

Stemmeret og værgemål

Hvorfor folketingsvalgloven kan (og bør) laves om uden en grundlovsændring

Af specialkonsulent Mads Pedersen, Institut for Menneskerettigheder

Det følger af folketingsvalglovens § 1, at personer under værgemål ikke må stemme til folketingsvalg. Bestemmelsen bygger på en uberettiget snæver fortolkning af grundlovens § 29, stk. 1. Undtagelsen til valgetten følger således hverken det egentlige formål med grundlovens § 29, stk. 1, eller – i menneskeretlig kontekst – legitime grunde. Undtagelsen strider formentlig mod Danmarks internationale forpligtelser og bør derfor helt fjernes. Grundloven, der ikke har som formål at begrænse borgernes rettigheder, står ikke i vejen for en lovændring, og grundlovsbestemmelsen kan ikke anses at forudsætte, at der sættes en anden undtagelse i stedet for den nuværende.

1. Indledning

Befolkningens adgang til gennem stemmeafgivning at øve indflydelse på samfundet er et bærende legitimationsgrundlag for al offentlig aktivitet.¹ I Danmark har alle statsborgere, der er fyldt 18 år og er bosiddende i Danmark, som udgangspunkt denne adgang. En enkelt persongruppe er imidlertid undtaget. Således er de personer, der er frataget den retlige handleevne efter værgemålslovens § 6, ikke stemmeberettigede. Årsagen hertil findes i grundlovens § 29, hvorefter personer, der er umyndiggjort, ikke har stemmeret. Grundloven siger intet om værgemål, men man har antaget, at værgemålslovens § 6 omfatter den persongruppe, som i grundloven betegnes som umyndiggjorte.

Der findes ikke tal for, hvor mange personer der på nuværende tidspunkt er under værgemål efter værgemålslovens § 6. Ifølge Personbogen blev der ved domstolene i 2008 iværksat 187 nye værgemål efter § 6. I 2009 var tallet 199, i 2010 var tallet steget til 255, mens det i 2011 var faldet igen til 194.²

Når en person får udpeget en værge, sker det udelukkende for at beskytte ham eller hende, og typisk for at den pågældende kan få hjælp med at administrere sin økonomi. Der er ingen forbindelse mellem personens behov for at blive sat under værgemål og hans eller hendes evne til at stemme. Spørgsmålet, som stilles i denne artikel, er, om fratagelsen af stemmeretten for personer under vær-

gemål er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder om grundloven i så fald står i vejen for en lovændring.

Artiklen vil forsøge at besvare spørgsmålene ved først at se nærmere på indholdet af stemmeretten i dansk ret (afsnit 2), herunder ved en gennemgang af grundlovsbestemmelsens historiske baggrund, nuværende indhold og Danmarks internationale forpligtelser, for derefter at gennemgå indholdet og retsvirkningerne af den gældende undtagelse til stemmeretten i dansk ret; § 6 værgemålet (afsnit 3). Herefter og på denne baggrund vil artiklen først give et svar på spørgsmålet om, hvorvidt undtagelsen til valgetten er i strid med Danmarks internationale forpligtelser (afsnit 4) og afslutningsvist et svar på, om grundloven står i vejen for en lovændring (afsnit 5).

2. Stemmeret – en rettighed eller et privilegium?

Stemmeretten omtales i juridisk sammenhæng oftest om valgetten. Parallellen hertil er valgbarhed, som dækker over retten til at blive valgt. Valgret og valgbarhed er reguleret i grundloven, men også i en række valglove, der gælder for de forskellige typer af valg, herunder folketingsvalg, kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet. Nærværende artikel beskæftiger sig først og fremmest med folketingsvalg, da folketingsvalg er reguleret direkte i grundloven. Ud over nationale regler reguleres eller påvirkes valgetten og valgbarheden også af flere internationale regler.

Dansk ret

I dansk ret er betingelserne for dels at have valgret dels at være valgbar til folketinget reguleret i grundlovens §§ 29 og 30. Betingelserne for valgret henholdsvis valgbarhed er i dag næsten de samme. Valgbarhed efter grundlovens § 30 kræver dog tillige, at vedkommende ikke er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af Folketinget. Nærværende artikel beskæftiger sig alene med fratagelsen af valgetten efter § 29, men emnet har altså også direkte relevans for spørgsmålet om valgbarhed efter § 30.

Grundlovens § 29 om valgetten fastslår:

Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalders, 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. Valgretsalders er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af

1. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret I, Institutioner og regulering, 3. udg. (2004), s. 133.
2. Selvbestemmelse og værgemål i Danmark, Maria Ventegodt Liisberg m.fl., (2012), s. 59 f.

den til enhver tid gældende valgretsalder kan ske ved lov. Et af folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsalderen i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.

Den historiske baggrund og udvikling i dansk ret

Bestemmelsen har været genstand for flere betydningsfulde ændringer, herunder i forhold til reguleringen af valgretsalderen og indførelsen af stemmeret til kvinder.

Bestemmelsen så første gang dagens lys med vedtagelsen af Danmarks Riges Grundlov af 1849 (junigrundloven), hvor man afskaffede enevældet og indførte et konstitutionelt monarki og en mere demokratisk styreform. Den lovgivende forsamling blev samtidig etableret som et tokammersystem, hvilket betød, at Rigsdagen blev opdelt i et Folketing og et Landsting.³ Opdelingen i to kamre samt valgrets- og valgbarhedsbetingelserne var genstand for stor diskussion og uenighed, både ved forfatningsudvalgets gennemgang af udkastet til grundloven, men også ved forhandlingerne om grundloven på Rigsdagen.⁴

Uenigheden bestod bl.a. i, i hvilket omfang der skulle gives stemmeret ved valg til de to kamre. Det teoretiske udgangspunkt var, at der gjaldt en såkaldt »almindelig« eller »fri« valgret.⁵ Den almindelige valgret betød ikke, at alle havde stemmeret, hvilket på daværende tidspunkt var helt utænkeligt.⁶ Udgangspunktet var derimod, at den almindelige valgret – uden diskussion – tilkom »enhver uberygtet mand«, men derimod ikke »Umyndige, Børn, Fruentimmer [og] Forbrydere«. I den snævre forstand var valgretten en rettighed og ikke et privilegium. Som grundlovsforsamlingens medlem Thalbitzer formulerer det, er »den vigtigste af alle Menneskerettigheder og Borgerrettigheder, den Ret at kunne vælge og give sin Stemme med til den Mand, som man vil have skal tale Ens Sag«. Spørgsmålet var herefter, hvilke undtagelser man kunne gøre i den såkaldte almindelige stemmeret for uberygtede mænd.

