

(Foreløpig utgave)



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 141 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vergemålsloven mv.
(vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

Foreløpig utgave

Foreløpig utgave

(Foreløpig utgave)

Justis- og beredskapsdepartementet

Prop. 141 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vergemålsloven mv.
(vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

Foreløpig utgave

Foreløpig utgave

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	7
2	Bakgrunnen for lovforslaget	9
2.1	Selvbestemmelse og rettssikkerhetsgarantier – erfaringer gjennom vergemålslovens første år	9
2.1.1	Innledning	9
2.1.2	Tolkningsuttalelser om frivillighet og selvbestemmelse	10
2.1.3	Kontroll av frivillighet ved opprettelse av vergemål	11
2.2	Høring om forslag til endringer i vergemålsloven	12
2.2.1	Høringsnotatet fra november 2018	12
2.2.2	Høringsnotatet fra juni 2020	16
2.2.3	Høringsnotatet fra januar 2022	19
2.3	Menneskerettsdialogen	22
2.3.1	Innledning	22
2.3.2	Norges høring i CRPD-komiteen	22
2.4	Videre utredningsarbeid	26
3	Selvbestemmelse i tråd med vilje, ønsker og preferanser	27
3.1	Innledning	27
3.2	Gjeldende rett	28
3.2.1	Vergemålsloven	28
3.2.2	Nærmere om forpliktelser som følger av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne mv.	31
3.2.3	Vilje som rettslig begrep	37
3.3	Fremmed rett	39
3.3.1	Innledning	39
3.3.2	Svensk rett	39
3.3.3	Dansk rett	40
3.3.4	Canadisk rett	41
3.3.5	Britisk rett	42
3.3.6	Irland	42
3.3.7	Peruansk rett	42
3.3.8	Costa Ricas rett	43

3.3.9	Oppsummering	44
3.4	Forslaget i høringsnotatet.....	45
3.5	Høringsinstansenes syn	47
3.5.1	Generelle merknader	47
3.5.2	Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 20.....	51
3.5.3	Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 59.....	57
3.5.4	Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 33.....	60
3.6	Departementets vurderinger.....	63
3.6.1	Innledning.....	63
3.6.2	Forslag til endringer i § 20 annet ledd.....	65
3.6.3	Forslag til endringer i § 59 første ledd bokstav e.....	66
3.6.4	Forslag til endringer i § 33 annet ledd.....	68
4	Klage- og begjæringsrett i saker om oppnevning og fratakelse av retten til å opptre som verge	70
4.1	Gjeldende rett.....	70
4.2	Forslaget i høringsnotatene	72
4.2.1	Høringsnotatet fra november 2018.....	72
4.2.2	Høringsnotatet fra juni 2020	73
4.3	Høringsinstansenes syn.....	75
4.3.1	Begjærings- og klagerett for voksne personer som har verge	75
4.3.2	Begjærings- og klagerett for personens nærstående.....	76
4.3.3	Andre forslag til endringer i § 29 om vilkår for å frata en verge oppdraget.....	79
4.4	Departementets vurderinger.....	82
4.4.1	Begjærings- og klagerett for personer med verge	82
4.4.2	Begjærings- og klagerett for pårørende.....	82
4.4.3	Endringer i vilkårene for statsforvalterens vedtak av eget tiltak.....	85
5	Underretning til nærstående.....	86
5.1	Gjeldende rett.....	86
5.2	Forslaget i høringsnotatet.....	86
5.3	Høringsinstansenes syn.....	87
5.4	Departementets vurderinger.....	89
6	Saksbehandlingsregler når retten har begrenset en persons rettslige handleevne	90

6.2	Varsel til statsforvalteren ved fratakelse av rettslig handleevne.....	92
6.2.1	Gjeldende rett	92
6.2.2	Forslaget i høringsnotatet	92
6.2.3	Høringsinstansenes syn	93
6.2.4	Departementets vurderinger	93
7	Mindreåriges medbestemmelse under vergemål	93
7.1	Innledning	93
7.2	Gjeldende rett.....	94
7.3	Forslaget i høringsnotatet.....	96
7.4	Høringsinstansenes syn	97
7.4.1	Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 17.....	97
7.4.2	Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 19.....	99
7.5	Departementets vurderinger.....	100
7.5.1	Vergemålsloven § 17.....	100
7.5.2	Vergemålsloven § 19.....	103
8	Adgang til særskilt forvaltning.....	103
8.1	Gjeldende rett.....	103
8.2	Forslaget i høringsnotatet.....	105
8.3	Høringsinstansenes syn.....	106
8.4	Departementets vurderinger.....	107
9	Deling av opplysninger om vergemål mv. Digitalt fullmaktsregister	110
9.2.1	Taushetsplikten for verger, vergemålsmyndigheten og Folkeregisteret	110
9.2.2	Vern om personopplysninger	111
9.5	Utvikling av et digitalt fullmaktsregister	116
9.6	Forslaget i høringsnotatet 2022.....	117
9.7	Høringsinstansenes syn	118
10	Endringer i vergemålsloven §§ 53 og 54 – tilrettelegging for digitalisert kontroll av vergens økonomiforvaltning mv.	128
10.1	Gjeldende rett	128
10.2	Forslaget i høringsnotatet	130
10.3	Høringsinstansenes syn	130
10.4	Departementets vurderinger	131

11	Endringer i vergemålsloven § 66 om behandling av personopplysninger	132
11.1	Gjeldende rett	132
11.2	Forslaget i høringsnotatet	132
11.3	Høringsinstansenes syn	133
11.4	Departementets vurderinger	133
12	Opplysningsplikt for den gjenlevende i uskiftet bo	134
12.1	Gjeldende rett	134
12.2	Forslaget i høringsnotatet	135
12.3	Høringsinstansenes syn	135
12.4	Departementets vurderinger	136
13	Økonomiske og administrative konsekvenser	136
14	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	137
14.1	Endringer i vergemålsloven	137
14.2	Endringer i arveloven	152
14.3	Endringer i finansforetaksloven	152
14.4	Endringer i folkeregisterloven	152
14.5	Endringer i voldserstatningsloven	153
14.6	Ikrafttredelse og overgangsregler	153

Prop. 141 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 30. september 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i vergemålsloven og enkelte andre lover.

Et alminnelig vergemål etter vergemålsloven skal være en frivillig støtteordning for personer som trenger og ønsker bistand til å håndtere økonomiske eller personlige forhold. Endringsforslagene i proposisjonen tar sikte på å presisere betydningen og rekkevidden av personens selvbestemmelsesrett, blant annet i lys av Norges menneskerettslige forpliktelser. Formålet med endringene er først og fremst å tydeliggjøre at et alminnelig vergemål er et frivillig støttetiltak. Enhver person har rett til å ta beslutninger i eget liv. Staten plikter å legge til rette for at personer som har behov for det, får nødvendig støtte til dette. Vergens hovedoppgave i et alminnelig vergemål er å bistå personen hun eller han er verge for, slik at personen får oppfylt sine rettigheter og kan ivareta sine plikter på lik linje med andre. Vergen skal bidra til at personen kan realisere egne ønsker på lik linje med andre, innenfor de rammer og begrensninger som gjelder for oss alle. Det minste middels prinsipp er en bærebjelke i vergemålslovgivningen.

I proposisjonen punkt 3 foreslås flere endringer for å tydeliggjøre reglene om selvbestemmelse. Et alminnelig vergemål skal følge av den enkeltes ønske om og i utgangspunktet uttrykte samtykke til bistand. Om personen ikke selv kan formidle hva han eller hun vil, skal valget av verge og utformingen av støttetiltaket ta utgangspunkt i den beste tolkningen av vedkommendes ønsker, vilje og preferanser. Departementet foreslår å tydeliggjøre i loven at det ikke kan opprettes alminnelig vergemål for en person som ikke ønsker det. Videre foreslår departementet en tydeligere regulering av at vergen i et

alminnelig vergemål ikke kan handle i strid med personens vilje. Dette er en presisering i tråd med utgangspunktet om at det er personens egne ønsker, vilje og preferanser som skal være førende for vergens bistand, ikke hva som mer objektivt anses å være i vedkommendes «beste interesse».

Departementet foreslår i proposisjonen punkt 4 at nære pårørende skal ha rett til å begjære at en oppnevnt verge skal fratas vervet dersom personen ikke selv er i stand til å fremsette begjæring om bytte av verge. En slik begjæringsrett foreslås for å understøtte den enkeltes selvbestemmelsesrett, ved at den som trenger bistand til å be om bytte av verge, kan få denne bistanden fra en pårørende. Det vil gjerne ikke være naturlig å be vergen om å bistå til avvikling av sitt eget vergeoppdrag. Det foreslås også at pårørende skal gis rett til å klage i slike saker.

Selvbestemmelsen foreslås også styrket gjennom en endring av underretningsplikten etter vergemålsloven § 60, jf. punkt 5. Det foreslås at underretning til nærstående om vergemålssaken skal kunne unnlates dersom personen som saken gjelder, ønsker det. Det foreslås imidlertid at ektefelle og samboer uansett skal varsles. Begrunnelsen er at ektefeller og samboere ofte vil ha en felles økonomi, noe som vil kreve samhandling med vergen nærmest umiddelbart. Det åpnes likevel for unntak dersom det er nødvendig for å verne liv eller helse.

I punkt 6 foreslås det at statsforvalteren skal oppnevne vergen også i saker der domstolen har avsagt dom om fratakelse av rettslig handleevne. Også dette forslaget har en side til selvbestemmelse og individtilpasning. En fratakelse av rettslig handleevne skal aldri gjøres mer omfattende enn nødvendig. Fratakelsen kan imidlertid suppleres med andre støttetiltak, herunder et frivillig vergemål. Det at statsforvalteren oppnevner vergen også i fratakelsestilfellene, i tillegg til å ha ansvaret for veiledning, tilsyn og fastsettelse av godtgjøring, vil gi et enhetlig system som enklere kan tilpasses personens samlede behov. Det foreslås som følge av dette også at domstolen skal ha plikt til å varsle statsforvalteren om vedtak om fratakelse av rettslig handleevne.

Hensynet til selvbestemmelse og medbestemmelse gjør seg gjeldende også for barn. Departementet foreslår i proposisjonens punkt 7 å senke aldersgrensen for når barn har rett til å bli hørt, slik at retten inntreffer ved syv års alder. I dag har barn rett til å bli hørt ved tolv års alder. Aldersgrensen foreslås supplert av en skjønnsmessig regel om at også yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal høres. Endringen innebærer en synliggjøring av barns rett til å bli hørt i beslutninger som angår dem. Det er etter departementets syn hensiktsmessig at denne retten fremgår direkte av lovteksten.

I punkt 8 vurderes reglene i vergemålsloven § 95 om gavegiverens adgang til å bestemme at gaven skal forvaltes på en bestemt måte, og det åpnes for en viss adgang til å treffe beslutning om forvaltningen av gaven også etter at gaven er gitt. Forslaget går ut på at for gave som skal forvaltes av statsforvalteren uten gavemottakerens samtykke etter § 48 første og annet ledd, kan giveren innen seks måneder etter at statsforvalteren har varslet vergen eller vergene om at midlene skal tas til forvaltning, bestemme at gaven i stedet skal forvaltes av vergen eller vergene. Bestemmelsen legger til rette for at for eksempel foreldre som

sparer i barnets navn, kan bestemme at gavemidlene ikke skal forvaltes av statsforvalteren etter reglene i vergemålsloven kapittel 7, selv om dette ikke ble bestemt før gavetidspunktet.

I punktene 9 og 10 foreslås det flere lovendringer for å legge til rette for digitalisering på vergemålsområdet. I punkt 9 foreslås det endringer i taushetspliktsreglene for å legge til rette for digitale vergefullmakter, slik at vergen kan bistå personen også digitalt på et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Endringene skal bidra til at både taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte opplysninger kan gjøres tilgjengelige gjennom Folkeregisteret for aktører som har rett til å motta de ulike kategoriene av opplysninger. Dette vil bidra til at det blir mulig å opprette et nasjonalt digitalt fullmaktsregister der opplysninger om enkeltpersoners bistandsbehov, og om at en har verge, ikke deles med flere enn nødvendig for å sikre at personer som har verge kan motta tjenester de ønsker og har behov for på lik linje med andre. Det foreslås også en justering i vergemålsloven § 25 for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for statsforvalterens overføring av opplysninger til Folkeregisteret. I punkt 10 foreslås det regelendringer for å legge til rette for en mer effektiv digitalisert kontroll av vergens forvaltning av midler på vegne av personen han eller hun er verge for. Det foreslås en forskriftshjemmel for at vergemålsmyndigheten skal kunne gis adgang til å få utlevert relevante kontoopplysninger direkte fra finansforetak mv., og kontrollere disse digitalt.

Forslaget i punkt 11 går ut på en endring av ordlyden i vergemålsloven § 66 første ledd om behandling av personopplysninger.

Det foreslås i punkt 12 en ny bestemmelse i arveloven § 96 fjerde ledd for å gi hjemmel til å videreføre opplysningsplikten for den lengstlevende overfor statsforvalteren der én eller flere av arvingene i et uskiftebo har verge. Opplysningsplikten legger til rette for at statsforvalteren kan føre tilsyn med uskifteboet og på den måten bidra til å trygge rettighetene til arvinger med verge.

I punkt 13 gjennomgås de økonomiske og administrative virkningene av lovforslagene. Det legges til grunn at virkningene langt på vei utjevner hverandre, slik at forslagene i proposisjonen samlet sett ikke har økonomiske konsekvenser av betydning. Forslagene har enkelte administrative konsekvenser som følge av endringer i saksbehandlingsreglene og som følge av digitalisering og nye måter å løse oppgavene på.

I proposisjonen foreslås det også å rette en redaksjonell feil i voldserstatningsloven § 7 andre ledd første punktum.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Selvbestemmelse og rettssikkerhetsgarantier – erfaringer gjennom vergemålslovens første år

2.1.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet har over tid mottatt flere innspill om forskjellige endringsbehov på vergemålsområdet. Vergemålsloven har først og fremst til formål å sørge

for rettssikkerhet, selvbestemmelse og ivaretagelse av øvrige rettigheter for personer som vanskelig kan ivareta egne interesser uten bistand. Gjennom dette er det et formål også å hindre direkte og indirekte diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne. Det må erkjennes at det kan være vanskelig samtidig å sikre selvbestemmelse, andre rettigheter, ikke-diskriminering og nødvendig beskyttelse for de gruppene som trenger det aller mest, fullt ut. Utfordringen ligger særlig i å finne det beste balansepunktet mellom sikring av selvbestemmelse og beskyttelse av andre rettigheter. God beskyttelse kan på den ene siden innebære redusert selvbestemmelse. Et sterkt vern om selvbestemmelsen kan på den andre siden gi økt risiko for tap av øvrige rettigheter og risiko for diskriminering. Lovgivningen på vergemålsområdet gjelder dessuten for svært ulike individer. Det vil være en risiko for at en regel som er god og hensiktsmessig for noen, ikke passer like godt for andre av dem som loven gjelder for. Det kan derfor være usikkert om det er mulig å finne det optimale balansepunktet som sikrer selvbestemmelse og rettigheter på den ene siden og samtidig hindrer diskriminering for alle enkeltpersoner. Dette må likevel være målsetningen. Der en person selv i liten grad kan ivareta sine interesser, øker statens ansvar for å forsøke å sikre gode ordninger. Justis- og beredskapsdepartementet mener at det på dette området er behov for suksessive endringer, i takt med at man ser mulighet for forbedringer av rettstilstanden. Samtidig må det tas hensyn til at det for lovens brukere er behov for perioder uten regelendringer for å få hverdagen på feltet til å fungere.

Gjennom vergemålsforvaltningen regionalt og sentralt, kontakt med sivilt samfunn og organiserte vergegrupper, klagesaker, tilsyn, forskning, evaluering og enkelthenvendelser får departementet kontinuerlig innspill til spørsmål og sakskompleks som kan gi grunn for nærmere vurderinger. En del av disse problemstillingene vil drøftes og foreslås møtt med lovendringer i denne proposisjonen. I tillegg gjøres det i punkt 2.4 i proposisjonen rede for noen av de spørsmålene som fortsatt er til vurdering i departementet som del av en pågående helhetlig gjennomgang av vergemålslovgivningen.

2.1.2 Tolkningsuttalelser om frivillighet og selvbestemmelse

I løpet av de første fem årene etter at vergemålsloven trådte i kraft i 2013, ble det tydelig at det på enkelte punkter forelå ulike tolkninger av lovens regler om adgangen til å opprette alminnelige vergemål, vergens handlingsrom og personens selvbestemmelsesrett innenfor slike vergemål.

Lovavdelingen avga i mars 2018 en tolkningsuttalelse (18/119 EP AMSL/bj) om forståelsen av vergemålsloven §§ 20 og 33. Bestemmelsene regulerer henholdsvis opprettelse av alminnelige vergemål og rammene for vergens bistand i det løpende vergemålet. I tolkningsuttalelsen ble det i korte trekk lagt til grunn at alminnelige vergemål skal være basert på frivillighet, og at vergemål dermed ikke kan opprettes mot den aktuelle personens vilje – heller ikke der denne mangler evne til å fatte eller formidle egne beslutninger. I løpende vergemål ble det likeledes lagt til grunn at vergen ikke kan foreta disposisjoner som klart strider mot personens reelle vilje.

Også før tolkningsuttalelsen ble avgitt hadde Statens sivilrettsforvaltning, som fører tilsyn med landets statsforvaltere på vergemålsområdet, lagt til grunn at frivillighet er en

forutsetning for opprettelse av alminnelige vergemål. Justis- og beredskapsdepartementet hadde også tidligere lagt dette til grunn i egenskap av å være ansvarlig fagdepartement for vergemålsloven, men tvilen som oppstod før tolkningsuttalelsen, tilsier at forutsetningen om frivillighet ikke hadde kommet tydelig nok til uttrykk i loven. Lovavdelingens tolkningsuttalelse fra 2018 er siden fulgt opp av Statens sivilrettsforvaltning ved at de av statsforvalterne som har praktisert regelverket annerledes, er instruert om å endre sin praksis. I rettspraksis er tolkningsuttalelsen blant annet fulgt opp i Borgarting lagmannsretts dom i LB-2018-64831-2. Lagmannsretten opphevet der vergemålet for en kvinne som ikke ønsket dette, selv om øvrige vilkår for vergemål var oppfylt.

Sivilombudsmannen tok i en uttalelse 16. oktober 2018 (saksnr. 2016/2884) til orde for en annen forståelse av vergemålslovens regler. Sivilombudsmannen tolket loven slik at et alminnelig vergemål kan opprettes for personer uten beslutningskompetanse, også der disse ikke ønsker vergemål. Ombudsmannen ba i brevet om at fylkesmennene (nå statsforvalterne) ble instruert til å endre praksis i samsvar med ombudets tolkning av loven. Departementet arbeidet på dette tidspunktet med høringsnotatet om endringer i loven (se punkt 3.4) med sikte på å tydeliggjøre lovens ordlyd, og ga på denne bakgrunn tilbakemelding om at Sivilombudsmannens anmodning ikke ville bli etterkommet.

2.1.3 Kontroll av frivillighet ved opprettelse av vergemål

Høsten 2018 oppsto det en offentlig debatt om praksis knyttet til alminnelige vergemål og frivillighet i lys av blant annet den såkalte Tolga-saken. Debatten sprang særlig ut av medieomtale av enkeltsaker der alminnelig vergemål var opprettet uten samtykke etter at legen hadde avgitt erklæring om manglende samtykkekompetanse.

I oppdragsbrev 1/2018 fra november 2018 fikk Statens sivilrettsforvaltning i oppdrag å legge til rette for en gjennomgang av uønskede vergemål. Justis- og beredskapsdepartementet ga i oppdragsbrev 3/2018 fra desember 2018 Statens sivilrettsforvaltning i oppdrag å sende brev til alle de personene som i saksbehandlingssystemet var registrert som ikke samtykkekompetente, for å undersøke nærmere om de ønsket å ha bistand fra verge. Statens sivilrettsforvaltning sendte via statsforvalterne ut brev til om lag 17 000 personer som ikke var registrert som samtykkekompetente og deres verger, samlet ca. 34 000 brev, med spørsmål om vergemålet var ønsket. Det ble også laget en animasjonsfilm for å formidle kravet til frivillighet i forbindelse med opprettelse av alminnelige vergemål. På bakgrunn av svarene på henvendelsene ble rundt 250 av de om lag 17 000 aktuelle vergemålene opphevet, som følge av at det ble klarlagt at personen ikke ønsket vergemålet. I enkelte av disse 250 sakene har personen senere ønsket bistand fra verge på nytt.

Statens sivilrettsforvaltning har, som ledd i arbeidet med å tydeliggjøre vilkåret om frivillighet og sikre ensartet praksis, blant annet utviklet en samtalemetodikk som kan benyttes for å kartlegge en persons ønsker og vilje.

2.2 Høring om forslag til endringer i vergemålsloven

2.2.1 Høringsnotatet fra november 2018

Et høringsnotat med forslag til endringer i vergemålsloven ble sendt på høring 14. november 2018, med høringsfrist 14. februar 2019. Høringsnotatet omhandlet spørsmål om beslutningskompetanse i tilknytning til opprettelse av vergemål og vergens rolle i alminnelige vergemål, adgang til særskilt forvaltning etter beslutning av giveren eller arvelateren, klage- og begjæringsrett i saker om vergen, vergegodtgjøring, forhåndsvarsel, tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret, varsel til fylkesmannen om dommer om fratakelse av rettslig handleevne, opplysningsplikt for lengstlevende i uskiftet bo og mindreåriges medbestemmelse.

Høringsnotatet ble sendt på høring til disse instansene:

Alle departementene

Høyesterett

Lagmannsrettene

Tingrettene

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Bioteknologirådet

Domstoladministrasjonen

Fylkesmennene

Helsedirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Longyearbyen lokalstyre

Lotteri- og stiftelsestilsynet

Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse

Norsk senter for menneskerettigheter

Pasient- og brukerombudene

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Sametinget

Sekretariatet for konfliktrådene

Skattedirektoratet

Statens helsetilsyn

Statens seniorråd

Statens sivilrettsforvaltning

Statsadvokatene

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Støttesenter for fornærmede i straffesaker

Sysselmannen på Svalbard

Advokatforeningen

Autismeforeningen i Norge
Den norske Dommerforening
Den norske legeforening
HRA-N
Finans Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gjeldsoffer-Alliansen
Handikappede barns foreldreforening
Juridisk rådgivning for kvinner
Jushjelpe i Midt-Norge
Jusshjelpe i Nord-Norge
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Kirkerådet
Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse
Landsforeningen We Shall Overcome
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Mental helse
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges handikapforbund
Norges Juristforbund
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Norsk Folkehjelp
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Helse og Velferdsforum
Norsk Pasientforening
Norsk Psykiatrisk Forening
Norsk Psykologforening
Pensjonistforbundet
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Redd Barna
Rettspolitisk Forening
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn
Seniorsaken
Stiftelsen Barnas rettigheter
Stiftelsen SOR
Stiftelsen Stopp diskrimineringen
ULOBA
Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet

Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet

Disse instansene har avgitt uttalelser til forslaget:

Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Utenriksdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Bioteknologirådet

Brønnøysundregistrene

Fylkesmannen i Agder

Fylkesmannen i Innlandet

Fylkesmannen i Møre og Romsdal

Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Fylkesmannen i Trøndelag

Fylkesmannen i Vestland

Helsedirektoratet

Høyesterett

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Norges institusjon for menneskerettigheter

Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans

Riksadvokatembetet

Sivilombudsmannen

Skattedirektoratet

Statens helsetilsyn

Statens sivilrettsforvaltning

Advokatforeningen

Autismeforeningen i Norge

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen

Fellesorganisasjonen FO

Finans Norge

Foreningen vergeservice

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Handikappede Barns Foreldreforening

LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende

Mental Helse Norge

Nasjonalforeningen for folkehelsen

Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming

Norges Handikapforbund

Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Pasientforening
Personskadeforbundet
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Redd Barna
SAFO Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Senior Norge
Stiftelsen SOR
Uloba Independent Living Norge
I tillegg sendte Bent-Cato Hustad inn et høringssvar som privatperson.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til de foreslåtte endringene. Flere instanser peker imidlertid på behovet for videre arbeid for å styrke selvbestemmelsesretten til de enkeltpersoner som har behov for bistand av en verge.

Advokatforeningen er generelt positiv til de foreslåtte endringene og «støtter forslaget om å styrke rettighetene til de som er under vergemål for å sikre at deres integritet ivaretas og for å sikre at det ikke gjøres større inngrep i den personlige frihet enn nødvendig for å ivareta deres tarv».

Fellesorganisasjonen FO, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Handikappede Barns Foreldreforening, Mental Helse Norge, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Uloba er positive til flere av forslagene og beskriver disse som et skritt i riktig retning. Flere av disse høringsinstansene mener likevel at forslagene ikke går langt nok i å følge opp Norges forpliktelser etter FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Nasjonalforeningen for folkehelsen uttaler for eksempel:

«Vårt syn er at personer med demens i alt for stor grad får vergemål basert på at de har en demensdiagnose alene, at de ikke får beslutningsstøtte slik at de i størst mulig grad kan medvirke i beslutningen om vergemål, og at vergemålene er for omfattende og lite individtilpasset. I tillegg er det mangelfull og lite systematisk opplæring av verger, slik at det lett kan gjøres feil og det er mange eksempler på at vergene gjør for inngripende beslutninger. Nasjonalforeningen for folkehelsen håper de foreslåtte endringene i loven vil bidra til at slike forhold som beskrives i avsnittet reduseres.»

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen, Mental Helse Norge og Uloba viser blant annet til at Norge er forpliktet etter CRPD til å utrede og teste ut beslutningsstøttesystemer, og at målet på sikt bør være å etablere et beslutningsstøttesystem som etter organisasjonenes syn vil være mer i tråd med CRPD.

Også *Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *Norges institusjon for menneskerettigheter* støtter at forslagene tar sikte på å klargjøre at frivillige vergemål ikke kan opprettes i strid med viljen til den det er aktuelt å opprette vergemål for, men mener at forslagene i høringsnotatet ikke er tilstrekkelig egnet til å fremme selvbestemmelse, rettssikkerhet og tilgang på beslutningsstøtte for personer uten samtykkekompetanse. Både disse og enkelte av de øvrige høringsinstansene etterlyser en mer helhetlig gjennomgang av

vergemålslovgivningen og dagens vergemålsforvaltning, med sikte på en ny lov om beslutningsstøtte. Etter *Likestillings- og diskrimineringsombudets* og *Norges institusjon for menneskerettigheter*s syn er en mer gjennomgripende endring av dagens system nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser etter CRPD.

Flere høringsinstanser har pekt på behovet for modernisering og tydeliggjøring av at loven først og fremst skal være et verktøy for å understøtte enkeltmenneskers selvbestemmelse ved å yte viktig og nødvendig bistand. Dette gjelder for eksempel *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, som særlig peker på at begrepet «satt under vergemål» er uheldig. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* tar også til orde for mer omfattende endringer enn forslagene i høringsnotatet, blant annet mener direktoratet at benevnelsen «verge» bør skiftes ut med «beslutningsrådgiver».

Helsedirektoratet støtter hovedintensjonen bak forslagene i høringsnotatet, en styrking av rettssikkerheten og selvbestemmelsesretten for personer med verge og i saker om oppnevning av verge, og har ingen innvendinger eller øvrige merknader til forslagene. *Nasjonalt Kompetansemiljø om utviklingshemming* er også positiv til forslagene om å styrke og tydeliggjøre retten til selvbestemmelse og rettssikkerhet og tilføyer at beslutningsstøtte «som system bør operasjonaliseres i Norge».

2.2.2 Høringsnotatet fra juni 2020

Et høringsnotat med forslag til endringer i vergemålsloven og vergemålsforskriften ble sendt på høring 12. juni 2020, med høringsfrist 12. september 2020. Høringsnotatet gjaldt i hovedsak endringer i reglene om godtgjøring i vergemålsforskriften, men også blant annet enkelte endringer for å legge til rette for automatisk kontroll av vergens forvaltning og en endring i vergemålsloven § 66 om behandling av personopplysninger.

Enkelte av lovendringene som ble foreslått i høringsnotatet, følges opp i denne proposisjonen. Forskriftsendringer og øvrige lovendringer vil bli arbeidet med i andre sammenhenger.

Høringsnotatet ble sendt på høring til disse instansene:

Departementene
Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Domstoladministrasjonen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Justiskomiteen på Stortinget
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Longyearbyen lokalstyre
Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse

Norsk Senter for menneskerettigheter
Pasient- og brukerombudene
Regjeringsadvokaten
Riksadvokatembetet
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene
Skattedirektoratet
Spesialenheten for politisaker
Statens helsetilsyn
Statens seniorråd
Statens sivilrettsforvaltning
Statsadvokatene
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Støttesenter for fornærmede i straffesaker
Sysselmannen på Svalbard

Advokatforeningen
Autismeforeningen i Norge
Den norske Dommerforening
Den norske legeforening
Finans Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gjeldsoffer-Alliansen
Handikappede barns foreldreforening
Human Rights Alert Norway
Juridisk rådgivning for kvinner
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpe i Midt-Norge
Jusshjelpe i Nord-Norge
Kirkerådet
Landsforeningen for pårørende innen psykisk helse
Landsforeningen We Shall Overcome
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Mental helse
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges handikapforbund
Norges Juristforbund
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening (ved Den norske legeforening)
Norsk Folkehjelp

Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Helse- og Velferdsforum
Norsk Pasientforening
Norsk Psykiatrisk Forening
Norsk Psykologforening
Pensjonistforbundet
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Redd Barna
Rettspolitisk forening
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Samarbeidsforumet for forliksråd og namsmenn
Seniorsaken
Stiftelsen Barnas rettigheter
Stiftelsen SOR
Stopp diskrimineringen
Uføres Landsorganisasjon
Uloba
Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet

Disse instansene har avgitt uttalelser til forslaget:

Helse- og omsorgsdepartementet
Fylkesmannen i Agder, Justis- og vergemålsavdelingen
Fylkesmannen i Innlandet
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Fylkesmannen i Trøndelag
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Fylkesmannen i Vestland
Helsedirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Norges institusjon for menneskerettigheter
Skattedirektoratet
Statens sivilrettsforvaltning

Advokatforeningen
Anonym
Autismeforeningen i Norge

Carl Christian Ribe - Servex BPM AS
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Jan Erik Wilhelmsen
Jenson Rettshjelp
LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Morten Thorsen
Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Oslo Universitetssykehus
Profesjonell Vergers Interesseorganisasjon
Pårørendealliansen
Vestavinden AS

Høringsinstansenes innspill til de forslagene som følges opp i denne proposisjonen, behandles i de aktuelle punktene.

2.2.3 Høringsnotatet fra januar 2022

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 19. januar 2022 på høring et forslag til endringer i vergemålslovens regler om taushetsplikt for å legge til rette for bruk av digitale vergefullmakter. Høringsfristen var 21. mars 2022.

Høringsnotatet ble sendt på høring til disse instansene:

Alle departementene
Høyesterett
Lagmannsrettene
Tingrettene
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Bioteknologirådet
Digitaliseringsdirektoratet
Domstolsadministrasjonen
Helsedirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Longyearbyen lokalstyre
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Nasjonalt kompetansesenter for aldring og helse
Norges Institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Pasient- og brukerombudene
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sametinget
Sekretariatet for konfliktrådene

Sivilombudet
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens seniorråd
Statens sivilrettsforvaltning
Statsadvokatene
Statsforvalterne
Støttesentrene for kriminalitetsutsatte
Sysselmesteren på Svalbard

Advokatforeningen
Autismeforeningen i Norge
Den norske Dommerforening
Den norske legeforening
Finans Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gjeldsoffer-Alliansen
Handikappede barns foreldreforening
Human Rights Alert – Norway (HRA-N)
Juridisk rådgivning for kvinner
Juristforbundet
Juss-Buss
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkerådet
Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
LUPE Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende
Mental helse
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norges handikapforbund
Norges Kvinne- og Familieforbund
Norges Røde Kors
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening
Norsk Folkehjelp
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Norsk Helse og Velferdsforum
Norsk Pasientforening
Norsk Psykiatrisk Forening
Norsk Psykologforening
Pensjonistforbundet
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Redd Barna
Rettspolitisk Forening

Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn
Senior Norge
Stiftelsen Barnas rettigheter
Stiftelsen SOR
Stiftelsen Stopp diskrimineringen
ULØBA
Landsforeningen We Shall Overcome

Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet
Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet
Universitetet i Tromsø, Det juridiske fakultet

Disse instansene har avgitt uttalelser til forslaget:

Statens sivilrettsforvaltning
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Trøndelag
Brønnøysundregistrene
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Politidirektoratet
Skattedirektoratet
Nordland statsadvokatembeter

Advokatforeningen
Apotekforeningen
Autismeforeningen i Norge
Finans Norge
Fellesorganisasjonen (FO)
John Hundven
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Pensjonistforbundet
Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon
Landsforeningen We Shall Overcome

Høringsinstansenes innspill behandles nedenfor i de relevante punktene i proposisjonen.

2.3 Menneskerettsdialogen

2.3.1 Innledning

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) trådte i kraft i 2008. Norge ratifiserte konvensjonen i forbindelse med at vergemålsloven 2010 trådte i kraft i 2013. Et viktig formål med vergemålsloven 2010 var å bringe norsk rett i overensstemmelse med konvensjonen. Konvensjonen forutsetter jevnlig rapportering fra statene til komiteen som er satt til å overvåke gjennomføringen (CRPD-komiteen). Norge avga sin første rapport i 2015. Etter dette ble det gjennomført en høring av Norge i komiteen våren 2019, og spesialrapportøren for CRPD kom til Norge på tilsynsbesøk i to uker høsten 2019. Den dialogen norske myndigheter har hatt med konvensjonsorganene etter lovens ikrafttredelse, danner sammen med de innspillene som er mottatt gjennom den ordinære høringen (jf. punkt 2.2), og den nasjonale dialogen med sivilt samfunn som omtales i punkt 2.3.4, bakgrunnen for endringsforslagene som fremmes i denne proposisjonen.

2.3.2 Norges høring i CRPD-komiteen

Norge hadde sin første høring i CRPD-komiteen i Genève 25. til 26. mars 2019. CRPD-komiteen har i sin rapport til Norge (CRPD/C/NOR/CO/1) kommet med mer generelle anbefalinger i punkt 8 for å sikre ikke-diskriminering i tråd med CRPD artikkel 5 og i tillegg mer spesifikke anbefalinger i punkt 20 knyttet til gjennomføringen av konvensjonens artikkel 12 om «Equal recognition before the law».

I tilknytning til konvensjonen artikkel 5 om likhet og ikke-diskriminering har komiteen (i norsk oversettelse) blant annet anbefalt at staten:

«(a) Vedtar rettslige og andre nødvendige tiltak for å gi eksplisitt beskyttelse mot sammensatt diskriminering på grunn av alder, funksjonsnedsettelse, nasjonal opprinnelse, seksuell orientering og kjønnsidentitet, kjønn, etnisitet og innvandringsstatus, og illegger effektive sanksjoner mot overtredere, [...]

(d) Gjennomfører bevisstgjøringskampanjer og gir opplæring for å informere mennesker med nedsatt funksjonsevne med urfolks-, etnisk minoritets- og innvandrerbakgrunn om deres rettigheter, og hvordan de skal få tilgang til dem,

(e) Gjennomfører en undersøkelse om levekårene til minoritetspersoner med nedsatt funksjonsevne, blant annet roma- og tater- eller romanibefolkningen, for å utforme og vedta hensiktsmessige lovmessige, administrative og praktiske skritt for å bekjempe forskjeller og diskriminering.»

På vergemålsfeltet viste komiteen først til sin generelle rekommandasjon nr. 1 fra 2014. Komiteen la videre vekt på at vergemålsloven var under revisjon, og anbefalte i lys av dette (i norsk oversettelse) at staten:

«(a) Vurderer systematiske regelendringer slik at vergemål og alle andre former for beslutningstaking på andres vegne erstattes av ordninger som støtter den enkeltes vilje for alle personer med funksjonsnedsettelser uavhengig av personens behov for støtte,

(b) Opphever vergemålsloven, som åpner for fratakelse av rettslig handleevne basert på funksjonsnedsettelse, sikrer at ingen settes under vergemål og styrker/øker opplæringen i å anerkjenne full rettslig handleevne for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne

(c) Etablerer en rettslig prosedyre med sikte på å gjenopprette full rettslig handleevne for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne, og i forbindelse med vedtakelsen av et beslutningsstøtteregime, sikrer respekt for berørte personers selvbestemmelse, vilje og preferanser

(d) Skaper et hensiktsmessig og effektivt vern for utøvelse av rettslig handleevne som overvåkes og underlegges tilsyn på fylkesmannsnivå for å sikre respekt for rettighetene, viljen og preferansene til mennesker med nedsatt funksjonsevne og beskytter dem mot utilbørlig påvirkning

(e) Gjennomfører kompetansebyggende aktiviteter for offentlige tjenestemenn om retten til likhet for loven for mennesker med nedsatt funksjonsevne og om beslutningsstøtteordninger, og for personer som mottar støtte for å hjelpe dem å bestemme når de behøver mindre støtte eller når de ikke lenger behøver støtte for å utøve sin rettslige handleevne.»

I proposisjonen følges anbefalingen i bokstav a opp gjennom en presisering i loven av at alminnelige vergemål innebærer støtte til å ta beslutninger («supported decision-making» i konvensjonens originale språk), og ikke at noen tar beslutninger på andres vegne («substituted decision-making»), se nærmere punkt 3 i proposisjonen. Selv om begrepene «verge» og «vergemål» beholdes, foreslås flere språklige endringer og presiseringer slik at det tydelig fremgår at loven skal legge til rette for støtte til å treffe beslutninger, i tråd med komiteens tolkning av konvensjonen.

Komiteens kommentar i bokstav b kan synes å hvile på en noe foreldet forståelse av innholdet av vergemålsloven, som ligger mer i retning av innholdet i den tidligere umyndiggjørelsesloven. Departementet foreslår ingen fullstendig opphevelse av loven, men en presisering for å sikre at de alminnelige vergemålene utøves nettopp som beslutningsstøttetiltak, i tråd med konvensjonen. De alminnelige, frivillige vergemålene utgjør i dag ca. 99,5 % av vergemålene. Om lag 0,5 % av vergemålene har elementer av fratakelse av rettslig handleevne. Det foreslås i proposisjonen ikke endringer i adgangen til fratakelse av rettslig handleevne. Departementet mener at en snever adgang til fratakelse er nødvendig, i de tilfellene hvor det er siste utvei for å sikre beskyttelse, integritet og verdighet og for å hindre diskriminering. Fratakelse av rettslig handleevne brukes også i stor grad som et frivillig tiltak, ikke minst i forbindelse med avhengighet av spill og rus, der et alminnelig vergemål ikke vil gi personen tilstrekkelig støtte. Fratakelse av rettslig handleevne er etter norsk rett uansett et tvangstiltak som bare kan besluttet av domstolene etter en rettslig prosess der personen det er aktuelt å begrense handleevnen til, har rett til å opptre, og hvor staten dekker kostnadene ved saken. Departementet peker i den forbindelse på at også reformvillige land ellers i verden har foretatt tilsvarende vurderinger når de har endret sin lovgivning i lys av konvensjonen. Departementet viser også til at det ved Statens sivilrettsforvaltnings og statsforvaltnernes arbeid skjer en betydelig innsats knyttet til det å anerkjenne alle menneskers rettslige handleevne («legal capacity»), også der personen har nedsatt funksjonsevne. Dette behandles ikke nærmere her.

Bokstav c anses som gjennomført. Ingen umyndiggjøres i Norge i dag, og det følger av vergemålsloven § 101 nr. 3 at eventuelle gjenværende umyndiggjøringer etter den tidligere lovgivningen automatisk ble opphevet 30. juni 2016. Der det har blitt vedtatt vergemål med fratakelse av rettslig handleevne etter vergemålsloven § 69, jf. § 56 første ledd bokstav a, kan personen selv reise sak med krav om opphevelse eller endring, jf. § 75 tredje ledd. Dette kan skje på egenhånd eller med bistand. Staten bærer alle kostnader ved saken, jf. vergemålsloven § 76. Det minste middels prinsipp ligger til grunn for norsk vergemålslovgivning, slik at støttetiltak aldri skal ha større omfang eller bestå i et lengre tidsrom enn nødvendig, jf. vergemålsloven § 21 tredje ledd. Dette innebærer blant annet at dersom vilkårene for å frata rettslig handleevne ikke lenger er til stede, skal fratakelsen oppheves slik at personen får sin fulle rettslige handleevne tilbake.

Oppfølgingen av bokstav d og e foregår først og fremst som ledd i praksisutvikling i regi av Statens sivilrettsforvaltning og statsforvalterne.

De siste årene har det vært gjennomført en rekke høringer av Norge på området, ikke bare i tilknytning til CRPD, men også i regi av flere ulike FN-organer. Norges institusjon for menneskerettigheter har laget en sammenstilling av anbefalingene til Norge med tittelen «Compilation of Recommendations to Norway. The UN Human Rights Monitoring Bodies 2017–2020».

2.3.3 Tilsynsbesøk fra FNs spesialrapportør

Spesialrapportøren for CRPD besøkte Norge i oktober 2019 etter invitasjon fra norske myndigheter. Formålet med besøket var å vurdere i hvilken grad personer med nedsatt funksjonsevne får sine rettigheter oppfylt, og hvilke muligheter og utfordringer som gjenstår. Under besøket traff spesialrapportøren en rekke representanter for offentlige myndigheter og sivilt samfunn, og hun besøkte ulike institusjoner i Tromsø, Karasjok, Asker, Bærum og Oslo.

Spesialrapportøren anerkjenner i sin rapport (A/HRC/43/41/Add.3) punkt 71-73 norske myndigheters innsats for å styrke selvbestemmelsen og rettssikkerheten for personer som har verge. Rapporten er like fullt kritisk til deler av vergemålslovgivningen. Selv om spesialrapportøren erkjenner at alminnelig vergemål er en frivillig ordning, peker hun blant annet på at regelen i vergemålsloven § 20 annet ledd, der samtykke til vergemål ikke kreves i tilfeller der personen ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer, står i motsetning til prinsippet om frivillighet («contradicts its voluntariness»), jf. rapporten punkt 71.

I punkt 72 legger rapportøren til grunn at vergemandater ikke er «tailored to specific circumstances, but are rather general and broad», og at det i mange tilfeller er slik at «county governors appoint guardians without interviewing the persons concerned». Rapportøren uttrykker også bekymring for det antall personer som de profesjonelle vergene bistår. Samlet sett kritiserer spesialrapportøren disse forholdene for at de tilsier at «it is unlikely that an individual's will and preferences can be adequately attended to and respected».

I punkt 73 understreker spesialrapportøren betydningen av å utvikle ulike beslutningsstøttesystemer, og uttaler blant annet:

«Norway has all the conditions to develop formal and informal supported decision-making arrangements of varying types and intensity to support the exercise of legal capacity. In cases where a person's will and preferences cannot be established after significant efforts, a "best interpretation of their will and preferences" should ascertain what the person would have wanted, instead of deciding on the basis of their best interest. Supported decision-making can also play an important role in situations of emotional crisis or distress, facilitating non-coercive responses within or outside the mental health sector. Moreover, advance directives allow persons with disabilities to give instructions on how to deal with future crises and/or appoint someone to support them during those times.»

Temaene spesialrapportøren tar opp med Norge, følges opp gjennom ulike deler av denne proposisjonen. Kritikken i punkt 71 og 73 følges opp gjennom forslag om betydelige endringer i vergemålsloven §§ 20 og 33, jf. proposisjonen punkt 3. Her foreslås det blant annet at personens ønsker, vilje og preferanser, eventuelt den beste tolkningen av viljen og preferansene, skal legges til grunn også der personen ikke er i stand til å avgi et rettslig bindende samtykke og dermed foreta rettslig bindende handlinger. Det vises likevel til punkt 2.4 og omtalen av et mulig behov for videre utredning. Kritikken av at det gjennomføres for få samtaler med personer det vurderes å oppnevne verge for, følges opp gjennom de foreslåtte endringene i vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e, se særlig punkt 3.6.3. Innsatsen for å sikre at vergens oppdrag er tilpasset det enkelte individet, effektiviseres gjennom digitalisering av mer spesifikke vergefullmakter, se punkt 9. I tillegg pågår det et kontinuerlig tilsyns- og veiledningsarbeid for å sikre at vergene yter den bistanden som er ønsket.

2.3.4 Nasjonal dialog med sivilt samfunn og aktuelle institusjoner

På bakgrunn av den pågående debatten om vergemålsinstituttet og fordi vergemålsloven berører mange og svært forskjellige grupper og enkeltindivider, har departementet i proposisjonsarbeidet valgt å ha en løpende dialog med berørte organisasjoner og institusjoner.

Det har vært avholdt flere dialogmøter eller arbeidsmøter. Følgende organisasjoner har vært representert i ett eller flere møter:

Autismeforeningen

Borgerrettsstiftelsen Stopp diskrimineringen

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

Nasjonalforeningen for folkehelsen

Norsk Forbund for Utviklingshemmede

Pårørendealliansen

SAFO Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner

Spillavhengighet – Norge

Stiftelsen SOR

Uloba – Independent Living Norge

Departementet har også hatt en fruktbar, faglig dialog med Norges institusjon for menneskerettigheter, Likestillings- og diskrimineringsombudet og departementene som har hatt ansvar for diskrimineringsfeltet.

Gjennom denne kommunikasjonen har departementet fått verdifulle innspill til flere av de problemstillingene som behandles i proposisjonen. Kommunikasjonen har også vært nyttig for å diskutere vektingen av hensyn som står mot hverandre.

2.4 Videre utredningsarbeid

I et anmodningsvedtak 27. april 2021 anmodet Stortinget regjeringen om å foreta en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen, se Innst. 285 S (2020-2021), jf. Dokument 8:77 S (2020-2021). Dette arbeidet er departementet i gang med og vil komme tilbake til Stortinget om oppfølgingen.

På bakgrunn av det nevnte anmodningsvedtaket og innspill om behov for ytterligere endringer i regelverk og praksis i forbindelse med høringen av høringsnotatet fra 2018 og dialogen som er beskrevet i punkt 2.3, vil departementet arbeide videre med en revisjon av vergemålsloven med sikte på å sikre selvbestemmelse, respekt og ikke-diskriminering. De nevnte innspillene er av vesentlig betydning for departementets innsamling av kunnskap og videre vurderinger av dette rettsområdet.

I forbindelse med høringen av høringsnotatet fra 2018 er det blant annet gitt uttrykk for følgende:

Flere høringsinstanser har tatt opp behovet for å utarbeide en ny terminologi på vergemålsområdet. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* har for eksempel etterlyst en terminologi som gir mer «naturlige assosiasjoner» til en frivillig beslutningsstøtteordning med utgangspunkt i den enkeltes vilje og preferanser.

Likestillings- og diskrimineringsombudet med flere andre har også pekt på et behov for å utarbeide en lovgivning som tydeligere skiller mellom tilgang til frivillig beslutningsstøtte og fratakelse av rettslig handleevne.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har blant annet pekt på at det som organisasjonen omtaler som diagnosevilkåret ved opprettelse av vergemål, bør erstattes med mer individuell vurdering. Organisasjonen er også opptatt av hensynet til ikke å ekskludere grupper som har både et behov for og et ønske om å få bistand fra verge. Videre fremhever Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon betydningen av at vergen skal ha tilstrekkelig tid til hvert enkelt oppdrag. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon tar også opp behovet for å vurdere om det kan settes en grense for hvor mange oppdrag en verge kan påta seg.

Organisasjonen *Stopp Diskrimineringen* og flere andre høringsinstanser har blant annet tatt opp behovet for å regulere et system for beslutningsstøtte, behovet for opplæring av den som skal bistå, og betydningen av at denne personen har evne til å ta en annens perspektiv. Organisasjonen fremhever også CRPD artikkel 4 og plikten til å involvere funksjonshemmedes organisasjoner og eksperter på alle nivåer.

Flere høringsinstanser fremhever at det er behov for endringer i reglene om fremtidsfullmakter. *Advokatforeningen* har blant annet tatt til orde for en ordning med registrering av fremtidsfullmakter i et sentralt register ved opprettelsen.

Profesjonelle vergers interesseorganisasjon gir uttrykk for at ordet «verv» bør tas ut av loven, og det vises til at vergens arbeidsbetingelser og rettigheter ikke er regulert i loven eller i oppdragsavtalene. Organisasjonen er også opptatt av honorarnivået for verger og tar opp spørsmålet om en forsikringsordning for verger.

Også *Foreningen Vergeservice* peker på behovet for sikkerhetsstillelse og mulig forsikringsplikt for verger.

Departementet vil ta innspillene med seg i det videre arbeidet med en helhetlig gjennomgang av vergemålsloven. Som ledd i denne gjennomgangen vil departementet blant annet vurdere ulike beslutningsstøtteordninger.

Departementet vil imidlertid allerede nå særlig peke på behovet for en endring av vergemålslovens terminologi. I tiden etter vedtakelsen av vergemålsloven i 2010 og ratifikasjonen av CRPD i 2013 har det vært en utvikling både nasjonalt og internasjonalt i drøftelsene om diskriminering på ulike grunnlag av personer med nedsatt funksjonsevne. Språket vi bruker, har betydning, og på vergemålsområdet mener departementet det er viktig med en språkbruk som synliggjør at myndiggjøring, selvbestemmelse, respekt og ikke-diskriminering er sentrale formål og verdier som lovgivningen skal sikre. Dette er et pågående arbeid.

I proposisjonen her foreslår departementet enkelte mindre grep for å modernisere lovens terminologi, slik at formålet bak bestemmelsene kommer tydeligere frem. For eksempel er formuleringen «satt under vergemål» og lignende foreslått endret til «som har verge» eller tilsvarende i bestemmelser som det foreslås innholdsmessige endringer i. Formålet med endringene er å avvike begrepet «under vergemål». På sikt bør dette gjøres mer gjennomgående i hele loven. Begrunnelsen for å unngå denne begrepsbruken er todelt. Begrepet kan for det første oppfattes stigmatiserende, da det kan være naturlig å oppfatte det slik at personen er fratatt rådighet over eget liv. Begrepet er på denne bakgrunnen også lite egnet til å reflektere innholdet av gjeldende rett, all den tid formålet med et vergemål etter den norske vergemålsloven er å sikre selvbestemmelse og ikke-diskriminering.

Begrepet «samtykkekompetanse» og hvilken betydning dette er tillagt av forvaltning og domstoler, har også vært gjenstand for kritikk. I proposisjonen brukes fortrinnsvis begrepet «beslutningskompetanse». Dette begrepet synliggjør bedre at det er evnen til å ta aktive beslutninger det siktes til, enten det er å samtykke til eller å avvise en løsning eller til å velge noe helt annet. Begrepet viser til i hvilken grad en person er i stand til å danne og fastholde egne beslutninger og på denne bakgrunn selv foreta rettslig bindende disposisjoner, se nærmere omtale i punkt 3.6.1.

3 Selvbestemmelse i tråd med vilje, ønsker og preferanser

3.1 Innledning

Alle mennesker har *rettsevne*. Det betyr at vi har evne til å ha retter og plikter, og at vi anerkjennes som rettssubjekter i alle sammenhenger. Når det gjelder adgangen til å utøve den *rettslige handleevnen*, vil man imidlertid kunne ha behov for bistand fra andre. Som

barn vil foreldrene representere oss som verger i rettslige og økonomiske spørsmål. Også som voksne kan vi ha behov for bistand av ulike grunner. Det kan for eksempel skyldes en medfødt nedsatt funksjonsevne, sykdom eller skader som oppstår underveis i livet, eller ulike former for avhengighet, for eksempel av rus eller spill. I tillegg vil høy alder kunne redusere funksjonsevnen og skape behov for bistand til å opptre rettslig og til å treffe beslutninger.

Spørsmålet er hvordan bistanden best kan gis, og hvordan dette bør lovreguleres. Dette spørsmålet er behandlet i internasjonale instrumenter som FNs konvensjon om personer med nedsatt funksjonsevne og Europarådets rekommandasjon om sårbare voksne. Et naturlig utgangspunkt etter disse instrumentene er at hjelpen skal gis på en måte som ivaretar personens integritet, ønsker, vilje og preferanser. Gjennom god og tilrettelagt bistand skal personen støttes til å treffe beslutninger som gjør at personen kan leve sitt liv slik vedkommende selv ønsker. Noen ganger kan dette være vanskelig å få til. Det må like fullt være et siktemål at lovgivningen er utformet slik at den gir et rettslig rammeverk som sikrer alles rett til selvbestemmelse, samtidig som sårbare personer kan få tilstrekkelig beskyttelse og bistand til at de kan utøve sine øvrige rettigheter på lik linje med andre, uten å bli utsatt for direkte eller indirekte diskriminering.

Også den praktiseringen av reglene som personlige og profesjonelle hjelpere rundt personen står for, er vesentlig. Å finne de beste balansepunktene i hverdagen som sikrer selvbestemmelse og rettigheter, samtidig som en hindrer diskriminering, er ønskelig, men ofte også krevende.

Departementet har i arbeidet med å finne et slik balansepunkt fått gode innspill fra pårørende- og brukerorganisasjoner, andre aktører i sivil samfunn som Norges institusjon for menneskerettigheter og Likestillings- og diskrimineringsombudet og fra vergemålsmyndighetene (statsforvalterne og Statens sivilrettsforvaltning). I dette punktet foreslås enkelte endringer av vergemålsloven for å styrke vernet om personens vilje, ønsker og preferanser.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Vergemålsloven

Opprettelse av vergemål

Vergemålsloven § 20 første ledd regulerer grunnvilkårene for opprettelse av alminnelig vergemål for voksne. Bestemmelsens første ledd setter krav til alder (minst 18 år), fysisk og psykisk helse og hvilket behov personen har for bistand fra en verge.

I tillegg settes det i utgangspunktet krav til et skriftlig samtykke. Bestemmelsens annet ledd første punktum lyder slik:

«Den som settes under vergemål, skal skriftlig samtykke i opprettelsen av vergemålet, vergemålets omfang og hvem som skal være verge, med mindre han eller hun ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer.»

Kravet om skriftlig samtykke har til hensikt å sikre at vergemålet er fullt ut frivillig. Frivilligheten omfatter både opprettelsen av vergemålet (det å få bistand), vergemålets omfang (hva vergen skal bistå med) og hvem som skal være verge.

Som det fremgår av vergemålsloven § 20 annet ledd første punktum, gjelder ikke kravet om skriftlig samtykke om «han eller hun ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer». I slike tilfeller åpner vergemålsloven for at det kan opprettes alminnelig vergemål uten skriftlig samtykke, jf. også Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 178. På samme side i proposisjonen er det samtidig understreket at kriteriet «forstå» ikke må tolkes strengt. I dette ligger det et ønske om å legge den enkeltes selvbestemmelsesrett til grunn der det er mulig.

Erfaringen har vist at bestemmelsen kan være vanskelig å forstå. Bestemmelsen slår fast at kravet om skriftlig samtykke ikke gjelder i visse situasjoner, men sier ikke uttrykkelig hva som da gjelder. Lovbestemmelsens taushet har hos enkelte skapt tvil om vilkårene for opprettelse av vergemål var uttømmende regulert i første ledd, eller om det for disse tilfellene gjaldt begrensninger som kom i tillegg til vilkårene i første ledd. Et tilgrensende spørsmål oppstod for tolkningen av § 33 annet ledd, se nedenfor.

Lovavdelingen kom i en tolkningsuttalelse 21. mars 2018 til at vergemålsloven § 20 annet ledd måtte forstås slik at selv om et alminnelig vergemål i utgangspunktet kan opprettes også der personen ikke er i stand til å gi et skriftlig samtykke, er det likevel ikke adgang til å opprette et alminnelig vergemål der det må legges til grunn at vergemålet vil være i strid med personens reelle vilje. Sivilombudsmannen vurderte det samme spørsmålet noen måneder senere og ga i brev 16. oktober 2018 til Justis- og beredskapsdepartementet uttrykk for det motsatte synspunktet, nemlig at det var adgang til å opprette et alminnelig vergemål selv om personen motsatte seg vergemålet. I dom LB-2018-64831-2, avsagt i november 2018, la Borgarting lagmannsrett til grunn en tolkning av § 20 annet ledd som er i samsvar med den som følger av Lovavdelingens tolkningsuttalelse. Se om dette også punkt 2.1.

Departementet legger i tråd med dommen fra Borgarting lagmannsrett og konklusjonen i Lovavdelingens tolkningsuttalelse til grunn at det i dag følger av gjeldende rett at det ikke er adgang til å opprette vergemål med hjemmel i vergemålsloven § 20 der det må legges til grunn at et slikt vergemål vil være i strid med personens reelle vilje. En slik forståelse av bestemmelsen harmonerer etter departementets syn best med en tolkning av statens forpliktelser etter FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne artikkel 12. Gjennomføringen av forpliktelsene etter denne konvensjonen var et vesentlig formål med utarbeidelsen av en ny vergemålslov. En tolkning som hindrer gjennomføring av forpliktelsene, har derfor formodningen mot seg. Synspunktet innebærer at det må kreves at opprettelsen av vergemålet, mandatets omfang og valget av verge ikke oppleves som ufrivillig for personen som det er aktuelt å oppnevne verge for. Konsekvensen av en slik tolkning er at statsforvalteren i noen tilfeller vil måtte unnlate å opprette vergemål til tross for at det eksisterer et behov for bistand. I noen av disse tilfellene kan det være aktuelt i stedet å be retten om å beslutte fratakelse av rettslig handleevne.

Vilkårene for vergemål med fratakelse av den rettslige handleevnen følger av vergemålsloven § 22. Det følger av første ledd at en person som er i en tilstand som nevnt i § 20 første ledd, kan fratas sin rettslige handleevne etter reglene i annet og tredje ledd.

Etter annet ledd kan en person fratas den rettslige handleevnen i økonomiske forhold «hvis dette er nødvendig for å hindre at han eller hun utsetter sin formue eller andre økonomiske interesser for fare for å bli vesentlig forringet, eller han eller hun blir utnyttet økonomisk på en utilbørlig måte». Det følger av bestemmelsen at fratakelsen av den rettslige handleevnen kan begrenses til å gjelde bestemte eiendeler eller bestemte disposisjoner. Videre følger det av tredje ledd at en person kan fratas den rettslige handleevnen i personlige forhold på bestemte områder «hvis det er betydelig fare for at han eller hun vil handle på en måte som i vesentlig grad vil være egnet til å skade hans eller hennes interesser». Fratakelse av rettslig handleevne må besluttes av tingretten, jf. § 68 første ledd. Statsforvalteren kan bare treffe midlertidig vedtak når vilkårene etter § 61 er oppfylt, og saken skal da straks bringes inn for retten.

Vergens plikt til å høre personen

Mens vergemålsloven §§ 20 og 22 gjelder grunnvilkårene for opprettelse av vergemål, gir § 33 regler som skal sikre selvbestemmelse underveis i vergemålet. Bestemmelsen gjelder nærmere bestemt vergens plikt til å høre personen og de begrensninger personens synspunkter eller holdninger gir for hvilke handlinger vergen kan foreta på personens vegne.

Vergemålsloven § 33 første og annet ledd lyder slik:

«Vergen skal så vidt mulig høre den som er satt under vergemål, før det foretas disposisjoner av større betydning og også når dette ellers fremstår som naturlig.

Er den som er satt under vergemål, ikke fratatt den rettslige handleevnen, kan vergen ikke foreta disposisjonen hvis den som er satt under vergemål, motsetter seg det. Dette gjelder likevel ikke hvis han eller hun ikke er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer. Fylkesmannen, eller vergen med fylkesmannens samtykke, kan innhente legeerklæring for å få klargjort om vedkommende er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer.»

Plikten til å høre personen må ses i lys av at en person med alminnelig vergemål har sin rettslige handleevne i behold, jf. vergemålsloven § 2 tredje ledd. Personen kan på egenhånd foreta rettslige handlinger og råde over sine midler, jf. vergemålsloven § 21 første ledd annet punktum. Dette innebærer blant annet at avtaler den enkelte selv inngår, vil være gyldige med mindre de rammes av alminnelige avtalerettslige ugyldighetsregler, jf. også Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 179.

