

Therése Fridström Montoya

Ingen ska lämnas utanför – en ohållbar princip?

1 Alla ska med! Eller...?

Hållbar utveckling är en angelägenhet för hela samhället, för alla människor och över hela världen.¹ FN:s resolution Agenda 2030 från år 2015 uppställer 17 globala mål för hållbar utveckling i tre dimensioner: den ekonomiska, sociala och miljömässiga. Agendan är en handlingsplan med mål för omställning till ett hållbart samhälle för människorna, planeten och välbefindandet.² En central princip för genomförandet av Agenda 2030 är att *ingen ska lämnas utanför* (Leaving No One Behind) – oberoende av var i världen man lever och om man är fattig eller rik, ung eller gammal, funktionsfullkomlig eller funktionsnedsatt. De som befinner sig i en utsatt situation, i utanförskap eller har svårt att själva göra sin röst hörd ska särskilt uppmärksammas och inkluderas.³ Principens efterlevnad är minst sagt en utmaning. Kanske bör den till och med beskrivas som ohållbar, åtminstone om man med ohållbart menar något som är osäkert om det fullt ut kan fungera.

I denna text undersöker jag sagda principens hållbarhet i relation till en fråga rörande den sociala dimensionen i Agenda 2030 i svensk rätt, nämligen vilka rättsligt understödda stödfunktioner som föreligger för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna få hjälp med att utöva sin rätt att rösta i allmänna val – och därmed inte lämnas utanför i utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle. På vägen fram till svaret på denna fråga lyfts två problem fram. Det första handlar om avståndet mel-

¹ Prop. 2019/20:188 s. 1.

² Prop. 2019/20:188 s. 5.

³ Prop. 2019/20:188 s. 11.

lan mänskliga rättigheter och människors verklighet, det andra om svensk rätts överensstämmelse med artikel 12 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).⁴

2 Den närmare innebörden av principen att ingen ska lämnas utanför

Att ingen lämnas utanför sägs vara ”en nödvändighet för att de globala målen ska nås för alla människor, överallt, och för kommande generationer”.⁵ Syftet med principen i genomförandet av Agenda 2030 är att motverka socioekonomiska ojämlikheter, brist på jämställdhet samt diskriminerande lagar och normer. Syftet är också att motverka inskränkningar av medborgerliga rättigheter som hindrar marginaliserade grupper och individer från att åtnjuta sina fulla rättigheter och att delta i politiska samtal och beslutsfattande.⁶

Frågan är dock hur det ska vara möjligt att säkra att *alla* människor kan åtnjuta sina fulla rättigheter och delta i politiska samtal och beslutsfattande. Ett preliminärt svar på den frågan framskymtar i propositionen *Sveriges genomförande av Agenda 2030* där det sägs att agendan

genomsyras av ett rättighetsperspektiv som säkrar alla individers politiska och medborgerliga rättigheter, likväl som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Detta kommer till uttryck i den centrala principen att ingen ska lämnas utanför.⁷

Principen är alltså ett uttryck för mänskliga rättigheter som, om de efterlevs, antas säkra att ingen lämnas utanför. Principen syftar också till att motverka inskränkningar av bland annat medborgerliga rättigheter – exempelvis rätten att rösta i allmänna val – som hindrar marginaliserade grupper och individer från att åtnjuta sina fulla rättigheter.

⁴ Tack till med. dr Linus Broström för värdefulla kommentarer till denna text som ingår i vårt gemensamma rättsligt/etiska forskningsprojekt ”Samtycka genom annan? Om likhet inför lagen genom assisterat beslutsfattande”. Projektet finansieras av Ragnar Söderbergs stiftelse.

⁵ Prop. 2019/20:188 s. 11.

⁶ Prop. 2019/20:188 s. 10.

⁷ Prop. 2019/20:188 s. 5.