Der var i den forbindelse generel enighed om, at valgretten skulle være knyttet til en aldersbetingelse.⁹ Hvilke øvrige betingelser der skulle knyttes til valgretten, var genstand for intens diskussion i Rigsdagen. Alle var som udgangspunkt enige om, at valgretten forudsatte, at man ikke var afhængig af andre, ligesom der var enig-

hed om, at uafhængighed til dels var knyttet til formuebesiddelse.¹⁰

Det var højrefløjens opfattelse, ført an af A.S. Ørsted, at de mindst formuende, som udgjorde langt den overvejende klasse, var mindst selvstændige og havde lettest ved at lade sig mislede af dem, som af ensidige eller egoistiske grunde måtte stræbe efter at styre valgene.¹¹ I den forbindelse blev det foreslået, at man indførte egentlige krav om indkomst eller jordbesiddelse som betingelse for valgretten. Dette forslag blev imidlertid mødt med en anden og endnu større bekymring, nemlig at fratagelsen af valgretten for en så betragtelig del af befolkningen ville »fremkalde Had og Misfornøielse, ja jeg kunde sige Omvæltning eller Revolution«. ¹²

Løsningen, som efter en tæt afstemning blev vedtaget i Rigsdagen, blev en mellemvej. Løsningen blev, at valgretten til såvel Folketinget som Landstinget blev betinget af, at man ikke positivt var formueløs.¹³ Tanken om at stille krav om en vis formue eller besiddelse blev derimod forkastet.¹⁴ Betingelserne, der på den baggrund blev fastsat, var, at man a) ikke måtte stå i privat tjenesteforhold uden at have egen husstand, b) have modtaget fattighjælp, som ikke var eftergivet eller tilbagebetalt, eller c) være ude af rådigheden over sit bo. Ordførende Krieger formulerede hensynet bag disse betingelser på den måde, at ved at skelne til, hvem der kunne ernære sig selv, og ikke blot til hvilken formue, personen havde, kunne man ramme »hele den borgerlige Personlighed«. ¹⁵ Den grundlovgivende forsamling nævnte derimod intet om, at undtagelserne var udtryk for et krav om et vist minimum af åndsevner. Dette var derimod begrundelsen for indførelsen af en valgretsalder.¹⁶

At afgrænsningen af de stemmeberettigede på trods af en »almindelig valgret« blev så snæver, skal ses i forhold til den samtid, hvori junigrundloven blev forfattet. Således peger flere af grundlovsudvalgets medlemmer da også på netop de på daværende tidspunkt bestående samfundsforhold som begrundelsen for, at den »almindelige valgret« ikke straks kunne lægges i hænderne på »den store masse«, ¹⁷ men samtidig erkendte man »til fulde Ti-

3. Junigrundlovens § 34.

4. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 1808-2277, sp. 2946-3027, sp. 3026-3027, sp. 3129-3167.

5. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2184 f.

6. Som Rigsdagsordføreren formulerer det; »ligger [det] i Sagens Natur, at den almindelige Stemmeret i Ordets bogstavelige Betydning ikke eksisterer nogetsteds og ikke kan eksistere«, jf. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2184.

7. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2184.

8. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 1823.

9. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bl.a. bind II, sp. 1816 og sp. 2185 ff.

10. Anette Faye Jacobsen, Retslig og politisk myndighed. Rettighedsopfattelser i Danmark, 1750-1920, Institut for Historie (2004), s. 207 ff. og 313.

11. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind I, indledende betænkning, s. 23 og 25, og Bind II, sp. 3153.

12. Andresen, Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 1815.

13. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2185.

14. Derimod fastholdt man betingelserne om en vis formueenhed for så vidt angår valgbarheden til Landstinget, jf. junigrundlovens § 40.

15. Krieger, Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2184 f.

16. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2185 og Valgretskommissionens betænkning om unges demokratiske engagement, 2011, s. 290.

17. Larsen, Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind I, indledende betænkning, s. 23 ff.

dens Fordring, at der bør indrømmes det hele Folk en væsentlig Andeel i den lovgivende Magt«. ¹⁸

Junigrundlovens afgrænsning af valgretten betød, at ca. 21 pct. af befolkningen (»mandfolk og fruentimmer til sammen«), som udgangspunkt kunne stemme til Folketings- og Landstingsvalg. ¹⁹ Det blev imidlertid ikke opgjort, hvor mange heraf der faldt ind under de tre undtagelser til valgretten, og dermed hvor mange der reelt set havde valgret.

Der er siden junigrundloven sket væsentlige demokratiske fremskridt, som også har fundet deres vej ind i grundloven. Valgretten til Folketinget blev således igen ændret med grundloven af 5. juni 1915. Formålet med grundlovsændringen var i øvrigt at ophæve ethvert »Valgretsprivilegium«, som var blevet indført med »Den gennemsete Grundlov« af 1866, der bl.a. havde ændret valgretten og valgbarheden til Landstinget. ²⁰ Grundlovsændringen var imidlertid ikke alene et opgør med de demokratiske forringelser, der var sket siden junigrundloven i 1849, men samtidig en styrkelse af den såkaldte »almindelige valgret« til Folketinget. ²¹ Med ændringen fik også kvinder og tyende valgret, og kravet om, at vælgeren skulle være uberygtet, blev præciseret.

Valgretsbetingelsen om, at man ikke måtte være ude af rådigheden over sit bo, blev imidlertid fastholdt. Da gifte kvinder mistede rådigheden over boet som følge af ægteskabet, blev det dog præciseret, at rådigheden over boet skulle være mistet som følge af konkurs eller umyndiggørelse. ²² At afgrænsningen skulle være netop konkurs og umyndighed, er ikke begrundet i forarbejderne. ²³ Konseilspræsident Zahle anså grundlovsændringerne for en sejr for »den lige og almindelige Valgret«, som efter hans opfattelse var undergået en »mægtig Udvidelse«. ²⁴

Gældende dansk ret

I 1953 blev § 29, stk. 1, ændret til den formulering, bestemmelsen har i dag. Med grundlovsændringen fjernede man tillige tokammerssystemet og erstattede det med ét kammer; Folketinget. Forfatningsændringen var rettet mod at opnå demokratiske fremskridt og forbedringer, og ændringerne havde bl.a. som formål at sikre og udvide befolkningens demokratiske og politiske rettigheder. ²⁵

Med grundlovsændringen blev det bestemt, at valgretsbestemmelserne om alder, understøttelse og straf skulle fastsættes ved lov. Såvel straf som offentlig understøttelse

blev imidlertid efterfølgende fjernet som valgretsbetingelse. ²⁶ For så vidt angår valgretsalderen er den nu reguleret i folketingsvalgloven og heri fastsat til 18 år. ²⁷ Med grundlovsændringen blev de eneste tilbageværende, grundlovsfæstede undtagelser til valgretten således betingelserne om, at man skulle have dansk indfødsret, fast bopæl i riget og ikke være umyndiggjort.

Grundloven opstiller imidlertid ingen nærmere betingelser for umyndiggørelse og beskriver heller ikke i øvrigt indholdet af den i § 29 omtalte umyndiggørelse nærmere. Forfatningskommissionen af 1946, som havde sit fokus på valgretsalderen, anfører kun ganske kort: »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 i følge myndighedsloven altid knyttet til umyndiggørelse.« ²⁸

Resultatet blev på denne baggrund, at man mistede valgretten som følge af umyndiggørelsen, uanset grunden til umyndiggørelsen og uanset umyndiggørelsen alene vedrørte den formueretlige rådighed, adgangen til at indgå arbejdsaftaler eller den personlige rådighed. ²⁹ Efter forfatningskommissionens bemærkninger mistede man altså valgretten på grund af umyndighed, uanset den umyndiggjorte havde rådighed over sit bo eller ej. Samtidig forudsatte kommissionen dog, at urådighed over boet altid ville være en retsvirkning af umyndiggørelse.