I den nevnte proposisjonen diskuteres det også om denne «dobbel kompetansen», der personen har sin rettslige handleevne i behold samtidig som vergen gis kompetanse til å representere personen innenfor sitt mandat, utgjør et praktisk problem. I proposisjonen side 93 konkluderes det med at så lenge vergemålet er «basert på et frivillig samtykke» og vergen opptrer «innenfor sitt mandat og sørger for å høre den vergetrengende før beslutninger treffes», vil ikke vergen ha behov for noen eksklusiv kompetanse til å handle.

For høringsplikten etter § 33 første ledd gjelder forbeholdet «så vidt mulig», jf. omtale i NOU 2004: 16 side 195 og Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 93-94.

For plikten til ikke å foreta disposisjoner som personen motsetter seg, gjelder det et unntak dersom vedkommende «ikke er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer», jf. annet

ledd. Det anses å følge klart av ordlyden at det forhold at personen motsetter seg en disposisjon, ikke i seg selv vil være til hinder for at vergen kan foreta den, dersom personen ikke er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer, jf. også Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 94. Spørsmålet om det likevel kan gjelde andre begrensninger for vergens adgang til å foreta disposisjonen når personen ikke har tilstrekkelig forståelse av hva den innebærer, er behandlet i den nevnte tolkningsuttalelsen fra Lovavdelingen 21. mars 2018. Lovavdelingen kom til at vergemålsloven § 33 annet ledd i lys av de menneskerettslige forpliktelsene ikke kan tolkes slik at vergen kan foreta disposisjoner for en person uten beslutningskompetanse i strid med vedkommendes reelle vilje dersom denne kan kartlegges. For en nærmere begrunnelse vises det til tolkningsuttalelsen.

3.2.2 Nærmere om forpliktelser som følger av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne mv.

Innledning

Retten til selvbestemmelse følger allerede av Grunnloven § 102, som sikrer retten til respekt for privatliv og familieliv, hjem og kommunikasjon, samt statens plikt til å sikre et vern om den personlige integritet. Bestemmelsen er utformet på bakgrunn av blant annet den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17, som igjen er inkorporert i norsk rett med forrang, jf. menneskerettsloven § 3, jf. § 2. Disse bestemmelsene gjelder fullt ut også for personer med nedsatt funksjonsevne. Etter begge bestemmelsene er det imidlertid adgang til å gripe inn i retten til selvbestemmelse såfremt inngrepet har hjemmel i lov, er nødvendig og har et legitimt formål. En slik adgang er også innfortolket i Grunnloven § 102, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 60. I en særstilling for tolkningen av vergemålsloven står likevel FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD), som ble utformet for å ivareta og presisere de allerede eksisterende rettighetene for personer med nedsatt funksjonsevne slik de blant annet kommer til uttrykk i SP artikkel 16. Illustrerende for CRPDs betydning i norsk rett er blant annet at konvensjonen var en viktig begrunnelse for å utarbeide dagens vergemålslov, slik det blant annet er uttrykt i Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) side 38.

Grunnloven og CRPD

Grunnloven § 92 fastslår at myndighetene plikter å ivareta Norges bindende traktater. Bestemmelsen skal forstås slik at myndighetene må «håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett», jf. HR-2016-2554-P avsnitt 70 og HR-2016-2591-A avsnitt 47. CRPD er gjennomført i norsk rett dels ved endringer i lovgivningen, særlig vergemålsloven (aktiv transformasjon), dels ved å konstatere at gjeldende regulering er i samsvar med konvensjonen (passiv transformasjon). Det følger av presumsjonsprinsippet at norske domstoler og andre myndighetsorganer skal utnytte alle de muligheter som anerkjente prinsipper for tolkning av rettsregler gir, for å unngå et folkerettsstridig resultat. En mulig eller tilsynelatende motstrid vil ofte kunne tolkes bort, med mindre Stortinget klart har gitt uttrykk for at en lovbestemmelse skal anvendes på en bestemt måte uavhengig av

hva som følger av folkeretten, se eksempelvis HR-2016-2591-A avsnitt 60 med videre henvisninger.

I denne sammenhengen bemerkes at det følger av Wienkonvensjonen om traktatretten 23. mai 1969 (Wienkonvensjonen) artikkel 31 tredje ledd bokstav c at man ved tolkningen av en traktat også skal ta hensyn til «relevant rules of international law applicable in the relations between the parties». I CRPDs fortale er dette reflektert i bokstav d, der det henvises til øvrige menneskerettighetskonvensjoner. De samlede menneskerettslige forpliktelsene kommer på den måten både inn ved tolkningen av CRPD og ved forståelsen av de internrettslige rettskildene, tolket i lys av presumsjonsprinsippet.

Wienkonvensjonen avklarer ikke hvilken betydning komiteers uttalelser skal ha for tolkningen av konvensjonen, men det er på det rene at slike uttalelser generelt ikke er folkerettslig bindende. Både EMD og den mellomstatlige domstolen i Haag (International Court of Justice) har like fullt tillagt konvensjonsfortolkninger som er foretatt av enkelte FN-komiteer, betydelig vekt. At komitéuttalelser ikke er folkerettslig bindende, men likevel kan ha betydelig vekt som rettskilde, er også lagt til grunn av Høyesterett, se blant annet HR-2016-2591-A avsnitt 57 med videre henvisninger. Hvilken vekt som skal legges på komitéuttalelser, beror imidlertid på flere forhold, ikke minst hvor godt den enkelte uttalelsen er forankret i konvensjonsteksten. Videre har det betydning om komitéuttalelsen bør forstås som en tolkning av den aktuelle konvensjonen, eller om den har mer preg av en tilråding om optimal praksis, en politisk meningsytring eller lignende, se blant annet Rt. 2009 side 1261 avsnitt 44 og HR-2018-2096-A avsnitt 14. Videre er det også av betydning om uttalelsen er egnet for anvendelse på det aktuelle faktumet og rettsområdet, jf. samme kilde.

Høyesterett har ikke direkte uttalt seg om vekten av CRPD-komiteens generelle uttalelser, men har i enkelte avgjørelser valgt å løse saken på en slik måte at dette spørsmålet ikke kommer på spissen, se HR-2016-1286-A og HR-2016-2591-A, omtalt blant annet i Prop. 154 L (2016-2017) punkt 4.6.7. Det har også vært vist blant annet til at en del av CRPD-komiteens uttalelser er svært vidtgående, at komiteens sammensetning og arbeidsmåte skiller den fra andre FN-komiteer, og at disse forholdene kan få betydning for vekten av komiteens uttalelser, se Meld. St. 39 (2015-2016) punkt 1, 8.4 og 8.9 og Prop. 154 L (2016-2017) punkt 4.6.6 og 4.6.11.

Tolkningserklæringen

Norge har avgitt en tolkningserklæring til CRPD artikkel 12. Erklæringen uttrykker at Norge anerkjenner at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, og at staten plikter å sørge for at personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til nødvendig støtte for å utøve sin rettslige handleevne. Videre presiseres det at Norge mener konvensjonen åpner for å gjøre begrensninger i enkeltpersoners rettslige handleevne, herunder ved tvungent vergemål, der dette er nødvendig, som en siste utvei og underlagt sikkerhetsmekanismer. Tolkningserklæringen er ikke å anse som en reservasjon. Erklæringen er avgitt med sikte på å understreke at Norge forstår konvensjonen slik at norsk lov, slik den ble endret i tilknytning til ratifikasjonen, er i samsvar med konvensjonen. I

Prop. 106 S (2011–2012) om samtykke til ratifikasjonen av konvensjonen heter det på side 15 at erklæringen til artikkel 12 avgis «[f]or å klargjøre at Norge vil oppfylle kravene i artikkel 12 ved bruk av en vergemålsordning med individtilpasset vergemål [...]».

Utgangspunkter for tolkning av konvensjonen

Spørsmålet er hvilke forpliktelser som følger av konvensjonen for de rettsspørsmålene som her er relevante. Utgangspunktet om et generelt diskrimineringsforbud kommer til uttrykk i CRPD artikkel 5, som fastslår at konvensjonsstatene «shall prohibit all discrimination on the basis of disability» og tjene som garantist for «equal and effective legal protection against discrimination on all grounds». I tillegg har konvensjonsstatene etter bestemmelsen en plikt til å foreta «all appropriate steps to ensure that reasonable accomodation is provided».

Det generelle diskrimineringsforbudet i CRPD artikkel 5 er for vergemålsområdet nærmere presisert i artikkel 12 nr. 1 til nr. 3 som lyder som følger:

- «1. States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.
2. States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.
3. States Parties shall take appropriate measures to provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity.»

Lest i sammenheng tilsier ordlyden blant annet at enhver person har rettsevne uavhengig av livsområde, jf. nr. 1. Ordlyden tilsier videre at staten plikter å anerkjenne at også personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, jf. nr. 2, og videre at staten har plikt til å treffe passende tiltak for å sikre nødvendig støtte til å utøve den rettslige handleevnen, jf. nr. 3.

Etter CRPD artikkel 12 nr. 4 gis konvensjonsstatene i tillegg plikt til å sørge for «appropriate and effective safeguards» for å hindre misbruk i tilknytning til den støtten som gis for å sikre utøvelsen av den rettslige handleevnen:

- «4. States Parties shall ensure that all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law. Such safeguards shall ensure that measures relating to the exercise of legal capacity respect the rights, will and preferences of the person, are free of conflict of interest and undue influence, are proportional and tailored to the person's circumstances, apply for the shortest time possible and are subject to regular review by a competent, independent and impartial authority or judicial body. The safeguards shall be proportional to the degree to which such measures affect the person's rights and interests.»

I artikkel 12 nr. 4 andre setning følger det av ordlyden at sikkerhetsmekanismene skal sikre at de tiltakene som settes inn for å sikre utøvelse av rettslig handleevne, skal respektere personens rettigheter, vilje og preferanser, være fri for interessekonflikter og upassende innflytelse, være proporsjonale og skreddersydd til personens omstendigheter, anvendes for kortest mulig tid og være gjenstand for regelmessig tilsyn av en kompetent, uavhengig og upartisk myndighet eller domstol. Sikkerhetsmekanismene skal videre være proporsjonale

med tiltakenes påvirkning på personens rettigheter og interesser. Denne bestemmelsen setter vesentlige rammer for vergens utførelse av oppdraget og for vergemålsmyndighetene.

Heller ikke det generelle diskrimineringsforbudet i artikkel 5 stenger etter sin ordlyd for beskyttelsestiltak. Etter artikkelens fjerde ledd anses ikke tiltak som diskriminering såfremt de er «necessary to accelerate or achieve de facto equality» for personer med nedsatt funksjonsevne.

CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen artikkel 12

CRPD-komiteen har gjennomgående vært kritisk til statenes tolkning av konvensjonen. I General comment no. 1 (2014) om artikkel 12 gir komiteen på generelt grunnlag uttrykk for at konvensjonsstatene har misforstått rekkevidden av artikkel 12 og ikke har tatt inn over seg at den regulerer en «human rights-based model of disability», og at konvensjonsstatene feilaktig utøver et «substitute decision-making paradigm», jf. avsnitt 3.

Komiteen understreker at enhver har «capacity to be both a holder of rights and an actor under the law» (avsnitt 12). Komiteen peker videre på at støtte («support») er et bredt begrep og omfatter både formell og uformell støtte. Eksempelvis kan støtten bestå i at personer med nedsatt funksjonsevne kan velge én person eller flere personer til å bistå i utøvelsen av rettslig handleevne ved enkelte typer avgjørelser, eller kommunikasjonsstøtte. Andre eksempler kan være at både private og offentlige aktører, herunder banker og finansielle institusjoner, gir informasjon på en forståelig måte, for eksempel gjennom tegnspråk eller annen egnet kommunikasjon i det enkelte tilfellet. Støtte kan også innebære hjelp til å planlegge slik at personen lettere kan gi uttrykk for sin vilje og sine preferanser (avsnitt 17). Støttetiltakets art og intensitet vil måtte tilpasses det enkelte individ og sikre individuell autonomi også i krisesituasjoner (avsnitt 18).

CRPD-komiteen tolker statens plikt til å yte støtte til å utøve rettslig handleevne slik den følger av artikkel 12 nr. 3, på denne måten, jf. 2014-rekommandasjonen avsnitt 17:

«Support in the exercise of legal capacity must respect the rights, will and preferences of persons with disabilities and should never amount to substitute decision-making.»

Komiteen gir her for det første uttrykk for at støtten må respektere personens rettigheter, vilje og preferanser, for deretter å gi uttrykk for at støtten aldri skal kunne føre til at beslutninger tas på vegne av personen («substitute decision-making»).

Komiteen retter samme sted oppmerksomheten mot beskyttelsestiltak etter artikkel 12 nr. 4 og gir uttrykk for at det primære formålet også for beskyttelsestiltakene må være å sikre «the respect of the person's rights, will and preferences», jf. avsnitt 20. Dette innebærer, ifølge komiteen, at beskyttelsestiltakene må gi beskyttelse mot urett og utnyttelse, jf. avsnitt 22:

«Safeguards for the exercise of legal capacity must include protection against undue influence; however, the protection must respect the rights, will and preferences of the person, including the right to take risks and make mistakes.»

Komiteen presiserer at for det tilfellet at det ikke er mulig å avgjøre hva personens vilje og preferanse er, må «the 'best interpretation of will and preferences' [...] replace the 'best

interests' determinations», jf. avsnitt 21. En regel som går ut på å forsøke å identifisere hva som rent objektivt er i en persons interesse, er ikke forenlig med artikkel 12, ifølge komiteen. I stedet må et støttende vilje- og preferanseparadigme anvendes for å sikre at personen nyter rettslig handleevne på lik linje med andre.

Vurdering av CRPD-komiteens tolkning

Komiteens uttalelse fra 2014 gir på flere punkter en god og utdypende fortolkning av CRPD artikkel 12. Flere av komiteens tolkninger og synspunkter er imidlertid også vidtrekkende. I 2014-kommentaren avsnitt 17 uttalte komiteen som nevnt ikke bare at «[s]upport in the exercise of legal capacity must respect the rights, will and preferences of persons with disabilities», men også at støtten «should never amount to substitute decision-making». Komiteens uttalelse om at støtten til å utøve rettslig handleevne aldri skal kunne innebære en såkalt «substituted decision-making», er vidtrekkende. Om komiteen skal tas på ordet, tilsier det at staten aldri har anledning til å etablere representasjonsordninger eller fastsette en adgang til å anvende tvang overfor personer med nedsatt funksjonsevne. Spørsmålet er om komiteen har rett i at dette følger av en tolkning av konvensjonen.

Svaret må bero på en nærmere tolkning av artikkel 12 i tråd med Wienkonvensjonens regler om traktattolkning. Det følger av artikkel 12 nr. 2 at statene skal anerkjenne («recognize») at personer med nedsatt funksjonsevne «enjoy legal capacity» «on an equal basis with others».

I denne delen av artikkel 12 benyttes altså verbet «anerkjenne» om statenes forpliktelse når det gjelder den rettslige handleevnen. Ordlyden tilsier at statusen, at den enkelte har rettslig handleevne, kan anerkjennes enten gjennom en passiv eller en konstaterende aksept. Ordlyden skiller seg her fra artikkel 12 nr. 3 og nr. 4, som bruker andre uttrykk. Etter artikkel 12 nr. 3 har staten plikt til å «provide access by persons with disabilities to the support they may require in exercising their legal capacity». Statspartenes forpliktelse er her formulert som en plikt til å «take appropriate measures». Staten har derved en aktiv plikt til å tilby passende støtte til å utøve rettslig handleevne. Etter artikkel 12 nr. 4 plikter statspartene dessuten å sikre («ensure») at støtten til utøvelsen av rettslig handleevne har effektive sikkerhetsmekanismer. Statene er etter dette forpliktet til å gi tilgang til passende støtte til utøvelse av rettslig handleevne, samt til å sikre at den støtten som gis, har effektive sikkerhetsmekanismer.

Det sentrale kravet i artikkel 12 nr. 2 er at den rettslige handleevnen skal kunne utøves på lik linje med andre («equal basis with others»). Det er naturlig å forstå formuleringen som en henvisning til det diskrimineringsvernet som også følger av artikkel 5. Det antas at en rett til utøvelse på lik linje innebærer en rett til utøvelse fri for direkte eller indirekte diskriminering. For å avgjøre om noen blir diskriminert, ser man i alminnelighet til om forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig. Forskjellsbehandling som utgjør et saklig begrunnet, nødvendig og forholdsmessig tiltak, vil ikke være diskriminerende.

Denne analysen tilsier at forpliktelsen etter artikkel 12 nr. 2 til å *anerkjenne* retten til å utøve den rettslige handleevnen, er langt mer avdempet enn de mer skarpskårne og

handlingsrettede pliktene i nr. 3 og 4 om å sørge for beslutningsstøtte med tilknyttede sikkerhetsmekanismer. Forpliktelsene etter nr. 2, 3 og 4 synes derfor å gi uttrykk for ulike forventninger til staten. Artikkelen lest i sammenheng trekker ikke i retning av at plikten etter artikkel 12 nr. 2 til å anerkjenne rettslig handleevne, skal tolkes som et absolutt forbud mot å gjøre begrensninger i retten til å utøve den rettslige handleevnen, jf. Wienkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 om tolkning av ordlyden i sin kontekst. Komiteens tolkning går her lenger enn det en alminnelig folkerettslig ordlydsfortolkning skulle tilsi. Denne forståelsen underbygges av at artikkel 12 nr. 4 synes å forutsette at det kan gjøres enkelte begrensninger i den rettslige handleevnen. Det kan argumenteres for at det nettopp er adgangen til, som en siste utvei, å foreta forholdsmessige begrensninger i den rettslige handleevnen, som begrunner de sikkerhetsmekanismene artikkel 12 nr. 4 gir anvisning om. Departementet tolker konvensjonen slik at det er mulig å gjøre begrensninger i de rettighetene som fremgår av artikkel 12 nr. 2, forutsatt at disse er lovlige, forholdsmessige og ligger innenfor rammen av de begrensningene og rettssikkerhetsgarantiene som er regulert i nr. 3 og nr. 4. Et naturlig utgangspunkt er derved at eventuelle begrensninger skal være proporsjonale og vare i kortest mulig tid.

En rekke stater har inntatt den samme tolkningen som Norge av de kravene som kan utledes av CRPD artikkel 12, se også punkt 3.3 nedenfor. Det samme synes å gjelde Norges institusjon for menneskerettigheter, jf. institusjonens høringssvar til NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven punkt 4.3.2.

Etter Wienkonvensjonen artikkel 31 tredje ledd bokstav c skal det også ses hen til hvordan andre menneskerettskonvensjoner som gjelder mellom partene, forholder seg til tilsvarende problemstillinger. Ifølge praksis fra EMD tillates begrensninger i en persons rettslige handleevne etter EMK artikkel 8, jf. A.-M.V. mot Finland (53251/13) avsnitt 89. FNs menneskerettskomité har videre lagt til grunn at SP artikkel 9 skal forstås slik at enhver frihetsberøvelse må være proporsjonal og nødvendig mv., se komiteens General Comment nr. 35 (CCPR/C/35) avsnitt 19. Begge disse konvensjonene åpner dermed for på nærmere vilkår å gjøre begrensninger i den rettslige handleevnen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette kan styrke en tilsvarende fortolkning av CRPD.

En slik tolkning av CRPD må ses i sammenheng med anerkjennelsen av statens plikt til å tilby støtte til å utøve rettslig handleevne, og ansvar for å utvikle regler og ordninger som ivaretar hensynet til en effektiv realisering av selvbestemmelsesretten. En utfordring ved anvendelsen av CRPD-komiteens merknad til artikkel 12 er at en del av uttalelsene først og fremst synes rettet mot personer med høy grad av funksjonsevne. Etter departementets syn adresserer komiteens merknader til artikkel 12 i liten grad tolkningen av konvensjonen i de tilfellene der personen har svært begrenset evne til å forme, uttrykke eller formidle sine ønsker, vilje og preferanser. Et særlig spørsmål er dermed hvilke plikter som hviler på staten der personen i liten grad vil kunne nyttiggjøre seg av en tilbudt beslutningsstøtte i tråd med komiteens uttalte tolkning av konvensjonen. Komiteens taushet på dette området tilsier at man bør være særskilt varsom med å slutte noe fra uttalelsene for disse situasjonene.

Uavhengig av i hvilken grad den enkelte kan nyttiggjøre seg av beslutningsstøtte, stiller CRPD krav til staten. For det første har staten en forpliktelse til å søke å sikre konvensjonens

ikke-diskrimineringsformål, jf. CRPDs fortale, samt artikkel 1, 2, 3 og 5 og artikkel 12 nr. 2, jf. formuleringen «on an equal basis with others». Derne er det et hovedformål med konvensjonen å sørge for at personer med funksjonsnedsettelse får realisert sine menneskerettigheter. Konvensjonen peker blant annet på retten til liv (artikkel 10), retten til å ikke bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling (artikkel 15) og retten til helse (artikkel 25). Dersom retten til ikke-diskriminering og overholdelse av øvrige rettigheter som følger av konvensjonen, i den enkelte saken bare kan skje gjennom å gjøre begrensninger i personens rettslige handleevne, synes artikkel 12 nr. 4 å gi en viss veiledning i hvordan disse i utgangspunktet motstridende interessene skal balanseres på en konvensjonslojal måte. Med utgangspunkt i artikkel 12 nr. 4 skal statspartene for det første sette inn tiltak («measures») for å sikre utøvelsen av rettslig handleevne. Videre skal staten «provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law» som følge av slike tiltak. Tiltakene skal være nøye tilpasset («tailored to the person's circumstances»), og de skal settes inn for så kort tid som mulig («apply for the shortest time possible»). I norsk rett er dette ofte formulert som det minste middels prinsipp. Tiltakene skal videre sikre mot «undue influence», være «free of conflict of interest» og være «proportional». Sikkerhetsmekanismene skal her som ellers «respect the rights, will and preferences of the person». En adgang til å begrense den rettslige handleevnen innebærer derfor ingen rett til å se bort fra personens rettigheter, vilje og preferanser.

Samlet sett gir artikkel 12 nr. 4 vesentlige rammer for statenes lovgivning. Det er naturlig å forstå konvensjonen slik at de omfattende sikkerhetsmekanismene og begrensningene i nr. 4 ikke minst er viktige der personen i liten grad kan utøve sin rettslige handleevne selv, og heller ikke i særlig grad kan nyttiggjøre seg beslutningsstøtte. Dette underbygger etter departementets vurdering at konvensjonen bør tolkes slik at det, som en siste utvei og underlagt nærmere sikkerhetsmekanismer, må være forenlig med konvensjonen å begrense den rettslige handleevnen også for personer med nedsatt funksjonsevne.

3.2.3 Vilje som rettslig begrep

Som det fremgår av avsnittet over, benytter CRPD en rettslig regulering som tar utgangspunkt i personens vilje, jf. den gjentakende formuleringen «rights, will and preferences». Et slikt utgangspunkt krever noen refleksjoner om hva en persons vilje og preferanser er. «Vilje» er ikke et entydig begrep, og det illustreres ikke bare av begrepets nærmere betydning innenfor ulike faglige disipliner, men også gjennom begrepets ulike bruksområder i dagligtalen. Vanskeligst er det kanskje å ha en mening om hvordan begrepene «vilje» eller «fri vilje» forstås mer allment, og hvordan begrepene bør defineres i en vergemålsrettslig sammenheng. Det kan derfor være behov for å sette begrepene inn i en noe større sammenheng.

Viljens frihet og bestanddeler har nærmest til alle tider blitt behandlet av filosofene. Som en konsekvens har det utviklet seg mange måter å forstå viljen på. Når viljesbegrepet tas i bruk som et sentralt element i en konvensjon, står man dermed i en lang og broket tradisjon som ikke nødvendigvis letter anvendelsen.

Om vilje skal anvendes som et rettslig begrep, vil ulike rettsanvendere jevnlig måtte støtte seg på legers, psykologers og andre sakkyndiges kunnskap og vurderinger av personers evne til å danne synspunkter og holde fast ved disse. Bruken av viljesbegrepet innen psykologi og medisin kan derfor være av interesse. Tradisjonelt fokuserte studiet av viljen innenfor psykologi og medisin på betydningen av evnen til å igangsette aktiviteter og evnen til å velge mellom alternativer. Med fremveksten av atferdspsykologien og dens nedtoning av «mentalistiske» begreper, og den voksende psykoanalysens vektlegging av det ubevisstes betydning for menneskets handlinger, ble viljesbegrepet nærmest fraværende i psykologien.

Fortsatt er likevel spørsmål om det som tidligere ble karakterisert som vilje, et populært studieobjekt innen psykologisk forskning og medisin, herunder knyttet til motivasjon, beslutningstaking, selvregulering og eksekutive funksjoner (målrettet regulering av tanker, handlinger og følelser). Nye metoder, herunder avansert hjerneavbildning, har også vekket interessen for å studere denne typen fenomener fra et nevrovitenskapelig perspektiv.

Bevegelsen vekk fra begrepet om vilje på sentrale fagområder kan gjøre det krevende for sakkyndige å ta stilling til om og hvordan viljen påvirkes av personers utvikling og/eller ulike sykdomstilstander, slik som hjerneskade, rusavhengighet, spillavhengighet eller psykisk utviklingshemming. Samtidig brukes viljesbegrep fortsatt i den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sykdommer og beslektede helseproblemer, ICD-10. Dette kvalifikasjonssystemet karakteriserer for eksempel «svekket vilje» som et symptom ved F20.0 Paranoid schizofreni, F20.1 Hebefren schizofreni og F20.6 Enkel schizofreni, «manglende vilje» ved F60.7 Avhengig personlighetsforstyrrelse og «tilstedeværelsen av vilje» ved F68.1 Viljestyrt produksjon eller simulering av symptomer.

Når det gjelder det rettslige viljesbegrepet, kan det for det første nevnes at også i avtaleretten spilte viljesteorien lenge en sentral rolle ved begrunnelsen for avtalebinding. Synspunktet bygget på et naturrettslig tankegods og senere den liberalistiske tankegangen med avtale- og formfrihet, hvor viljen utgjorde en konstituerende, rettsskapende kraft, jf. blant annet Woxholth: Avtalerett (2021) side 69–70.

En alternativ forståelsesmodell var tillitsteorien, hvor mottakerens forståelse av utsagnet, heller enn det avgiveren ønsket, var avgjørende for avtalebindingen og dens nærmere innhold. I noen utstrekning bygger avtaleloven fortsatt på viljesteorien, slik avtaleloven kapittel 3 illustrerer, men ikke fullt ut. Rettsreglene ville raskt resultere i urimelige utslag om kjøperen kun behøvde å betale det han eller hun ville – løftet er ifølge teorien avhengig av en viss objektiv forankring for å stifte rett. Viljen vil på den andre siden normalt være utslagsgivende for det tilfellet at løftemottakeren har vært kjent med løftegiverens vilje, og utgjør for øvrig et moment i vurderingen av om binding foreligger, jf. blant annet Woxholth: Avtalerett (2021) side 113–114.

I samsvar med viljesteoriens betydning gjaldt det lenge et biologisk prinsipp for livsdisposisjoner på privatrettens område, hvor sinnslidelser ble ansett for ensbetydende med en fraværende eller forstyrret vilje og dermed førte til ugyldighet. Høyesteretts dom i Rt. 1904 side 749 omtales gjerne som skjæringspunktet for overgangen til et psykologisk prinsipp for livsdisposisjoner, der det må konstateres årsakssammenheng mellom en rettslig disposisjon og sinnslidelsen(e) for at det skal lede til ugyldighet.

Oppsummeringsvis er det grunn til å peke på at det i flere fagtradisjoner er sådd tvil om en vilje i det hele tatt kan påvises, og i alle fall om vilje utgjør en egnet avgrensning. Dette er nok noe av grunnen til at også begrunnelsen for den ulovfestede avtalerettslige ugyldighetsregelen og vergemålslovens regler i stadig mindre grad har hegnet om viljen som en bærende begrunnelse. Til tross for disse innvendingene kan ønsket om en tydelig gjennomføring av CRPD gjøre det nærliggende å anvende betegnelser som 'ønsker', 'vilje' og 'preferanse' i lovteksten. Redegjørelsene foran viser like fullt at det er lite støtte å hente både i den alminnelige begrepsforståelsen og i andre disipliners fagbegrep. Det vil derfor være et særlig behov for en nærmere beskrivelse av innholdet av de rettslige begrepene som anvendes, jf. punkt 3.6 nedenfor.

3.3 Fremmed rett

3.3.1 Innledning

Ettersom det på noen punkter er et visst spenningsforhold mellom CRPD-komiteens uttalelser og statenes forståelse av CRPD, er det særlig interessant å se hvordan andre nordiske land har arbeidet med å synliggjøre konvensjonen i nasjonal rett. Videre har særlig Canada, som har vært en pådriver for gjennomføringen av CRPD, Peru og Costa Rica ikke sjelden blitt trukket frem av bruker- og pårørendeorganisasjoner som foregangsland på området. I søk etter en god gjennomføring er det derfor av interesse å undersøke hvordan disse landene gjennomfører CRPD og retten til selvbestemmelse i nasjonal rett.

3.3.2 Svensk rett

De nærmere reglene om ekstern beslutningstaking i svensk rett er å finne i kap. 10–12 i föräldrabalken. Svensk rett skiller mellom «godmanskap» og «förvalterskap». Vilkårene for opprettelse av «godmanskap» fremgår av 11 kap. 4 § första stycket i föräldrabalken som lyder:

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

Bestemmelsen har betydelige likhetstrekk med vilkårene for opprettelse av alminnelig vergemål etter vergemålsloven § 20, da det begge steder gjelder krav til medisinsk tilstand, manglende ivaretagelse av egne interesser, årsakssammenheng, behov og samtykke. Det er ikke adgang til å unnlate å innhente samtykke med mindre det foreligger erklæring fra lege eller lignende om at personens mening ikke kan innhentes, jf. Proposition 1987/88 om god man och förvaltare side 124 og side 164 og for eksempel rettsavgjørelsen i RH 1990: 67. Både personens psykiske og fysiske tilstand, eller en kombinasjon av disse, kan tas i betraktning ved vurderingen av om tilstanden hindrer at samtykke innhentes, jf. prop. 1987/88: 124 side 236.

Ved opprettelse av godmanskaper skal retten samtidig oppnevne en «god man» for å utføre oppdraget, jf. 11. kap. 4 § andra stycket i föräldrabalken. I utgangspunktet skal en «god man» kun utnevnes med samtykke fra personen selv, med mindre personens tilstand forhindrer innhenting av samtykke – da kan en «god man» utnevnes uten vedkommendes samtykke, jf. Vängby m.fl.: Föräldrabalken, Nordstedts Juridik (2020) 11 kap. 4 §. Et eksempel er tilfeller hvor personen er part i en sak og vedkommendes psykiske tilstand innebærer at saken eventuelt avvises om vedkommende ikke får en stedfortreder, jf. Vängby m.fl.: Föräldrabalken, Nordstedts Juridik (2020) 11 kap. 4 §.

En rettslig disposisjon foretatt av en «god man», er ikke bindende hvor det ikke foreligger samtykke, med mindre «denne på grund av sitt tillstånd varit ur stånd att ge uttryck för sin mening eller denna av annan orsak inte har kunnat inhämtas», jf. 11 kap. 5 § första stycket i föräldrabalken.

Etter 11 kap. 7 § första stycket i föräldrabalken kan det for personer som oppfyller vilkårene i 4 § med unntak av samtykke, og som «är ur stånd att vårda sig eller sin egendom», opprettes «förvalterskap». Dette innebærer i prinsippet fratakelse av den rettslige handleevnen. Opprettelsen forutsetter, på samme måte som etter norsk rett, at forholdene ikke kan avhjelpes ved andre mindre inngripende tiltak, jf. föräldrabalken 11 kap. 7 § första stycket. Det er ikke et krav at tilstanden er permanent, med ved tilstander av mer midlertidig karakter bør mindre inngripende tiltak benyttes, jf. Therése Fridström Montoya: Syftet som försvann – förmynderskapsrätten för vuxna på irrvägar, JT 2013-14, side 459–477. Det er domstolen som prøver om forutsetningene for förvalterskap er oppfylt, likevel slik at den fagkyndige undersøkelsen av personens helsetilstand har stor betydning ved prøvelsen, jf. NJA 2018 side 350.

Både «gode män» og «förvaltare» skal ivareta vedkommende persons rettigheter, eiendom eller person, innenfor rammen av sitt mandat, jf. 12 kap. 2 § i föräldrabalken.

I Sverige er det i SOU 2021: 36 Gode män och förvaltare – en översyn foreslått enkelte nye regler om «gode män» og forvaltere blant annet i lys av merknader til Sverige fra CRPD-komiteen. I tillegg til at rollen som representant (ställföreträdare) foreslås nærmere regulert, foreslås det endringer for å styrke vektleggingen av personens «egen vilja och välbefinnande». Utvalget foreslår for det første at den enkeltes selvbestemmelse skal styrkes gjennom en plikt for «ställföreträdaren» til å ta hensyn til personens vilje eller formodede innstilling når oppdraget utføres. Utvalget foreslår videre å lovfeste at personens midler i rimelig utstrekning skal anvendes «för hans eller hennes välbefinnande, utöver uppehälle, utbildning och nytta i övrigt». Dessuten foreslås det å ta inn en bestemmelse om at «godmanskaper [...] ska upphöra om huvudmannen inte längre samtycker till godmanskapet, i de fall samtycke är en förutsättning för att anordna godmanskaper».

3.3.3 Dansk rett

Reglene om vergemål for voksne etter dansk rett er å finne i værgemålsloven, LBK nr. 2015 af 20/08/2007. Vilkaene for å opprette vergemål fremgår av § 5 stk. 1:

«Der kan iværksættes værgemål for den, der på grund af sindssygdom, herunder svær demens, eller hæmmet psykisk utvikling eller anden form for alvorligt svækket helbred er ude af stand til at varetage sine anliggender, hvis der er behov for det.»

Bestemmelsen er utformet svært likt som den norske vergemålsloven § 20 første ledd, med et vilkår om tilstand, manglende ivaretagelse av egne interesser, behov og krav til årsakssammenheng.

Er vilkårene etter § 5 stk. 2 oppfylt, er det adgang til å opprette vergemål for en person om vedkommende selv anmoder om det. Kravet til tilstand er da redusert («sygdom eller stærkt svækket tilstand»), og oppnevningen gjelder bare «økonomiske anliggender».

Etter værgemålsloven § 5 stk. 3 kan vergemålet begrenses til økonomiske eller personlige forhold, eller til bestemte angitte forhold innenfor disse områdene.

Det er også mulig å frata den rettslige handleevnen ved vergemål som omfatter økonomiske forhold, såfremt det er nødvendig for å forhindre økonomisk utnyttelse eller det ellers er fare for at inntekt, formue eller andre økonomiske interesser forringes vesentlig, jf. værgemålsloven § 6 stk. 1. Etter dansk rett er det ikke hjemmel for å frata kompetanse på det personlige området etter værgemålsloven. Det vil imidlertid være mulig etter ulike tvangshjemler i helselovgivningen.

Videre kan man etter dansk rett opprette såkalt samværgemål, der en person beholder den rettslige handleevnen, men må handle i fellesskap med vergen i de forhold vergemålet omfatter, jf. værgemålsloven § 7.

3.3.4 Canadisk rett

På nasjonalt nivå beskytter Canadas konstitusjon rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i Section 15 av «the Canadian Charter of Rights and Freedoms» gjennom et diskrimineringsforbud blant annet på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Canada består av 3 territorier og 10 provinser. Samtlige provinser har fått kritikk av FNs spesialrapportør når det gjelder mennesker med nedsatt funksjonsevne, jf. A/HRC/43/41/Add.2, men Canada har også blitt trukket frem som et foregangsland.

FNs «Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities» trekker frem ordningen «representation agreement» i provinsen British Columbia i Canada som et eksempel til etterfølgelse. Ordningen innebærer at en person med nedsatt funksjonsevne kan inngå en representasjonsavtale med et støttenettverk og på den måten signalisere til andre at nettverket har kompetanse til å representere eller assistere vedkommende.

Også i Norge pågår det testing av en slik form for beslutningsstøtte i regi av samvirkeforetaket Uloba – Independent Living Norge SA. I Norge ble dette tidligere omtalt som mikrostyre, men kalles i dag beslutningsstøtteråd. Ulobas prosjekt for testing av beslutningsstøtteråd planlegges avsluttet i 2022.

3.3.5 Britisk rett

I britisk rett gir Mental Capacity Act 2005 en interessant definisjon av hva det vil si å være ute av stand til å treffe en beslutning på egne vegne. Det følger av lovens section 3 første avsnitt at:

«1. (A) person is unable to make a decision for himself if he is unable –
to understand the information relevant to the decision,
to retain that information,
to use or weigh that information as part of the process of making the decision, or
to communicate his decision (whether by talking, using sign language or any other means). »

Denne britiske definisjonen synliggjør at det å treffe en beslutning ofte er basert på en kompleks prosess som krever forståelse, hukommelse, evne til å anvende og avveie informasjon og til sist evne til å formidle den beslutningen disse overveielsene har ført til.

3.3.6 Irland

Irland har vedtatt en Assisted Decision-Making (Capacity) Act 2015, som handler om å sikre støtte til å treffe beslutninger på det økonomiske og personlige området, jf. formuleringen «person's personal welfare or property and affairs» i lovens section 10. Loven er endret flere ganger og delvis satt i kraft. I section 3 legges det til grunn en funksjonell forståelse av kapasitet og i 3 nr. 2 gis det en definisjon av hva som skal til for å anses å mangle evne til å treffe beslutninger. En slik manglende evne foreligger etter bestemmelsen dersom personen ikke forstår informasjon som er relevant for beslutningen, ikke klarer å huske informasjonen lenge nok til å foreta en frivillig beslutning, ikke evner å anvende eller avveie informasjon som en del av en beslutningsprosess eller ikke evner å kommunisere beslutningen muntlig, skriftlig, med tegnspråk, assisterende teknologi eller andre hjelpemidler eller ved medvirkning fra en tredjeperson som kan forstå og formidle. I section 3 nr. 3 understrekes det i tillegg at personen ikke skal anses for ikke å kunne forstå om «he or she is able to understand an explanation of it given to him or her in a way that is appropriate to his or her circumstances (whether using clear language, visual aids or any other means)». Bestemmelsen krever dermed at personen mottar tilstrekkelig tilrettelegging.

3.3.7 Peruansk rett

Peru vedtok 4. september 2018 en lovendring ved lovdekret nr. 1384 med det formål å ivareta rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i tråd med CRPD. Det tas forbehold om at fremstillingen i det følgende er basert på en svak oversettelse av Perus sivillovbok, uten at departementet har kjennskap til øvrige peruanske lover eller rettspraksis. Perus sivillovbok artikkel 3 synes etter lovendringen å lyde omtrent slik:

«Enhver har rettslig handleevne til å nyte og utøve sine rettigheter. Den rettslige handleevne kan bare begrenses ved lov. Personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, på alle områder av livet.»

Utgangspunktet i Perus sivillovbok artikkel 3 gjentas og presiseres i artikkel 42 første ledd:

«Enhver over 18 år har full rettslig handleevne. Dette omfatter alle med nedsatt funksjonsevne, på lik linje med andre og på alle områder av livet, uten hensyn til om de bruker eller trenger rimelig tilrettelegging eller støtte for å kunne uttrykke sin vilje.»

Etter artikkel 45 kan enhver person med nedsatt funksjonsevne anmode om rimelig tilrettelegging eller støtte for å utøve sin rettslige handleevne.

Etter artikkel 659-A kan myndige personer få «tilgang til de støtte- og beskyttelsestiltak som de anser som egnet for å bidra til sin rettslige handleevne». Den nærmere utformingen med hensyn til form, omfang, varighet, antall og om den utøves av en eller flere personer eller offentlige eller frivillige organisasjoner, bestemmes av personen som har behov for bistand selv, jf. artikkel 659-C.

Støttetiltak defineres i artikkel 659-B slik:

«...de formene for assistanse som en person av myndig alder fritt velger for å lette utøvelsen av sine rettigheter, herunder støtte til kommunikasjon, til å forstå rettslige handlinger og konsekvensene av dem, og til å uttrykke og tolke den støttetrengendes vilje».

Av bestemmelsens tredje ledd synes å følge at:

«når støtten innebærer tolkning av den støttetrengendes vilje, er det kriteriet om den beste tolkningen som skal legges til grunn, idet det tas hensyn til vedkommendes livshistorie, tidligere viljesuttrykk i tilsvarende sammenhenger, opplysninger fra personer den støttetrengende har tillit til, vurderinger av deres preferanser samt andre hensyn som er relevante i den enkelte sak».

Eventuelle beskyttelsestiltak fattes for å ivareta støttedmottakerens rettigheter, vilje og preferanser og fastsettes av personen selv eller av retten, jf. artikkel 659-G.

Samtidig oppstilles det i peruansk rett en begrensning i den rettslige handleevnen for blant annet personer som er «dårlige forvaltere», avhengige av alkohol, «narkomane», tidligere straffedømte som er fradømt sine borgerrettigheter, og personer i koma, jf. artikkel 44. I dette tilfellet begrenses også personens avtalerettslige kompetanse ved at rettslige disposisjoner anses ugyldige, jf. Perus sivillovbok artikkel 221. Det er likevel adgang til å inngå avtaler om ordinære behov, jf. artikkel 1358. For noen begrenses også testasjonsevnen, jf. artikkel 687. For øvrig innebærer også den begrensede rettslige handleevnen enkelte begrensninger i adgangen til å inngå ekteskap etter artikkel 241 og 243.

Personer med rettslig begrenset handleevne som følge av svak evne til økonomisk forvaltning (direkte oversatt: «ødeland»), rusmisbruk eller tidligere fradømmelse av borgerrettigheter er etter artikkel 564 under kuratorium («sujetas a curatela»), dvs. en form for tradisjonelt vergemål.

3.3.8 Costa Ricas rett

Costa Rica vedtok i 2016 lov nr. 9379 «Ley para la Promocion de la Autonomia Personal de las Personas con Discapacidad» (lov for å fremme personlig autonomi for personer med nedsatt funksjonsevne). Det tas forbehold om fremstillingen av loven siden den er basert på

en uoffisiell oversettelse av vedtatt lovtekst og med begrenset kjennskap til øvrige lover og rettspraksis i Costa Rica. I hovedtrekk synes loven å etablere en ordning som sikrer rettslig likestilling («la persona garante para la igualdad juridica») for personer med nedsatt funksjonsevne i kapittel II og en rett til personlig bistand («asistencia personal humana») i kapittel III.

Utgangspunktet om likhet for loven fastslås i artikkel 5 siste ledd i loven, der det gis uttrykk for at ordningen skal «garantere sikker og effektiv utøvelse av rettighetene og forpliktelsene» til mennesker med nedsatt funksjonsevne i tråd med deres vilje og preferanser for å beskytte mot utilbørlig påvirkning og interessekonflikter.

Personer med nedsatt funksjonsevne skal garanteres rettslig likestilling dersom de ber om beskyttelse, jf. artikkel 8 bokstav a. Familiemedlemmer kan fremsette krav på vegne av personen dersom personens intellektuelle, mentale eller psykososiale funksjonshemming gjør det vanskelig å søke, jf. artikkel 8 bokstav b. Også en institusjon eller organisasjon kan fremsette søknad om støtte på vegne av den hjelpetrequende i fravær av familiemedlemmer, jf. artikkel 8 bokstav c.

I utgangspunktet er det personen som har behov for bistand som selv velger hvem som skal bistå med å garantere rettslig likestilling, men om personen selv ikke er i stand til å oppgi et ønske, vil retten utpeke «garantisten» og undersøke om vedkommende er egnet til å garantere en sikker og effektiv utøvelse av rettighetene, jf. artikkel 10.

Garantisten har etter artikkel 11 en rekke plikter, herunder å ta personens vilje, kapasitet og rettigheter i betraktning ved handlinger på vegne av denne, unnlate å utøve unødig innflytelse på beslutningsprosessen og ivareta vedkommendes personvern mv. Ordningen skal kontrolleres av retten hvert femte år eller når personen selv krever det, jf. artikkel 9.

Ordningen har som formål å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne kan delta og utøve sin autonomi på lik linje med andre, jf. artikkel 12. For å oppnå dette utarbeider den personen som trenger bistand selv en individuell plan, eventuelt med støtte fra en annen person om nødvendig, jf. artikkel 13. Personene med rettigheter etter kapittel III er personer med nedsatt funksjonsevne som ikke er i stand til å forvalte sin personlige økonomi uten assistanse, og som ikke har nødvendige økonomiske ressurser til å skaffe seg slik støtte, jf. artikkel 14.

3.3.9 Oppsummering

Sett under ett fremstår Norges utforming av reglene om vergemål forholdsvis lik utformingen i andre nordiske land. Det foreligger heller ikke forslag om vidtrekkende endringer ellers i Norden. Rettsreglernes utforming i Canada, England og Irland kan på ulike punkter være forbilder for norsk rett. Også reglene i Peru og Costa Rica har likhetstrekk med reglene om vergemål i norsk rett ved at utgangspunktet er frivillige beslutningsstøtteordninger, og fratakelsesreglene er forbeholdt unntakstilfellene. Costa Rica og Peru benytter imidlertid en terminologi ved utformingen av lovene som ligger tettere opp mot CRPD, og lovene er på den måten bedre egnet til å tydeliggjøre at det er tale om beskyttelsestiltak for å sikre likebehandling, og hvor personens ønsker, vilje og

preferanser står sentralt. Peruansk rett går samtidig lenger i å begrense rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, som følge av at vilkårene for fratakelse favner noe videre enn de gjør etter norsk rett.

3.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet fremmet i høringsnotatet fra november 2018 et forslag til presisering av vergemålsloven §§ 20 og 33. Forslaget om endringer i § 20 gikk ut på at det skal fremgå uttrykkelig at bestemmelsen ikke gir adgang til å opprette alminnelige vergemål i tilfeller der personen ikke er i stand til å forstå hva et samtykke til opprettelse av vergemål innebærer, men der det like fullt må legges til grunn at vergemålet vil være i strid med vedkommendes vilje. Tilsvarende gikk forslaget om endringer i § 33 ut på at det skal fremgå uttrykkelig at vergen ikke kan foreta disposisjoner på vegne av en person uten beslutningskompetanse i strid med vedkommendes vilje, der denne kan kartlegges.

I punkt 2.2 i høringsnotatet ble det vist til at vektleggingen av den enkeltes selvbestemmelsesrett er i samsvar med sentrale prinsipper som ligger til grunn for vergemålslovgivningen, og at både loven og forarbeidene fremhever betydningen av dette. Det ble som eksempel vist til presiseringen på side 177 i Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) der det i spesialmerknadene til § 20 uttales at «[v]ergemål uten fratakelse av den rettslige handleevnen skal fullt ut være en frivillig ordning».

Videre ble det uttalt i høringsnotatet:

«Det sentrale siktemålet for vergemålslovgivningen er å sikre at interessene til mindreårige og de voksne som ikke kan handle på egen hånd, blir ivaretatt, og at dette skjer med respekt for den enkeltes verdighet og integritet, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 7. Et viktig formål ved loven var å ivareta «rettssikkerheten og integriteten for de menneskene som vergemålslovgivningen tar sikte på å beskytte», jf. samme side i proposisjonen. Et sentralt siktemål var også å kunne tilpasse vergemålet til det enkelte individets «hjelpebehov og ønsker» i større grad enn tidligere. Betydningen av medinnflytelse for den enkelte er understreket, jf. side 9 i proposisjonen, hvor det heter:

‘At den som er under vergemål skal ha medinnflytelse, anser departementet som en viktig presisering, blant annet ut fra de krav som stilles til dette i internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner.’

Det minste middels prinsipp er en bærebjelke innen vergemålslovgivningen, jf. side 42 i proposisjonen:

‘Utgangspunktet på dette området bør være at ethvert individ skal ha rett - i tråd med sine egne evner og forutsetninger - til å forme livet sitt etter egne ønsker og ideer. Det at enkelte mennesker har et større hjelpebehov enn andre, bør i utgangspunktet gi grunnlag for støtte og bistand til å forme eget liv, og ikke til fratakelse av handleevnen. Det minste middels prinsipp innebærer at det ikke skal gripes inn i den enkeltes selvbestemmelsesrett i større utstrekning enn det som i det enkelte tilfellet er nødvendig. Prinsippet skal legges til grunn både ved vurderingen av om det skal opprettes vergemål, om vergemålet skal omfatte økonomiske og/eller personlige forhold, og om vergemålet eventuelt skal suppleres med en hel eller delvis fratakelse av handleevnen.’»

Departementet understreket videre:

«Et av flere formål med 2010-loven var for øvrig å bringe norsk rett i samsvar med kravene i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), jf. blant annet Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 38. Konvensjonen forutsetter primært at det skal treffes hensiktsmessige tiltak som gjør mennesker med nedsatt funksjonsevne i stand til selv «å kunne utøve sin rettslige handleevne», jf. den norske oversettelsen av artikkel 12 nr. 3 og proposisjonen side 54. For tiltak som ellers gjelder utøvelse av rettslig handleevne, fastsetter artikkel 12 nr. 4 de nærmere kravene til utformingen av denne typen tiltak. Her fremgår det blant annet at partene skal sikre at alle tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, har bestemmelser om hensiktsmessige og effektive beskyttelsesmekanismer for å hindre misbruk i samsvar med internasjonale menneskerettighetsbestemmelser. I forlengelsen av dette fremgår det at slike mekanismer skal sikre at tiltak som gjelder utøvelsen av rettslig handleevne, «respekterer vedkommende persons rettigheter, vilje og preferanser», jf. også proposisjonen side 89.

Etter departementets syn fremstår vektlegging av den enkeltes vilje, også i situasjoner hvor vedkommende ikke har samtykkekompetanse, som nødvendig for å sikre et tilstrekkelig rettsvern for denne gruppen. Også personer som ikke er i stand til å avgi et rettslig bindende samtykke, må være sikret et lovmessig vern for egen vilje og selvbestemmelsesrett. Det betydelige inngrepet i den personlige autonomien som det innebærer å sette noens vilje til side, tilsier at dette bør forutsette strengere vilkår og en rettslig behandling med de rettssikkerhetsgarantier som da følger. Det vises her til reglene om vergemål med fratakelse av den rettslige handleevnen. Fratakelse av rettslig handleevne i vergemålsrettslig forstand kan bare besluttes av domstolene etter vergemålsloven § 68 når vilkårene i § 22 er oppfylt, jf. likevel fylkesmannens kompetanse til å treffe midlertidig vedtak etter § 61. De strenge og særlige vilkårene som gjelder for fratakelse av rettslig handleevne, vil innebære at det i en del tilfeller ikke kan opprettes vergemål for personen, fordi personen motsetter seg et ordinært vergemål og vilkårene for fratakelse ikke er til stede. Dette må imidlertid bli konsekvensen hvis loven skal legge avgjørende vekt på selvbestemmelsesretten ved opprettelse av ordinære vergemål.»

Når det gjelder § 33, ble det i høringsnotatet også vist til Justis- og beredskapsdepartementets høringssvar til NOU 2016: 17 På lik linje, der departementet blant annet uttalte følgende:

«Vi viser særlig til de øvrige bestemmelsene i loven og sentrale prinsipper til grunn for lovens utforming. Vergemålsloven § 33 første og annet ledd har bestemmelser om plikt for vergen til å høre og til å ta hensyn til ønskene til en person under vergemål [...]. Som hovedregel har vergen [...] plikt til å høre personen med verge før det foretas disposisjoner av større betydning og også når dette ellers fremstår som naturlig, og til ikke å foreta disposisjoner som vedkommende motsetter seg. Fra denne plikten er det gjort unntak for situasjoner der personen med verge ikke er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer. Etter vårt syn vil vergen likevel ikke stå fritt i et slikt tilfelle. Vergen må fortsatt forholde seg til de øvrige rammene for utførelsen av vergeoppdraget, jf. særlig vergemålsloven kapittel 6 og de sentrale prinsippene som ligger til grunn for vergemålslovgivningen. § 33 annet ledd gjelder tilfeller der personen med verge fullt ut har den rettslige handleevnen i behold. Vergen må derfor etter vår oppfatning uansett opptre i samsvar med personens ønsker og vilje, men i situasjoner hvor vedkommende ikke er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer, kan det være behov for å kartlegge personens ønsker og vilje på et bredere grunnlag. Om en person er blitt sterkt aldersdement, kan det for eksempel være relevant å vurdere hva personen pleide å mene om spørsmålet, selv om personen i dag ikke lenger kan gi uttrykk for et slikt synspunkt.»

I tillegg til endringene i §§ 20 og 33 foreslo departementet i høringsnotatet også endringer i vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e. Dette er en bestemmelse som skal bidra til å sikre at forvaltningens vedtak om opprettelse av vergemål er tilstrekkelig opplyst. I høringsnotatet fremgår følgende:

«Det følger av vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e at det forut for fylkesmannens vedtak om vergemål skal gjennomføres en samtale mellom saksbehandleren og personen det er begjært vergemål for, «med mindre det må antas at personen ikke kan forstå hva saken gjelder». En slik samtale vil være viktig for vurderingen av om vergemålet er i samsvar med personens vilje. Departementet har derfor vurdert om plikten etter § 59 første ledd bokstav e til å gjennomføre en samtale bør gjøres ubetinget. En slik regel ville imidlertid kreve at det gjennomføres samtale også i tilfeller hvor dette åpenbart ikke har noen hensikt. Departementet foreslår derfor i stedet en presisering av den nåværende unntaksbestemmelsen. Det bes imidlertid særskilt om høringsinstansenes syn på spørsmålet. Departementets forslag går ut på at samtale kan unnlates bare hvis det må vurderes som «umulig eller formålsløst» å gjennomføre en samtale. Forslaget er ment å tydeliggjøre forutsetningen om at vedtaket skal treffes på grunnlag av en samtale med personen det skal vedtas vergemål for, både der personen har samtykkekompetanse, og der personen ikke har samtykkekompetanse. Samtale med fylkesmannen vil likevel fortsatt være frivillig for personen det vurderes å opprette vergemål for.»

3.5 Høringsinstansenes syn

3.5.1 Generelle merknader

Et gjennomgående trekk er at forslagene i høringsnotatet har fått betydelig tilslutning, likevel slik at flere høringsinstanser har uttrykt bekymring for at endringene ikke går langt nok.

Advokatforeningen støtter i hovedsak forslagene i høringen. Det samme gjør *Helsedirektoratet*, som blant annet uttaler at direktoratet har «vurdert betydningen av endringene særlig for personer med demens og personer med psykisk utviklingshemming», og at direktoratet støtter «hovedintensjonen bak høringsnotatet, som er å styrke rettssikkerheten og selvbestemmelsen for personer med verge, og i saker om oppnevning av verge».

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslaget, men har ytterligere merknader til høringsforslaget og uttaler blant annet:

«Gitt utfordringene på feltet er vi bekymret for at de foreslåtte endringene ikke er nok til å oppnå målene om å ivareta den enkeltes selvbestemmelse og rettsikkerhet. Vi vil derfor reise noen forslag som muligens i enda større grad kan bidra til å ivareta formålet om å sikre personers rettsikkerhet og selvbestemmelse, i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser.»

Foreningen Stopp Diskrimineringen støtter forslagene til presiseringer i § 20 annet ledd og § 33 annet ledd, men uttaler samtidig at ytterligere endringer er nødvendig.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon uttaler seg i samme retning og påpeker blant annet:

«FFO mener [...] at presiseringen og tydeliggjøringen av lovbestemmelsene er et steg i riktig retning, og tilslutter seg dermed endringene. Men vi skulle sett at regjeringen gikk ytterligere til verks for å være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. På sikt burde målet være å etablere et beslutningsstøttesystem etter FN-konvensjonens modell, se artikkel 12. Det er viktig å sørge for et system der personer kan gis bistand til å ta egne beslutninger i stedet for dagens system hvor beslutninger tas på vegne av en annen.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Fylkesmannen er enig i at det er viktig å styrke selvbestemmelsesretten for personer som kan ha behov for vergemål. Etter vårt syn er det foreliggende lovforslaget bare et stykke på vei egnet til å oppnå formålet, og for enkelte personer med bistandsbehov vil endringene i verste fall medføre at de blir stående uten et tilbud.

[...]

Det bemerkes også at dersom forslaget vedtas slik det er fremsatt, vil det etter vårt syn føre til manglende sammenheng i regelverket. Dette vil bli nærmere kommentert nedenfor. Videre bør et arbeid med en eventuell revisjon av vergemålslovgivningen også omfatte forsøk på harmonisering av reglene for voksne under vergemål, vergemål for mindreårige og reglene om representantordningen i utlendingsloven kapittel 11 A. En bør også vurdere å endre begrepsbruk i loven, blant annet for å synliggjøre at vergemål for mange personer er et viktig og nødvendig hjelpetiltak. Det bemerkes her særlig at begrepet satt under vergemål er uheldig.»

Handikappede Barns Foreldreforening gir uttrykk for følgende:

«Forslagene i høringsnotatet inneholder positive elementer og representerer et fremskritt målt mot nåværende lovgivning. Samtidig vil HBF understreke at vi primært ønsker et nytt system for beslutningsstøtte, slik det fremgår av CRPD (art. 12, pkt 3 (statene har plikt til å iverksette hensiktsmessige tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne nødvendig støtte til å kunne utøve sin rettslige handleevne)) og som foreslått i NOU 2016:17 På lik linje (punkt 19.2.3). [...] Diagnosespesifikasjonen i dagens lovtekst må fjernes. Diagnosespesifikasjon er diskriminerende og vil være i strid med CRPD. Beslutninger og avgjørelser må utledes på grunnlag av personens generelle interesser, identitet og personlighet. Vergen må ha god kunnskap om, kunne forstå og kjenne personens egne preferanser, vilje, ønsker, interesser og valg.»

Landsforbundet for Utviklingshemmede og Pårørende uttaler:

«Først vil vi understreke at endringene i loven må gjøre det vanskelig å sette noe menneske under ordinære vergemål mot deres vilje. Selvbestemmelsesretten skal alltid legges til grunn for vergemålene. LUPE mener at dette ikke er mulig uten å endre samtykkekravet til de som trenger dette mest. Alle tiltak som gjelder rettslig handleevne, må ha bestemmelser om hensiktsmessige og effektive menneskerettighetsbestemmelser, jf. CRPD.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet støtter i hovedsak forslaget, men har samtidig en del innvendinger. Ombudet uttaler i sitt høringsvar:

«Det er positivt at departementet fremmer forslag til lovendringer med sikte på å klargjøre i lovens ordlyd at frivillig vergemål ikke kan opprettes i strid med viljen til den det er aktuelt å opprette vergemål for. De aktuelle endringsforslagene omtalt ovenfor, er imidlertid ikke tilstrekkelig egnet til å fremme selvbestemmelse, rettssikkerhet og tilgang på beslutningsstøtte for personer uten samtykkekompetanse. Siden forarbeidene til vergemålsloven ble skrevet har det skjedd en betydelig utvikling i retning av større

vektlegging av selvbestemmelse og autonomi. Vi mener det er behov for at ordningen med ordinært vergemål gjennomgås på nytt i lys av de premisser som er fremhevet i NOU 2016:17 På lik linje i kapittel 13 om vergemål, med sikte på at vergemål for voksne som ikke er fratatt rettslig handleevne ved dom, erstattes med en rett til beslutningsstøtte. Det er blant annet behov å utrede rammene for beslutningsrådgiverne og tydelig regulering av disse. I tillegg er det behov for at det utredes om og eventuelt hvordan samme forvaltningsapparat som i dag administrerer vergemål, kan administrere et nytt system for beslutningsstøtte.»

I uttalelsen fra *Norges institusjon for menneskerettigheter* gis det uttrykk for følgende:

«NIM mener primært at det er behov for en endring av hele vergemålssystemet, slik det ble foreslått i NOU 2016:17 På lik linje. Denne utredningen konkluderte med at gjeldende vergemålslov er diskriminerende, og i strid med forpliktelsene etter CRPD. Det ble her påpekt en rekke utfordringer ved dagens vergemålssystem. [...] NIM mener at departementet burde vurdere en systematisk endring av hele vergemålsinstituttet, i lys av konklusjonene som fremgår av NOU 2016:17. [...]

