



Stiftelsen SOR

Justis- og beredskapsdepartementet
Pb 8005 Dep.
0030 Oslo

14.02.2019

Høring - endringer i vergemålsloven mv. (personer uten samtykkekompetanse, særskilt forvaltning av midler, klage- og begjæringsrett i saker om vergen mv.)

Stiftelsen SOR arbeider for å fremme rettighetene til mennesker med utviklingshemming gjennom samarbeid med enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, offentlige etater, politikere, aktuelle fagmiljø og utdanningsinstitusjoner. Vi er levende opptatt av fagutvikling og informasjons- og kompetanseformidling, med særlig fokus på holdningsarbeid og bevisstgjøring om utfordringer muligheter. Vi bidrar til å gjøre en forskjell for mennesker med utviklingshemming, deres pårørende og gode hjelpere!

Stiftelsen SOR uttaler seg i all hovedsak om de lovendringer som må til for at rettssikkerheten og selvbestemmelsesretten til mennesker **med utviklingshemming** bedres. Vi legger til grunn FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i begrunnelsene av dette høringssvaret, samt funn fra «NOU 2016: 17 På lik linje» og forskning gjort av PhD Kjersti Skarstad.

Innledning

Det norske samfunn er basert på at alle mennesker er like mye verdt. Når det er likeverdighet mellom samfunnsborgerne, har ingen en naturgitt rett til å bestemme over andre. Retten til frihet og selvbestemmelse innebærer både en positiv rett til å bestemme over eget liv og ta egne valg, og et negativt forbud mot å gjøre inngrep i individenes selvbestemmelse¹. Hvordan myndighetene prioriterer sier noe om hvilke verdier som ligger til grunn for forståelsen av menneskers iboende rettigheter. Om likeverdighet er et reelt politisk mål, må likeverdighet gjennomsyre politiske retningslinjer og paragrafer. Man kan ikke godta en lov som tillater en paternalistisk tankegang, slik vergemålsloven gjør. «Tolga-saken» 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 andre². 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. Rettighetsutvalget presenterer i «NOU 2016: 17» at vergemål for voksne med rettslig handleevne bør erstattes av en rett til beslutningsstøtte. Retten til beslutningsstøtte vil gjelde for voksne som ikke er i stand til å ivareta egne interesser, og som har behov for bistand til å fatte rettslig bindende beslutninger eller forvalte egen økonomi³. SOR stiller seg bak forslaget til Rettighetsutvalget, og mener at vergemålsloven bør endres til lov om beslutningsstøtte.

CRPD artikkel 12 punkt 3 understøtter dette med å presisere at partene skal treffe hensiktsmessige tiltak for å gi mennesker med nedsatt funksjonsevne **tilgang til den støtte de kan trenge for å kunne utøve sin rettslige handleevne**⁴.

¹ Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). NOU 2016: 17 På lik linje, side 37.

² Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). NOU 2016: 17 På lik linje, side 38.

³ Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). NOU 2016: 17 På lik linje, side 184.

⁴ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). Konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, side 15.



Norsk lov og praksis bryter med CRPD og retten til selvbestemmelse for mennesker med utviklingshemming. Slik dagens vergemålslov fungerer er fratakelsen av selvbestemmelse regelen snarere enn unntaket⁵.

Generell kommentar

Lov om beslutningsstøtte vil være i tråd med føringene i CRPD og funnene som presenteres i «NOU 2016: 17 På lik linje». Samtidig harmonerer en slik endring med anbefalinger som fremkommer i rapporten «Alternative Report to the UN Committee on The Rights of Person with Disabilities⁶». Her anbefales det å avskaffe alle lover som diskriminerer funksjonshemmede, og slik sørge for å sikre retten til selvbestemmelse og muligheten til å få støtte til å utøve rettslig handleevne⁷. Vergemålsloven og lover som åpner for bruk av tvang og makt er eksempler på slike diskriminerende lover.

