. It is therefore satisfied that the measure pursued a legitimate aim.

(ii) *Proportionality*

39. The Court notes that the restriction in question does not distinguish between those under total and those under partial guardianship ..., and is removed once guardianship is terminated ...

However, it observes the applicant's assertion in paragraph 29 above, not refuted by the Government, that 0.75% of the Hungarian population of voting age is concerned by disenfranchisement on account of being under guardianship in a manner which is indiscriminate. It finds this to be a significant figure, and it cannot be claimed that the bar is negligible in its effects.

41. The Court accepts that this is an area in which, generally, a wide margin of appreciation should be granted to the national legislature in determining whether restrictions on the right to vote can be justified in modern times and, if so, how a fair balance is to be struck. In particular, it should be for the legislature to decide as to what procedure should be tailored to assessing the fitness to vote of mentally disabled persons. The Court observes that there is no evidence that the Hungarian legislature has ever sought to weigh the competing interests or to assess the proportionality of the restriction as it stands.

42. The Court cannot accept, however, that an absolute bar on voting by any person under partial guardianship, irrespective of his or her actual faculties, falls within an acceptable margin of appreciation. Indeed, while the Court reiterates that this margin of appreciation is wide, it is not all-embracing (*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC] ... In addition, if a restriction on fundamental rights applies to a particularly vulnerable group in society, who have suffered considerable discrimination in the past, such as the mentally disabled, then the State's margin of appreciation is substantially narrower and it must have very weighty reasons for the restrictions in question (cf. also the example of those suffering different treatment on the ground of their gender - *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 78, Series A no. 94, race - *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], no. 57325/00, § 182, ECHR 2007-..., or sexual orientation - *E.B. v. France* [GC], no. 43546/02, § 94, ECHR 2008-...). The reason for this approach, which questions certain classifications *per se*, is that such groups were historically subject to prejudice with lasting consequences, resulting in their social exclusion. Such prejudice may entail legislative stereotyping which prohibits the individualised evaluation of their capacities and needs (cf. *Shtukurov v. Russia*, no. 44009/05, § 95, 27 March 2008).

43. The applicant in the present case lost his right to vote as the result of the imposition of an automatic, blanket restriction on the franchise of those under partial guardianship. He may therefore claim to be a victim of the measure. The Court cannot speculate as to whether the applicant would still have been deprived of the right to vote even if a more limited restriction on the rights of the mentally disabled had been imposed in compliance with the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 (see *mutatis mutandis Hirst v. the United Kingdom (no. 2)*, op.cit., §§ 48 to 52).

44. The Court further considers that the treatment as a single class of those with intellectual or mental disabilities is a questionable classification, and the curtailment of their rights must be subject to strict scrutiny. This approach is reflected in other instruments of international law, referred to above. The Court therefore concludes that an indiscriminate removal of voting rights, without an individualised judicial evaluation and solely based on a mental disability necessitating partial guardianship, cannot be considered compatible with the legitimate grounds for restricting the right to vote.

There has accordingly been a violation of Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention.«

Artikel 12 og artikel 29 i FN-konventionen af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (handicapkonventionen) er sålydende:

»*Lighed for loven*

Artikel 12. Deltagerstaterne bekræfter på ny, at personer med handicap har ret til overalt at blive anerkendt som havende retsevne.

Stk. 2. Deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har retlig handleevne på lige fod med andre i alle livets forhold.

Stk. 3. Deltagerstaterne skal træffe passende foranstaltninger til at give personer med handicap adgang til den støtte, de måtte have behov for til at udøve deres retlige handleevne.

Stk. 4. Deltagerstaterne skal sikre, at alle foranstaltninger vedrørende udøvelse af retlig handleevne i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder omfatter passende og effektive beskyttelsesmekanismer til at forebygge misbrug. Sådanne mekanismer skal sikre, at foranstaltninger vedrørende udøvelse af retlig handleevne respekterer den enkelte persons rettigheder, vilje og præferencer, er fri for interessekonflikter og utilbørlig påvirkning, står i forhold til og er tilpasset den enkelte persons situation, gælder i kortest mulig tid og gennemgås regelmæssigt af en kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller retlig instans.

1471

Beskyttelsesmekanismerne skal stå i forhold til, hvor meget sådanne foranstaltninger indvirker på personens rettigheder og interesser.

Stk. 5. Med forbehold for bestemmelserne i denne artikel skal deltagerstaterne træffe alle passende og effektive foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap har lige ret til at eje eller arve ejendom, til at styre deres egne økonomiske forhold og til at have lige adgang til banklån, realkreditlån og andre former for økonomisk kredit, og skal sikre, at personer med handicap ikke vilkårligt fratages deres ejendom.«

»*Deltagelse i det politiske og offentlige liv*

Artikel 29. Deltagerstaterne skal sikre personer med handicap politiske rettigheder og muligheden for at nyde dem på lige fod med andre og forpligter sig til:

a) at sikre, at personer med handicap effektivt og fuldt ud, direkte eller gennem frit valgte repræsentanter på lige fod med andre kan deltage i det politiske og offentlige liv, herunder at personer med handicap har ret til og mulighed for at afgive deres stemme og modtage valg, bl.a. ved:

i) at sikre, at stemmeprocedurer, afstemningsfaciliteter og valgmateriale er passende, tilgængelige og lette at forstå og anvende.

ii) at beskytte retten for personer med handicap til uden pression at afgive en hemmelig stemme ved valg og folkeafstemninger og til at stille op til valg, effektivt bestride et hverv og udføre alle offentlige funktioner på alle niveauer i den offentlige forvaltning, idet det gøres lettere at anvende hjælpemiddelteknologi og ny teknologi, hvor det er hensigtsmæssigt.

iii) at sikre, at personer med handicap frit kan give udtryk for deres vilje som vælgere, og med henblik herpå tillade, at de om nødvendigt og efter anmodning kan få bistand fra en person efter eget valg til at afgive deres stemme.

b) aktivt at fremme et miljø, hvor personer med handicap effektivt og fuldt ud kan deltage i varetagelsen af offentlige anliggender uden diskrimination og på lige fod med andre, og at fremme deres deltagelse i offentlige anliggender, herunder ved:

i) at deltage i ikke-statslige organisationer og foreninger, som beskæftiger sig med landets offentlige og politiske forhold, og i politiske partiers aktiviteter og administration,

ii) at etablere og melde sig ind i organisationer af personer med handicap med henblik på at repræsentere personer med handicap på internationalt, nationalt, regionalt og lokalt niveau.«

Procedure

Sagsøgerne, A, B, D og C, har afgivet fælles sammenfattende processkrift og påstandsdokument og i det væsentlige procederet

i overensstemmelse hermed. Heraf fremgår følgende blandt andet (henvisninger til sider i ekstrakt og materialesamlinger er udeladt):

»...

RETLIGE SYNSPUNKTER:

Det gøres overordnet *gældende* i forhold til påstand 1, at den indførte begrænsning i stemmeretten i folketingsvalglovens § 1 ikke har hjemmel i grundloven og er i modstrid med Danmarks menneskeretlige forpligtelser, subsidiært at der under alle omstændigheder ikke kan udledes et krav fra grundlovens § 29 om, at sagsøgerne skal fratages valgretten. For så vidt angår påstand 2 og 3 gøres det *gældende*, at sagsøgte afgørelser med sikkerhed ikke er forenelige med Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Dette støttes i første række på, at grundlovens klare udgangspunkt i § 29 er almindelig valgret til enhver. Det fremgår, at grundlovens § 29 fik den nuværende formulering med grundlovsændringen i 1953. Ændringen og de øvrige forfatningsændringer i 1953 var rettet mod at opnå demokratiske fremskridt og forbedringer, og ændringen havde blandt andet som formål at sikre og udvide befolkningens demokratiske og politiske rettigheder. Når udgangspunktet er, at grundlovsgiver i modsætning til tidligere grundlove har indført en regel om almindelig valgret for alle, taler det med betydelig styrke for en indskrænkende fortolkning i forhold til at fastlægge, hvilke personer, der eventuelt må opfattes som umyndiggjorte i grundlovens forstand og dermed kan (skal) fratages valgretten.

Hertil kommer den seneste retsudvikling, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) i sagen Hirst mod UK og flere tilsvarende præjudikater har fastslået, at retten til at stemme ikke er noget privilegium, at antagelsen i det 21. århundrede i en demokratisk stat er til gunst for inklusion, at almindelig valgret er blevet det grundlæggende princip, og at enhver fravigelse fra dette princip risikerer at underminere den lovgivende myndigheds demokratiske validitet og de love, den offentliggør.

Det må også tillægges afgørende vægt, at det ikke er et anerkendelsesværdigt formål, at stemmeretten fratages sagsøgerne alene med henvisning til deres behov for civilretlig beskyttelse efter værgemålslovens § 6.

1. *Landsrettens prøvelsesadgang*

Implementeringen af en dom til fordel for sagsøgerne er ikke forbundet med praktiske vanskeligheder. Da sagen samtidig omhandler indgreb i sagsøgernes politiske rettigheder, er der grundlag for en intensiv prøvelse fra landsrettens side. Det må endvidere tillægges vægt, at lovgiver ikke har foretaget en egentlig afvejning af problematikken i forbindelse med vedtagelse af valgloven. Af folketingsdebatten i foråret 2016 om persongruppens valg til kommunalvalg og Europa-Parlamentet, var der

1472

langt overvejende støtte til at udvide valgretten til også at omfatte valg til Folketinget.

2. *Myndighedsudvalget*

I 1989 nedsatte Justitsministeriet et udvalg, der havde til formål at revidere og modificere den 70 år gamle myndighedslov.

Kritikpunkterne mod den gældende ordning var, at umyndiggørelsen berøvede den pågældende næsten hele formueretshabiliteten, hvilket ofte var et for vidtgående indgreb, og at udtrykket umyndiggørelse blev oplevet som stemplende for de umyndiggjorte. Herudover indgik det i overvejelserne, at der grundet den stigende levealder var et øget antal af gamle demente, der ikke kunne tage vare på sig selv og deres økonomiske anliggender. Derudover havde samfundets svage flere penge mellem hænderne end tidligere. Der var derfor større formuer, der kunne formøbles.

Udvalgets arbejde medførte, at begrebet umyndiggørelse i sin helhed blev afskaffet i forbindelse med vedtagelsen af værgemåls-

loven fra 1995. Den umyndiggørelse, som fortsat anvendes i grundlovens § 29, henviser således til en historisk definition af umyndiggørelse i den tidligere myndighedslov, som var gældende på tidspunktet for ændringen af grundloven i 1953.

Efter den (tidligere) myndighedslovs § 2 kunne formueretlig umyndiggørelse ske, hvis personen »på grund af sindssygdom, åndssvaghed eller anden sjælelig forstyrrelse var uskikket til at varetage sine anliggender«. Herudover kunne en person på grund af demens, uforsvarlig adfærd eller »drikfældighed« blive umyndiggjort. Retsvirkningerne af umyndiggørelsen var, at den umyndige ikke selv kunne råde over sin formue eller forpligte sig ved retshandler, jfr. myndighedslovens § 34. Der var således en adskillelse mellem betingelserne for at blive umyndiggjort og retsvirkningerne af umyndiggørelsen.