Personer med nedsatt funksjonsevne defineres i konvensjonens artikkel 1 som blant annet: «mennesker med langvarig fysisk, mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse som i møte med ulike barrierer kan hindre dem i å delta fullt og på en effektiv måte i samfunnet, på lik linje med andre.» Et av de sentrale prinsipp i konvensjonen er etter artikkel 3 første ledd bokstav a) «respekt for menneskers (...) individuelle selvstendighet med rett til å treffe egne valg (...)». Konvensjonens artikkel 14 om frihet og personlig sikkerhet og artikkel 12 om likhet for loven er særlig aktuelle i relasjon til retten til selvbestemmelse og rettslig handleevne. [...]

Det er lagt til grunn i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at en persons rett til selvbestemmelse vil avhenge av i hvilken grad vedkommende har samtykkekompetanse. Tilsvarende sondering gjenfinnes ikke i CRPD. Det kan derfor diskuteres om konvensjonen i det hele tatt tillater å anse enkelte personer som ikke samtykkekompetente. I forbindelse med ratifiseringen av konvensjonen, avga Norge to tolkningserklæringer om forståelsen av innholdet i henholdsvis artikkel 14 og 25 og artikkel 12. Disse omtales nærmere nedenfor. [...]

CRPD artikkel 12 bekrefter at personer med nedsatt funksjonsevne har rettslig handleevne på lik linje med andre, på alle livets områder. Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal altså etter artikkel 12 ikke kunne fratas sin rettslige handleevne. Konvensjonen inneholder likevel ikke noe absolutt forbud mot regler som innskrenker rettslig handleevne. [...]

FNs komité for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen) som overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen, har uttalt i General Comment no. 1 at fratakelse av rettslig handleevne er i strid med konvensjonens artikkel 12: «States parties' obligation to replace substitute decision-making regimes by supported decision-making requires both the abolition of substitute decision-making regimes and the development of supported decision-making alternatives. The development of supported decision-making systems in parallel with the maintenance of substitute decision-making regimes is not sufficient to comply with article 12 of the Convention. [...]

Slik NIM bemerker i sin temarapport fra 2019 om eldres menneskerettigheter, er det positivt at Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått endringer i vergemålsloven som er ment å bedre den enkeltes rettssikkerhet. NIM mener imidlertid at den måten vergemålsloven i dag er utformet og blir praktisert, utfordrer kravene til CRPD artikkel 12. Dette gjelder særlig mangel på individtilpassede vergemål som tar hensyntar personens vilje, ønsker og preferanser, og varierende praksis med hensyn til vurderinger av samtykkekompetanse.

I ovennevnte temarapport om eldres menneskerettigheter kommer NIM med to anbefalinger i kapittel 2 om vergemål og rettslig handleevne, herunder at:

- Myndighetene bør sørge for at vergemålsloven endres slik at rettssikkerheten styrkes for personer uten samtykkekompetanse, enten de motsetter seg vergemål eller ikke.
- Myndighetene bør sørge for at loven tolkes og praktiseres slik at den enkeltes selvbestemmelsesrett respekteres i størst mulig grad. Som en del av dette bør de sørge for individtilpassede vergemål. Dette bør også gjelde for personer uten samtykkekompetanse. Selv om temarapportens anbefalinger spesifikt retter seg mot menneskerettighetssituasjonen for eldre personer med behov for vergemål, anser vi de nevnte anbefalinger å gjelde alle personer som omfattes av vergemålslovens bestemmelser, uavhengig av alder.»

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttaler blant annet:

«NFU mener departementet må starte arbeidet med å finne et system som vil kunne gi den enkelte en reell støtte til å få utøvet sin selvbestemmelse. Forslaget om å vektlegge vilje er et steg på vei mot økt selvbestemmelse, men kan ikke være den endelige løsningen. Med våre erfaringer av vergemålsloven og praktiseringen av den mener NFU at det ikke kan legges til grunn en formodning om at personer som ikke klart og tydelig motsetter seg vergemål ønsker å ha en slik ordning.»

Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne (som har blitt forelagt høringen av Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans) uttaler:

«Rådet mener at de foreslåtte endringene i lov om vergemål representerer et framskritt. Endringene skal sikre interessene til mindreårige og voksne som ikke kan handle på egen hånd. Lovforslaget innebærer at den som kan bli satt under vergemål skal ha avgjørende innflytelse på om det skal være vergemål, vergens disposisjoner, hvem som skal være verge samt rett til å klage på vergen. [...] Endringene går etter vårt syn imidlertid ikke langt nok.»

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner gir uttrykk for følgende:

«Norge ratifiserte i 2013 FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får sine menneskerettigheter ivaretatt. Norges regelverk og praksis må endres vesentlig, for å oppnå komme i tråd med CRPD. Forslaget er et steg i riktig retning, men ikke tilstrekkelig.»

I uttalelsen fra *Uloba Independent Living Norge* heter det:

«Uloba - Independent Living Norge mener at Norge må utrede og forsøke beslutningsstøttesystemer. Dette er Norge forpliktet til gjennom FN-konvensjonen for funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). Uloba mener at endringene som er foreslått i departementets høringsnotat ikke vil gi selvbestemmelse for mennesker som i dag blir satt under vergemål. Derfor velger vi å ikke kommentere lovendringene i høringsforslaget, men ber om at Norge tar inn over seg at lovverket slik det er i dag bryter med FN-konvensjonen. Et viktig formål med CRPD er å bevege seg bort fra et tradisjonelt vergemålsystem, der verger tar avgjørelse ut i fra hva vergene mener er det beste, over til et system der individet blir tatt på alvor. Granskningen av Tolga-saken bekrefter at en sitter fast i en paternalistisk tankegang. Behovet for «beskyttelse» som den aktuelle saken viste medfører urettmessige inngrep i selvbestemmelsesretten. Likheter for loven handler om adskillig mer enn medvirkning.»

Statens helsetilsyn uttaler:

«Høringsnotatet omhandler forslag til flere endringer i vergemålsloven. Statens helsetilsyn vil innledningsvis si at de foreslåtte endringene gir viktige presiseringer som er med på å bidra til større forutsigbarhet og bedre rettsikkerhet i vergemålssaker.»

Stiftelsen SOR gir uttrykk for følgende i sin høringsuttalelse:

«Man kan ikke godta en lov som tillater en paternalistisk tankegang, slik vergemålsloven gjør. «Tolgasaken» er et eksempel på hvor galt det kan gå når ulike instanser påberoper seg retten til å vite hva som er best for den enkelte. I høringsnotatet til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) presenteres det mange gode forslag. Det er viktig for rettsikkerheten til den enkelte at ny lov fokuserer på økt selvbestemmelse, slik det fremkommer av høringsnotatet. Mennesker med utviklingshemming har samme selvbestemmelsesrett som andre. Like viktig er det for den enkeltes rettsikkerhet at ny lov åpner opp for at den enkelte kan klage på vergen som er oppnevnt. Å ha mulighet til å klage er et av våre viktigste rettssikkerhetsprinsipper i Norge. At den enkelte får større innvirkning på hvem som skal være verge, samt mulighet for økt innflytelse over eget liv er også nødvendige forbedringstiltak for en ny vergemålslov. Likevel mener Stiftelsen SOR at funn fra Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17 På lik linje) og FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i større grad må påvirke lovendringen.»

Statens sivilrettsforvaltning uttaler blant annet:

«Det har gått over fem år siden vergemålsloven trådte i kraft. Det er i denne perioden synliggjort behov for endringer i flere bestemmelser. I tillegg til å gi innspill på forslagene Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring, har SRF også gitt innspill til en del andre bestemmelser vi mener det kan være behov for å vurdere endringer i.

Med bakgrunn i den holdningsreformen vergemålsloven skulle være, og erfaringer med hvordan vergemål blir omtalt i offentligheten, mener SRF at enkelte begrep som brukes i loven er uheldig. Dette gjelder blant annet uttrykket «settes under vergemål». Uttrykket er definert i § 2 til å gjelde voksne med verge. Vergemål uten fratakelse av rettslig handleevne skal være en frivillig støtte- og bistandsordning hvor selvbestemmelse står sentralt. SRF mener at loven bør bruke uttrykk som er mer i tråd med hvordan loven skal forstås. [...]

Etter SRFs oppfatning bør det også vurderes endringer i § 20 første ledd. I bestemmelsen framgår noen diagnoser som kriterium for å kunne opprette et vergemål. Med bakgrunn i uttalelsene i forarbeidene til vergemålsloven, mener SRF at det er funksjonsevnen som er avgjørende for om vergemål kan opprettes. Dette kan med fordel tydeliggjøres i lovteksten. Mange diagnoser innebærer variasjon når det gjelder funksjonsevne, og personer kan ha behov for verge selv om diagnose ikke er utredet eller diagnosekravet oppfylt.»

3.5.2 Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 20

Advokatforeningen uttaler at foreningen «synes det er fornuftig at departementet nå rydder opp i samtykkekompetanse etter vergemålsloven § 20, hvor det har hersket motstridende tolkninger om adgangen til å opprette vergemål uten samtykke».

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet støtter forslaget til endringer i § 20, men uttaler blant annet:

«Vi mener også at det bør presiseres i selve lovbestemmelsen at personens selvbestemmelse/vilje (uavhengig av om han eller hun har samtykkekompetanse) gjelder, også når det gjelder omfang og hvem som skal være verge.

[...]

For å ivareta retten til selvbestemmelse når noen ikke har mulighet til å uttrykke sin mening, mener vi det er helt avgjørende at avgjørelser utledes på grunnlag av personens generelle interesser, identitet og personlighet. Vi foreslår at det presiseres i retningslinjer at det er dette som ligger i forståelsen av «personens reelle vilje». Denne forståelsen må også være en del av den opplæringen alle verger bør få.»

Nasjonalforeningen for folkehelsen uttaler:

«Nasjonalforeningen for folkehelsen støtter, som interesseorganisasjon for personer med demens, de foreslåtte endringene i vergemålsloven. Lovforslaget innebærer at den som kan bli satt under vergemål skal ha avgjørende innflytelse på om det skal være vergemål, vergens disposisjoner, hvem som skal være verge, samt rett til å klage på vergen.

[...]

Dersom personen vurderes å ikke ha samtykkekompetanse i et bestemt spørsmål, så skal det vurderes hva den demenssyke trolig ville ønsket. Informasjon fra nærstående kan være av stor betydning. Fratagelse av samtykkekompetanse er svært inngripende. Kompetanse hos beslutningstager om hva samtykkekompetanse er, og hvordan vurderingen skal foretas, er viktig for å sikre rettssikkerhet og rettslikhet. Samtykkekompetanse bør dermed ikke vurderes generelt.»

Om arbeidet med bruk av fremtidsfullmakt uttales videre:

«Som del av det videre arbeidet med endringer av vergemålsloven ber Nasjonalforeningen for folkehelsen departementet særlig bidra til økt kunnskap og informasjon om bruk av fremtidsfullmakt. Fremtidsfullmakt kan langt på vei fungere som et alternativ til vergemål. Hvis fullmektigen ivaretar den demenssykes rettigheter slik som forutsatt i fullmakten, og det ikke er behov for ytterligere bistand, er det ikke nødvendig å opprette vergemål. Slik kan personen med demens, ved å skrive fremtidsfullmakt, selv få avgjøre hvem som skal ivareta hans/hennes interesser når vedkommende selv ikke greier det.»

I uttalelsen fra *Statens sivilrettsforvaltning* gis det uttrykk for følgende:

«SRF legger til grunn at frivillighet er et prinsipp ved vanlige vergemål, det vil si vergemål uten fratakelse av rettslig handleevne. SRF støtter forslaget om å tydeliggjøre frivillighetsprinsippet i § 20 andre ledd.

Vanlig vergemål er et støtte- og hjelpetiltak for de som trenger hjelp og ønsker en verge til å hjelpe seg. Når det opprettes et vanlig vergemål vil personen, så langt han eller hun klarer, selv beholde kontroll over pengene sine og ta hånd om rettighetene sine. Vergen skal gi vergehaveren veiledning, råd og bistand. Vergen kan ikke gjøre noe vergehaveren motsetter seg, og skal høre vergehaveren ved beslutninger av større betydning og når det ellers er naturlig. SRF oppfatter at vergens rolle i vergemål uten fratakelse av rettslig handleevne, er å avklare med vergehaver hva vergen skal bistå med og yte beslutningsstøtte. [...]

Departementet har i høringsnotatet foreslått en ordlyd som innebærer at det ikke kan opprettes et vergemål dersom «det må legges til grunn at dette vil være i strid med vedkommendes vilje». Ordlyden innebærer to aspekter: det ene er å avklare hva som ligger i begrepet vilje, og det andre er å avklare at det er personens egen vilje.

I et vergemål skal respekt for personens integritet og selvbestemmelse vektlegges. Et av formålene med vergemålsreformen var å tilpasse vergemålslovgivningen slik at Norge oppfylte internasjonale konvensjoner. SRF oppfatter at tydeliggjøringen av § 20 innebærer at bestemmelsen ikke hjemler et vergemål som personen ikke vil ha.

Selvbestemmelse innebærer ikke nødvendigvis å ha en absolutt kontroll, men at den det gjelder skal ha muligheten til å være den som tar avgjørelsene. Denne forståelsen av selvbestemmelse framkommer blant annet i utredningen «På lik linje».

Fylkesmannen i Agder peker blant annet på behovet for å se hen til helselovgivningen og internasjonale forbilder:

«Lovforarbeidet kunne etter vårt syn gjerne tatt opp i seg problemstillinger knyttet til «antatt samtykke» som relevant kriterium, slik det anvendes i helseretten, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-6 annet ledd. At en åpenbart ikke samtykkekompetent person ikke kan «tas på ordet» er i seg selv en viktig rettssikkerhetsmessig premiss med svært lang tradisjon i norsk og sammenlignbar utenlandsk rett.

I NOU 2011:9 «Økt selvbestemmelse og rettsikkerhet» punkt 12.1.3.1 om beslutningskompetanse og mangel på beslutningskompetanse heter det: «Fokuset på beslutningskompetanse har økt de siste tiårene som følge av et ønske om en mindre paternalistisk behandlerrolle, og en større vektlegging av pasientens egne vurderinger og selvbestemmelse. Jo mer man vektlegger pasientens selvbestemmelse, jo viktigere er det å sikre at pasienten faktisk er i stand til å forstå relevant informasjon og ta en kvalifisert beslutning. Det er vanskelig å tenke seg en helselovgivning som legger stor vekt på pasientens selvbestemmelse uten samtidig å avklare det nærmere innholdet i begrepet beslutningskompetanse.» Etter Fylkesmannens syn har disse synspunktene betydelig overføringsverdi på vergemålsområdet. Kjernen er, også i vergemålssammenheng, at selvbestemmelse ikke kan ses løsrevet fra spørsmålet om samtykke- eller beslutningskompetanse.»

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler i sitt høringssvar at institusjonen i utgangspunktet er positiv til de foreslåtte endringene i §§ 20 og 33, men gir samtidig uttrykk for usikkerhet «om de endringer som foreslås, faktisk vil bidra til å ivareta de sentrale hensyn bak vergemålslovgivningen, herunder bedre rettssikkerhet og økt selvbestemmelse for personer uten samtykkekompetanse». Det gis også uttrykk for usikkerhet om de foreslåtte endringer vil bidra større klarhet når det gjelder anvendelse av loven i praksis. Videre uttales det:

«Det har som kjent vist seg at praktiseringen av vergemålslovgivningen i liten grad har reflektert hensynet til medinnflytelse gjennom individtilpasning. Ei heller synes det minste middels prinsipp å være særlig gjennomgående slik loven er blitt praktisert. NIM viser i denne sammenheng til Riksrevisjonens anbefalinger til tiltak. I korthet har Riksrevisjonen anbefalt at Justis- og beredskapsdepartementet tar initiativ til at Statens sivilrettsforvaltning utvikler nasjonale retningslinjer på sentrale områder innenfor vergemål og sørger for at det kommer på plass et systematisk tilsyn med fylkesmannsembetene på området. [...]

De foreslåtte endringer vil innebære at vedkommendes reelle vilje skal være avgjørende der vedkommende mangler samtykkekompetanse. NIM er enig i at vektlegging av vilje bør stå sentralt i spørsmål om vergemål. Slik vi ser det, vil imidlertid en slik vurdering av vilje som departementet legger opp til være krevende. Vi forstår behovet for å legge til grunn en formodning om at en person uten samtykkekompetanse ønsker den støtteordning vergemål innebærer, der det ikke er særlige holdepunkter for noe annet. En motsatt formodning vil kunne føre til at en del personer faller helt utenfor enhver form for beslutningsstøtte. Vi er imidlertid usikre på om den formodning som foreslås, i tilstrekkelig grad vil ivareta hensynet til rettssikkerhet overfor de personene det gjelder. Vi mener departementet bør justere lovforslaget på dette punktet. [...]

NIM kan ikke umiddelbart se at en formodning om at vergemål samsvarer med personens vilje der personen av ulike grunner ikke er i stand til å uttrykke sitt syn, vil være en tilstrekkelig rettssikker ordning som bidrar til bedre ivaretagelse av kravene til selvbestemmelse, slik disse følger av CRPD artikkel 12. [...] Selv om formodningen må leses i lys av den bistands- og støtteordning nåværende vergemålslovgivning er ment å være, fremstår det for oss lite forenlig med vedkommendes selvbestemmelsesrett at man i disse tilfellene formoder at personen ønsker vergemål. Vi har forståelse for at en kartlegging av personens vilje i disse tilfellene ofte vil være svært utfordrende og at en slik formodning i større grad vil muliggjøre den bistand og støtte vergemålsinstituttet er ment å gi. Like fullt mener vi at det ikke i tilstrekkelig grad vil ivareta disse individenes rettssikkerhet å legge til grunn at vergemål ønskes. Slik vi ser det, er det tvilsomt om en slik formodning samsvarer med kravene i CRPD artikkel 12. [...] Tatt i betraktning hvordan vergemålsinstituttet i dag er innrettet, mener vi derfor det for disse tilfellene heller bør vurderes opprettet vergemål med fratakelse av rettslig handleevne ved dom etter § 22, med de rettssikkerhetsgarantier som her følger. [...]

Hvorvidt det skal opprettes vergemål i tilfeller hvor personer uten samtykkekompetanse aktivt motsetter seg dette og det kan legges til grunn at protestene reflekterer personens reelle vilje, må etter de foreslåtte endringer vurderes etter § 22 som innebærer fratakelse av rettslig handleevne, noe som forutsetter rettslig behandling. Slik departementet erkjenner, vil resultatet av lovendringene i en del tilfeller kunne bli at det ikke opprettes vergemål for personen overhodet, fordi § 20 ikke gir adgang til dette og vilkårene etter § 22 heller ikke er tilstede. En slik ordning vil i større grad ivareta hensynet til autonomi. Like fullt vil et slikt system trolig resultere i at personer som har behov for støtte kan bli stående uten bistand, fordi vilkårene for fratakelse av rettslig handleevne ikke er tilstede. Dette er uheldig, og samsvarer ikke med kravene i CRPD artikkel 12 nr. 4 som fordrer at personer med funksjonsnedsettelse gis bistand til utøvelse av sin rettslige handleevne. Vi ber derfor departementet utrede nærmere hvordan loven kan utformes og hvilke tiltak som kan iverksettes slik at personer med et åpenbart behov for beslutningsstøtte blir ivaretatt og mottar støtte på lik linje med de som faller innenfor lovens system.»

Statens helsetilsyn uttaler:

«Det er positivt at det i lovforslaget er foreslått endringer i vergemålsloven som skal bidra til å klargjøre hvordan vergemålsloven §§ 20 og 33 skal forstås. Om en person anses som samtykkekompetent i ulike sammenhenger, samt hvilken betydning manglende samtykkekompetanse og den enkeltes vilje har, må beskrives presist i lov med tydelige rammer, slik at regelverket er forutsigbart og ivaretar den enkeltes rettssikkerhet.

Statens helsetilsyn mener det er viktige og riktige presiseringer at den enkeltes vilje skal tillegges avgjørende vekt ved opprettelse av verge etter vergemålsloven § 20 og når vergen skal foreta disposisjoner for den som er satt under vergemål etter vergemålsloven § 33.

Ut fra forslaget til endringer av § 20 og § 33, er det imidlertid uklart for oss hvem som skal foreta vurderingen av hva som er personens reelle vilje. Om det primært er leger som skal gjøre en bredere kartlegging av hva personens reelle ønsker og vilje er, eller om dette skal gjøres av fylkesmannen, burde komme tydelig frem. i lovforslagets § 20 knyttet til vurderinger av personens vilje. Det er foreslått at «det må legges til grunn» at opprettelsen av vergemålet er i strid med vedkommendes vilje. Vi mener at lovteksten burde få tydeligere frem at det må gjøres en konkret kartlegging og vurdering av hva personens reelle ønsker og vilje er. Et forslag til omformulering er «... men vergemål kan ikke opprettes dersom det etter en konkret vurdering kommer frem at dette vil være i strid med vedkommendes reelle vilje.»»

Fylkesmannen i Innlandet er ikke enig i endringsforslagene og gir uttrykk for følgende:

«Fylkesmannen er ikke enig i de foreslåtte endringene i vergemålsloven §§ 20 og 33. Vi mener at det å ha reell vilje forutsetter at man forstår. Vi er helt enig i frivillighetsprinsippet og dermed retten til selvbestemmelse, men mener at lovforslaget ikke sikrer dette grunnleggende prinsippet på en betryggende måte. [...]

Fylkesmannen mener at gjeldende lovbestemmelser best ivaretar de vergetrengendes rettssikkerhet, herunder retten til selv å bestemme over eget liv. Gjeldende bestemmelser både fremhever og understreker frivillighetsprinsippet.

Dersom man mener det er behov for å styrke rettssikkerheten ytterligere bør en heller vurdere om domstolen bør behandle saker der personen ikke er i stand til å gi et gyldig samtykke og personen uttrykker motstand til opprettelse av vergemålet.

Fylkesmannen mener videre at forslaget til lovendringer er mangelfullt utredet. De lovendringer som foreslås reiser etter vår mening mange og kompliserte spørsmål. Disse er blant annet av juridisk, filosofisk, etisk og medisinskfaglig karakter. Et grunnleggende spørsmål, som vi ikke kan se er nærmere diskutert i høringsnotatet, er spørsmålet om den enkeltes rett til vern og beskyttelse, der personene selv ikke er i stand til å forstå hva et vergemål innebærer. Forholdet mellom lovforslaget og internasjonale menneskerettskonvensjoner Norge er bundet av er, etter vår mening, ikke i tilstrekkelig grad omtalt og begrunnet. På denne bakgrunn mener vi at dersom det holdes fast ved at det er behov for å endre vergemålsloven for å understreke frivillighetsprinsippet ytterligere enn hva som er tilfellet i dag, bør det nedsettes et offentlig utvalg sammensatt av personer med relevant fagkompetanse som kan se nærmere på alle ulike spørsmål denne saken reiser.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Vergemålsloven er bygget opp blant annet ved at det gjennomgående skilles mellom personer med og uten samtykkekompetanse. En endring i retning av den Justisdepartementet her ønsker, jf. endringsforslagene knyttet til §§ 20 og 33, krever etter vårt syn en bredere gjennomgang av hele loven. Herunder også bestemmelsene om private alternativ til vergemål. Videre må konsekvensene av de endringer som ønskes utredes nærmere, det vises i denne sammenheng særlig til at Norge etter vårt syn er forpliktet til å sørge for at alle som ikke selv fullt ut kan ivareta sine interesser får hensiktsmessig bistand til dette. Fylkesmannen anbefaler på det sterkeste at det foretas grundige utredninger, det bør på vanlig vis nedsettes et bredt sammensatt lovutvalg. I et slikt utvalg bør det være både medisinskfaglig- og juridisk kompetanse. Det er viktig å trekke inn de fagmiljøer som har best kunnskap om de personene som kan ha behov for vergemål, slik at en kan bygge opp hjelpetiltak basert på faktakunnskap om de ulike tilstandsdiagnoser. Det kan her vises til at vergemålsordningen er aktuell for en svært sammensatt gruppe personer, med ulike diagnoser og ulikt fungerings- og bistandsbehov.»

Fylkesmannen i Møre og Romsdal gir uttrykk for følgende:

«Sjølvråderett og reell vilje skal stå i fokus i ei verjemålssak for å sikre verjehavar sitt rettsvern. Dette vil som det er peikt på, gjere at vi kan få fleire saker med «fratakelse av rettslig handleevne» framover. Vi er redd for at dette i realiteten svekker rettstryggleiken for denne gruppa. Vi opplever at ein slik rettsprosess øydelegg relasjonar i helseapparatet og til pårørande som kanskje må vitne i saka. Heile prosessen vert opplevd som ei stor belastning for den det gjeld, og i våre saker har dette så langt endt med at personane vert fratatt handleevna og får verjemål mot si vilje. Ein bør tenkje på om verjemål er svaret i desse tilfella, og om det ikkje er andre måtar å ivareta rettstryggleiken på.

Samtale med den det er søkt verjemål for er heilt naudsynt for å opplyse saka, men ein opplever at samtalane med pårørende og hjelpeapparat er minst like viktig for å få nok informasjon om den reelle vilja i saka. Det er svært viktig at det er heimla at det skal gjennomførast samtale før det blir oppretta verjemål, og at det er unntak for dette der det er heilt nyttelaust eller personen ikkje ynskjer å snakke med fylkesmannen. Å finne den «reelle vilje» er i mange høve krevjande både i høve saksbehandlingstid og ressursar, men av omsyn til rettstryggleiken må dette arbeidet prioriterast.»

I uttalelsen fra *Likestillings- og diskrimineringsombudet* heter det:

«Forslaget bidrar ikke til tilstrekkelig klarhet. En uttalt intensjon bak de lovendringene som nå foreslås, er at det skal komme tydeligere frem i loven at ordinære vergemål skal være frivillig. Ombudet er imidlertid opptatt av at vesentlige føringer som er ment å ha betydning for praktiseringen av loven, selv med de endringene som nå foreslås, ikke vil fremgå av lovens ordlyd. Dette bidrar til at reguleringen av frivillig vergemål fortsatt vil fremstå som komplisert å anvende. Dette kan øke risikoen for en praktisering som ikke samsvarer med lovens intensjon.

[...]

«At forslaget som konsekvens kan medføre fare for økt fratakelse av rettslig handleevne står som Sivilombudsmannen også sier om dette i dette i brev av 1. oktober 2018 i et «anstrengt» forhold til CRPD.

[...]

I henhold til det foreslåtte viljeskriteriet i § 20 skal også personer som anses å mangle samtykkekompetanse kunne motsette seg å bli underlagt vergemål. Som følge av de relativt strenge vilkårene for fratakelse av rettslig handleevne i vergemålsloven § 22, vil det være enkelte tilfeller hvor det ikke kan opprettes frivillig vergemål fordi personen motsetter seg dette, samtidig som vilkårene for tvungent vergemål ikke er oppfylt. Dette vil for eksempel kunne dreie seg om personer som er relativt godt fungerende, og som kan ha en lett psykisk utviklingshemming. Dette er omtalt også i høringsbrevet på side 6, og departementet skriver at «dette må imidlertid bli en konsekvens hvis loven skal legge avgjørende vekt på selvbestemmelse ved opprettelse av et ordinært vergemål». Det er positivt at lovforslaget tar sikte på å gjøre det klart at disse personene kan motsette seg et vergemål de ikke ønsker. Blant disse personene som kan motsette seg å bli underlagt vergemål, vil det likevel kunne være mange som har behov for ulike former for hjelp og støtte. Forslaget innebærer imidlertid betydelig risiko for at disse personene vil bli stående uten noen form for bistand til å ivareta sine interesser på det området vergemålsloven gjelder. Dette vil bli en konsekvens om dagens system videreføres kun med den modifikasjon at det legges større vekt på viljen for de som ikke anses samtykkekompetente i spørsmål om frivillig vergemål.

[...]

Vi savner at Justisdepartementet i høringsbrevet redegjør for hvordan denne positive forpliktelsen til å sikre beslutningsstøtte forstås, og etterlyser en omtale av hvordan departementet mener vergemålsloven, med de endringer som foreslås, oppfyller de forpliktelser som ligger i denne bestemmelsen.»

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon uttaler:

«FFO kan heller ikke se hvordan lovendringene skal være med på å bidra til en reell endring av nåværende praksis med vergemål som har skjedd mot den enkeltes vilje. Til tross for at det presiseres at det skal legges stor vekt på den enkeltes vilje, også i tilfeller hvor

vedkommende ikke har samtykkekompetanse, etterlyser FFO klare kontrollmekanismer som skal sørge for at dette blir oppfylt i praksis.»

3.5.3 Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 59

Flere høringsinstanser har også uttalt seg særskilt om forslaget om å utvide plikten i § 59 første ledd bokstav e til å gjennomføre en samtale med personen forut for opprettelsen av et eventuelt vergemål.

Fylkesmannen i Trøndelag gir uttrykk for følgende:

«Fylkesmannen i Trøndelag tiltrer departementets vurdering vedrørende forslag til endring i vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e. Det bemerkes at det bør utarbeides retningslinjer for hvilke vurderinger som skal legges til grunn ved vurderingen av om samtale vurderes som «umulig eller formålsløst». Hvilken dokumentasjon kreves i vurderingen, og skal det innhentes uttalelse fra behandlende lege i spørsmålet? I så tilfelle bør en slik vurdering etterspørres i legeerklæringsskjemaet legene fyller ut i forbindelse med opprettelsen av vergemålet. Hvilket medium legges det opp til at Fylkesmannen skal bruke ved samtale med vergehaver? I dag blir de fleste samtaler med vergetrengende gjennomført ved bruk av telefon. Det vil være tilfeller hvor samtale er mulig å gjennomføre ved et fysisk møte, men ikke ved bruk av telefon. Det må ved utarbeidelsen av de nye retningslinjene tas høyde for dette, da det vil medføre en større arbeidsmengde for saksbehandlerne i oppnevningssprosessen. Det er ønskelig at det legges opp til at saksbehandlerne i så stor grad som mulig skal ha mulighet til å møte vergehaver dersom dette er nødvendig for sakens opplysning. Det bør også i denne sammenheng utvikles retningslinjer for hvordan en slik samtale skal gjennomføres, og legges til rette for kompetanseutvikling internt i fylkesmannsembetene i forhold til slik gjennomføring. Det er også ønskelig med en avklaring på om samtale med vergetrengende skal gjennomføres av saksbehandler hos Fylkesmannen, eller om den kan gjennomføres av behandlende lege eller helsepersonell gjennomfører samtalen og gir skriftlig tilbakemelding til saksbehandler på samtalens innhold. Ofte har vergetrengende et trygghetsforhold til disse personene, som gjør det mulig for dem å gjennomføre samtaler i mye større grad enn saksbehandlere hos fylkesmannen.»

Fylkesmannen i Vestland uttaler blant annet:

«Vi finn presiseringa om samtykkekompetanse jf. lovtolkinga frå Justis -og beredskapsdepartementet, klargjerande. Vi ser likevel at den nye lovforståinga kan føre til at mange personar ikkje vil få den bistanden dei treng, til dømes demente som gjerne har søkt om verjemål etter ein lengre prosess og i dialog med lege eller personell ved institusjon. Desse kan seinare, ved samtale med saksbehandlar hos Fylkesmannen, endre til at dei likevel ikkje ønskjer verjemål. Det kan då vere vanskeleg å fastslå personen si reelle vilje.»

Nasjonalforeningen uttaler følgende:

«Departementets forslag går ut på at samtale kan unnlates bare hvis det må vurderes som «umulig eller formålsløst» å gjennomføre en samtale. Forslaget er ment å tydeliggjøre forutsetningen om at vedtaket skal treffes på grunnlag av en samtale med personen det skal vedtas vergemål for, både der personen har samtykkekompetanse, og der personen ikke har samtykkekompetanse. Samtale med fylkesmannen vil likevel fortsatt være frivillig for personen det vurderes å opprette vergemål for. Nasjonalforeningen for folkehelsen understreker at det må utvikles egnede verktøy for gjennomføring av slike samtaler med personer med demens fordi beslutningskompetansen vil kunne variere fra dag til dag som beskrevet i over i avsnittet.»

I uttalelsen fra *Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming* heter det:

«Vi vil kommentere følgende setning; «at samtale kan unnlates bare hvis det må vurderes som «umulig eller formålsløst» å gjennomføre en samtale». Vi støtter at vedtaket skal treffes på grunnlag av en samtale for å få frem personens vilje. Vi vil understreke betydningen av å operasjonalisere begrepene umulig og formålsløst for å avgrense den skjønsmessige vurdering og oppnå mer likhet i vurderingene. Diagnosen psykisk utviklingshemming kategoriseres fra lett til dyp og det er individuelle forskjeller innenfor disse kategoriene. Grensene for når det er umulig og formålsløst å gjennomføre en samtale må ikke settes på en kategori.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er kritisk til det foreslåtte unntaket fra plikten til å gjennomføre en samtale hvis det vurderes som umulig eller formålsløst, og uttaler:

«Vi foreslår derfor en regel som sier at fylkesmannen skal gjennomføre en samtale med alle som det vurderes å opprette vergemål for. «Samtale» må i denne sammenheng gis en vid betydning og omfatte andre uttrykksmåter enn talespråk. Det må i tillegg legges opp til at «samtalen» kan gjennomføres med bistand fra personer som kjenner den det vurderes å opprette vergemål for godt. Økt rettsikkerhet i form av obligatorisk samtale med alle vil naturligvis kreve økte ressurser og ha økonomiske konsekvenser.»

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon uttaler:

«Høringsnotatet mangler både konkrete forslag for hvordan en samtale med Fylkesmannen er tilstrekkelig for å avklare personens vilje og hvilket organ eller instans det er som bestemmer at en slik samtale er «umulig eller formålsløst». FFO ber om en nærmere vurdering på dette området.»

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttaler i sin høringsuttalelse:

«Departementet spør om det vil være en tydeliggjøring av forutsetningen om at det skal foreligge en samtale med personen som det skal opprettes vergemål for, når teksten endres til «umulig eller formålsløst». Vi mener formuleringene gir stort rom for skjønn. Det legges heller ikke inn som et krav at det skal dokumenteres hvilke argumenter som er lagt til grunn for at man kommer til at det er umulig eller formålsløst. På grunnlag av erfaringer i enkeltsaker har vi sett at vergemålsmyndighetene også i saker hvor personen har en lett utviklingshemming og godt verbalt språk kun har uttalt at de ikke mener det er grunnlag for en samtale.

Det er vergemålsmyndighetene som skal ta vurderingen av om noe er umulig eller formålsløst. Spørsmålet blir da, hvilken informasjon og fra hvem skal den informasjonen komme som de skal legge til grunn for en slik avgjørelse? Dette er samme problematikk som har vært gjeldende i forhold til spørsmål om samtykkekompetanse. Fylkesmannen har tatt beslutningen, men det har stort sett vært på grunnlag av en legeerklæring. Hvilken kompetanse har legene, hvor godt kjenner de personen, i hvilke situasjoner er det legen møter den enkelte?

Det står intet i forarbeidene om krav til dokumentasjon for den konklusjonen man er kommet frem til. Skal det være nok med en setning eller to. NFU har sett en rekke beslutninger vedrørende personers samtykkekompetanse som har vært veldig korte og innholdsløse.

NFU er også bekymret for at argumentasjonen, for at noe er umulig eller formålsløst, skal være påvirket av de store avstandene de nye fylkene vil medføre. Det er interessant å se at departementet i pkt 11, Økonomiske og administrative konsekvenser ikke har berørt temaet om at strengere krav til å gjennomføre samtale, samt større avstander, vil medføre økte

kostnader. Er dette en forglemmelse eller er ikke intensjonen at flere samtaler skal gjennomføres?»

Autismeforeningen uttaler blant annet dette om forslaget:

«Det er vår erfaring at denne plikten til å høre den vergetrengende praktiseres svært forskjellig hos de enkelte fylkesmennene. Vi har innsyn i saker der personer med autismespekterdiagnose har blitt hørt av saksbehandlere, som har vurdert de som samtykkekompetente ift. spørsmålet om vergemål, for så å bli overprøvd av overordnede ved Vergemålsavdelingen. Dette har vært i saker der kommunene har bedt om at det skal oppnevnes verge på grunn av at de pårørende er kravstore og påstått «vanskelig å samarbeide med». Dette har vært noen alvorlige saker hvor de pårørende opplever at sine vergetrengende har blitt gjort totalt rettsløse og er blitt plassert i omsorgsboliger de ikke trives i og hvor det er mistanke om brudd på reglene om tvangsbruk. Kravet om gjennomføring av en samtale mellom saksbehandler hos fylkesmannen og den vergetrengende oppfattes herfra som en viktig rettssikkerhetsgaranti som det ikke må tas lett på. Det bør også tilrettelegges slik at saksbehandler får snakke med vedkommende direkte uten påvirkning av personer som kan ha motstridende interesser, som f.eks. en arving (der det potensielt kan bli arvestrid) eller kommunale ansatte som synes pårørende er krevende.»

I høringsuttalelsen fra *Statens sivilrettsforvaltning* gis det uttrykk for følgende:

«I lys av forslaget om selvbestemmelsesrett ved opprettelse av vergemål i § 20, foreslår departementet en presisering av kravet til å gjennomføre en samtale med personen det vurderes å opprette vergemål for. Etter forslaget skal saksbehandler ha en samtale med den det er aktuelt å opprette vergemål for, med mindre det må anses som umulig eller formålsløst.

Departementets forslag er i tråd med de styringssignaler SRF ga fylkesmennene fra og med 2018. Det resulterte i en økning i andelen samtaler gjennom året på 15 %. SRF er enig i forslaget.

I rundskriv om opprettelse av vergemål, utgitt av SRF i februar 2018, har vi påpekt at en slik samtale er viktig for å opplyse saken, herunder avklare personens behov, ønsker og vilje. Samtalen kan også bidra til at personen får god og tilpasset informasjon. Hensynet til sakens opplysning og fylkesmannens veilednings- og informasjonsplikt overfor den antatt vergetrengende tilsier at det gjennomføres en samtale også i de tilfeller forståelsen er begrenset. Samtalen vil kunne være viktig for å vurdere hvilket omfang vergemålet skal ha, og gi fylkesmannen andre relevante opplysninger.

Selvbestemmelse står i nær sammenheng med brukermedvirkning. Brukermedvirkning tjener flere funksjoner, og vil blant annet bidra til økt treffsikkerhet i tilbudet og en opplevelse av respekt. Det kan være med på å styrke selvbildet. God kommunikasjon er sentralt i møtet mellom den som trenger hjelp og hjelperen.

En konsekvens av frivillighet er at personer som kan trenge hjelp til å ivareta egne interesser, kan velge bort vergemål som hjelpetiltak. De kan ta valg som framstår som lite heldige. For at personer skal kunne ta valg på best mulig grunnlag, må de få tydelig og tilpasset informasjon, hjelp til å avklare handlingsalternativer og mulighet til å uttrykke sin mening. Dette ivaretas i samtalemetodikken.

SRF vil understreke at i og med at samtale er frivillig for den det er aktuelt å opprette vergemål for, kan samtale ikke gjennomføres dersom personen ikke vil.

Det kan i enkelte tilfeller få negative konsekvenser for den det er aktuelt å opprette vergemål for dersom nærstående rundt personen får kjennskap til at det skal være en samtale med vergemålsmyndigheten. Det er viktig at disse personene får nødvendig beskyttelse for å

kunne gjøre selvstendige valg. Det vises til den generelle omtalen innledningsvis om personer under negativ sosial kontroll.»

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler:

«I forlengelsen av dette mener vi departementet bør tydeliggjøre de foreslåtte endringer i § 59 første ledd bokstav e) om saksbehandlers plikt til å gjennomføre samtale med personen det er begjært vergemål for forut for fylkesmannens vedtak.»

3.5.4 Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 33

Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler blant annet at institusjonen i utgangspunktet ser positivt på forslaget til endringer i § 33:

«Tilsvarende vurderer vi forslaget til endringer i tilgrensende § 33 annet ledd, om at det nå uttrykkelig vil fremgå at vergen ikke kan foreta disposisjoner på vegne av en person uten samtykkekompetanse i strid med personens vilje der denne kan kartlegges.

Vi er imidlertid usikre på om de endringer som foreslås, faktisk vil bidra til å ivareta de sentrale hensyn bak vergemålslovgivningen, herunder bedre rettssikkerhet og økt selvbestemmelse for personer uten samtykkekompetanse. Vi er også usikre på om de foreslåtte endringer vil bidra større klarhet hva gjelder lovens anvendelse i praksis.»

Likestillings- og diskrimineringsombudet er positiv til intensjonen bak de foreslåtte endringene i § 33, men er skeptisk til om endringsforslagene er tilstrekkelige til å fremme selvbestemmelse, rettssikkerhet og tilgang på beslutningsstøtte for personer uten beslutningskompetanse. I uttalelsen heter det blant annet:

«Vi viser også til at et samlet utvalg i NOU 2011:9 Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet «anbefaler at modellen for supported decision making utredes videre», se pkt 12.2.5 på side 147.

[...]

I arbeidet med en slik nytt system for/ny lov om beslutningsstøtte bør det ses hen til lovreform vedtatt i enkelte andre land for å fremme retten til rettslig handleevne i samsvar med CRPD. Det er blant annet grunn til å merke seg at Irland i 2015 vedtok Assisted Decision Making Act (foreløpig ikke i kraft) som bla introduserer en rekke nye roller for å sikre assistanse til personer hvor det kan stilles spørsmål ved kapasitet til selv å fatte beslutninger.»

Mental Helse Norge gir uttrykk for følgende:

«En opprydning i regelverket om samtykkekompetansen er fornuftig. Mental helse Norge støtter dette. Det må derimot komme klart frem av forskrifter hvem som tar de ulike vurderinger. I høringsnotatet foreslås det å innta enkelte presiseringer i §§ 20 og 33 for å tydeliggjøre bestemmelsene. Til tross for at dette er et steg i riktig retning, mener Mental Helse at de foreslåtte endringene hverken oppfyller formålet bak vergemålslovgivningen eller våre internasjonale forpliktelser i tilstrekkelig grad. Et viktig formål ved loven var å ivareta rettssikkerheten og integriteten for de menneskene som vergemålslovgivningen tar sikte på å beskytte. Ved å opprettholde muligheten til å sette personer uten samtykkekompetanse under vergemål, bidrar man til et system som ikke bare åpner for vilkårlighet, men som også strider mot FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 12. Artikkel 12 i CRPD pålegger staten å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne en likhet for loven. Dette innebærer at funksjonshemmede i alle sammenhenger har rett til å anerkjennes som en person i rettslig henseende. Rettslig

handleevne skal kunne nytes på samme vilkår som andre. Selv om vergemålslovens formål opprinnelig var, og fortsatt er, å bygge på individets vilje, så viser erfaringer fra funksjonshemmedes organisasjoner at dette svikter på flere områder.»

I uttalelsen fra *Norges Handikapforbund* fremgår følgende:

«Dette er viktig og positiv endring. Samtidig er det vesentlige spørsmålet da videre hvordan det skal komme fram hva som er personens vilje. I dagens vergemålssystem virker dette svært vanskelig å få til. Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU), som gjennom årene har arbeidet grundig med vergemålsproblematikk, utdyper i sin høringsuttalelse hvor komplisert det kan være å få klarlagt en persons vilje. Med utgangspunkt i dette, foreslår en vesentlig endring av vergemålsordningen, der at det innføres et system med beslutningsstøtte. Et slikt system vil oppfylle kravene i CRPD, og vi støtter en slik endring.»

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttaler blant annet:

«NFU har over lang tid tatt opp problematikken med at reglene i vergemålsloven §§ 20 og 33, om at personer som ikke ansees å ha samtykkekompetanse kan fratas sin selvbestemmelse, har medført at de i praksis er blitt fratatt sin rettslige handleevne. Eneste forskjellen er at de ikke har hatt den rettsikkerheten som følger av § 22. [...]

Det vil være en rekke ulike problemstillinger i forhold til kartlegging av vilje, men for å gi en grov skisse kan man skille mellom de opplagte og de utfordrende sakene. De opplagte sakene er hvor personer med god språkforståelse klart, tydelig og vedvarende enten uttrykker sitt ønske om vergemål eller det motsatte. De utfordrende sakene er de hvor en ikke får klare og tydelige svar. Svaret avhenger av hvem som spør, hvordan man spør eller en må fortolke personen. Betingelsene som svarene gis under, kan påvirke svarene. Mangler personen det gjelder, talespråk eller har svakt språk og svak språkforståelse, vil det også medføre store utfordringer. I de ikke opplagte sakene, vil en være avhengig av å fortolke personen, noe som vil kreve inngående kjennskap til og erfaring med personen.

Departementet operer med en tredje kategori, de som ikke utøver handlinger og hevder at da er det ingen handleevne å frata dem. Slutningen kan virke grei, men den overser forpliktelsene etter konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), artikkel 12 som sier at en skal bistå slik at også mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne utnytte sin rettslige handleevne. Denne konvensjonsforpliktelsen tas det ikke hensyn til i lovforslaget. Det finnes riktig nok mennesker som aldri gir noen respons på noen stimuli, dvs. mennesker i vegetativ tilstand. Denne gruppen er svært liten og CRPD-komiteen sier i General Comments nr. 1 at for denne gruppen, må en velge det en mener ville vært personens vilje dersom vedkommende kunne uttrykket seg. [...]

Legger man til grunn i lovens ordlyd at det er personens vilje som skal være avgjørende stiller NFU spørsmål ved om formuleringene «ikke er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer» og «ikke er i stand til å forstå hva samtykket innebærer» i §§ 20 og 33, fortsatt skal være med i lovens ordlyd. Vi tenker det vil være tilstrekkelig å si at det er personens vilje som er avgjørende. Videre stiller vi oss undrende til at man ikke sier noe om at det er personens vilje som skal være avgjørende i for eksempel § 48, tredje ledd. Er dette resultatet av en aktiv vurdering eller fordi man ikke har tenkt på at en persons vilje skal være avgjørende i alle beslutninger som tas? [...]

Departementet sier på side 26, første avsnitt, at ordinært vergemål er en bistands- og støtteordning. Slik loven og praktiseringen er i dag er det ikke slik den fremstår. Foruten problematikken rundt samtykkekompetanse – vilje er det en rekke andre ting som også burde vært endret. Blant annet kan vi nevne språkbruken som ikke legget til grunn at dette er en bistands- og støtteordning. Vi kan nevne formuleringen «under vergemål». Videre er bruken

av benevnelsen verge problematisk. Dette assosieres blant advokater, tjenesteytere, befolkningen generelt til personer som ikke har rett til å bestemme selv. Folk som etter gammel lov var umyndige/umyndiggjorte. Videre bringer ikke reglene i kapittel 6 oss inn på tanken om at dette er en støtte- og hjelpeordning. Der er det bare regulert hva vergen skal og hva de ikke kan, og hva fylkesmannen skal. Som eksempel i § 36, tredje ledd «Penger som ikke skal forvaltes av fylkesmannen, skal vergen sette på bankkonto i eierens navn» Om personen ønsker dette er ikke tema, dette skal vergen gjøre. Se også under pkt 1 vedrørende fylkesmannens forvaltning av penger etter § 48. Slik vi ser det beskriver ikke dagens lov, og praktiseringen av denne som en bistands- og støtteordning. NFU mener derfor at det ikke kan legges til grunn en presumpsjon om frivillighet når en person ikke aktivt protesterer.»

Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon uttaler:

«Dersom lovforslaget gjennomføres er det PVI's oppfatning at dette er i strid med lovens formål. PVI er uenig i forslag om endringer i vgml paragraf 20 og 33 som medfører at vergemål kun kan opprettes dersom vergehaver samtykker og at det er innenfor vergehavers reelle vilje. [...] Dersom lovforslaget likevel skal fremsettes som forslått, bør terskelen for fratagelse av rettslig handleevne senkes. PVI vil rette en merknad mot at dersom dette lovforslaget gjennomføres som det foreslås - vil det medføre en betydelig samfunnsmessig belastning som «ingen myndighet» har ansvar for å rydde opp i - som f.eks. gjeldsordning, betaling av husleie, søke sosiale ytelser mm.»

Statens helsetilsyn gir uttrykk for følgende:

«Når det gjelder forslaget til § 33 annet ledd, er Statens helsetilsyns syn at bestemmelsen fremstår noe uklar. Det sentrale, slik vi ser det, er at vergen ikke kan foreta disposisjoner som er i strid med personen som er satt under vergemål sin reelle vilje, selv om personen ikke er samtykkekompetent. Dette burde komme tydelig frem.

Slik vi forstår det, er legeerklæringer sentral dokumentasjon i vurderingen av om en person er i stand til å forstå hva et samtykke til opprettelse av vergemål innebærer, jf. vergemålsloven § 20, og om vedkommende er i stand til å forstå hva disposisjoner vergen foretar seg innebærer, jf. vergemålsloven § 33. Statens helsetilsyn mener det er viktig at det gjøres klart for leger hvordan slike vurderinger av personens samtykke-kompetanse skal gjøres og hva som er det sentrale for vergemålsmyndigheten å vite. Utdypning og forklaring til leger kan for eksempel gis i veiledningsmaterieill eller lignende.

Statens helsetilsyn støtter forslaget om å presisere kravet til å gjennomføre en samtale med personen det vurderes å opprettes vergemål for i vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e. Vi er enige i at det klare utgangspunktet må være å gjennomføre en samtale, ettersom det er helt sentralt for å kunne vurdere hva personen forstår og ønsker.

Vi bemerker at personer som settes under vergemål eller som har vergemål må få tilpasset informasjon og veiledning, da dette er en forutsetning for å vurdere samtykkekompetansen og for å kunne ta stilling til, og hensyn til, hva personens ønsker og vilje er.

Etter Statens helsetilsyns vurdering hadde det vært en fordel om vergemålsloven i større grad var harmonisert med helse- og omsorgslovgivningen. Mange leger/sakkyndige som skal utstede legeerklæringer i vergemålssaker er opplært til å forholde seg til reglene om samtykkekompetanse i pasient- og brukerrettighetsloven. Vi foreslår at det i vergemålsloven § 20 annet ledd annet punktum legges til at det kreves skriftlig samtykke med mindre personen «åpenbart» ikke er i stand til å forstå hva et samtykke til vergemål innebærer. En slik presisering vil etter vårt syn både få tydeligere frem at unntaket fra kravet om skriftlig samtykke er snevert og det vil samsvare bedre med pasient- og brukerrettighetslovens system. Det samme gjelder for vergemålsloven § 33 annet ledd annet punktum.»

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

«Den foreslåtte lovendringen i § 33 synes unødig komplisert. Som nevnt foran innebærer ikke selvbestemmelse nødvendigvis å ha en absolutt kontroll, men heller muligheten til å være den som tar avgjørelsene. Mange vil ønske å ha en verge til å gjøre disposisjoner for seg, og det er etter SRFs syn i kjernen av hva en verge skal gjøre. Det sentrale er at vergene respekterer selvbestemmelsesretten til vergehaverne omkring ulike valg.

For personer som er aktive og har egne oppfatninger mener SRF at vergens rolle må være å yte beslutningsstøtte. Dette gjelder for de vanlige vergemålene, uten fratakelse av rettslig handleevne.

Når personer ikke kan gi uttrykk for egne oppfatninger og valg, må vergen ivareta personens interesser på bakgrunn av sin kjennskap til personens liv og ønsker og samtaler med andre som har god kjennskap til personen.

Med den lovforståelse Justis- og beredskapsdepartementet har uttrykt både i høringsuttalelsen til NOUen «På lik linje» og 20. mars 2018, mener SRF at formuleringen kan forenkles. Vårt forslag er: «Er personen med verge ikke fratatt den rettslige handleevnen, kan vergen ikke foreta disposisjonen hvis det er grunn til å anta at det er i strid med viljen til den han er verge for.» Begrepet «personen med verge» er her foreslått som et mulig begrep i stedet for «satt under vergemål». Et alternativ er «vergehaver».

Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen mener at premisset om samtykkekompetanse truer rettssikkerheten, og uttaler:

«Da vergemålsloven ble utformet, ble det uttrykt et ønske om å få slutt på «snikumyndiggjøring» og ordningen med hjelpeverger ble derfor avskaffet. Ifølge vergemålsloven skal hel eller delvis fratakelse av rettslig handleevne, skje ved dom. Det har imidlertid vist seg at funksjonshemmede, hovedsakelig utviklingshemmede, får sin handlefrihet begrenset av § 33 annet ledd som gir adgang til å fatte vedtak om at verger kan foreta større disposisjoner uten samtykke når personen mangler samtykkekompetanse. Vurderingen er overlatt til en lege eller annen sakkyndig. I praksis er det vedtak fattet på grunnlag av en legeerklæring med hjemmel i § 33, som innskrenker funksjonshemmedes handleevne, ikke domstoler. Evnen til å ta beslutninger og til å styre egen atferd er situasjonsbestemt, ikke minst avhengig av omverdenens holdninger, evne og vilje til å bistå og tilrettelegge for god kommunikasjon og åpenhet. Utviklingshemmede er som alle andre mennesker i så henseende; trygghet må skapes, tillit er noe alle må gjøre seg fortjent til.»

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon påpeker at vergemålslovgivningen ikke fungerer optimalt og nevner blant annet at de av medlemsorganisasjonene er gjort kjent med at «faste verger lager samværsavtaler mellom personen og pårørende, omadresserer post, gir for lite penger til dagligdagse gjøremål og regulerer telefonbruk. Eksempelene synliggjør det faktum at flere verger går utenfor sitt mandat og overregulerer grunnleggende områder i enkeltpersoners liv».

3.6 Departementets vurderinger

3.6.1 Innledning

Departementet foreslår å tydeliggjøre prinsippet om frivillighet og selvbestemmelse i loven. Dette gjøres for det første ved forslag til endringer i reglene om opprettelse av vergemål i

§ 20 annet ledd. For det annet foreslås det en utvidelse av plikten til å gjennomføre en samtale med personen i forbindelse med utredning av saken før eventuell opprettelse av et vergemål, jf. forslaget til endring i § 59 første ledd bokstav e. Departementet foreslår for det tredje en endring i § 33 annet ledd for å tydeliggjøre at vergen i et frivillig vergemål så langt det er mulig skal opptre i samsvar med personens ønsker.

Retten til selvbestemmelse har vært en grunnpilar ved utformingen av vergemålsloven. Loven er tuftet på det minste middels prinsipp, med den konsekvens at det ikke skal gripes inn i enkeltindividets selvbestemmelsesrett utover de tilfeller hvor det er nødvendig, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008–2009) side 42. Det har fra lovens vedtakelse vært et uttalt formål å styrke den enkeltes selvbestemmelsesrett, jf. Innst. 154 L (2009–2010) side 15. Dette målet har støtte i CRPD artikkel 12 og CRPD-komiteens generelle kommentar til artikkelen med vekt på betydningen av individets rettigheter, vilje og preferanser samt individets rett til støttetiltak for å utøve sin rettslige handleevne. Forslaget til en klargjøring av den enkeltes rett til selvbestemmelse har fått betydelig tilslutning i høringsrunden, samtidig som flere høringsinstanser også har gitt uttrykk for at høringsnotatets forslag ikke gikk langt nok i å sikre retten til selvbestemmelse og beslutningsstøtte.

I forslaget her brukes begrepsparet «vilje og preferanser», som benyttes i CRPD. Det foreligger ingen autoritativ definisjon av disse begrepene. Internasjonalt synes den rådende tolkningen av konvensjonens ordlyd å være at «vilje» beskriver personens mer langsiktige mål og ønsker for eget liv, basert på egne verdier, tro og holdninger, slik dette fremgår av atferd og uttrykte synspunkter, mens begrepet «preferanser» viser til hva personen foretrekker i en konkret situasjon der det skal foretas valg mellom ulike alternativer, altså mer kortsiktige viljesuttrykk. Preferansene vil ofte være farget av de samme faktorer som viljen, men kan etter forholdene også stå i motstrid til den. Det kan for eksempel tenkes at personens langsiktige vilje er å beholde leiligheten sin, og en ordnet økonomi, mens personens preferanse i øyeblikket er å delta i et nettspill for å forsøke å vinne tilbake midler som nettopp er tapt. Den tolkningen av ordene «vilje» og «preferanser» som fremgår foran, samsvarer ikke nødvendigvis med en naturlig språklig forståelse av begrepene på norsk. Når begrepsparet brukes i forslagene her, er det likevel denne forståelsen som er lagt til grunn.

Alle tiltak og systemer som regulerer utøvelse av rettslig handleevne, skal etter CRPD artikkel 12 nr. 4 respektere både viljen og preferansene, i tillegg til å sikre ivaretagelse av rettigheter og sikre mot misbruk. Begrunnelsen for å bruke dette begrepsparet også i vergemålsloven er for det første å understreke at ulike viljesuttrykk skal respekteres og vurderes når personens vilje kartlegges, for slik å sikre at individtilpasset bistand og beslutningsstøtte gjennom vergemål faktisk bidrar til å realisere personens egne ønsker i størst mulig grad, på lik linje som for andre mennesker. Begrepet «ønsker» brukes i forslaget overordnet som en fellesbetegnelse for enkeltpersoners mål ved utøvelsen av egen rettslige handleevne og omfatter både vilje og preferanser. For det andre er et formål med å legge vergemålslovens begrepsbruk nærmere ordlyden i CRPD å tydeliggjøre at vergemål er et tiltak for å sikre beskyttelse, likebehandling og ikke-diskriminering, der den enkeltes egen vilje står sentralt. Se for øvrig omtalen av hvordan dette er gjort i andre land, i punkt 3.3.

3.6.2 Forslag til endringer i § 20 annet ledd

Departementet foreslår å følge opp høringsnotatets forslag om å innta enkelte presiseringer i lovbestemmelsen. For å komme innspillene fra enkelte av høringsinstansene i møte foreslår departementet en tydeliggjøring av retten til vern om rettigheter, ønsker, vilje og preferanser og en positiv rett til støtte til å treffe beslutninger. Det vises til § 20 annet ledd i lovforslaget.

Departementet foreslår for det første å opprettholde dagens regel om at der en person har beslutningskompetanse (samtykkekompetanse), kan vergemål opprettes bare der personen samtykker. Dette må nedfelles skriftlig. Det foreslås også å synliggjøre retten til tilrettelegging i lovteksten. Formålet med forslaget er å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får mulighet til å ta sin beslutningsevne i bruk så langt som mulig.

Forslaget om å tydeliggjøre gjeldende rett ved å understreke at alminnelige vergemål skal være basert på frivillighet, har fått bred oppslutning blant høringsinstansene. I høringsrunden ble det imidlertid etterlyst en lovfesting av en positiv rett til støtte. I tillegg ga flere høringsinstanser, blant annet Likestillings- og diskrimineringsombudet, uttrykk for bekymring for om bestemmelsen vil ha en reell betydning for rettssikkerheten fordi den ble ansett for å være komplisert å anvende, og fordi vurderingen av hvordan en persons vilje skal forstås, ikke var regulert nærmere.

Dette er et rettsområde med krevende vurderingstemaer. Departementet er enig i at nærmere føringer for hvordan den enkeltes vilje skal klarlegges, prinsipielt vil kunne bidra til å styrke rettssikkerheten. Dette gjelder særlig når personens beslutningskompetanse er redusert. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at der personen ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker, skal den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn. Ordene «vilje» og «preferanser» skal i forslaget forstås slik det er redegjort for i punkt 3.6.1.