Formålet med en lov om beslutningsstøtte bør være å beskytte personens «selvbestemmelse», ikke å «ivareta interessene» til vedkommende. I praksis blir disse interessene ofte ikke tolket i samsvar med personens egne preferanser, vilje og ønsker, men ut ifra hva verge- og vergemålsmyndighetene selv synes er det mest fornuftige (Skarstad 2018). Det er et problem at verger som gjør en god jobb for personen(e) de er verge for, enkelt kan fjernes på grunn av samarbeidsproblemer med kommunen. Kommunen anser i noen tilfeller vergene som bryssomme. Dette er ikke tatt med i lovendringsforslaget, men bør nevnes. Behovet for dette er også påpekt av Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite⁸.

Ved endring av vergemålsloven til en lov om beslutningsstøtte blir verger beslutningsrådgivere der hovedoppgaven er å støtte oppunder – og styrke personens selvbestemmelse. For å beskytte retten til selvbestemmelse er det viktig at avgjørelser utledes på grunnlag av personens generelle interesser, identitet og personlighet dersom personen ikke kan uttrykke seg selv i en bestemt sak. CRPD artikkel 1 tydeliggjør dette i sin formålsbestemmelse, der det står at konvensjonen skal fremme, verne om og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne full og likeverdig rett til å nyte alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, og å fremme respekten for deres iboende verdighet⁹.

⁵ <http://www.samordningsradet.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=75875>

⁶ Rapporten kan lastes ned her:

https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRPD%2FCSS%2FNOR%2F33866&Lang=en&fbclid=IwAR2Yx5I_No88sbpbWMFUGADNzht6ZC09i23DttO-uETfdR4m5lxSqf0KXdQ

⁷ <http://ffo.no/aktuelt/crpd-skyggerappor-til-fn-2019/>

⁸ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-312s/?all=true>

⁹ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). Konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, side 8



Det burde presiseres at det er personens interesser, ønsker, identitet og personlighet som danner grunnlag for å komme fram til personens reelle vilje. Den beste beslutningsrådgiveren (vergen) er den som best kan beskytte personens selvbestemmelse og rettigheter, og som er ønsket av personen selv, eller i samråd med den enkeltes pårørende eller nærpersoner

De fleste verger er, og de fleste støttepersoner vil være, personer uten juridisk kompetanse. For å bedre rettssikkerheten til mennesker med utviklingshemming er det viktig at vedkommende med utviklingshemming, eller beslutningsrådgiveren, kan innhente kvalifisert hjelp i saker som gjelder inngrep eller tilgang til velferdsytelser¹⁰. Derfor er det hensiktsmessig om det opprettes ombud eller kontorer som kan gi juridisk rådgivning eller gratis rettshjelp rettet mot gruppen. I lys av dette må alle beslutningsrådgivere få grundig menneskerettighetsopplæring slik at rettsikkerheten til den som trenger beslutningsstøtte styrkes ytterligere.

SOR er kjent med at dagens vergemålslov åpner opp for at den enkelte verge kan bistå mange med sammensatte hjelpebehov. SOR stiller seg bak denne uttalelsen til FFO¹¹:

«Forslaget om å legge til at vergen ikke kan «opptre i strid med vedkommendes vilje» vil ikke løse problematikken rundt at faste verger kan ha opptil 50 vergeoppdrag uten å ha truffet personene. Det vil heller ikke løse det faktum at det er flere verger som har over 100 vergeoppdrag. Uten en begrensning på antall vergeoppdrag, stiller FFO spørsmål ved hvordan disse vergene har mulighet og kapasitet til å kartlegge alle de 100 personenes reelle vilje. Vi uttrykker dermed en bekymring for om den reelle viljen faktisk kommer til å bli vektlagt i tilfeller som nevnt ovenfor.»

SOR mener det bør innføres en maksgrense på hvor mange vergemålsoppdrag en verge kan ha, slik at den enkeltes interesser blir ivaretatt på en god og rettssikker måte. I tillegg bør det utarbeide lettlestmateriell tilpasset den som får oppnevnt beslutningsrådgiver (verge) som sier noe om hvilke rettigheter man har, og hvilke muligheter man har for å klage. SOR har i samarbeid med FO og NFU utarbeidet seks kravkort (kortet om beslutningsstøtte er vedlagt) som kan ligge til grunn for utarbeidelsen av et slikt lettlestmateriale. FO presiserer i sitt hørings svar at tilgang på lettlestmateriell er et avgjørende tiltak som er med på å styrke rettssikkerheten for mennesker med utviklingshemming¹².