Att ingen ska lämnas utanför är en lovvärd målformulering, men det är av flera skäl en problematisk princip. Ett första skäl är uppenbart: det finns inga garantier för att mänskliga rättigheter förverkligas – varken i strävan mot målen i Agenda 2030 eller annars. Detta konstaterande är emellertid inte i sig något uppseendeväckande.⁸ Mänskliga rättigheter är internationellt överenskomna, folkrättsliga, *mål* som stater förbinder sig att respektera och främja. Men, ”bara för att man skriver en meny så betyder inte det att folk får mat i magen”.⁹ Det finns ett reellt problem som handlar om avståndet mellan mänskliga rättigheter och människors verklighet, vilket i sin tur handlar om *medel* för förverkligande. Om mänskliga rättigheter ska kunna förverkligas krävs nationella medel av såväl rättslig som ekonomisk och organisatorisk karaktär.¹⁰ Det måste finnas både rättslig reglering som understödjer möjligheten att uppfylla rättigheterna, ekonomiska resurser till bedrivande av sådana verksamheter som förutsätts för rättighetsuppfyllelse och dessutom måste resurserna användas på ett faktiskt rättighetsuppfyllande sätt.

Genom att ratificera en internationell konvention om mänskliga rättigheter blir staten skyldig att ”avstå från handlingar som kan begränsa eller kränka rättigheterna, att skydda individen mot övergrepp från andra aktörer och att säkerställa att varje människa kan förverkliga och utkräva sina rättigheter enligt konventionen.”¹¹ Både domstolar och andra statliga eller kommunala myndigheter blir också skyldiga att tolka de nationella rättsreglerna fördragskonformt, det vill säga i enlighet med statens internationella åtaganden; principen om fördragskonform tolkning innebär att de svenska rättsreglerna så långt det är möjligt med hänsyn till deras ordalydelse ska tolkas så att de står i överensstämmelse med de konventioner som Sverige ratificerat.¹² För att de mänskliga rättigheterna

⁸ I Love Rönnelids bidrag i denna upplaga av De lege, *What legal research in sustainable development could become*, refereras till en internationell diskussion om att genomförandet av Agenda 2030 uppfattas och beskrivs som ”bullshit” i många sammanhang. Med bullshit menas att de som förespråkar hållbar utveckling slänger sig med vackra mål och tomma fraser utan substans och konkretion som de kan kosta på sig därför att ”jobbet”, att verkligen genomföra agendan, alltid är någon annans än förespråkarnas.

⁹ Citatet tillskrivs docent Victoria Enkvist.

¹⁰ Och ett problem som därmed uppstår är att det är kostsamt att förverkliga rättigheter av det slag som innebär att stater åläggs att agera för att rättigheterna ska kunna uppfyllas för enskilda. Se Lind, Sociala rättigheter i förändring. En konstitutionellrättslig studie, ak. avh., 2009, s. 30.

¹¹ SOU 2020:63 s. 93.

¹² SOU 2020:63 s. 95.

ska förverkligas krävs dock som sagt något mer än rättighetskonform tolkning av nationella lagar. Tillämpningen av lagarna och den praktiska hanteringen av resurser måste också ske på ett sätt som möjliggör att rättigheterna uppfylls. Lagar måste tolkas och tillämpas rättighetskonformt, och verkställigheten av beslut måste ske på ett sätt som uppfyller de mänskliga rättigheterna. De abstrakta, generella mänskliga rättigheterna måste individualiseras och konkretiseras.