Det vil ikke alltid være opplagt hva som utgjør personens vilje og preferanser. Det vil da, i tråd med CRPD-komiteens tolkning av konvensjonen, være forvaltningsorganets eller domstolens oppgave å komme frem til den beste tolkningen av personens vilje og preferanser. Ved denne tolkningen skal det blant annet legges vekt på hva personen selv gir uttrykk for, personens mer langsiktige verdier, personens tidligere ønsker og oppfatninger og personens grad av forståelse for det aktuelle spørsmålet. Dette er forhold som krever opplysning av saken fra personen selv eller fra personer som står vedkommende nær. Departementet foreslår ut fra dette at det ved tolkningen skal legges vekt på hvordan personer som har hatt varig og løpende kontakt med vedkommende, tolker hans eller hennes vilje og preferanser. Det må imidlertid være en forutsetning at den nærstående evner å skille personens vilje og preferanser fra sine egne. Dette henger blant annet sammen med statens plikt etter CRPD artikkel 12 nr. 4 til å hindre såkalt «undue influence» fra dem som skal yte støtte. Slike bidrag til opplysning av saken fra en nærstående som har hatt varig og løpende kontakt med personen, er kjent fra helseretten, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 1-3 bokstav b.

Staten er etter menneskerettighetene forpliktet både til å søke og sikre selvbestemmelse, til å hindre diskriminering og til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får oppfylt sine

øvrige rettigheter på lik linje med andre. Disse forpliktelsene kan være vanskelige å veie mot hverandre i den enkelte saken. Det er for det første vesentlig at personen i forbindelse med opprettelse av et vergemål får tilstrekkelig tilrettelegging og støtte slik at man, så langt det er mulig, kan komme frem til en utforming av dette støttetiltaket som personen kan akseptere. Om personen til tross for tilrettelegging og støtte må forstås slik at støttetiltaket ikke er ønsket, foreslår departementet å tydeliggjøre at vergemålsloven § 20 ikke gir adgang til å opprette eller opprettholde et vergemål hvor det må legges til grunn at vergemålet strider mot en samlet tolkning av personens ønsker. Statsforvalteren vil da måtte ha vurdert personens langsiktige vilje mot eventuelle motstridende mer kortsiktige preferanser og legge til grunn hva som samlet sett anses best i tråd med personens ønsker. Departementet legger i tråd med vurderingene fra Borgarting lagmannsrett og konklusjonen i Lovavdelingens tolkningsuttalelse som er omtalt i punkt 3.2.1, til grunn at det allerede følger av gjeldende rett at det ikke er adgang til å opprette vergemål med hjemmel i vergemålsloven § 20 der det må antas at et slikt vergemål vil være i strid med personens vilje og preferanser. En slik tolkning av bestemmelsen harmonerer etter departementets syn best med presumsjonsprinsippet og statens forpliktelser etter CRPD artikkel 12. Forslaget til § 20 annet ledd innebærer dels en kodifisering og dels en presisering av den nevnte tolkningen av bestemmelsen.

Departementet foreslår også enkelte andre endringer i lovens ordlyd. Det foreslås blant annet å erstatte formuleringen «settes under vergemål» med formuleringen «[d]en som ønsker verge...». Det foreslås også at det presiseres at kravet til frivillighet skal gjelde både for opprettelsen av vergemålet, vergemålets omfang og hvem personen ønsker som verge. For ytterligere å understreke dette, foreslår departementet også at det uttrykkelig skal fremgå av ordlyden at alminnelig vergemål er et frivillig støttetiltak. Forslaget innebærer samlet sett en tydeliggjøring av enkeltindividets rett til selvbestemmelse og støtte til å treffe beslutninger.

Som følge av de foreslåtte endringene i annet ledd foreslås det en justering av ordlyden også i første ledd. Formuleringen «settes under vergemål» i første ledd står ikke godt i samsvar med den påfølgende tydeliggjøringen av prinsippet om frivillighet i annet ledd. Forslaget innebærer ingen realitetsendring. Ellers foreslås det som et lovteknisk grep at § 20 rendyrkes som en bestemmelse om alminnelige vergemål, se nærmere i spesialmerknaden om dette.

De foreslåtte endringene i § 20 annet ledd vil i utgangspunktet innebære et visst merarbeid for statsforvalteren. Forslaget må ses i sammenheng med forslaget til endringer i § 59 første ledd bokstav e og om bruk av medhjelpere og digitale verktøy for å sikre god kunnskap om personens ønsker. De foreslåtte endringene i § 59 første ledd bokstav e har dels til formål å sikre en bedre kartlegging av personens ønsker og dels til formål å avlaste statsforvalteren.

3.6.3 Forslag til endringer i § 59 første ledd bokstav e

Departementet foreslår med enkelte endringer å følge opp høringsnotatets forslag om å utvide plikten etter vergemålsloven § 59 første ledd bokstav e til å gjennomføre en samtale med personen som vedtaket om opprettelse av vergemålet gjelder. Vergemålsloven § 59

utfylles av plikten i forvaltningsloven § 17 til å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig.

Departementet foreslår å opprettholde kravet i bokstav e om at en samtale mellom saksbehandleren og personen som det er aktuelt å opprette vergemål for, skal inngå i statsforvalterens arbeid med å opplyse saken forut for vedtaket. I arbeidet med å tydeliggjøre personens rett til selvbestemmelse står denne bestemmelsen i en særstilling. Om opprettelse av vergemål skal baseres på personens ønsker, vilje og preferanser, vil en samtale med ham eller henne være sentralt. Samtalen må blant annet handle om hvorvidt personen ønsker støtte fra en verge, hva personen vil ha støtte til, og hvem personen ønsker som verge.

Forslaget til endring innebærer at dagens reservasjon om at en samtale mellom saksbehandleren og personen kan unnlates der «personen ikke kan forstå hva saken gjelder», sløyfes. Det antas at også der de kognitive ferdighetene er redusert slik at personen ikke anses beslutningskompetent, vil en samtale med personen ofte være egnet til å opplyse saken.

I forbindelse med høringsnotatet i 2018 vurderte departementet om plikten til å gjennomføre en samtale burde gjøres ubetinget. Departementet foreslo imidlertid å begrense unntaksbestemmelsen til de tilfellene der det å gjennomføre en samtale vurderes som «umulig eller formålsløst». Forslaget var ment å tydeliggjøre forutsetningen om at vedtaket skal treffes på grunnlag av en samtale med personen selv, både der personen har beslutningskompetanse, og der personen ikke har beslutningskompetanse. Det ble også presisert at samtalen skulle være frivillig for personen det vurderes å opprette vergemål for. Synspunktene i høringsrunden, både fra forvaltningen og interesseorganisasjonene, viser imidlertid at kriteriet «formålsløst å gjennomføre en samtale» av flere grunner vil være vanskelig å anvende i praksis. Denne delen av forslaget følges derfor ikke opp. Departementet opprettholder imidlertid forslaget om at samtale kan unnlates der det «må anses som umulig» å gjennomføre samtalen. Gitt at det også foreslås at samtalen kan gjennomføres ved hjelp av en medhjelper som personen kjenner, jf. nedenfor, antas det at et unntak basert på umulighet ikke vil bli brukt i større grad enn det som reelt sett er nødvendig.

Det foreslås som nevnt å lovfeste at samtalen på vegne av saksbehandleren kan foretas av en som kjenner personen. Det foreslås ut over dette ikke begrensninger for hvem denne personen kan være. Det kan være en nærstående, en helsearbeider eller en annen som personen kjenner og har tillit til. Formålet med samtalen er uansett å sikre sakens opplysning. Det tilsier at det er mest formålstjenlig å velge en person som forstår oppdraget, bidrar til trygghet og har kunnskap og erfaring med å kommunisere med personen. Statsforvalteren kan etter eget skjønn foreta samtalen selv eller benytte en eller flere medhjelpere, alt etter hva som tjener opplysningen av saken. Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming har påpekt i høringen at i en samtale mellom en person med utviklingshemming og en saksbehandler «vil det være nødvendig med nok tid, trygghet og tillit for å få frem personens vilje». Dette og beslektede synspunkter fra andre høringsinstanser underbygger etter departementets syn behovet for at samtalen skal kunne

foretas ved hjelp av en medhjelper som kjenner og forstår personen det er aktuelt å opprette vergemål for.

Det antas videre at der personens kognitive ferdigheter er tydelig redusert, kan et fysisk møte i utgangspunktet være å foretrekke sammenlignet med en telefonsamtale eller lignende. Videre antas det at reduserte kommunikasjonsferdigheter også kan tilsi at det er bedre at samtalen gjennomføres av for eksempel en helsearbeider eller en nærstående som kjenner personen og som personen har tillit til, enn av en saksbehandler. Samtidig er det vesentlig at resultatet av samtalen dekker det området der det er behov for å opplyse saken, og at resultatet av samtalen på en dekkende måte kan videreformidles til saksbehandleren, slik at saken blir korrekt opplyst. Det er opp til statsforvalteren å finne de løsningene som er best egnet til å oppnå dette. Et godt alternativ til et skriftlig referat kan være at samtalen arrangeres som et delvis digitalt møte der en som kjenner personen, er fysisk til stede og gjennomfører en strukturert samtale som dekker de forholdene som skal opplyses, og der saksbehandleren kan delta digitalt. Dette alternativet kombinerer det at en kjent person gjennomfører samtalen i et trygt miljø, samtidig som saksbehandleren kan se og høre spørsmål og svar og kan bidra til å sikre at samtalen dekker de områdene som trengs for å opplyse saken. Loven stenger ikke for en slik løsning. Det vil imidlertid være opp til forvaltningen å vurdere hvordan det er hensiktsmessig å sikre at den enkelte saken opplyses på en god måte.

Kongen har hjemmel til å gi nærmere regler om gjennomføringen av samtalen i forskrift, jf. § 59 tredje ledd. Det kan være aktuelt å gi nærmere regler i forskrift eller i retningslinjer om hvordan samtalen skal gjennomføres, bruken av medhjelper, bruk av en strukturert samtale og eventuelt bruk av for eksempel digitale hjelpemidler til kommunikasjon.

3.6.4 Forslag til endringer i § 33 annet ledd

Departementet foreslår å følge opp høringsnotatets forslag om å innta presiseringer i § 33 annet ledd. Sammenlignet med forslaget i høringsnotatet foreslås noe mer omfattende presiseringer, blant annet basert på innspill fra høringsinstansene og dialog med brukergruppene.

Det følger av § 33 første ledd at vergen så vidt mulig skal høre personen hun eller han er verge for, før det foretas disposisjoner av større betydning og også når dette ellers fremstår som naturlig. Denne plikten til å høre personen gjelder i alle vergemål og uavhengig av om personen er fratatt den rettslige handleevnen eller ikke. I annet ledd er det gitt nærmere regler for vergemål der personen har sin rettslige handleevne i behold.

Departementet foreslår i annet ledd første punktum at det slås fast at vergen skal gi personen støtte til utøvelse av den rettslige handleevnen i samsvar med personens ønsker. Der personen er i stand til å danne, holde fast ved og formidle sine ønsker, er vergen normalt pliktig til å opptre i henhold til den viljen som personen har uttrykt. Her må det imidlertid tas et forbehold ut fra reservasjonen i CRPD artikkel 12, der det understrekes at selvbestemmelsen skal utøves på «lik linje» med andre. Det betyr blant annet at personer som har verge, som alle andre må forholde seg til lover og regler, økonomiske realiteter, anerkjente kutymmer og en allment akseptert samfunnsmoral mv. En verge vil ikke ha plikt

til å støtte personens utøvelse av rettslig handleevne om utøvelsen går på tvers av slike allmenne skranker. Konvensjonens ordlyd «på lik linje» hjemler likestilling, men også de begrensningene som ligger i en slik likestilling. Et eksempel fra rettspraksis kan gi en viss illustrasjon, se Gulating lagmannsretts dom i LG-2019-163995. Personen det var spørsmål om det skulle opprettes vergemål med begrensninger i rettslig handleevne for, syntes på flere punkter å ha en bristende virkelighetsforståelse. Han la blant annet til grunn at han eide matbutikken på stedet, og at han derfor kunne fylle en handlevogn med varer og ta den med ut av butikken uten å betale. Vergen vil i et slikt tilfelle verken ha rett eller plikt til å støtte slike handlinger, selv om de er i samsvar med personens ønsker og forståelse av virkeligheten.

For tilfeller der personen ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker i spørsmålet, foreslås det i tråd med CRPD artikkel 12 at vergen skal legge den beste tolkningen av personens vilje og preferanser til grunn. Som for forslaget til endringer i § 20 annet ledd forstås «vilje» som personens mer langsiktige vilje, mens «preferanser» beskriver de valgene personen gir uttrykk for å ville ta i den konkrete situasjonen, se nærmere punkt 3.6.1. Etter forholdene kan de mer kortsiktige preferansene være påvirket av faktorer som avhengighet av rus eller spill, eller av andres (forsøk på) utnyttning. De kan likevel ikke ses bort fra.

Ved tolkningen av personens vilje og preferanser foreslås det at vergen blant annet skal legge vekt på hva personen gir uttrykk for, personens verdier, livssyn, tidligere ønsker og oppfatninger, personens forståelse og hvordan noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker vedkommendes vilje og preferanser. Denne angivelsen av hva det skal legges vekt på, gjelder likevel bare i den utstrekning dette er relevant for disposisjonen og forholdene ellers. For de mer kurante og enkle innkjøpene er det normalt ikke behov for noen vurdering av personens livssyn og verdier, og er vergen et nært familiemedlem, for eksempel ektefellen, er det mindre grunn til å søke bistand hos noen som kjenner personen, enn hvis vergen er en ekstern, profesjonell verge.

Hvor mye arbeid vergen bør legge i å klarlegge personens vilje og preferanser i det enkelte tilfellet, vil etter dette dels avhenge av om spørsmålet er uklart, og dels av spørsmålets viktighet. Et grundig arbeid for å sikre at disposisjonen er i tråd med personens vilje og preferanser, er særlig viktig for disposisjoner som ikke lett kan endres eller foretas på nytt. Det samme gjelder for tilsynelatende mindre spørsmål, dersom spørsmålet likevel har en ikke uvesentlig betydning for det livet personen ønsker å leve. Beslutninger om personens bosted, salg av bolig og ønsket tjenestetilbud er eksempler på spørsmål som typisk krever en grundigere innsats fra vergen, mens for eksempel spørsmålet om husleien skal betales også denne måneden, normalt må kunne tas for gitt. Hvem som er verge, vil også ha betydning. Der det for eksempel er et familiemedlem som er verge, vil vedkommende gjerne ha en god intuitiv forståelse av personens ønsker. For en verge som derimot ikke kjenner personen fra før, vil det kreves en mer omfattende innsats for å få klarlagt hva personens ønsker går ut på.

Et formål med presiseringene i annet ledd er dels å understreke personens rett til selvbestemmelse og dels å gi vergen en tydeligere veiledning i hvordan god

beslutningsstøtte kan gis. Videre er det et formål å sikre at personen kan få bistand basert på frivillighet også i de sakene der det kan være vanskeligere å tolke hva vedkommende ønsker.

Erfaringen tilsier likevel at til tross for god beslutningsstøtte kan en tolkning av personens vilje og preferanser tilsi at en handling som vergen anser som nødvendig, likevel ikke er i samsvar med (en tolkning av) personens ønsker. For slike tilfeller foreslås det å presisere at vergen ikke har kompetanse til å foreta handlingen.

Om vergen opplever at den beslutningstøtten som gis, ikke er ønsket og dermed ikke er tilstrekkelig til å sikre personens rettigheter og forhindre diskriminering, kan vergen be om at vergemålet opphører, at en annen verge oppnevnes, og/eller at det tas initiativ til fratakelse av rettslig handleevne på konkrete områder. Også andre tiltak kan avhjelpe situasjonen. I noen tilfeller vil for eksempel bruk av en brukerstyrt personlig assistent eller tvungen forvaltning i regi av NAV, jf. folketrygdloven §§ 22-4 og 22-6 og helse- og omsorgstjenesteloven § 12-4, kunne gi god støtte og sikre at mottatte velferdsytelser først dekker nødvendige utgifter. Se også forskrift 14. februar 2014 nr. 137 om disponering av kontantytelser fra folketrygden under opphold i kommunal helse- og omsorgsinstitusjon og i helseinstitusjon i spesialisthelsetjenesten.

Det foreslås at den gjeldende regelen om at statsforvalteren, eller vergen med statsforvalterens samtykke, kan innhente legeerklæring for å få klargjort om vedkommende er i stand til å forstå hva disposisjonen innebærer, opprettholdes. Det antas imidlertid at det vil bli noe mindre behov for dette gitt at vergens plikt til å opptre i tråd med personens vilje og preferanser tydeliggjøres også i de tilfellene der personen ikke anses for å forstå hva disposisjonen innebærer.

4 Klage- og begjæringsrett i saker om oppnevning og fratakelse av retten til å opptre som verge

4.1 Gjeldende rett

Etter vergemålsloven § 56 første ledd bokstav b er visse nærstående personer gitt adgang til å begjære opprettelse eller endring av vergemål. Det fremgår av § 56 første ledd at statsforvalteren treffer vedtak om opprettelse eller endring av vergemål av eget tiltak eller etter begjæring fra personer angitt i bokstav a til d. Personen selv har begjæringsrett etter bokstav a. Videre har «personens ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving eller søsken» rett til å begjære vergemål, jf. bokstav b. Den samme kretsen er etter § 64 også gitt klagerett over statsforvalterens vedtak om opprettelsen av vergemålet.

Hvem som kan anses som part i saker om opprettelse eller endring av vergemål, er regulert særskilt i § 56 tredje ledd, som lyder slik:

«Om en person som nevnt i første ledd bokstav b eller c begjærer vergemål eller endring av dette, blir vedkommende part i saken. Personer som nevnt i første ledd bokstav b kan senere tre inn som part i saken.»

Reglene er særlige unntak fra de alminnelige forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene og reflekterer at særlige hensyn gjør seg gjeldende på vergemålsområdet. For andre vedtak i saken gjelder derimot forvaltningslovens vanlige bestemmelser, jf. vergemålsloven § 55 tredje ledd og Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 207.

Bestemmelsene som det er redegjort for her om begjæring og klage, gjelder for «opprettelse eller endring av vergemål». Når det er truffet vedtak om opprettelse av vergemål, skal det oppnevnes verge for personen, jf. vergemålsloven § 25. Et vedtak om oppnevning av verge kan neppe anses å gjelde «opprettelse» eller «endring» av vergemål og faller derfor utenfor de nevnte reglene. For et slikt vedtak gjelder dermed forvaltningslovens alminnelige regler, som innebærer at vedtaket kan påklages av sakens parter eller andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Personen som vergemålssaken gjelder, og vergen vil være parter i saken og ha klagerett. For personens øvrige nærstående må det derimot vurderes konkret om det er forhold som tilsier at vedkommende har rettslig klageinteresse. En familierelasjon regnes normalt ikke isolert sett som en tilstrekkelig tilknytning til saken til at familiemedlemmet anses å ha rettslig interesse når saken gjelder en person som er over 18 år. Tolkningen er lagt til grunn i senere forvaltningspraksis, som også illustrerer at spørsmålet om rettslig klageinteresse må vurderes konkret. Det vises for eksempel til vedtak fra Statens sivilrettsforvaltning i VMM-2018-30, hvor en sønn ikke ble ansett å ha rettslig klageinteresse, og VMM-2016-33, hvor man kom til motsatt konklusjon. Se også VMM-2017-83 og VMM-2015-94, hvor henholdsvis en samboer og en ektefelle ble ansett å ha rettslig klageinteresse, og VMM-2015-103, hvor foreldre ikke ble ansett å ha rettslig klageinteresse.

Vergemålsloven § 29 gir regler om opphør av vervet som verge. Selv om klagefristen for et vedtak om oppnevning av verge er utløpt, kan man anmode statsforvalteren om å frata en verge vervet. Statsforvalteren kan gjøre dette også av eget tiltak. Etter vergemålsloven § 29 annet ledd «kan» statsforvalteren frata en oppnevnt verge vervet dersom dette vil være til det beste for personen som er under vergemål. Ifølge lovforarbeidene bør terskelen for å frata en person vergeoppdraget ikke være høy, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 187. Gjør hensynet til personen det nødvendig, «skal» statsforvalteren frata vergen vervet, jf. annet ledd annet punktum. Fratas vergen vervet, skal det oppnevnes en ny verge, jf. tredje punktum.

Både personen selv og andre kan be statsforvalteren om å frata en verge vervet. I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at henvendelser om å bytte verge vil gi statsforvalteren en oppfordring til å foreta nærmere undersøkelser av vergens utførelse av vergeoppdraget som en del av statsforvalterens tilsynsplikt etter vergemålsloven § 6. Dersom statsforvalteren som tilsynsmyndighet etter nærmere undersøkelser og vurderinger ikke finner grunn til å frata vergen oppdraget, er det lagt til grunn at denne beslutningen ikke er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Beslutningen kan da heller ikke påklages. Tolkningen er lagt til grunn både der anmodningen kommer fra personen selv, jf. VMM-2016-80, og der det er personens nærstående som har bedt om at vergen skal fratas vergeoppdraget, jf. for eksempel VMM-2016-65, VMM-2016-62 og VMM-2015-80.

Det følger av vergemålsloven § 20 annet ledd første punktum at der det opprettes vergemål for personen, skal skriftlig samtykke innhentes både til opprettelsen av vergemålet, vergemålets omfang og hvem som skal være verge, med mindre personen ikke er i stand til å forstå hva et samtykke innebærer. I forarbeidene er det lagt til grunn at vergen ikke uten videre skal fratas vervet hvis den som er under vergemål, trekker tilbake sitt samtykke til valget av verge, se Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 187. Samtidig uttales det at vergemålsmyndigheten bør legge «betydelig vekt» på personens ønske om en ny verge. Det uttales videre at «dersom vergemålsmyndigheten finner at det likevel er det beste for vedkommende å beholde den vergen som er oppnevnt, bør begjæringen kunne avslås». Se for øvrig punkt 3, der § 20 annet ledd foreslås endret.

4.2 Forslaget i høringsnotatene

4.2.1 Høringsnotatet fra november 2018

I høringsnotatet fra november 2018 ble det foreslått enkelte nye regler om klage- og begjæringsrett i saker om fratakelse av vervet som verge etter vergemålsloven § 29. Forslagene gikk ut på at personer med verge og i enkelte tilfeller personens nærstående gis en lovfestet rett til å fremsette begjæring og klage i slike saker.

Det ble foreslått å presisere at personen som har fått oppnevnt verge, kan begjære at vergen fratas sitt verv, jf. § 29 annet ledd første punktum. Personens begjæringsrett kommer i tillegg til forvaltningsorganets adgang til å frata vergen vervet av eget tiltak. Departementet antok at gode grunner kunne tale for en slik regel, og viste blant annet til at en person som har fått oppnevnt verge, må kunne ha tillit til vergen og måten vergeoppdraget utføres på. Det ble imidlertid presisert at retten til å fremme en slik begjæring ikke vil innebære noen endring av vilkårene for når fylkesmannen (statsforvalteren) på eget initiativ kan eller skal frata vergen vervet som verge.

Videre ble det foreslått at personen som har fått oppnevnt verge, også gis adgang til å klage over statsforvalterens beslutning i saker der det er fremsatt begjæring om at vergen skal fratas vervet. Forslaget innebærer at i tilfeller der statsforvalteren kommer til at det ikke er grunnlag for å frata vergen vervet, skal beslutningen anses som et vedtak som kan påklages til den sentrale vergemålsmyndigheten. En slik klagerett ble ansett som en viktig rettssikkerhetsgaranti.

I høringsnotatet vurderte departementet også spørsmålet om enkelte nærstående i slike saker bør få en tilsvarende begjærings- og klagerett som personen selv. Departementet fant dette spørsmålet mer sammensatt.

På den ene siden ble det pekt på at rent faktisk vil mange av dem som har fått oppnevnt verge, fullt ut være i stand til å fremsette en begjæring eller klage selv, eventuelt med bistand fra andre. Departementet ga uttrykk for at i tilfeller der personen selv er i stand til å handle, kan det oppleves som inngripende dersom også nærstående skal ha rett til å opptre i saken. Departementet kunne ikke se at det var grunn til å gi utvidede rettigheter for nærstående i slike tilfeller utover det som følger av gjeldende rett.

På den annen side ble det gitt uttrykk for at det kan stille seg annerledes i tilfeller der personen er ute av stand til å fremsette en klage eller begjæring. Om denne situasjonen uttalte departementet følgende i høringsnotatets punkt 4.2:

«Er personen ute av stand til å fremsette en begjæring eller klage som oppfyller de forvaltningsrettslige vilkårene for dette, vil han eller hun trenge bistand og støtte fra vergen. En slik bistand eller støtte er imidlertid problematisk når begjæringen eller klagen gjelder vergen selv. I slike tilfeller kan det derfor være behov for at begjæringen eller klagen kan fremsettes av noen andre enn vergen eller personen selv. Mest nærliggende vil det da være at det er de nærmeste pårørende som har en slik adgang.

Hensynet til den enkeltes integritet og selvbestemmelse kan riktignok tale mot at pårørende gis rett til å klage på personens vegne. På den annen side må det tas i betraktning at det kun dreier seg om en adgang til å bringe en sak inn for vurdering av vergemålsmyndigheten. Ved vergemålsmyndighetens behandling av saken vil det fortsatt være hensynet til personen selv og vedkommendes ønsker og vilje som må være avgjørende.»

På denne bakgrunn ble det foreslått en regel om begjærings- og klageadgang for nærmere bestemte nærstående i tilfeller der personen med verge ikke selv er i stand til å fremme begjæring eller klage. Det ble ansett som naturlig at en utvidet begjærings- og klageadgang omfatter den samme kretsen som har utvidet klageadgang i saker om opprettelse av vergemål, jf. vergemålsloven § 64, jf. § 56 første ledd bokstav b. Dette innebærer at begjæringen etter forslaget kan fremsettes av den som har begjært vergemålet, eller personens ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving eller søsken. Når det gjelder klagerett, ble det foreslått at den som har fremsatt begjæringen, kan påklage vedtaket til den sentrale vergemålsmyndigheten.

Det ble ikke foreslått en tilsvarende rett for nærstående til å klage over selve oppnevningen av vergen, jf. § 25 første ledd. Ved vurderingen av dette spørsmålet ble det uttalt i høringsnotatet:

«En klage over oppnevningen vil gjelde spørsmålet om det var forhold som tilsa at den aktuelle vergen ikke skulle ha vært oppnevnt på oppnevningstidspunktet. På tidspunktet for klagebehandlingen vil vergen gjerne ha utøvd vervet i noe tid. Det vil da være mer treffende om vurderingen knyttes til utførelsen av vergeoppdraget og om vergen bør fratas oppdraget etter § 29 annet ledd, jf. de foreslåtte endringene av denne bestemmelsen.»

Det ble imidlertid presisert at personen som vergemålet gjelder, vil ha rett til å klage også over vergeoppnevningen. Det ble vist til at argumentet om at vergen vil ha virket en tid når klagen behandles, ikke gjør seg gjeldende på samme måte når det er personen selv som protesterer på valget av verge. Der personen selv klager over vergeoppnevningen, vil vedkommende, så langt den rettslige handleevnen er i behold, også kunne hindre vergen i å utføre oppgaver og representere ham eller henne frem til klagen er behandlet.

4.2.2 Høringsnotatet fra juni 2020

I tillegg til forslagene som det er gjort rede for i punkt 4.2.1, ble det også fremmet forslag om endringer i vergemålsloven § 29 i et høringsnotat fra 12. juni 2020. Disse forslagene gjelder ikke begjærings- og klagerett etter § 29, men endringer i bestemmelsens vilkår for når en verge kan fratas oppdraget.

Som nevnt i punkt 4.1 kan statsforvalteren etter § 29 annet ledd første punktum frata en oppnevnt verge vervet dersom «dette vil være til det beste for den som er satt under vergemål». Det ble foreslått en endring i denne bestemmelsen med følgende begrunnelse:

«Departementet forslår for det første å endre paragrafen for å styrke sjølvråderetten til personen, jf. CRPD artikkel 12. Departementet foreslår at noverande ordlyd blir erstatta med ei formulering om at ei endring kan skje når endringa vil være i tråd med ønskene til personen det er vedtatt vergemål for. Endringa i ordlyden søker å markere at det er personen si vilje, ønskjer og preferansar som skal vere i forgrunnen for dei vurderingane som fylkesmannen her må gjere. Dette inneber at fylkesmannen skal legge vekt på ønskja til personen også der personen ikkje er samtykkekompetent i medisinsk forstand. For å ikkje skape ei utrygg ordning for den det gjeld, legg departementet til grunn at fylkesmannen må ha klarlagt kva som er ønskja til personen i saka.»

I høringsnotatet ble det også foreslått et nytt annet punktum i § 29 annet ledd med slik ordlyd: «En verge som ikke er pårørende, kan også fratas vervet som verge for å sikre en velfungerende ordning med god ressursutnyttelse.»

Om dette forslaget ble det uttalt følgende i høringsnotatet:

«Departementet held fast ved utgangspunktet om at fylkesmannen skal oppnemne verjer som er egnet for det konkrete verjeoppdraget. Kvar enkelt verjehavar skal ha ei verje som tek vare på personen sine interesser i tråd med vedkomande sine ønskjer og vilje. Dette inneber både krav til innhaldet av tenestene, men også krav om samanheng mellom tenestekvalitet og kostnad. Dette gjeld uansett, og ikkje minst der det er verjehavar sjølv som pliktar å betale for tenesta.

Der godtgjering og utgiftsrefusjon blir betalt av det offentlege har fylkesmannen ansvar for at dei midla som er som er sett av til området, samla sett gir gode og likeverdige tenester for dei som treng det. I spesielle høve kan det vere behov for å fråta ei oppnemnd verje vervet, uavhengig av om ønskja til personen krev det, og uavhengig av om verja leverer gode verjetenester, men for samla sett å sikre ei best mogleg fungerande verjeordning for alle som har nytte av ei slik støtte. Til dømes kan fylkesmannen ha behov for å omdisponere verjekorpset slik at kompetansen kan flyttast dit den gjer best nytte. Andre gonger kan geografiske omsyn tilseie ei endring for å sikre betre ressursutnytting. Vidare kan omsynet til god ressursutnytting tilseie at fylkesmannen bør finne ei verje som gir lågare kostnad for personen og/eller det offentlege. Det kan innebære at ei advokatverje blir erstatta av ei fast verje, eller at ei fast verje blir erstatta av ei alminneleg verje, til dømes ein pårørende. Det vil ofte vere slik at ein person har nytte av støtte frå ei profesjonell verje ein periode, men at det deretter er tilstrekkeleg med ein pårørende som verje. Ei slik endring vil spare personen for kostnader. Også ved slike vurderingar er personen sin sjølvråderett og personen sine ønskjer og preferansar utgangspunktet i kvar enkelt sak.

Forslaget er avgrensa til det tilfelle der endringa venteleg vil gi ei meir velfungerende ordning som har betre ressursutnytting. Det er i denne samanhengen vesentleg å understreke at Noreg har mange svært kompetente, faste verjer som gjer ein viktig innsats i samfunnet og som gjer ein uvurderleg innsats for dei personane dei støtter i kvardagen. Det er difor vesentleg at fylkesmannen forvaltar verjekorpset og moglegheita for fråtaking av verjeoppdrag, på ein måte som gjer at verjene opplever tryggleik for oppdraga og for eiga utcome.

Denne utvida retten til å ta frå verja eit verjeoppdrag, skal ikkje gjelde verjer som er pårørende. Når ein pårørende er verje, er det fleire omsyn å ta, og ei endring kan vere meir inngripande enn ei endring av kven som er fast verje. Med omgrepet pårørende siktar

departementet til den gruppa nære pårørende som er nemnd i verjemålslova § 56 første ledd bokstav b. Dette gjeld personens ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving eller søsken, jf. § 56 første ledd bokstav b.»

Også faste verger kan ha ulike kompetanse og ulike ferdigheter. Formålet med forslaget var på denne bakgrunn å gi forvaltningen mulighet til å sikre at den enkelte har en verge i tråd med egne ønsker og preferanser, men samtidig en mulighet til å omfordele bruken av de faste vergene med sikte på å sikre god og akseptabel bistand til alle med bistandsbehov.

4.3 Høringsinstansenes syn

4.3.1 Begjærings- og klagerett for voksne personer som har verge

Forslagene om en særskilt hjemmel for at den som har fått oppnevnt verge, skal kunne fremme begjæring om at vergen fratas vervet og klage over vedtak i slike saker, har i hovedsak fått støtte i høringen.

Følgende høringsinstanser gir uttrykk for at de støtter eller ikke har innvendinger mot forslagene: *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Fylkesmannen i Agder, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Trøndelag, Fylkesmannen i Vestland, Statens Sivilrettsforvaltning og Advokatforeningen*. Noen av disse høringsinstansene uttaler seg riktignok bare eksplisitt om enten begjæringsrett eller klagerett, men det er en slik sammenheng mellom forslagene at det synes rimelig å anta at disse høringsinstansene støtter begge forslagene, med mindre noe annet fremgår av høringsuttalelsen.

Videre er det flere høringsinstanser som støtter forslagene, men som samtidig ønsker en regulering som tydeligere sikrer selvbestemmelsesretten. Hovedsynspunktet til disse høringsinstansene er at personer med verge bør gis en ubetinget rett til å bytte ut vergen, og at vergemålsmyndighetens vurdering av hva som er til det beste for personen, ikke skal være avgjørende.

Blant høringsinstansene som uttaler seg i denne retningen, er *Likestillings- og diskrimineringsombudet, Fylkesmannen i Innlandet, Borgerrettstiftelsen Stopp Diskrimineringen, Landsforbundet for Utviklingshemmede og Pårørende, Norges Forbund for Utviklingshemmede, Norges Handikapforbund, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner og Stiftelsen SOR*.

For eksempel uttaler *Norges Forbund for Utviklingshemmede*:

«I følge § 20 skal personen samtykke til opprettelsen av vergemål, vergemålets omfang og hvem som skal være verge. Det skal være personens vilje som er avgjørende når det gjelder om vergemål, hvem som skal oppnevnes og hva mandatet skal omfatte. Vi har vanskelig for å forstå hvorfor det skal være forskjellige regler med grunnlag i hvilke av disse tre spørsmålene man ønsker å klage på.

Hvis en person trekker sitt samtykke må det legges til grunn at dette er personens vilje og det er personens vilje som skal være avgjørende. Men § 29 skal fortsatt ikke følge det prinsippet. Departementet sier intet om at det skal være avgjørende, det skal fortsatt være

vergemålsmyndighetenes etterfølgende vurdering som skal være bestemmende. Og deres avgjørelse skal bygge på hva de mener er personens beste. Dette er ikke i tråd med det som burde være hovedmålet, nemlig selvbestemmelse. Dette er heller ikke i tråd med CRPD. Ordlyden i § 29 burde derfor endres slik at det fremkommer at hovedregelen skal være personens vilje, ikke hva som av forvaltningen ansees som det beste for personen.»

Tilsvarende uttaler *Norges Handikapforbund*:

«Imidlertid bør ordlyden i § 29 endres slik at det fremkommer at hovedregelen skal være personens vilje, ikke hva som av forvaltningen anser som det beste for personen. Dette vil være i tråd med selvbestemmelse, som er et hovedmål.»

Profesjonelle Vergers Interesseorganisasjon gir uttrykk for at det i dag er en enkel sak å frata en verge et vergeoppdrag. Videre gis det uttrykk for at «[d]et må være en overveiende god grunn til å kunne bytte verge som er større enn «liker ikke vergen»».

4.3.2 Begjærings- og klagerett for personens nærstående

Det er noe mer delte meninger blant høringsinstansene om forslagene om begjærings- og klagerett for nærstående etter § 29.

Det er flere høringsinstanser som støtter forslagene. Blant disse er *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Advokatforeningen*, *Autismeforeningen*, *Landsforbundet for Utviklingshemmede og Pårørende*, *Norges Handikapforbund*, *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*, *Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne*, *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (tilsvarende som Norges Handikapforbund)* og *Stiftelsen SOR*

For eksempel uttaler *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*:

«Vi er også enig i at klageretten bør utvides til å omfatte enkeltes nærstående. Mange som har verge vil ikke selv være i stand til å fremsette klage, og kanskje heller ikke til å oppfatte at det kan være behov for å klage på vergen. Dette kan eksempelvis være tilfelle ved økonomiske overgrep. Da vil det være en viktig rettsikkerhetsgaranti at enkelte nærstående kan bringe saken inn til vergemålsmyndigheten for vurdering. Dette er personer man må anta kjenner personen best, og som dermed også vil kunne vurdere om forholdet er noe personen selv ville ha klaget på dersom vedkommende var i stand til det.»

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttaler:

«At det til en viss grad åpnes for at en krets rundt personen skal kunne begjære endring av verge ser vi som positivt. Dette gjelder spesielt i de saker hvor personen selv ikke har kompetanse til å gjøre dette på egen hånd og kanskje er prisgitt den verge de ikke ønsker å ha.»

Norges Handikapforbund og *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner* har liknende synspunkter, men mener at det bør fremgå av saken at dette ikke er i strid med det personen selv ønsker.

En del av høringsinstansene er skeptiske til forslagene om begjærings- og klagerett for nærstående. Blant disse er *Statens Sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Agder*,

Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Fylkesmannen i Vestland.

Innvendingene mot forslaget er særlig at vilkåret om at personen ikke er i stand til selv å fremsette begjæring eller klage, vil være vanskelig å anvende i praksis, at forslaget kan medføre økt bruk av tid og ressurser, at de nærstående kan fremme egne interesser i stedet for personens interesser, og at regler om begjærings- og klagerett kan øke konfliktnivået i slike saker. Det påpekes at vergemålsmyndighetene også etter dagens regler må undersøke og vurdere anmodninger om skifte av verge fra personens nærstående.

For eksempel uttaler *Fylkesmannen i Nordland*:

«Fylkesmannen i Nordland er imidlertid skeptisk til at en større personkrets skal har rett til å begjære vergen byttet ut og at det i slike tilfeller må fattes vedtak med dertil hørende klagerett. Vi mener at dagens praksis fungerer bra og at tilsynsplikten fører til en forsvarlig kontroll av om vergen utfører oppdraget på et forsvarlig vis.

I høringsnotatet fremholdes det på side 12 at personer som ikke er i stand til selv å fremsette begjæring om bytte av verge eller klage, trenger bistand til dette fra vergen. En slik bistand anses problematisk all den tid begjæringen eller klagen gjelder vergen selv. Fylkesmannens erfaring er at fravær av begjærings- eller klagerett ikke hindrer pårørende fra å bistå vergehavere i å fremsette klagemål mot vergen. Ikke sjelden har pårørende motstridende syn på hva som er i vergehavers interesse. I slike tilfeller må fylkesmannen søke å finne ut om vergehaver har et selvstendig syn i saken. At pårørende utstyres med rett til å begjære antas ikke i vesentlig grad å endre praksis for hvordan Fylkesmannen vurderer saken. At det nå er mulig å «henlegge» en klage mot vergen uten at det fattes vedtak er både prosessøkonomisk gunstig og kan bidra til å hindre eskalering av konflikter. I noen tilfeller har vi stadig tilbakevendende klagemål mot vergen, uten at vi finner kritikkverdige forhold. At disse henvendelsene hver gang må lede til et enkeltvedtak, anses ikke formålstjenlig.»

Statens sivilrettsforvaltning er usikker på om forslaget vil medføre økt rettssikkerhet for personen, og mener at hensynet til den enkeltes integritet og selvbestemmelse taler mot at pårørende gis rett til å klage. Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

«Det er uklart hvordan vurderingen av om en person ikke selv er i stand til å fremsette en begjæring om fratakelse av vergeoppdrag skal foretas. Det er viktig at det ikke legges opp til vurderingstemaer som i seg selv er uklare. Både fra de som klager på vegne av vergehaver og for fylkesmannen kan det bli brukt vesentlige ressurser på å vurdere hva vedkommende «er i stand til». Det er også grunn til å tro, basert på erfaringer, at de nærstående i mange tilfeller vil være uenige seg imellom om hvorvidt vergehaver er i stand til å fremsette en begjæring eller klage. Det kan også være uenighet om hva som er vergehavers vilje. I tilfeller hvor det er fare for, eller hvor det utøves negativ sosial kontroll, vil en slik begjærings- og klagerett kunne gi den eller de som utøver kontrollen ytterligere en måte å utøve kontrollen på. I noen tilfeller vil også en pårørende være vurdert som uegnet til å være verge. Hvis vedkommende skal kunne representere vergehaver gjennom klage, kan det framstå uheldig.

SRF stiller videre spørsmål ved om det å utvide nærståendes rettigheter som foreslått, også vil medføre utvidede rettigheter i andre sammenhenger. Per i dag er ikke nærstående regnet som part i vergemålssaken ut over det som følger av § 56. Dette medfører at de for eksempel ikke har krav på innsyn etter forvaltningsloven i andre forhold enn opprettelse og endring av vergemålet, for eksempel i vergehavers økonomi.

Vergehavers rettsikkerhet ivaretas, etter vårt syn, best gjennom fylkesmannens tilsyn med vergene. Selv om nærstående ikke gis rett til å begjære opphør av vergeoppdrag og klage på dette, kan de like fullt be fylkesmannen om å skifte ut vergen. Fylkesmannen kan ikke se bort fra slike henvendelser, og får en oppfordring til å foreta nærmere undersøkelser av vergens utførelse av vergeoppdraget. I en slik undersøkelse vil fylkesmannen også ha fokus på hva som er vergehavers egen vilje i saken. Tilsynet kan medføre at fylkesmannen fratar vergen oppdraget, jf. vergemålsloven § 29.»

Noen av statsforvalterne (tidligere fylkesmannsembeter) mener at det i saker om fratakelse av vergeoppdrag bør vurderes en tilsvarende regel som i § 62 annet punktum om adgang til avvisning når en begjæring er avslått tidligere, og den nye begjæringen ikke inneholder nye opplysninger av betydning.

Enkelte høringsinstanser tar opp spørsmål om hvorfor forslaget om de nærståendes begjærings- og klagerett bare gjelder fratakelse av vervet som verge, og at de nærstående ikke skal kunne klage over vedtak om hvem som oppnevnes som verge. *Sivilombudsmannen* reiser spørsmål ved om det er grunn til å behandle disse situasjonene ulikt:

«Departementet legger opp til at pårørende ikke skal gis rett til å klage på hvem som oppnevnes som verge og viser til at på tidspunktet for behandlingen av klage på vergeoppnevningen vil vergen gjerne ha utøvd vervet i noen tid, og det vil da være mer treffende om vurderingen knyttes til utførelsen av vergeoppdraget.

Dette er etter ombudsmannens erfaring ikke helt treffende. Mange av henvendelsene til ombudsmannens kontor knytter seg til valget av verge, uten at det sentrale nødvendigvis er utførelsen av vergeoppdraget. I noen saker ønsker den pårørende som henvender seg til oss selv å være verge, hun kan ønske at en annen pårørende skal være verge, eller hun protesterer på nettopp utnevnelsen av en annen pårørende som verge – eller misnøyen kan skyldes at fylkesmannen ønsker å oppnevne en verge som har tilknytning til en av de andre pårørende.

Hvorvidt det ovennevnte tilsier at pårørende bør få klagerett på oppnevningen av verge – og eventuelt i hvilke situasjoner – er det ikke naturlig for ombudsmannen å tilkjenne noe synspunkt på.»

Også *Fylkesmannen i Rogaland* tar opp dette spørsmålet:

«Vi stiller spørsmål ved om ikke nærstående også burde gis klagerett på oppnevnesvedtaket av vergen. Vi tar da i betraktning at nærstående kan klage på opprettelsen av vergemålet og nå også på vergen etter oppnevningen. Sammenhengen i regelverket tilsier da gjerne at nærstående gis klagerett på valget av vergen også ved oppnevningstidspunktet.»

Fylkesmannen i Innlandet reiser spørsmål om ordlyden i forslaget vil innebære at klageadgangen blir begrenset til kun den som har fremsatt begjæring om vergemål, og ikke dem som kan begjære vergemål etter § 56 første ledd bokstav b.

Senior Norge gir uttrykk for at enslige uten nære slektninger er en særlig sårbar gruppe, og ønsker at deres besøksvenner gis formelle muligheter til å gripe inn dersom de ikke finner vergens oppfølging tilfredsstillende:

«Besøksvennen, som ofte er en fjern slektning, en gammel nabo eller venn har ingen formelle muligheter etter vergemålsloven i dag, eller det foreliggende forslag til å gripe inn. Dette bør rettes opp.»

Fylkesmannen i Vestland mener at det bør presiseres at en verge ikke har klagerett over vedtak etter § 29 om at han eller hun fratas vergeoppdraget.

For øvrig har det i høringen bl.a. også kommet noen innspill som er mer rettet mot utformingen av den foreslåtte bestemmelsen.

Fylkesmannen i Innlandet reiser spørsmål om bruken av uttrykket «frata» vervet i bestemmelsen:

«Fylkesmannen reiser også spørsmålet om ordet «frata» i vergemålsloven § 29 andre ledd bare bør anvendes for de tilfellene der vergen er blitt løst fra oppdraget fordi han eller hun er noe å klandre. Dette fordi ordet «frata» nettopp gir slike assosiasjoner.»

I høringsnotatet ble den foreslåtte bestemmelsen foreslått å omfatte verger som ikke er pårørende. *Fylkesmannen i Rogaland* har merknader til uttrykket «pårørende»:

«Det fremgår av høringsnotatet at med begrepet pårørende er ment den gruppen av nære pårørende som nevnt i § 56 bokstav b, herunder personenes ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving eller søsken.

I vergemålsloven benyttes ikke begrepet «pårørende», men vi finner det i pasient og brukerrettighetsloven § 1-3 bokstav b der det reguleres hvem som er pasientens pårørende. I tillegg til § 56 er det to andre steder i vergemålsloven definert personkretser som skal ha særlige rettigheter. Det vises til § 60 der «nære familiemedlemmer» er definert som ektefelle eller samboer til vergehaver, samt barn over 18 år og evt. foreldre dersom vergehaver ikke har familiemedlemmer i de to førstnevnte kategorier. I § 94 om nærståendes representasjonsrett gis det videre en legaldefinisjon på hvem som regnes som nærstående i legalfullmaktssammenheng. Vi vurderer derfor at det ville vært en fordel om man i lovteksten bytter ut «pårørende» med en direkte henvisning til § 56 b, alternativt ordlyden: nærstående som kan begjære vergemål.»

4.3.3 Andre forslag til endringer i § 29 om vilkår for å frata en verge oppdraget

I høringen har det vært delte meninger om forslaget i høringsnotatet fra juni 2020 om utformingen av vilkåret for når statsforvalteren kan frata en verge oppdraget. Blant høringsinstansene som støtter forslaget, er *Statens sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Rogaland*, *Autismeforeningen i Norge* og *Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse*.

Nasjonal kompetansetjeneste for aldring og helse uttaler bl.a. følgende om forslaget:

«Aldring og helse støtter endringsforslaget i vergemålsloven, som presiserer at endringer i vergemålet skal være i tråd med ønskene til den som er satt under vergemål. Mange personer med uttalt kognitiv reduksjon har som tidligere nevnt gode språkferdigheter og kan uttrykke seg godt og variert. Ved Fylkesmannens vurdering av hva som er personens uttrykte vilje, er det på samme tid viktig å være oppmerksom på at personer med kognitiv reduksjon kan fremstå som godt orientert, men likevel mangle innsikt i egen situasjon og sykdom. Etter hvert som de ulike demenssykdommene utvikler seg, vil det derfor ikke være like enkelt å vektlegge personens uttrykte vilje, da denne blant annet kan påvirkes av situasjonen vedkommende befinner seg i, hvilke funksjoner som er rammet av kognitiv svikt, grad av nevropsykiatriske symptomer og i hvilken fase av demenssykdommen de befinner seg. Aldring og helse mener derfor at Fylkesmannen ved vurderinger etter vergemålsloven § 29 andre ledd må gis tilstrekkelig informasjon og veiledning i hvordan demenssykdommer kan påvirke en persons evne til å gi uttrykk for egen vilje.»

Andre høringsinstanser er derimot mer kritiske til hele eller deler av forslaget. Dette gjelder *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Nordland*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Servex BPM as*. Flere av disse høringsinstansene er skeptiske til at det gjeldende vilkåret «til det beste for» personen tas helt ut av bestemmelsen.

Fylkesmannen i Agder uttaler:

«Fylkesmannen i Agder ser hensikten med å understreke at det er vergehaveres vilje, ønsker og preferanser som skal være i forgrunnen ved fylkesmannens vurderinger av om en verge skal fratas sitt oppdrag. På den annen side vil det at «til det beste»-hjemmelen tas ut, innebære en høyere terskel for å kunne bytte ut dårlig fungerende pårørende verger. Ved å måtte gå veien om «dersom hensynet til den det er vedtatt vergemål for, gjør dette nødvendig», gjør en det vanskeligere å unngå uheldig sosial kontroll i situasjoner hvor pårørende overstyrer vergehavers reelle vilje. Vår erfaring er at dette dessverre ikke er helt uvanlig. Innvendingen mot å fjerne «til det beste»-hjemmelen er følgelig at forslaget rent faktisk vil kunne virke mot sin hensikt, og i større grad svekke enn styrke vergehavers selvbestemmelse, jf. CRPD art. 12.»

Fylkesmannen i Nordland uttaler:

«Fylkesmannen mener at intensjonen i forslaget allerede er dekket gjennom krav til samtykke og at vergehaver skal høres. Dersom en fjerner alternativet «til det beste...» er vi redd det i enkelte saker kan føre til at vergehaver settes under press fra pårørende for å få byttet verge. Tilsvarende kan en få lite heldige prosesser der ulike parter eller pårørende skal fortolke hva som ville være vergehavers ønske selv om vedkommende ikke er i stand til å gi uttrykk for noe syn. Vi mener det må la seg gjøre å kombinere disse alternativene ved å henge på eksisterende alternativ: «...i tråd med ønskene... eller av andre grunner antas å være til det beste... ».

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener at det bør komme klart frem av bestemmelsen at den omfatter mindreårige, og foreslår at dette presiseres i bestemmelsen. Det gis også uttrykk for at det bør vurderes å utforme et eget ledd i bestemmelsen som gjelder barn, og at det i den forbindelse også bør vurderes endringer i utlendingsloven.

Også for det andre forslaget i høringsnotatet fra juni 2020 om at en verge som ikke er pårørende, kan fratas vervet «for å sikre en velfungerende ordning med god ressursutnyttelse», er det ulike meninger i høringen. Flere høringsinstanser støtter forslaget: *Statens sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Agder*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Fylkesmannen i Rogaland* og *Servex BPM as*.

Fylkesmannen i Innlandet uttaler:

«Fylkesmannen støtter også forslaget om en bestemmelse som åpner opp for at man skal kunne frata en verge vervet for å sikre en best mulig fungerende vergeordning, både geografisk og kostnadmessig. Dette kan slik vi ser det være aktuelt der personen som det er vedtatt vergemål for, har behov for en verge som bor geografisk nærmere, fordi hun eller han har behov for en tettere oppfølging. Dette kan også være tilfellet der personer som det er vedtatt vergemål for ikke har mulighet til å dekke vergegodtgjøring til faste verger, men vil kunne dekke vergegodtgjøring til alminnelige verger/nærstående verger. Fylkesmannen forutsetter imidlertid at vergehavers uttalelse til bytte av verge også i disse tilfellene skal tillegges stor vekt.»

Andre høringsinstanser er imidlertid kritiske til forslaget, slik som *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*, *Jensson Rettshjelp* og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede*.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede uttaler:

«For NFU er det vanskelig å støtte dette forslaget. Vi er skeptiske til en regel som kan bidra til at personer med verge kan få et dårligere tilbud fordi Fylkesmannen kan hevde at det er til det beste for at de skal få en mer velfungerende ordning og bedre ressursutnyttelse. Det står ikke noe i notatet om klage i slike tilfeller. Hvis man er fornøyd med sin faste verge og ikke ønsker å bytte, forutsetter vi at den enkelte vil ha rett til å klage på en slik endring. Vi mener det vil være umulig for den enkelte å kunne argumentere mot en påstand om at endring må skje på grunn av ressursutnyttelse og behov for en velfungerende ordning.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

«Endringen i lovteksten gir inntrykk av at en skal kunne frata verger oppdraget basert på hensyn som ikke utelukkende gjelder personen med oppnevnt verge. Den foreslåtte ordlyden utelukker ikke at en må ta hensyn til selvråderetten, hensynet til barnets beste, og hensynet til barnets rett til å bli hørt og medvirke i egen sak. Den foreslåtte ordlyden medfører likevel en risiko for feiltolkning, da den indikerer at en kan frata oppnevnte verger utelukkende basert ressurs- og effektivitetshensyn.

Dette vil i så fall kunne svekke selvråderetten for voksne og barns rett til å bli hørt og medvirke i egen sak, og skape en unødvendig uforutsigbarhet for vergehavere.

Det å frata en verge vervet er i seg selv ressurskrevende for vergemålsmyndigheten, men først og fremst fører det til et betydelig merarbeid for vergene samlet sett, i overgangsfasen. Den nye vergen vil ofte måtte bruke vesentlig mer tid enn det den fratatte vergen ville gjort dersom vedkommende hadde fortsatt i vervet. Dette har igjen en betydelig kostnadsside tilknyttet godtgjøring, uavhengig av om det er vergehaver selv eller staten som betaler.

FMOV mener en regel som den foreslåtte vil gjøre det uforutsigbart for våre faste verger om de får fortsette i vervet, og en slik regel vil kunne oppleves som tilfeldig og skape usikkerhet. Dersom vergen utfører sitt verv på en god måte, arbeidet utføres i samsvar med gjeldende godtgjøringsregler og ingen er misfornøyd med vedkommendes arbeid, bør vergen være sikker på å beholde oppdraget så lenge han/hun ønsker det og det ikke foreligger andre opphørsgrunner. Vi er bekymret for at en endring som den foreslåtte vil gjøre at færre vil ønske å påta seg vergeoppdrag.

Det er vist til at en advokatverge skal kunne erstattes av en alminnelig verge og at personen med verge kan få mindre kostnader i slike tilfeller. Det er også vist til at geografiske hensyn kan tilsi et vergebytte for å sikre bedre ressursutnyttelse, og at dette kan gi lavere kostnader for både personen med verge og staten. Det er videre vist til at det også ved slike vurderinger må tas utgangspunkt i personen med verge sine ønsker i hver enkelt sak.

Etter vår vurdering vil disse eksemplene kunne medføre at en verge fratas oppdraget etter nåværende § 29 annet ledd første punktum, hvor vilkåret er at det er til «det beste» for personen med verge. Her må det også tas hensyn til den enkeltes rett til å bli hørt, og hva som er det beste for personen det gjelder må være det sentrale og avgjørende. Ved stor geografisk avstand og unødvendig bruk av advokatverger vil det typisk være i personens interesser at det byttes verge, for å spare kostnader og sikre tilstrekkelighet geografisk nærhet.»

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Begjærings- og klagerett for personer med verge

Forslaget om begjærings- og klagerett for personen som vergemålet gjelder, har i hovedsak fått bred støtte i høringen, og departementet foreslår at personens rett til å begjære at oppnevningen av vergen oppheves, presiseres i § 29 annet ledd første punktum. Formålet med endringsforslaget er først og fremst å tydeliggjøre det bærende prinsippet i loven om rett til selvbestemmelse på lik linje med andre. I lys av selvbestemmelsesretten foreslås det også at begjæringsretten skal gjelde uten noe krav om begrunnelse eller at begjæringen må fremsettes innen bestemte frister.

I lys av høringsinnspillet fra Statsforvalteren i Innlandet foreslås å bruke ordet «oppheves» istedenfor «fratas». Ordet «fratas» kan bringe tanken i retning av en reaksjon mot noe klanderverdig. Ved å benytte ordet «oppheve» skiftes tyngdepunktet også fra en vurdering av vergens rett til oppdraget til personens rett til å ha innflytelse over valget av hvilken person som skal utøve vergestøtte i hverdagen.

Departementet ser samtidig grunn til å presisere at der valget av verge hviler på personens samtykke, vil grunnlaget for oppnevningen i utgangspunktet falle bort dersom samtykket trekkes, jf. § 20 annet ledd første punktum første alternativ. Et vedtak av statsforvalteren etter § 29 er imidlertid å foretrekke siden et slikt vedtak gir nødvendig avklaring og mulighet til å oppdatere registre mv. og sikrer at vergen fratas sin legitimasjon som verge. Videre vil det være behov for et vedtak av statsforvalteren der utpekingen av vergen er skjedd på basis av en tolkning av personens vilje og preferanser, jf. forslaget til endringer i § 20 annet ledd. Oppnevningen vil da ikke hvile på et direkte samtykke, og endringen må skje ved enkeltvedtak.

Dersom det fremstår som tvilsomt om personen forstår konsekvensene av begjæringen, har statsforvalteren uansett mulighet til å behandle saken og eventuelt oppheve oppnevningen av eget tiltak, jf. forslaget til presisering i § 29 annet ledd fjerde punktum. En forutsetning for dette er imidlertid at vedtaket er i samsvar med personens vilje eller den beste tolkningen av denne, jf. forslaget til § 20 annet ledd annet og tredje punktum.

Departementet foreslår ikke en ny regel om rett for personen til å klage over et vedtak om å oppheve eller ikke oppheve oppnevningen, siden en slik bestemmelse fremstår som overflødig. Personen med verge vil etter de alminnelige reglene i forvaltningsloven være part i en sak om å oppheve oppnevningen av vergen og vil ha klagerett på det grunnlaget, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e, jf. § 28. En part er en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. Personen med verge vil være part både der vedkommende selv har begjært endring, og der det er andre som står bak begjæringen.

4.4.2 Begjærings- og klagerett for pårørende

Det er delte meninger blant høringsinstansene om forslagene om begjærings- og klagerett for pårørende i tilfeller der personen som vergemålet gjelder, ikke selv klarer å ivareta egne interesser overfor vergen. Departementet foreslår etter nærmere overveielser en rett for

pårørende til å fremsette en begjæring om opphevelse av vergeoppdraget og en rett til å fremsette klage i denne forbindelse, jf. lovforslaget § 29 annet ledd annet og tredje punktum.

Det foreslås i likhet med forslaget i høringsnotatet en rett til begjæring og klage for pårørende bare der personen ikke selv er i stand til dette. Hensynet til selvbestemmelsesretten taler mot at pårørende skal ha en generell rett til å opptre i saken. Som nevnt i høringsnotatet vil mange som har fått oppnevnt verge, være i stand til å fremsette en begjæring eller klage selv, eventuelt med bistand fra andre. I disse tilfellene ville det ikke være godt i samsvar med hensynet til personens selvbestemmelsesrett om også de pårørende skulle kunne fremsette begjæring eller klage. Der personen ikke selv er i stand til å formidle eller fremsette en begjæring eller klage, kan dette stille seg annerledes. I disse tilfellene kan rettssikkerhetshensyn tale for at også en pårørende bør ha kompetanse til å støtte personen gjennom begjæring og klage.

I lys av høringsuttalelsen fra Statsforvalteren i Rogaland, som stiller seg kritisk til bruk av ordet «pårørende», har departementet vurdert begrepsbruken på nytt. Loven bruker både «pårørende», «nærstående», «nære familiemedlemmer» og «nære slektninger» fra før. Direkte i tilknytning til vergemålsloven § 56 første ledd bokstav b bruker imidlertid loven «pårørende» i dag, jf. § 59 første ledd annet punktum bokstav b. Dette foreslås derfor også i lovforslaget, og det foreslås en definisjon gjennom en henvisning til § 56 første ledd bokstav b. Denne bestemmelsen omfatter personens ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving og søsken. Det er dermed disse familiemedlemmene som etter forslaget gis adgang til begjæring og klage. Departementet har vurdert om retten til å bistå personen bør angis i prioritert rekkefølge, slik det er gjort i § 94 annet ledd. Departementet legger imidlertid grunn at en rett til begjæring og klage for pårørende vil være en mer effektiv sikkerhetsmekanisme dersom alle de nærmeste i prinsippet kan bistå. Hvem som interessert i å bistå, kan variere fra familie til familie. Det antas også at de færreste har en stor krets pårørende rundt seg som kan tenkes å engasjere seg. Denne antakelsen støttes av at den samme kretsen har likeverdig adgang til å begjære vergemål i dag uten at det har ledet til problemer.

