

HØJESTERETS DOM

afsagt torsdag den 18. januar 2018

Sag 159/2017

(2. afdeling)

A,

B,

C

og

D

(advokat Christian Dahlager for alle)

mod

Økonomi- og Indenrigsministeriet

(advokat Sune Fugleholm)

Biintervenient til støtte for appellanterne:

Institut for Menneskerettigheder

(selv)

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 frafaldet 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 valgretten 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 valgret, og i 15 EU-lande har personer, der er frataget den retlige handleevne, ikke valgret.

Supplerende retsgrundlag

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i en storkammerafgørelse 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 valgret permanent, men dog ved dom kunne gendives denne ret tre år efter, at straffen var udstået, hvis vedkommende havde udvist god opførsel. 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 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. 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 krænket, 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 forfølger et anerkendelsesværdigt formål, og om den er proportional.

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 valgret 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 krænket.

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 sindssygdom 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.

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.