Begrebet umyndiggørelse blev som nævnt afskaffet med værgemålsloven fra 1995, der trådte i kraft den 1. januar 1997. Det centrale i den nye ordning, jfr. værgemålslovens § 5, er, at der kan udpeges en værge til at handle og træffe beslutninger, uden at personen bliver umyndiggjort, hvilket betyder, at foranstaltningen ikke får samme indgribende virkning som tidligere. Betingelserne for denne form for værgemål er på den anden side meget lig de betingelser, der gjaldt for at erklære en person umyndig efter umyndighedslovens § 2, jfr. ordlyden af værgemålslovens § 5, hvorefter der eksempelvis kan pålægges værgemål for den, der på grund af sindssygdom, herunder svær demens eller hæmmet psykisk udvikling eller anden form for alvorlig svækket helbred er ude af stand til at varetage sine anliggender. De borgere, der er omfattet af § 5, er imidlertid ikke omfattet af undtagelsesbestemmelsen i grundlovens § 29 og har således valgret, uanset at betingelserne for værgemål svarer til betingelserne for en umyndiggørelse efter umyndighedslovens § 2. Denne retsudvikling stemmer med ønsket om at fremme de demokratiske rettigheder og ønsket om inklusion af alle grupper i samfundet.

Det særlige for nærværende sag er, at når betingelserne for værgemål efter § 5 er opfyldt, kan der tillige træffes afgørelse om, at de pågældende borgere (sagsøgerne) kan fratages deres retlige handleevne, hvis dette er »nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare«. Det fremgår af forarbejderne, at det er hensigten, at denne type værgemål især skal anvendes overfor persongruppen i § 5, der udviser aktiv adfærd. Hovedeksemplet er sindssyge, som under maniske perioder vil kunne træffe vidtrækkende skadelige økonomiske dispositioner, men der kan også, som tilfældet er i nærværende sag, være behov for at fratage psykisk udviklingshæmmede den retlige handleevne. Formålet med bestemmelsen i værgemålslovens § 6 er således i første række at beskytte borgeren mod uheldige eller uhensigtsmæssige økonomiske dispositioner. Anvendelsen af bestemmelsen forudsætter almindeligvis, at den pågældende har en vis formue.

Valgretsundtagelsen i lovgivningen har således med indførelsen af værgemålsloven udviklet sig fra med henvisning til myndighedsloven, at omfatte alle umyndiggjorte personer - uanset grunden til umyndiggørelsen og uanset retsvirkningen af umyndiggørelsen - til nu alene at omfatte de personer, der er frataget den retlige handleevne som følge af et behov for en udvidet økonomisk beskyttelse.

På denne måde er ordningen arbitrær og en uforudsigelig retsfølge af § 6 værgemålet.

3. *Grundlovens forarbejder og litteratur*

Sagsøgte synspunkter og begrundelser bygger hovedsageligt på det ræsonnement og de konklusioner, som myndighedsudvalget har lagt til grund for forståelsen af grundlovens § 29. Udvalgets

betænkning er ikke velegnet som retskilde, navnlig fordi den efterfølgende retsudvikling ikke har kunnet inddrages.

Det væsentligste anbringende fra sagsøgte og udvalgets side er, at forarbejderne til grundlovens § 29 støtter, at der er hjemmel til at fratage sagsøgerne stemmeretten, og at det herved også følger, at Folketinget og sagsøgte har en egentlig pligt til at sikre, at dette sker.

Sagsøgte og udvalgets forståelse har ikke støtte i forarbejderne til grundloven. De nærmere betingelser for og retsvirkningen af umyndiggørelsen er ikke behandlet særskilt af forfatningskommissionen fra 1946. Kommissionen anfører kortfattet, at »forslaget [til en ny § 29, stk. 1] knytter hertil ikke som den gældende Grundlov krav om, at den umyndiggjorte er ude af rådighed over sit bo. En sådan urådighed er ifølge

1473

myndighedsloven altid knyttet til umyndiggørelse«. Rådighedsbetingelsen, der gjaldt efter den tidligere grundlov, blev herefter helt fjernet i 1953 fra grundlovens ordlyd. Det er med dette ikke klart, at grundlovens § 29 - som forstået af sagsøgte - skulle sigte på at omfatte de borgere, som nu er nævnt i værgemålslovens § 6.

Mere nærliggende er det at forstå umyndiggørelsesbegrebet i grundloven siden dens vedtagelse i 1849 derhen, at tanken var, at man kunne miste valgretten som følge af, at man evnemæssigt var uskikket til at varetage sine private anliggender, jfr. indholdet af myndighedslovens § 2, og ikke til retsvirkningen af umyndiggørelsen, det vil sige den manglende rådighed over boet.

I litteraturen er det ligeledes den udbredte opfattelse, at betingelsen om at man ikke måtte være blevet umyndiggjort var grundet i tanken om, at valgret forudsatte en vis åndelig formuenhed, jfr. blandt andre Alf Ross, Dansk Forfatningsret (1948), samt valgretskommissionens betænkning om unges demokratiske engagement 2011. Denne tankegang har sagsøgte - med fuld rette - i et moderne samfund som det danske, der bygger på inklusion, ikke fundet anledning til at gøre gældende til støtte for, at der burde være hjemmel i grundloven til at fratage sagsøgerne deres retlige handleevne.

Hertil kommer, at det ikke kan påvises, at der er nogen saglig sammenhæng eller anerkendelsesværdigt formål imellem det civilretlige behov for at blive sat under værgemål efter § 6, og retten til at stemme.

4. FN's Handicapkonvention m.v.

Det ovennævnte stemmer også overens med FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap, art. 29, hvorefter staterne skal sikre personer med handicap politiske rettigheder og muligheder for at nyde dem på lige fod med andre. FN's handicapkomité har således også i klagesag nr. 4/2011 (Bujdoso) fastslået, at det er i strid med Handicapkommissionens art. 12 og 29, hvis en stat udelukker personer med mentalhandicap fra at stemme. Komiteen har gentaget denne forståelse af konventionen i sin generelle kommentar til art. 12 om retlig handleevne, CRPD/C/GC/1, para. 48-49.

FN's Handicapkomité har endvidere udtalt kritik af de danske regler, som medfører, at personer under § 6 værgemål mister stemmeretten, jfr. komitéens »Concluding Observations on Denmark« fra 2014.

Komitéens udtalelser i klagesager og i generelle kommentarer er ikke bindende for staterne, men de bør indgå som et stærkt fortolkningsbidrag til forståelsen af Danmarks forpligtelser efter konventionen, jfr. tillige Østre Landsrets dom U.2016.3929.

Det noteres endvidere, at der i de nordiske lande, Norge, Sverige, Finland og Island ingen regler er om begrænsninger i valgretten for personer under værgemål eller lignende med en i denne sammenhæng betydningsløs modifikation for Norge.

5. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Det *gøres* overordnet *gældende*, at sagsøgte afslag på at give sagsøgerne stemmeret udgør en krænkelse af EMRK, art. 3 i tillægsprotokol 1, idet afslaget hverken forfølger et sagligt formål eller er proportionalt, jfr. Domstolens domme Hirst mod Storbritanien (nr. 2), præmis 62, Frodl mod Østrig, præmis 24 og særligt følgende domme, der direkte vedrører fratagelse af stemmeretten fra personer under værgemål: Alajos Kiss mod Ungarn, præmis 36, Gajcsi mod Ungarn, præmis 11, Harmati mod Ungarn, præmis 8.

Der bemærkes herom navnlig følgende:

Skønsmargin:

Den danske stat har utvivlsomt ikke i dette tilfælde - som ellers anført af sagsøgte - en vid skønsmargin til at fastsætte undtagelser i valgretten. Når undtagelser i valgretten rammer en særligt udsat gruppe (personer med handicap, jf. Glor mod Schweiz, præmis 53), er statens skønsmargin tværtimod stærkt begrænset. Reglerne vedrører derudover et automatisk indgreb i mentalt handicappedes rettigheder, og dette kræver særligt tungtvejende grunde at legitimere, jf. Alajos Kiss mod Ungarn, præmis 44.

Sagligt formål:

Det er ikke et sagligt formål at fratage sagsøgerne stemmeretten med henvisning til det retlige værgemål, som er en foranstaltning af ren civilretlig karakter. Det noteres i øvrigt, at sagsøgte ikke har fundet anledning til at præcisere, hvilket formål indgrebet søger at fremme.

Proportionalitet:

Det fremgår entydigt af praksis fra EMD, at fratagelsen af psykisk handicappedes stemmeret er uproportional og dermed et ulovligt indgreb, jfr. Alajos Kiss, præmis 43-44.

Det ses ikke imødegået af sagsøgte, der i stedet har henvist til, at Alajos Kiss-sagen ikke er sammenlignelig med danske forhold. Der er ikke bemærkninger om Harmati-sagen, som omhandler personer under fuldt værgemål, hvilket svarer til personer under § 6 værgemål.

Sagsøgte har for det første om Alajos Kiss-sagen anført, at selve iværksættelsen af værgemål med fratagelse af den retlige handleevne sker efter en konkret afvejning af en dommer.

Problemstillingen angår imidlertid ikke de oprindelige domstoles afgørelser vedrørende værgemålet, men derimod de sagsøgte efterfølgende afgørelser om fratagelse af stemmeretten. Sagsøgte anbringende kan derfor ikke tillægges nogen betydning. Det samme er i øvrigt allerede fastslået i Alajos Kiss-sagen, præmis 23.

Sagsøgte lægger for det andet vægt på, at der i Alajos Kiss-sagen var tale om en procentvis større andel af befolkningen, der mistede stemmeretten. Dette kan heller ikke tillægges særlig betydning: EMRK beskytter

1474

individets rettigheder, og det at indgrebet retter sig mod færre personer betyder indlysende ikke, at der er frit spil for myndighederne.

Det er i øvrigt fastslået af EMD, at det kan være mere indgribende, at det er en lille gruppe, der rammes, idet der hermed er en formodning for diskrimination, jf. Kjartan Asmundsson mod Island, præmis 42-43. I sagen fandt Domstolen, at det var en krænkelse af klagers ejendomsret, at han helt mistede retten til handicappension. EMD lagde vægt på, at klager tilhørte en lille gruppe, der blev særligt hårdt ramt.

Endvidere udtalte EMD i Alajos Kiss mod Ungarn, præmis 44, at »an indiscriminate removal of voting rights, without an individualized judicial evaluation and solely based on the mental disability necessitating partial guardianship, cannot be considered compatible with the legitimate grounds for restricting the right to vote.« Alleerede ud fra denne betragtning er det vanskeligt at se, at den danske ordning er forenelig med menneskerettighederne.

Det gøres gældende, at fratagelse af sagsøgernes stemmeret er ulovlig forskelsbehandling i strid med EMRK, idet sagsøgerne fratages retten til at stemme, alene med henvisning til behovet for det retlige værgemål.

Det noteres endeligt, at det ikke er bestridt af sagsøgte, at Østre Landsret kan tilsidesætte danske lovregler, i tilfælde af modstrid med EMRK ...

6. Godtgørelse

I sagen Alajos Kiss mod Ungarn blev sagsøger tilkendt EUR 3.000,00 (ca. kr. 22.500,00) i godtgørelse, fordi den ungarske regering i strid med EMRK havde frataget ham retten til at stemme.