Justitsministeriets myndighedslovsudvalg anførte i forbindelse med en gennemgående ændring af myndighedsloven i 1993, at »det efter forarbejderne til grundlovens § 29, stk. 1, må antages, at det er urådigheden over formuen (som en konsekvens af umyndiggørelsen), der førte til, at man valgte at knytte tab af valgretten til umyndiggørelsen.« ³⁰ Myndighedslovsudvalget konkluderede på den baggrund, at grundlovens § 29 om valgret ikke udgjorde nogen hindring for en ændring af umyndighedsbegrebet, men anførte samtidig, at bestemmelsen i grundloven om, at umyndiggjorte ikke har valgret, må indebære, at en person, der efter værgemålslovens § 6 sættes under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, fortaber valgretten. ³¹

I litteraturen er det en udbredt opfattelse, at betingelsen om at man ikke måtte være blevet umyndiggjort var grundet i tanken om, at valgret forudsatte en vis åndelig formuenhed, hvilket også aldersbetingelsen skulle tilsikre. ³² Andre har antaget, at valgretsbetingelsen ikke kunne opfattes som et krav om et vist minimum af åndsevner,

18. David, Hansen, Jespersen, Neergaard, Ussing og subsidært Larsen, Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind I, indledende betænkning, s. 25.

19. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2186.

20. Rigsdagstidende 1913-14, Forhandlinger på Folketinget, sp. 5649-5650 samt Rigsdagstidende 1914-15, Forhandlinger på Folketinget, sp. 3937.

21. Rigsdagstidende 1914-15, Forhandlinger på Folketinget, sp. 3937.

22. Rigsdagstidende 1914-15, Forhandlinger på Folketinget, sp. 3937.

23. Bestemmelsen er formuleret i en indstilling fra Fællesudvalget, Rigsdagstidende 1913-14, Tillæg B, sp. 3059, men er ikke nærmere begrundet.

24. Rigsdagstidende 1914-15, Forhandlinger på Folketinget, sp. 3937.

25. Forfatningskommissionen af 1946's betænkning, s. 73.

26. Lov nr. 171 af 31. marts 1953 og lov nr. 169 af 31. maj 1961.

27. Lovbekendtgørelse nr. 128 af 11. februar 2013 om valg til Folketinget, jf. lov nr. 483 fra 1978.

28. Forfatningskommissionen af 1946's betænkning, s. 34.

29. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), s. 247.

30. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 152.

31. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 156 f.

32. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, bind 1, 2. udg. (1966), s. 291 og Valgretskommissionens betænkning om unges demokratiske engagement, 2011, s. 290.

der *derimod* henhørte under kravet om en valgretsalders.³³ At udelukkelsesgrundene ikke har nogen sammenhæng med kravet om et vist minimum af åndsevner har – udover i forarbejderne – støtte i det forhold, at myndighedsalderen og valgretsalders ikke var samstemmende. Valgretsalders har således siden junigrundlovens vedtagelse i 1849 og indtil 1961 altid været højere end myndighedsalderen. Dvs., at selvom man blev myndig – og altså hermed fik retlig handleevne – ansås man fortsat ikke for at have tilstrækkelige åndsevner til at stemme. Valgretsalders har i den henseende fungeret som en generel, nedre grænse for, hvornår man kunne anse personer for at have de fornødne evner til at stemme, hvilket ikke havde nogen sammenhæng med, om man havde rådighed over sit bo eller ej.

At det netop var rådigheden over boet og senere umyndiggørelse, der var afgørende for, om man blev udelukket fra at stemme, er i litteraturen begrundet med, at valgretsudlukkelsen af »tekniske grunde« måtte være knyttet til et skarpt kriterium.³⁴

På baggrund af myndighedslovsudvalgets betænkning ændrede Folketinget valgretsbestemmelserne for bl.a. folketingsvalg.³⁵ Herefter har personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, ikke valgret til Folketinget. Undtagelsen er – udover valgretsalders – den eneste reelle tilbageværende begrænsning i den almindelige valgret for danske statsborgere bosat i Danmark.

Som det er fremgået, har valgretten historisk set aldrig været en absolut rettighed og har historisk set ikke engang været kategoriseret som en rettighed.³⁶ I dag karakteriserer man imidlertid valgretten som en atypisk positiv ret, idet den kræver, at det offentlige sikrer den berettigede adgang til indflydelse.³⁷

Danmarks internationale forpligtelser

Som i Danmark har valgretten i de fleste lande været genstand for undtagelser som gennem tiden har ændret sig i karakter og antal.³⁸ I dag er særligt valgretsalders en udbredt undtagelse. I takt med den demokratiske udvikling og en international styrkelse af menneskets frihedsrettigheder, er undtagelserne til valgretten imidlertid blevet stadig færre og valgretten har fået karakter af en egentlig rettighed i et demokratisk samfund.

I de nordiske lande Norge, Sverige, Finland og Island er der således i dag ingen regler om begrænsninger i valgretten for personer under værgemål eller lignende.³⁹ Dog indeholder Norges grundlov fortsat hjemmel til ved lov at fastsætte begrænsninger for ellers stemmeberettigede personer som på valgdagen åbenbart lider af sjælelig svækkelse eller nedsat bevidsthed. Hjemlen blev udnyttet i den norske valglov,⁴⁰ indtil man i 2005 ophævede reglen.⁴¹ Begrundelsen herfor var, dels at afgørelserne om fratagelse af valgretten aldrig blev efterprøvet i praksis, dels at man anså det for umedgørligt at udarbejde regler, der i praksis gjorde det muligt at identificere de »uegnede« vælgere.⁴²

På internationalt niveau blev valgretten for første gang udtrykt som en egentlig menneskeret med FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder af 10. december 1948, artikel 21. Valgretten var her formuleret som en absolut rettighed. I FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder fra 1966 – der modsat Verdenserklæringen er bindende for staterne – var valgretten gentaget i artikel 25, men formuleret som en relativ rettighed, idet der kunne foretages »rimelige« begrænsninger i valgretten.⁴³

FN's Menneskerettighedskomité har efterfølgende vedtaget en generel kommentar til artikel 25 i konventionen, hvoraf fremgår, at begrænsninger i valgretten skal være baseret på objektive og rimelige kriterier.⁴⁴ Komitéens kommentar er ikke bindende for medlemsstaterne, men den kan – og bør som udgangspunkt – indgå som fortolkningsbidrag til forståelsen af statens forpligtelser efter konventionen.

Den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK) indeholder tilsvarende i protokol nr. 1, artikel 3, en bestemmelse, der sikrer den enkelte en valgret.⁴⁵ I sagen Hirst mod Det Forenede Kongerige, fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) med henvisning til artikel 3 helt grundlæggende, at denne ret til at stemme ikke var noget privilegium, at antagelsen i det 21. århundrede i en demokratisk stat måtte være til gunst for inklusion, at almindelig valgret var blevet det grundlæggende princip, og at enhver afvigelse fra dette princip ri-

33. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave v/Peter Germer (1973), s. 75.

34. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, bind 1, 2. udg. (1966), s. 291, der dog alene taler om umyndiggørelse.

35. Lov nr. 386 af 22. maj 1996.

36. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, bind 1, 2. udg. (1966), s. 285 f.

37. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder (2003), s. 24, og Henrik Vædele Elmquist, Singulær Lovgivning – når lovgiver dømmer? (2002), s. 458.

38. Jf. om valgretten i Europa for personer med handicap, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) rapport om Retten til politisk deltagelse for personer med handicap: menneskeretsindikatorer, maj 2014.

39. Norges grundlov LOV-1814-05-17, Sveriges grundlov vedr. regeringsformen SFS nr: 1974:152, Finlands grundlov 11.6.1999/731, Islands grundlov No. 33, 17. juni 1944.

40. Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven), LOV-2002-06-28-57.

41. LOV-2005-04-15-18.

42. Ot.prp. nr. 44 (2004-2005), afsnit 4.2.

43. Bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976.

44. Human Rights Committee, General Comment No. 25: »The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Article 25)«, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (12. juli 1996), præmis 4.

45. Tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, som ratificeret i Danmark ved bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, jf. også Henrik Vædele Elmquist, Singulær Lovgivning – når lovgiver dømmer? (2002), s. 459.

sikerede at underminere den lovgivende myndigheds demokratiske validitet og de love, den offentliggør.⁴⁶

Ikke desto mindre er undtagelser til valgretten også på europæisk niveau anerkendt, og valgretten er således heller ikke her en absolut rettighed. Imidlertid skal der foretages en vurdering af begrænsningens nødvendighed og forholdsmæssighed.⁴⁷ Generelt overlader Domstolen i den forbindelse myndighederne en vid skønsbeføjelse.

Særligt hvad angår valgretten for personer med handicap har Domstolen i sagen Alajos Kiss mod Ungarn imidlertid 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 væsentligt snævrere, og den skal have meget vægtige grunde til at skride til de pågældende foranstaltninger«.⁴⁸

Sagen omhandlede en borger i Ungarn, Alajos Kiss, der var maniodepressiv og under begrænset værgemål. Efter artikel 70, stk. 5, i den ungarske forfatning fortabte personer, for hvem der var iværksat fuldt eller begrænset værgemål, deres valgret.

Ved Domstolens vurdering af, om denne undtagelse til valgretten var forholdsmæssig, bemærkede Domstolen indledningsvist, at den ungarske lovgivende forsamling aldrig »havde forsøgt at veje de konkurrerende interesser op mod hinanden eller at vurdere begrænsningens forholdsmæssighed«.⁴⁹

Domstolen henviste i den forbindelse – noget overraskende – 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 behandlingen af personer med udviklingshæmning eller sindslidelser som en enkelt klasse er en tvivlsom klassificering, og 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 nødvendigvis begrænset værgemål, ikke kan betragtes som foreneligt med legitime grunde til at begrænse retten til at stemme«.⁵⁰ Domstolen fastslår således, at valgretten må ses i sammenhæng med forbuddet mod diskrimination af personer med handicap, således at valgretten ikke direkte eller indirekte kan gøres betinget af personens sindstilstand.

46. ECHR, Hirst mod Det Forenede Kongerige nr. 2 (GC), nr. 74025/01, dom af 6. oktober 2005, præmis 58, 59 og 62.

47. Jf. også Europarådets Venedig-kommissions »Code of good practice in electoral matters« CDL-AD(2002)023, kap. I, pkt. 1.1 d.

48. ECHR, Alajos Kiss mod Ungarn, nr. 38832/06, dom af 20. maj 2010, præmis 44.

49. ECHR, Alajos Kiss mod Ungarn, nr. 38832/06, dom af 20. maj 2010, præmis 41.

50. ECHR, Alajos Kiss mod Ungarn, nr. 38832/06, dom af 20. maj 2010, præmis 44.

FN's komité for rettigheder for personer med handicap har tilsvarende – i en ikke juridisk bindende kommentar til handicapkonventionen – 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«.⁵¹ Samme forståelse af valgretten findes derudover i flere ikke-bindende retsinstrumenter, som er vedtaget af Europarådets Ministerkomité.⁵²

FN's Handicapkomité 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.⁵³ Selvom 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.

Endeligt kan henvises til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 21, der fastslår, at enhver forskelsbehandling på grund af bl.a. handicap er forbudt.

Af ovenstående kan sammenfattes, at valgretten heller ikke efter international menneskeret er en absolut rettighed. Valgretten har imidlertid været under udvikling og der er i dag grænser for, hvilke undtagelser man kan gøre i valgretten. Grænserne har særligt rykket sig som konsekvens af udviklingen i menneskeretten for personer med handicap.⁵⁴ Efter EMRK er Danmark således forpligtet til at sikre, at de undtagelser, der udelukker personer eller persongrupper fra at stemme, er nødvendige og forholdsmæssige, og de må under ingen omstændigheder være en konsekvens af personens fysiske eller psykiske handicap. Ikke bindende udtalelser fra FN's Handicapkomité peger i øvrigt mod en udvikling, hvor der stilles endnu strengere krav til de undtagelser til valgretten, som rammer personer med handicap direkte eller indirekte.

3. Undtagelsen i dansk ret – umyndiggørelse og værgemål

Undtagelsen til valgretten i dansk ret er fastsat i folketingsvalglovens § 1, hvorefter personer, der er under værgemål med fratagelse af den retlige handleevne, jf. værgemålslovens § 6, ikke har valgret.⁵⁵ Efter grundlovens § 29, stk. 1, er det imidlertid »umyndiggjorte«, der ikke har valgret.

51. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1: »Equal recognition before the law«, CRPD/C/GC/1, præmis 44-45.

52. Rec(99)4 af 23. februar 1999, Rec(2004)10 af 22. september 2004 og Rec(2006)5 af 5. april 2006.

53. FN's komite for rettigheder for personer med handicap, nr. 4/2011, Bujdosó m.fl. mod Ungarn, CRPD/C/10/D/4/2011, præmis 9.5.

54. Jf. også European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) bemærkning herom i rapport om Retten til politisk deltagelse for personer med sindslidelser og personer med udviklingshæmning, oktober 2010, s. 6.

55. Lbkg nr. 369 af 10. april 2014.

Som det er fremgået ovenfor, er umyndiggørelse imidlertid et retshistorisk begreb. Begrebet blev således helt afskaffet med værgemålsloven fra 1995.⁵⁶ Den umyndiggørelse som fortsat anvendes i grundlovens § 29, henviser således til den historiske definition af umyndiggørelse, som genfindes i myndighedsloven,⁵⁷ som var gældende på tidspunktet for ændringen af grundloven i 1953.

Myndighedsloven dækkede over såvel formueretlig som personlig umyndiggørelse. Mens den formueretlige umyndiggørelse angik fratagelsen af den retlige handleevne, angik den personlige umyndiggørelse varetagelsen af omsorgen for den umyndiggjortes person, herunder særligt valg af opholdssted.

