



Justiskomiteen på Stortinget

Deres referanse:

Vår referanse: 2022/161

Dato: 31.10.2022

Publikasjonsnr.: NIM-H-2022-028

Skriftlige innspill til Prop. 141 L (2021–2022) Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

1. Innledning

Vi viser til Prop. 141 L (2021 – 2022), med forslag om endringer i vergemålsloven.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Som ledd i dette har NIM som oppgave å gi råd til Stortinget, regjeringen og andre myndighetsorganer i spørsmål om menneskerettigheter. NIM uttaler seg i utgangspunktet ikke i noen særlig grad om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å ivareta statens menneskerettslige forpliktelser.

NIMs skriftlige innspill kan oppsummeres på den følgende måten:

- Samlet sett inneholder lovproposisjonen etter NIMs syn gode og velfunderte menneskerettslige vurderinger.
- De forslåtte endringene er bedre egnet til å ivareta vergehavers rett til selvbestemmelse og personlig autonomi, og er i større grad i tråd med Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).
- NIM vil samtidig understreke at CRPD artikkel 12 innebærer at det må innføres et system for beslutningsstøtte. Vi ser derfor frem til at departementet kommer tilbake med et forslag til helhetlig gjennomgang av vergemålsloven, i tråd med paradigmeskiftet i CRPD.

NIM går i det følgende kun inn på vår overordnede vurdering av lovforslaget, og skisserer noen av de mest relevante menneskerettslige rammene. For mer utdypende vurderinger, se NIMs tidligere avgitte høringsuttalelser til endringer i vergemålsloven (datert henholdsvis 14. februar 2019 og 14. september 2020), samt rapportene «Inkorporering av CRPD i norsk rett» (2022) og «Eldres menneskerettigheter: Syv utfordringer» (2019).

2. Overordnet om lovproposisjonen og menneskerettslige rammer

I proposisjonen foreslås flere endringer for å tydeliggjøre reglene om selvbestemmelse i vergemålsloven. Det tydeliggjøres at alminnelig vergemål er et frivillig støttetiltak, og skal følge av den enkeltes ønske om og samtykke til bistand. Dersom personen ikke selv kan formidle hva han eller hun ønsker, skal valget av verge og utformingen av støttetiltaket ta utgangspunkt i den beste tolkningen av vedkommendes ønsker, vilje og preferanser. Departementet foreslår også å tydeliggjøre i vergemålsloven at det ikke kan opprettes alminnelig vergemål for en person som ikke ønsker det. Det foreslås også en tydeligere regulering av at vergen i et alminnelig vergemål ikke kan handle i strid med personens vilje.

NIMs vurdering er at de foreslåtte endringene er bedre egnet til å ivareta vergehavers rett til selvbestemmelse og personlig autonomi, og er i større grad i tråd med Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Det er positivt at det tydeliggjøres i lovteksten konkret hvordan vergehavers rett til selvbestemmelse skal sikres i praksis.

Lovproposisjonen går også gjennom hvilke menneskerettslige forpliktelser som følger av CRPD på vergemålsfeltet. Disse vurderingene danner i stor grad bakgrunnen for de foreslåtte endringene. Samlet sett inneholder proposisjonen etter NIMs syn gode og velfunderte menneskerettslige vurderinger.

Retten til selvbestemmelse og personlig autonomi er sentrale menneskerettigheter som følger av flere menneskerettighetskonvensjoner. CRPD knesetter et paradigmeskifte i synet på personer med funksjonsnedsettelse, fra et medisinsk til et menneskerettslig paradigme. For å sikre personer med funksjonsnedsettelse lik tilgang til rettslig handleevne, skal man bestrebe seg på å *kartlegge personens reelle ønsker*, i motsetning til å basere seg på en vurdering av hva som er til personens «beste». CRPD legger opp til at dette primært skal gjøres ved å gi vedkommende støtte til å ta sin beslutning, ikke ved å oppnevne verge eller ved å gjøre begrensninger i vedkommendes rettslige handleevne.