Når flere pårørende gis en begjærings- og klagerett, kan det likevel ikke utelukkes at personens pårørende har ulike oppfatninger om vergeoppnevningen. Det kan også være uenighet mellom de pårørende om hva som er den beste tolkningen av personens ønsker og vilje i den aktuelle situasjonen. Det kan ikke utelukkes at forslaget kan føre til at det fremsettes begjæringer eller klager med forskjellig innhold fra ulike pårørende. Om slike situasjoner skulle oppstå, er det vesentlig å ta utgangspunkt i at retten for samtlige pårørende er utledet av personens rett til begjæring og klage. Statsforvalterens beslutning skal baseres på personens ønsker, vilje og preferanser eller den beste tolkningen av disse. Om pårørende i en sak fremsetter motstridende begjæringer eller klager, antas det at det normalt vil være hensiktsmessig at spørsmålet behandles i samme sak, slik at forvaltningen kan treffe ett samlet vedtak om oppheving eller videreføring av vergeoppnevningen.

I høringen ble det gitt uttrykk for at vilkåret om at personen «ikke er i stand til» selv å fremsette begjæring eller klage, vil være vanskelig å anvende i praksis, at forslaget vil kunne medføre økt tids- og ressursbruk for forvaltningen, at nærstående kan vise seg å fremme

egne interesser i stedet for interessene til personen som saken gjelder, og at prosessuelle rettigheter for nærstående kan øke konfliktnivået i sakene. Noen av høringsinstansene som er kritiske til forslaget, peker også på at vergemålsmyndighetene etter dagens regelverk er forpliktet til å undersøke bekymringsmeldinger fra pårørende om vergens utførelse av oppdraget, og mener at rettssikkerheten for personen kan ivaretas gjennom undersøkelsesplikten. I slike saker kan det også være prosessøkonomisk gunstig at en sak kan avsluttes uten at det fattes enkeltvedtak med tilhørende klagerett dersom statsforvalteren ikke finner at det er grunnlag for opphevelse av vergeoppdraget.

Departementet har forståelse for disse synspunktene. Det legges likevel til grunn at en rett til å fremsette en begjæring eller klage for de pårørende kan være en viktig sikkerhetsventil for å sikre at personen har en reell adgang til å begjære at vergeoppdraget oppheves og til å klage over vedtaket. Det antas videre at den tryggheten som kan skapes gjennom en slik regel, oppveier ulempene. Statsforvalteren skal også i dag føre tilsyn med utøvelsen av vergeoppdraget og har en klar oppfordring til å iverksette undersøkelser på grunnlag av meldinger fra blant annet pårørende. Det antas på denne bakgrunn at en formell rett for pårørende til å begjære at vergeoppdraget oppheves, vil gi bare en beskjeden økning i arbeidsmengden sammenlignet med dagens løsning.

Etter gjeldende rett er det lagt til grunn at der statsforvalteren etter nærmere undersøkelser konkluderer med at vergen ikke skal fratas oppdraget, er beslutningen ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Etter forslaget vil en slik beslutning basert på en begjæring derimot være et enkeltvedtak som kan påklages til den sentrale vergemålsmyndigheten. Dette vil gi et merarbeid, samtidig som det styrker rettssikkerheten for personer som ikke er i stand til å klage selv. Behovet for den rettssikkerhetsgarantien en reell klagerett innebærer, må veies opp mot det merarbeidet en slik rett kan skape for forvaltningen, jf. flere av innvendingene fra høringsinstansene. I denne vurderingen legger departementet vekt på at en avgjørelse om skifte av verge kan ha stor betydning for personen, og at forslaget er med på å sikre at alle personer med verge skal ha en fungerende klageordning.

I høringen har det blitt reist spørsmål om forslaget også vil medføre at pårørende får utvidede rettigheter i andre sammenhenger, slik som dokumentinnsyn etter forvaltningsloven. Det påpekes blant annet at pårørende i dag ikke regnes som part i vergemålssaken ut over det som følger av § 56, jf. høringsuttalelsen fra Statens sivilrettsforvaltning. Departementet presiserer at forslaget ikke skal forstås slik at det gir pårørende en selvstendig partsstilling med tilhørende rettigheter utover det som følger direkte av ordlyden i forslaget. Formålet med forslaget er å gi den pårørende en mulighet til å bistå personen der det er behov for å klage, for slik å sikre en fungerende klageordning. Formålet tilsier at den pårørende da har behov for innsyn i den konkrete saken om vergeoppnevningen, men ikke i øvrige saker i tilknytning til vergemålet. Også klagen som fremsettes av den pårørende, skal ta utgangspunkt i personens ønsker og vilje.

Enkelte høringsinstanser har videre tatt til orde for at det bør innføres en adgang for statsforvalteren til å avvise åpenbart grunnløse begjæringer på liknende måte som § 62 gir adgang til avvisning av begjæringer om vergemål. Departementet bemerker at et slikt

forslag ikke har vært på høring, og at det uansett kan være grunn til å se an hvordan en utvidet begjærings- og klagerett slår ut i praksis.

En verge vil beholde kompetansen til å representere personen inntil det er truffet et vedtak som endrer kompetansen. Forvaltningen må på vanlig måte ta stilling til om en eventuell klage skal ha oppsettende virkning.

4.4.3 Endringer i vilkårene for statsforvalterens vedtak av eget tiltak

Departementet foreslår at statsforvalteren i likhet med gjeldende lov skal ha en skjønnsmessig adgang til å oppheve vergeoppnevningen av eget tiltak, jf. forslaget til § 29 annet ledd fjerde punktum. I lovforslaget foreslås det at denne adgangen begrenses på den måten at opphevingen må anses å være i samsvar med personens ønsker, jf. ordlyden «på samme vilkår». For vurderingen av hva som skal forstås som personen ønsker, se punkt 3.6.1 og 3.6.2 og de foreslåtte endringene av § 20 annet ledd.

Når det gjelder forslagene i høringsnotater fra juni 2020, viser departementet til at etter at høringsnotatet ble fremmet, har Høyesterett avsagt en dom som gjelder spørsmål om endring av en avtalt vergegodtgjørelse (HR-2020-2478-A). I saken var det spørsmål om adgangen til å endre godtgjørelsen for vergeoppdrag til en advokat som hadde fått godtgjørelse basert på den offentlige salærsatsen siden før vergemålsloven trådte i kraft. Høyesterett uttaler i dommen premiss 41:

«En avtale om godtgjørelse av vervet som verge må i utgangspunktet tolkes og utfylles på samme måte som andre avtaler. Saken her gjelder en langvarig praksis for at B kunne kreve godtgjørelse basert på den offentlige salærsats. Praksisen er så fast og langvarig at den må anses avtalerettslig bindende. Den kan imidlertid ikke tolkes slik at den var bindende for all fremtid. Tvert imot må det ha formodningen for seg at begge parter i et tidsubegrenset avtaleforhold av denne art med rimelig varsel må kunne kreve endringer i vederlagsordningen. Dette må være særlig klart når det som her dreier seg om en avtale hvor offentligrettslige regler, som kan bli endret fra tid til annen, setter skranker for hva avtalen kan gå ut på. Jeg kan heller ikke se hvilket grunnlag B kunne ha for å bygge på at vederlagsmekanismen skulle være uten tidsbegrensning.»

Dommen klargjør rettstilstanden når det gjelder adgangen til å endre avtaler om vergegodtgjøring mv., og underbygger at en vergeavtale kan endres forutsatt at det er gitt et rimelig varsel. Høyesteretts dom kan tilsi at det i dag er noe mindre behov for den foreslåtte regelen om å sikre en god ressursutnyttelse. Riktignok omfattet forslaget i høringsnotatet en adgang til å omdisponere vergekorpsset også i andre typer tilfeller, for eksempel nevnes geografiske hensyn og kompetansehensyn i høringsnotatet. Departementet har imidlertid i lys av den usikkerheten forslaget skapte blant enkelte høringsinstanser, kommet til at forslaget ikke bør følges opp nå.

Til tross for endringene som foreslås for å styrke selvbestemmelsen, har staten også ansvar for å sikre personens grunnleggende rettigheter. Dagens regel om en plikt for statsforvalteren til å frata en oppnevnt verge vervet dersom hensynet til personen det er oppnevnt verge for, gjør dette nødvendig, videreføres derfor. Det betyr at der statsforvalteren blir klar over at vergen ikke opptrer til det beste for personen, skal oppdraget fratas.

Til spørsmålet fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i høringen om behovet for å presisere at § 29 annet ledd også gjelder verger for mindreårige, nevner departementet at det har blitt lagt til grunn at § 29 annet ledd får tilsvarende anvendelse på vergeoppdrag for mindreårige personer som har en oppnevnt verge, jf. blant annet Sivilombudsmannens uttalelser i SOM-2017-3572 og SOM-2017-3495. Der den mindreårige har en verge som også har foreldreansvaret, reguleres opphør av vergerollen av § 19.

5 Underretning til nærstående

5.1 Gjeldende rett

I vergemålsloven § 60 er det gitt regler om underretning til nære familiemedlemmer om begjæring om vergemål mv. Bestemmelsen lyder slik:

«Når en person begjæres satt under vergemål, skal statsforvalteren underrette ektefellen eller samboeren og eventuelle barn over 18 år om begjæringen. Disse skal også underrettes om avgjørelsen i saken, om klage og om begjæring om endringer av vergemålet. Har personen ikke nære familiemedlemmer som nevnt i første punktum, skal foreldrene underrettes på samme måte.»

Etter ordlyden gjelder statsforvalterens plikt til underretning uten unntak.

Bestemmelsen svarer med noen mindre innholdsmessige endringer til Vergemålslovutvalgets forslag til § 4-12, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 206 og NOU 2004: 16 side 172. I utredningen er det pekt på at en ektefelle «både av følelsesmessige og økonomiske grunner [har] en klar interesse i å få kunnskap om» at ektefellen begjæres satt under vergemål, jf. side 70. Videre heter det på side 172:

«[H]vor en gift person eller en person som lever i samboerforhold blir begjært satt under vergemål, bør den andre ektefelle eller samboer underrettes om begjæringen. I de fleste tilfelle vil nok dette være kjent for vedkommende, ikke minst fordi den begjæringen rettes mot forteller om det. I mange tilfeller kan nettopp ektefellen eller samboeren være den som begjærer vergemålet. Ikke minst ved det økende antall særkullsbarn, kan det lett tenkes at ektefellen ikke vet om begjæringen, særlig hvor den som begjæres satt under vergemål ikke har evnen til å forstå hva det hele dreier seg om. En formell underretning fra overformynderiet eller retten, vil sikre at ektefellen eller samboeren bl.a. kan gjøre sine rettigheter gjeldende. Tilsvarende ser utvalget et behov for at myndige barn underrettes. Dette gjelder særlig av hensyn til eventuelle særkullsbarn.»

Personens ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving eller søsken kan tre inn som part i en sak om opprettelse eller endring av vergemål, jf. vergemålsloven § 56 tredje ledd.

5.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra november 2018 ble det foreslått en skjønnsmessig adgang for statsforvalteren til å unnlate å underrette nære familiemedlemmer om begjæring om vergemål. En slik regel ble foreslått inntatt som nytt annet ledd i § 60.

Det ble i høringsnotatet redegjort for hensynene som begrunner regelen om underretning til nærstående. Om dette ble det blant annet uttalt:

«Er personen ute av stand til selv å gi opplysninger i saken, kan opplysninger fra nærstående være viktige for sakens opplysning. Nærstående vil kunne vite mye om personens helseforhold, økonomiske forhold, ønsker og vilje mv. De nærmeste familiemedlemmene kjenner ofte personen best og kan ha gode forutsetninger for å påpeke feil og misforståelser. Underrettes ikke familiemedlemmer om en begjæring om vergemål, risikerer man at slik informasjon ikke kommer frem.

Familiemedlemmene kan også ha behov for å bli varslet for å kunne ivareta egne interesser. Etablering av et vergemål vil for eksempel kunne ha betydning for familiemedlemmets egen formuessituasjon. Særlig gjelder dette for en ektefelle, samboer eller andre som personen har felles økonomi med. For voksne barn kan forhåndsvarsel for eksempel være viktig for å sikre likebehandling av livsarvinger.»

Det ble videre pekt på at det kan være tilfeller hvor personen selv ikke ønsker at familien skal gjøres kjent med at det er begjært vergemål for vedkommende. Det ble fremhevet at hensynet til den enkeltes selvbestemmelse og integritet taler for at det bør kunne gjøres unntak fra regelen om underretning i slike tilfeller. Dersom personen har begrenset kontakt med eller nærhet til barn eller foreldre, kan det virke særlig inngripende at disse blir varslet om vergemålet.

Høringsnotatet ga uttrykk for at de til dels motstridende hensynene som gjør seg gjeldende, talte for å gi statsforvalteren en skjønnsmessig adgang til å unnlate å underrette nære familiemedlemmer, men at en slik adgang muligens bare burde gjelde der personen selv gir uttrykk for et ønske om at det ikke skal gis underretning. Lovforslaget ble utformet i tråd med dette ved at det ble foreslått at statsforvalteren «[e]tter ønske fra personen vergemålssaken gjelder», skal ha adgang til å unnlate å underrette familiemedlemmene. Det ble dessuten foreslått inntatt i loyteksten at det i statsforvalterens vurdering særlig skal sees hen til hvilke konsekvenser saken kan få for familiemedlemmet.

I høringsnotatet ble det videre nevnt at statsforvalteren kan ha plikt til å varsle et familiemedlem også etter reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 dersom familiemedlemmet er så direkte berørt av saken at vedkommende må regnes som part, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Departementet pekte på at et alternativ til reguleringen i § 60 kunne være at underretningsplikten fullt ut fulgte av forvaltningsloven § 16. Departementet gikk imidlertid ikke inn for denne løsningen i høringsnotatet, fordi det kan være uklart hvor langt partsbegrepet etter forvaltningsloven rekker i en vergemålssak. En spesialregulering ble derfor ansett å være hensiktsmessig, slik at statsforvalteren ikke trenger å ta stilling til om for eksempel en ektefelle eller et voksent barn skal regnes som part. Høringsnotatet tok likevel til orde for at den foreslåtte bestemmelsen om unntak fra underretningsplikten bare ville gjelde i relasjon til underretningsplikten etter vergemålsloven § 60, slik at det kan være at et familiemedlem som anses som part, uansett skal gis forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16.

5.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget i høringsnotatet fikk stort sett støtte i høringen fra de av høringsinstansene som uttalte seg om det, slik som *Statens sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Innlandet*,

Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fylkesmannen i Vestland og Borgerrettsstiftelsen Stopp Diskrimineringen.

Advokatforeningen uttaler at man ser at eksemplene som trekkes frem i høringsnotatet, kan begrunne en slik regel, men foreningen mener at lovgiver ut fra et rettssikkerhetsperspektiv bør være forsiktig med å lage skjønnsmessige unntaksregler.

Enkelte høringsinstanser har gitt forslaget delvis støtte. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Fylkesmannen i Trøndelag* støtter forslaget om en skjønnsmessig adgang til å unnlate varsling (§ 60 annet ledd første punktum), men ikke forslaget om at det i statsforvalterens vurdering særlig skal ses hen til hvilke konsekvenser saken kan få for familiemedlemmet (annet ledd annet punktum). Disse høringsinstansene mener blant annet at forslaget i andre punktum ikke er i tråd med hensynet til selvbestemmelsesretten for personen vergemålssaken gjelder.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler i den forbindelse:

«Første setning bygger på prinsippet om vergehavers selvbestemmelsesrett og autonomi, samt at fylkesmannen er forpliktet til å høre på vedkommende. Annen setning åpner imidlertid opp for en vanskelig rettstilstand, all den tid fylkesmannen likevel må foreta en vurdering av om vergehavers ønsker skal ha avgjørende vekt. Annen setning undergraver etter vår mening lovens uttalte formål om selvbestemmelse. Dersom departementet mener at øvrige familiemedlemmers situasjon skal vurderes, og ev. tas hensyn til, må det utdypes nærmere i hvilke tilfeller dette vil være aktuelt. Det er ikke tilstrekkelig at fylkesmannen i sin saksbehandling skal se hen til familiemedlemmets formuessituasjon og ev. andre konsekvenser. Der familiemedlemmet bor sammen med den personen det begjæres vergemål for, vil det være naturlig at fylkesmannen varsler – eller i det minste gjør en selvstendig vurdering dersom det ikke skal varsles. Andre tilfeller er vanskeligere å se for seg, og for å sikre lik rettsanvendelse mellom embetene bør det oppstilles en uttømmende liste over de situasjoner der det er aktuelt å varsle selv om vergehaver har gitt uttrykk for at han/hun ikke ønsker slik varsling/underretning.»

Fylkesmannen i Trøndelag mener også at det er vanskelig å vurdere konsekvensene saken kan få for familiemedlemmet, «da man på et så tidlig stadium i saken ikke er kjent med familieforholdene».

Adgangen til å unnlate underretning var etter forslaget i høringsnotatet betinget av at dette var ønsket av personen selv. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener at det bør vurderes å gi statsforvalteren en klar adgang til unntak fra underretning i særlige tilfeller, selv om personen ikke selv kan gi uttrykk for et slikt ønske. Om dette uttales:

«Dette kan for det første være aktuelt i tilfeller der unnlatelse av underretning kan være nødvendig utfra hensynet til vergehavers liv og helse. Det vises i denne sammenheng til situasjoner der det kan foreligge fare for vold, negativ sosial kontroll og tvangsekteskap. I tillegg kan det tenkes også andre tilfeller der en varsling vil fremstå uheldig, men hvor vergehaver er ute av stand til å selv be om unntak fra underretning. Et eksempel på en slik situasjon er der det ikke har vært kontakt som følge av overgrep, incest eller andre alvorlige forhold.»

5.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår i lys av innspillene fra høringen å følge opp høringsnotatets forslag til endringer av vergemålsloven § 60 med enkelte justeringer.

Forslaget går i likhet med gjeldende lov ut på at statsforvalteren skal underrette ektefellen eller samboeren og eventuelle barn over 18 år om begjæringen om vergemål. Disse skal også underrettes om avgjørelsen i saken, om klage og om begjæring om endringer av vergemålet. Dersom personen ikke har slike nære familiemedlemmer, skal foreldrene underrettes på samme måte.

I et nytt annet ledd foreslås det at statsforvalteren skal unnlate å varsle de nevnte familiemedlemmene dersom personen som vergemålssaken gjelder, ønsker at familiemedlemmene ikke skal underrettes. Dette gjelder likevel ikke ektefeller og samboere. Departementet foreslår etter dette at ektefeller og samboere uansett skal underrettes. Etter departementets vurdering vil en slik utforming av bestemmelsen være enklere å anvende enn den mer skjønnsmessige bestemmelsen som var foreslått i høringsnotatet.

En plikt til underretning mellom ektefeller og samboere innebærer en balansering av to personers like rett til selvbestemmelse og rett til å ta beslutninger på egne vegne. Forslaget griper etter departementets syn ikke inn i selvbestemmelsesretten på en konvensjonsstridig måte. Ektefeller og samboere vil som oftest vil ha en felles økonomi, og opprettelse av vergemål for den ene parten i forholdet må derfor forventes å ha direkte betydning for den andre parten. Det må også legges til grunn at en ektefelle eller samboer normalt vil bli ansett som part i vergemålssaken eller vil bli ansett å ha rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 2 bokstav e og § 28. Når ens ektefelle eller samboer får oppnevnt verge, vil det føre til at man må treffe ulike beslutninger med økonomisk betydning i forståelse med vergen istedenfor med ektefellen eller samboeren. Selv om det helt unntaksvis kan tenkes ekteskap eller samboerskap der en vergeoppnevning ikke får en slik direkte betydning for den andre parten i forholdet, for eksempel fordi vedkommende som følge av betydelig kognitiv svikt ikke vil bli klar over dette, så vil de fleste ektefeller og samboere påvirkes i en slik grad at det å underrette om vergemålet normalt vil være nødvendig enten etter vergemålsloven eller etter forvaltningsloven.

Den absolutteplikten til å underrette ektefellen omfatter ikke fraseparerte ektefeller. Tidligere ektefeller eller samboere vil uansett ikke bli varslet siden disse ikke lenger er «ektefelle» eller «samboer», jf. første ledd. En tidligere partner vil regelmessig ikke leve i formuesfellesskap med personen og en vesentlig del av begrunnelsen for å bli underrettet faller da bort.

I tredje ledd foreslås en snever adgang for statsforvalteren til å gjøre unntak fra reglene både i første og annet ledd «dersom dette er nødvendig for å verne liv eller helse». I relasjon til første ledd innebærer bestemmelsen at statsforvalteren i en slik situasjon kan unnlate å underrette familiemedlemmene som er nevnt der. Dette kan for eksempel tenkes ved vold, mistanke om tvangsekteskap mv., jf. høringsuttalelsen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus om dette. I relasjon til annet ledd innebærer bestemmelsen at familiemedlemmer

kan bli underrettet til tross for personens ønske om at de ikke skal underrettes dersom hensynet til liv eller helse tilsier det. Dette må for det første ses i sammenheng med statens plikt til å balansere retten til selvbestemmelse mot øvrige menneskerettslige forpliktelser som påhviler staten. Videre må bestemmelsen ses i sammenheng med forslagene til endringer i § 29, der de nærstående gis anledning til å bistå personen med begjæring og klage i tilknytning til en vergeoppnevning. Om de nærstående ikke underrettes, er det sannsynlig at denne sikkerhetsmekanismen i liten grad vil fungere. Statsforvalteren vil i det enkelte tilfellet måtte foreta en avveining mellom hensynet til vernet om selvbestemmelsesretten og behovet for beskyttelse.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har i høringen tatt til orde for at det for å sikre lik rettsanvendelse mellom embetene bør oppstilles en uttømmende liste over de situasjoner der det er aktuelt å underrette pårørende selv om personen som vergemålssaken gjelder, har gitt uttrykk for at han eller hun ikke ønsker at det gis slik underretning. Til dette bemerker departementet at det vil være vanskelig å lage en uttømmende liste som tar høyde for alle individuelle forskjeller og nyanser som kan foreligge fra sak til sak.

6 Saksbehandlingsregler når retten har begrenset en persons rettslige handleevne

6.1 Overføring av plikten til å oppnevne verge

Når det er truffet vedtak om vergemål, oppnevnes vergen i utgangspunktet av statsforvalteren, jf. vergemålsloven § 25 første ledd første punktum. Annet punktum i bestemmelsen fastsetter at når retten har fattet beslutning om fratakelse av rettslig handleevne, kan retten også stå for oppnevningen av vergen.

Departementet ba i høringsnotatet i 2018 særlig om innspill fra høringsinstansene om i hvilken grad det forekommer at domstolene benytter sin kompetanse til å oppnevne verge etter denne bestemmelsen. Departementet foreslo å fjerne rettens adgang til å oppnevne vergen slik at det også i disse sakene er statsforvalteren som står for vergeoppnevningen.

De fleste av høringsinstansene som uttalte seg om spørsmålet, har vært positive til forslaget og har ikke hatt innsigelser til at domstolenes adgang til å oppnevne verge ikke videreføres.

Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Troms og Finnmark og Fylkesmannen i Vestland har ikke erfart at domstolene benytter adgangen til å oppnevne verge etter § 25 første ledd annet punktum, og støtter forslaget om at rettens adgang til å oppnevne verge i slike saker ikke videreføres. Også *Statens sivilrettsforvaltning* støtter forslaget.

Fylkesmannen i Innlandet støtter ikke forslaget, med den begrunnelse at «vergens mandat henger sammen med vergemålets omfang. Fylkesmannen mener derfor at retten fortsatt bør ha kompetanse til å oppnevne verge i den sak retten har til behandling, og ikke overlate til fylkesmannen å oppnevne vergen i saken».

Departementet opprettholder forslaget om ikke å videreføre rettens adgang til å oppnevne vergen når det avsies dom som begrenser personens rettslige handleevne. For saker der statsforvalteren ikke har vært part, er det i punkt 6.2 foreslått en varslingsplikt for retten om dom om fratakelse av rettslig handleevne som vil sikre at statsforvalteren underrettes om avgjørelsen og kan følge opp saken. Dette forslaget er en nødvendig forutsetning for forslaget her.

Fylkesmannen i Innlandet har som nevnt innvendt i høringen at vergens mandat henger sammen med vergemålets omfang, og at retten på denne bakgrunn også bør forestå vergeoppnevningen når den har fattet beslutning om vergemålets omfang. Departementet er enig i at det er en sammenheng mellom vergens mandat og oppnevning av vergen, men er likevel av den oppfatningen at personen saken gjelder, er best tjent med at oppnevningen foretas av statsforvalteren. Statsforvalteren vil normalt ha best oversikt over tilgjengelige alminnelige og faste verger og vil normalt ha best forutsetninger for å foreta oppnevningen og utforme et nærmere mandat for vergen som er i samsvar med personens ønsker, vilje og preferanser. Det er også statsforvalteren som vil være ansvarlig for å føre tilsyn med vergen, og som har ansvaret for å vurdere om personen har ytterligere bistandsbehov. Det kan i enkelte saker være behov for å oppnevne mer enn én verge, eller opprette et frivillig vergemål som favner bredere enn fratakelsen, og da kan dette gjøres samtidig. At vergeoppnevningen foretas av statsforvalteren, antas derfor å være egnet til samlet sett å sikre personen god og tilpasset støtte.

Videre er det uansett statsforvalteren som må bidra til å avklare spørsmålet om vergens godtgjøring for oppdraget, jf. vergemålsloven § 30.

I forbindelse med høringen i 2022 om endringer i reglene om taushetsplikt for å tilrettelegge for digitalisering av vergefullmakter, som omtales i punkt 9.6 til 9.8, har *Statsforvalteren i Trøndelag* vist til at det er lite sannsynlig og lite praktisk at domstolene i fratakelsestilfellene vil utforme domsslutningen i samsvar med vergemålsforvaltningens ønske om detaljnivå som kreves for utforming av digitale fullmakter. Statsforvalteren i Trøndelag viser til at behovet for registrering og offentlighetens tilgang til opplysninger om fratakelse av rettslig handleevne stiller seg annerledes enn ved frivillige vergemål, ved at beskyttelsesbehovet og hensynet til medkontrahenter står sterkere. Statsforvalteren i Trøndelag mener derfor at det for dette tilfellet bør være en særlig regulering.

Etter departementets syn vil dette problemet løses ved at statsforvalteren overtar ansvaret for oppnevning av vergen også i de tilfeller hvor det er domstolens beslutning om fratakelse av rettslig handleevne på ett eller flere områder som ligger til grunn for at det opprettes et vergemål, eventuelt at et eksisterende vergemål utvides. Statsforvalteren må i forbindelse med oppnevningen nødvendigvis også utforme, eventuelt utvide, et individtilpasset mandat basert på den dommen som er avsagt. Som nevnt over er varslingsplikten som omtales i punkt 6.2, en nødvendig forutsetning for at statsforvalteren kan ivareta dette ansvaret.

6.2 Varsel til statsforvalteren ved fratakelse av rettslig handleevne

6.2.1 Gjeldende rett

Vergemål med fratakelse av den rettslige handleevnen besluttes av tingretten, jf. vergemålsloven § 68 første ledd første punktum.

Statsforvalteren kan reise sak om vergemål, jf. § 69 første ledd. Sak kan også reises av personen selv, personens ektefelle, samboer, foreldre, nærmeste livsarving, søsken, verge eller behandlende lege eller tilsynslege ved helseinstitusjon der personen er innlagt eller bor, jf. § 69 første ledd og § 56 første ledd.

Det er i dag ingen regler om varsel til statsforvalteren i saker for domstolen som statsforvalteren ikke har vært involvert i.

6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra november 2018 ble det foreslått en regel i § 77 fjerde ledd om at retten i tilfeller der den har avsagt dom som går ut på fratakelse av den rettslige handleevnen, skal varsle statsforvalteren om dommen.

Bakgrunnen for forslaget var at departementet er gjort kjent med at statsforvalteren ikke nødvendigvis får kjennskap til dommer om fratakelse av den rettslige handleevnen hvor statsforvalteren ikke selv har vært part. For at statsforvalteren skal kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver etter vergemålsloven, ble det ansett å være behov for en lovendring som sikrer at statsforvalteren varsles om slike dommer.

Det ble antatt at det ikke er behov for noen særskilt varslingsplikt om dommer i tilfeller der retten kommer til at det ikke er grunnlag for fratakelse av den rettslige handleevnen. I den forbindelse ble det uttalt:

«Der det er opprettet ordinært vergemål eller kan bli spørsmål om opprettelse av ordinært vergemål, vil rettens vurdering i slike saker riktignok kunne bidra til opplysning av saken. Departementet ser det likevel slik at en varslingsplikt først og fremst vil være begrunnet i fylkesmannens behov for kjennskap til vergemål med fratakelse av rettslig handleevne for at fylkesmannen skal kunne ivareta sine oppgaver etter vergemålsloven. Dersom noen antar at en dom om at det ikke er grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne, kan ha betydning for eksempel for fylkesmannens vurdering av om et vedtak om vergemål skal oppheves eller endres etter vergemålsloven § 63, kan dommen bringes til fylkesmannens kunnskap på annen måte.»

Det ble heller ikke antatt å være behov for noen særskilt varslingsplikt i andre vergemålssaker, jf. vergemålsloven § 68 annet ledd. Departementet la til grunn at ved spørsmål om overprøving av vedtak om vergemål etter § 55 og vedtak om avslag på begjæring om opphevelse av vergemål etter § 63 vil statsforvalteren være kjent med saken.

Forslaget om en varslingsplikt henger sammen med forslaget i punkt 6.1 om å fjerne rettens adgang til å oppnevne vergen i saker der det besluttes fratakelse av rettslig handleevne, slik at statsforvalteren skal oppnevne vergen i alle saker.

6.2.3 Høringsinstansenes syn

I høringen er det få som kommenterer forslaget om varsel til statsforvalteren, men de fleste som uttaler seg om det, støtter forslaget. Dette gjelder *Statens sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Trøndelag* og *Fylkesmannen i Vestland*.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener også at statsforvalteren bør få varsel, men at dette bør skje så snart domstolen har mottatt en stevning som gjelder fratakelse av rettslig handleevne.

Fylkesmannen i Innlandet støtter som nevnt forslaget, men mener at statsforvalteren også bør varsles om saker der domstolen har kommet til at det ikke er grunnlag for fratakelse av rettslig handleevne:

«Fylkesmannen viser til at dette også kan være viktige opplysninger å få. Fylkesmannen kan for eksempel parallelt eller kort tid etter avgjørelsen i retten motta en begjæring om vergemål i samme sak. Opplysninger om at saken har vært oppe og avgjort i retten vil være nyttige i fylkesmannens vurdering av om vergemål skal opprettes, eventuelt om sak om fratakelse av rettslig handleevne bør/skal reises.»

6.2.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår en ny bestemmelse i vergemålsloven § 77 fjerde ledd, slik at retten får plikt til å varsle statsforvalteren når det er avsagt dom om fratakelse av rettslig handleevne.

Departementet har forståelse for synspunktene det er gitt uttrykk for i høringen om en videre varslingsplikt enn det som var foreslått i høringsnotatet, men mener likevel at varslingsplikt om at det er avsagt dom om fratakelse av rettslig handleevne vil være tilstrekkelig til å oppfylle det sentrale formålet om at statsforvalteren skal kunne ivareta sine lovpålagte oppgaver etter vergemålsloven. Som nevnt i høringsnotatet kan opplysninger som anses å være av interesse for statsforvalterens behandling, også bringes til statsforvalterens kunnskap på andre måter enn gjennom en formell varslingsplikt.

7 Mindreåriges medbestemmelse under vergemål

7.1 Innledning

Barn og unge under 18 år regnes som mindreårige, jf. vergemålsloven § 8. Mindreårige har begrenset rettslig handleevne, jf. vergemålsloven §§ 9 til 13. Mindreårige har derfor behov for én eller flere personer som kan bistå med å ta nødvendige beslutninger og sørge for at den mindreåriges interesser blir ivaretatt.

I de fleste tilfeller er denne kompetansen lagt til foreldrene. Det følger av barneloven § 30 første ledd annet punktum at foreldre som har foreldreansvaret, har rett og plikt til å treffe avgjørelser for barnet i personlige forhold. Den mindreåriges økonomiske interesser ivaretas av barnets verge, jf. vergemålsloven § 17 første ledd. Den mindreåriges verger vil gjerne være de samme personene som har foreldreansvaret, jf. vergemålsloven § 16. I noen tilfeller er likevel foreldreansvaret og vergeansvaret delt mellom ulike personer.

Når den mindreårige fyller 18 år, får vedkommende i utgangspunktet full myndighet i personlige og økonomiske spørsmål og dermed full rettslig handleevne. Også før dette tidspunktet vil mindreårige i økende grad ha meninger om forhold som angår dem selv. Mindreåriges rett til å si sin mening og bli hørt har fått stadig økt oppmerksomhet. Ved menneskerettsreformen i 2014 ble barnets rett til medbestemmelse inntatt som en del av Grunnloven § 104.

Hensynet til god gjennomføring av menneskerettighetene kan tilsi at også den alminnelige lovgivningen ivaretar mindreåriges rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem selv. Det kan likevel være ulike oppfatninger av hvilken reguleringsmåte som best sikrer barnets reelle rett til å bli hørt. En problemstilling er om lovgivningen bør eller ikke bør angi aldersgrenser for når barnets rett til å bli hørt inntreffer. Det er flere eksempler på slike aldersgrenser i lovgivningen. Mange av disse aldersgrensene har etter hvert blitt satt lavere, oftest ved at de endres fra 12 til syv år. I tillegg suppleres gjerne aldersgrensen med en skjønnsmessig regel om at også yngre barn skal høres når barnet er i stand til å forstå hva saken gjelder, eller gi uttrykk for sitt syn. Dette gjelder blant annet barneloven § 31 annet ledd første punktum (endret ved lov 20. juni 2003 nr. 40 og lov 21. juni 2013 nr. 62) og pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4 femte ledd (endret ved lov 16. juni 2017 nr. 53). I gjeldende barnevernlov § 6-3 første ledd (endret ved lov 1. august 2003 nr. 86) er det en tilsvarende bestemmelse. I den nye barnevernsloven (Lov 18. juni 2021 nr. 97), som foreløpig ikke har trådt i kraft, er aldersangivelsen fjernet. I stedet er det inntatt en bestemmelse i § 1-4 om at alle barn «som er i stand til å danne seg egne meninger, har rett til å medvirke i alle forhold som vedrører barnet» etter denne loven. Ved endringen la Barne- og familiedepartementet blant annet vekt på at FNs barnekomité har frarådet bruk av aldersgrenser. Barnelovutvalget har drøftet om barneloven § 31, som i dag inneholder en syvårsgrense, skal beholdes, se NOU 2020:14 punkt 15.11.5.2. Utvalget delte seg i to fraksjoner, hvorav den ene foreslår en endring fra syv til seks år, mens den andre fraksjonen mener bestemmelsene ikke bør inneholde aldersgrenser. Utvalget har i tråd med dette utformet to alternative utkast til bestemmelser der aldersangivelsen har betydning. Barne- og familiedepartementet arbeider med oppfølging av utredningen, og det er dermed foreløpig uavklart hva som vil bli løsningen etter eventuelle lovendringer.

7.2 Gjeldende rett

Regelen om medbestemmelse i vergemålsloven § 17 gjelder i de økonomiske og rettslige forhold vergen har kompetanse til å bistå i etter vergemålsloven. En sak vil imidlertid ikke sjelden ha både økonomiske og personlige sider.

Vergemålsloven § 17 første ledd fastslår at vergen handler på vegne av den mindreårige i økonomiske forhold. § 17 fjerde ledd første punktum gjelder vergens plikt til å høre den mindreårige og lyder slik:

«Er den mindreårige over 12 år, skal vergen høre hva den mindreårige mener før det treffes avgjørelser.»

Det følger av Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 175 at bestemmelsen skal forstås som en plikt for vergen til å høre den mindreårige. Det får imidlertid ingen virkninger for gyldigheten av vergens beslutning dersom den mindreårige ikke blir hørt.

Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 35 følgende om aldersgrensen på 12 år:

«Departementet støtter utvalgets forslag om at barn skal ha rett til å bli hørt i økonomiske spørsmål fra fylte tolv år, jf. lovforslaget § 17 fjerde ledd. Forslaget innebærer at den mindreårige skal høres to år tidligere enn etter dagens vergemålslov. Tolvårsgrensen er også i samsvar med regelen i barneloven § 31 annet ledd annet punktum. Departementet anser imidlertid at også barn under tolv år bør høres når sakens natur og barnets modenhet tillater det.»

Henvisningen til barneloven § 31 annet ledd annet punktum i det siterte viser til det som i dag er barneloven § 31 annet ledd tredje punktum.

Vergemålsloven § 17 femte ledd skal sikre barnets rettigheter der det er uenig i vergens avgjørelse. Det følger av denne bestemmelsen at en mindreårig som er uenig i vergens avgjørelse, kan bringe spørsmålet inn for statsforvalteren.

Bestemmelsen angir ingen aldersgrense for når barnet kan bringe spørsmålet inn for statsforvalteren. I Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) legges det på side 175 til grunn at det ikke er noen aldersgrense for retten til å klage etter bestemmelsen. Det fremgår også at statsforvalteren må forsikre seg om at den mindreårige blir hørt.

Vergemålsloven § 19 gjelder opphør av oppgaven som verge. Barnets rett til å bli hørt i dette spørsmålet reguleres av § 19 første ledd tredje punktum. Bestemmelsen lyder:

«Når den mindreårige er over 12 år, og ellers når den mindreåriges modenhet og alder tilsier at han eller hun er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet, skal den mindreårige høres før avgjørelse tas.»

Om bestemmelsen heter det i Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 37:

«Når det er aktuelt å frata en verge vergemålet av hensyn til barnets beste, vil det være viktig for barnet at det blir hørt, i hvert fall når det er i stand til å danne seg synspunkter om saksforholdet. Barnets mening må tillegges vekt ut fra hvor gammelt og modent det er. Det foreslås at når barnet har fylt tolv år, skal det høres før det tas beslutning om å frata en av vergene vergemålet. Men også før barnet fyller 12 år, kan det være aktuelt å høre barnets synspunkter. Regelen har likhetstrekk med barneloven § 31.»

Barns rett til å bli hørt ved avgjørelsen av saker som angår dem, følger også av Grunnloven § 104 og FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 12. I tillegg følger den generelle plikten til å vektlegge hensynet til barnets beste av barnekonvensjonen artikkel 3. Grunnloven § 104 inneholder ingen aldersgrense for når barnets rett til å bli hørt, inntreffer. Det samme gjelder barnekonvensjonen artikkel 12. Barneloven § 31 annet ledd tredje punktum, som gjelder personlige forhold, angir at det skal «leggjast stor vekt på kva barnet meiner» når det har fylt 12 år. Fra barnet er fylt syv år skal det få anledning til å si sin mening før det tas avgjørelse, jf. § 31 annet ledd første punktum. Dette gjelder også yngre barn dersom de er i stand til å danne egne synspunkter.

7.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra november 2018 foreslo departementet å senke aldersgrensen i vergemålsloven § 17 fjerde ledd første punktum og supplere bestemmelsen med en skjønnsmessig regel om at også yngre barn skal høres. Formålet var å harmonisere medbestemmelsesretten etter vergemålsloven med blant annet barneloven, og departementet uttalte følgende:

«Et hensyn som kan tale for å videreføre aldersgrensen på 12 år, er at beslutningene som tas av en verge i medhold av vergemålsloven, jevnt over må sies å være mer kompliserte enn de fleste beslutninger om personlige forhold som foreldre tar på vegne av barna etter barneloven og en del andre lover. Mens et barn tidlig vil kunne ha meninger om slike spørsmål som faller inn under foreldreansvaret, som for eksempel hvilke fritidsaktiviteter det skal delta på, vil de yngre barna som regel ikke ha forutsetninger for å kunne mene noe om eller ha synspunkter på den typen beslutninger som treffes av vergen etter vergemålsloven. Vergens beslutninger etter vergemålsloven vil typisk gjelde spørsmål om formuesforvaltning, bankforhold og inngåelse av rettslig bindende avtaler.

En senkning av aldersgrensen for når barn skal ha rett til å bli hørt, innebærer på den annen side ikke at den mindreåriges meninger nødvendigvis gjennomgående skal tillegges mer vekt. Aldersgrensen på 12 år ble innført ved vergemålsloven 2010. Som det fremgår av punkt 10.1, ble aldersgrensen sett i sammenheng med barnelovens 12-årsgrense for når barnets mening skal tillegges stor vekt. Spørsmålet om når et barn skal få si sin mening, er et annet enn spørsmålet om hvor stor vekt som skal legges på barnets mening. For spørsmålet om hvilken aldersgrense som skal gjelde for barns rett til å si sin mening, kan det være mer naturlig å se hen til aldersgrensen i barneloven § 31 annet ledd første punktum enn til aldersgrensen etter annet ledd tredje punktum, som det i forarbeidene til vergemålsloven ble vist til som begrunnelse for aldersgrensen på 12 år.

Det kan være hensiktsmessig å harmonisere bestemmelsene om den mindreåriges rett til medvirkning ved foreldres og vergers beslutninger etter barneloven og vergemålsloven. Foreldre vil i de fleste tilfeller både være verge og ha foreldreansvar, og det vil kunne være en fordel om de kan forholde seg til de samme reglene og prinsippene for når barn skal høres. En forelder vil ikke nødvendigvis vite om en beslutning hører inn under vergeansvaret eller foreldreansvaret, men hvis reglene om den mindreåriges medbestemmelsesrett er like, vil skillet ha mindre betydning.»

På bakgrunn av denne redegjørelsen foreslo departementet å endre aldersgrensen i vergemålsloven § 17 fjerde ledd første punktum fra 12 til syv år. Videre ble det foreslått å supplere aldersgrensen med en skjønnsmessig regel om at også yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal høres. Det ble vist til at dette ifølge forarbeidene bør praktiseres også etter gjeldende lov, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) på side 35, men det ble uttalt at «i tråd med annet liknende regelverk vil det være en fordel om regelen kommer til uttrykk i selve lovteksten».

For bestemmelsen i vergemålsloven § 19 første ledd tredje punktum ble det foreslått at det ikke inntas noen aldersgrense i lovteksten. Det ble foreslått en bestemmelse om at den mindreårige skal høres før avgjørelsen tas «når den mindreåriges alder og modenhet tilsier at han eller hun er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet».

Departementet begrunnet regelen hovedsakelig med at saker som behandles etter § 19, er av en annen karakter enn sakene som behandles etter § 17, og at hensynet til barnet tilsier at retten ikke bør ha en plikt til å høre barn ned mot syv år. Departementet ba likevel om innspill fra høringsinstansene om utformingen av bestemmelsen, og uttalte:

«Når det gjelder den mindreåriges rett til å bli hørt i spørsmål om opphør av oppgaven som verge, jf. vergemålsloven § 19 første ledd tredje punktum, gjør andre hensyn seg gjeldende enn dem som kan tilsi en endring av § 17 fjerde ledd. Det dreier seg om en saksbehandlingsregel for retten. Det fremgår ikke av loven eller av forarbeidene om bestemmelsen skal forstås slik at retten skal høre de mindreårige direkte. Av hensyn til barnet vil det neppe gi en god regel om retten skal ha en plikt til å høre barn ned mot syv år i et rettsmøte om å frata en av eller begge foreldrene vergeansvaret. Et alternativ til dagens regelverk kan være at barnet skal høres når det ut fra sin modenhet og alder er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet, og at det ikke angis noen aldersgrense. Et endringsforslag med slikt innhold er inntatt i punkt 13 i høringsnotatet. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om hva som vil gi en hensiktsmessig regulering av mindreåriges rett til medvirkning i saker om fratakelse av vergeansvaret.»

7.4 Høringsinstansenes syn

7.4.1 Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 17

Fylkesmannen i Vestland, Norges institusjon for menneskerettigheter, Statens helsetilsyn og Statens sivilrettsforvaltning uttaler at de støtter departementets foreslåtte endringer i vergemålsloven § 17 fjerde ledd første punktum.

Norges institusjon for menneskerettigheter peker på at det ideelt sett bør foretas en «konkret vurdering i hvert tilfelle for å avgjøre om barnets modenhet og refleksjonsevne tilsier at det skal høres», men at en aldersgrense vil være en hensiktsmessig ramme for når man anser barnet tilstrekkelig modent. I uttalelsen pekes det videre på at de foreslåtte endringene i vergemålsloven ikke bare vil harmonisere vergemålsloven med barneloven, men også «bringe vergemålsloven mer i samsvar med menneskerettslige krav til barnets medbestemmelse». De foreslåtte endringene vil også «i større utstrekning reflektere» Norges menneskerettslige forpliktelser.

Etter *Statens sivilrettsforvaltnings* syn bør det vurderes å ta inn at det skal «legges vekt på meningene til den mindreårige i samsvar med alder og modenhet».

Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Fellesorganisasjonen FO og Redd Barna er uenige i de foreslåtte endringer i vergemålsloven § 17 fjerde ledd første punktum.

Fellesorganisasjonen FO peker på at medvirkningshjemmelen er snevrere enn bestemmelsen i Grunnloven § 104. Fellesorganisasjonen FO mener videre at høringsnotatet ikke bygger på lovendringene vedtatt etter 2014, og i den forbindelse trekkes særlig frem barnevernloven § 1-6. Etter denne høringsinstansens syn skal en beslutning anses som «ugyldig dersom den mindreårige ikke er gitt anledning til å medvirke, eller personens mening ikke er tillagt vekt i samsvar med alder og modenhet». Videre uttales det at «[b]eslutning om hvordan man har oppfylt barns rett til medvirkning må dokumenteres». På bakgrunn av disse innvendingene foreslår Fellesorganisasjonen FO en ny

medvirkningsbestemmelse for barn og unge i vergemålsloven som fremhever at alle barn skal ha rett til å medvirke, men understreker samtidig at barn ikke har noen plikt til å medvirke.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark mener at det ikke bør oppstilles noen aldersgrenser for når den mindreårige skal høres før vergen treffer beslutning på dennes vegne. I uttalelsen pekes det særlig på at Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12 ikke oppstiller noen tilsvarende aldersgrense, og det pekes på FNs barnekomité's uttalelse om at alder ikke må være noen hindring for barnets rett til å uttale seg.

Også *Redd Barna* er uenig i forslaget og viser til kommentaren fra FNs barnekomité punkt 12. Redd Barna peker særlig på at det, til tross for en presisering om at det skal foretas en skjønnsmessig vurdering av yngre barn, er en «fare for at det dannes en presumsjon om at barn under den oppgitte alderen bare unntaksvis vil være i stand til å danne seg en mening». Subsidiært støtter Redd Barna den foreslåtte lovendringen, forstått som en «aldersangivelse i den forstand at det kun bør tolkes som når barnets absolutte rett til å bli hørt inntreffer, men at det ikke skal forstås som en nedre aldersgrense».

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Rogaland, Norsk Pasientforening, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne og Fylkesmannen i Innlandet støtter den foreslåtte endringen med enkelte presiseringer.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er av den oppfatning at vergemålsloven § 17 fjerde ledd første punktum, i likhet med barnevernloven § 6-3 første ledd og barneloven § 31 annet ledd, «bør inneholde at barnet skal gis informasjon om saksforholdet og at informasjonen skal være tilstrekkelig og tilpasset barnets alder og modenhet». I tillegg bør det etter direktoratets syn tas med at det skal «legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet».

Fylkesmannen i Rogaland trekker frem departementets vurdering av at beslutningene som tas av vergen i medhold av vergemålsloven, er av en annen karakter enn beslutninger om personlige forhold. Av den grunn mener Fylkesmannen i Rogaland at det av pedagogiske grunner kan tas med i bestemmelsen at «den mindreåriges mening må ses i sammenheng med kompleksiteten av saksforholdet, slik det uttrykkes i § 19 relatert til opphør av oppgaven som verge».

Også *Norsk Pasientforening* støtter i utgangspunktet departementets forslag, og peker i sin høringsuttalelse på behovet for notoritet over samtalerne:

«Vergen bør skrive notat om sted og dato for samtalen, hvem som var til stede og referat fra samtalen. [...]

Det bør også angis at i den grad avgjørelsen avviker fra meninger og ønsker personen under vergemål har gitt uttrykk for, bør grunnen for dette fremgå av begrunnelsen for avgjørelsen.»

Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne støtter departementets forslag, men presiserer at «også barn må ha rett til beslutningsstøtte».

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Fylkesmannen i Oslo og Akershus fremhever at vergemålsloven § 17 fjerde ledd første punktum kan utformes i samsvar med

utlendingsloven § 98 e. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* peker på at det «ikke [er] grunnlag for ulik ordlyd eller ulik praksis» mellom disse bestemmelsene. Videre gis det uttrykk for at det er viktig å få frem at vergene «har en plikt til å gi informasjon, samt å vektlegge barnets mening i samsvar med alder og modenhet». *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* peker videre på at det bør tilføres ressurser for å muliggjøre og sikre reell høring av barnet i de tilfeller dette bør gjøres som ledd i statsforvalterens saksbehandling. Denne høringsinstansen viser til at den er uenig i at yngre barn ikke har forutsetninger for å ha synspunkter på den typen beslutninger som treffes etter vergemålsloven, og foreslår i den forbindelse at det vurderes en regel hvor vergen skal ha samtykke fra barnet før et finansforetak kan utlevere midler til vergen fra bruks- og lønnskonto etter at barnet har fylt 15 år.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og *Redd Barna* har videre innspill til utformingen av klageretten i vergemålsloven § 17 femte ledd. *Redd Barna* stiller spørsmål ved om regelen er barnevennlig, og peker på at FNs barnekomité har anbefalt at Norge gir enten Barneombudet eller Norges institusjon for menneskerettigheter mandat til å behandle klager for barn i alle saker som berører barn, på en barnevennlig måte.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet understreker viktigheten av at den mindreårige ved oppnevning av verge gjøres kjent med klagemuligheten, slik at den blir reell. Direktoratet foreslår derfor at dette tas inn i et nytt siste punktum i vergemålsloven § 17 femte ledd, alternativt som et nytt siste punktum i vergemålsloven § 16.

7.4.2 Høringsinstansenes syn på forslaget til endringer i § 19

Fylkesmannen i Troms og Finnmark, Norges institusjon for menneskerettigheter og *Statens sivilrettsforvaltning* støtter den foreslåtte endringen i vergemålsloven § 19 første ledd tredje punktum.

Fellesorganisasjonen FO mener forslaget ikke er godt nok formulert for å ivareta barns og unges rett til medvirkning, og foreslår en ny medvirkningsparagraf for barn og unge i vergemålsloven.

Statens helsetilsyn mener at forslaget ikke får tydelig nok frem hvem som har ansvar for at barnet skal høres, og at det er viktig med en klar plassering av ansvar. Statens helsetilsyn støtter en harmonisering med barneloven, barnevernloven og pasient- og brukerrettighetslovens bestemmelser om barns medbestemmelse, og bemerker videre at «reell mulighet for medvirkning forutsetter at barnet gis tilpasset informasjon».

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er enig i at det ikke er hensiktsmessig med en regel hvor retten har en plikt til å høre et barn ned til syv år i sakene som reguleres av § 19. Direktoratet mener bestemmelsen bør sikre at barnet gis tilstrekkelig og tilpasset informasjon, slik at det har grunnlag for å ha en mening, og at det bør fremgå av bestemmelsen at det skal legges vekt på hva barnet mener, i samsvar med barnets alder og modenhet. *Statens sivilrettsforvaltning* støtter dette. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* anser det likevel som en risiko om det ikke oppstilles noen aldersgrense, og foreslår at det tas med i bestemmelsen at det i avgjørelsen skal fremgå hva som er barnets

synspunkt, hvilken vekt barnets mening er tillagt, samt en begrunnelse dersom barnet ikke er hørt eller meningen ikke er tillagt vekt.

Også *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener det er en risiko ved at det ikke oppstilles noen aldersgrense. Det pekes på at dette kan medføre at regelen blir tolket slik at man i mange tilfeller kommer frem til at barnets alder og modenhet tilsier at vedkommende ikke er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet. Det foreslås derfor en grense på syv år.

Redd Barna støtter den foreslåtte endringen i vergemålsloven § 19 første ledd tredje punktum, men med en annen begrunnelse enn den som følger av høringsnotatet. Sakens natur og det enkelte barn bør etter Redd Barnas syn stå i sentrum ved den skjønnsmessige vurderingen, ikke barnets biologiske alder. Redd Barna minner også om at «høring av barn er en plikt for myndighetene i alle saker som berører barn, men det er aldri en plikt for barnet».

7.5 Departementets vurderinger

7.5.1 Vergemålsloven § 17

Departementet følger med enkelte endringer opp forslaget i høringsnotatet.

Barns rett til å bli hørt har fått økt oppmerksomhet. Verken Grunnloven § 104 eller barnekonvensjonen artikkel 12 oppstiller noe alderskrav for når barns rett til å bli hørt inntre, og utformingen av reglene om barns medbestemmelsesrett i vergemålsloven må her ta utgangspunkt i de rettighetene som fremkommer av Norges menneskerettslige og internasjonale forpliktelser.

Departementet foreslår å senke, i stedet for å fjerne, aldersgrensen for vergens plikt til å høre barnet. Videreføring av ordningen med en aldersgrense for når barnet uansett skal høres, er særlig begrunnet i hensynet til å sikre at høring faktisk gjennomføres. Som Norges institusjon for menneskerettigheter uttaler i høringen, vil en aldersgrense gi en hensiktsmessig ramme for når man generelt sett anser et barn som tilstrekkelig modent. Her kan det også vises til Redd Barnas subsidiære uttalelse om at syvårsgrensen er en «aldersangivelse i den forstand at den kun bør tolkes som når barnets absolutte rett til å bli hørt inntre, men at den ikke skal forstås som en nedre aldersgrense».

Når det gjelder hvilken aldersgrense som er best egnet, følger departementet opp forslaget i høringsnotatet og foreslår å senke aldersgrensen fra 12 til syv år. Som nevnt under punkt 7.1 har aldersgrensen i flere lovbestemmelser som omhandler barns medbestemmelsesrett, blitt senket til syv år. Dersom saken er kompleks, kan dette være et moment ved vurderingen av hvor stor vekt barnets mening skal tillegges. Det samme gjelder dersom barnet ikke har dannet seg en mening om saken som helhet. Som oftest vil det være foreldrene som verger som skal høre barnet. For foreldrene antas det å være en fordel om aldersgrensen for å høre barnet er omtrent den samme, uansett om foreldrene skal høre barnet om et personlig forhold etter barneloven eller om et økonomisk spørsmål etter vergemålsloven.

Som en indirekte begrunnelse for hvorfor et spesifikt alderskrav kan styrke barnets rett til å bli hørt, kan det vises til Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-1230-A. Saken gjaldt spørsmålet om en forelder kunne flytte fra Norge til Italia med to barn på fem og seks år. Om barnas rett til å bli hørt ved avgjørelsen av dette spørsmålet uttaler førstvoterende i avsnitt 56 blant annet:

«Borna er for små til å ha noka velgrunna mening om dette komplekse spørsmålet. Partane er samde i å skjerme borna mot spørsmålet om flytting.»

Også barn på syv år vil nok ofte oppleves som for små til å høres der saken er kompleks og kanskje konfliktfylt. I relasjon til vurderingene av hva som vil utgjøre en god regulering i vergemålsloven av barns medbestemmelsesrett, kan Høyesteretts vurderinger i den nevnte avgjørelsen indirekte tilsi at faste aldersgrenser i loven best vil sikre barnets rett til å bli hørt. Det må antas at en fast aldersgrense vil føre til at barn faktisk høres fra syv års alder også der partene anser dem for å være for små. Det å beholde en aldersgrense, som senkes, synes derfor best i tråd med ønsket om å sikre økt medbestemmelse for barn.

Et ytterligere spørsmål er om lovteksten også skal angi en skjønnsmessig regel om at et barn som er yngre enn syv år, skal høres når det er i stand til å danne seg egne synspunkter om spørsmålet. At barn som er yngre enn den oppgitte aldersgrensen også skal høres, følger allerede av gjeldende rett, jf. Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) side 35. Departementet følger likevel opp forslaget i høringsnotatet om å presisere dette i lovteksten. Etter departementets syn vil dette sikre at barnets rett til å bli hørt aldri utelukkes som følge av at barnet er yngre enn syv år. Dette synes også i tråd med synet til FNs barnekomité (CRC/C/GC/12 20. juli 2009), der følgende uttales:

«20. Partene skal garantere ethvert barn som er “i stand til å danne seg egne synspunkter”, retten til å bli hørt. Denne formuleringen skal ikke ses på som en begrensning, men heller som en forpliktelse for partene til å vurdere barnets evne til å danne seg en selvstendig oppfatning, i den grad det er mulig. Dette betyr at partene ikke bare kan anta at et barn ikke er i stand til å gi uttrykk for egne oppfatninger. Tvert imot skal partene gå ut fra at barnet har evne til å danne seg egne synspunkter, og erkjenne at hun eller han har rett til å gi uttrykk for disse synspunktene. Det skal ikke være opp til barnet å først bevise at det har denne evnen.»

Måten barnet høres på, er vesentlig, og vergene må ta hensyn til barnets alder og modning når barnet høres. Det å uttale seg om spørsmålet er frivillig for barnet, og barnet skal ikke oppleve noe ansvar for å uttale seg eller den løsningen som velges til slutt. Formålet med å høre barnet er å sikre barnets medbestemmelse og gjennom det å sikre barnet innflytelse over eget liv.

I høringsrunden har det kommet innspill om at det bør fremgå av lovteksten at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. Departementet foreslår å følge opp dette. En omfattende rett til å bli hørt, tilsier imidlertid ikke i seg selv at barnets mening alltid skal tillegges betydelig vekt. Barne lovutvalget uttaler følgende om medvirkningsretten i NOU 2020: 14 punkt 10.3.5.3.2:

«Barnets medvirkningsrett innebærer ikke at barnets mening alltid skal få gjennomslag. Tvert imot vil en viktig del av foreldreansvaret være å treffe ansvarlige beslutninger som gagner barnet både på kortere og lengre sikt, selv om mange barn vil protestere mot beslutningene

her og nå. En viktig oppgave for foreldrene i mange tilfeller vil derfor være å gi barnet informasjon om hvorfor beslutningen ikke ble slik det ønsket.»

Det samme vil være tilfellet for beslutninger under vergeansvaret på vergemålslovens område. Det kreves ikke at barnets mening legges til grunn i ethvert tilfelle. Det må foretas en bredere vurdering av om barnet ut fra sin alder og modenhet klarer å forstå sakens omfang og eventuelle konsekvenser. Også andre momenter kan trekkes inn, for eksempel sakens kompleksitet. Vurderingen må gjøres konkret i den enkelte saken.

Når det gjelder klagemuligheten etter vergemålsloven § 17 femte ledd, peker *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* i høringen på at den mindreårige må gjøres kjent med denne klagemuligheten slik at den blir reell. Departementet er enig i at det er ønskelig med en reell klagemulighet for å sikre gjennomføring av barnets medbestemmelsesrett. Klageadgangen er særlig viktig fordi en beslutning etter vergemålsloven § 17 første ledd ikke blir ugyldig selv om barnet ikke er hørt. Det vil imidlertid ikke være naturlig om vergen i alle tilfeller hvor det treffes beslutninger etter § 17 første ledd, skal opplyse barnet om klagemuligheten. Vergen vil i de aller fleste tilfeller være barnets forelder. Samspillet mellom foreldre og barn dekker mange områder, og vergerollen på det økonomiske området er sjelden det vesentligste aspektet ved relasjonen mellom barn og foreldre. Skarpskårne regler om rett til informasjon, klagerett, begrunnelse, krav til notoritet osv. passer mindre godt i relasjonen mellom foreldre og barn. Barnelovutvalget vurderte i NOU 2020: 14 punkt 10.3.5.3.3 om barnet bør gis en tilsvarende klageadgang på det personlige området. Barnelovutvalget synes å dele synspunktet om at det vil være til barnets beste å søke å unngå økt rettsliggjøring på dette området:

«Som nevnt ovenfor i utvalgets vurdering om at avgjørelsene under foreldreansvaret skal være felles, er beslutningene under foreldreansvaret beslutninger som bør og skal løses innad i familien uten innblanding fra det offentlige. Mange beslutninger vil være av utpreget ikke-rettslig art og har etter utvalgets syn ingen plass i et formelt avgjørelsesorgan. Utvalget vurderer det slik at det kan bidra til å øke konfliktnivået mellom foreldre og barn vesentlig dersom barn skal kunne klage over beslutninger som foreldrene treffer over dem på helt generelt grunnlag.»