Efter lovens § 2 kunne formueretlig umyndiggørelse ske hvis personen:

1. på grund af sindssygdom, åndssvaghed eller anden sjælelig forstyrrelse var uskikket til at varetage sine anliggender,
2. ved ødselhed eller anden uforvarlig adfærd udsatte sin eller sin families velfærd for fare,
3. på grund af »drikkefældighed« eller lignende last var uskikket til at varetage sine anliggender eller
4. hvis personen på grund af legemlig mangel, sygdom eller anden skrøbelighed var mindre skikket til at varetage sine anliggender og selv ønskede at blive umyndiggjort.

Efter lovens § 46 kunne der derudover ske personlig umyndiggørelse, hvis personen var ude af stand til selv at drage tilbørlig omsorg for sin person. I praksis var det alene § 2, nr. 1 og 4, der blev anvendt.⁵⁸ § 2, nr. 4, omfattede bl.a. døve, blinde og alderdomssvækkede.⁵⁹ Reglerne var i høj grad en videreførelse af umyndiggørelsesreglerne i DL 3-17-1, Pl. af 10. april 1841 og dagældende retsplejelovs kapitel 43.⁶⁰

I 1989 nedsatte Justitsministeriet et udvalg, der skulle revidere og modernisere den 70-år gamle myndighedslov. Et kritikpunkt mod den gældende ordning var bl.a., at umyndiggørelse berøvede den pågældende næsten hele formueretshabiliteten, hvilket i mange tilfælde var for vidtgående et indgreb. Derudover blev udtrykket umyndiggørelse oplevet som stemplende for de umyndiggjorte.⁶¹

Loven, der var fra 1922 og udformet med henblik på tidens samfundsforhold, var heller ikke tidssvarende. Bl.a. havde den gruppe, som kunne umyndiggøres, ændret sig.

56. Lov nr. 388 af 14. juni 1995.

57. Lov nr. 277 af 30. juni 1922.

58. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 97 f.

59. Udkast til lov om umyndighed og værgemål, udarbejdet af den ved kgl. resolutioner af 25. juli 1910, 19. juni 1912, 29. december 1914 og 14. april 1919 nedsatte kommission (Schultz 1921), s. 26 f.

60. Udkast til lov om umyndighed og værgemål, udarbejdet af den ved kgl. resolutioner af 25. juli 1910, 19. juni 1912, 29. december 1914 og 14. april 1919 nedsatte kommission (Schultz 1921), s. 25.

61. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 13.

Herunder var der grundet den stigende levealder 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, og der var derfor større formuer, der kunne formøbles.

Det centrale i den nye ordning, som fortsat gælder i dag, blev, 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. 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. Betingelserne for denne form for værgemål er fastsat i værgemålslovens § 5, hvorefter der kan pålægges 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 (personlige såvel som økonomiske), hvis der er behov for det.

Omfatter værgemålet 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. Det er således alene personer, der råder over en vis formue, der bliver frataget den retlige handleevne.⁶² Det fremgår ganske klart af forarbejderne, at det efter den nye ordning blev denne gruppe voksne, som man anså for at svare til de hidtidige umyndiggjorte.⁶³

Valgretsundtagelsen er således, uden der er sket en grundlovsændring, materielt set gået fra at omfatte alle umyndiggjorte personer – uanset grunden til umyndiggørelsen og uanset retsvirkningen af umyndiggørelsen – til alene at omfatte de personer, der er frataget den retlige handleevne som følge af, at de råder over en vis formue, som man frygter vil blive formøblet grundet fysisk eller psykisk sygdom.

4. Er undtagelsen i dansk ret i strid med Danmarks internationale forpligtelser?

Spørgsmålet rejser i virkeligheden to problemstillinger, der ikke altid opdeles så skarpt i den juridiske litteratur. Det første er spørgsmålet, om den danske undtagelse til valgretten *materielt* set er i strid med Danmarks forpligtelser. Det andet er spørgsmålet, om Danmark i så fald har pligt til at ændre de nationale regler.

62. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 135.

63. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 17.

Det første først: Den danske undtagelse til valgretten er på to områder problematisk. Dels sker fratagelsen indirekte som en følge af personens fysiske eller psykiske helbred, altså personens handicap, dels sker fratagelsen automatisk – i modsætning til efter en konkret vurdering af personens evne til at stemme. Hverken vurderingen af personen eller nødvendigheden af værgemålet omfatter en vurdering af, om personen kan stemme, herunder en afvejning af de forhold, der taler for og imod, at personen skal have valgret efter grundloven.

Den manglende konkrete stillingtagen til fratagelsen af valgretten, der udelukkende er baseret på et handicap, der nødvendiggør værgemål, medfører i disse tilfælde, at den danske undtagelse fungerer vilkårligt, hvilket indebærer, at undtagelsen i så fald ikke kan anses for at forfølge legitime grunde til at begrænse retten til at stemme, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (Domstolens) afgørelse i sagen Alajos Kiss mod Ungarn.⁶⁴

Justitsministeriet har tidligere udtalt, at det ikke er enig i denne udlægning af Domstolens afgørelse.⁶⁵ Begrundelsen var, dels at sagen drejede sig om den nationale lovgivning i Ungarn, hvorefter enhver form for værgemål medførte automatisk fratagelse af valgretten, dels at reglerne i Ungarn var lempeligere for overhovedet at komme under værgemål end i Danmark.

Justitsministeriet forholder sig imidlertid ikke til det forhold, at fratagelsen af valgretten i Danmark fortsat sker *automatisk* som følge af værgemålet og ikke som følge af en konkret vurdering af valgberettigelsen. Justitsministeriet forholder sig heller ikke til det forhold, at fratagelsen af valgretten i Danmark indirekte rammer personer med handicap. Det bør derfor ikke så kategorisk afvises, at den danske undtagelse kan være i strid med EMRK.

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA)⁶⁶ har da også modsat Justitsministeriet anført, at Domstolens dom ville få vidtrækkende betydning og ikke kun berøre EU-medlemsstater med et retsgrundlag svarende til Ungarns.⁶⁷ Herunder anfører FRA, at dommen klart forkaster automatisk fratagelse af stemmerettigheder, der sker under påberåbelse af beskyttelsesforanstaltninger. Europarådets menneskerettighedskommissær har da også udtalt, at Danmarks undtagelse strider mod internationale standarder, Domstolens praksis og bestemmelserne i FN's Handicapkonvention.⁶⁸

Det er på baggrund af FN's Handicapkomité's udtalelser desuden tvivlsomt, om valgretten overhovedet (direkte eller indirekte) kan betinges af, at man ikke lider af et handicap, jf. den tidligere omtalte Bujdosó-klagesag. Justitsministeriet har udtrykt det på den måde, at udtalelsen fra FN's Handicapkomité rejser væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 29.⁶⁹

Selvom Danmarks internationale forpligtelser – i hvert fald – rejser væsentlige spørgsmål i forhold til grundlovens § 29, har det ikke medført en ændring af de danske regler. Ud over at Justitsministeriet mener, at Domstolens dom i sagen Alajos Kiss mod Ungarn ikke er relevant for den danske undtagelse, har Justitsministeriet udtalt, at udtalelsen fra FN's Handicapkomité – i modsætning til f.eks. domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – ikke er bindende for Danmark, og at man på den baggrund ikke har nogen overvejelser om at ændre lovgivningen.⁷⁰