Enskildas rätt till bistånd eller insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1993:387, LSS) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan framhållas som ett konkret exempel på hur en rättighetsbefrämjande mål-medel-relation kan se ut. Enligt de förutsättningar som framgår av dessa lagar har enskilda en utkrävbar rätt¹³ till sociala insatser som, bland annat, möjliggör att olika mänskliga rättigheter kan förverkligas.¹⁴ Enbart att ett sådant medel i form av nationell social rättighetslagstiftning finns, är emellertid inte tillräckligt för att mänskliga rättigheter ska förverkligas för individer. Minst lika avgörande är hur lagarna tolkas och tillämpas och hur de insatser som beviljas utformas och verkställs. En prövning av någons rätt till bistånd eller insats enligt SoL eller LSS bör alltså inte bara handla om ifall kraven för en persons rätt till bistånd eller insats anses uppfyllda, utan även om hur förutsättningarna i lagen tolkas i ljuset av internationella åtaganden och hur beslutets utformning vad gäller biståndets eller insatsens omfattning och verkställande överensstämmer med de mänskliga rättigheter som Sverige åtagit sig att respektera och främja.¹⁵ Till detta kommer slutligen, för att mänskliga rättigheter ska förverkligas, att insatsen i praktiken genomförs på ett rättighetsuppfyllande sätt.

Ett andra skäl till att principen om att ingen ska lämnas utanför är problematisk är vetskapen om att mänskliga rättigheter tenderar att

¹³ Med utkrävbar menas att avslagsbeslut kan överklagas med förvaltningsbesvär till förvaltningsdomstol, vilken kan sätta ett nytt beslut i det första beslutets ställe. Se om bistånds- och insatsbesluts överklagbarhet i SoL 16:3 och LSS 27 §.

¹⁴ Se om rätt till bistånd SoL 4:1 och om rätt till insatser LSS 7 §. På temat hur rätten till bistånd enligt SoL har avgörande betydelse för att den mänskliga rättigheten ”rätt till bostad” ska kunna förverkligas kan Tim Holappas doktorandprojekt på Stockholms universitet nämnas.

¹⁵ För fler exempel på hur relationen mellan mänskliga rättigheter och nationell lagstiftning fungerar samt vikten av hur lagar tillämpas i praktiken för att rättigheter ska förverkligas, se Barnkonventionsutredningens betänkande Barnkonventionen och svensk rätt, SOU 2020:63 s. 93 ff.

förverkligas i mindre utsträckning för traditionellt sett svaga grupper i samhället än för andra. Den vetskapen har föranlett att särskilda konventioner skapats i syfte att säkra exempelvis barns och funktionsnedsatta personers mänskliga rättigheter.¹⁶ Dessa grupper omfattar särskilt resurs-svaga människor, i betydelsen att de har svårigheter att föra sin egen talan i olika sammanhang. På grund av dessa svårigheter, som för barn handlar om ålder och därmed följande omognad och för vissa funktionsnedsatta vuxna handlar om oförmågor av intellektuell eller kognitiv art, har alltid barn och ofta dessa funktionsnedsatta vuxna *ställföreträdare* som bevakar deras intressen och för deras talan i olika sammanhang. Ställföreträdar-relationer för vuxna står i fokus nedan i avsnitt 4. Innan dessa relationer ställs i fokus ska dock den närmare innebörden av principen om att inte lämna någon utanför utredas i relation till personer med funktionsnedsättningar.

3 Personer med funktionsnedsättningar ska inte lämnas utanför

Principen om att inte lämna någon utanför i utvecklingen mot målen i Agenda 2030 utlovar att ”de som har svårt att göra sina röster hörda och de som lever i fattigdom och utanförskap, dvs. de mest utsatta inte ska lämnas utanför.”¹⁷ Men, det faktiska problemet är ju just det: att nå alla människor. Det konstaterandet leder vidare till frågan om vilka mänskliga rättigheter och vilka nationella medel som finns som kan säkra att personer med funktionsnedsättningar inte lämnas utanför i utvecklingen mot målen i Agenda 2030.