Det er således i overensstemmelse med EMD's praksis at tilkende godtgørelse for at fratage mentalt handicappede retten til at stemme i strid med EMRK.

7. Omkostninger

...«.

Büntervenienten, Institut for Menneskerettigheder, har den 27. september 2016 afgivet skriftligt indlæg til støtte for sagsøgerne og har i et mundtligt indlæg under hovedforhandlingen udtalt sig i det væsentlige i overensstemmelse med det skriftlige indlæg. Af det skriftlige indlæg fremgår følgende blandt andet:

»...

Denne sag rejser efter Institut for Menneskerettigheders opfattelse to principielle spørgsmål:

1) om det er i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser at fratage personer under § 6-værgemål stemmeretten (i det følgende kaldt valgretten), og

2) om det er i strid med grundloven at ændre værgemålsloven eller folketingsvalgloven, således at personer, der fratages deres retlige handleevne, bevarer deres valgret i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Det er helt overordnet Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at det strider mod Danmarks folkeretlige forpligtelser at fratage personer under § 6-værgemål valgretten, allerede fordi fratagelsen ikke forfølger nogen saglig grund, og fordi fratagelsen - selv hvis den anses for saglig - hverken er nødvendig eller forholdsmæssig.

Det gøres herefter helt overordnet gældende, at grundloven, der ikke har til formål at begrænse borgernes rettigheder, ikke er til hinder for, at sagsøgerne beholder deres valgret.

DANMARKS FOLKERETLIGE FORPLIGTELSE

Valgretten følger af en række internationale instrumenter, som Danmark har tiltrådt. Det gælder således FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder af 10. december 1948 artikel 21, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966 artikel 25 og EMRK protokol nr. 1, artikel 3.

I sagen Hirst mod Det Forenede Kongerige (sag nr. 74025/01), fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) med henvisning til artikel 3 helt grundlæggende, at denne ret til at stemme ikke er noget privilegium, at antagelsen i det 21. århundrede i en demokratisk stat må være til gunst for inklusion, at almindelig valgret er blevet det grundlæggende princip og at enhver afvigelse fra dette princip risikerede at underminere både den lovgivende myndigheds demokratiske legitimitet og de vedtagne love, jf. præmis 58, 59 og 62.

Valgretten er ikke ubetinget, men kan begrænses, hvis det er sagligt begrundet og proportionalt. Som udgangspunkt overlader Domstolen i den forbindelse myndighederne en vid skønsbeføjelse. Dette er imidlertid ikke tilfældet, når der er tale om en særligt sårbar gruppe som i nærværende sag. Domstolen har således i sagen Alajos Kiss mod Ungarn (nr. 38832/06) fastslået, at »hvis en begrænsning af grundlæggende rettigheder finder anvendelse på en særligt sårbar samfundsgruppe, der tidligere har været udsat for betydelig forskelsbehandling, f.eks. psykisk syge, er statens skønsbeføjelser væsent-

ligt snævrere, og den skal have meget vægtige grunde til at skride til de pågældende foranstaltninger«, jf. præmis 44.

I sagen Alajos Kiss mod Ungarn (nr. 38832/06) lagde Domstolen bl.a. vægt på, at den ungarske lovgivende forsamling aldrig »havde forsøgt at veje de konkurrerende interesser op mod hinanden eller at vurdere begrænsningens forholdsmæssighed«, jf. præmis 41.

Domstolen henviste også til FN's Handicapkonventions artikel 29. Efter artikel 29 skal deltagerstaterne sikre personer med handicap politiske rettigheder og muligheder på lige fod med andre, herunder ved at sikre, at personer med handicap har ret til og mulighed for at stemme. Domstolen udtalte på den baggrund, at

1475

behandlingen af personer med udviklingshæmning eller sindslidelser som en enkelt klasse er en tvivlsom klassificering, og at en indskrænkning af deres rettigheder skal underkastes en nøje undersøgelse. Domstolen konkluderede herefter, at »en vilkårlig afskaffelse af stemmerettigheder, uden en individuel juridisk evaluering og udelukkende baseret på en sindslidelse, der nødvendiggør begrænset værgemål, ikke kan betragtes som foreneligt med legitime grunde til at begrænse retten til at stemme«, jf. præmis 44. Det gør i den forbindelse ingen forskel, om valgretten fratages som følge af fuldt eller delvist værgemål, jf. således Domstolens dom i sagen Harmati mod Ungarn (nr. 63012/10), præmis 6 og 8.

FN's Komité for Rettigheder for Personer med Handicap (FN's Handicapkomité) har tilsvarende - i en general kommentar, der ikke er juridisk bindende - udtalt, at »a person's decision-making ability cannot be justification for any exclusion of persons with disabilities from exercising their political rights, including the right to vote«, jf. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1: »Equal recognition before the law«, CRPD/C/GC/1, præmis 44-45. Samme forståelse af valgretten findes derudover i flere ikke-bindende retsinstrumenter, som er vedtaget af Europarådets Ministerkomité, jf. således Rec(99)4 af 23. februar 1999, Rec(2004)10 af 22. september 2004 og Rec(2006)5 af 5. april 2006.

FN's Handicapkomite har i klagesag nr. 4/2011 (Bujdosó) ydermere fastslået, at det er i strid med Handicapkonventionens artikel 12 og 29, hvis en stat udelukker personer med mentalt handicap fra at stemme, jf. præmis 9.5. Selv om komitéens udtalelser i klagesager ikke er bindende for staterne, kan de - ligesom komitéens generelle bemærkninger til konventionen - indgå som fortolkningsbidrag til forståelsen af statens forpligtelser efter konventionen.

Der er på denne baggrund efter Instituttets opfattelse ingen tvivl om, at enhver undtagelse i valgretten, som er en direkte eller indirekte følge af et handicap, kun er i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser, hvis undtagelsen forfølger et sagligt formål, og hvis undtagelsen er nødvendig og forholdsmæssig i forhold til dette formål.

FRATAGELSE AF VALGRET I DANMARK

I Danmark er bestemmelsen om fratagelse af valgretten fastsat i folketingsvalglovens § 1, hvorefter personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, ikke har valgret. Bestemmelsen er vedtaget som en konsekvens af grundlovens § 29, stk. 1, hvorefter umyndiggjorte ikke har valgret. Det blev i bemærkningerne til værgemålsloven, der ophævede myndighedsloven og begrebet umyndiggjort, forudsat, at værgemål pålagt efter § 6 medførte fratagelse af valgretten efter grundlovens § 29, stk. 1.

Betingelserne for og retsvirkninger af forskellige former for værgemål har ændret sig markant over tid, hvilket bl.a. har betydet, at den gruppe af personer, der ansås for umyndiggjorte i grundlovens forstand, tilsvarende har ændret sig og er blevet stadigt mindre.

Efter den gældende værgemålslovs § 5 kan der udpeges en værge til at handle og træffe beslutninger 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 (personlige såvel som økonomiske), hvis der er behov for det.

Værgemålet kan begrænses til at angå økonomiske forhold, herunder bestemte aktiver eller anliggender eller det kan begrænses til at angå personlige forhold, herunder f.eks. afgørelse om, hvad den pågældende skal beskæftige sig med, kontakt med de sociale myndigheder om sociale ydelser eller indgivelse af klage eller begæring om aktindsigt.

Såfremt værgemålet omfatter økonomiske forhold, kan der tillige ske fratagelse af den retlige handleevne efter lovens § 6, hvis det er nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at forringes væsentligt, eller for at hindre økonomisk udnyttelse. Vurderingen af, om der skal ske fratagelse af den retlige handleevne - også kaldet pålæg af § 6-værgemål - er således baseret på et beskyttelseshensyn til personen selv. Det vil bl.a. sige, at der ikke pålægges et § 6-værgemål, selvom personen i øvrigt er ude af stand til at varetage sine økonomiske anliggender, hvis ikke den pågældende har nogen formue, som vil kunne udsættes for væsentlig forringelse.

Bestemmelse om pålæg af § 6-værgemål træffes af retten uden hensyn til, om der er grundlag for også at fratage vedkommende valgretten, idet fratagelsen af valgretten er en automatisk følge af værgemålet.

Værgemålsloven er ændret flere gange, men Justitsministeriet har fortolket grundlovens § 29, stk. 1, således, at den er til hinder for, at der vedtages yderligere ændringer, der medfører, at personer, der har fået frataget den retlige handleevne, i videre omfang end i dag opretholder deres valgret, jf. nedenfor om grundloven.

OVERHOLDELSEN AF DANMARKS FOLKERETLIGE FORPLIGTELSE

Det er ubestridt, at den danske regel om fratagelse af valgretten for personer under § 6-værgemål udgør et indgreb i valgretten efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK. Spørgsmålet, som landsretten skal tage stilling til, er derfor alene, om undtagelsen er saglig og proportional.

Institut for Menneskerettigheder forstår Social- og Indenrigsministeriets anbringender således, at det gøres gældende, at fratagelsen af valgretten er saglig og

1476

proportional, da betingelserne for anvendelse af § 6-værgemål er saglige og proportionale.

Social- og Indenrigsministeriets anbringende giver god mening efter dansk ret, da folketingsvalglovens § 1 henviser til værgemålsloven. Efter dansk ret er der således automatik i beslutningerne, og instituttet bestrider ikke, at bestemmelserne om værgemål er saglige og proportionale set i lyset af det økonomiske beskyttelseshensyn i værgemålsloven.

Det er imidlertid instituttets vurdering, at der må sondres mellem grundlaget for at underkaste en person værgemål og grundlaget for at fratage en person valgretten. Værgemålslovens bestemmelser om værgemål er ikke afgørende for vurderingen af, om valgretten kan fratages i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Social- og Indenrigsministeriet har anført, at grundlovens § 29, stk. 1, må forstås således, at personer, der har fået frataget den retlige handleevne, ikke har valgret. Det er ubestrideligt ordningen efter gældende dansk ret, men Social- og Indenrigsministeriet har ikke redegjort for, hvordan hensynene bag anvendelse af § 6-vær-

gemål - de økonomiske beskyttelsesinteresser - får betydning for fratagelsen af valgretten.

Det fremgår heller ikke af Social- og Indenrigsministeriets svarskrift, hvilke hensyn grundlovsbestemmelsen søger at varetage, og hvilke afvejninger lovgivningsmagten har foretaget af det saglige, nødvendige og forholdsmæssige i fratagelsen af valgretten.

Det er instituttets opfattelse, at hverken Social- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet eller Folketinget har foretaget nogen nærmere vurdering af værgemålets eller værgemålslovens betydning for valgretten til folketingsvalg, idet beslutningen om ikke at ændre folketingsvalgloven alene er begrundet i, at Justitsministeriet har fortolket grundlovens § 29, stk. 1, således, at det ville stride imod grundloven, at lade personer, der har fået frataget den retlige handleevne, bibeholde valgretten.

Hverken Social- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet eller Folketinget har taget stilling til, om de oprindelige hensyn, der lå bag grundlovsbestemmelsen, i dag er saglige, nødvendige og forholdsmæssige. Dette spørgsmål er nu i stedet overladt til de danske domstole.