De internationale forpligtelser har imidlertid medført, at man i ministerierne har overvejet mulighederne for at ændre samtlige valglove – dog folketingsvalgloven undtaget – således at personer under § 6-værgemål får valgret.⁷¹ På baggrund af disse overvejelser er der senest fremsat et forslag til folketingsbeslutning herom, og spørgsmålet er blevet sendt til gennemgang i en arbejdsgruppe.⁷² Gennemføres denne ændring i de øvrige valglove, vil det fremstå, som om grunden til, at personer under § 6 værgemål ikke kan stemme til folketingsvalg, ikke er de pågældendes åndelige formuenhed, evner til at varetage deres økonomi eller andre eventuelt legitime grunde, men derimod alene, at det efter Justitsministeriets opfattelse lovteknisk ikke er muligt at ændre bestemmelsen uden en grundlovsændring. En sådan – teknisk – begrundelse for automatisk fratagelse af stemmeretten til folketingsvalg kan i hvert fald ikke anses for at være forenelig med menneskeretten, herunder bl.a. – men særligt – Domstolens dom i sagen Alajos Kiss mod Ungarn. Den danske undtagelse til valgretten vil herefter ikke alene være i strid med FN's Handicapkomité's ikke bindende udtalelser, men også i strid med EMRK, der forpligter Danmark til at ændre de nationale regler, så de er i overensstemmelse hermed. Det er under alle omstændigheder – i det mindste – særdeles usikkert, om Danmark med de gældende regler handler i strid med menneskerettighederne, dels fordi det er uklart, hvilke hensyn der ligger bag reglen i folketingsvalglovens § 1, dels fordi det er tvivlsomt, om man overhovedet rammer den persongruppe, som grundlovsbestemmelsen er tiltænkt.

64. ECHR, Alajos Kiss mod Ungarn, nr. 38832/06, dom af 20. maj 2010, præmis 44.

65. Justitsministeriets svar på spørgsmål 644 fra Folketingets retsudvalg af 17. marts 2014, retsudvalget 2013-14, alm. del.

66. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) er et decentralt EU-ekspertorgan, som arbejder for at vejlede EU-institutionerne og medlemsstaterne i spørgsmål om EU-borgernes fundamentale rettigheder.

67. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) rapport om Retten til politisk deltagelse for personer med sindslidelser og personer med udviklingshæmning, oktober 2010, s. 9.

68. Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 24. marts 2014, CommDH(2014)4.

69. Justitsministeriets svar på spørgsmål 644 fra Folketingets retsudvalg af 17. marts 2014, retsudvalget 2013-14, alm. del.

70. Justitsministeriets svar på spørgsmål 644 fra Folketingets retsudvalg af 17. marts 2014, retsudvalget 2013-14, alm. del.

71. Justitsministeriets skrivelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet af 14. november 2013 (sagsnr. 2012-629-0082) samt Justitsministeriets svar på spørgsmål 644 fra Folketingets retsudvalg af 17. marts 2014, retsudvalget 2013-14, alm. del.

72. B97, Forslag til folketingsbeslutning om tildeling af stemmeret til borgere under værgemål, FT A, 2013-14.

5. Er det grundlovsstridigt at give valgret til personer under § 6-værgemål?

Ja, ville være det umiddelbare svar. Som det er fremgået ovenfor, har man nemlig i dansk ret siden indførelsen af værgemålsloven i 1995 antaget, at grundlovens § 29, stk. 1, stiller krav om, at man – for at have valgret – ikke må være frataget den retlige handleevne. Spørgsmålet er imidlertid, om denne forståelse af grundlovens § 29, stk. 1, er korrekt, herunder om grundloven overhovedet kræver, at der er en undtagelse til valgretten i dag.

Som gennemgået ovenfor opstiller grundloven ingen nærmere betingelser for eller retsvirkninger af umyndiggørelse og beskriver heller ikke i øvrigt indholdet af den i § 29 omtalte umyndiggørelse. Junigrundloven opererede slet ikke med et krav om, at man ikke måtte være blevet umyndiggjort, og betingelsen er derfor heller ikke beskrevet nærmere i beretningen om forhandlingerne på Rigsdagen. Ved indførelsen af begrebet med grundloven af 1915 er umyndiggørelsesbegrebet heller ikke beskrevet nærmere, men dog begrundet med, at man ville sikre, at mandens rådighed over fællesboet ikke fik betydning for hustruens valgret. Umyndiggørelsesbegrebet blev således indført som en begrænsning til den undtagelse, der i forvejen var, nemlig at man skulle have rådighed over sit bo. Det afgørende, der skulle definere den gruppe, som ikke måtte stemme, var altså – og vedblev med at være – at man skulle have rådighed over sit bo.

Den manglende rådighed over boet, hvilket i øvrigt blot var en af flere betingelser, var imidlertid ikke grunden til valgretsfortabelsen. Grunden var bagvedliggende, nemlig at økonomisk u selvstændige personer måtte frygtes ikke at kunne stemme til almenvællets bedste, da de let kunne lade sig påvirke af andre.⁷³ Hvordan man lovteknisk skulle afgrænse denne gruppe blev som tidligere gennemgået løst ved at formulere en række krav om økonomisk selvstændighed, herunder bl.a. et krav om råden over boet. Rådighedsbetingelsen var hermed en retsvirkning, der var med til at kvalificere personen som økonomisk u selvstændig og af den grund uegnet til at stemme.⁷⁴ At grundlovens krav om rådighed og senere myndighed skulle være udslag af, at valgret forudsætter et vist minimum af åndsevner, er i bedste fald en sammenblanding af de hensyn, der lå bag valgretsalderen og udelukkelsesgrundene.⁷⁵

Rådighedsbetingelsen blev helt fjernet i 1953. Herefter var det – i hvert fald efter ordlyden af grundloven – ikke længere rådigheden over boet, der lovteknisk afgrænsede persongruppen, men derimod spørgsmålet om de var umyndiggjorte. Forfatningskommissionen af 1946 anførte som tidligere nævnt kun ganske kort herom, at konkurs ikke længere skulle komme i betragtning som udelukkel-

sesgrund, mens umyndiggørelse som hidtil skulle medføre tab af valgret. Derimod tilknyttede man ikke et krav om, at den umyndiggjorte skulle være ude af rådighed over sit bo, da »en sådan urådighed [...] i følge myndighedsloven altid [er] knyttet til umyndiggørelse«.⁷⁶

Justitsministeriet har antaget, at denne bemærkning er udtryk for, at urådigheden over boet fortsat er det afgørende kriterium, om end man direkte har fjernet betingelsen fra grundlovens ordlyd. Det er ganske vist givet, at Forfatningskommissionen af 1946 antog, at umyndighed altid ville føre til rådighedsfortabelse, hvilket gjorde det overflødigt at have det med i grundlovsbestemmelsen. Retsvirkningerne af umyndiggørelse efter myndighedsloven var imidlertid flere end denne og årsagerne til umyndiggørelse endnu flere. Mindre givet er det derfor, at Forfatningskommissionen ikke skulle have indsat en bindende grundlovsforudsætning, der skulle forhindre lovgiver i det hele taget at ændre retsvirkningerne af og betingelserne for umyndiggørelse efter myndighedsloven uden en grundlovsændring.