¹⁰ Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). NOU 2016: 17 På lik linje, side 182.

¹¹ file:///C:/Users/LinnL%C3%B8vlieSlette/Downloads/B19-

LKB%20H%C3%B8ring%20om%20endringer%20i%20vergem%C3%A5lsloven.pdf

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/--horing---endringer-i-vergemalsloven-mv.-personer-uten-samtykkekompetanse/id2618793/?uid=db6a2214-d1e6-4e54-999f-c4f6aacc7670>

Kommentarer til de konkrete lovendringsforslagene

Opprettelse av vergemål § 20 første ledd

I dagens lovtekst presiseres følgende:

*«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, kan settes under vergemål hvis det er behov for det.»*

Diagnosespesifikasjonen må fjernes. For det første er ikke dette i tråd med CRPD artikkel fem som påpeker at partene skal forby enhver form for diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne og sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne lik og effektiv rettslig beskyttelse mot diskriminering, uansett grunn¹³. For det andre åpner diagnosespesifikasjonen opp for misbruk av den enkeltes rettssikkerhet. Funn fra granskningen i «Tolga-saken» viser til at ordningen om overføring av rammetilskudd til den enkelte kommune kan oppfordre kommuner til å sette diagnoser som har sin funksjon å få større overføringer fra staten. Det kan oppstå situasjoner der kommunen vil ha en diagnose, mens personen det gjelder ikke ønsker det¹⁴. Diagnoser skal ikke være en grunn i seg selv til å oppnevne vergemål.

Opprettelse av vergemål § 20 annet ledd

I dagens vergemål er det krav om skriftlig samtykke fra den som settes under vergemål.

*«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. Det kreves ikke samtykke hvis vergemålet omfatter fratakelse av den rettslige handleevnen.»*

Samtykkekravet må endres. Man kan ikke opprette vergemålet selv om personen ikke er samtykkekompetent dersom opprettelsen må anses å være i strid med vedkommende sin reelle vilje. Det må også presiseres i loven at man heller ikke kan handle i strid med personens vilje, med mindre personen er fratatt rettslig handleevne som er en domstolsavgjørelse, når det gjelder hvem som skal være verge og hva mandatet skal være.

¹³ Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (2013). Konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne, side 11.

¹⁴ https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/p6y8xR/derfor-vil-han-fjerne-tilskudd-for-utviklingshemmede?utm_source=vgfront&utm_content=row-1&fbclid=IwAR0ps-jQC3oAlNwg6JZFjxXIL-hWkvQr752fm-ksyuX10HsgsWLpi70Lzqc



Vi viser til denne tolkningsuttalelsen fra lovavdelingen hos JD¹⁵: «Det sentrale vurderingstemaet vil være om vedkommende har den nødvendige mentale kapasiteten til å kunne avgi et gyldig samtykke. Kriteriet «forstå» må ikke tolkes strengt i vurderingen av om vedkommende har samtykkekompetanse. Dersom det med bakgrunn i den medisinske tilstanden og omstendighetene for øvrig må antas at vedkommende er i stand til å forstå hva det konkrete samtykket til vergemål innebærer, og vedkommende velger å ikke samtykke, kan ikke fylkesmannen vurdere begjæringen. Alternativet vil da være å begjære fratakelse av den rettslige handleevnen etter § 22.»

SOR støtter NAKU i sin presisering¹⁶ som omhandler unnlatelse av samtale. «Departementets forslag går ut på at samtale kan unnlates bare hvis det må vurderes som «umulig eller formålsløst» å gjennomføre en samtale». NAKU presiserer følgende: «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».

I forlengelsen av dette er SOR enige med LDO sin uttalelse: «Vi mener imidlertid at det bør lovfestes krav om at det må dokumenteres hva som er begrunnelse for at det konkluderes med at samtale kan unnlates fordi det fremstår umulig eller formålsløst¹⁷».

§ 59 e) fremstår likevel i den foreslåtte formen som alt for skjønnspreget. Samtaler og forståelsen av disse må bygge på tid, god kommunikasjon, tillit, trygghet, og vilje til forståelse av ulike uttrykksformer.