Statistiska centralbyrån, SCB, följer på regeringens uppdrag utvecklingen i Sverige mot målen i Agenda 2030. I en rapport från år 2020 gällande principen om att inte lämna någon utanför konstaterade SCB att på övergripande nivå är personer med funktionsnedsättningar en särskilt sårbar grupp för vissa typer av utsatthet som lämnar människor utanför i utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle.¹⁸ I rapporten konstatera-

¹⁶ Konventionen om barnets rättigheter (SÖ 1990:20) och Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SÖ 2008:26).

¹⁷ Prop. 2019/20:188 s. 10.

¹⁸ SCB – Lämna ingen utanför. Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, 2020 s. 23.

des vidare att det finns utmaningar i den statistiska uppföljningen, exempelvis vad gäller personer med funktionsnedsättningar.¹⁹ Ett skäl till detta kan antas vara att gruppen omfattar personer med olika slag av funktionsnedsättningar, och att det är särskilt svårt att nå fram till personer med intellektuella eller kognitiva funktionsnedsättningar. Sådana funktionsnedsättningar kan bero på exempelvis demenssjukdomar, men de kan också vara medfödda eller förvärvade efter trauma. Funktionsnedsättningarna påverkar förmågor såsom förståelse, insikt, omdöme eller minne, vilket i sin tur medför svårigheter att förstå och ta till sig information och skaffa sig kunskaper av sådant slag som behövs för att exempelvis kunna delta i opinions- eller attitydundersökningar.²⁰ De ger också svårigheter för dessa personer att på egen hand formulera åsikter och att göra sina röster hörda – och därmed att inkluderas i sammanhang såsom politiska samtal (om hållbar utveckling, exempelvis) och beslutsfattande.

En annan konsekvens av funktionsnedsättningar av det nyss nämnda slaget är att personer med dessa ofta saknar såväl kunskaper om att de har rättigheter av olika slag, som förmågan att hävda, utöva eller utkräva dem. Därmed blir de beroende av att andra människor bevakar och säkrar att deras rättigheter förverkligas, vilket i sin tur betyder att de får en särställning vad gäller möjligheten att realisera sådana mänskliga rättigheter som principen om att ingen ska lämnas utanför är ett uttryck för. De behöver också stöd och hjälp för att kunna utkräva eventuell rätt till hjälpinsatser från samhället (som samtidigt är medel för förverkligande av deras sociala rättigheter), eller för att utöva sin medborgerliga rätt att rösta i allmänna val (och därmed förverkliga sina politiska rättigheter). Stödet och hjälpen för att kunna få sina rättigheter förverkligade behövs i alla led: från att identifiera att de har rättigheter, vilka dessa är och vad de innebär, till att utöva eller utkräva dem, exempelvis genom att ansöka om hjälp hos en myndighet och därefter, eventuellt, driva ett överklagningsärende i domstol. Kortare uttryckt: dessa personer behöver hjälp och stöd för att kunna vara aktörer i rättsliga sammanhang på lika villkor som andra – och för att därigenom kunna vara ”fullvärdiga rättssubjekt”.²¹

¹⁹ SCB – Lämna ingen utanför. Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, 2020 s. 24.

²⁰ Fridström Montoya, *Leva som andra* genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox, ak. avh., Iustus förlag, 2015, s. 42 ff. Se även www.fub.se och www.demenscentrum.se.

²¹ Fridström Montoya, *Leva som andra* genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox s. 467 ff.

Insikten om detta stöd- och hjälpbehov för förverkligandet av mänskliga rättigheter för vissa personer med funktionsnedsättningar är en förklaring till innehållet i artikel 12 om likhet inför lagen i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar (funktionsrättskonventionen).²² En annan förklaring är att personer med nämnda slag av funktionsnedsättningar historiskt sett i det närmaste helt har varit fränkända ställning som rättssubjekt med rättigheter och skyldigheter.²³ I Sverige avskaffades visserligen möjligheten att omyndigförklara personer med sådana funktionsnedsättningar redan år 1989, men i många länder finns alljämt motsvarande praktiker kvar.²⁴