Også det menneskerettslige vernet om retten til familieliv og privatliv kan være et argument for en viss varsomhet ved statens regulering av familiens indre liv gjennom klageordninger rettet mot familiemedlemmer.

Det informeres i dag om barnets rett til medvirkning og rett til å klage i Statens sivilrettsforvaltnings nettportal «vergemal.no». I tillegg har ulike statsforvaltere informasjon på sine nettsider om barnets egne rettigheter, herunder om retten til medvirkning og klage. Behovet for tilgjengelighet og en reell klageadgang kan tilsi at denne informasjonen bør deles også på nettsider som tydeligere er rettet mot barn. Et slikt bidrag til økt tilgjengelighet kan imidlertid foretas innenfor statsforvalternes og Statens sivilrettsforvaltnings eksisterende oppgaver og kompetanse, uten lovendringer.

7.5.2 Vergemålsloven § 19

Departementet foreslår at mindreårige over syv år skal høres, og at yngre barn skal høres så langt deres alder og modning tilsier det, jf. forslag til endringer i vergemålsloven § 19 første ledd tredje punktum.

I høringsnotatet var det foreslått en skjønnsmessig bestemmelse i vergemålsloven § 19 første ledd tredje punktum om at barn skal høres før avgjørelse tas når barnets alder og modenhet tilsier at det er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet. Forslaget er i samsvar med Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 12, som heller ikke oppstiller noen aldersgrense for barnets rett til å bli hørt. Departementet vektlegger imidlertid at det sentrale ved utformingen av lovteksten må være å sikre barnets rettigheter i praksis. Flere høringsinstanser har pekt på risikoen for at en fjerning av aldersgrensen i loven vil føre til at færre barn vil få anledning til å medvirke ved beslutninger av betydning for eget liv. Departementet slutter seg til dette og viser til de tilsvarende vurderingene til bestemmelsen i § 17 fjerde ledd.

Når det gjelder hvilken aldersgrense som skal angis i lovteksten, er det vanskelig å begrunne ulike aldersgrenser i vergemålsloven §§ 17 og 19. En aldersgrense på syv år foreslås derfor også i § 19 første ledd tredje punktum.

Saker etter vergemålsloven § 19 gjelder fratakelse av oppgaven som verge. Det vil kunne være en belastning for barnet å skulle forklare seg i et rettsmøte om en sak som gjelder det å frata en av eller begge foreldrene vergemålet. Som det ble pekt på i høringsnotatet, vil det ikke utgjøre en god regel at barn som oppfyller vilkårene i bestemmelsen, i alle tilfeller skal høres i et slikt rettsmøte. Det vil aldri være en plikt for barnet å uttale seg, men retten har en plikt til å gi barnet muligheten til å bli hørt. Domstolene har allerede erfaring i å tilrettelegge for såkalte barnesamtaler, og det er nærliggende også her.

I tillegg foreslås det å videreføre den skjønnsmessige bestemmelsen i gjeldende lov om at også yngre barn skal høres når de er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet. Hensikten med denne skjønnsmessige regelen er å sikre at en aldersgrense i lovgivningen ikke hindrer yngre barn i å bli hørt i spørsmål som angår dem selv.

Det foreslås dessuten en bestemmelse som slår fast at barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet. En tilsvarende bestemmelse er foreslått i § 17 fjerde ledd, se punkt 7.5.1.

8 Adgang til særskilt forvaltning

8.1 Gjeldende rett

Hovedregelen etter vergemålsloven § 48 første ledd er at finansielle eiendeler som eies av en person med verge, skal forvaltes av statsforvalteren. I vergemålsloven § 51 er det gitt regler om hvordan statsforvalteren skal forvalte disse eiendelene. Det følger av første ledd at de finansielle eiendelene om nødvendig skal omgjøres til kontante midler, og de skal plasseres som bankinnskudd på individuelle konti i bank. Den sentrale vergemålsmyndigheten skal etter § 51 annet ledd forhandle om innskuddsvilkårene på

vegne av statsforvalteren og fastsetter hvilke finansinstitusjoner som skal benyttes for innskuddsformål. Vergen kan velge hvilken av de fastsatte finansinstitusjonene midlene skal plasseres i, og til hvilke fastsatte vilkår innskuddet skal plasseres, jf. vergemålsforskriften § 25 første ledd.

Vergemålsloven inneholder flere unntak fra lovens hovedregel om statsforvalterens forvaltning. Statsforvalteren skal for det første ikke forvalte midlene til en voksen og samtykkekompetent person med verge dersom personen ønsker en annen forvaltning, jf. § 48 annet ledd. Et annet unntak er at midlene skal forvaltes av vergen, og ikke av statsforvalteren, dersom midlenes verdi er lavere enn et forskriftsfastsatt beløp, jf. § 49 første ledd første punktum. I vergemålsforskriften § 26 er dette beløpet satt til to ganger folketrygdens grunnbeløp. (Se likevel unntakene fra beløpsgrensen i § 49 første ledd annet og tredje punktum.) Videre er det gjort unntak fra hovedregelen om statsforvalterens forvaltning for tilfeller der ektefellen eller samboeren er oppnevnt som verge, jf. § 49 tredje ledd og § 44.

Et ytterligere unntak fremgår av vergemålsloven § 95, som fastslår at loven ikke begrenser en givers eller arvelaters adgang til å bestemme at gaven eller arven skal forvaltes eller brukes på en bestemt måte. Finansielle eiendeler som en arvelater eller giver har fastsatt at skal forvaltes særskilt etter denne bestemmelsen, skal ikke forvaltes av statsforvalteren, jf. § 49 annet ledd. For ensidige disposisjoner som testamentarv og gaver følger det av alminnelige arve- og avtalerettslige regler at en arvelater eller giver kan fastsette bestemmelser for bruk og forvaltning av testasjons- eller gavemidlene. Denne kompetansen springer ut av giverens eller arvelaterens eierrådighet. En giver kan for eksempel fastsette at de mottatte midlene skal være eierens særreie, eller at de skal investeres i bolig. Vergemålsloven § 95 første ledd bekrefter at disse alminnelige reglene også gjelder for testamentarv og gaver til personer med verge.

For at en arvelater eller gavegiver skal kunne fastsette bestemmelser om forvaltningen eller bruken av arve- eller gavemidlene til en person under vergemål som avviker fra vergemålslovens regler, må vilkårene i vergemålsloven § 95 annet og fjerde ledd være oppfylt. Det følger av § 95 annet ledd at gavegiverens bestemmelse må være skriftlig og datert. Etter vergemålsloven § 95 fjerde ledd må giverens eller arvelaterens bestemmelser være truffet senest ved gavens oppfyllelse eller fremgå av testamentet. Formkravene til testamentet følger arverettslige regler. At en givers bestemmelse om forvaltning eller bruk av en gave må treffes senest samtidig med gaveoppfyllelsen, sammenfaller med alminnelige avtalerettslige regler. Gavegiveren kan ikke sette nye bestemmelser eller endre eksisterende bestemmelser etter at gaven er gitt. Det er eierrådigheten som gir giveren kompetanse til å fastsette vilkår, og den rådigheten er tapt når gaven er gitt uten forbehold.

Vergemålsloven § 95 tredje ledd inneholder en sikkerhetsventil for tilfeller der det vil være åpenbart uheldig for personen med verge at midlene står til hans eller hennes rådighet. Vergen kan, med statsforvalterens samtykke, i et slikt tilfelle frata personen under vergemål råderetten over midlene eller bestemme at midlene skal forvaltes etter vergemålslovens regler.

8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra november 2018 foreslo departementet endringer i reglene i vergemålsloven § 95 om særskilt forvaltning av gave eller arv som gis til personer under vergemål. Endringsforslaget gikk ut på at en gavegiver også etter at gaven er gitt, kan bestemme at gaven skal forvaltes eller brukes på en bestemt måte. Endringsforslaget omfattet både mindreårige og voksne personer med verge. Det ble ikke foreslått en tilsvarende endring for arv. Det ble pekt på at det for en arvelater av naturlige årsaker ikke vil være aktuelt å fastsette bestemmelser om forvaltning av arven etter arvefallet.

Bakgrunnen for endringsforslagene var innspill om at det er ønskelig at foreldre i større grad enn i dag skal kunne spare i egne barns navn uten at fylkesmannen (nå statsforvalteren) overtar forvaltningen av midlene. Forslaget ble begrunnet slik:

«Vergemålslovens regler om forvaltning er viktige for å sikre mindreårige og voksne med verge mot misbruk av midler. Gis det en vid adgang til å gjøre unntak fra reglene, risikerer man at betydelige beløp går tapt. Særlig uheldige utfall kan dette få der personen har fått utbetalt erstatningsbeløp som skal brukes til å kompensere for fremtidige inntektstap og kostnader. Det er behov for å sikre at slike midler brukes til riktige formål, og at de ikke går tapt som følge av for eksempel risikofylte investeringer.

Disse hensynene synes likevel å ha mindre vekt når det er giveren selv som ønsker en annen forvaltning av midlene enn forvaltning hos fylkesmannen. I disse tilfellene ville gavemottakeren ikke ha mottatt midlene hvis det ikke var for gavegiverens disposisjon og gavehensikt, og det kan også være mindre behov for å beskytte mot misbruk fra giveren selv. For gaver er det derfor andre hensyn som gjør seg gjeldende, enn for eksempel for en erstatningsutbetaling.

Det kan nok også oppleves som fremmed eller inngripende for en gavegiver at gaven skal forvaltes av fylkesmannen alene av den grunn at den, eventuelt sammen med øvrige finansielle eiendeler, overstiger en viss beløpsgrense. Særlig kan nok dette være tilfellet for foreldre som sparer midler i egne barns navn.

Dette er riktignok allerede reflektert ved den gjeldende adgangen for givere og arvelatere til å bestemme at gaver og arv skal forvaltes på andre måter enn lovens hovedregel. Forutsetningen for å benytte denne adgangen er imidlertid at giveren eller arvelateren kjenner til muligheten vergemålsloven § 95 gir, og at de treffer beslutningen på riktig måte og på riktig tid, det vil si senest ved gavens oppfyllelse eller ved testamentet.

[...]

En slik utvidet adgang til å bestemme at midlene ikke skal forvaltes av fylkesmannen, vil ikke innebære at gavegiveren står fritt til å bestemme bruken av midlene. Vergen må uansett be om fylkesmannens samtykke før det brukes av kapitalen til personen under vergemål, jf. vergemålsloven § 37 tredje ledd. Fylkesmannen har dermed mulighet til å føre kontroll med at midlene brukes i personens interesse.»

Det ble i høringsnotatet pekt på at det kan reise seg vanskelige spørsmål i tilfeller der det er midler som har sin opprinnelse fra flere kilder, og noe allerede er brukt og noe er i behold:

«Det kan da være uklart om de midlene som er i behold, skriver seg fra gavegiveren. Hvis dette er uklart, er det mulig at det avgjørende bør være om gavegiveren kan dokumentere at et tilsvarende beløp har vært gitt i gave som det det bes om alternativ forvaltning av. En mulighet er også å legge til grunn et forholdsmessighetsprinsipp, for eksempel slik at hvis

midlene på en bankkonto skriver seg fra to forskjellige givere, må det som er forbrukt, trekkes fra forholdsmessig i hver gave når det skal vurderes hvor mye av gaven som er i behold. Er midler forbrukt før gave nr. 2 ytes, må imidlertid dette forbruket fullt ut komme til fratrekk i gave nr. 1. I og med at muligheten for at det oppstår slike tvilsspørsmål om hvor mye av gaven som er i behold, øker jo lengre tid som går etter at gaven ble gitt, kan det være et spørsmål om det bør settes en tidsfrist for når det kan treffes beslutning om alternativ forvaltning. Settes det en frist på for eksempel to år fra det tidspunktet fylkesmannen overtok forvaltningen av midlene, vil gavegiveren ha god tid til å få med seg at gaven i utgangspunktet skal forvaltes av fylkesmannen, og til å fastsatte at midlene skal forvaltes på en annen måte. Departementet tar gjerne imot innspill fra høringsinstansene om det bør fastsettes en slik tidsfrist for i størst mulig grad å forhindre at det oppstår tvilsspørsmål om hvor mye av gaven som er i behold.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på om en gavegiver bør ha en etterfølgende adgang til å fastsette alternative bestemmelser om forvaltning og bruk av gavemidler, og på hvilke vilkår dette eventuelt bør gjelde.

Fylkesmannen i Innlandet, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Finans Norge støtter ikke forslaget slik det var utformet i høringsnotatet. Disse høringsinstansene begrunner sitt syn på ulike måter. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* gir uttrykk for at behovet kan dekkes gjennom opplysninger fra bankene på gavetidspunktet. *Fylkesmannen i Nordland* uttaler:

«Det avgjørende for at Fylkesmannen i Nordland ikke støtter forslaget, er at det kan oppstå betydelig usikkerhet tilknyttet gaver, når de er gitt og hvem som råder over disse. Det vil også kunne innskrenke mottakerens råderett over midlene utover hva som følger av vergemålsloven.»

Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Finans Norge stiller spørsmål om gavegiverens adgang til å stille vilkår etter at gaven er gitt. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttrykker det slik:

«En vergehaver som mottaker vil ikke ha en berettiget forventning om å motta en gave før denne er gitt, men vil kunne ha en berettiget forventning om at midler gitt med eller uten vilkår fortsatt skal ha samme forutsetning/begrensning i fremtiden. En giver bør ikke kunne oppstille særskilte vilkår om forvaltning eller alternativ bruk i ettertid, når dette (kun) er basert på uvitenhet knyttet til lovens regler. Mottaker må kunne innrette seg og forholde seg til de forutsetninger som forelå da gaven ble overført. Det vises i denne sammenheng særlig til at gavegiver her også gis adgang til å fatte beslutninger om bruk etter at gaven er gitt, for mottakeren vil dette kunne fremstå som svært uforutsigbart.»

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Statens sivilrettsforvaltning og Fylkesmannen i Agder er positive til at giveren også etter at gaven er gitt, skal kunne bestemme alternativ forvaltning og bruk av gaven. *Fylkesmannen i Trøndelag* er ikke avvisende til forslaget, men fremhever at en adgang til etterfølgende endring av gaveforutsetningene vil kunne føre til et press på gavemottakeren.

Statens sivilrettsforvaltning uttaler:

«SRF er enig i at det åpnes for at foreldre i større grad enn i dag kan spare i egne barns navn uten at midlene forvaltes av fylkesmannen. Det finnes spareprodukter som gir bedre avkastning enn dagens kapitalkontoer, og det er mer hensiktsmessig å utvide muligheten for særskilt forvaltning fremfor å heve beløpsgrensen. Det gir foreldre og andre større frihet for midler som stammer fra dem, uten å øke risikoen for midler som den mindreårige har fått for eksempel ved arv eller erstatning. SRF er derfor enig i at det kan åpnes for at giver på et senere tidspunkt kan beslutte at gaven ikke skal forvaltes av fylkesmannen.»

Flere av høringsinstansene har hatt innspill om mulige avgrensninger av regelen. *Finans Norge* antar at et mulig alternativ kan være at adgangen bare skal gjelde for tilfeller der gavegiveren er en person med foreldreansvar. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* uttaler at en mulig løsning kan være at regelen kun gjøres gjeldende for mindreårige gavemottakere. *Fylkesmannen i Vestland* uttaler at forslaget har mye for seg for voksne personer med verge, ettersom bruken kan kontrolleres gjennom vergeregnskapet, men at kontroll vil bli vanskeligere for mindreåriges midler.

Enkelte av høringsinstansene kommenterer forholdet til vergemålsloven § 37 tredje ledd, som i høringsnotatet var fremhevet som en sikkerhetsmekanisme for fylkesmannens kontroll. *Finans Norge* poengterer at ordlyden i lovforslaget åpner for at vergemålsloven § 37 tredje ledd vil kunne fravikes gjennom gavegiverens bestemmelse om forvaltning av gaven. Andre høringsinstanser, slik som *Statens sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Nordland*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Fylkesmannen i Trøndelag* viser til at vergemålsloven § 37 tredje ledd sjelden får anvendelse i praksis, da verger kun unntaksvis anmoder om fylkesmannens samtykke før midlene brukes.

Flere av høringsinstansene kommenterer utfordringen ved sammenblanding av midler. *Statens sivilrettsforvaltning*, *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* og *Finans Norge* gir uttrykk for at et forholdsmessighetsprinsipp vil kunne reise vanskelige bevissspørsmål og være krevende å etterfølge i praksis for vergemålsmyndigheten. Høringsinstansene har også forskjellige syn på om utfordringen med sammenblanding av midler kan løses med en tidsfrist for gavegiverens bestemmelse om at midlene skal forvaltes særskilt. *Fylkesmannen i Vestland* tar til orde for at tidsfristen bør være ett år fra tidspunktet fylkesmannen overtok midlene til forvaltning «grunna mogleg samanblanding av midlar frå fleire kjelder og tvilsspørsmål kring dette». Også *Fylkesmannen i Innlandet* uttaler at det bør settes en kortere frist enn den foreslåtte. *Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet* mener det kan være fornuftig med en tidsfrist og har ikke innvendinger til at denne settes til to år. *Fylkesmannen i Nordland* er skeptisk til forslaget og uttaler at man ikke kan se «at disse utfordringene blir vesentlig mindre om det ble fastsatt tidsfrister for alternativ forvaltning».

8.4 Departementets vurderinger

Departementet vil innledningsvis fremheve at vergemålslovens regler om finansiell forvaltning i regi av statsforvalteren er viktige for å sikre at midlene til personer med behov for bistand fra verge ikke blir misbrukt. I vurderingen av reglene i § 95 må det, som det er pekt på i høringen, dessuten tas i betraktning at når en gave er gitt, er eierrådigheten overført til gavemottakeren. En rettslig konstruksjon der gavegiveren gis rett til å fastsette nye vilkår etter at gaven er gitt, lar seg ikke så godt forene med at giveren på dette tidspunktet ikke

lenger har noen eierrådighet over gavemidlene. Departementet har på den annen side forståelse for at den som gir en gave, kan ha et behov for eller ønske om å bestemme hvordan gavemidlene skal forvaltes, og at man på grunn av manglende kunnskap om reglene eller omstendighetene ellers kan komme til å overse konsekvensene av at det ikke allerede på gavetidspunktet er fastsatt noe om forvaltningen av midlene.

Ut fra dette foreslår departementet i tråd med forslaget i høringsnotatet en endring av vergemålsloven § 95 slik at det åpnes for at gavegiveren også etter at gaven er gitt, kan treffe beslutning om hvordan gavemidlene skal forvaltes. På bakgrunn av høringen og hensynene som er nevnt foran, foreslås det likevel noen endringer sammenlignet med forslaget i høringsnotatet.

Forslaget omfatter bare bestemmelser om forvaltningen av midlene. Gavegiveren vil med andre ord ikke kunne gi bestemmelser om bruken av gaven etter at den er gitt. Formålet med forslaget er først og fremst å gi giveren en utvidet mulighet til å velge mellom sentralisert bankforvaltning på individuelle konti i regi av statsforvalteren etter vergemålslovens regler eller at midlene forvaltes av vergen.

Det følger av vergemålsloven § 48 første ledd at finansielle eiendeler som eies av en person med verge, som utgangspunkt skal forvaltes av statsforvalteren. En voksen samtykkekompetent person som ikke er fratatt rettslig handleevne, må imidlertid gi samtykke til at midlene skal forvaltes av statsforvalteren. I tilfeller der det kreves samtykke fra gavemottakeren for at statsforvalteren skal kunne overta midlene til forvaltning, ser departementet ikke grunn til å åpne for at gavegiveren skal kunne stille krav til forvaltningen av midlene etter at gaven er gitt. Gavegiveren har som nevnt ikke lenger noen eierrådighet over midlene på dette tidspunktet, og gavemottakeren har kompetanse til selv å bestemme om midlene skal forvaltes av statsforvalteren eller på annen måte. Dette stiller seg annerledes i de tilfeller der midlene overtas av statsforvalteren uten samtykke fra personen med verge. I et slikt tilfelle vil en beslutning fra gavegiveren etter at gaven er gitt, ikke på samme måte gjøre inngrep i gavemottakerens eierrådighet siden alternativet til gavegiverens bestemmelse vil være at midlene forvaltes av statsforvalteren.

Departementet foreslår videre at gavegiverens bestemmelse om forvaltningen av midlene må være truffet senest seks måneder etter at statsforvalteren har varslet om at midlene skal tas til forvaltning etter vergemålsloven §§ 48 flg. Det foreslås at fristen settes til seks måneder, og ikke til to år slik det var antydnet i høringsnotatet. Vergen(e) bør dessuten informeres om adgangen til å bestemme alternativ forvaltning i forbindelse med at statsforvalteren varsler at midlene skal tas til forvaltning. En slik bestemmelse kan fremgå av forskrift. Departementet legger til grunn at en frist på seks måneder kombinert med en regel om varsel i de fleste tilfeller vil gi gavegiveren tilstrekkelig mulighet til å ta stilling til spørsmålet om alternativ forvaltning.

For tilfeller der gavemottakeren har mer enn én verge, foreslås det at giveren skal ha adgang til å bestemme om forvaltningen skal foretas av vergene sammen eller av bare én av vergene. Dette kan være aktuelt ved gaver til mindreårige barn der foreldrene er verger, og ved gaver der begge foreldrene har beholdt vergeansvaret eller fått vergeansvaret etter at barnet fylte

18 år. En bestemmelse om at det bare er den ene vergen som skal forvalte midlene, kan særlig tenkes i tilfeller der foreldre med foreldreansvar og vergeansvar ikke lever sammen.

Departementet foreslår som et vilkår at gavemidlene er i behold på gavemottakerens hånd. Om gavemidlene fremdeles er i behold, vil i enkelte tilfeller kunne være et krevende bevissspørsmål. Midlene kan helt eller delvis ha blitt sammenblandet med andre midler, de kan delvis være forbrukt, og det kan være usikkerhet om hvilke midler som er forbrukt, og hvilke som er i behold. Departementet foreslår derfor et krav om at gaven «klart» må være i behold. Er gaven oppfylt, og det er usikkert om midlene er i behold, vil giveren ikke kunne fastsette nye bestemmelser om forvaltningen av midlene. Det er giveren som etter forslaget vil ha bevisbyrden for at midlene «klart» er i behold. Av hensyn til de bevissspørsmålene som kan oppstå, foreslås det dessuten et krav om klarhet også når det gjelder hvem som er giver, og at midlene skriver seg fra en gave.

Et praktisk eksempel på tilfeller der bestemmelsen vil kunne få betydning, er der foreldre sparer barnas barnetrygd og overfører månedlige beløp til barnets konto. Når beløpet på kontoen overstiger grensen på to ganger grunnbeløpet, jf. vergemålsloven § 49 første ledd og vergemålsforskriften § 26, skal statsforvalteren i utgangspunktet overta forvaltningen av midlene. Hvis foreldrene ønsker en annen forvaltning enn den som følger av vergemålslovens regler, for eksempel for å oppnå en høyere avkastning, har de da en frist på seks måneder til å fastsette at midlene skal forvaltes av dem selv som verger for barna.

Departementet viser videre til at behovet for eller ønsket om å fastsette en alternativ forvaltning kan oppstå først etter at gaven er gitt, fordi omstendighetene har endret seg siden gavetidspunktet. Giveren hadde for eksempel på det tidspunktet gaven ble gitt, ingen grunn til å tro annet enn at gaven ville bli forvaltet av gavemottakeren selv, men gavemottakeren blir senere fratatt rettslig handleevne slik at midlene etter vergemålslovens regler da skal overtas til forvaltning av statsforvalteren.

Departementets forslag innebærer en begrenset mulighet for giveren til å fastsette en alternativ forvaltning av gavemidlene i tilfeller som dette. De begrensningene som ligger i forslaget, ivaretar samtidig langt på vei de mothensynene som enkelte høringsinstanser har vist til i høringen. Departementet vil dessuten understreke at de sikkerhetsmekanismene vergemålslovens regler innebærer når det gjelder forvaltning av midler som tilhører personer med verge, uansett vil gjelde, jf. særlig reglene i §§ 36 flg. Den praktiske betydningen av disse reglene kan riktignok variere noe, blant annet ut fra hvem som er verge. Statsforvalteren har for eksempel begrenset kontroll med mindreåriges eiendeler. Det ligger likevel en beskyttelsesmekanisme i at giveren må anse vergen som skikket til å forvalte midlene i stedet for statsforvalteren. I en del tilfeller vil giveren dessuten samtidig være gavemottakerens verge, for eksempel når foreldre ønsker å spare i barnets navn. Dersom giveren får en mulighet til å bestemme at statsforvalteren ikke skal overta forvaltningen av gavemidlene, kan dette bidra til en økt givervilje overfor mindreårige og voksne personer med verge. Både gavegivere og gavemottakere vil dermed kunne ha fordel av endringsforslaget.

Den foreslåtte endringen vil kun ha betydning for gaver og ikke for arv. Som det ble pekt på i høringsnotatet, vil det av naturlige årsaker ikke være aktuelt for en arvelater å fastsette bestemmelser om forvaltning av arven etter at arven er falt.

Endringsforslaget er inntatt i et nytt annet ledd i § 95. Som følge av de nye reglene foreslås det også visse redaksjonelle endringer av paragrafen.

9 Deling av opplysninger om vergemål mv. Digitalt fullmaktsregister

9.1 Innledning

En verge vil ofte ha behov for å representere eller støtte personen som har verge, på en lang rekke områder og overfor mange ulike motparter. Det kan være behov for bistand overfor offentlige virksomheter, tjenester eller registre. Videre kan det være behov for representasjon eller støtte overfor private ytere av varer eller tjenester mv. Et praktisk eksempel er der personen som har verge, skal selge eller kjøpe bil eller bolig.

Digitaliseringstempoet har vært høyt de senere årene både i privat og offentlig sektor. Selv om manuelle alternativ ofte finnes, er det ofte mer tidkrevende og kostnadskrevende å velge manuelle løsninger. Det innebærer også at vergens behov for å kunne representere, bistå eller støtte personen digitalt er betydelig. Tilgang til ulike offentlige tjenester, private banktjenester og ulike former for sikker digital kommunikasjon mv. forutsetter stadig oftere en elektronisk identifikasjon på et tilstrekkelig sikkerhetsnivå. Formålet med forslagene her er å skape en rettslig infrastruktur som gjør at vergen kan identifisere seg digitalt som verge og derved også bistå digitalt. Digital bistand vil ofte gi raskere og rimeligere resultater for personer med verge og lette arbeidsbyrden for vergene. Elektronisk identifikasjon kan være tryggere og mer effektivt enn at vergen må legitimere seg med en tradisjonell papirfullmakt, ettersom denne kan være endret eller utløpt uten at det fremgår av fullmakten. Digitale fullmakter er lettere å holde løpende oppdatert. I noen tilfeller er også digital representasjon nødvendig for å sikre at personen får tilgang til nødvendige og ønskede tjenester, og for å hindre rettstap.

9.2 Gjeldende rett

9.2.1 Taushetsplikten for verger, vergemålsmyndigheten og Folkeregisteret

Ved oppnevning av verge skal det gis melding til Folkeregisteret om hvem som er oppnevnt som verge, jf. vergemålsloven § 25 tredje ledd. Når statsforvalteren stadfester en fremtidsfullmakt, har organet på samme måte plikt til å sørge for registrering av dette i Folkeregisteret, jf. vergemålsloven § 84 tredje ledd, jf. § 77 første ledd bokstav e. Adgangen til å registrere opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt i Folkeregisteret følger av folkeregisterloven § 3-1 første ledd bokstav r og s.

I folkeregisterloven § 9-1 annet ledd er det presisert at lovens taushetsplikt i utgangspunktet ikke omfatter opplysninger om vergemål eller stadfestet fremtidsfullmakt. Det at

opplysningene ikke er taushetsbelagte, innebærer at de kan gis ut til både offentlige myndigheter og private uten særskilt hjemmel.

Folkeregisterloven § 10-1 gir offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver eller oppgaver på vegne av det offentlige, og finansforetak adgang til å få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger fra registeret. Til slike aktører kan opplysningene gjøres elektronisk tilgjengelig gjennom lister basert på fødselsnummer og d-nummer. Andre private virksomheter og aktører kan få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger om navngitte, identifiserbare personer. Opplysninger for oppdatering av eksisterende registre hos private kan gjøres elektronisk tilgjengelig fra Folkeregisteret gjennom lister basert på fødselsnummer og d-nummer.

Tidligere var utgangspunktet også etter vergemålsloven at opplysninger om at det var opprettet vergemål for en person, ikke var undergitt taushetsplikt. Dette gjaldt både for vergen, jf. vergemålsloven § 46 annet ledd, og for vergemålsmyndigheten, jf. vergemålsloven § 65. Ved lov 15. juni 2018 nr. 37 om endringer i vergemålsloven og lov om forsvunne personar mv. (teieplikt ved verjemål og dødsfall i utlandet m.m.) ble det vedtatt en presisering av unntakene fra taushetsplikten for oppnevnte verger og vergemålsmyndigheten etter §§ 46 og 65. Endringen innebærer at hensynene som ligger til grunn for unntakene, nå er klarere reflektert i ordlyden i loven, jf. Prop. 39 L (2017-2018) punkt 4 og merknadene til bestemmelsene. Endringene trådte i kraft 1. juli 2018. De nevnte bestemmelsene fastsetter nå at opplysningen om at en person har fått oppnevnt verge «kan gjøres kjent for andre i den utstrekning det er nødvendig av hensyn til personen selv, eller for å sikre at vergen kan utføre sitt oppdrag på en god måte».

Utgangspunktet etter gjeldende rett er etter dette at opplysninger om vergemål er omfattet av vergens og vergemålsmyndighetens taushetsplikt, med det vesentlige unntak at opplysningene kan gjøres kjent for andre der det er nødvendig av hensyn til personen selv, eller for at vergen skal kunne utføre sitt oppdrag. Unntaket er praktisk svært viktig. Det vil ikke være mulig for en verge eller fremtidsfullmektig å yte bistand om oppdraget og dets innhold skulle være taushetsbelagt. Om vergen for eksempel skal bistå med oppretting av bankkonto, forhandle med kreditorer der personen har opparbeidet seg gjeld, eller følge opp helsetjenester eller botilbud, vil dette være umulig uten å kunne opplyse om, og om nødvendig dokumentere, at vedkommende er verge for personen og har fått i oppdrag å bistå på det aktuelle området.

9.2.2 Vern om personopplysninger

Både det at en person har fått oppnevnt verge, og nærmere opplysninger om vergemålet utgjør personopplysninger. Deling av slike opplysninger utgjør behandling av personopplysninger etter personvernforordningens (GDPR) artikkel 4 nr. 2. Forordningen er gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven.

All behandling av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1. Det følger av bokstav c at behandlingen er lovlig dersom den er «nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige». Behandling som er nødvendig for å utøve offentlig myndighet, er

tillatt etter samme bestemmelse bokstav e. Det følger videre av artikkel 6 nr. 3 at grunnlaget for behandlingen nevnt i nr. 1 bokstav c og e skal fastsettes i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er pålagt. Det må altså foreligge et såkalt «supplerende rettslig grunnlag» etter nasjonal rett. Det kreves blant annet et tydelig og presist lovgrunnlag, som overholder menneskerettslige krav, slik det fremgår av personvernforordningens fortalepunkt 41. Automatisert utlevering av personopplysninger kan stille særlige krav til rettsgrunnlag og sikkerhetsmekanismer. Personvernforordningen stiller særlige krav til lovligheten av behandlingen når opplysningene som deles, utgjør «særlige kategorier» av personopplysninger. Dette omfatter blant annet helseopplysninger, som etter forholdene kan fremgå direkte og indirekte av opplysninger om vergemål. Behandling av slike opplysninger kan bare skje når vilkårene i personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 er oppfylt.

9.3 Forslaget i høringsnotatet 2018

Endringene i vergens og vergemålsmyndighetenes taushetsplikt i 2018 gjorde det naturlig å vurdere om også reglene om utlevering av opplysninger om vergemål og stadfestede fremtidsfullmakter fra Folkeregisteret burde endres, jf. Prop. 39 L (2017-2018) side 30. Departementet foreslo å endre folkeregisterloven § 9-1 annet ledd slik at «vergemål» og «stadfestet fremtidsfullmakt» tas ut av bestemmelsen. Dermed ville disse opplysningene bli omfattet av taushetsplikten etter § 9-1 første ledd. Begrunnelsen for forslaget var i hovedsak hensynet til lovharmonisering: Når utgangspunktet for vergemålsmyndighetene er taushetsplikt, ble det lagt til grunn at det ikke gir så god sammenheng at opplysningene ikke er taushetsbelagte i Folkeregisteret og også kan hentes ut derfra av private.

Konsekvensen av den foreslåtte endringen ville være at brukere av Folkeregisteret som trenger opplysninger om at det er vedtatt vergemål for en person, eller at en fremtidsfullmakt er trådt i kraft, måtte vise til hjemmel i lov for å få dem utlevert, jf. folkeregisterloven § 10-2 første ledd. Departementet la i høringsnotatet til grunn at offentlige myndigheters behov for tilgang til opplysninger om vergemål vil være ivaretatt selv om folkeregisterlovens utgangspunkt ble snudd slik at opplysningene ble underlagt taushetsplikt, ettersom det ble vedtatt en rekke hjemler i særlovgivningen for offentlige myndigheters tilgang til taushetsbelagt informasjon i forbindelse med ikrafttreddelsen av den nye folkeregisterloven. Departementet ba i høringsnotatet likevel om synspunkter fra høringsinstansene om behov for ytterligere lovendringer for å sikre tilgang til opplysninger om vergemål for offentlige instanser som trenger slike opplysninger for sin oppgaveutførelse.

Finansforetak har i dag tilgang til opplysninger om vergemål etter folkeregisterloven § 10-1 første ledd. Tilgangen til opplysninger om vergemål er viktige for finansforetakenes virksomhet, og departementet la i høringsnotatet til grunn at tilgangen burde opprettholdes selv om opplysningene underlegges taushetsplikt etter folkeregisterloven. Departementet foreslo derfor en endring av finansforetaksloven § 16-2 sjette ledd, som gir finansforetak rett til å begjære utlevert fra Folkeregisteret visse taushetsbelagte opplysninger. Det ble

foreslått å inkludere opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt i denne bestemmelsen.

En endring der man går over til en hovedregel om at opplysninger om vergemål er underlagt taushetsplikt i Folkeregisteret, ville dermed først og fremst få betydning for andre private aktører og enkeltpersoner som ønsker tilgang til slike opplysninger. Personvern hensyn og hensynet til den enkeltes integritet taler for at det ikke bør være fri adgang for enhver til å få utlevert opplysninger om andres vergemål fra Folkeregisteret. På den annen side vil også private i noen sammenhenger kunne ha behov for å vite om en person har fått oppnevnt verge, eller om det foreligger en stadfestet fremtidsfullmakt. I et avtaleforhold vil for eksempel opplysningen om at den mulige avtalemotparten er fratatt rettslig handleevne, eller opplysninger om hvem som er oppnevnt som verge, og hva vergeoppdraget omfatter, kunne være av vesentlig betydning. De nevnte bestemmelsene om taushetsplikt i vergemålsloven er utformet med sikte på å avveie disse hensynene og innebærer at vergen og vergemålsmyndigheten må foreta en konkret og skjønnsmessig vurdering før det eventuelt gis opplysninger om vergemål. Regler basert på en slik skjønnsutøvelse er mindre egnet i folkeregisterloven, siden et viktig formål med denne loven har vært å legge til rette for økt bruk av automatiserte, elektroniske løsninger. Departementet antok derfor at det ikke bør legges opp til en ordning der folkeregistermyndigheten må foreta konkrete vurderinger av brukernes behov når det bes om opplysninger fra registeret om vergemål.

I høringsnotatet la departementet til grunn at dette kan tilsi en løsning der Folkeregisteret ikke utleverer opplysninger om vergemål til private (med unntak for finansforetak og andre private som med hjemmel i lov har tilgang til opplysningene). Private parter som trenger opplysninger om andres vergemål og fremtidsfullmakter, ville da måtte rette henvendelsen til statsforvalteren. Statsforvalterne har tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, jf. vergemålsloven § 66, og ville dermed kunne undersøke med Folkeregisteret hvilket embete som ville være det riktige. Videre ville Folkeregisteret kunne henvise til statsforvalterne ved forespørsler om vergemål. Departementet åpnet for innspill fra høringsinstansene også om disse spørsmålene.

9.4 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Trøndelag, Fylkesmannen i Nordland og Fylkesmannen i Vestland støtter i hovedsak forslaget om å underlegge opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt taushetsplikt i Folkeregisteret, med enkelte reservasjoner som omtales nedenfor. *Finans Norge* støtter forslaget om å opprettholde finansforetakenes tilgang til opplysningene gjennom en endring i finansforetaksloven dersom opplysningene blir taushetsbelagt, men uttaler seg ikke nærmere om spørsmålet om opplysningene ellers bør være underlagt taushetsplikt.

Av høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, er følgende høringsinstanser helt eller i det vesentlige motstandere av forslaget: *Brønnøysundregistrene, Fylkesmannen i Innlandet, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, Skatteetaten og Statens sivilrettsforvaltning.*

Brønnøysundregistrene viser til at avgjørelser om fratakelse av rettslig handleevne, samt fylkesmannens stadfestelser av fremtidsfullmakter, skal registreres i en rekke ulike registre,

jf. vergemålsloven §§ 61, 77 og 84, og at slik registrering blant annet har betydning for tredjeparters rettsstilling. Brønnøysundregistrene mener derfor opplysninger om fratakelse av rettslig handleevne og stadfestet fremtidsfullmakt bør være tilgjengelig for alle som har behov for opplysningene. Brønnøysundregistrene viser også til at Foretaksregisteret og Enhetsregisteret i noen sammenhenger har behov for opplysninger om fratakelse av rettslig handleevne ut over det som skal registreres etter vergemålsloven § 77 første ledd bokstav c. Dette er særlig relevant ved vurdering av om personer kan inneha verv som krever at vedkommende er «myndig», jf. vergemålsloven § 2 tredje ledd. I dag kan opplysningene fås fra Løsøreregisteret, men Brønnøysundregistrene mener det ikke er sikkert dette er den beste løsningen fremover. Brønnøysundregistrene viser ellers til høringssvaret fra Skatteetaten og uttaler at det er «viktig at det ikke skapes nye hindringer for å nå uttalte målsettinger fra Stortinget og regjeringen om digitalisering, forenkling og gevinstrealisering i både offentlig og privat sektor».

Fylkesmannen i Nordland støtter forslaget fullt ut og viser til forutsetningen i høringsnotatet om at en endring ikke skal hindre offentlige myndigheters tilgang til nødvendige opplysninger. Fylkesmannen minner videre om at organer som NAV og Statens kartverk vil ha behov for tilgang til opplysningene.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter også forslaget. Fylkesmannen mener Folkeregisteret ikke bør utlevere informasjon om vergemål og stadfestede fremtidsfullmakter til private, og anser at det er mer hensiktsmessig at forespørsler om slik informasjon rettes til fylkesmannen (nå statsforvalteren), som kan behandle forespørslene som innsynskrav. Fylkesmannen i Oslo og Akershus er likevel kritisk til å innføre en plikt for fylkesmannsembetene til å henvise til rett embete i tilfeller der de ikke selv har nærmere informasjon om vergemålet og den som ber om opplysninger ikke vet hvor personen det etterspørres informasjon om bor, fordi en slik henvisning kan bidra til å gi opplysninger om vedkommendes oppholdssted. Fylkesmannen uttaler i denne sammenheng:

«Et nærliggende eksempel er i saker der foreldre er fradømt foreldreansvar og omsorgsansvar for barnet etter straffesaker. Fylkesmannen har hatt situasjoner der biologiske foreldre har bedt om opplysninger om hvem som er oppnevnt som ny verge og opplysninger om hvor barnet befinner seg, og samtidig hatt informasjon fra barnevernet om at bostedsadresse av hensyn til barnet ikke skal videreformidles til biologiske foreldre. Det vil i et slikt tilfelle være riktig å avslå en begjæring om innsyn under henvisning til at biologisk foreldre ikke er part i vergemålssaken, men det kan være uheldig dersom begjæringen fremsettes for feil embete at dette embetet er underlagt plikt til å sende anmodningen videre til rett embete – som igjen vil si noe om hvor barnet befinner seg.»

Samtidig betoner Fylkesmannen i Oslo og Akershus viktigheten av at informasjon om vergemål, hvem som er verge, om det foreligger en fremtidsfullmakt, eller om noen er fratatt rettslig handleevne, er «viktig og relevant informasjon som bør være tilgjengelig for de aktørene som trenger det». Fylkesmannen understreker at en endring av reglene må sikre nødvendige tilgangshjemler for de aktørene som trenger opplysninger om det enkelte vergemål.

Fylkesmannen i Innlandet mener fylkesmennene kan få betydelig merarbeid dersom forespørsler om opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt må rettes dit, og at forslaget slik kan få større økonomiske og administrative konsekvenser enn antatt.

Fylkesmannen i Vestland mener det må skilles mellom opplysninger om vergemål avhengig av om det er besluttet fratakelse av rettslig handleevne eller ikke. Embetet viser til fylkesmannens og rettens plikt til å tinglyse avgjørelser om fratakelse av rettslig handleevne i blant annet Løsøreregisteret og Grunnboka, jf. vergemålsloven § 77, og legger til grunn at plikten er fastsatt for å sikre notoritet og gi vern både til personen som har fått sin rettslige handleevne begrenset, og eventuelle medkontrahenter. På denne bakgrunn mener Fylkesmannen i Vestland at opplysninger om hva en person som har fått begrenset sin rettslige handleevne, kan og ikke kan inngå avtale om uten vergens bistand, må være tilgjengelige for private aktører, herunder enkeltpersoner. Fylkesmannen i Vestland tar på denne bakgrunn til orde for at de enkelte punktene i en beslutning om fratakelse av rettslig handleevne ikke bør være underlagt taushetsplikt, men støtter ellers forslaget.

Også *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* mener at det er nødvendig at opplysninger om at en person er fratatt rettslig handleevne, er tilgjengelige for tredjepersoner, og viser til at slike opplysninger også skal registreres i andre registre. Fylkesmannen i Møre og Romsdal uttaler videre:

«Det er svært viktig for slike saker at ein får oppnådd rettsvern for den som er fratatt rettsleg handleevne, spesielt i økonomiske forhold. Det må være synleg skal dette ha nokon praktisk betydning. (...) Det er svært lett å være i god tru for ein avtalepart om ikkje opplysningar om at ein person er fratatt rettslege handleevne er tilgjengeleg. Dette er i praksis det vernet som ein slik sak gjev vedkommande. Det vil være vanskeleg å rette opp rettstilstanden for ein veye i etterkant dersom det er svært vanskeleg å få opplysningar som gjer at ein ikkje kan seie ein har vore i «god tru».»

Profesjonelle vergers interesseorganisasjon uttaler blant annet:

«Verge har begrensning i elektronisk kommunikasjoner med offentlige og private instanser. Dette medfører store portoutgifter for vergen. Det er et ønske at en representant fra PVI kan delta i utvalg eller arbeidsgrupper som arbeider med elektronisk samhandling mellom offentlige instanser. BANKID og sikkerhetsnivå 4 kreves i dag på mange plattformer – dette skaper store utfordringer for verger og vergehavere da verge ikke har lov til å benytte vergehavers BANKID. Det er pr i dag et krav at vergen skal levere økonomisk oversikt ved opprettelse av vergemålet. Det er intet krav at det skal foretas verdikartlegging av innbo, eiendeler, eiendommer, kjøretøy etc utover dette. Det er ønske at det vurderes krav om profesjonell verdikartlegging og objektsikring over vergehavers bo.»

Skatteetaten, som forvalter Folkeregisteret, fremhever på generelt grunnlag «viktigheten av at det ikke inntas skjønsmessige regler om taushetsplikt i folkeregisterloven». Etaten viser til det pågående arbeidet med digitalisering. På folkeregisterområdet er det behov for enkle, klare regler som enkelt kan programmeres i IT-systemene, for å tilrettelegge for utvikling av stadig flere digitale løsninger i samfunnet. På denne bakgrunn konkluderer Skatteetaten med at alle opplysninger som skal registreres, etter deres syn enten må være omfattet av taushetsplikten, eller ikke. Etaten uttaler generelt at «[d]et må ikke gis rom for skjønsmessige vurderinger». Skatteetaten støtter Justis- og beredskapsdepartementets

vurdering av at hensynet til harmonisering av lovgivningen tilsier at disse opplysningene også bør være taushetsbelagte i Folkeregisteret, når vergemålslovens utgangspunkt er at det dreier seg om taushetsbelagte opplysninger, men mener likevel det bør foretas en grundigere kartlegging av både det offentliges og privates behov for opplysninger fra Folkeregisteret før en eventuell endring i tråd med det foreslåtte gjennomføres. Skatteetaten viser til at det ikke kan legges til grunn at offentlige myndigheters behov for tilgang til vergemålsopplysninger er ivaretatt med hjemler som allerede foreligger, og peker blant annet på at Registerenheten i Brønnøysund, som er ansvarlig for fellesfunksjonaliteten i Altinn, herunder hvem som kan opptre for andre i kraft av roller, ville trenge en egen hjemmel for tilgang til opplysninger om vergemål hvis forslaget vedtas. Skatteetaten viser videre til at det i inkassosaker og ved fjernsalg kan oppstå problemer dersom opplysningene ikke er tilgjengelige. Skatteetaten uttaler avslutningsvis at etaten er «svært opptatt av at vi skal kunne videreutvikle gode digitale løsninger som ivaretar vergehavers behov, som tilrettelegger for en god oppgaveløsning for vergen og for private og offentlige aktører vergen samhandler med».

Statens sivilrettsforvaltning er også kritisk til konsekvensene dersom opplysninger om vergemål og stadfestede fremtidsfullmakter blir taushetsbelagt i Folkeregisteret, og støtter heller ikke forslaget. Statens sivilrettsforvaltning mener at de foreslåtte lovendringene vil kunne medføre vanskeligheter med tanke på handel og ytelse av tjenester til personer som har verge eller er representert av fullmektig, og understreker at det er «særlig viktig at opplysninger om at en person er fratatt rettslig handleevne er lett tilgjengelig, slik at tredjeparter kan finne ut om en person har mulighet til å binde seg rettslig eller ikke». Statens sivilrettsforvaltning viser videre til at arbeidet med å gjøre opplysninger om vergemål og fremtidsfullmakt tilgjengelig på Infotorg har pågått i flere år, og er et ledd i arbeidet med sikker digital utveksling av informasjon. Det foreligger foreløpig ikke et digitalt fullmakts- og representasjonsregister, og etter Statens sivilrettsforvaltnings syn er det derfor nødvendig at aktører som har behov for å kontrollere slike opplysninger, får tilgang til dette i Folkeregisteret. Videre påpeker Statens sivilrettsforvaltning at arbeidet med å utvikle et fremtidig digitalt fullmaktsregister kan bli vanskeliggjort dersom opplysningene underlegges taushetsplikt.

9.5 Utvikling av et digitalt fullmaktsregister

Høringen viste at selv om det finnes gode grunner for at opplysninger om hvem som har fått oppnevnt verge, innholdet av vergeoppdraget, og hvem som er verge, skal være omfattet av taushetsplikt, tilsier en fungerende ordning samtidig at både offentlige organer og tjenester samt private aktører ikke sjelden vil ha behov for opplysninger om vergemålet for å bidra til at personen med verge kan fungere i samfunnet på lik linje med andre personer. Høringen viste på den ene siden at om opplysningene blir taushetsbelagte, oppstår en betydelig risiko for at personen ikke får den bistanden vedkommende trenger, samtidig som at arbeidsbyrden i statsforvalterembetene øker som følge av at enkeltopplysninger må gis ut manuelt etter en konkret vurdering. Høringen viste på den andre siden at hensynet til personvern mv. tilsier at i alle fall deler av opplysningene som fremgår av vergefullmaktene, bør omfattes av taushetsplikt for å hindre at personer uten saklig behov for dem får tilgang.

I lys av slike vurderinger har Statens sivilrettsforvaltning blant annet i samarbeid med Skattedirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet arbeidet med en ordning for digitale vergefullmakter. Dette arbeidet inngår som en del av det såkalte FUFINN-prosjektet (Fullmaktsløsning for innbyggere) som dekker flere lovområder. Formålet med prosjektet er å gjøre fullmaktsopplysninger, herunder innholdet av vergeoppdrag, tilgjengelig for aktørene som vergen skal samhandle med. Planen er at vergene skal ta i bruk egen elektronisk ID når vedkommende skal utføre oppgaver på vegne av personen. FUFINN er et SKATE-prosjekt (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning) og drives av Digitaliseringsdirektoratet.

Formålet med prosjektet er at vergens papirfullmakt skal kunne erstattes av digitale fullmakter. Ordningen er ment dels å styrke tilliten til vergens rett til å representere personen på det området som følger av vergens mandat. Et vesentlig formål er også å begrense utleveringen av de personlige opplysningene i vergefullmakten til de tilfellene og til de medkontrahentene der det er nødvendig. Et mål er gjennom dette også å automatisere nødvendighetsvurderingen som følger av vergemålsloven §§ 46 og 65, i den forstand at den vil utføres automatisk av systemene, uten å kreve individuelle, manuelle vurderinger. Ønsket om og behovet for å gjøre digital representasjon mulig, ga behov for å sende forslag om ytterligere lovendringer på høring, jf. punkt 9.6.

9.6 Forslaget i høringsnotatet 2022

I høringsnotatet fra januar 2022 ble det foreslått en justering av reglene om taushetsplikt på vergemålsområdet for å gjøre det mulig å dele opplysninger gjennom den digitale fullmaktsløsningen samtidig som hensynene bak taushetsreglene fremdeles balanseres på en god måte. For å sikre effektive digitale løsninger i Folkeregisteret og Altinn mv. ble det lagt til grunn at en ikke kan ha regler som krever konkret skjønnsutøvelse når det vurderes om opplysningene skal gis ut. Etter samråd med Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Digitaliseringsdirektoratet og Skattedirektoratet foreslo departementet at kravet om en konkret skjønsmessig vurdering ikke videreføres i tilfeller der opplysningene skal deles digitalt. For å legge til rette for digitale løsninger som FUFINN ble det foreslått at opplysningene om hvem som har verge, hvem som er verge, og vergens fullmakter for øvrig enten omfattes av taushetsplikt eller ikke.

Det ble i høringsnotatet foreslått en tredelt regulering av taushetsplikt i vergemålsloven. For det første ble det foreslått at opplysningen om at en person er oppnevnt som verge, og hvem han eller hun er verge for, unntas fra taushetsplikt. Et slikt generelt unntak sikrer at tredjepersoner kan ha tillit til at vergen har som oppdrag å yte støtte eller representere personen. Det ble lagt til grunn at en slik endring kan bidra til en mer effektiv sikring av rettighetene til personen som har verge, og bidra til at uheldige eller ugyldige avtaler ikke blir inngått. Det ble også lagt til grunn at et unntak fra taushetsplikt for disse overordnede opplysningene ville gi bedre sammenheng med reglene om plikt til å registrere vergemål med fratakelse av rettslig handleevne og stadfestede fremtidsfullmakter i ulike registre.

For det andre foreslo departementet at de nærmere opplysningene om innholdet i vergens fullmakt gjøres taushetsbelagte. Mens vergens fullmakt tidligere ofte bare inneholdt

opplysningen om at vergen kunne representere personen «i alminnelighet», vil rammene som fremgår av dagens individtilpassede mandater, normalt gi mer detaljert uttrykk for innholdet og omfanget av vergens oppdrag, og dermed indirekte også om personens nærmere behov for bistand. Ved en automatisert deling av opplysninger ved hjelp av for eksempel Folkeregisteret vil aktuelle mottakere av opplysningene måtte ha hjemmel i lov for å kunne motta disse mer detaljerte opplysningene. Forslaget innebærer at sensitive opplysninger ikke vil være søkbare for andre enn de som har særskilt hjemmel, og departementet viste til at dette vil gi trygghet for at sensitive opplysninger ikke deles med flere enn nødvendig.

Departementet foreslo for det tredje å beholde dagens adgang til å dele opplysninger om vergemålet i den utstrekning det er nødvendig av hensyn til personen selv, eller for å sikre at vergen kan utføre sitt oppdrag på en god måte. Dette alternativet vil være aktuelt der opplysninger om vergens fullmakter skal deles manuelt. Dette sikrer at vergen fortsatt kan legitimere seg ved hjelp av papirfullmakt i tilfeller der vedkommende ikke opptrer digitalt, eller der fullmakten er rettet mot mottakere som ikke opptrer digitalt, og tilsvarende at statsforvalteren kan bekrefte rammene for vergens oppdrag når det er nødvendig.

Det ble videre foreslått en hjemmel for Kongen til å gi nærmere regler i forskrift om adgangen til å gjøre opplysninger kjent for andre, herunder regler om Digitaliseringsdirektoratets rett til å motta, behandle og utlevere opplysninger om vergemålet. Forskriftshjemmelen ble hovedsakelig foreslått for å tilrettelegge for at Altinn, som eies av Digitaliseringsdirektoratet, kunne brukes til å dele opplysninger i den digitale fullmaktsløsningen. Altinns tilganger følges nå opp i et eget lovarbeid i Kommunal- og distriktsdepartementets regi, og forslaget om en egen forskriftshjemmel for Digitaliseringsdirektoratets tilgang til opplysninger om vergemål i vergemålsloven § 65 annet ledd følges derfor ikke opp her.

9.7 Høringsinstansenes syn

Forslagene fikk i hovedsak støtte i høringen, selv om flere høringsinstanser har pekt på innvendinger mot de foreslåtte løsningene og behov for ytterligere reguleringer eller presiseringer.

Av de høringsinstansene som har avgitt uttalelse, støtter følgende forslaget i høringsnotatet fullt ut eller i hovedsak: *Brønnøysundregistrene, Nordland Statsadvokatembeter, Skattedirektoratet, Statens sivilrettsforvaltning, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Advokatforeningen, Apotekforeningen, Autismeforeningen, Fellesorganisasjonen (FO), Finans Norge, Landsforeningen We Shall Overcome, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Pensjonistforbundet og Profesjonelle vergers interesseorganisasjon.*

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i sin høringsuttalelse verken uttrykt klar støtte eller motstand mot forslaget, men etterlyser flere vurderinger.

Autismeforeningen og *Advokatforeningen* peker på at en utvidet adgang til å dele opplysningen om at det er opprettet vergemål, kan føre til at noen vil vegre seg for å ta imot

det frivillige støttetiltaket et alminnelig vergemål er, men støtter likevel forslaget ettersom digitalisering av vergefullmakter vil muliggjøre nødvendig digital representasjon. *Advokatforeningen, Finans Norge* og *Nasjonalforeningen for folkehelsen* mener det bør utredes en tilsvarende ordning for digitalisering av fremtidsfullmakter.

Statsforvalteren i Trøndelag og *Norsk Forbund for Utviklingshemmede* støtter i hovedsak ikke forslaget, og viser særlig til personvern hensyn. Flere av høringsinstansene som støtter forslaget, har også enkelte andre reservasjoner. Noen av disse omtales nedenfor.

Kripos, med tilslutning fra *Politidirektoratet*, har enkelte merknader til forslaget hva gjelder personer med adressesperre, men har ellers ikke merknader.

Skattedirektoratet, som har ansvar for Folkeregisteret, er overordnet positiv til de foreslåtte endringene, og uttaler:

«Skattedirektoratet forstår høringsnotatet slik at spørsmål om i hvilken grad opplysninger om vergemål skal underlegges taushetsplikt i folkeregisterregelverket ble hørt i høring av 14. november 2018, hvilket innebærer enkelte justeringer i folkeregisterloven § 9-1. Når det nå foreslås å ta inn mer granulerte vergemålsopplysninger i Folkeregisteret, støtter Skattedirektoratet forslaget om å gjøre slike opplysninger om vergemålets omfang taushetsbelagt i Folkeregisteret.

Øvrige opplysninger om vergemål bør, av blant annet hensynet til vergehavers rettssikkerhet og vergens utføring av oppdraget, ikke være underlagt taushetsplikt. Vi viser her til vårt høringssvar i 2018.

Etter vårt syn gjør tilsvarende hensyn seg gjeldende for stadfestet fremtidsfullmakt. Slike opplysninger bør derfor heller ikke være underlagt taushetsplikt i Folkeregisteret. Dette er også i tråd med departementets syn, slik vi forstår omtalen på s. 5 i høringsnotatet. I den anledning kan vi opplyse at det ikke blir registrert øvrige opplysninger om innholdet i fremtidsfullmakten i Folkeregisteret, og hensyn som ev. skulle tilsi taushetsplikt er derfor ikke tilstede, slik den er for opplysninger om vergemålets omfang.

Videre legger vi til grunn at nødvendige endringer i finansforetaksloven § 16-2, daværende sjette ledd, og i dag syvende ledd, endres i tråd med høringen av 2018. Dette slik at finansforetak gis hjemmel i lov til å innhente taushetsbelagte opplysninger om vergemål fra Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 10-2.»

Skattedirektoratet understreker videre blant annet behovet for å sikre tilstrekkelige hjemler for at vergemålsmyndigheten kan utlevere både taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte opplysninger om vergemål og fremtidsfullmakter til Folkeregisteret, og uttaler følgende om dette:

«I dag åpner vergemålsloven § 65 første ledd for at opplysninger om hvem som er verge og omfanget av vergemålet ikke er taushetsbelagte. Dette innebærer at taushetsplikten ikke er til hinder for utlevering av opplysningene til Folkeregisteret. Etter § 25 tredje ledd plikter den som oppnevner verge å informere Folkeregisteret om oppnevningen. Folkeregisterforskriften § 7-1-1 første ledd litra h første alternativ pålegger vergemålsmyndigheten å sende folkeregistermyndigheten melding om «oppnevning av verge». I lys av folkeregisterloven § 3-1, folkeregisterforskriften § 3-1-1 bokstav r og uttalelser i forarbeidene, har man lagt til grunn at det også foreligger behandlingsgrunnlag for vergemålsmyndighetens utlevering av opplysninger om omfanget av vergemålet til Folkeregisteret.

Slik vi forstår de foreslåtte endringene i vergemålsloven § 65 er konsekvensen at opplysningen om vergemålets omfang blir taushetsbelagt, også ovenfor folkeregistermyndigheten. Det er da et spørsmål om folkeregisterforskriften § 7-1-1 er tilstrekkelig for å etablere behandlingsgrunnlag for overføring av opplysninger til folkeregistermyndigheten. Vi kan ikke se at spørsmålet er drøftet i høringsnotatet. Vår foreløpige vurdering er at dette er noe uklart, men at en omtale i en kommende proposisjon kan gjøre det klarere, eventuelt at overføringen av opplysninger knyttet til vergemålets omfang går frem av ordlyden i loven.»

Statens sivilrettsforvaltning viser til at de digitale vergefullmaktene vil være bedre tilpasset den enkeltes behov enn papirfullmaktene og gjøre det lettere for den enkelte verge å ivareta interessene til personen han eller hun bistår, i en digital hverdag. Statens sivilrettsforvaltning viser videre til at det er praktisk viktig for aktører som ikke har tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret, at opplysningen om at en person har fått oppnevnt verge, og hvem vergen er, unntas fra taushetsplikt. Blant annet er informasjonen viktig når slike aktører skal henvende seg til personen som har verge. Om de ikke får informasjon om at en person har fått oppnevnt verge, og hvem vergen er, vil de kunne risikere at henvendelsen ikke når frem til personen fordi personen selv ikke er i stand til å motta den. Det at aktørene får slik informasjon gjør dem i stand til å ta kontakt med personen eller vergen for å undersøke om vergen kan representere personen på det området henvendelsen gjelder. Statens sivilrettsforvaltning fremhever også at tydelige avgrensninger av vergens fullmakt i et digitalt system vil begrense risikoen for misbruk og risikoen for at vergen får tilgang til informasjon han eller hun ikke skal ha. Digitale vergefullmakter vil også mer effektivt kunne trekkes tilbake ved endring eller opphør av vergeoppdraget.