Bestemmelsen i § 48 og § 95 gjelder også samtykkekompetanse. Departementet bør derfor vurdere å endre bestemmelsene slik at de får samme formulering som §§ 20 og 33¹⁸.

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-20-og-33---vergemalsloven--20-og-33---samtykkekompetanse/id2594556/>

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/--horing---endringer-i-vergemalsloven-mv.-personer-uten-samtykkekompetanse/id2618793/?uid=d94223a3-556b-4e6c-8873-d75918608e19>

¹⁷ [file:///C:/Users/LinnL%C3%B8vlieSlette/Downloads/H%C3%B8ring%20-%20endringer%20i%20vergem%C3%A5sloven%20mv.%20\(personer%20uten%20samtyk\(1\).pdf](file:///C:/Users/LinnL%C3%B8vlieSlette/Downloads/H%C3%B8ring%20-%20endringer%20i%20vergem%C3%A5sloven%20mv.%20(personer%20uten%20samtyk(1).pdf)

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/--horing---endringer-i-vergemalsloven-mv.-personer-uten-samtykkekompetanse/id2618793/?uid=ec4bbfaa-8a2f-4627-8646-1be1ada7bce2>

Vergens utførelse av vergeoppdraget § 33

SOR stiller seg bak høringssvaret til FO under dette punktet.

«FO støtter intensjonen i endringene for å tydeliggjøre at rettslig handleevne fullt ut er i behold om det ikke foreligger rettslig dom. Dette kommer ikke tydelig nok frem og hovedregelen bør alltid komme før eventuelle unntak. Det må først og fremst fremkomme at hovedregel er anerkjennelse av egen råderett og dens betydning – det bør stå først¹⁹.

SOR mener den samme vurderingen gjelder for arv. Bra at det presiseres at den som gir pengegaver eller annet av verdi, kan bestemme at midlene skal forvaltes av personen selv og ikke fylkesmannen eller verge. Men når det likevel skal være slik at fylkesmannen skal kunne føre kontroll med midlene er det uklart hvor store endringer dette vil medføre.

Andre kommentarer til høringsnotatet:

Muligheter for å klage

SOR støtter at klageadgangen utvides slik at nære pårørende og andre som har rett til begjæring om vergemål kan klage på vergen. At personen med verge skal få klagemulighet er bra, men dette fordrer at det ikke gjøres formalistisk og vanskelig for personen med verge å klage. Innsending av epost, brev eller melding bør være nok, eventuelt bør det utarbeides et eget meldingssystem som sikrer at klagen havner hos rette instans. SOR viser også til denne formuleringen i BUFDIRs høringsbrev: «Det er i denne sammenheng viktig at det i praksis legges til rette for at personer som ikke er i stand til å fremsette klagen skriftlig får anledning til å fremme klagen på egnet måte.²⁰» Hvordan man kan klage må komme tydelig frem i lettlestmaterialet som nevnes på side fire i dette høringsbrevet.

Statens erstatningsansvar ved underslag fra vergehaver

FFO påpeker et vesentlig poeng i avslutningen av sitt hørings svar som SOR mener må tas opp til diskusjon.

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/--horing---endringer-i-vergemalsloven-mv.-personer-uten-samtykkekompetanse/id2618793/?uid=db6a2214-d1e6-4e54-999f-c4f6aacc7670>

²⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/--horing---endringer-i-vergemalsloven-mv.-personer-uten-samtykkekompetanse/id2618793/?uid=ec4bbfaa-8a2f-4627-8646-1be1ada7bce2>

Ved underslag fra vergehaver skal personen under vergemål sikres mot tap vergemålet kan ha voldt dem²¹. Regler må endres slik at den som har blitt utsatt for økonomisk overgrep sikres mot dette tapet. «Et slikt initiativ er en naturlig forlengelse av statens ansvar for en god vergemålsforvaltning både når det gjelder valg av verge og oppfølging av vergene²²».

Avslutning

SOR stiller seg avslutningsvis bak disse forslagene om endringer og forbedringer rundt oppnevning av vergemål som presenteres i gjennomgangen av «Tolga-saken», skrevet av Fylkesmannen i Vestland, Statens sivilrettsforvaltning og Statens helsetilsyn²³. Utdypende kommentarer er presentert over.