Givet ovanstående bakgrund betraktas kraven enligt artikel 12 i funktionsrättskonventionen som ett paradigmskifte för personer med funktionsnedsättningars ställning i rättsliga sammanhang.²⁵ I svensk översättning lyder de, för denna text relevanta, fyra första punkterna av totalt fem i funktionsrättskonventionens artikel 12 enligt följande (mina kursiveringar):

1. Konventionsstaterna bekräftar åter att personer med funktionsnedsättning har rätt att i alla sammanhang bli *erkända som personer i lagens mening*.
2. Konventionsstaterna ska erkänna att personer med funktionsnedsättning *åtnjuter rättskapacitet på lika villkor som andra i alla hänseenden*.

²² Konventionen från år 2006 undertecknades av Sverige år 2007 och trädde i kraft i Sverige år 2009. Se prop. 2008/09:28.

²³ Se om den historiska bakgrunden och utvecklingen i rätten vad gäller ställningen som rättssubjekt för personer med utvecklingsstörning/intellektuell funktionsnedsättning, Fridström Montoya, Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox s. 68–109.

²⁴ I sammanhanget kan nämnas debaclet kring popartisten Britney Spears som med hänvisning till hälsoskäl stod under förmynderskap (conservatorship) enligt amerikanska lagar i nästan 14 års tid (år 2008–2021).

²⁵ Det har utanför Sverige skrivits många artiklar på temat. Se exempelvis Rimmerman, The Paradigm Shift of Articles 12 and 19 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD), In *Disability and Community Living Policies* (Cambridge Disability Law and Policy Series, pp. 30–50). Cambridge: Cambridge University Press, 2017; Stavert, Paradigm Shift or Paradigm Paralysis? National Mental Health and Capacity Law and Implementing the CRPD in Scotland. *Laws* 2018; Bilchitz, Dignity, Fundamental Rights and Legal Capacity: Moving Beyond the Paradigm Set by the General Comment on Article 12 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *South African Journal on Human Rights*, vol 3, 410–437, 2016.

3. Konventionsstaterna ska vidta *ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till det stöd de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet.*
4. Konventionsstaterna ska säkerställa att alla *åtgärder som hänför sig till utövandet av rättskapacitet* tillgodoser en ändamålsenlig och verksam garanti för att förhindra missbruk i enlighet med de mänskliga rättigheterna. Sådana garantier ska säkerställa att åtgärder som hänför sig till utövandet av rättskapacitet *respekterar personens rättigheter, önskemål och preferenser, är fria från motstridiga intressen och otillbörlig inverkan*, är proportionella och anpassade till personens förhållanden, sätts in under kortast möjliga tid samt är föremål för regelbunden översyn av en behörig, oberoende och opartisk myndighet eller ett rättsligt organ. Garantierna ska stå i proportion till den grad sådana åtgärder inverkar på personens rättigheter och intressen.

Den övergripande innebörden av artikel 12 är att individer med funktionsnedsättningar ska tillerkännas ställning och respekteras som både personer och aktörer i rättsliga sammanhang (p. 1–3). Det betyder att de inte bara ska tillerkännas ställning som rättighets- och skyldighetsbärare (personer i rätten), utan också att de på lika villkor som andra ska ha möjlighet att företa rättsliga handlingar av olika slag (som aktörer i rätten). För de som saknar förmåga att på egen hand agera i rättsliga sammanhang ska konventionsstaterna vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda stöd för att de ska kunna ”utöva sin rättskapacitet” (p. 3). Sådan stöd ska respektera personens rättigheter, önskemål och preferenser (p. 4). Den enskildes självbestämmanderätt ska alltså värnas och tillvaratas så långt som möjligt.