Statsforvalteren i Innlandet og *Statsforvalteren i Oslo og Viken* støtter forslaget i høringsnotatet om en tredeling av taushetsplikten. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* understreker at det er nødvendig å beholde muligheten til å dele en fullmakt manuelt med en tredjepart som ikke er digital, eller som ikke har knyttet seg til digitale løsninger som FUFINN-aktør, etter samme vurdering som i dag.

Brønnøysundregistrene er positiv til at opplysninger om at en person har fått oppnevnt verge, og om hvem vergen er, unntas fra taushetsplikt, og viser til at dette er opplysninger som er tilgjengelige fra deres registre i dag. Brønnøysundregistrene viser videre til at dommer om fratakelse av rettslig handleevne og stadfestelser av fremtidsfullmakter i dag tinglyses eller registreres etter reglene i vergemålsloven § 77, og uttaler:

«Etter denne bestemmelsen tinglyses og registrerer vi opplysninger om hvem som er vergetrengende, hvem som er verge, samt et kort sammendrag av omfanget av vergemålet, herunder om vergemålet gjelder økonomiske og/eller personlige forhold. Virkningen av at dom/stadfestelse tinglyses eller registreres er at opplysningene blir offentlig tilgjengelig, og hensikten er å sikre notoritet og publisitet. Brønnøysundregistrene har ikke hjemmel for å unnta disse opplysningene fra offentlighet. Når det gjelder omfanget av vergemålet forstår vi forslaget slik at det er foreslått å i utgangspunktet gjøre denne informasjonen taushetsbelagt i sin helhet, herunder om vergemålet gjelder personlige og/eller økonomiske forhold. På bakgrunn av tinglysing eller registrering etter § 77 anser vi det som en viktig opplysning at vergemålet er begrenset til å gjelde visse forhold. Brønnøysundregistrene kan ikke se at forholdet til vergemålsloven § 77 er drøftet i Departementets forslag, og vi oppfatter det slik

at forslaget ikke medfører noen endringer når det gjelder tinglysing eller registrering i Løsøreregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.»

Statsforvalteren i Innlandet og Statsforvalteren i Oslo og Viken viser til at vergenes fullmakter har blitt mer spesifiserte og detaljerte i de senere årene. Fullmaktene gir derfor nærmere informasjon om personens hjelpebehov enn før, og kan røpe opplysninger av personlig karakter. Disse høringsinstansene er på denne bakgrunn enig i at opplysningene om vergens mandat i utgangspunktet bør være omfattet av taushetsplikt, og støtter forslaget om at en digital fullmaktsløsning bare skal dele den informasjonen i fullmakten som retter seg mot den aktuelle mottakeren som har rett til å motta den. *Statsforvalteren i Innlandet* peker samtidig på at problemet med at det deles for mye informasjon, vil bestå der fullmakten legges frem i papirform.

Statsforvalteren i Oslo og Viken mener det er særlig viktig å gjøre tilgjengelig informasjon om hvorvidt det dreier seg om et alminnelig vergemål eller et vergemål med fratakelse av rettslig handleevne, og peker på at en tredjepart blant annet må kunne få vite om en person er fratatt rettslig handleevne, da en avtale som er inngått med en person som er fratatt rettslig handleevne på det aktuelle området, ikke er gyldig.

Statsforvalteren i Oslo og Viken uttaler videre:

«Statsforvalteren i Oslo og Viken har vært særlig opptatt av legitimasjoner knyttet til oppnevnte verger for psykisk utviklingshemmede med vedtak etter helse og omsorgstjenesteloven (HOL) kapittel 9. Dersom det av en fullmakt fremkommer informasjon om at en person har verge etter kapittel 9, og fullmakten også inneholder andre legitimasjoner, innebærer dette at informasjon om at vedkommende har vedtak om tvang deles. På denne bakgrunn ble legitimasjonen knyttet til kapittel 9 fjernet fra FUFINN løsningen. Det innebærer at verger oppnevnt etter HOL kapittel 9 ikke får den samme digitale tilgangen. Dette kan trolig løses ved at legitimasjonen kun ses av de som trenger den og at de gis hjemmel til slik tilgang.»

Statsforvalteren i Trøndelag er i hovedsak negativ til de foreslåtte endringene og mener hensynet til den som har fått verge, og vedkommendes personvern ikke er tillagt tilstrekkelig vekt. Statsforvalteren i Trøndelag mener opplysningen om at det er opprettet vergemål og hvem som er verge, er «potensielt sensitive opplysninger som vergehaver ikke har noen interesse av at andre skal få kjennskap til», og mener derfor utgangspunktet bør være at opplysningene er taushetsbelagte i Folkeregisteret, som kan utlevere opplysningene til institusjoner som har et saklig behov for informasjonen. Andres behov for innsyn i opplysningene kan etter denne høringsinstansens syn dekkes ved vergen og vergemålsforvaltningens mulighet til å dele opplysningene etter en konkret skjønnsvurdering.

Statsforvalteren i Trøndelag viser til at vergemandater i praksis i dag er positivt avgrenset, slik at innsyn i «rammene» for vergemålet nå vil gi innsikt i personens totale hjelpebehov på detaljnivå, og at dette får den konsekvens at den som får innsyn i rammene for vergeoppdraget, også får innsyn i mye mer enn det er saklig behov for. Dette gjelder både den som får tilgangen til fullmakten elektronisk, og den som får tilgang til den ved manuell fremvisning.

Profesjonelle vergers interesseorganisasjon viser til at digitaliseringen av vergefullmakter allerede er i gang, og at papirkopier av de detaljerte fullmaktene i praksis sendes ut til vergen, som ved bruk av denne deler mer informasjon enn før om bistandsbehovet til personen som har verge. Profesjonelle vergers interesseorganisasjon støtter oppsummeringsvis departementets forslag til endringer i vergemålsloven, men foreslår at det for å unngå at det deles mer informasjon enn nødvendig, i tillegg skal lovfestes at det skal brukes separate fullmakter ved representasjon overfor medkontrahenter som ikke har hjemmel i lov til innsyn i taushetsbelagte opplysninger. *Statsforvalteren i Trøndelag* mener, så vidt departementet forstår, med samme begrunnelse som Profesjonelle vergers interesseorganisasjon, at det bør fastsettes i vergemålsloven eller i forskrift hvem som skal ha tilgang til de ulike delene av vergefullmakten.

Finans Norge støtter forslaget, men understreker betydningen av at finansforetakene får en tilstrekkelig presis hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret både om de nærmere rammene for vergemålet og om vergen. Finans Norge understreker blant annet at finansforetakene må få tilgang til vergens fødselsnummer, ikke bare navn og fødselsdato.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, Autismeforeningen, Fellesorganisasjonen FO og Norsk Forbund for Utviklingshemmede understreker at det er viktig at en ny løsning med digitale vergefullmakter ikke undergraver personvernet. *Autismeforeningen* uttaler i denne sammenheng:

«Det er viktig for oss at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha et like godt personvern som funksjonsfriske. Dersom endringene fører til dårligere personvern er vi bekymret for at det i verste fall kan medføre at personer som trenger verge av ulike grunner vegrer seg for å ta i bruk ordningen (...) Vi er positive til at den digitale løsningen kun vil tilgjengeliggjøre den relevante delen av vergefullmakten for de ulike instansene. Slik ordningen er nå vises ofte hele vergefullmakten frem. Det blir ofte tatt kopier av fullmakten og for eksempel apoteker har derfor fullmakten liggende hos seg. Det er uheldig at alle som jobber på apoteket skal ha informasjon om hvem som har økonomisk samtykkekompetanse og ikke, og vi er derfor svært positive til at de ulike instansene kun får informasjon om den delen av fullmakten som er relevant for dem»

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser i sin høringsuttalelse til at opprettelse av et alminnelig vergemål etter vergemålsloven § 20 er betinget av at personen er i en medisinsk tilstand som gjør vergemål nødvendig. Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til at dette innebærer at det foreslåtte unntaket fra taushetsplikt for opplysninger om at det er opprettet vergemål for en person, vil gjelde opplysninger som må regnes som personlige, og som det er vanlig å ville holde for seg selv. Ombudet viser til at de langt fleste vergemål som opprettes, ikke inneholder en fratakelse av rettslig handleevne, og at utgangspunktet i et alminnelig vergemål er at personen selv kan råde over sine midler. Ombudet savner derfor en omtale av hvilke hensyn departementet har vektlagt og hvilke avveininger som ligger til grunn for at departementet har vurdert at unntaket utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak - i samsvar med retten til privatliv for den aktuelle gruppen. Likestillings- og diskrimineringsombudet mener løsningen der opplysningen om hvem som har verge, unntas fra taushetsplikt og kan deles digitalt gjennom FUFINN-løsningen, uten at det foretas en konkret vurdering av om dette er nødvendig av hensyn til personen selv, fremstår som en

midlertidig løsning med blant annet personvernmessige svakheter, særlig for personer som har et alminnelig vergemål etter vergemålsloven § 20.

Forslaget om en lovbestemmelse i vergemålsloven som gir hjemmel til å gi regler i forskrift om deling av opplysninger om vergens fullmakter, herunder ved bruk av Altinn, kommenteres særskilt av noen få av høringsinstansene, men støttes blant annet av *Nordland statsadvokatembeter*. *Statsforvalteren i Trøndelag* mener den foreslåtte forskriftshjemmelen er for vid, mens *Statsforvalteren i Oslo og Viken* viser til behovet for å kunne følge utviklingen og uttaler:

«Ved å gi hjemmel til nærmere regulering i forskrift gir man også mulighet til å tilpasse ordningen til det som lar seg gjøre teknisk og som tilpasser seg digitaliseringen på andre områder. Det er viktig å ikke komme ytterligere bakpå, men finne løsninger for å sikre den digitale utviklingen også på vårt felt.»

Kripas har avgitt en høringsuttalelse som *Politidirektoratet* har sluttet seg til. Merknadene er begrenset til situasjonen for personer som lever på sperret adresse. Her uttales følgende:

«For personer som har fått innvilget sperret adresse STRENGT FORTROLIG, er det svært viktig at geolokaliserende opplysninger ikke tilflyter uvedkommende, herunder opplysninger om hvem som er verge for den trusselutsatte. Dersom slike opplysninger kommer uvedkommende i hende, vil det kunne ha konsekvenser for den trusselutsattes liv, helse og/eller frihet. Det vil også kunne ha konsekvenser for vergens sikkerhet, ettersom enkelte trusselutøvere vil kunne utøve press mot vergen for å få opplysninger om den trusselutsattes bosted.

Opplysninger om hvorvidt en person med adressesperre har verge og hvem vergen eventuelt er, vil ikke være tilgjengelige gjennom folkeregisteret. For å ivareta sikkerheten til personer med sperret adresse STRENGT FORTROLIG er det viktig at slike opplysninger heller ikke tilgjengeliggjøres gjennom andre offentlige løsninger, for eksempel FUFINN og Altinn. Det foreslås således at det inntas en bestemmelse i vergemålsloven som sier at dersom en persons adresse er sperret i folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 10-4, skal den som har oppnevnt vergen ikke dele opplysninger om hvem vergen er og opplysninger om rammene for vergemålet med andre. En slik løsning vil gjøre utøvelse av vergemålet noe mer tungvint, både for vergen og den trusselutsatte, men etter *Kripas* syn må hensynet til den trusselutsatte og vergens sikkerhet veie tyngst i disse situasjonene.

Videre bør opplysninger om hvem vergen er og rammene for vergemålet underlegges særskilt tilgangsstyring hos den som har oppnevnt vergen, typisk i aktuelle saksbehandlingssystemer hos statsforvalter.

Dersom en person som allerede har verge får innvilget sperret adresse STRENGT FORTROLIG, må det være mulig å sperre opplysninger om hvem vergen er og rammene for vergemålet hos den som har oppnevnt vergen og i FUFINN-løsningen, Altinn og andre offentlige løsninger som behandler denne typen informasjon. Det foreslås at det inntas en bestemmelse i vergemålsloven eller i forskrift til loven som pålegger den som behandler opplysninger om identiteten til verger og rammene for vergemålet å sperre denne typen opplysninger dersom en person med vergemål får innvilget adressesperre.»

Flere høringsinstanser benytter anledningen til å understreke at vergemål skal utformes og forvaltes i tråd med CRPD, og at beslutningsstøtte er et viktig virkemiddel. Slik departementet oppfatter motstanden mot forslaget som fremmes fra enkelte av disse høringsinstansene, blant andre *Likestillings- og diskrimineringsombudet*, er den i det

vesentlige basert på et synspunkt om at det norske systemet med vergemål i seg selv er utilstrekkelig, og bør erstattes av et nytt og annet system for beslutningsstøtte. Denne delen av høringsinnspillene vil ikke bli nærmere kommentert her, men departementet har merket seg synspunktene, og tar dem med i det videre arbeidet med en helhetlig gjennomgang av vergemålsordningen.

9.8 Departementets vurderinger

Departementet har nøye vurdert de ulike innspillene fra høringsinstansene etter høringene i 2018 og 2022. I lys av disse og vurderinger i samråd med Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Skattedirektoratet og Digitaliseringsdirektoratet, samt utviklingen av fullmaktsløsningen for innbyggere (FUFINN), jf. punkt 9.5, vil departementet foreslå en justert regulering, jf. omtalen av forslagene til endringer vergemålsloven i §§ 46 og 65, folkeregisterloven § 9-1 og finansforetaksloven § 16-2 nedenfor.

Kjernen i en vergeordning er at personen som har fått oppnevnt verge, skal få den bistanden vedkommende ønsker og har behov for av sin verge. Dette krever at vergen kan legitimere seg, slik at både private parter og offentlige organer kan få informasjon om hvorvidt vergen har kompetanse til å opptre på vegne av personen i den aktuelle saken. Ivaretagelse av personens selvbestemmelsesrett innebærer samtidig at vergemålene må individtilpasses i samsvar med personens ønsker og begrenses til personens behov. Vergens fullmakter må etter dette spesifiseres og vil dermed kunne røpe taushetsbelagte opplysninger om den som har behov for bistanden.

De ulike synene som har kommet frem i høringen, illustrerer at det er krevende å finne en god balanse mellom å verne om privatlivet til personen som har verge, og å legge til rette for effektiv vergebistand. Overordnet har den foreslåtte tredelingen av taushetsplikten fått bred støtte i høringen, og departementet opprettholder på denne bakgrunn i hovedsak forslaget fra høringsnotatet. Som det fremgår av punkt 9.6, vil forslaget gjøre det mulig å dele opplysninger om vergemålet gjennom den digitale fullmaktsløsningen samtidig som hensynene bak taushetsreglene ivaretas på en god måte.

Unntakene fra taushetsplikten er etter gjeldende vergemålslov de samme uavhengig av om det gjelder opplysninger om at en person har fått oppnevnt verge, opplysninger om hvem som er vergen, eller opplysninger om rammene for vergemålet. Det avgjørende er om det å dele opplysningene er nødvendig av hensyn til personen selv eller for å sikre at vergen kan utføre sitt oppdrag på en god måte. Selv om både offentlige og private aktører vil kunne ha gode grunner for tilgang til slike opplysninger, vil det kunne dreie seg om informasjon som oppfattes som sensitiv. De gjeldende reglene er ment å avveie kryssende hensyn, se Prop. 39 L (2017–2018) punkt 4.1.4 og Innst. 237 L (2017-2018) punkt 2. Flertallet i stortingskomiteen understreket i forbindelse med lovbehandlingen samtidig at reglene ikke måtte innebære at helsetjenesten ble hindret i å få informasjon om eksistensen av vergemål.

Forslaget til endringer i vergemålsloven §§ 46 og 65 innebærer for det første at opplysningen om at en person er oppnevnt som verge, og hvem personen er verge for, generelt ikke vil være taushetsbelagt. Selv om dette isolert sett kan oppleves som sensitive

opplysninger, er det etter departementets syn av avgjørende betydning for vergens utførelse av oppdraget at denne informasjonen kan gjøres tilgjengelig.

I lys av innspillene i høringen, blant annet fra Norsk Forbund for Utviklingshemmede, har departementet likevel vurdert om de aktuelle bestemmelsene i vergemålsloven kan utformes på en slik måte at det tydeliggjøres at opplysningene om at det er opprettet vergemål, og hvem som er verge, ikke skal deles ukritisk. Det at en person har verge, kan oppleves som en personlig opplysning, og vergen bør for eksempel ikke fortelle om hvilke personer han eller hun er verge for, i rent private sammenhenger der dette ikke har noe formål. For de aller fleste vil dette være en selvfølge, men etter departementets syn kan det være gode grunner til å la det fremgå av loven at det dreier seg om opplysninger som skal behandles med diskresjon. Selv om departementet står fast ved at opplysningene bør være unntatt fra taushetsplikt for å tilrettelegge for representasjon, særlig digitalt, foreslås det derfor at det gis uttrykk for i lovteksten at de opplysningene som er unntatt fra taushetsplikt, kan deles «ved behov». Dette kriteriet gir anvisning på en generell plikt til diskresjon, av hensyn til retten til privatliv og personvern for personer som har fått oppnevnt verge.

Det vil i en del tilfeller være slik at vergen eller vergemålsmyndigheten må opplyse om vergemålet før det er klart om det er behov for å gi nærmere opplysninger om vergemålets innhold. Terskelen for hva som skal regnes som behov for å dele opplysningene, kan derfor ikke være høy. Et behov for å dele opplysningene vil for eksempel foreligge der det skal registreres i digitale registre, som Folkeregisteret, at det er oppnevnt verge. Det vil også foreligge et behov når vergen identifiserer seg som verge overfor mulige medkontrahtenter eller for eksempel for å få tilgang til opplysninger hos institusjoner som ikke benytter fullmaktsregisteret. At opplysningene i utgangspunktet ikke er omfattet av taushetsplikt, innebærer at det ikke må foretas noen nærmere vurdering, og også at det å røpe opplysningene uansett ikke vil være belagt med straffansvar for vergen, jf. vergemålsloven § 46 fjerde ledd. Forslaget vil etter departementets syn ivareta både det praktiske behovet for å dele opplysningene i visse tilfeller og hensynet til beskyttelse og personvern.

Når det gjelder opplysninger om vergens mandat, foreslås det i likhet med forslaget i høringsnotatet og gjeldende lov at disse opplysningene i utgangspunktet er taushetsbelagte. De kan etter forslaget likevel gjøres kjent for dem som har hjemmel i lov til å motta slike opplysninger. Videre kan de, som etter gjeldende lov, gjøres kjent for andre i den utstrekning dette er nødvendig av hensyn til personen selv eller for å sikre at vergeoppdraget kan utføres på en god måte. Dette alternativet fordrer at det foretas en vurdering av om det er nødvendig og forholdsmessig å dele opplysningene. Adgangen til å dele opplysninger er begrenset til de tilfeller hvor det er nødvendig av hensyn til personen eller for å sikre utførelsen av vergeoppdraget. Dette oppfyller etter departementets vurdering de krav som følger av personvernforordningen artikkel 6 og artikkel 9.

En overgang til digitale vergefullmakter, jf. punkt 9.5, vil kunne bidra til at opplysninger i mindre grad deles med personer og aktører som ikke har behov for dem, og slik styrke vernet om opplysninger som oppleves som personlige eller sensitive. Departementet viser til at dagens unntak fra taushetsplikten for opplysninger om at det er oppnevnt verge for personen, og om hvem som er verge, der det er nødvendig å gi slike opplysninger av hensyn

til personen, er praktisk svært viktig. Om vergen for eksempel skal bistå med oppretting av bankkonto, forhandle med kreditorer, bistå personen overfor helsetjenesten eller søke om velferdstjenester eller botilbud, krever dette at vergen kan dokumentere at vedkommende er verge for personen og har fått i oppdrag å bistå på det aktuelle området – også der opplysningene om dette i utgangspunktet er taushetsbelagte. I dag legger vergen typisk frem papirfullmakten som statsforvalteren har utstedt. Denne beskriver gjerne alle typer handlinger som vergen har mandat til å gjøre på vegne av personen. Vergen kan også sende papirfullmakten til en relevant mottaker, som for eksempel NAV, kommunen eller finansforetak der personen har konto. Mottakeren vil dermed motta opplysninger om alle de forholdene vergen skal bistå personen med. Dette vil ofte gi mottakeren mer informasjon enn nødvendig om rammene for vergemålet. Digital deling av opplysninger gjennom et fullmaktsregister kan derimot avgrenses slik at den enkelte motpart – privat eller offentlig – bare mottar den informasjonen om vergemålet som er nødvendig, og som de har hjemmel til å motta. En digital løsning vil dermed bidra til å begrense spredning av informasjon om vergemålet til det som er nødvendig for å ivareta personens behov for bistand.

Vergen vil likevel i en del tilfeller fortsatt måtte legge frem papirfullmakt og vurdere hvilke opplysninger det er nødvendig å dele. Det vil for eksempel være nødvendig i kontakten med private medkontrahenter som ikke har adgang til å hente ut taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret eller fra det digitale fullmaktsregisteret direkte. Etter departementets syn er dette en nødvendig løsning for å unngå at opplysninger som oppleves sensitive, blir åpent tilgjengelige for flere enn nødvendig digitalt.

I enkelte tilfeller, som der personer lever med beskyttelsestiltak som strengt hemmelig adresse, som Kripos har fremhevet betydningen av i sitt høringssvar, vil også opplysningen om hvem som er verge, kunne måtte anses som taushetsbelagt etter annet regelverk, selv om den ikke er taushetsbelagt etter vergemålsloven. Også i slike saker antar departementet at det kan være vanskelig å sikre full digital representasjon, slik at vergen fortsatt vil måtte benytte papirfullmakt.

Departementet har merket seg at enkelte av høringsinstansene, herunder Statsforvalteren i Trøndelag og Profesjonelle vergers interesseorganisasjon, mener at det bør fastsettes i vergemålsloven eller i forskrift til denne hvem som skal ha tilgang til ulike deler av vergefullmakten. Departementet finner ikke at dette er en hensiktsmessig løsning. Når departementet går inn for å gjøre de nærmere opplysninger om vergemålet taushetsbelagte, vil den digitale tilgangen til opplysningene begrenses til aktører som har lovhjemmel for tilgang. Slike hjemler utformes etter departementets syn best ut fra hensynet til den enkelte aktørs behov, for eksempel ved at NAV og helsevesenet får hjemmel i de særlover som regulerer også øvrige deler av deres virksomhet, til å hente ut taushetsbelagt informasjon fra Folkeregisteret. Ettersom ulike aktører kan ha behov for tilgang til flere typer taushetsbelagt informasjon som er registrert i Folkeregisteret, ville det gi liten mening om hjemmelen for tilgang var å finne i vergemålsloven. De enkelte aktører ville da måtte basere innsyn i taushetsbelagte opplysninger på flere ulike bestemmelser, noe som synes uhensiktsmessig.

Digitaliseringsdirektoratets tilgang til taushetsbelagte opplysninger vil bli håndtert i et eget lovarbeid i regi av Kommunal- og distriktsdepartementet. Den delen av den foreslåtte forskriftshjemmelen i § 65 annet ledd som presiserte adgangen til å gi forskrift om direktoratets tilganger, videreføres derfor ikke i forslaget her. Departementet har likevel kommet til at det er behov for en forskriftshjemmel for å kunne gi presiserende regler i forskrift om tilgangen til opplysninger om vergemål. Det kan for eksempel være nødvendig med en nærmere regulering dersom det planlagte fullmaktsregisteret skal brukes til mer eller andre formål enn det som i dag er kjent, eller dersom det blir behov for å dele opplysninger digitalt i nye sammenhenger.

Når taushetsplikten for opplysninger om vergemålets omfang ved tredelingen foreslås gjort mer absolutt, har Skattedirektoratet pekt på at det oppstår «spørsmål om folkeregisterforskriften § 7-1-1 er tilstrekkelig for å etablere behandlingsgrunnlag for overføring av opplysninger til folkeregistermyndigheten». Et viktig formål bak lovendringene som foreslås, er nettopp å legge til rette for at mer detaljerte opplysninger om vergemål skal registreres i Folkeregisteret, slik at det digitale fullmaktsregisteret kan bruke opplysningene. I dag åpner vergemålsloven § 65 for overføring av opplysningene fra vergemålsmyndigheten. Folkeregisterforskriften § 7-1-1 første ledd bokstav h første alternativ pålegger vergemålsmyndigheten å sende folkeregistermyndigheten melding om «oppnevning av verge». Sammenholdt med folkeregisterloven § 3-1, folkeregisterforskriften § 3-1-1 bokstav r og uttalelser i forarbeidene har man lagt til grunn at det også foreligger behandlingsgrunnlag for vergemålsmyndighetens utlevering av opplysninger om omfanget av vergemålet til Folkeregisteret. Departementet er enig i at de foreslåtte endringene i vergemålsloven § 65 tilsier en tydeliggjøring av hjemmelsgrunnlaget for at vergemålsmyndigheten skal oversende de nødvendige opplysningene til folkeregistermyndigheten. Det foreslås derfor en tilføyelse i vergemålsloven § 25 tredje ledd om at statsforvalteren også skal gi melding om rammene for vergemålet. Endringen er av lovteknisk art, for å tydeliggjøre rettsgrunnlaget for selve oversendelsen av opplysningene.

Som følge av at det legges opp til at mer detaljerte opplysninger om vergemål skal registreres i Folkeregisteret i fremtiden, foreslås det også en endring i folkeregisterloven § 9-1 om taushetsplikt.

Taushetsplikten etter folkeregisterloven § 9-1 annet ledd omfatter i dag ikke opplysninger om en persons vergemål eller stadfestet fremtidsfullmakt, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som gjør at opplysningene må anses personlige. Det følger som nevnt av forslaget til endringer i vergemålsloven at opplysningen om at en person har verge, og hvem som er vergen, ikke skal være omfattet av taushetsplikt. Slike opplysninger kan dermed deles åpent gjennom Folkeregisteret. Departementet foreslår en tilføyelse i folkeregisterloven § 9-1 tredje ledd, som gir hjemmel til i forskrift å regulere taushetsplikt for øvrige opplysninger om vergemålets innhold og omfang. En slik hjemmel gir mulighet til å sikre at vergens nærmere fullmakter til å representere personen er omfattet av taushetsplikt. Det legges til grunn at slike fullmakter indirekte kan røpe personlige forhold og dermed normalt vil være omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Det vil med hjemmel i folkeregisterloven § 9-1 tredje ledd kunne fastsettes i forskrift at

tilleggsopplysninger om vergens oppdrag er underlagt taushetsplikt, eller unntatt fra taushetsplikt. Taushetsbelagte opplysninger kan utleveres fra Folkeregisteret etter reglene i folkeregisterloven § 10-2.

Departementet foreslår videre å endre finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd. Endringen vil gi banker og andre finansforetak lovhjemmel for tilgang til taushetsbelagt informasjon om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt fra Folkeregisteret. Det er etter departementets vurdering viktig at finansforetakene kan få utlevert informasjon om vergemål, en verges fullmakter til å representere personen og stadfestet fremtidsfullmakt slik at de kan utføre ulike lovpålagte oppgaver på en forsvarlig måte. Det foreslås derfor at finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd endres til å omfatte utlevering av opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt, uten hinder av taushetsplikt. Departementet viser til at Finans Norge har vært positiv til forslaget om endring av finansforetaksloven § 16-2, mens øvrige høringsinstanser ikke uttrykkelig har kommentert forslaget.

Departementet foreslår i tillegg at § 16-2 endres slik at «kontaktopplysninger for dødsbo» ikke lenger fremgår av bestemmelsen. Bakgrunnen for dette er at disse opplysningene ikke lenger er taushetsbelagt etter folkeregisterloven, jf. § 9-1 annet ledd. Det er dermed ikke nødvendig med særskilt hjemmel for å få utlevert kontaktopplysninger for dødsbo. Finansforetakenes tilgang til ikke-taushetsbelagte opplysninger følger direkte av folkeregisterloven § 10-1 første ledd.

10 Endringer i vergemålsloven §§ 53 og 54 – tilrettelegging for digitalisert kontroll av vergens økonomiforvaltning mv.

10.1 Gjeldende rett

I vergemålsloven § 54 første ledd er Kongen gitt hjemmel til å gi regler om meldeplikt for offentlige organer og finansforetak mv. når en mindreårig eller en voksen som er fratatt rettslig handleevne, tilføres midler. Det er gitt regler om dette for to tilfeller.

For det første har skattemyndighetene meldeplikt til den sentrale vergemålsmyndigheten for mindreårige som er tilført midler, jf. vergemålsforskriften § 28.

For det annet har «[f]orsikringsselskap, pensjonsforetak, staten eller en kommune» en aktivitetsplikt, ved at slike organer «uoppfordret» plikter å gi melding til statsforvalteren om utbetaling om erstatningsoppgjør mv. til en mindreårig, jf. vergemålsforskriften § 29.

Det følger av vergemålsloven § 54 annet ledd at offentlige forvaltningsorganer, finansforetak, forsikringsforetak, pensjonsforetak, fondsforvaltningsselskaper og verdipapirsentraler har opplysningsplikt overfor vergen og statsforvalteren for opplysninger om personer som har verge, eller som det er begjært vergemål for. Bestemmelsen gir hjemmel til å regulere opplysningsplikten nærmere i forskrift.

Videre fremgår det av tredje ledd at vergen og statsforvalteren, uten hinder av taushetsplikt, har rett til innsyn i opplysninger hos skattemyndighetene om personer som har verge, og

om personer som det er begjært vergemål for, når slikt innsyn er nødvendig for at vergen eller statsforvalteren skal kunne ivareta oppgavene sine etter vergemålsloven.

I tillegg skal skattemyndighetene gi melding til den sentrale vergemålsmyndigheten om mindreåriges finansielle eiendeler som skattemyndighetene har innhentet opplysninger om fra tredjeparter, når disse eiendelenes verdi overstiger den grensen som følger av forskrift etter vergemålsloven § 49 første ledd første punktum.

Vergemålsloven § 53 gir hjemmel til å regulere vergens og statsforvalterens regnskapsplikt i forskrift. Bestemmelsen gir også hjemmel til å regulere kravene til revisjon av regnskapene. Nærmere regler om vergens regnskapsplikt er gitt i vergemålsforskriften § 20. Bestemmelsens andre ledd pålegger finansforetakene der midler som forvaltes av oppnevnte verger er plassert, å sende årlig kontoutskrift som viser samtlige transaksjoner gjennom året for de konti vergen eller statsforvalteren disponerer, til statsforvalteren. Regnskapsplikten oppfylles ved at vergen årlig leverer kontoutskrifter, skattemelding og en erklæring om at opplysningene som er gitt, er fullstendige og korrekte, en såkalt fullstendighetserklæring, jf. vergemålsforskriften § 20 tredje til femte ledd.

Personvernforordningen er gjennomført i norsk rett ved personopplysningsloven § 1. Utlevering av bankopplysninger om enkeltpersoner fra finansforetak mv. til vergemålsmyndigheten utgjør behandling av personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 2. All behandling av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag, jf. forordningen artikkel 6 nr. 1. Det følger av bokstav c at behandlingen er lovlig dersom den er «nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige». Det følger videre av artikkel 6 nr. 3 at grunnlaget for behandlingen i slike tilfeller skal fastsettes i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt. Det må altså foreligge et såkalt supplerende rettslig grunnlag for utlevering, og det følger blant annet av artikkel 6 nr. 3 at formålet med behandlingen skal være fastsatt i dette rettslige grunnlaget.

Særlige regler gjelder ved behandling av personopplysninger til nye formål. Personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b fastslår at personopplysninger skal samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles på måter som er «uforenlig» med disse formålene. Behandling for et annet formål må, om den ikke bygger på samtykke, etter artikkel 6 nr. 4 være tillatt etter nasjonal rett «som utgjør et nødvendig og forholdsmessig tiltak i et demokratisk samfunn for å sikre oppnåelse av målene nevnt i artikkel 23 nr. 1». Relevante mål etter artikkel 23 nr. 1 kan blant annet være «forebygging, etterforskning, avsløring eller straffeforfølgning av straffbare forhold», som nevnt i bokstav d, og kontroll-, tilsyns eller reguleringsfunksjoner knyttet til offentlig myndighet i slike tilfeller, jf. bokstav h. Også vern av «den registrertes interesser eller andres rettigheter og friheter» omfattes, jf. bokstav i. Artikkel 23 nr. 2 oppstiller nærmere krav til hva «lovgivningsmessige tiltak» må inneholde for at viderebruk i slike tilfeller skal kunne tillates. Også menneskerettighetene, særlig retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, oppstiller rammer for hvilken bruk og viderebruk av personopplysninger som kan tillates, og kan stille krav til innholdet i lov- og forskriftsregler om dette.

I noen tilfeller kan metoden for behandling av personopplysninger i seg selv medføre at kravene til hjemmelsgrunnlag, begrunnelse og sikkerhetsmekanismer skjerpes. Dette kan være tilfelle ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger. I Lovavdelingens tolkningsuttalelse avgitt 25. august 2022 (22/3045 – SBT) er det foretatt en nærmere gjennomgang av de kravene som stilles til hjemmelsgrunnlaget ved helt eller delvis automatisert utlevering av bankopplysninger til myndigheter som skal benytte disse til etterforsknings- eller kontrollformål. I det konkrete tilfellet som ble vurdert i tolkningsuttalelsen kom Lovavdelingen til at den aktuelle regelen i straffeprosessloven ikke oppfylte kravene fullt ut, og dermed ikke utgjorde et tilstrekkelig rettsgrunnlag for en automatisert utlevering. De generelle vurderingene i tolkningsuttalelsen av krav til hjemmelsgrunnlag og rettssikkerhetsgarantier ved slik viderebruk av opplysninger, har overføringsverdi når ny regulering på vergemålsområdet skal vurderes, og departementet har sett hen til disse.

10.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra juni 2020 ble det foreslått enkelte endringer i vergemålsloven § 54 annet og tredje ledd:

«Departementet foreslår å presisere i andre ledd at opplysningsplikta for institusjoner mv. gjeld uten hinder av teieplikta.

I Ot.prp. nr. 110 (2008-2009) står det at opplysningsplikta etter verjemålslova § 54 andre ledd skal bli forstått slik at dei nemnde pliktsubjekta etter begjæring frå vergen eller fylkesmannen skal gi opplysningar. For å kunne legge til rette for automatisert kontroll foreslår departementet å forskriftsfeste at finansinstitusjonar årleg eller oftare skal ha plikt til å utlevere opplysningar om alle transaksjonar utan begjæring [...].

Vidare legg verjemålslova § 54 andre og tredje ledd i dag opp til at det berre er fylkesmannen som mottok opplysningar frå finansinstitusjonane og skattemyndigheitene. Det vil etter forslaget vere Statens sivilrettsforvaltning som skal drifte systemet for automatisert kontroll, og difor bør føresegna gi heimel for at Statens sivilrettsforvaltning kan få slike opplysningar utlevert til seg direkte. Departementet foreslår difor å byte ut ordet fylkesmannen med vergemålsmyndigheten i verjemålslova § 54 andre og tredje ledd slik at det fremgår uttrykkelig at opplysningsplikten gjelder uten hinder av taushetsplikten.»

Videre ble det foreslått at ordlyden i vergemålsloven § 53 endres fra «regnskapsplikt» til «rapporterings- og regnskapsplikt». Bakgrunnen for forslaget var å tilpasse regelverket til automatisk kontroll av vergeregnskapene.

10.3 Høringsinstansenes syn

Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot de foreslåtte endringene i § 54. *Statens sivilrettsforvaltning* støtter forslaget. *Fylkesmannen i Vestland* og *Profesjonelle vergers interesseorganisasjon* peker i høringen på at vergemålsloven § 54 også bør gi vergen/statsforvalteren tilgang til opplysninger fra Gjeldsregisteret.

Statens sivilrettsforvaltning slutter seg til endringene som er foreslått i vergemålsloven § 53 om regnskapsplikt. De øvrige høringsinstansene har ikke kommentert forslaget.

10.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å presisere vergemålsloven § 54 annet ledd slik at det fremgår uttrykkelig at opplysningsplikten for finansforetak mv. gjelder uten hinder av taushetsplikt. Videre opprettholder departementet forslaget om å endre «statsforvalteren» til «vergemålsmyndigheten» i vergemålsloven § 54 annet og tredje ledd. Forslaget innebærer at også den sentrale vergemålsmyndigheten (Statens sivilrettsforvaltning) gis kompetanse etter bestemmelsen. Videre foreslår departementet å presisere i lovens ordlyd at det dreier seg om en opplysnings- og utleveringsplikt, ettersom finansforetakene utleverer de opplysningene som vergemålsmyndigheten har behov for, i form av kontoutskrifter.

Departementet foreslår videre at forskriftshjemmelen i vergemålsloven § 54 annet ledd annet punktum endres slik at det gis anledning til å gi regler i forskrift om at utlevering av opplysninger til vergemålsmyndigheten etter bestemmelsen også kan skje i form av direkte søk, i tillegg til at nærmere regler om opplysnings- og utleveringsplikten som i dag kan gis i forskrift. Den foreslåtte endringen innebærer at det etableres et tydelig lovgrunnlag for at automatisert innhenting av opplysninger kan tillates ved forskrift. Utfyllende regulering av metoden for uthenting av opplysninger, sikkerhetsmekanismer og lignende kan i tilfelle også gis i forskrift. En slik mer utfyllende regulering vil kunne være nødvendig blant annet for å oppfylle de kravene som følger av personvernlovgivningen.

Finansforetakene har i dag en rettslig forpliktelse til å utlevere opplysninger til vergen og statsforvalteren. Plikten følger av vergemålsforskriften § 20, med hjemmel i vergemålsloven § 54. Vergemålsmyndigheten har på sin side hjemmel i vergemålsloven § 66 til å behandle personopplysninger når det er nødvendig som ledd i saksbehandlingen etter loven. Statsforvalteren fører tilsyn med vergene i sitt område etter vergemålsloven § 6, og den sentrale vergemålsmyndigheten, Statens sivilrettsforvaltning, fører tilsyn med statsforvalterne etter § 7. Tilgang til kontoopplysningene til personen med verge er nødvendig for å føre tilsyn med vergenes økonomiforvaltning i de tilfeller der mandatet til vergen omfatter det å bistå personen med dette.

Det pågår flere digitaliseringsprosjekter som vil kunne forenkle vergers og vergemålsmyndighetenes uthenting av finansiell informasjon fra finansforetak mv. I dag må vergene blant annet ta utskrift av kontoopplysninger og sende disse manuelt til vergemålsmyndigheten for kontroll. Dersom innhenting av opplysningene i fremtiden kan gjøres direkte av vergemålsmyndigheten digitalt, som på sikt også vil kunne automatisere gjennomgangen av opplysningene, vil dette redusere behovet for manuell saksbehandling. Dette vil igjen kunne bidra til å hindre at opplysninger gjøres kjent for flere enn nødvendig, og bedre muligheten til å kontrollere at opplysningene bare benyttes til det som er formålet. En måte å tilgjengeliggjøre opplysninger for vergemålsmyndigheten på er at de aktuelle myndighetene gis en tilgang til å gjøre oppslag i opplysninger i finansinstitusjonenes systemer, innenfor nærmere definerte kategorier av opplysninger. En slik løsning vil kunne effektivisere tilgangen til opplysninger, men reiser samtidig personvernrettslige spørsmål, som behandlet i punkt 10.1. Departementet foreslår at det åpnes for at en slik ordning kan tillates og reguleres i forskrift. En utlevering av opplysningene i et digitalt format krever

etter departementets syn i utgangspunktet ingen ytterligere regulering enn det som følger av dagens bestemmelse. Det foreslås at adgangen til å forskriftsregulere nærmere forhold ved opplysningsplikten også utover direkte søk, som fremgår av § 54 annet ledd annet punktum, videreføres, og at ordlyden også her presiseres slik at det fremgår klart at det dreier seg om en utleveringsplikt.

Departementet vurderer det slik at en effektiv tilgang til opplysninger er nødvendig for at verger og vergemålsmyndigheten effektivt skal kunne utføre sine oppgaver når de har ansvar for å bistå enkeltpersoner med økonomiforvaltning. Formålet med vergemålsmyndighetens innhenting av opplysninger fra finansforetak mv. er ikke å undersøke hvordan personen som har verge bruker penger som han eller hun rår fritt over, men å kontrollere at vergens forvaltning er i samsvar med forutsetningene, og å hindre misbruk fra vergen eller andre. Effektiv kontroll med vergens økonomiforvaltning er viktig for å sikre nødvendig vern mot misbruk og interessekonflikter.

Kontroll med vergens økonomiforvaltning er etter departementets syn også nødvendig for å oppfylle våre menneskerettslige forpliktelser. CRPD artikkel 12 nr. 4 forplikter statene til å sette i verk tilstrekkelige kontrollmekanismer der personer mottar støtte til utøvelse av sin rettslige handleevne. Det å sørge for at vergemålsmyndigheten har mulighet til å utøve effektivt tilsyn med vergens bistand til forvaltning av en persons økonomi, er en av flere kontrollmekanismer departementet vurderer som nødvendige. Departementet vil arbeide videre med en mulig forskriftsregulering blant annet i lys av disse forpliktelsene.

Den lovtekniske endringen departementet foreslår, vil tydeliggjøre allerede i lovens ordlyd at opplysningsplikten også er en plikt til å utlevere opplysninger. Dette medfører i seg selv ingen endring i gjeldende rett.

Departementet foreslår dessuten, i samsvar med høringsnotatet, at ordlyden i § 53 endres fra «regnskapsplikt» til «rapporterings- og regnskapsplikt».

11 Endringer i vergemålsloven § 66 om behandling av personopplysninger

11.1 Gjeldende rett

Vergemålsloven § 66 gir vergemålsmyndighetene hjemmel til å behandle sensitive og ikke-sensitive personopplysninger som er nødvendige som ledd i saksbehandlingen etter loven. Personopplysningsloven regulerer behandlingen av personopplysningene. Personopplysningsloven bruker ikke lenger begrepet «sensitive personopplysninger». I stedet gis det i personopplysningsloven og personvernforordningen regler om «særlige kategorier av personopplysninger».

11.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet fra juni 2020 ble det foreslått endringer i vergemålsloven § 66 for å bringe terminologien i tråd med gjeldende personopplysningslov og personvernforordningen.

Departementet mente at begrepet «særlige kategorier av personopplysninger» i personopplysningsloven og personvernforordningen er lite forståelig når det står alene i særlovgivningen. Det ble derfor foreslått å endre ordlyden i vergemålsloven § 66 første ledd første punktum til at vergemålsmyndigheten «kan behandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig som ledd i saksbehandlingen etter loven her».

11.3 Høringsinstansenes syn

Fylkesmannen i Innlandet mener blant annet at forslaget er noe uklart, og at det «kan være hensiktsmessig å la artikkel 9 nr. 2 utebli for kun å henvise til personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 og artikkel 10 da disse eksplisitt nevner de ulike typer personopplysninger».

Profesjonelle vergers interesseorganisasjon mener at vergemålsloven § 66 også bør regulere vergenes rett til å behandle personopplysninger. *Jensons rettshjelp* uttaler at en bestemmelse om vergens rett og plikt til å behandle personopplysninger bør plasseres i vergemålsloven § 32 om vergens kompetanse.

Fylkesmannen i Oslo og Viken foreslår en presisering av ordlyden i vergemålsloven § 66 for å få tydelig frem at vergemålsmyndigheten også kan behandle personopplysninger når det er nødvendig som ledd i saksbehandlingen etter utlendingsloven kapittel 11 A.

Statens sivilrettsforvaltning støtter departementets forslag.

11.4 Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å endre ordlyden i vergemålsloven § 66 første ledd første punktum slik at det fremgår at vergemålsmyndigheten kan behandle personopplysninger generelt og også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10 når det er nødvendig som ledd i saksbehandlingen etter vergemålsloven. Videre foreslår departementet en justering i ordlyden for å bringe den nærmere personvernforordningens terminologi, ved at ordlydens henvisning til saksbehandlingen erstattes med en formulering som konkret viser til oppgaveløsning eller myndighetsutøvelse etter vergemålsloven. Dette innebærer ingen endring i gjeldende rett.

Artikkel 9 setter som utgangspunkt at behandlingen av visse typer personopplysninger, herunder helseopplysninger, er forbudt. Behandling av slike opplysninger er bare tillatt der vilkårene i artikkel 9 nr. 2 er oppfylt, herunder der behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser (bokstav g). Vergemålsmyndighetens behandling av personopplysninger, herunder opplysninger som nevnt i artikkel 9 og 10, skjer i forbindelse med opprettelse og avslutning av vergemål samt oppfølging av det løpende vergemålet og kontroll med vergen. Det er avgjørende for å foreta de vurderingene og utøve de kontrollfunksjonene som vergemålsmyndighetene er pålagt, at denne typen opplysninger kan behandles. Vilårene for behandling etter personvernforordningen artikkel 9 og 10 er etter departementets vurdering oppfylt.

Når det gjelder innspillet fra Fylkesmannen i Oslo og Viken om forholdet til utlendingsloven, mener departementet at dette bør vurderes i tilknytning til arbeid med utlendingsloven.

12 Opplysningsplikt for den gjenlevende i uskiftet bo

12.1 Gjeldende rett

For en arving som er mindreårig eller fratatt rettslig handleevne på det økonomiske området, må både statsforvalteren og vergen samtykke til at den lengstlevende overtar boet i uskifte, jf. arveloven § 14 annet ledd tredje punktum (ektefeller) og § 32 første ledd tredje punktum (samboere).

Statsforvalteren og vergen kan ha behov for opplysninger om forvaltningen av uskifteboet for å ivareta interessene til arvinger med verge. Uten en viss tilgang til opplysninger vil ikke statsforvalteren eller vergen ha mulighet til å bistå arvingen og sikre at arvelovens beskyttelsesregler kommer til anvendelse.

Som ledd i dette ansvaret er statsforvalteren gitt ansvar for å føre tilsyn med uskiftebo der én eller flere av arvingene har verge. Enhver verge står under tilsyn av statsforvalteren etter vergemålsloven § 47. Det følger av første ledd i denne bestemmelsen at vergen «står under tilsyn av statsforvalteren og plikter å gi de opplysninger om vergemålet til statsforvalteren som statsforvalteren ber om». Så lenge den lengstlevende ektefellen eller samboeren som har overtatt boet i uskifte, også er verge for arvingen, kan statsforvalteren kreve opplysninger fra vedkommende i medhold av § 47. Når det er arvinger som er mindreårige eller fratatt rettslig handleevne, kan det imidlertid være aktuelt å oppnevne en midlertidig verge, jf. arveloven § 96 fjerde ledd annet punktum. Om den midlertidige vergen overtar hele vergeansvaret slik at den lengstlevende ikke lenger er verge, vil ikke tilsynsreglene i § 47 lenger gjelde for lengstlevende.

I forskrift 15. februar 2013 nr. 201 til vergemålsloven (vergemålsforskriften) er statsforvalteren gitt et visst ansvar for å gjennomgå uskifteboet. Videre er den lengstlevende ektefellen pålagt en opplysningsplikt. Dette følger av § 3 annet ledd i forskriften:

«Statsforvalteren skal i den utstrekning det er nødvendig gjennomgå med verge bo som en gjenlevende ektefelle har overtatt uskiftet. Gjenlevende ektefelle plikter å gi de opplysningene som trengs for å kontrollere forvaltningen av boet.»

Opplysningsplikten som følger av vergemålsforskriften § 3 annet ledd, er av en noe annen art enn opplysningsplikten etter vergemålsloven § 47. Den knytter seg ikke til den lengstlevende ektefellens utøvelse av plikter som verge i seg selv, men til forvaltningen av uskifteboet. Opplysningsplikten gjelder videre eiendeler og formue som den lengstlevende selv rår over som eier etter arveloven § 22, mens departementet legger til grunn at de opplysninger statsforvalteren vil kunne kreve av en verge «om vergemålet» etter vergemålsloven § 47, i hovedsak vil gjelde eiendeler mv. som personen med verge ikke bare har en interesse i, men et eierskap til. Opplysningsplikten etter vergemålsloven § 47 og

vergemålsforskriften § 3 annet ledd har likevel samme overordnede formål – å legge til rette for statsforvalterens tilsyn som ledd i å sikre interessene til personer med verge.

12.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet fra november 2018 å gi en ny forskriftshjemmel i arveloven og å videreføre den lengstlevendes opplysningsplikt overfor statsforvalteren. Departementet pekte på at bestemmelsen om den lengstlevendes opplysningsplikt overfor statsforvalteren der arvinger til uskifteboet har verge, tidligere var lovfestet i vergemålsloven 1927 (lov 22. april 1927 nr. 3) § 27 første ledd. I forbindelse med vedtakelsen av vergemålsloven 2010 og vergemålsforskriften ble bestemmelsen inntatt i forskriften uten at det ble inntatt en spesifisert forskriftshjemmel i vergemålsloven.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at statsforvalterens mulighet til å føre et effektivt tilsyn med uskiftebo der det er arvinger med verge, er avhengig av at den lengstlevende som sitter i uskifte, har en plikt til å gi opplysninger om uskifteboet. I høringsnotatet ble det særskilt bedt om høringsinstansenes synspunkter og innspill om tilsynsplikten og opplysningsplikten etter vergemålsforskriften § 3 annet ledd og om praktiseringen av disse bestemmelsene.

12.3 Høringsinstansenes syn

Statens sivilrettsforvaltning støtter departementets forslag om å gi en tydelig hjemmel for opplysningsplikten etter vergemålsforskriften § 3. *Statens sivilrettsforvaltning* peker videre på at det kan stilles spørsmål ved om arvinger som har verge, bør gis større rett til innsyn i uskifteboet enn andre arvinger.

Alle fylkesmannsembetene som har uttalt seg om forslaget, støtter forslaget. Dette gjelder *Fylkesmannen i Innlandet*, *Fylkesmannen i Møre og Romsdal*, *Fylkesmannen i Troms og Finnmark*, *Fylkesmannen i Trøndelag* og *Fylkesmannen i Vestland*. *Fylkesmannen i Innlandet* legger til grunn at opplysningsplikten også må gjelde når det er en gjenlevende samboer som sitter i uskifte, og *Fylkesmannen i Troms og Finnmark* viser til at det ville hindre fylkesmannens (statsforvalterens) tilsynsoppgave dersom den som sitter i uskifte, ikke hadde opplysningsplikt.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal er «svært positiv» til en lovfesting av den gjenlevende ektefellens plikt til å gi opplysninger om uskifteboet. Det uttales at «ein er i dag heilt avhengig av å få gjenlevande til å leggje fram desse opplysningane, då det viser seg å være nokre utfordringar for ein mellombels verje å hente ut dette sjølv med ei verjefullmakt».

Fylkesmannen i Trøndelag opplyser at opplysningsplikten ved dette embetet praktiseres ved at den gjenlevende bes sende inn sin egen og den avdødes skattemelding når embetet mottar melding om uskifte fra tingretten. Videre uttaler *Fylkesmannen i Trøndelag* at den gjenlevende ektefellen i konkrete tilfeller blir bedt om å gi opplysninger i tilknytning til bekymringsmeldinger om forvaltningen av uskifteboet:

«Bekymringsmeldinger av denne karakter kommer oftest fra midlertidig verge og/eller pårørende. Fylkesmannen i Trøndelag ser det formålstjenlig å vurdere en hjemmel hvor

Fylkesmannen gis adgang til å innhente skattemelding direkte fra skattemyndighetene i nevnte tilfelle. Det kan være grunn til å vurdere om gjenlevende ektefelle skal være pålagt en nærmere definert opplysningsplikt overfor midlertidig verge dersom forskriftsbestemmelsen slik den står per i dag, ikke er ment å ramme det tilfellet.»

12.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at det tilføyes en forskriftshjemmel i arveloven § 96. Bestemmelsen går ut på at det i forskrift kan gis regler om statsforvalterens tilsyn med uskiftebo der den lengstlevende ektefellen eller samboeren eller noen av arvingene har verge. Videre gir bestemmelsen hjemmel til å fastsette regler i forskrift om opplysningsplikt overfor statsforvalteren for den lengstlevende ektefellen eller samboeren der én eller noen av arvingene har verge. Forslaget svarer til forslaget i høringsnotatet med den endringen at høringsnotatets forslag var foreslått som en bestemmelse i arveloven 1972, som nå er erstattet av arveloven 2019.

Statens sivilrettsforvaltning har i sin høringsuttalelse vist til at det kan reises spørsmål om arvinger som har verge, bør gis større rett til innsyn i uskifteboet enn andre arvinger. Departementet vil peke på at i et uskiftebo vil arvinger som ikke har verge, typisk være den lengstlevendes voksne barn eller den førstavdødes særkullsbarn som uttrykkelig har samtykket til uskifte. Disse arvingene har ikke rett til innsyn i den lengstlevende ektefellens eller samboerens disposisjoner over uskifteboet. Relasjonen både til den lengstlevende og til øvrige arvinger vil likevel gjerne gi mulighet til et visst innsyn i hvordan midlene forvaltes. Disse arvingene vil selv være i posisjon til å kreve skifte der den lengstlevendes rett til uskifte faller bort, til å kreve omstøtelse av uforholdsmessige gaver eller til å velge å la forvaltningen være opp til den gjenlevende mv.

Personer med verge vil derimot ofte ha svakere forutsetninger for å få tilgang til og ta stilling til informasjon om forvaltningen av et uskiftebo som kan ha betydning for deres egen rettsstilling. Der det er oppnevnt setteverge for arvingen, vil settevergen ofte være en person som ikke har det innsynet som følger av å være en del av den nærmeste familien. Arvingen under vergemål vil gjerne også stå i et avhengighetsforhold til den lengstlevende ektefellen eller samboeren. For å sikre behandling på lik linje med andre er det etter departementets syn derfor behov for tilsyn i disse tilfellene. Slik departementet ser det, må den ulempen opplysningsplikten innebærer, avveies mot beskyttelsesbehovet til arvinger med verge.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et fellestrekk ved flere av lovforslagene i proposisjonen er at de søker å tydeliggjøre hvordan CRPD og retten til selvbestemmelse skal gjennomføres i norske rett. Det dreier seg derfor ikke om nye plikter, men om plikter som har blitt mer utmeislet, jf. særlig punktene 3 til 6. Forslagene har til formål å bidra til en avklaring av de menneskerettslige forpliktelsene vi allerede er bundet av. En slik avklaring forventes å lette arbeidet på noe sikt, samtidig som det på flere områder kreves at det gjøres et mer inngående arbeid for å

sikre frivillighet og selvbestemmelse. Samlet sett forventes det at forslagene i punkt 3 og 4 vil gi noe merarbeid for statsforvalterne og vergene.

Endringen av underretningsplikten i punkt 5, endringene av saksbehandlingsreglene ved fratakelse av rettslig handleevne i punkt 6 og senkning av aldersgrensen for mindreåriges medbestemmelsesrett i punkt 7 antas ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning sammenlignet med det som er realiteten i dag.

Endringen i punkt 8 om en givers rett til å bestemme at vergen skal forvalte gaven istedenfor vergemålsmyndigheten, antas heller ikke å gi en endret ressursbruk samlet sett.

Endringene omtalt i punkt 9 og 10, der det legges til rette for digitalisering både av vergefullmaktene og av revisjons- og regnskapskontrollen i vergemålsordningen, forventes å gi en lettelse i arbeidsmengden både for vergene, vergemålsmyndigheten og for andre offentlige og private aktører som skatteetaten og finansforetakene. På kort sikt kan det oppstå kostnader for konsumenter som har laget tekniske løsninger som bygger på Folkeregisterets deling av opplysninger om vergemål, dersom disse løsningene må endres som følge av endringen i hvilke opplysninger som anses taushetsbelagte. Sammenholdt med den forenklingen et digitalt fullmaktsregister vil medføre på sikt, og arbeidslettelsen nevnt foran, antas kostnadene samlet sett ikke å bli vesentlige.

Forslagene i punktene 11 og 12 antas å ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Samlet sett legges det til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i proposisjonen i det vesentlige balanserer hverandre ut, slik at forslaget samlet sett ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning verken for offentlige organer eller private parter.

Retting av feilen i voldserstatningsloven § 7 andre ledd første punktum gjør at bestemmelsen blir tilpasset tilfellene der det blir reist straffesak, men det blir avsagt fraværdom, inngått rettsforlik om erstatning eller besluttet at erstatningskravet ikke kan behandles i straffesaken, jf. § 7 første ledd bokstav b og c. Om feilen ikke rettes, kan det oppstå tilfeller der disse voldsutsatte blir avskåret fra å søke om voldserstatning.

14 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

14.1 Endringer i vergemålsloven

Til § 17

I § 17 *fjerde ledd første punktum* foreslås det at plikten til å høre barnet i spørsmål som hører under vergeansvaret senkes fra 12 til syv år. I tillegg presiseres det at den mindreårige også skal høres når dennes alder og modning tilsier det. Det innebærer at også barn under syv år etter omstendighetene skal høres. For barnet er det frivillig å bli hørt, og frivillig å uttale seg om spørsmålet. Ved vurderingen av hvilken vekt barnets synspunkt skal tillegges, skal det legges vekt på barnets modning og evne til å forstå det spørsmålet beslutningen

gjelder. Dette er presisert i et *nytt annet punktum*. Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 7.

Til § 19

I § 19 *første ledd tredje punktum* endres aldersangivelsen for når barn skal høres i forbindelse med vergeansvaret. Aldersangivelsen endres fra 12 til syv år. Videre videreføres bestemmelsen om at den mindreårige også skal høres når den mindreåriges modenhet og alder tilsier at han eller hun er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet. Det er frivillig for barnet både å bli hørt og å ytre seg. Hvilken vekt som skal legges på barnets synspunkter, vil påvirkes av barnets modenhet, alder og forståelsen av det spørsmålet saken gjelder. Dette er presisert i et *nytt fjerde punktum*. Se for øvrig punkt 7.

Til § 20

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 3 i proposisjonen, se særlig punkt 3.6.2.

Som følge av de foreslåtte endringene i annet ledd og tydeliggjøringen der av prinsippet om vergemål som et frivillig støttetiltak foreslås det at § 20 rendyrkes som en bestemmelse om alminnelige vergemål. Annet ledd vil etter forslaget gi en nokså omfattende regulering av slike vergemål. Departementet antar at vilkårene for opprettelse av alminnelige vergemål og de særlige vilkårene for vergemål med fratakelse av rettslig handleevne vil være lettere tilgjengelige hvis de fremgår av hver sin paragraf. Det foreslås etter dette en endring av *paragrafoverskriften* til § 20 slik at det presiseres at bestemmelsen bare gjelder alminnelige vergemål. Vergemål med fratakelse av rettslig handleevne reguleres da av § 22. I tillegg vil § 21 gjelde for begge typene vergemål i samsvar med gjeldende lov.

Forslaget innebærer ingen endring av § 22. Det fremgår av gjeldende § 22 at vilkårene i § 20 første ledd må være oppfylt for at det kan besluttet vergemål med fratakelse av rettslig handleevne. Den lovtekniske endringen der § 20 rendyrkes som en bestemmelse om alminnelige vergemål, innebærer dermed ingen realitetsendring i relasjon til grunnvilkårene i første ledd. Når det gjelder annet ledd i § 20, gjelder denne bestemmelsen også i dag bare for alminnelige vergemål, jf. annet punktum. Tredje ledd i § 20 er imidlertid en fellesbestemmelse, og forslaget innebærer at det for personer under 18 år kun kan opprettes vergemål uten fratakelse av rettslig handleevne der det er behov for en fortsettelse av vergemålet etter myndighetsdagen. Departementet antar imidlertid at denne endringen ikke vil ha særlig betydning i praksis.

Den nevnte lovtekniske endringen er av foreløpig art. Som det fremgår av punkt 2.4, ser departementet for seg en mer helhetlig gjennomgåelse av loven, blant annet med sikte på en mer moderne terminologi. I den forbindelse kan det være aktuelt også med mer omfattende strukturelle endringer i kapittel 4.