Det er i den forbindelse instituttets opfattelse, at de hensyn, som grundlovsbestemmelsen oprindeligt skulle forfølge, ikke længere kan anses for saglige, ligesom de ikke længere er egnede til at forfølge det oprindelige formål. Social- og Indenrigsministeriet har da også i forslaget til den nyligt vedtagne lov, der fjernede undtagelsen i forhold til alle andre valg end folketingsvalg og folkeafstemninger (L 130 af 24. februar 2016) anført, at det forhold, at personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, ikke har rådighed over deres egne økonomiske forhold eller i øvrigt er ude af stand til at varetage sine anliggender, »[...] ikke [er] en afgørende hindring for at udøve valgretten.«

Instituttet finder endelig anledning til at fremhæve, at folketingsvalglovens § 1 sammenholdt med værgemålslovens § 6 rammer en vilkårlig gruppe af personer, der har fået frataget deres retlige handleevne. Det er således kun en tilfældigt afgrænset gruppe af personer, der mister deres valgret. Andre personer, der opfylder betingelserne for at få frataget den retlige handleevne, men som på grund af deres økonomiske forhold ikke underlægges § 6-værgemål, mister således ikke valgretten. Det samme gælder personer, der har vedtaget en fremtidsfuldmagt.

De danske bestemmelser rammer således alene personer med handicap, som - på grund af deres økonomiske situation - underlægges et værgemål med fratagelse af den retlige handleevne til følge. Fratagelsen af valgretten i medfør af folketingsvalglovens § 1, jf. værgemålslovens § 6, sker automatisk og uden hensyntagen til, om personen konkret anses for egnet til at have valgret eller ej. Valgretten er således alene sket som en automatisk følge af værgemålet og som konsekvens af en fortolkning af grundlovens § 29, stk. 1. Sagsøgernes interesse i at have valgret er således aldrig - hverken i lovgivningen eller konkret - blevet vejet op i mod den danske stats eventuelle legitime interesse i at begrænse valgretten.

Det er derfor samlet set Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at folketingsvalglovens § 1, jf. værgemålslovens § 6, ikke kan begrunde et indgreb i valgretten, hvorfor sagsøgernes rettigheder efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK er blevet krænket, ligesom det er Institut for Menneskerettigheders opfattelse, at folketingsvalglovens § 1, jf. værgemålslovens § 6, indebærer usaglig forskelsbehandling af personer med handicap i strid med EMRK artikel 14, jf. artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1.

GRUNDLOVENS § 29, STK. 1

Det er lovgivers ønske, at »flest mulige inden for rammerne af grundloven skal have valgret til landsdækkende valg i Danmark«, jf. Folketingstidende A, lovforslag nr. L 130 af 24. februar 2016,

almindelige bemærkninger, afsnit 1, jf. også Social- og Indenrigsministerens tale ved 1. behandlingen af lovforslaget, Folketingstidende F, samling 2015-16, s. 39.

Lovgiver udvidede valgretten for personer under værgemål så sent som i 1995, idet den tidligere gældende myndighedslov blev erstattet af værgemålsloven, der muliggjorde, at personer blev underlagt værgemål uden at blive umyndiggjort i grundlovens forstand. Lovgiver burde på tilsvarende måde i dag have adgang til at

1477

ændre værgemålsloven eller folketingsvalgloven med henblik på yderligere udvidelse af valgretten.

Lovgivers ønske om, at flest mulige skal have valgret til landsdækkende valg i Danmark, bliver imidlertid begrænset af Justitsministeriet, der har henholdt sig til den fortolkning af grundlovens § 29, som myndighedslovsudvalgets 10 medlemmer fremførte i betænkning 1247/1993, og som lå til grund for ophævelsen af myndighedsloven og begrebet »umyndiggjort«, jf. betænkningens s. 153 og s. 156f.

Folketinget har med andre ord udvist tilbageholdenhed med at gennemføre den ønskede lovgivning i lyset af Justitsministeriets fortolkning, selv om Justitsministeriet ikke har udvist den tilbageholdenhed over for lovgivers ønske, som domstolene må forventes at ville udvise.

Der er således efter instituttets opfattelse ikke tvivl om, at domstolene både ville og burde udvise betydelig tilbageholdenhed med at erklære en ændring af værgemålsloven eller folketingsvalgloven for grundlovsstridig med den begrundelse, at grundlovens § 29 sætter lige præcis den grænse for udvidelsen af valgretten, som blev formuleret i betænkning 1247/1993.

Domstolene står derfor i den foreliggende sag i den usædvanlige rolle at skulle indikere over for lovgivningsmagten, at grundloven ikke - som hævdet af Justitsministeriet - er til hinder for en udvidelse af valgretten, således af lovgivningsmagten kan gennemføre de forbedringer af borgernes valgret, som de folkevalgte ønsker at gennemføre.

Den processuelle situation kan ikke være afgørende for domstolens beskyttelse af det politiske råderum, som de folkevalgte bør have. De folkevalgtes politiske råderum inden for grundlovens rammer kan ikke afhænge af, om de folkevalgte har eller ikke har vedtaget lovgivning med henblik på at afprøve grundlovens grænser. Såvel domstolene som Justitsministeriets embedsværk bør udvise tilbageholdenhed med at sætte grænser for lovgivers muligheder for at fastsætte regulering inden for grundlovens rammer.

Landsrettens dom bør derfor bidrage til at løse den forfatningsretlige strid, der er opstået, idet Folketinget har valgt at følge Justitsministeriets fortolkning, uanset at denne fortolkning ikke respekterer det politiske råderum, som må overlades til de folkevalgte.

GODTGØRELSE

Selv om landsretten måtte finde, at grundloven er til hinder for at give personer under § 6-værgemål valgret, ændrer det ikke ved, at der er sket en krænkelse af Danmarks folkeretlige forpligtelser, som kan berettiggøre en godtgørelse.

I sager, hvor der er sket et brud på EMRK eller tillægsprotokoller hertil, stiller EMRK artikel 13 krav om, at der i princippet skal være adgang til tabsafhængig erstatning. Godtgørelse af ikke-økonomisk skade skal efter dansk ret fastsættes i overensstemmelse med princippet i erstatningsansvarslovens § 26 og EMRK artikel 13, jf. U 2011.2695H og UfR 2016B.232.

Udmålingen af godtgørelse på nationalt plan skal svare til Domstolens udmåling af godtgørelse efter EMRK artikel 41, jf. Scordino mod Italien (nr. 1) (36813/97), præmis 181. Der er tale om en skønsmæssig fastsættelse, hvor navnlig krænkelsens karakter,

grovhed og varighed samt graden af statens skyld indgår som væsentlige momenter.

...«

Institut for Menneskerettigheder har efter sagsøgt procedure under hovedforhandlingen tilsluttet sig, at instituttets synspunkt om, at grundlovens § 29 ikke forhindrer en udvidelse af valgretten, er udtryk for et selvstændigt synspunkt, som ikke kan rummes inden for rammerne af den tilladte biintervention.

Sagsøgte, Økonomi- og Indenrigsministeriet (tidl. Social- og Indenrigsministeriet), har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med sagsøgt påstandsdokument. Heraf fremgår følgende blandt andet (henvisninger til sider i ekstrakt og materialesamlinger er udeladt):

»...

1. ...

2. ANBRINGENDER

2.1 Overordnede anbringender

Til støtte for den nedlagte påstand gøres det overordnet gældende, at folketingsvalglovens § 1 er i overensstemmelse med grundlovens § 29, stk. 1.

Sagsøgerne har ikke påvist forhold, som kan føre til, at folketingsvalglovens § 1 er ugyldig i forhold til sagsøgerne.

Sagsøgerne har heller ikke godtgjort, at folketingsvalglovens § 1 er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 1, artikel 3, eller FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap, artikel 29.

Institut for Menneskerettigheders synspunkt om, at grundlovens § 29 ikke er til hinder for en udvidelse af valgretten, er et selvstændigt synspunkt, som ikke kan rummes inden for rammerne af den tilladte biintervention. Synspunktet kan derfor ikke tages under pådommelse i nærværende sag.

2.2 Grundloven, folketingsvalgloven og værgemålsloven

Det følger udtrykkeligt af grundlovens § 29, stk. 1, at der ikke kan gives valgret til Folketinget til personer, der er umyndiggjort. Det fremgår af forarbejderne til ændring af grundlovens § 29, stk. 1, i 1953, at der heri fortsat - i overensstemmelse med bestemmelsens affattelse i de tidligere grundlove - ligger, at en person ikke må være frataget rådigheden over sit bo. Grundlovens

1478

umyndiggørelsesbegreb omfatter derfor personer, der er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, og dermed udmønter folketingsvalglovens § 1 grundlovens § 29, stk. 1.

Denne forståelse af grundloven er i overensstemmelse med den forståelse af begrebet »rådighed over boet«, der er lagt til grund i tidligere valglove, hvor grundlovens valgretsbetingelser er blevet udmøntet.

Forståelsen støttes desuden af, at Myndighedslovsudvalget ved udarbejdelsen af værgemålsloven udtrykkeligt har forholdt sig til umyndiggørelsesbegrebet i grundlovens § 29, stk. 1, jf. herved betænkning nr. 1247/1993. Retsvirkningen af, at en person bliver frataget sin retlige handleevne, er efter ordlyden af værgemålslovens § 6, stk. 2, at personen er »umyndig« og ikke »kan forpligte sig ved retshandler eller råde over sin formue«. Værgemålslovens tilblivelse, ordlyd og indhold er således i overensstemmelse med umyndiggørelsesbegrebet i grundlovens § 29, stk. 1.

Sagsøgerne har i stævningerne gjort gældende, at udtrykket »umyndiggjort« i grundlovens § 29, stk. 1, skal fortolkes indskrænkende. Da betydningen af ordet umyndiggjort klart følger af grundlovens ordlyd og forarbejder, er der ikke belæg for en indskrænkende fortolkning.

Der er ikke grundlag for som anført af sagsøgerne at fortolke grundlovens forarbejder sådan, at grundlovens umyndiggørelsesbegreb skal forstås i overensstemmelse med myndighedsloven i den

form, som denne havde ved ændringen af grundloven i 1953. En sådan fortolkning har formodningen imod sig, jf. også betænkning nr. 1247/1993 om værgemål, s. 153. Det kan derfor ikke tillægges betydning, at der ikke er nøjagtigt sammenfald mellem de personer, der fortabte valgretten som følge af umyndiggørelse efter den nu ophævede myndighedslov, og de personer, der i dag fortaber valgretten som følge af fratagelse af den retlige handleevne efter den nugældende værgemålslov.

De af sagsøgerne påberåbte historiske forudsætninger for grundloven støtter heller ikke sagsøgernes synspunkt. Sagsøgerne adskiller sig ikke som påstået væsentligt fra den gruppe af formueløse, som historisk fortabte valgretten som følge af umyndiggørelse efter den nu ophævede myndighedslov. Fratagelse af den retlige handleevne efter den nugældende værgemålslov medfører på samme måde som umyndiggørelse efter den dagældende myndighedslov, at den pågældende person ikke har rådighed over sin formue. Det var og er i den forbindelse uden betydning, hvor stor en formue den pågældende måtte have haft forud for henholdsvis umyndiggørelsen eller handleevnefratagelsen.

Selv hvis retten - mod forventning - måtte finde belæg for en indskrænkende fortolkning, er der ikke en sådan tvivl om, hvad der skal forstås ved begrebet »umyndiggjort«, at udtrykket helt kan bortfortolkes, som sagsøgerne synes at ønske. Det forhold, at der efter værgemålsloven ikke sker umyndiggørelse af alle personer, der sættes under værgemål, kan således ikke føre til, at umyndiggørelsesbegrebet i grundlovens § 29 reelt gøres indholdsløst.