Något som för det fortsatta måste noteras gällande artikel 12, är den mindre lyckade innebördsförskjutning som skett då uttrycket ”legal capacity” på konventionens originalspråk engelska har översatts till ”rättskapacitet”. Med ’legal capacity’ avses nämligen det som i svensk rätt innefattas i två olika begrepp: *rättskapacitet* och *rättslig handlingsförmåga*.²⁶ Med rättskapacitet avses enbart det faktum att alla rättssubjekt – alla personer i rätten – kan vara tillskrivna rättigheter och skyldigheter.²⁷ Det

²⁶ CRPD/C/GC/1 punkt 12.

²⁷ Se exempelvis Håstad, Björkdahl, Brattström & Zackariasson, *Civilrättens grunder*, uppl. 2, Iustus förlag, 2020 s. 46; Fridström Montoya, *Homo juridicus. Den kapabla människan i rätten*, Iustus förlag, 2017 s. 43.

finns i svensk rätt två olika kategorier av rättssubjekt: människor (fysiska personer) och företag, föreningar eller andra associationer (juridiska personer). Alla människor är rättssubjekt och har därmed – oavsett förhållanden, det vill säga även nyfödda barn eller personer som på grund av sitt hälsotillstånd inte kan kommunicera med omvärlden – rättskapacitet, som en status. Rättskapacitet är alltså något som rättssubjekten *har*, inte något de *gör*. Därmed blir det svårbegripligt vad som avses när det i svensk översättning av artikel 12 p. 3 och 4 anges att personer med funktionsnedsättningar ska erbjudas stöd ”för att utöva sin rättskapacitet”.

En bättre översättning för att komma nära originalinnebörden av artikel 12 hade förslagsvis varit att tala om stöd ”för att kunna rättshandla eller på andra sätt agera med giltig verkan i rättsliga sammanhang”. För att någons handlingar eller viljeyttringar ska tillmätas rättslig giltighet eller rättsliga konsekvenser förutsätts i svensk rätt att personen har *rättslig handlingsförmåga* avseende rättshandlingen ifråga.²⁸ Rättslig handlingsförmåga föreligger om individen samtidigt uppfyller både formella och personliga krav. Den formella sidan av rättslig handlingsförmåga handlar om att personen inte får sakna *behörighet* att företa en viss rättshandling.²⁹ För barn är denna sida av rättshandlingsförmågan alltid begränsad med hänvisning till deras underårighet (se FB 9:1),³⁰ medan vuxna normalt uppfyller detta krav – om inte rättshandlingsförmågan begränsats genom ett särskilt domstolsbeslut, såsom ett beslut om förvaltarskap.³¹

²⁸ Håstad m.fl., a.a. s. 47. Motsvarigheten till rättslig handlingsförmåga inom processrätten är ett krav på processbehörighet. Det kan därtill påpekas att det även inom straffrätten går att tala om att individer måste ha ”ansvarsförmåga” för att någon ska kunna dömas för ett brott. Se för diskussion om dessa olika förmågebegrepp inom olika rättsområden, Fridström Montoya, Homo juridicus. Den kapabla människan i rätten s. 60–97.

²⁹ Tilläggas kan att behörighet även förutsätter att personen har dispositionsrätt över själva saken/sakfrågan. Endast den som äger en sak är behörig att sälja den, endast den som är part i ett ärende är behörig att föra talan i ärendet, osv.

³⁰ Barn kan dock företa vissa rättshandlingar, t ex sådana som enbart har benefik karaktär såsom att ta emot en gåva. Barnets förmåga att förstå gåvans innebörd påverkar dock – det är stor skillnad på att exempelvis ta emot en påse godis eller ett dyrbart konstverk. Gåvan får inte heller komma med några skyldigheter, exempelvis skyldighet att betala försäkring för en bil eller fastighetsavgift. I så fall får barnet inte ta emot gåvan, utan barnets ställföreträdare måste ta emot den i barnets ställe. Se om barns rättsliga handlingsförmåga Singer, Barnets bästa, 7 uppl., Norstedts Juridik AB, 2019 s. 313 ff.