At grundloven af 1953 både i ordlyden og i forarbejderne knytter så tætte bånd til den dagældende myndighedslov, taler i hvert fald helt overordnet mod, at man ved almindelig lov kan ændre på indholdet af umyndighedsbegrebet i grundloven, som begrebet var defineret i myndighedsloven på tidspunktet for vedtagelsen af grundlovsændringen i 1953. Imod taler også, at det i grundlovsbestemmelsen udtrykkeligt er anført, at spørgsmålet om straffes og offentlig hjælps betydning for valgretten skal afgøres ved lov, mens umyndiggørelse efter grundlovens ordning umiddelbart fører til valgretsfortabelse.

Disse forhold fik imidlertid ikke myndighedslovsudvalget i 1993 til at nå frem til, at umyndighedsbegrebet ikke kunne ændres. Tværtimod konkluderede udvalget:

»Under hensyn til bestemmelsens tilblivelseshistorie og de reelle hensyn, der oprindeligt lå bag bestemmelsen, er der dog efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for en sådan modsætningslutning. Derfor er det udvalgets opfattelse, at grundlovens § 29 ikke kan hindre nye lovregler om, hvorvidt en person helt eller delvis kan eller skal fratages adgangen til at råde over sin formue og handle frit med hensyn til sine personlige forhold. Udvalget finder heller ikke noget til hinder for, at eventuelle begrænsninger i retshandleevnen betegnes med andre udtryk end umyndiggjort, eller at det kendte umyndiggørelsesbegreb helt ophæves.«⁷⁷

Det forekommer herefter mere tvivlsomt, hvorfor netop betingelsen om, at man skal have rådighed over boet, som det eneste indhold fra myndighedsloven, skal bibeholdes som en bindende grundlovsforudsætning. Anbringenderne til støtte herfor er de samme, som kan anføres til støtte for, at samtlige betingelser og retsvirkninger af umyndiggørelse efter den tidligere gældende myndighedslov skulle bestå.

73. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind I, indledende betænkning, s. 23 og 25, og Bind II, sp. 1815, 2184, 2185 og 3153.

74. Jf. til dels Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, bind 1, 2. udg. (1966), s. 291.

75. Beretning om forhandlingerne på Rigsdagen, bind II, sp. 2184 ff. og Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave v/Peter Germer (1973), s. 75.

76. Forfatningskommissionen af 1946's betænkning, s. 34.

77. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 153 f.

Det forekommer i hvert fald lige så nærliggende at anføre, at udelukkelsesgrundene – uanset de har været formuleret som en betingelse om rådighed over boet eller/og et krav om, at man ikke måtte være umyndiggjort – steds har været udtryk for den lovtekniske løsning, man har valgt for at definere og afgrænse den uønskede gruppe af vælgere. Den uønskede gruppe af vælgere er og har imidlertid hele tiden været de økonomisk uselvstændige og særligt letpåvirkelige vælgere, som grundlovsforfatterne omtalte i 1849. Det vil i så fald være denne afgrænsning af persongruppen, som lovgiver ikke kan ændre uden en grundlovsændring.

Denne persongruppe er imidlertid ikke den, som under de nuværende regler bliver frataget valgretten efter folketingsvalglovens § 1, jf. værgemålslovens § 6. Med de nuværende regler fratager man således valgretten for personer, der er frataget den retlige handleevne som følge af, at de råder over en vis formue, som man frygter vil blive formøblet grundet psykisk sygdom. Det kunne f.eks. være personer med købmani. Der er ingen fare for, at denne gruppe vil lade deres stemmeafgivelse påvirke af deres værge, og det er med henvisning til grundlovens forarbejder åbenbart ikke denne persongruppe, som grundlovsbestemmelsen havde som formål at ramme.

Antagelsen om, at grundlovens § 29, stk. 1, stiller krav om, at man – for at have valgret – ikke må være frataget den retlige handleevne, er således udtryk for en uberettiget udvidende fortolkning af en undtagelsesbestemmelse. Med denne antagelse har man i øvrigt genskabt en valgretsbetingelse, som blev fjernet med grundlovsændringen i 1953.

Kravet i grundloven er, som også fremgår af grundlovens ordlyd, at man ikke må være blevet umyndiggjort. Det afgørende hensyn bag denne bestemmelse er fortsat den historiske opfattelse af, at økonomisk uafhængige personer ikke kan stemme.

Hensynet, der ligger bag undtagelsen i grundlovens § 29, stk. 1, er derudover ikke en begrundet frygt, man kan have i et demokratisk samfund i dag. Der er således ikke i dag den samme fare for, at en person, der er økonomisk afhængig af andre, ville lade sin stemme diktere af denne afhængighed. Samtidig står dette hensyn i dag i modsætning til det primære formål med § 29, nemlig at sikre borgerens retssikkerhed og et demokratisk samfund.⁷⁸

At den persongruppe, der i realiteten beskrives i grundlovens § 29, stk. 1, ikke længere findes (eller i hvert fald ikke retligt kan normeres), nødvendiggør eller hjemler ikke, at man i stedet fratager en *anden* persongruppe, der i overvejende grad udgøres af personer med handicap, valgretten.

Da man fra Folketingets side vedtog at ophæve myndighedsloven, burde man derfor samtidig have vedtaget, at man ikke længere ville kvalificere den i grundlovens § 29, stk. 1, omtalte persongruppe. Justitsministeriets myndighedslovsudvalg vurderede som sagt også, at § 29, stk. 1,

ikke indeholdt en bindende grundlovsforudsætning om, at reglerne om umyndiggørelse skulle bevares.⁷⁹ Kontorchef i Justitsministeriets procesretskontor, Henrik Hjort Elmquist, har i sin guldmedaljeafhandling om singularlovgivning også anført, at der næppe kan være tvivl om, at lovgiver er overladt en betragtelig skønsmargin efter grundlovens § 29 og derfor har betydelige muligheder for at udvide og indsnævre valgretten.⁸⁰

Det er da heller ikke en fremmed tanke, at en grundlovsbestemmelse kan ændre såvel relevans som indhold over tid, hvilket bl.a. har været tilfældet med indskrænkningerne i religionsfriheden i grundlovens § 67.⁸¹

Danmarks internationale forpligtelser taler desuden for, at indskrænkningerne i valgretten fortolkes nutidigt i lyset af den udvikling og styrkelse af valgretten, der er sket, særligt i forhold til personer med handicap.

Højesteretsdommer, dr.jur. Jens Peter Christensen, har tidligere – noget lakonisk – udtalt, at internationale konventioner ingen indflydelse har på Højesterets grundlovsfortolkning,⁸² en holdning alle i øvrigt ikke er enige i.⁸³ Jens Peter Christensen spørger i stedet retorisk, hvorfor en indfortolkning af menneskerettighederne i grundloven overhovedet er nødvendig. Der er nemlig i langt de fleste tilfælde ingen konflikt mellem grundloven og f.eks. EMRK, og når der er konflikt, anvendes den bestemmelse, der giver den bedste rettighed. Jens Peter Christensen ser altså intet retskildemæssigt problem i, at de internationale konventioner fungerer *ved siden af* grundloven.