Det er således i overensstemmelse med grundlovens § 29, stk. 1, når den gruppe, som herefter er omfattet af grundlovens umyndiggørelsesbegreb, er den gruppe, som ikke råder over deres bo. Bestemmelsen i grundlovens § 29, stk. 1, om, at umyndiggjorte ikke har valgret, må - som anført i bemærkningerne til lov nr. 386 af 22. maj 1996 om ændring af forskellige lovbestemmelser om umyndighed m.v. - indebære, at en person, der sættes under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, fortaber valgretten.

2.3 Institut for Menneskerettigheders synspunkt om grundlovens § 29

Institut for Menneskerettigheder anfører i biinterventionsindlægget, at grundlovens § 29 »ikke - som hævdet af Justitsministeriet - er til hinder for en udvidelse af valgretten, således at lovgivningsmagten kan gennemføre de forbedringer af borgernes valgret, som de folkevalgte ønsker at gennemføre«.

Institut for Menneskerettigheder er biintervenient i sagen. Det følger af retsplejelovens § 252, at indtrædelsen i sagen sker til støtte for en af parterne. Instituttets argumentation på dette punkt støtter imidlertid ikke sagsøgernes påstand om, at folketingsvalglovens § 1 er ugyldig. Sagsøgerne støtter deres påstand på et anbringende om, at den nugældende folketingsvalglovs § 1 er i strid med grundlovens § 29. Denne påstand støtter Institut for Menneskerettigheder ikke ved at anføre, at grundlovens § 29 ikke er til hinder for en fremtidig udvidelse af valgretten.

Instituttets synspunkt om, at grundlovens § 29 ikke forhindrer en udvidelse af valgretten, er udtryk for et selvstændigt synspunkt, som ikke kan rummes inden for rammerne af den tilladte biintervention. Det er ikke konkretiseret, hvilke udvidelser der skulle være tale om, og sagsøgerne har ikke nærmere angivet, hvilken betydning synspunktet skulle have for deres påstande. Synspunktet kan derfor ikke tages under pådømmelse i nærværende sag. Det er ikke domstolens opgave at yde abstrakt vejledning om grundlovens rammer til Folketinget til brug for lovgivningsspørgsmål.

Instituttets synspunkt bør heller ikke tages under pådømmelse af principielle grunde. Det følger således af den grundlæggende kompetencefordeling mellem domstolene og lovgivningsmagten,

at domstolenes kompetence i en sag som den foreliggende er at vurdere, om lovgivningen på et område er forenelig med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser. Det falder derimod uden for domstolenes kompetence at vurdere,

1479

hvordan lovgiver - hvis der måtte være et politisk ønske herom - ville kunne indrette lovgivningen på et givent område. Sidstnævnte spørgsmål henhører alene under lovgivningsmagten, idet spørgsmål om ny lovgivnings forenelighed med grundloven og Danmarks internationale forpligtelser i givet fald vil kunne indbringes for domstolene.

2.4 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Folketingsvalglovens § 1 indebærer ikke en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 1, artikel 3.

Det følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter Domstolen), at medlemsstaterne kan fastsætte begrænsninger i valgretten, og at medlemsstaterne i den forbindelse har en vid skønsmargin. Folketingsvalglovens § 1 er ikke udtryk for en begrænsning, som medfører, at valgretten bliver uden indhold og effektivitet. Folketingsvalglovens § 1 varetager derimod ifølge Domstolens praksis et anerkendelsesværdigt formål og er udtryk for en proportional ordning.

De danske regler om fastsættelse af værgemål og fratagelse af den retlige handleevne - som folketingsvalglovens § 1 bygger på - er saglige og proportionale og anvendes også sagligt og proportionalt i praksis. Der er således bl.a. en række betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, herunder at der er tale om 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. Hertil kommer den yderligere betingelse, som gælder for at fratage personen den retlige handleevne, at fratagelsen skal være nødvendig for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at forringes væsentligt, eller for at hindre økonomisk udnyttelse. Værgemål skal endvidere afpasses efter den pågældendes behov og må ikke være mere omfattende end nødvendigt, og der kan ikke ske fratagelse af den retlige handleevne, hvis den pågældendes interesser i tilstrækkeligt omfang kan tilgodeses ved mindre indgribende former for værgemål. Desuden vil det i alle tilfælde være domstolene, som efter en konkret vurdering af den enkeltes forhold træffer afgørelse om handleevnefratagelse.

Sagsøgerne har påberåbt sig Domstolens dom af 20. maj 2010 i Alajos Kiss mod Ungarn til støtte for synspunktet om, at folketingsvalglovens § 1 er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 1, artikel 3. Folketingsvalglovens § 1 og hermed den danske ordning adskiller sig imidlertid fra den ungarske ordning, som var til prøvelse i denne dom. Den danske ordning er som anført saglig og proportional. Hertil kommer, at den ungarske ordning omfattede 0,75 pct. af befolkningen i den stemmeberettigede alder, mens den danske ordning alene omfatter 0,046 pct. af de stemmeberettigede (opgjort ved den seneste folkeafstemning den 3. december 2015). Forholdsmæssigt ramte den ungarske ordning dermed mere end 16 gange så stor en del af de stemmeberettigede personer, som den danske ordning gør.

Det bestrides, at det som anført af sagsøgerne skulle være et skærpende moment, at det er en forholdsmæssigt lille persongruppe (0,046 pct. opgjort ved den seneste folkeafstemning den 3. december 2015), som fratages valgretten. Den dom, som sagsøgerne påberåber sig til støtte for dette synspunkt (Domstolens dom af 12. oktober 2004 i Kjartan Asmundsson mod Island), vedrører ejendomsret,

og den kan ikke anvendes analogt i denne sag. Domstolen lagde i sin dom i Alajos Kiss mod Ungarn netop særlig vægt på, at den ungarske ordning omfattede 0,75 pct. af befolkningen, hvortil Domstolen bemærkede, at dette var »[...] a significant figure, and it cannot be claimed that the bar is negligible in its effects.« (præmis 39).

Folketingsvalglovens § 1 udmønter grundlovens § 29. Denne bestemmelse forudsætter som anført ovenfor, at fratagelse af rådighed over formuen er ensbetydende med umyndiggørelse og dermed fører til fortabelse af valgretten. Der er tale om et objektive kriterium. Det følger af Domstolens dom af 9. april 2002 i Podkolzina mod Letland, præmis 35, at kriterierne for valgbarhed skal fremgå med en tilstrækkelig grad af præcision, og at afgørelser om valgbarhed ikke må baseres på et rent skøn. Det samme gælder efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse for afgørelser om valgret.

Begrænsninger i stemmeretten efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions tillægsprotokol 1, artikel 3, skal ikke være nødvendige i et demokratisk samfund, sådan som det kræves for begrænsninger i rettighederne efter konventionens artikel 8-11. De skal blot forfølge et anerkendelsesværdigt formål og være proportionale, jf. navnlig Zdanoka mod Letland, præmis 115. Det følger af Domstolens praksis, at valglovgivning skal vurderes efter det pågældende lands konkrete politiske udvikling og kontekst. Det er sagligt og inden for den danske stats vide skønsmargin at fastsætte et objektive kriterium for fortabelse af valgret, som tager udgangspunkt i bestemmelsen i grundlovens § 29.

Både sagsøgerne og Institut for Menneskerettigheder citerer bemærkningerne til lovforslag nr. L 130 fremsat den 24. februar 2016, hvor det i afsnit 2.2.2 anføres, at det forhold, at personer under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne ikke har rådighed over deres egne økonomiske forhold eller er ude af stand til at varetage deres egne anliggender, ikke er en afgørende hindring for at udøve valgretten. Det omtalte sted i

1480

bemærkningerne handler alene om de pågældende personers mulighed for rent praktisk at udøve valgretten, dvs. at afgive deres stemme. I de umiddelbart efterfølgende sætninger i samme afsnit som det af sagsøgerne og instituttet delvist citerede fremgår det således, at der kan ydes hjælp til stemmeafgivningen, herunder afkrydsning af stemmesedlen, samt de nærmere betingelser herfor. Det er uden betydning, at personer uden retlig handleevne har stemmeret til Europa-Parlamentsvalg og kommunale og regionale valg. Det følger af grundlovens § 29, at de pågældende personer ikke har valgret til Folketinget.

2.5 FN Konventioner

FN's Konvention om Rettigheder for Personer med Handicap artikel 12 og 29 kan ikke føre til, at folketingsvalglovens § 1 er i strid med grundlovens umyndiggørelsesbegreb. Ligesom artikel 3 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 25 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder må FN's Handicapkonvention forstås således, at den ikke indeholder en absolut ret til at stemme. Det må således også efter FN's Handicapkonvention være muligt at begrænse borgernes adgang til at stemme, hvis det sker ud fra saglige kriterier og er proportionalt.

Den udlægning af konventionens artikel 12 og 29, der er lagt til grund af FN's Handicapkomité og i den generelle kommentar til artikel 12, er endvidere ikke i overensstemmelse med FN's Menneskerettighedskommittés forståelse af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheds artikel 25. Så meget desto mere kan FN's Handicapkonventions artikel 12 og 29 ikke føre til, at folketingsvalglovens § 1 er i strid med grundlovens umyndiggørelsesbegreb. FN's Handicapkomités udtalelser og generelle kommentarer er ikke

retligt bindende for Danmark, og hverken konventionen eller udtalelser fra komitéen kan føre til bortfortolkning eller tilsidesættelse af en klar dansk lovregel.

2.6 Godtgørelse og tilsidesættelse

Da der ikke er sket en krænkelse af sagsøgenes menneskerettigheder, er der ikke grundlag for udbetaling af en godtgørelse. Et sådant grundlag er heller ikke til stede, selv om retten måtte finde, at der er sket en krænkelse af menneskerettighederne. Krænkelsen udspringer i givet fald af en generel regulering, og sagsøgerne har ikke været udsat for individuelle overgreb fra danske myndigheder. Krænkelsen har derfor ikke en sådan karakter og grovhed, at den kan udløse en godtgørelse til sagsøgerne efter princippet i erstatningsansvarslovens § 26 i overensstemmelse med Højesterets praksis. Hvis retten alligevel måtte finde, at der er grundlag for at udbetale en godtgørelse, skal den have en mindre størrelse end påstået af sagsøgerne.

Det bestrides, at der i denne sag er grundlag for at tilsidesætte eller undlade at anvende folketingsvalglovens § 1. Det skyldes, at der som allerede anført ikke foreligger en konflikt mellem folketingsvalglovens § 1 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. ...«

Landsrettens begrundelse og resultat

Sagsøgerne, der alle var frataget den retlige handleevne efter den tidligere myndighedslov eller værgemålslovens § 6, blev i medfør af valglovens § 1 nægtet valgret. De har til støtte for deres påstande navnlig gjort gældende, at nægtelse af valgret på dette grundlag er i strid med grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og/eller FN-konventionen af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (handicapkonventionen).