³¹ Se närmare om förutsättningar för och konsekvenser av förvaltarskap nedan i avsnitt 4. I sammanhanget kan nämnas att formell begränsning av en persons rättsliga handlingsförmåga även kan föreligga på grund av beslut om näringsförbud eller på grund av konkurs.

Den personliga sidan av rättslig handlingsförmåga bedöms i relation till den specifika rättshandling som är ifråga. Personlig förmåga att rätts-handla förutsätts hos alla vuxna, om inte särskilda omständigheter föreligger vid tidpunkten för handlingen och som kan innebära att sådan bedöms saknas. Det väsentliga är alltså individens personliga och faktiska förmågor vid rättshandlingstillfället.³² Skäl för att någon kan bedömas sakna personlig rättshandlingsförmåga kan exempelvis vara psykisk störning vid rättshandlingstillfället³³ eller funktionsnedsättning av intellektuell eller kognitiv art som påverkat personens förmåga att förstå rätts-handlingen och dess konsekvenser.³⁴

För personer som på grund av funktionsnedsättning kan sakna de personliga förmågor som förutsätts för att kunna företa en rättshandling med giltig verkan ska konventionsstaterna enligt funktionsrättskonventionens artikel 12 p. 3 ”vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda tillgång till det *stöd* de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet”. När det handlar om stöd i samband med olika slag av beslut så får stödet aldrig ha karaktären av ”substituted decision-making”. Istället ska stödet utformas så att det blir fråga om ”supported decision-making”, vilket ska respektera personers autonomi, vilja och önskemål.³⁵ Funktionsrättskommittén har uttalat följande gällande vad som avses med substituted decision-making:

Substitute decision-making can take different forms, including plenary guardianship, judicial interdiction and partial guardianship. However, these regimes have certain common characteristics: they can be defined as systems where (i) legal capacity is removed from a person, even if this is in respect of a single decision; (ii) a substitute decision-maker can be appointed by someone other than the person concerned, and this can be done against his or her will; and (iii) any decision made by a substitute decision-maker is based on what is believed to be in the objective “best interest” of the

³² En fördjupad diskussion gällande begreppen rättskapacitet, rättshandling och rättslig handlingsförmåga förs i Fridström Montoya, *Homo juridicus*. Den kapabla människan i rätten, s. 43–71.

³³ Se lag (1924:323) om verkan av avtal som slutits under påverkan av en psykisk störning.

³⁴ Det har uttryckts följa av ”allmänna rättsgrundsatser” att individer ”måste besitta de psykiska egenskaper som erfordras för att uppfatta innebörden av den rättshandling, varom fråga är.” NJA II 1924 s. 314 f.

³⁵ CRPD/C/GC/1 punkt 16, 24 och 28.

person concerned, as opposed to being based on the person's own will and preferences.³⁶

Med 'support', det vill säga stöd i funktionsrättskonventionens mening, avses emellertid inte enbart stödåtgärder i samband med beslutsfattande, utan ett mycket brett spektrum av åtgärder för tillgänglighet och hjälp i samband med rättsligt aktörskap, och stödet kan både vara formellt och informellt.³⁷ Det kan handla om allt ifrån olika slag av tekniska hjälpmedel till mellanmänniskliga stödfunktioner. Stöd kan exempelvis innebära tillgängliggörande av information på lättläst, i blindskrift eller inläst för lyssning, tillgång till anpassade utbildningar för att kunna uppnå kompetens att fatta beslut i enskilda frågor,³⁸ särskilt framtagna formella dokument såsom förhandsdirektiv som underlättar för personer med funktionsnedsättningar att bestämma i vissa frågor, eller assistans från en annan person. Särskilt har funktionsrättskommittén understrukt att:

Supported decision-making must be available to all. A person's level of support needs, especially where these are high, should not be a barrier to obtaining support. [...] ³⁹

³⁶ CRPD/C/GC/1 punkt 27.