Denne logik stemmer da også ganske fint overens med grundlovens rettighedskoncept, der historisk set først og fremmest fokuserer på at begrænse eller i øvrigt sætte grænser for statens indgreb overfor borgerne i form af en række negative rettigheder – også omtalt som frihedsrettigheder.⁸⁴ I det omfang anden lovgivning måtte sætte strengere grænser for staten, er der intet grundlovsstridigt eller i øvrigt retskildemæssigt forgjort i, at man anvender den strengeste begrænsning.

Det samme gælder for grundlovens få positive rettigheder, der pålægger staten en ydelse til borgerne. Det drejer sig om retten til arbejde, forsørgelse og undervisning i

79. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 153, jf. også Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, bind 1, 3. udg. v/ Ole Espersen, s. 287, og Henrik Vædele Elmquist, Singular Lovgivning – når lovgiver dømmer? (2002), s. 458.

80. Henrik Vædele Elmquist, Singular Lovgivning – når lovgiver dømmer? (2002), s. 458 f.

81. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, red. Henrik Zahle (2006) s. 323, Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret II (1980), s. 756 og Poul Andersen, 631 ff.

82. U 2013B.15.

83. Jonas Christoffersen, U 2000B.599 og Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder, Christian Ejlers Forlag (2003), s. 47, og mere generelt Pia Justesen, Menneskerettighedernes status i dansk ret, kapitel i Grundloven og menneskerettigheder i et dansk og europæisk perspektiv (1997), s. 105 ff. samt Janis Penikis, Amend or Adjust the Constitution, kapitel i The Constitution as an Instrument of Change (2003), s. 94.

84. Lars Adam Rehof, Grundlovens menneskerettigheder, Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150-års-jubilæum den 5. juni 1999, Folketingets Præsidium (1999), s. 540.

78. Henrik Vædele Elmquist, Singular Lovgivning – når lovgiver dømmer? (2002), s. 457.

grundlovens §§ 75 og 76. Der er naturligvis intet grundlovmæssigt i vejen for, at man tildeler borgerne flere rettigheder, end de har efter grundloven. Grundloven har nemlig aldrig haft til formål at begrænse borgernes rettigheder. Da Højesteret for første – og hidtil eneste – gang anvendte grundloven til at tilsidesætte Folketingets lovgivning, var det da også borgerne (Tvind-skolerne), der blev beskyttet mod statens indgreb.⁸⁵

Det samme burde også gælde for den almindelige valgret, som i dag karakteriseres som en atypisk positiv rettighed. Valgretsundtagelsen om umyndighed står imidlertid i skarp kontrast til grundlovens historiske formål og rettighedskoncept. Fratagelsen er på samme tid ikke begrundet i de hensyn til afgrænsning af valget, som grundlovsforfatterne forudsatte, men er derimod et resultat af, at man i dag mangler en meningsfuld definition af »umyndiggjort«. Grundlovens ordlyd bør derfor ikke afskrække højesteretsdommere eller andre fra at lade sig påvirke af de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, når ordlyden skal omdannes til meningsfuld lovgivning om værgemål og valgberettigelse i dag. Det er nemlig ikke et spørgsmål, om internationale konventioner skal indfortolkes i grundlovens bestemmelser, men derimod om grundlovens bestemmelser står i vejen for, at internationale konventioner tildeler borgerne rettigheder, som de ikke har efter grundloven. Det har grundloven ikke gjort i forhold til de øvrige menneskerettigheder, og det bør den heller ikke gøre i forhold til valget. Folketingsvalglovens § 1 kan og bør således ændres.

En ændring af folketingsvalgloven, der formentlig ville være i overensstemmelse med EMRK, kunne være at erstatte den nuværende generelle undtagelse med en ny, evt. skønsmæssig og konkret undtagelse, der tager sigte på at ramme de uegnede vælgere, som er skitseret i grundlovens forarbejder. En sådan konkret, skønsmæssig undtagelse vil imidlertid uundgåeligt være forbundet med en vis grad af vilkårlighed, når den enkelte valgtilfordnede eller andre konkret skal vurdere, om en person er egnet til at stemme eller ej, ligesom efterprøvelse af sådanne afgørelser vil være forbundet med retssikkerhedsmæssige udfordringer. Dertil kommer, at en sådan undtagelse særligt – hvis ikke udelukkende – vil ramme psykisk syge personer, og derfor efter alt at dømme vil være i strid med i hvert fald Handicapkonventionen.⁸⁶

Endvidere er det, som ovenfor anført, ganske usikkert, om man overhovedet med mening kan afgrænse de i grundlovsforarbejderne omtalte »uegnede« vælgere i dag – generelt eller konkret. I f.eks. Norge, hvor man tidligere havde en konkret undtagelsesbestemmelse, har man da også helt opgivet at identificere de pågældende »uegnede« vælgere.⁸⁷

En undtagelsesbestemmelse, der generelt eller konkret søger at frasortere »uegnede« vælgere, risikerer desuden i højere grad at underminere den lovgivende myndigheds demokratiske validitet og de love, den offentliggør, end at beskytte det demokrati, som undtagelsesbestemmelsen er tiltænkt at beskytte. Da man fjernede undtagelsesbestemmelsen i Norge konstaterede man i øvrigt også, at de demokratiske følgevirkninger af at lade de tidligere uønskede vælgere stemme var forsvindende små, da de formentlig ikke stemte anderledes end den øvrige befolkning.⁸⁸

En ændring af folketingsvalgloven bør derfor tage sigte på helt at fjerne undtagelsen, således at man ikke længere retligt kvalificerer de »umyndiggjorte« i grundlovens § 29, stk. 1, 1. pkt. En sådan ændring vil i praksis efterlade undtagelsesbestemmelsen i § 29, stk. 1, 1. pkt. uden reelt indhold, som tilfældet for nuværende også er med § 29, stk. 1, 2. pkt. En sådan lovændring kan ikke anses for grundlovsstridig, da grundloven ikke indeholder en bindende grundlovsforudsætning om, at der i den danske lovgivning til stedse skulle være en retlig kvalificering af de »umyndiggjorte«.⁸⁹ Denne ordning vil desuden være bedre i overensstemmelse med det primære formål med grundlovens § 29, nemlig at sikre borgernes retssikkerhed og et demokratisk samfund⁹⁰ og vil desuden tilgodese det retstekniske behov for en klar afgrænsning af, hvem der (ikke) kan stemme.

At lovgiver har valgt at fastholde undtagelsen, er udtryk for en uretmæssig, restriktiv fortolkning af en grundlovsrettighed og er formentlig i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

85. U 1999.848 H.

86. FN's komite for rettigheder for personer med handicap, nr. 4/2011, Bujdosó m.fl. mod Ungarn, CRPD/C/10/D/4/2011, præmis 9.5 samt General Comment No. 1: "Equal recognition before the law", CRPD/C/GC/1, præmis 44-45.

87. Ot.prp. nr. 44 (2004-2005), afsnit 4.2.

88. Ot.prp. nr. 44 (2004-2005), afsnit 4.2.4.

89. Justitsministeriets Myndighedslovsudvalgs betænkning 1247/1993, s. 153 f.

90. Henrik Vædele Elmquist, Singulær Lovgivning – når lovgiver dømmes? (2002), s. 457.