CRPD artikkel 12 anerkjenner at mennesker med funksjonsnedsettelse har rett til likhet for loven, og at de har rettslig handleevne på lik linje med andre. Bestemmelsens annet ledd oppstiller et krav om anerkjennelse av at personer med funksjonsnedsettelse har «legal capacity on an equal basis with others, in all aspects of life.» I tredje ledd heter det at statspartene «shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity». Artikkel 12 nr. 4 krever at alle tiltak knyttet til utøvelse av rettslig handleevne skal ha «effective safeguards» for å forhindre «abuse». Femte ledd inneholder et forbud mot å diskriminere mennesker med funksjonsnedsettelse når det gjelder retten til å arve eiendom, kontrollere sine økonomiske affærer og ha tilgang til for eksempel banklån på lik linje med andre.

Ut fra en helhetlig vurdering av artikkel 12, kan det vanskelig hevdes at bestemmelsen inneholder et *absolutt forbud* mot regler som på bestemte vilkår innskrenker den rettslige handleevnen til personer med funksjonsnedsettelse. Slike begrensninger må imidlertid være underlagt strenge restriksjoner, og det må legges vekt på å kartlegge personens ønsker og preferanser, og ikke hva som antas å være vedkommendes «best interest».

Det følger av CRPD artikkel 12 at statene må innføre et system for beslutningsstøtte, og at begrensninger i rettslig handleevne kan kun foretas hvis beslutningsstøtte ikke fører fram. Utøvelse av rettslig handleevne på vegne av personer med funksjonsnedsettelse bør bare skje unntaksvis.

3. Behov for et system for beslutningsstøtte

Endringene som foreslås av departementet er et steg i riktig retning for å tydeliggjøre at vergemålsordningen skal bygge på frivillighet, og på å gi vedkommende støtte til å ta egne beslutninger. NIM mener likevel det er behov for en mer systematisk endring av vergemålsinstituttet i tråd med CRPDs bestemmelser og konvensjonens paradigmeskifte, for å bedre sikre autonomi og selvbestemmelse. Etter NIMs syn bør terminologien «vergemål» utfases og vergemålsinstituttet avvikles og erstattes med et system for beslutningsstøtte.

Som nevnt over, legger NIM til grunn at artikkel 12 sett som helhet forplikter staten til å opprette et system for beslutningsstøtte. I tredje ledd heter det at statspartene «shall take» nødvendige tiltak for å gi personer beslutningsstøtte til å utøve rettslig handleevne, og i fjerde ledd sies at statene «shall ensure» at rettsikkerhetsgarantier er knyttet til de tiltak som settes i verk for å bistå en person i å utøve sin rettslige handleevne.

Forpliktelsen i artikkel 12 til å sørge for beslutningsstøtte gjelder også for personer som har sin rettslige handleevne i behold, selv om det er opprettet vergemål for vedkommende. De aller fleste personer som er vergehavere i Norge har sin rettslige handleevne i behold, men de fleste av dem trenger likevel beslutningsstøtte i ulik grad.

I lovproposisjonen skriver departementet at det er i gang med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven, og at det som ledd i denne gjennomgangen blant annet vil vurderes ulike beslutningsstøtteordninger. NIM ser frem til at departementet kommer tilbake til Stortinget med mer systematiske endringer som ivaretar forpliktelsen i CRPD til å innføre et system for beslutningsstøtte. NIM mener at det er behov for en endring av hele vergemålssystemet i tråd med det paradigmeskiftet CRPD har markert. Selve begrepet «vergemål» er neppe i tråd med denne utviklingen og burde byttes ut, men i tillegg burde beslutningsstøtte sikres slik at retten til selvbestemmelse og personlig autonomi i størst mulig grad kan ivaretas for alle.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen
Assisterende direktør

Eivind Digranes
Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.