Efter § 35 i grundloven af 5. juni 1849 havde den, der var »ude af Raadigheden over sit Bo«, ikke valgret. Det sammen var efter § 30 i grundloven af 5. juni 1915 tilfældet for den, der var »ude af Raadighed over sit Bo paa Grund af Konkurs eller Umyndiggørelse«. Det følger af § 29 i grundloven af 5. juni 1953, at den, der er »umyndiggjort«, ikke har valgret.

Af Betænkning 1953 nr. 66 afgivet af forfatningskommissionen af 1946 fremgår om grundlovens § 29 blandt andet, »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 ifølge myndighedsloven altid knyttet til umyndiggørelse«.

I overensstemmelse hermed fremgik det af § 34 i den dagældende myndighedslov, at den, der var umyndiggjort, ikke selv kunne »råde over sin formue eller forpligte sig ved retshandler«. I § 2 i samme lov var anført, hvilke personer der kunne umyndiggøres.

Det af Justitsministeriet nedsatte myndighedslovudvalg fremkom i betænkning nr. 1247/1993 med forslag til en ny værgemålslov, og i den forbindelse vurderede udvalget betydningen af grundlovens § 29. Udvalget anførte herved blandt andet, at »Umyndiggørelse som udelukkelsesgrund i grundlovens § 29 i forhold til valgretten er ligesom aldersbetingelsen begrundet i forudsætningen om, at valgret forudsætter en vis åndelig formuenhed. Efter forarbejderne må det antages, at det er urådigheden over formuen som en konsekvens af umyndiggørelsen, der førte til at knytte tab af valgretten til umyndiggørelsen«. Udvalget anførte videre blandt andet: »Derimod må grundlovens krav indebære, at i alle tilfælde, hvor en person under en ny værgemålslov i overensstemmelse med *udvalgets tanker fratages handleevne*, jf. udkastets § 6, eller efter mindretallets udkast fratages rådigheden over personlige forhold, jf.

1481

udkastets § 6 a, må de pågældende efter valglovgivningen fortabe valgretten«.

Efter værgemålslovens § 6 kan den retlige handleevne fratages i forbindelse med værgemål efter lovens § 5, hvis det omfatter økonomiske forhold, og det for den pågældende er nødvendigt for at hindre økonomisk forringelse eller økonomisk udnyttelse. Værgemålsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1997, bestemmer i § 55, at personer, der er umyndiggjort efter bestemmelsen i myndighedslovens § 2, efter værgemålslovens ikrafttræden anses for at være under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. § 5 og § 6 i værgemålsloven.

Ved lov nr. 386 af 22. maj 1996 om ændring af forskellige lovbestemmelser om umyndighed m.v. (Ændringer som følge af værgemålsloven) blev valglovens § 1 ændret, således at ordet »umyndiggjort« blev ændret til »under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6«. Af lovbemærkningerne hertil fremgår blandt andet, at »[i] overensstemmelse med Myndighedslovsudvalgets vurderinger ... er det Indenrigsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i grundloven om, at umyndiggjorte ikke har valgret, må indebære, at en person, der efter de nye regler sættes under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, fortaber valgretten«.

Ved lov nr. 381 af 27. april 2016 om ændring af lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet og lov om kommunale og regionale valg (Valgret til personer under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne) fik personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, og som i øvrigt opfylder valgretsbetingelserne, valgret til Europa-Parlamentet og kommunale og regionale valg. Det fremgår af lovforslaget (LF 130 af 24. februar 2016) blandt andet, at »[r]egeringen ønsker, at flest mulige inden for rammerne af grundloven skal have valgret til landsdækkende valg i Danmark. Det foreslås derfor at ændre valglovgivningen, således at personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, og som i øvrigt opfylder valgretsbetingelserne, gives valgret til Europa-Parlamentsvalg og kommunale og regionale valg«. Det fremgår videre blandt andet, at »[d]et er regeringens vurdering, at grundloven ikke giver mulighed for at give personer, der som følge af værgemål efter værgemålslovens § 6 har mistet deres retlige handleevne, valgret til folketingsvalg. Derimod kan grundloven ikke antages at være til hinder for at give valgret til personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, til kommunale og regionale valg og Europa-Parlamentsvalg«. Social- og indenrigsministeren har i marts og april 2016 over for Folketingets Social- og Indenrigsudvalg besvaret spørgsmål om forståelsen af grundlovens § 29 i overensstemmelse hermed.

Grundlovens bestemmelse herom (tidligere § 35, § 30 og nu § 29) er til stadighed af lovgiver blevet forstået således, at personer, der efter den tidligere myndighedslovs § 2 og § 34 og siden værgemålslovens ikrafttræden efter værgemålslovens § 6 har mistet deres retlige handleevne, ikke har stemmeret til folketingsvalg. Denne forståelse synes også at have helt overvejende støtte i den trykte juridiske litteratur om spørgsmålet.

Landsretten tiltræder denne forståelse af grundlovens § 29 og finder - uden at der herved tages stilling til betydningen af Danmarks internationale forpligtelser - at der ikke er grundlag for en anden fortolkning af bestemmelsen.

Spørgsmålet er herefter om internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, navnlig artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 af 20. marts 1952 til EMRK og artiklerne 12 og 29 i handicapkonventionen, indebærer, at sagsøgerne på dette grundlag skulle have haft ret til at afgive deres stemme ved folketingsvalget i juni 2015. EMRK og tillægsprotokol nr. 1 blev inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Handicapkonventionen, der trådte i

kraft for Danmark den 23. august 2009, er ikke inkorporeret ved lov i dansk ret.

Landsretten finder, at inkorporeringen af EMRK, herunder tillægsprotokol 1, ved den nævnte lov (lov nr. 285 af 29. april 1992) og dermed de domme, der med bindende virkning for Danmark afsiges af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), ikke indebærer - såfremt en konflikt måtte foreligge - at grundlovens § 29 dermed skal tilsidesættes. Landsretten finder endvidere, at en fortolkning af valglovens § 1 i muligt omfang skal foretages således, at modstrid med EMRK, herunder således som konventionen med tilhørende protokoller og tillægsprotokoller fortolkes af EMD, undgås. Også handicapkonventionen har betydning for fortolkningen af valgloven, men det bemærkes, at FN's handicap-komité's udtalelser ikke er retligt bindende for Danmark.

Efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK har de kontraherende parter (stater) forpligtet 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. Efter artikel 12 og artikel 29 i handicapkonventionen 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.

Umyndiggørelse og nu fratagelse af den retlige handleevne findes hverken efter artikel 3 i tillægsprotokol 1 til EMRK eller efter handicapkonventionen

1482

konventionsstridig, hvis afgørelsen er lovlig, saglig, nødvendig, konkret begrundet og proportional.

EMD har i dom af 6. oktober 2005 i sag nr. 74025/01, Hirst mod Det Forenede Kongerige, angivet blandt andet, at retten til at afgive stemme ikke er et privilegium, der er forbeholdt en bestemt gruppe. Dommen udtrykker en formodning for, at stemmeretten tilkommer alle, dog at rettigheden efter artikel 3 i tillægsprotokol 1 ikke er absolut (præmis 58-62).

EMD har i dom af 20. maj 2010 i sag nr. 38832/06, Alajos Kiss mod Ungarn, tiltrådt, at det er et legitimt formål at sikre, at kun borgere, der er i stand til at bedømme konsekvenserne af deres beslutninger og træffe bevidste og velovervejede beslutninger bør deltage i blandt andet valg (»public affairs«). Efter dommen vil det ikke være i overensstemmelse med de legitime grunde til at begrænse stemmeretten, hvis retten til at afgive stemme afslås alene som følge af mentalt handicap, der nødvendiggør værgemål, uden en individuel juridisk vurdering (præmis 38-44).

Spørgsmålet er herefter, om de afslag, som sagsøgerne fik i anledningen af deres anmodning om at afgive stemme til folketingsvalget i juni 2015, udgjorde en krænkelse af deres rettigheder efter artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 af 20. marts 1952 til EMRK og artiklerne 12 og 29 handicapkonventionen, og om de har krav på en godtgørelse som påstået.

Landsretten finder, at det ved vurderingen heraf må lægges til grund, at bestemmelsen i grundlovens § 29 og dermed tillige bestemmelsen i valglovens § 1, som udmønter denne, således som disse regler efter det, der er anført ovenfor, må fortolkes, i overensstemmelse med EMD's praksis tilstræber et legitimt formål, nemlig at sikre, at de pågældende vælgere har den fornødne åndelige formuenhed til at deltage i folketingsvalg. Det forhold, at den gældende lovgivning i relation til kommunale og regionale valg og valg til Europa-Parlamentet ikke stiller et sådant krav, fører ikke til et andet resultat. Såfremt lovgiver i relation til folketingsvalg måtte ønske at udvide kredsen af stemmeberettigede til også at omfatte personer, der er frataget den retlige handleevne, ville dette kunne gennemføres i medfør af den procedure, der er angivet i grundlovens § 88.

Ved vurderingen af, om der er sket en tilstrækkelig individuel prøvelse af sagsøgernes forhold, lægger landsretten vægt på, at umyndiggørelse efter den dagældende myndighedslov og fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6 er sket på baggrund af en konkret afgørelse truffet af en domstol på sagligt grundlag i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der fandt og finder anvendelse efter retsplejelovens kapitel 43. Det er herved sikret, at den pågældende har bistand under behandlingen af sagen, og at afgørelsen træffes af en domstol. Retten skal i den forbindelse konstatere, at den pågældende på grund af »sindssygdом, herunder svær demens, eller hæmmet udvikling eller anden form for alvorligt svækket helbred er ude af stand til at varetage sine anliggender«, jf. værgemålslovens § 5, og at fratagelse af den retlige handleevne derudover er »nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at forringes væsentligt, eller for at hindre økonomisk udnyttelse«, jf. værgemålslovens § 6. Der er således tale om strenge krav, der står i en snæver forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende er i stand til at vurdere konsekvenserne af deres beslutninger og træffe bevidste og velovervejede beslutninger. Det fremgår af såvel den dagældende myndighedslov som den nugældende værgemålslov, at afgørelsen om umyndiggørelse og nu afgørelsen om fratagelse af den retlige handleevne skal ophæves, når grundlaget herfor ikke længere er til stede, jf. den dagældende myndighedslovs § 5 og nu værgemålslovens § 10. Følgen efter valglovens § 1, hvorefter den, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, ikke har valget til Folketinget, selvom vedkommende i øvrigt opfylder betingelserne om indfødsret, alder og bopæl, kan indgå i den prøvelse, som en domstol må foretage i en sag, som rejses om ophævelse af en afgørelse efter værgemålslovens § 6, som et element til støtte for ophævelse. Det bemærkes herved, at en individuel prøvelse af, om en borger, der i øvrigt opfylder betingelserne for at have valget, særligt i relation til deltagelse i folketingsvalg har en tilstrækkelig forståelse af sine forhold til at kunne deltage i valg til Folketinget og folkeafstemninger, i sig selv vil kunne give anledning til betænkelighed om legitimiteten af grundlaget for en sådan vurdering.

Det er oplyst for landsretten, at antallet af personer, som omhandles af samme afgørelse som sagsøgerne, den 8. december 2015 blev opgjort til 1.917 personer svarende til ca. 0,046 % af den andel af den danske befolkning, der var stemmeberettigede den pågældende dato.