**Bør er byttet ut med må.*

- Vergemålsloven ~~bør~~ må endres for å få fram at vergemål skal være frivillig og for å sikre at brukermedvirkning ivaretas gjennom samtale.
- Oppstartsprosessen rundt vergemål ~~bør~~ må forbedres. Frivillighet, medvirkning og individtilpasning ~~bør~~ må tydeliggjøres.
- Legeerklæringer som utstedes i forbindelse med vergemål ~~bør~~ må forbedres. Det ~~bør~~ må foreligge en veiledning til legen om hvordan de aktuelle vurderingene skal gjøres.
- Det ~~bør~~ må utarbeides veiledning til fylkesmannen om samhandling internt i embetene når det foreligger taushetsbelagte opplysninger som er relevante for andre avdelinger.

Samtidig bør alle lover som diskriminerer funksjonshemmede avskaffes, og slik sørge for å sikre retten til selvbestemmelse og muligheten til å få støtte til å utøve rettslig handleevne. Vergemålsloven og lover som åpner for bruk av tvang og makt er eksempler på slike diskriminerende lover.

§ 98 i Grunnloven er klar. Ingen skal utsettes for usaklig eller urettmessig forskjellsbehandling. Alle er like for loven. Dette gjelder også for mennesker som trenger støtte og hjelp til å fatte beslutninger i eget liv. Derfor må vergemålsloven endres til lov om beslutningsstøtte slik at mennesker med utviklingshemming opplever reell selvbestemmelsesrett og rettssikkerhet i samsvar med CRPD og § 98 i Grunnloven.

²¹ <https://www.aftenposten.no/norge/i/Eo1RKa/Verge-stjal-200000-fra-utviklingshemmede--staten-gir-ikke-erstatning>

²² <file:///C:/Users/LinnL%C3%B8vlieSlette/Downloads/B19-LKB%20H%C3%B8ring%20om%20endringer%20i%20vergem%C3%A5sloven.pdf> side 3

²³ «Tolga-saken» - en gjennomgang. https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-hordaland/dokument-fmho/helse-og-omsorg/informasjonsark/tolga_saken_gjennomgang_fellesrapport_2019.pdf



Stiftelsen SOR

Med vennlig hilsen

Stiftelsen SOR

Karl Haakon Sævold

Styreleder
saksbehandler

Jarle Eknes

Daglig leder

Linn Løvlie Slette

Rådgiver og

Vedlegg, kravkort

<https://www.fo.no/getfile.php/1311810-1548957868/Dokumenter/FO%20mener/Brosjyrer/Kravkort%20-%20vergem%C3%A5sloven%20m%C3%A5%20endres.pdf>

Vi krever at vergemålsloven endres
til lov om beslutningsstøtte



Vi står sammen – for bedre rettigheter og tjenester til personer med utviklingshemming!



Vi krever at vergemålsloven endres til lov om beslutningsstøtte

Vårt krav:

Dagens vergemålssystem må endres til et beslutningsstøttesystem. Selvbestemmelsen og rettsikkerheten til personer med utviklingshemming må styrkes.

Hvorfor:

- 1: Beskyttelse av selvbestemmelse må bli lovens klare formål.** Personer med utviklingshemming har rett til selvbestemmelse og rettsikkerhet.
- 2: Verger må erstattes med beslutningsrådgivere.** Rett til å bestemme over eget liv er avgjørende for den enkeltes selvrespekt og verdighet.
- 3: Samtykkekompetanse skal ikke brukes til å frata individer selvbestemmelsesrett.** Alle har lik rett til å bestemme over sine egne liv.
- 4: Hvis en person ikke har mulighet til å uttrykke sin mening, må avgjørelser tas ut ifra god kjennskap til;** personens interesser, ønsker og generelle preferanser med støtte fra pårørende og nærpersoner.

Norge er forpliktet til å sørge for at alle har lik rett til å bestemme over sine egne liv. Et beslutningsstøttesystem vil bidra til økt samfunnsdeltakelse og likestilling for personer med utviklingshemming.



Vi står sammen – for bedre rettigheter og tjenester til personer med utviklingshemming!