Endringen i *første ledd* har sammenheng med forslagene i annet ledd og forslaget om å rendyrke § 20 som en bestemmelse om alminnelige vergemål. Gjeldende lovs formulering «settes under vergemål» står ikke godt i samsvar med den påfølgende tydeliggjøringen av prinsippet om frivillighet i annet ledd. Det foreslås derfor en justering av ordlyden. Den foreslåtte omskrivingen innebærer ikke noen realitetsendring.

Annet ledd første punktum slår fast at et vergemål etter bestemmelsen er et frivillig støttetiltak. Det er ikke et tiltak som gir grunnlag for tvang eller representasjon mot den enkeltes vilje.

I *annet punktum* fremgår det at den som ønsker verge, skal samtykke skriftlig til dette. Ordet «ønsker» markerer frivillighet og innebærer at opprettelse av vergemål forutsetter at personen selv ønsker bistand gjennom vergemålsordningen. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 56 første ledd bokstav a som fastslår at statsforvalteren treffer vedtak om opprettelse eller endring av vergemålet etter begjæring blant annet fra personen selv.

Opprettelse av vergemål med hjemmel i § 20 annet ledd annet punktum forutsetter at personen har beslutningskompetanse og derved har evne til å ta stilling til opprettelsen av vergemålet, bistandens omfang og innhold og hvem som skal være verge. Lovforslaget baserer seg på den til enhver tid rådende medisinsk-faglige vurderingen av hva som skal til for å ha beslutningskompetanse, og vil kunne endres over tid. En oppsummering av et rådende syn ble i 2011 foretatt av Reidar Pedersen, Senter for medisinsk etikk, og trykt som vedlegg 4 til NOU 2011: 9 Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet — Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern. Der uttales det blant annet:

«Vurdering av beslutningskompetanse henger mao. nært sammen med idealet om det informerte samtykket og selvbestemmelse – dvs. at pasienten så langt som mulig bør ha rett til å ta egne informerte og frivillige beslutninger om helsehjelp også der helsepersonell måtte mene at pasienten tar «dårlige» beslutninger eller ikke er i stand til å ta egne beslutninger.»

For å sikre god etterlevelse av vilkåret om frivillighet kreves det videre i annet punktum at personen «skal» samtykke skriftlig til opprettelsen. For alle personer som anses beslutningskompetente, skal innholdet i samtykket legges til grunn ved opprettelsen av vergemålet, vergemålets omfang og valget av verge, og det er ikke her rom for en ytterligere tolkning av personens vilje. Statsforvalteren har imidlertid ansvar for å legge til rette for at den enkelte skal kunne utøve sin selvbestemmelsesrett, jf. retten til rimelig tilrettelegging i sjette punktum.

Annet ledd *tredje punktum* regulerer det tilfellet at personen heller ikke med tilpasset tilrettelegging har mulighet til å «danne, holde fast ved eller formidle» sine ønsker. Personen anses da ikke som beslutningskompetent. Når personen ikke anses beslutningskompetent, følger det av tredje punktum at «den beste tolkningen av personens vilje og preferanser» skal legges til grunn. Bestemmelsen kommer til anvendelse hvor personens vilje ikke lar seg klargjøre med sikkerhet, og/eller der personens kortsiktige preferanser står i motstrid til en mer langsiktig vilje på en slik måte at forståelsen av personens ønsker vil bero på et tydelig element av tolkning. Når det er usikkert hva personens vilje går ut på, skal statsforvalteren anvende bestemmelsen i tredje punktum og legge til grunn den tolkningen som etter statsforvalterens vurdering er best i tråd med personens vilje og preferanser, jf. CRPD artikkel 12 og CRPD-komiteens generelle merknad nr. 1 avsnitt 21 der det heter:

«Where, after significant efforts have been made, it is not practicable to determine the will and preferences of an individual, the “best interpretation of will and preferences” must

replace the “best interests” determinations. This respects the rights, will and preferences of the individual, in accordance with article 12, paragraph 4.»

Der det ikke er mulig å finne frem til hva som utgjør personens ønsker, skal derfor den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn for statsforvalterens vurdering. Statsforvalteren skal dermed ta hensyn både til holdepunkter for hva som utgjør personens mer langsiktige vilje, og til de mer kortsiktige preferansene personen eventuelt gir uttrykk for gjennom kommunikasjon eller atferd, se nærmere om bruken av begrepsparet «vilje og preferanser» i punkt 3.6.1. Tolkningen skal legges til grunn for vedtaket om opprettelse av vergemål, vedtaket om omfanget av mandatet og valget av verge.

Statsforvalterens oppgave med å søke å klargjøre personens vilje og preferanser må ses i sammenheng med § 59 første ledd, der det fremgår at statsforvalteren har plikt til å «påse at saken er så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes. Se også punkt 3.6.3 om forslag til endringer i § 59 første ledd bokstav e.

I tillegg foreslås det presisert i annet ledd *fjerde punktum* hvilke forhold statsforvalteren nærmere skal legge vekt på ved tolkningen av personens vilje og preferanser. Personen skal vurderes individuelt, og formålet med tolkningen er å komme frem til hva denne ønsker når det gjelder vergemålets opprettelse og innhold og valg av verge. Alle momentene vil neppe være relevante eller passe i den enkelte saken. Angivelsen av hvilke forhold det skal legges vekt på, må forstås innenfor rammen av statsforvalterens plikt til å opplyse saken, jf. § 59.

Det pekes for det første på at det normalt skal legges vekt på «hva personen gir uttrykk for». Graden av vektlegging vil her avhenge av graden av beslutningsevne. Det er et vesentlig utgangspunkt at selv om personen samlet sett ikke anses beslutningskompetent, er det mulig at personen kan ha eller danne meninger om enkelte spørsmål. I så fall skal dette vektlegges ved tolkningen. Videre skal «personens forståelse» i utgangspunktet vektlegges i begge retninger. Dette alternativet skal forstås på samme måte som grad av beslutningskompetanse. For en person som er nær å være beslutningskompetent, skal hans eller hennes uttrykte vilje og preferanser tillegges stor vekt, og større vekt enn om vedkommende klart er uten beslutningskompetanse. Dette harmonerer med målsetningen om å vektlegge og støtte den enkeltes selvbestemmelse der det er mulig. Der personen klart ikke er beslutningskompetent, antas det at andre holdepunkter enn den uttrykte viljen kan være vel så egnet til å klarlegge personens ønsker.

Også «personens verdier» kan gi veiledning. Lovteksten sikter her til personens mer langsiktige verdistandpunkt. Dette kan for eksempel være verdier knyttet til forbruk, forvaltning eller nøysomhet, til betydning av familien eller til syn på offentlig eller privat omsorg mv. Også personens «livssyn», herunder tro og tilhørighet til et trossamfunn, kan gi holdepunkter ved tolkningen av personens vilje og preferanser. En slik tilhørighet vil ofte kunne fortelle noe om et tilhørende verdisett, og det kan vise intensiteten i et verdistandpunkt.

Særlig for eldre personer eller personer som får sin beslutningsevne svekket over tid, vil «tidligere ønsker og oppfatninger» kunne gi gode holdepunkter for å tolke personens vilje og preferanser. Om det ikke er klare holdepunkter for noe annet, vil personens tidligere ønsker og oppfatninger ofte kunne gi grunnlag for en god tolkning også av hva personen

ønsker i dag. Endrede forhold, for eksempel økonomisk, interessemessig eller relasjonelt, kan imidlertid trekke i en annen retning.

Når statsforvalteren skal søke å opplyse saken på disse områdene, vil det ved vurderingen av hva som er den beste tolkningen av personens vilje og preferanser ofte være behov for kunnskap og vurderinger fra noen som kjenner personen godt. Det foreslås derfor at statsforvalteren skal legge vekt også på hvordan noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker personens vilje og preferanser. Der personen har foreldre, ektefelle eller samboer, voksne barn eller søsken som er beslutningskompetente, vil disse ofte være naturlige bidragsyttere i tolkningen. Der det er aktuelt å innhente informasjon fra en helsearbeider, vil § 59 annet ledd gi unntak fra taushetsplikt.

Angivelsen i fjerde punktum av forhold det skal legges vekt på, stenger ikke for at statsforvalteren støtter seg på andre forhold som anses mer egnet til å opplyse personens ønsker i den aktuelle saken. Om kravet til opplysning av saken tilsier det, kan saken opplyses ytterligere med hjemmel i vergemålsloven § 59 og forvaltningsloven § 17.

I noen situasjoner vil det være få klare holdepunkter for hva personens vilje og preferanser går ut på. I et slikt tilfelle skal det legges vekt på at staten har plikt til å sikre personens beslutningstøtte, herunder nødvendig støtte til å sikre personens rettigheter og hindre diskriminering. Forutsatt at det ikke er holdepunkter for at dette er i strid med personens ønsker, tilsier dette at vergemål normalt skal opprettes hvis beslutningstøtte er nødvendig for å sikre personens rettigheter og for å hindre diskriminering.

Annet ledd *femte punktum* regulerer situasjon der personen ikke samtykker etter annet punktum, eller der tolkningsprosessen etter tredje og fjerde punktum tilsier at det vil være i strid med personens ønsker å opprette vergemål. Verken opprettelsen av vergemålet, innholdet av mandatet eller valget av verge kan besluttet dersom det må antas å være i strid med personens ønsker. Personen har rett til å nekte å motta støtte i form av vergemål, og kan til enhver tid velge å avslutte eller endre vergemålet, jf. også § 63. Dersom man kommer til at motstanden ikke gjelder selve opprettelsen, men utformingen av mandatet eller valget av verge, må disse beslutningene søkes tilpasset i tråd med personens ønsker.

Femte punktum omfatter både situasjonen der en tolkning av personens vilje og preferanser tilsier at personen ikke ønsker vergemålet, og situasjonen der en tolkning av personens mer langsiktige vilje kan tilsi et ønske om beslutningstøtte, mens personens preferanser i motsatt retning likevel kommer sterkt og hyppig til uttrykk eller ser ut til å bety mye for personen. Om man i et slikt tilfelle krysser grensen mellom frivillighet og tvang, beror på en helhetsvurdering basert på de holdepunktene man har for personens vilje og preferanser. Tilsier den beste tolkningen av både vilje og preferanser at personen ikke ønsker vergemålet, skal det ikke opprettes. I en dom fra Gulating lagmannsrett (LG-2019-163995) ble det for eksempel lagt vekt på at personen «med styrke» hadde gitt uttrykk for at han motsatte seg vergemålet. Alminnelig vergemål kan ikke opprettes i et slikt tilfelle.

Der et alminnelig vergemål ikke kan opprettes, vil andre støttetiltak kunne være aktuelt, for eksempel en ordning med brukerstyrt personlig assistent, tvungen forvaltning i regi av NAV eller støtte fra nærstående med hjemmel i legalfullmakten, se § 94. Det kan også reises sak

om fratakelse av rettslig handleevne etter § 22. Det siste vil imidlertid ikke være mulig i alle saker, da terskelen for å begrense handleevnen etter § 22 er høyere enn for å opprette vergemål etter § 20.

Hvis det foreligger betydelig tvil om det er grunnlag for opprettelsen av vergemålet, mandatets omfang eller valget av verge, kan det være et argument for at vergemålet senere vurderes på nytt eller oppheves. På et senere tidspunkt kan også forholdene rundt personen være bedre tilrettelagt, slik at beskyttelsesbehovet blir tilstrekkelig ivaretatt uten en oppnevnt verge. Dette er en tilrettelegging som også vergen skal bistå med.

Det følger av annet ledd *sjette punktum* at personen har rett til rimelig tilrettelegging, jf. retten til «reasonable accommodation» i CRPD artikkel 2 og artikkel 5 nr. 3. Det siktes her særlig til tilpassede kommunikasjonsformer, men også til det å ta seg tilstrekkelig tid og til å sørge for at personen for eksempel er uthvilt. Tilpassede kommunikasjonsformer kan omfatte blant annet «språk, teksting, punktskrift, taktil kommunikasjon, storskrift, tilgjengelige multimedia, så vel som skrift, lyd, lettlest språk, opplesning, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, herunder tilgjengelig informasjons- og kommunikasjonsteknologi», jf. CRPD artikkel 2. Språk forstås her som talespråk, tegnspråk og andre former for ikke-verbal kommunikasjon. CRPD-komiteen har i CRPD/C/GC/1 punkt 29 bokstav c påpekt at en «person's mode of communication must not be a barrier to obtaining support in decision-making, even where this communication is non-conventional, or understood by very few people». Tilrettelegging kan også skje gjennom bruk av en medhjelper som har erfaring med å kommunisere med personen, samt ved bruk av digitale hjelpemidler, jf. også forslaget til endringer i § 59 første ledd bokstav e.

I § 33 foreslås langt på vei tilsvarende bestemmelser som i § 20 annet ledd. Det vises derfor også til merknaden til § 33.

Til § 25

Bestemmelsens *første ledd* foreslås endret ved at den statsforvalteren som har myndighet etter § 55, skal oppnevne vergen også når retten har avsagt dom om fratakelse av rettslig handleevne. Første ledd annet punktum foreslås derfor opphevet. Forslaget er nærmere behandlet i punkt 6.1.

I lys av de foreslåtte endringene i § 65 foreslås det dessuten en tilføyelse i bestemmelsens *tredje ledd* for å presisere at statsforvalteren skal sørge for at folkeregistermyndigheten også får melding om vergemålets innhold. Endringen er av lovteknisk art, for å tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for overføring av de taushetsbelagte opplysningene som skal registreres i Folkeregisteret, når vergemålslovens regler om taushetsplikt endres. Bakgrunnen for endringen er nærmere omtalt i proposisjonens punkt 9.8.

Til § 29

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 4.

Annet ledd første til fjerde punktum er nye og erstatter gjeldende annet ledd første punktum.

Det følger av *annet ledd første punktum* at statsforvalteren etter begjæring fra personen som har fått oppnevnt verge, kan oppheve oppnevningen av vergen. Begjæringsadgangen tar særlig sikte på å dekke behovet for endring der en verge som var ønsket ved oppnevningen, jf. § 25, ikke lenger er ønsket. Oppnevningen av vergen etter § 25, jf. § 20 annet ledd, skal enten baseres på personens samtykke til vergeoppnevningen eller på en tolkning av personen ønsker og vilje. Men selv om vergen opprinnelig var ønsket eller fremsto som ønsket, kan det foreligge forhold som gjør at personen ønsker en annen verge senere. Det kreves ikke etter forslaget at personen angir noen grunn for ønsket om en annen verge. Det foreslås heller ikke bestemte tidsfrister verken for når begjæringen kan fremsettes, eller når den må være behandlet. Forslaget innebærer imidlertid en rett til å få vergeoppnevningen vurdert på nytt. Om personen har sin beslutningskompetanse i behold, og oppnevningen hviler på personens samtykke, skal oppnevningen oppheves med øyeblikkelig virkning dersom personen tilbakekaller sitt samtykke til oppnevningen. Opphevingen skjer med virkning fremover i tid.

I annet ledd nytt *annet punktum* foreslås en regel om at også personens pårørende etter § 56 første ledd bokstav b har rett til å fremsette begjæring om å oppheve vergeoppnevningen hvis personen trenger bistand til å fremsette en slik begjæring. Om personen trenger bistand til å fremsette begjæringen, må vurderes konkret på grunnlag av den enkeltes situasjon og forutsetninger. Den pårørende gis ikke en selvstendig begjæringsrett på egne vegne, men gis en avledet begjæringsrett i form av en rett til å bistå personen i spørsmålet om opphevelse av vergeoppdraget i tråd med den beste tolkningen av personens ønsker.

I annet ledd nytt *tredje punktum* gis pårørende også rett til å bistå med å påklage vedtaket i saken. Også denne klageretten er avledet fra personen det er oppnevnt verge for, sin rett til å klage og skal ta utgangspunkt i hans eller hennes ønsker, eventuelt den beste tolkningen av disse der personen ikke selv kan gi tydelig uttrykk for sine ønsker og preferanser. Det er den samme kretsen av pårørende etter § 56 første ledd bokstav b som gis en avledet rett til å klage på vegne av personen.

I annet ledd *fjerde punktum* presiseres det at statsforvalteren kan treffe vedtak om å oppheve oppnevningen av vergen etter eget tiltak. En slik adgang for statsforvalteren er av særlig betydning der personen har behov for bistand, men ikke har nærstående som bistår. Statsforvalteren kan for eksempel ha fått informasjon om at personen ikke får den bistanden det er behov for. Det gjeldende vilkåret om at fratakelsen av vergeoppdraget skal være til det beste for personen, foreslås erstattet med et vilkår om at vedtaket må være i samsvar med personens ønsker eller den beste tolkningen av personens ønsker. Formålet med endringen er å styrke selvbestemmelsesretten. Ved statsforvalterens vurdering skal det etter dette klarlegges hva som er personen ønsker, og disse skal vektlegges også der personen ikke er beslutningskompetent.

Nåværende annet ledd annet og tredje punktum foreslås videreført som annet ledd *femte og sjette punktum*. Endringen som foreslås, er av språklig art og innebærer at formuleringen «den som er satt under vergemål» erstattes av «personen».

Til § 33

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 3 i proposisjonen, se særlig punkt 3.6.4.

Endringsforslaget gjelder rekkevidden av vergens plikt til å undersøke personens vilje og plikten til å handle i samsvar med denne underveis i vergemålet som ledd i et frivillig vergemål. Mens tilsvarende vurderinger etter § 20 annet ledd gjelder i forbindelse med opprettelsen av vergemålet, vil vergens samhandling med personen det er opprettet vergemål for, underveis i vergemålet typisk være hyppig og gjentakende. Samhandlingen vil også kunne gjelde et bredt spekter av spørsmål der personens grad av beslutningskompetanse kan variere med spørsmålets kompleksitet, situasjonen og kanskje også personens dagsform. Det vil være en del av vergens oppgave å tilrettelegge for at personen skal kunne utøve selvbestemmelse i praksis.

Det følger av *annet ledd første punktum* at vergen «skal» gi personen «støtte» til å utøve rettslig handleevne «i samsvar med personens ønsker». Reguleringen tydeliggjør at CRPD artikkel 2 er gjennomført i loven. Vergen pålegges her en plikt til å yte beslutningstøtte. Der personen med tilpasset tilrettelegging selv kan danne, holde fast ved og formidle sine ønsker, er det dette som er bestemmende for de handlingene som vergen kan foreta innenfor gjeldende regler og samfunnsmessige normer.

I annet ledd *annet punktum* reguleres den situasjonen at personen heller ikke med tilrettelegging er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker. I et slikt tilfelle følger det av annet punktum at vergen skal legge til grunn «den beste tolkningen» av personens vilje og preferanser. En slik tolkning skal tre istedenfor en tolkning av hva som er til personens beste, jf. CRPD artikkel 12, der det understrekes at «supported decision-making» skal tre istedenfor «substituted decision-making». Når det gjelder forståelsen av begrepsparet «vilje og preferanser», vises til punkt 3.6.1.

Det foreslås i annet ledd *tredje punktum* en angivelse av hvilke forhold som skal vektlegges når en slik «beste tolkning» av personens vilje og preferanser skal foretas. Bestemmelsen svarer langt på vei til den tilsvarende bestemmelsen i § 20 annet ledd tredje punktum, jf. merknaden til § 20.

Ved tolkningen av personens vilje og preferanser skal vergen dels legge vekt på personens forståelse. Det innebærer en forventning om at personens utsagn mv. tillegges større vekt desto mer personen forstår av spørsmålet. Videre skal vergen legge vekt på hva personen gir uttrykk for, siden dette vil kunne opplyse om hva som er personens preferanse i det foreleggende spørsmålet. Det følger av bestemmelsen at personens verdier, livssyn og tidligere ønsker og oppfatninger også skal vektlegges siden dette kan være egnet til å opplyse personens mer langsiktige vilje.

Det foreslås imidlertid et forbehold om at de angitte forholdene skal vektlegges «når dette er relevant». Vergens samhandling med personen underveis i vergemålet kan som nevnt gjelde mange forskjellige typer disposisjoner og handlinger, og omstendighetene kan også ellers variere. For mange typer dagligdagse handlinger vil det for eksempel ikke være behov for en vurdering ut fra personens livssyn eller en kartlegging av tidligere oppfatninger, se også punkt 3.6.4 om dette. Den nevnte reservasjonen om relevans gjelder bare i relasjon til

forholdene som er angitt tredje punktum. Plikten etter annet punktum til å finne frem til den beste tolkningen av personens vilje og preferanser gjelder uansett ubetinget.

I likhet med bestemmelsen i § 20 annet ledd tredje punktum foreslås det en regel om at det for å avklare personens vilje og preferanser kan være behov for bistand fra noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen. Om vergen er et nært familiemedlem, vil vedkommende som oftest ha gode forutsetninger for å tolke personens vilje og preferanser selv, men også her kan det være aktuelt å rådføre seg med andre. Er vergen en ekstern, profesjonell verge, vil bistand fra noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, kunne være særlig viktig.

Om vergen skal innhente slik bistand til å tolke personens vilje og preferanser, forutsetter det at vergen har rett til å informere om sin rolle og hva som utgjør rammene for vergeoppdraget. En slik adgang følger av loven allerede, jf. vergemålsloven § 46 annet ledd første og annet punktum og § 65 første og annet punktum. § 33 annet ledd tredje punktum gir ikke et selvstendig unntak for taushetsplikt for helsepersonell og ansatte i sosialtjenesten mv.

I annet ledd *fjerde punktum* presiseres det at vergen ikke kan foreta handlingen dersom det må legges til grunn at den er i strid med personens ønsker. Der tolkningsresultatet etter annet og tredje punktum er at handlingen er i strid med personens ønsker, har vergen dermed ikke kompetanse til å utføre den.

Det foreslås ellers å bruke ordet «handlingen» i stedet for «disposisjonen» i annet ledd, se også forslaget til endring av *femte punktum*. Ordet «disposisjon» kan oppfattes mest i retning av en rettslig disposisjon, mens ordet «handling» også kan favne faktiske handlinger. Vergens oppdrag i moderne vergemål er gjerne ikke begrenset til formuesforvaltning, men til en mer helhetlig bistand både på det økonomiske og på det personlige området.

Til § 46

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 9 i proposisjonen, se særlig punkt 9.8.

Endringen i § 46 *annet ledd første punktum* innebærer at opplysningen om hvem som er verge, og hvem som har fått oppnevnt verge, er unntatt fra taushetsplikt. Ordlyden angir at opplysningene kan deles «ved behov». Dette gir anvisning på en generell diskresjonsplikt; selv om opplysningene om at det er opprettet et vergemål, og hvem som er verge for en person, ikke er taushetsbelagt, er dette opplysninger som kan oppleves som sensitive for den som har verge, og informasjonen skal ikke deles uten grunn. Terskelen for hva som utgjør et behov for å dele opplysningene, ligger imidlertid ikke høyt. For eksempel vil det være behov for å dele opplysningene som ledd i digital representasjon, som når vergemålet er registrert i Folkeregisteret og vergen opptrer på vegne av en person gjennom et digitalt fullmaktsregister. Også i andre sammenhenger vil det ofte være behov for at opplysningene enten er synbare eller aktivt gjøres kjent av vergen, for eksempel ved representasjon overfor mulige medkontrahenter, før en finner ut om det er behov for å dele nærmere opplysninger om vergemålet. Behovskriteriet er ment å signalisere den avveiningen mellom

beskyttelseshensyn og hensynet til den enkeltes rett til privatliv og personvern som ligger bak forslaget om en tredeling av taushetsplikten.

Det følger videre av annet ledd *annet punktum første alternativ* at opplysninger om de nærmere rammene for vergeoppdraget krever at mottakeren har hjemmel i lov til å motta opplysningene uten hinder av taushetsplikt. Med rammene for vergeoppdraget siktes det til det nærmere innholdet av vergens mandat, herunder innholdet av vergens fullmakter til å representere personen på ulike livsområder og overfor ulike motparter. Reguleringen åpner for masseforvaltning der vergefullmaktene kan deles digitalt med mottakere som har hjemmel i lov, uten at det foretas noen konkret vurdering i det enkelte tilfellet av om delingen er nødvendig. Endringen henger sammen med de foreslåtte endringene i § 65, som regulerer vergemålsmyndighetens taushetsplikt, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen.

Når det legges til rette for at vergens fullmakter kan registreres digitalt, kan vergen bistå personen overfor offentlige myndigheter og private som har hjemmel til å få tilgang til opplysningene, uten nærmere vurderinger. Forslaget kan bidra til å redusere unødvendig deling av personopplysninger ved at man kan unngå at hele vergefullmakten må fremvises. Et praktisk eksempel er vergens bistand overfor banker mv. Det vises i denne sammenhengen til den foreslåtte endringen i finansforetaksloven § 16-2, som vil gi finansforetak hjemmel til å innhente taushetsbelagt informasjon om vergemålet. Dette vil forenkle digital representasjon.

Overfor mottakere som ikke har hjemmel i lov til å motta opplysningene om de nærmere rammene for vergeoppdraget, opprettholdes etter annet ledd *annet punktum annet alternativ* dagens vilkår om at det må foretas en vurdering av om det å gjøre opplysningene kjent er nødvendig av hensyn til personen selv, eller for å sikre at vergeoppdraget kan utføres på en god måte. Dette innebærer for eksempel at vergen kan informere en offentlig instans eller en privat avtalepart om at vedkommende er verge med rett til å representere personen på det aktuelle området som vedkommer denne instansen eller avtaleparten direkte. Vergen vil på den andre siden ikke ha adgang til generelt å informere om sin kompetanse som verge utover det som er nødvendig for å utføre vergeoppdraget på en god måte.

Til § 53

Forslaget er nærmere behandlet i punkt 10.

Til § 54

Det foreslås endringer i *annet og tredje ledd*. Forslaget er nærmere behandlet i punkt 10.

Formålet med endringene er å legge til rette for mer effektiv digitalisert kontroll med vergens økonomiforvaltning. Endringsforslaget går ut på at opplysningsplikten skal gjelde overfor vergemålsmyndigheten, ikke bare overfor statsforvalteren. Dette innebærer at også den sentrale vergemålsmyndigheten vil kunne kreve utlevert opplysninger etter bestemmelsen. Videre foreslås det en tilføyelse om at finansforetakene ikke bare har en opplysningsplikt, men også en utleveringsplikt. Dette innebærer ingen endring i gjeldende

rett, men er en lovteknisk presisering av bestemmelsens ordlyd, idet opplysningsplikten i praksis for det vesentlige oppfylles ved at finansforetakene utleverer kontoopplysninger mv.

Det foreslås også at forskriftshjemmelen i annet ledd endres og presiseres slik at den åpner for at det kan gis regler i forskrift som tillater at vergemålsmyndigheten kan hente ut kontoopplysninger direkte fra finansforetak mv. Adgangen til å fastsette nærmere regler i forskrift om opplysnings- og utleveringsplikten også utover en eventuell adgang til direkte søk, videreføres. En forskrift om dette må oppfylle nærmere krav, som følger av blant annet personvernregelverket. Dette er nærmere behandlet i punkt 10 ovenfor, og det vises til omtalen der. Det kan også være aktuelt med en ytterligere forskriftsregulering av andre former for digitalisert innhenting enn direkte søk.

Departementet foreslår samtidig å endre formuleringen «personer under vergemål» til «personer som har verge», og formuleringen «personer som er begjært satt under vergemål», til «personer [...] som det er begjært opprettet vergemål for». Formuleringene dekker det samme og omfatter både mindreårige og voksne med verge. Formålet med forslaget er å avvikle formuleringen «under vergemål», da denne kan oppfattes stigmatiserende og lite egnet til å reflektere innholdet av gjeldende rett der vergemålet hviler på selvbestemmelse og ikke-diskriminering.

Til § 59

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 3, se særlig punkt 3.6.3.

§ 59 første ledd annet punktum bokstav e gjelder forvaltningens plikt til å opplyse saken gjennom en samtale med personen før vedtak treffes. Plikten til å gjennomføre en samtale foreslås skjerpet ved at unntaket «med mindre det må antas at personen ikke kan forstå hva saken gjelder», erstattes med formuleringen «med mindre det anses som umulig». For personen det er aktuelt å opprette vergemål for, er medvirkning til samtalen frivillig. Det innebærer at det må anses umulig å gjennomføre samtalen dersom personen ikke ønsker samtalen. Også ellers vil det anses umulig dersom en samtale, til tross for rimelig tilrettelegging, herunder gjennomføring ved hjelp av medhjelper, ikke på noen måte vil være egnet til å opplyse saken. Det at personen ikke anses som beslutningskompetent, innebærer ikke at det er umulig å gjennomføre samtalen.

I et nytt annet punktum i bokstav e foreslås det at samtalen med personen kan foretas av en som «kjenner personen». Et slikt kjennskap kan følge av livsfellesskap (ektefelle eller samboer), slektskap, vennskap eller naboskap mv., eller det kan følge av en profesjonell relasjon som behandler, spesialist, støtteperson eller assistent mv. Medhjelperen bør velges ut etter vedkommendes evne til å kommunisere med personen og etter evnen til å videreformidle personens ønsker på området til saksbehandleren. Bestemmelsen stenger ikke for å bruke mer enn én medhjelper. Bestemmelsen stenger heller ikke for bruk av digitale hjelpemidler ved gjennomføring av samtalen.

Samtalen skal etter annet punktum gjennomføres «på vegne av» saksbehandleren. Det innebærer at det er en saksbehandler hos statsforvalteren som i sitt arbeid med å opplyse saken, utpeker medhjelperen og gir rammene for samtalen slik at den kan føre til en relevant opplysning av saken.

Til § 60

Bestemmelsen gjelder underretning til nære familiemedlemmer om en sak om opprettelse av vergemål. Endringsforslagene er nærmere behandlet i punkt 5.

I *første ledd* oppstilles en plikt til å underrette nære familiemedlemmer om saken. De foreslåtte endringene er kun av språklig art.

I *nytt annet ledd* foreslås et unntak for statsforvalterens plikt til å underrette enkelte nære familiemedlemmer etter første ledd der dette er ønsket fra personen selv. Utgangspunktet i et slikt tilfelle er at statsforvalteren skal unnlate å underrette familiemedlemmene der personen ønsker dette. Dette gjelder imidlertid bare personens fraseparerte ektefelle, barn over 18 år og foreldre, det vil si de familiemedlemmer som personen verken forventes å bo sammen med eller forventes å ha felles økonomi med. Bestemmelsen innebærer at ektefellen (med mindre ektefellene er separert) og samboeren uansett skal underrettes.

I *tredje ledd* er det inntatt en bestemmelse som gir en snever adgang til å gjøre unntak fra reglene i første og annet ledd. Forutsetningen er at dette «er nødvendig for å verne om liv eller helse». I relasjon til første ledd innebærer bestemmelsen et unntak fra plikten til å underrette familiemedlemmene der personen risikerer å bli utsatt for vold, overgrep, fysisk eller psykisk tvang mv. og da heller ikke kan forventes å fremsette et ønske om at familiemedlemmene ikke underrettes. Unntaket gjelder også overfor familiemedlemmer som har besøksforbud overfor personen som det er begjært vergemål for. I relasjon til annet ledd innebærer bestemmelsen at hensynet til liv eller helse kan begrunne at familiemedlemmer unntaksvis underrettes selv om personen selv ikke ønsker at de blir underrettet. Statens plikt til å verne selvbestemmelsesretten balanseres også her mot statens øvrige plikter til å sikre personens grunnleggende menneskerettigheter, som blant annet retten til liv og retten til helse. Det kan for eksempel tenkes at personen ikke ønsker at foreldrene skal underrettes, men at statsforvalteren likevel har informasjon om at foreldrene utgjør et essensielt nettverk for personen i dårlige perioder slik at underretning likevel bør skje for å ivareta personens liv og helse.

Som det fremgår av ordlyden i tredje ledd, er det tilstrekkelig at hensynet til personens liv (overlevelse) *eller* helse (unngå forverring eller sikre forbedring av helsetilstanden) tilsier at det gjøres unntak fra reglene i første eller annet ledd.

Reglene om forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 gjelder ved siden av reglene om underretning av familiemedlemmer etter vergemålsloven § 60. Er familiemedlemmet å regne som part, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e, skal det gis forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 uavhengig av den foreslåtte unntaksbestemmelsen i vergemålsloven § 60 annet ledd. Til tross for at reglene i vergemålsloven og forvaltningsloven er ulikt formulert, legges det til grunn at reglene i det vesentlige vil gi samme resultat. Normalt vil det bare være ektefellen eller samboeren som vil kunne anses som part i saken etter forvaltningsloven, og disse skal normalt også underrettes etter vergemålsloven. Øvrige nærstående vil som oftest ikke omfattes av retten til varsling etter forvaltningsloven § 16, og underretning etter vergemålsloven kan da som hovedregel også unnlates om personen som vergemålssaken gjelder, ønsker dette.

Til § 65

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 9 i proposisjonen, se særlig punkt 9.8.

Forslaget til *første ledd første punktum* innebærer at opplysningene om hvem som er verge, og hvem som har fått oppnevnt verge, er unntatt fra taushetsplikt. Bestemmelsen innebærer at vergemålsmyndighetene kan gjøre disse opplysningene tilgjengelige for enhver, blant annet gjennom Folkeregisteret. For at vergen skal kunne utføre sine oppgaver, er det nødvendig med åpenhet om at det foreligger et representasjonsforhold. Bestemmelsen viser likevel til at det skal være et behov for å dele opplysningene. Denne løsningen innebærer at opplysningene ikke er taushetsbelagte, men at loven gir uttrykk for et krav om diskresjon. Det vises her til merknaden til § 46, som har et tilsvarende kriterium.

Det følger av første ledd *annet punktum første alternativ* at opplysninger om de nærmere rammene for vergeoppdraget er taushetsbelagte og krever at mottakeren har hjemmel i lov til å motta opplysningene uten hinder av taushetsplikt. Reguleringen åpner for masseforvaltning der vergefullmaktene kan deles digitalt og automatisert med mottakere som har hjemmel i lov, uten at det foretas noen konkret vurdering i det enkelte tilfellet av om delingen er nødvendig. Dette er særlig aktuelt som ledd i ordningen med digitale vergefullmakter, der også taushetsbelagte opplysninger om vergemål skal kunne deles automatisk fra Folkeregisteret til virksomheter som har hjemmel til å motta opplysningene. Det følger av folkeregisterloven § 3-1 at opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt skal registreres i Folkeregisteret. Etter folkeregisterloven § 3-1 tredje ledd kan departementet gi forskrift om hvilke underkategorier og tilleggsopplysninger som kan registreres i tilknytning til den enkelte opplysning. Finansdepartementet vil følge opp endringene her med endringer i folkeregisterforskriften, slik at det fremgår at de nærmere rammene for et vergemål kan registreres som tilleggsopplysninger. Se også merknadene til den foreslåtte endringen i folkeregisterloven § 9-1 og merknadene til den foreslåtte endringen i vergemålsloven § 25 tredje ledd, som vil tydeliggjøre hjemmelsgrunnlaget for vergemålsmyndighetens overføring av opplysninger om vergemål til Folkeregisteret.

Overfor mottakere som ikke har hjemmel i lov til å motta opplysninger om rammene for vergeoppdraget, opprettholdes i første ledd *annet punktum annet alternativ* kravet om at det må foretas en konkret vurdering av om det å gjøre opplysningene kjent, er nødvendig av hensyn til personen selv, eller for å sikre at vergeoppdraget kan utføres på en god måte.

I *annet ledd* er Kongen gitt hjemmel til å gi nærmere regler om deling av opplysninger om vergeoppdraget og vergens fullmakter til å representere personen innenfor rammene av loven. Formålet med forskriftshjemmelen er å åpne for at det kan gis presise regler om rammene for deling av personopplysninger også når digitaliseringen av området er kommet lenger. Som *Statsforvalteren i Oslo og Viken* har fremhevet i sitt høringssvar, er det viktig å legge til rette for at den digitale utviklingen kan fortsette på vergemålsområdet. I dag er det for eksempel et problem at det er vanskelig for verger å yte bistand digitalt på en del områder uten å benytte BankID tilhørende personen som har verge, noe som bryter med vilkårene for BankID og kan lede til at personen mister tilgang til dette verktøyet. Den tekniske utviklingen går raskt, og departementet vurderer det slik at det er behov for en forskriftshjemmel for å sikre at det kan gis regler som muliggjør digital representasjon også

på nye plattformer, innenfor de rammer som følger av loven. Hensynet til personvern kan i slike tilfeller tilsi en presis regulering i forskrift.

Til § 66

Ordlyden i bestemmelsen er justert for å bringe den nærmere personvernforordningens terminologi. Forslaget er nærmere behandlet i punkt 11.

Til § 77

I forslaget til nytt *fjerde ledd* foreslås det å gi domstolene en plikt til å varsle statsforvalteren om dom som går ut på fratakelse av rettslig handleevne. Formålet med varselet er blant annet å sette statsforvalteren i stand til å oppnevne verge for personen. Forslaget henger sammen med den foreslåtte endringen i § 25 første ledd om at statsforvalteren skal oppnevne vergen også i saker der retten har begrenset en persons rettslige handleevne, og det vises til merknadene til denne bestemmelsen. Statsforvalterne registrerer i dag opplysninger om alminnelige vergemål i Folkeregisteret, og det kan være naturlig at statsforvalterne også bistår med registrering i saker hvor handleevnen er begrenset. Det vises for øvrig til den foreslåtte endringen i § 25 tredje ledd, som skal tydeliggjøre grunnlaget for at statsforvalterne kan oversende opplysninger om rammene for vergemålet i Folkeregisteret.

Et varsel om fratakelsen skal oversendes raskt, gitt at det i slike tilfeller normalt vil haste å få oppnevnt en verge som kan ivareta personens interesser på de områder vedkommendes rettslige handleevne er begrenset ved dom. Gjennom varselet får statsforvalteren også en oppfordring til å undersøke personens samlede behov for støtte, herunder om personen ønsker og har behov for frivillig vergebistand på andre områder.

Som følge av den foreslåtte bestemmelsen i fjerde ledd foreslås det også en endring av paragrafoverskriften.

Forslaget er nærmere behandlet i punkt 6.2.

Til § 95

Bestemmelsen er nærmere behandlet i punkt 8 i proposisjonen.

I *første ledd*, som svarer til gjeldende første ledd første punktum, er begrepet «en person under vergemål» erstattet av formuleringen «person med verge». Begrepene dekker det samme og omfatter både mindreårige og voksne med verge. Formålet med endringen er å avvikle formuleringen «under vergemål», da denne kan oppfattes stigmatiserende og lite egnet til å reflektere innholdet av gjeldende rett der vergemålet hviler på selvbestemmelse og ikke-diskriminering.

Annet ledd gir nærmere regler om gaver. *Første punktum* regulerer kravene til form og tidspunktet for bestemmelse om hvordan en gave skal forvaltes eller brukes, og viderefører nåværende annet ledd (kravet til form) og deler av fjerde ledd (kravet til tidspunkt).

Det følger av annet ledd første punktum at gavegiverens bestemmelse om hvordan en gave skal forvaltes eller brukes, som hovedregel må gis før gaven er oppfylt. I annet ledd *annet*

punktum foreslås det imidlertid en ny bestemmelse som åpner for at gavegiveren også etter at gaven er gitt, på visse vilkår kan bestemme hvordan den skal forvaltes.

Bestemmelsen gjelder bare i de tilfeller der gavemottakeren er mindreårig, fratatt rettslig handleevne eller ikke er beslutningskompetent, jf. § 48 første og annet ledd. Dette dekker de tilfellene der statsforvalteren etter de nevnte reglene kan overta midlene til forvaltning uten samtykke fra gavemottakeren. I tilfeller der gavemottakeren har verge, men etter reglene i § 48 første og annet ledd må gi sitt samtykke for at gavemidlene skal forvaltes av statsforvalteren, har gavegiveren ikke adgang til å fastsette vilkår om forvaltningen etter at gaven er gitt.

Fristen for å fastsette etterfølgende vilkår om forvaltningen av gaven er seks måneder fra tidspunktet vergen eller vergene ble varslet om at midlene skal overtas til forvaltning etter reglene i §§ 48 flg. Dersom det ikke blir gitt slikt varsel, begynner fristen ikke å løpe. Det er ikke satt begrensninger for hvor lang tid det kan ha gått fra det tidspunktet gaven ble gitt.

Det omtalte varselet skal gis til vergen. Dette kan være en annen person enn gavegiveren. Bestemmelsen sikrer dermed ikke at gavegiveren blir varslet og dermed i tide kan treffe en etterfølgende beslutning om forvaltningen av gaven. Departementet antar imidlertid at dette vil finne sin løsning i praksis, og at vergen vil varsle videre til gavegiveren dersom vergen mener at det vil være i gavemottakerens interesse at det treffes en etterfølgende beslutning om alternativ forvaltning.

Har gavemottakeren mer enn én verge, kan gaveren fastsette at midlene skal forvaltes av vergene sammen eller av bare én av vergene. Dette er særlig praktisk der foreldrene er verger sammen. Bestemmelsen innebærer for eksempel at besteforeldre kan fastsette at det er deres egen sønn eller datter som i egenskap av verge skal forvalte gavemidlene og ikke i tillegg den fraskilte svigerdatteren eller svigersønnen.

Tredje punktum setter som vilkår for etterfølgende bestemmelse om forvaltningen av gaven at gaven «klart er i behold». Det avgjørende er om gavemidlene etter en konkret vurdering klart kan identifiseres. Dersom det er tvil om gavemidlene er i behold, foreligger det heller ingen rett til å fastsette etterfølgende vilkår for gaven.

Det vil være opp til gavegiveren å dokumentere at gaven klart er i behold. Dette vil det være enkelt å dokumentere når gavemidlene har vært spart på en egen konto som ikke har vært brukt til andre midler. Der det i og for seg er klart at midlene er i behold, men likevel sammenblandet med andre midler, legges det til grunn at gaveren kan fastsette vilkår for en forholdsmessig del av beløpet. A har for eksempel mottatt kr 20 000 av sin bestefar og satt pengene inn på sparekontoen. I tillegg har han hatt sommerjobb og spart kr 10 000 som han har satt inn på den samme kontoen. Midlene er nå sammenblandet, men like fullt i behold, og bestefaren kan fastsette etterfølgende vilkår for de kr 20 000 som A har mottatt i gave. Om A mot slutten av sommeren bruker kr 6 000 av pengene på kontoen til en ferietur, kan det reises spørsmål om hvilke midler som er forbrukt, og hvilke som er i behold. I et slikt tilfelle legger departementet til grunn at en forholdsmessig andel av beløpet kan anses å komme fra hver av kildene, slik at kr 8000 av lønnen og kr 16 000 av gaven er i behold.

Gavegiveren kan da treffe etterfølgende bestemmelse om forvaltningen av kr 16 000 av de opprinnelige gavemidlene.

Tredje ledd gir regler om arv og viderefører deler av nåværende fjerde ledd. Bestemmelsen presiserer at en arvelaters bestemmelse om forvaltning og bruk av arven må fastsettes i testament. Formkravene for testamenter følger av arveloven.

Fjerde ledd viderefører nåværende første ledd annet punktum. Det foreslås at «personer som er under vergemål» erstattes av «personer med verge». Det vises til merknaden til det tilsvarende forslaget i første ledd. En liknende endring foreslås i *femte ledd*, som svarer til nåværende tredje ledd.

14.2 Endringer i arveloven

Det foreslås en forskriftshjemmel i *et nytt tredje punktum i arveloven § 96 fjerde ledd*. Se nærmere punkt 12.

14.3 Endringer i finansforetaksloven

Det foreslås en endring i *finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd* ved at «opplysninger om vergemål, herunder innholdet av vergemålet og vergens oppdrag, og stadfestet fremtidsfullmakt» føyes til i listen over opplysninger finansforetak skal kunne kreve utlevert fra Folkeregisteret. I tillegg justeres ordlyden i bestemmelsen slik at «kontaktopplysninger for dødsbo» ikke lenger omfattes av bestemmelsen, siden dette nå er ikke-taushetsbelagte opplysninger som finansforetakene har tilgang til direkte etter folkeregisterloven § 10-1 første ledd. Endringene er nærmere omtalt i proposisjonens punkt 9.8.

Opplysninger om vergemål er viktige for finansforetakenes virksomhet, og endringen foreslås for å sikre at personer som har verge, kan motta tjenester på lik linje med andre også etter justeringen av taushetspliktreglene i vergemålsloven §§ 46 og 65, se nærmere merknadene til disse bestemmelsene.

Finansforetakene får med forslaget hjemmel til å hente ut fra Folkeregisteret de opplysninger om vergemål som de har behov for, uten hinder av taushetsplikt. Dette innebærer at foretakene får adgang til å hente ut opplysninger både om de nærmere rammene for vergemålet, og om personen som er verge, herunder dennes fødselsnummer, slik at det kan sikres at rett person gis representasjonsadgang.

Slik tilgang til taushetsbelagte opplysninger er nødvendig for å gi foretakene mulighet til å kontrollere på den ene siden at vergen har rett til å representere personen på ulike områder, og på den andre siden at personen har rett til å handle på egen hånd der det er aktuelt.

14.4 Endringer i folkeregisterloven

Det foreslås inntatt en forskriftshjemmel i *tredje ledd i folkeregisterloven § 9-1*, der departementet gis kompetanse til å fastsette i forskrift hvilke nærmere opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt som skal omfattes av taushetsplikt i

Folkeregisteret. Endringen er nærmere behandlet i proposisjonen punkt 9.8 og må ses i sammenheng med de foreslåtte endringene i vergemålsloven §§ 46 og 65. Det at det er opprettet et vergemål, og hvem vergen er, vil etter de foreslåtte endringene i vergemålsloven fortsatt være ikke-taushetsbelagte opplysninger. Det vises videre til den foreslåtte endringen i finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd.

Formålet med forskriftshjemmelen er å legge til rette for at opplysninger som ikke skal være offentlig tilgjengelige, kan tilgjengeliggjøres gjennom Folkeregisteret for de offentlige og private aktørene som har særskilt hjemmel for å hente ut nærmere opplysninger om vergens eller fullmektigens representasjonsrett.

Det vises for øvrig til endringen som er foreslått i vergemålsloven § 25 tredje ledd, som vil tydeliggjøre at statsforvalteren som sender Folkeregisteret melding om at det er opprettet vergemål, og hvem som er verge, også skal sende opplysninger om innholdet i vergemålet for registrering.

14.5 Endringer i voldserstatningsloven

Det foreslås en endring i *voldserstatningsloven § 7 annet ledd*, for å rette opp en redaksjonell feil. I Innst. 310 L (2021–2022) Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven) foreslo komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti å endre lovforslaget i Prop. 238 L (2020–2021) Lov om erstatning fra staten til voldsutsatte (voldserstatningsloven) § 7 om utbetaling av erstatning som ikke er tilkjent ved dom. Det ble foreslått at staten ikke skulle kreve regress fra skadevolderen i disse sakene, slik at det ikke ble nødvendig å gi den påståtte skadevolderen mulighet til å prøve saken i sin helhet for domstolene. Når skadevolderen ikke skulle holdes ansvarlig for erstatningsbeløpet, var det heller ikke nødvendig å knytte fristen for å søke om voldserstatning opp mot reglene i foreldelsesloven. Fristen kunne i stedet beregnes fra når saken var endelig avgjort. Bestemmelsen i § 7 annet ledd ble derfor endret til at «[s]øknaden må fremmes innen ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet». Ordene «eller dom i straffesaken eller rettsforlik er rettskraftig» ble grunnet en redaksjonell feil ikke inntatt i slutten av setningen. Dermed er ikke lovteksten tilpasset de tilfellene der det blir reist straffesak, men det blir avsagt fraværdom, inngått rettsforlik om erstatning eller besluttet at erstatningskravet ikke kan behandles i straffesaken, jf. § 7 første ledd bokstav b og c. Fristen for å søke om voldserstatning i disse sakene kan da gå ut før saken har fått sin endelige avgjørelse. Det var aldri hensikten.

14.6 Ikrafttredelse og overgangsregler

I nr. 1 foreslås det at loven skal gjelde fra den tid Kongen bestemmer.

I nr. 2 foreslås det at endringene i vergemålsloven § 95 (se punkt 8) ikke skal gjelde for midler som er tatt til forvaltning før lovens ikrafttredelse. Det er med andre ord ikke gavetidspunktet som er avgjørende, men om statsforvalteren har overtatt midlene til forvaltning etter vergemålsloven kapittel 7 på det tidspunktet loven trer i kraft.

Justis- og beredskapsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i vergemålsloven mv. (vergemål som frivillig støttetiltak mv.)

I

I lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål gjøres følgende endringer:

§ 17 fjerde ledd skal lyde:

Er den mindreårige over 7 år, og ellers når den mindreåriges alder og modning tilsier det, skal vergen høre hva den mindreårige mener før det treffes avgjørelser. Den mindreåriges mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet. Om den mindreåriges medbestemmelsesrett i personlige forhold gjelder reglene i barneloven § 31.

§ 19 første ledd tredje og nytt fjerde punktum skal lyde:

Når den mindreårige er over 7 år, og ellers når den mindreåriges modenhet og alder tilsier at han eller hun er i stand til å danne seg en mening om saksforholdet, skal den mindreårige høres før avgjørelse tas. Den mindreåriges mening skal tillegges vekt i samsvar med alder og modenhet.

§ 20 skal lyde:

§ 20 *Vilkår for alminnelig vergemål*

Hvis det er behov for det, kan det opprettes vergemål for den som har fylt 18 år, og som på grunn av sinnslidelse, herunder demens, psykisk utviklingshemming, rusmiddelmisbruk, alvorlig spilleavhengighet eller alvorlig svekket helbred ikke er i stand til å ivareta sine interesser.

Vergemålet er et frivillig støttetiltak. Den som ønsker verge, skal skriftlig samtykke til opprettelsen av vergemålet, vergemålets omfang og hvem som skal være verge. Dersom

personen ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker, skal den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn ved vurderingen av om han eller hun ønsker vergemålet, og ved vurderingen av vergemålets omfang og hvem som skal være verge. Ved tolkningen skal det blant annet legges vekt på hva personen gir uttrykk for, personens verdier, livssyn, tidligere ønsker og oppfatninger, personens forståelse og hvordan noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker personens vilje og preferanser. Det kan ikke opprettes vergemål dersom det etter en samlet vurdering legges til grunn at dette vil være i strid med personens ønsker. Personen har rett til rimelig tilrettelegging.

Det kan opprettes vergemål også for personer under 18 år etter reglene i første og annet ledd, når det etter omstendighetene anses nødvendig at vergemålet fortsetter uavbrutt når personen når myndighetsalderen.

§ 25 første ledd skal lyde:

Når det er truffet vedtak om vergemål, eller retten har avsagt dom om fratakelse av rettslig handleevne, oppnevnes vergen av den statsforvalteren som har myndighet etter § 55.

§ 25 tredje ledd skal lyde:

Statsforvalteren skal gi Folkeregisteret og Løsøreregisteret melding om hvem som er oppnevnt som verge, og om innholdet i vergemålet.

§ 29 annet ledd skal lyde:

Statsforvalteren kan etter begjæring fra personen som det er oppnevnt verge for, oppheve oppnevningen av vergen. Har personen behov for bistand til å fremsette en slik begjæring, kan den fremsettes av en pårørende som kan begjære vergemål etter § 56 første ledd bokstav b, forutsatt at begjæringen er i samsvar med personens ønsker eller den beste tolkningen av personens ønsker. Den som kan fremsette begjæring etter annet punktum, kan på samme vilkår påklage vedtaket om oppheving av vergeoppnevningen. Statsforvalteren kan på samme vilkår oppheve en vergeoppnevning av eget tiltak. Statsforvalteren skal frata en oppnevnt verge vervet dersom hensynet til personen gjør dette nødvendig. Fratas vergen vervet, skal det oppnevnes en ny verge.

§ 33 annet ledd skal lyde:

Er personen ikke fratatt den rettslige handleevnen, skal vergen gi støtte til personens utøvelse av den rettslige handleevnen i samsvar med personens ønsker. Dersom personen ikke er i stand til å danne, holde fast ved eller formidle sine ønsker, skal den beste tolkningen av personens vilje og preferanser legges til grunn ved vurderingen av hva han eller hun ønsker. Ved tolkningen skal det, når dette er relevant, blant annet legges vekt på hva personen gir uttrykk for, personens verdier, livssyn, tidligere ønsker og oppfatninger, personens forståelse og hvordan noen som har hatt varig og løpende kontakt med personen, tolker personens vilje og preferanser. Vergen kan ikke foreta handlingen dersom det etter en samlet vurdering må legges til grunn at den er i strid med personens ønsker. Statsforvalteren, eller vergen med statsforvalterens samtykke, kan innhente legeerklæring for å få klargjort om vedkommende er i stand til å forstå hva handlingen innebærer.

§ 46 annet ledd skal lyde:

Opplysningen om at en person har fått oppnevnt verge, og hvem vergen er, er ikke underlagt taushetsplikt, og kan gjøres kjent ved behov. Opplysninger om rammene for vergeoppdraget kan gjøres kjent bare for dem som har hjemmel i lov til å motta slike opplysninger, eller dersom det er nødvendig av hensyn til personen selv eller for å sikre at vergeoppdraget kan utføres på en god måte.

§ 53 skal lyde:

§ 53 Rapporterings- og regnskapsplikt

Kongen gir i forskrift nærmere regler om vergens og statsforvalterens rapporterings- og regnskapsplikt, herunder revisjon av regnskaper.

§ 54 annet og tredje ledd skal lyde:

Institusjoner og personer som nevnt i første ledd har, uten hinder av taushetsplikt, opplysnings- og utleveringsplikt overfor vergen og vergemålsmyndigheten for personer som har verge, eller som det er begjært opprettet vergemål for. Kongen kan i forskrift fastsette regler om at utlevering av opplysninger til vergemålsmyndigheten etter denne bestemmelsen kan skje i form av direkte søk, og gi nærmere regler om opplysnings- og utleveringsplikten.

Vergen og vergemålsmyndigheten har, uten hinder av taushetsplikt, rett til innsyn i opplysninger hos skattemyndighetene om personer som har verge, og om personer det er begjært opprettet vergemål for, når slikt innsyn er nødvendig for at vergen og vergemålsmyndigheten skal kunne ivareta sine oppgaver etter loven her. Skattemyndighetene skal gi melding til den sentrale vergemålsmyndigheten om mindreåriges finansielle eiendeler som skattemyndighetene har innhentet opplysninger om fra tredjepart, når disse eiendelenes verdi overstiger den grensen som følger av forskrift etter vergemålsloven § 49 første ledd første punktum. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om gjennomføringen av meldeplikten, herunder om meldepliktens omfang.

§ 59 første ledd annet punktum bokstav e skal lyde:

e) samtale mellom saksbehandler og personen som vergemålssaken gjelder, med mindre det anses som umulig. Samtalen kan på vegne av saksbehandleren foretas av en som kjenner personen.

§ 60 skal lyde:

§ 60 Underretning til nære familiemedlemmer

Når det er begjært opprettelse av vergemål for en person, skal statsforvalteren underrette personens ektefelle eller samboer og eventuelle barn over 18 år om begjæringen. Disse skal underrettes om avgjørelsen i saken, om klage og om begjæring om endringer av vergemålet. Har personen ikke nære familiemedlemmer som nevnt i første punktum, skal foreldrene underrettes på samme måte.

Dersom personen som vergemålssaken gjelder, ønsker det, skal statsforvalteren unnlate å underrette personens fraseparerte ektefelle, barn over 18 år og foreldre etter første ledd.

Det kan gjøres unntak fra første og annet ledd dersom dette er nødvendig for å verne om liv eller helse.

§ 65 skal lyde:

§ 65 *Unntak fra taushetsplikt*

Opplysningen om at en person har fått oppnevnt verge, og hvem vergen er, er ikke underlagt taushetsplikt, og kan gjøres kjent ved behov. Opplysninger om rammene for vergeoppdraget kan gjøres kjent for dem som har hjemmel i lov til å motta slike opplysninger, og ellers dersom det er nødvendig av hensyn til personen selv, eller for å sikre at vergeoppdraget kan utføres på en god måte.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om deling av opplysninger om vergemål, herunder om adgangen til å motta, behandle og utlevere opplysninger om hvem som er verge, hvem vedkommende er verge for, og rammene for vergeoppdraget.

§ 66 første ledd første punktum skal lyde:

Vergemålsmyndigheten kan behandle personopplysninger, også personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her.

§ 77 overskriften skal lyde:

§ 77 *Registrering av og varsel om dom om fratakelse av den rettslige handleevnen*

§ 77 nytt fjerde ledd skal lyde:

Har retten avsagt dom som går ut på fratakelse av den rettslige handleevnen, skal retten varsle statsforvalteren om dommen.

§ 95 skal lyde:

§ 95 *Alternativ forvaltning etter bestemmelse av giver eller arvelater*

Denne loven begrenser ikke en givers eller arvelaters adgang til ved gave eller testament å bestemme at gave eller arv som tilfaller en person med verge, skal forvaltes eller brukes på en bestemt måte.

En bestemmelse etter første ledd om hvordan en gave skal forvaltes eller brukes, må være skriftlig, datert og truffet senest ved gavens oppfyllelse. For gave som skal forvaltes av statsforvalteren uten gavemottakerens samtykke etter § 48 første og annet ledd, kan giveren innen seks måneder etter at statsforvalteren har varslet vergen eller vergene om at midlene skal tas til forvaltning, bestemme at gaven i stedet skal forvaltes av vergene sammen eller av en verge alene. Annet punktum gjelder bare hvis det er klart hvem som var giver, og at midlene var en gave, og bare i den utstrekning gaven fortsatt klart er i behold.

En bestemmelse etter første ledd om hvordan arv skal forvaltes eller brukes, må fremgå av testament.

Med mindre det er i strid med arvelaterens eller giverens bestemmelser om alternativ forvaltning eller bruk, gjelder lovens regler om forvaltning og regnskapsføring av midler tilhørende personer med verge.

Hvis det vil være åpenbart uheldig for den som *har verge*, at midlene står til hans eller hennes rådighet, kan vergen med statsforvalterens samtykke frata vedkommende råderetten over dem. På samme vilkår kan vergen med statsforvalterens samtykke bestemme at midlene skal forvaltes etter reglene i denne lov.

II

I lov 14. juni 2019 nr. 21 om arv og dødsboskifte skal § 96 fjerde ledd nytt tredje punktum lyde:

Departementet kan i forskrift gi regler om statsforvalterens tilsyn med uskiftebo som nevnt i første punktum og om opplysningsplikt overfor statsforvalteren for den lengstlevende ektefellen eller samboeren der det er arvinger under vergemål.

III

I lov 10. april 2015 nr. 17 om finansforetak og finanskonsern skal § 16-2 syvende ledd lyde:

(7) Et finansforetak kan begjære utlevert fra Folkeregisteret opplysning om ektefelle, barn, foreldre, foreldreansvar, *opplysninger om vergemål, herunder innholdet av vergemålet og vergens oppdrag, og stadfestet fremtidsfullmakt.* Folkeregistermyndigheten kan, uten hinder av taushetsplikt, utlevere opplysningen når det er nødvendig for utførelsen av finansforetakets plikter eller oppgaver hjemlet i denne lov.

IV

I lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering skal § 9-1 tredje ledd lyde:

Departementet kan i forskrift fastsette unntak fra taushetsplikten for opplysninger om registreringsstatus, jf. § 3-1 første ledd bokstav w. *Departementet kan i forskrift også gi regler om hvilke nærmere opplysninger om vergemål og stadfestet fremtidsfullmakt som skal omfattes av taushetsplikt.*

V

I lov 17. juni 2022 nr. 57 om erstatning fra staten til voldsutsatte skal § 7 annet ledd lyde:

Søknaden må fremmes innen ett år etter at endelig påtaleavgjørelse er truffet *eller dom i straffesaken eller rettsforlik er rettskraftig.* Er saken henlagt på grunn av strafferettslig foreldelse, må søknaden i tillegg være fremmet før kravet mot skadevolderen er foreldet etter reglene i foreldelsesloven.

VI

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Endringene i del I av § 95 i lov 26. mars 2010 nr. 9 om vergemål gjelder ikke for finansielle eiendeler som er overtatt til forvaltning av statsforvalteren før lovens ikrafttredelse.

3. Departementet kan gi nærmere overgangsregler.

Foreløpig utgave

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 09/2021



Foreløpig utgave