Landsretten finder på denne baggrund, at afgørelsen om fratagelse af den retlige handleevne (tidligere afgørelse om umyndiggørelse) for sagsøgerne også i relation til spørgsmålet om fratagelse af deres stemmeret har baggrund i en individuel vurdering foretaget af en domstol efter loven i en afvejning af afgørelsens saglighed, nødvendighed, konkrete begrundelse og proportionalitet i forhold til indgrebets betydning for samme og de hensyn til beskyttelse af den enkelte af sagsøgerne, som indgrebet har til formål at give.

Landsretten finder herefter ikke grundlag for at fastslå, at dette skulle være i strid med artikel 3 i tillægsprotokol nr. 1 af 20. marts 1952 til EMRK. Det bemærkes herved, at sagsøgerne hver især forud for

1483

folketingsvalget i 2015 kunne have indbragt deres sag for retten med påstand om ophævelse af den trufne afgørelse om fratagelse af den retlige handleevne, såfremt de fandt, at grundlaget herfor ikke længere var til stede. Det er i sådanne sager retten selv, der efter retsplejelovens kapitel 43 sørger for sagens oplysning, og den bevisførelse, som retten måtte beslutte, betales af statskassen. Det fremgår af samme kapitel endvidere, at også den, der er sat under værgemål, har beføjelser som part i værgemålssagen.

På den anførte baggrund finder landsretten - uanset de udtalelser fra FN's Handicapkomité, som sagsøgerne har påberåbt sig - endvidere, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at for at fastslå, at bestemmelsen i valglovens § 1 skulle være i strid med bestemmelserne i handicapkonventionens artikel 12 og 29.

Herefter, og da landsretten finder, at bestemmelserne i de internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt, og som sagsøgerne og biintervenienten har påberåbt sig, ikke indebærer, at også det meget begrænsede antal personer, der efter værgemålslovens § 6 ved dom er frataget hele deres retlige handleevne, men som i øvrigt opfylder betingelserne for at afgive deres stemme ved folketingsvalg, har et absolut og ubetinget krav på at afgive stemme ved folketingsvalg, og da en sådan retsstilling heller ikke findes at følge af de domme fra EMD, som parterne og biintervenienten har henvist til, tager landsretten Økonomi- og Indenrigsministeriets påstand om frifindelse til følge.

Efter sagens karakter og principielle betydning findes ingen af parterne eller biintervenienten at skulle betale sagsomkostninger til nogen anden part.

Thi kendes for ret

Økonomi- og Indenrigsministeriet (tidl. Social- og Indenrigsministeriet) frifindes.

Ingen af parterne eller biintervenienten skal betale sagsomkostninger til nogen anden part.

Højesteret

Højesterets dom

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 19. afdeling den 29. juni 2017.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Lene Pagter Kristensen, Marianne Højgaard Pedersen, Poul Dahl Jensen, Henrik Waaben, Jan Schans Christensen, Kurt Rasmussen og Anne Louise Bormann.

Påstande

Parterne har gentaget deres påstande, dog har B frataget sin påstand 1, idet han ved dom af 25. august 2016 fik ophævet fratagelsen af den retlige handleevne.

Supplerende sagsfremstilling

Det fremgår af betænkning nr. 1247/1993 om værgemål, at Værgemålsudvalget skønnede, at der i den danske befolkning var over 40.000 mennesker, som var ude af stand til at varetage deres anliggender, og derfor havde behov for værgebistand. Af denne gruppe var langt den største del svært demente. Efter udvalgets oplysninger var der i 1990 godt 4.000 voksne under værgemål, heraf knap 3.300 umyndiggjorte.

Der var den 14. december 2017 i Det Centrale Personregister registreret 1.847 personer med dansk indfødsret, som var frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6.

Af en rapport fra 2014 fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder fremgår, at syv EU-lande garanterer valget for alle uanset handicap, herunder personer der er frataget den retlige handleevne. I to EU-lande foretager domstolene en individuel vurdering af, om personer med psykiske handicap skal have valget, og i 15 EU-lande har personer, der er frataget den retlige handleevne, ikke valget.

Supplerende retsgrundlag

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i en stor-kammerafgørelse af 22. maj 2012 i sagen *Scoppola mod Italien* (sag nr. 126/05), at det ikke udgjorde en krænkelse af artikel 3 i Tillægsprotokol 1, at den italienske valglov indebar, at personer, der var idømt fængselsstraf i 5 år eller derover, mistede deres valget permanent, men dog ved dom kunne gengives denne ret tre år efter,

at straffen var udstået, hvis vedkommende havde udvist god opførelse. Af dommen fremgår bl.a.:

»(ii) *Whether the decision to deprive convicted prisoners of the right to vote should be taken by a court*

97. The Court observes that the Chamber found a violation of Article 3 of Protocol No. 1 in the instant case, noting the lack »of any examination by the trial court of the nature and gravity of the offence« (see paragraph 62 above). In so doing it based itself, *inter alia*, on the Court's findings in the *Frodl* judgment, cited above.

98. In that judgment, in listing the criteria to be taken into account when examining the proportionality of a disenfranchisement measure for the purposes of Article 3 of Protocol No. 1, besides ruling out automatic and blanket restrictions the Court said that it was an essential element »that the decision on disenfranchisement should be taken by a judge«. It also considered that such a measure should be accompanied by specific reasoning »explaining why in the circumstances of the specific case disenfranchisement was necessary« (see *Frodl*, cited above, §§ 34-35).

99. That reasoning takes a broad view of the principles set out in *Hirst*, which the Grand Chamber does not fully share. The Grand Chamber points out that the *Hirst* judgment makes no explicit mention of the intervention of a judge among the essential criteria for determining the proportionality of a disenfranchisement

1484

measure. The relevant criteria relate solely to whether the measure is applicable generally, automatically and indiscriminately within the meaning indicated by the Court (see paragraphs 85, 86 and 96 above). While the intervention of a judge is in principle likely to guarantee the proportionality of restrictions on prisoners' voting rights, such restrictions will not necessarily be automatic, general and indiscriminate simply because they were not ordered by a judge. Indeed, the circumstances in which the right to vote is forfeited may be detailed in the law, making its application conditional on such factors as the nature or the gravity of the offence committed.

100. It is true that in answering certain of the arguments put forward by the United Kingdom Government in the *Hirst* (no. 2) case the Court noted that »when sentencing, the criminal courts in England and Wales make no reference to disenfranchisement and it is not apparent, beyond the fact that a court considered it appropriate to impose a sentence of imprisonment, that there is any direct link between the facts of any individual case and the removal of the right to vote« (see *Hirst* (no. 2) [GC], cited above, § 77 in fine). But these are considerations of a general nature: they did not concern the applicant's particular situation and, unlike the arguments based on the general, automatic and indiscriminate nature of the disenfranchisement, they are not reiterated in paragraph 82 of the *Hirst* judgment, where the criteria for assessing the proportionality of the impugned measure are set out.

101. In addition, according to the comparative-law data in the Court's possession (see paragraphs 45-48 above), arrangements for restricting the right of convicted prisoners to vote vary considerably from one national legal system to another, particularly as to the need for such restrictions to be ordered by a court. Only nineteen of the States examined impose no restrictions on the voting rights of convicted prisoners. Of the remaining twenty-four States, which do apply restrictions to varying degrees, eleven require a decision of the criminal court on a case-by-case basis (with some exceptions where the most serious sentences are concerned - as in Greece and Luxembourg).

102. This information underlines the importance of the principle that each State is free to adopt legislation in the matter in accordance with »historical development, cultural diversity and political thought

within Europe, which it is for each Contracting State to mould into their own democratic vision« (see *Hirst* (no. 2) [GC], cited above, § 61). In particular, with a view to securing the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 (see *Hirst* (no. 2) [GC], cited above, § 84, and *Greens and M.T.*, cited above, § 113), the Contracting States may decide either to leave it to the courts to determine the proportionality of a measure restricting convicted prisoners' voting rights, or to incorporate provisions into their laws defining the circumstances in which such a measure should be applied. In this latter case, it will be for the legislature itself to balance the competing interests in order to avoid any general, automatic and indiscriminate restriction. It will then be the role of the Court to examine whether, in a given case, this result was achieved and whether the wording of the law, or the judicial decision, was in compliance with Article 3 of Protocol No. 1.

(iii) *Whether the right enshrined in Article 3 of Protocol No. 1 was respected in the applicant's case*

103. Looking at the circumstances of the instant case, the Court observes first of all that the matter of the applicant's permanent disenfranchisement was not examined by the trial court. There is no mention of the impugned measure in the judgments by which he was convicted (see paragraph 22 above). The removal of the applicant's right to vote was the result of his being barred from public office, an ancillary penalty applied, under Article 29 of the Criminal Code, to any individual sentenced, like the applicant, to life imprisonment or a prison sentence of five years or more (see paragraphs 21 and 36 above).

104. However, as the Court has pointed out above (see paragraphs 97-102), removal of the right to vote without any ad hoc judicial decision does not, in itself, give rise to a violation of Article 3 of Protocol No. 1. The impugned measure must also be found to be disproportionate - in terms of the manner in which it is applied and the legal framework surrounding it - to the legitimate aims pursued, namely enhancing civic responsibility and respect for the rule of law and ensuring the proper functioning and preservation of the democratic regime (see paragraph 92 above).

...

106. In the Court's opinion the legal provisions in Italy defining the circumstances in which individuals may be deprived of the right to vote show the legislature's concern to adjust the application of the measure to the particular circumstances of the case in hand, taking into account such factors as the gravity of the offence committed and the conduct of the offender. It is applied only in connection with certain offences against the State or the judicial system, or with offences which the courts consider to warrant a particularly harsh sentence, regard being had to the criteria listed in Articles 132 and 133 of the Criminal Code (see paragraph 37 above), including the offender's personal situation, and also to the mitigating and aggravating circumstances. The measure is not applied, therefore, to all individuals sentenced to a term of imprisonment but only to those sentenced to a prison term of three years or more.

1485

Italian law also adjusts the duration of the measure to the sentence imposed and thus, by the same token, to the gravity of the offence: the disenfranchisement is for five years for sentences of three to five years and permanent for sentences of five years or more.

...

108. In the circumstances the Court cannot conclude that the Italian system has the general, automatic and indiscriminate character that led it, in the *Hirst* (no. 2) case, to find a violation of Article 3 of Protocol No. 1. In Italy there is no disenfranchisement in connection with minor offences or those which, although more serious in principle, do not attract sentences of three years' imprisonment

or more, regard being had to the circumstances in which they were committed and to the offender's personal situation. The Court of Cassation rightly pointed this out (see paragraph 28 above). As a result, a large number of convicted prisoners are not deprived of the right to vote in parliamentary elections.

109. Furthermore, the Court cannot underestimate the fact that under Italian law it is possible for a convicted person who has been permanently deprived of the right to vote to recover that right. Three years after having finished serving his sentence, he can apply for rehabilitation, which is conditional on a consistent and genuine display of good conduct and extinguishes any outstanding ancillary penalty (Articles 178 and 179 of the Criminal Code - see paragraph 38 above). In addition, the length of the sentence actually served may be reduced in accordance with the early release mechanism provided for in section 54 (1) of Law no. 354 of 1975, under the terms of which a reduction of forty-five days for every six months served is granted if the detainee takes part in the re-education scheme (see paragraph 39 above). This means that he can apply for rehabilitation and, where applicable, recover the right to vote at an earlier date. In the Court's opinion this possibility shows that the Italian system is not excessively rigid.«

I domme af 23. september 2014 i sagen *Gajcsi mod Ungarn* (sag nr. 62924/10) og af 21. oktober 2014 i sagen *Harmati mod Ungarn* (sag nr. 63012/10), som begge er afsagt af en komité bestående af tre dommere, tilkendte Domstolen klagerne godtgørelse for krænkelse af artikel 3 i Tillægsprotokol 1. Begge klagerne var frataget deres stemmeret, Gajcsi som følge af et delvist værgemål og Harmati som følge af et fuldt værgemål. I ingen af sagerne bestred den ungarske regering klagerens synspunkter, og i begge sager udtalte Domstolen, at »the circumstances of the present application are virtually identical to those of the *Alajos Kiss* judgment«. *Alajos Kiss* dommen er delvist gengivet i landsrettens dom.

Højesterets begrundelse og resultat

Denne sag angår navnlig, om det er i strid med grundlovens § 29, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN's Handicapkonvention, at A, B, C og D (appellanterne) i medfør af folketingsvalglovens § 1 blev nægtet adgang til at stemme ved folketingsvalget i 2015 som følge af, at de var frataget den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6. I givet fald angår sagen tillige, om de har ret til godtgørelse.

Ret til at stemme (påstand 1 og 2)

Efter grundlovens § 29 har personer, der er »umyndiggjort«, ikke valgret til Folketinget. Af de grunde, som landsretten har anført, tiltræder Højesteret, at personer, der er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, må anses for umyndiggjort i grundlovens forstand og derfor ikke har valgret til Folketinget. Folketingsvalglovens § 1 er udformet i overensstemmelse hermed.

Uanset hvad der følger af Danmarks internationale forpligtelser, kan appellanterne derfor ikke få medhold i, at folketingsvalglovens § 1 er ugyldig, eller at de havde valgret ved folketingsvalget i 2015. Højesteret tiltræder derfor, at Økonomi- og Indenrigsministeriet er frifundet for påstand 1 og 2.

Ret til godtgørelse (påstand 3)

Spørgsmålet er herefter, om appellanternes rettigheder efter navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet krænkede, og om de i givet fald har krav på godtgørelse som følge heraf.

Det fremgår af artikel 3 i Tillægsprotokol 1 til Menneskerettighedskonventionen, at medlemsstaterne forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis garanterer bestemmelsen en individuel ret til at stemme og til at stille op til valg, men denne ret er ikke absolut, og der tilkommer medlemsstaterne en bred skønsmargin på dette område, jf. herved bl.a. dom af 16. marts 2006 i sagen *Zdanoka mod Letland* (sag nr. 58278/00), præmis 115, og dom af 6. oktober 2005 i sagen *Hirst mod Det Forenede Kongerige (UK)*, præmis 57 og 62. Det fremgår endvidere af dommene, at der ikke ved begrænsninger i valgretten gælder lige så strenge krav som ved indgreb i en række af konventionens øvrige rettigheder, hvor indgrebet skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. Begrænsningerne i valgretten må dog ikke være arbitrære, uproportionale eller forstyrre folkets frie meningstilkendegivelse. Ved afgørelsen af, om en begrænsning i valgretten er forenelig med konventionen, lægger Domstolen vægt på, om begrænsningen følger et anerkendelsesværdigt formål, og om den er proportional.

1486

I dom af 20. maj 2010 i sagen *Alajos Kiss mod Ungarn*, som angik en bestemmelse i den ungarske forfatning, hvorefter personer, som var helt eller delvist under værgemål, ikke havde valgret, accepterede Domstolen, at denne begrænsning forfulgte et anerkendelsesværdigt formål. Dette formål var, at kun borgere, som var i stand til at vurdere konsekvenserne af deres beslutninger og træffe bevidste og velovervejede beslutninger, skulle kunne deltage i offentlige anliggender. Domstolen fandt imidlertid, at den ungarske ordning var uproportional og derfor indebar en krænkelse af artikel 3 i Tillægsprotokol 1. Ved sin vurdering lagde Domstolen vægt på, at den ungarske forfatning ikke sondrede mellem personer under fuldt værgemål og personer under delvist værgemål, og at der ikke var foretaget en vurdering af ordningens proportionalitet ved en afvejning af de modstående interesser. Det fremgår endvidere af dommen, at 0,75 % af den del af Ungarns befolkning, som havde nået valgsretsalderen, var udelukket fra at stemme som følge af, at de var under værgemål, at Domstolen fandt, at dette var et væsentligt antal, og at begrænsningen i valgretten derfor ikke kunne anses for ubetydelig. Domstolen fandt, at en absolut udelukkelse af alle personer under delvist værgemål uden hensyn til personens mentale evner faldt uden for statens skønsmargin, og henviste bl.a. til, at medlemsstaternes skønsmargin er betydeligt indskrænket ved fratagelse af valgretten for en gruppe, der er særligt sårbar, og at en sådan fratagelse derfor kræver tungtvejende grunde. Da klageren mistede sin valgret som følge af en automatisk og altomfattende fortabelse af valgretten for personer under delvist værgemål, var han udsat for en krænkelse, og Domstolen tog derfor ikke stilling til, om valgretten uden at krænke artikel 3 i Tillægsprotokol 1 kunne være frataget ham ved en mere begrænset ordning med indskrænkning af psykisk handicappedes valgret. Domstolen udtalte endvidere, at en behandling af personer med psykiske handicap under ét som en ensartet gruppe (»as a single class«) må anses for betænkelig, og at begrænsninger i denne gruppes rettigheder må undergives en streng prøvelse. En fratagelse af valgretten uden en individuel domstolsprøvelse og alene baseret på et psykisk handicap, der nødvendiggør delvist værgemål, kunne derfor ikke anses for forenelig med de anerkendelsesværdige formål, der kan begrunde begrænsninger i valgretten.

Alajos Kiss sagen er den eneste dom om fratagelse af valgret på grund af værgemål, bortset fra komitéafgørelserne af 23. september 2014 i sagen *Gajcsi mod Ungarn* og af 21. oktober 2014 i sagen *Harmati mod Ungarn*, hvor den ungarske regering ikke bestred, at konventionen var krænkede.

Højesteret finder, at formålet med i grundlovens § 29 at udelukke umyndiggjorte fra valgret ligger inden for rammerne af det, som ifølge Menneskerettighedsdomstolens dom i *Alajos Kiss* sagen må

anses for anerkendelsesværdigt. Spørgsmålet er herefter, om kravet om proportionalitet er opfyldt.

Fratagelse af den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6 kræver for det første, at den pågældende på grund af sindssygdом eller hæmmet psykisk udvikling mv. er ude af stand til at varetage sine anliggender, jf. § 5, og for det andet, at det er nødvendigt for at hindre, at den pågældende udsætter sin formue, indkomst eller andre økonomiske interesser for fare for at forringes væsentligt, eller for at hindre økonomisk udnyttelse. Personer, der alene er under værgemål efter § 5, er myndige, mens personer, der tillige er frataget den retlige handleevne efter § 6, er umyndige. Efter § 8, stk. 1, kan fratagelse af handleevnen ikke ske, hvis den pågældendes interesser i tilstrækkeligt omfang kan tilgodeses ved værgemål efter § 5. De personer, der fratages den retlige handleevne efter § 6, vil derfor i modsætning til personer, som alene er under værgemål efter § 5, ikke blot have behov for bistand fra en værge til at varetage deres interesser, men vil typisk være personer, der aktivt handler i strid med egne interesser, eller som er i fare for at blive udnyttet af deres omgivelser.

Efter § 10 skal fratagelse af handleevnen ophæves, hvis betingelserne ikke længere er opfyldt. Ophævelse af handleevnefratagelsen er i overensstemmelse hermed sket for så vidt angår B, som nu alene er under værgemål efter § 5, og han har som følge heraf nu valgret til Folketinget.

Der gælder således strenge krav for at fratage den retlige handleevne og for at opretholde en sådan fratagelse, og disse krav står i en snæver forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende er i stand til at vurdere konsekvenserne af deres beslutninger og træffe bevidste og velovervejede beslutninger.

Værgemålsloven, som blev vedtaget i 1996, medførte en indskrænkning af den persongruppe, som blev gjort umyndige med deraf følgende tab af valgret til Folketinget, i forhold til den tidligere myndighedslov. I 1990 var der knap 3.300 umyndiggjorte personer, og i december 2017 var der ca. 1.850 personer, der var frataget den retlige handleevne.

Ved lov nr. 391 af 27. april 2016 fik personer, som er frataget den retlige handleevne, valgret til Europa-Parlamentet og til kommunale og regionale valg. Det fremgår af lovens forarbejder, at formålet var at give denne persongruppe valgret i det omfang, det er muligt efter grundloven.

1487

Den begrænsning af valgretten, som følger af grundlovens § 29, er således en væsentligt snævrere ordning end den ungarske ordning, som Menneskerettighedsdomstolen i *Alajos Kiss* sagen fandt uproportional.

Højesteret finder, at det følger af denne dom, at en ordning, der på en mere begrænset måde end den dagældende ungarske ordning indskrænker valgretten for personer med psykiske handicap, vil kunne være forenelig med artikel 3 i Tillægsprotokol 1. Det kan ikke udledes af dommen, at en begrænsning af valgretten for personer, der er frataget den retlige handleevne, for at være forenelig med artikel 3 i Tillægsprotokol 1 i alle tilfælde forudsætter, at der er sket en konkret og individuel vurdering af den pågældendes mentale kapacitet til at udøve valgretten. Højesteret bemærker herved, at en konkret og individuel vurdering af, om en person har tilstrækkelig mental kapacitet til at kunne deltage i valg, som anført af landsretten vil kunne give anledning til betænkeligheder. At en sådan konkret og individuel vurdering ikke i alle tilfælde er en forudsætning for fratagelse af stemmeretten understøttes endvidere af Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende begrænsninger i valgret og valgbarhed af andre grunde end psykisk handicap, jf. herved sagen *Zdanoka mod Letland*, præmis 112 og 114, og dom af 22. maj 2012 i sagen *Scoppola mod Italien*, præmis 98, 99 og

102. Højesteret bemærker endvidere, at det i en række andre europæiske lande følger af enten valglovgivningen eller det pågældende lands forfatning, at personer, der er frataget den retlige handleevne, ikke har valgret.

Højesteret finder på den anførte baggrund ikke grundlag for at fastslå, at den ordning, der følger af grundlovens § 29, er i strid med artikel 3 i Tillægsprotokol 1 eller med artikel 14, jf. artikel 3 i Tillægsprotokol 1. Højesteret finder endvidere, at der som anført af landsretten ikke er grundlag for at fastslå, at grundlovens § 29 er i strid med FN's handicapkonvention.

Allerede på denne baggrund har appellanterne ikke ret til godtgørelse.

Konklusion

Højesteret stadfæster landsrettens dom.

Sagsomkostninger

Da sagen angår et principielt spørgsmål om fortolkning af grundloven og forholdet til Danmarks internationale forpligtelser, finder Højesteret, at ingen af parterne skal betale sagsomkostninger til den anden part for Højesteret.

Thi kendes for ret

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til den anden part.