³⁷ Series & Nilsson, Article 12 CRPD: Equal Recognition before the Law, I: Bantekas, Ashley Stein & Anastasiou (red.) The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University press, 2018, s. 364 ff.

³⁸ I ett rättsfall av intresse från The Supreme Court i Förenade kungariket år 2021 (Case ID: 202/0133) restes fråga om tillgång till stöd i formen av utbildning för en man med autism och nedsatta kognitiva förmågor för att han skulle kunna göra bedömningar av en parts frivilliga deltagande i sexuell handling. Frågan för domstolen var om det var rätt beslut av en lokal vårdmyndighet att som del av hans vårdplan och dagliga vård förhindra honom att vara ensam med kvinnor. Han ansågs sakna förmåga att förstå att kvinnor måste delta frivilligt i sexuella handlingar, och att denna frivillighet måste föreligga både före och under hela den tid en sexuell handling pågår, vad som menas med ett samtycke, samt att den andra personen också måste ha förmåga att samtycka. En utredning genomfördes av bland annat om mannen skulle kunna lära sig, efter rätt utbildning/information, att hantera sexuella relationer. Svaret blev att han inte bedömdes kunna det. Domstolen fann därmed att beslutet var riktigt för att skydda mannen själv från att begå brott och för att skydda kvinnor från övergrepp. Domstolen fann även att prövningen av hans förmågor i det aktuella avseendet och att förvägra honom möjligheten att umgås på egen hand med kvinnor inte stod i strid med olika mänskliga rättigheter, inklusive funktionsrättskonventionen artikel 12.

³⁹ CRPD/C/GC/1 punkt 29 (a).

Support in decision-making must not be used as justification for limiting other fundamental rights of persons with disabilities, especially the right to vote [...].⁴⁰

Konventionsstaternas skyldighet enligt artikel 12 p. 3 att ”vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till det stöd de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet” innebär inte nödvändigtvis att staten själv måste tillhandahålla stödet. Skyldigheten enligt artikel 12 p. 3 kan fullgöras på olika sätt, både genom att tillhandahålla formella stödinsatser av olika slag som bekostas av det allmänna, eller genom att understödja informella stödformer genom att skapa förutsättningar för att sådana kan fungera på ett sådant sätt att enskildas rätt till likhet inför lagen enligt artikel 12 uppfylls.

Stöd enligt artikel 12 får nämligen inte vara utformat hur som helst. Enligt artikel 12 p. 4 ska stödåtgärder utformas och utövas på ett sådant sätt att personens rättigheter, önskemål och preferenser respekteras och tillvaratas. Det ska finnas garantier för att personer med funktionsnedsättningar inte utsätts för tvångsåtgärder, och individens autonomi och förmåga att fatta egna beslut ska alltid respekteras, även i krislägen.⁴¹ I vissa fall är det dock omöjligt att veta vad en person själv vill – personens vilja går helt enkelt inte att utröna på grund av dennes tillstånd. Angående dessa fall har funktionsrättskommittén uttalat att ”the best interpretation of ‘will and preferences’ must replace the ‘best interests’ determinations.”⁴²

Hur en ”bästa tolkning” av vad som är någons vilja ska förstås är föremål för internationell diskussion och debatt.⁴³ Ett problem som kan påpekas i sammanhanget är också att det möjligen inte alltid är så att alla *har* en vilja att beakta och verkställa, även om det är utgångspunkten för resonemangen från funktionsrättskommittén. I Sverige är det emellertid sällsamt tyst, inte bara i denna specifika fråga, utan överhuvudtaget i frågor som rör funktionsrättskonventionens artikel 12. Det leder till frågan för nästa avsnitt: beror denna icke-diskussion på att Sverige redan har medel på plats för att leva upp till funktionsrättskonventionens artikel 12? Eller kan det tvärtom kan vara så att svårigheterna att uppfylla

⁴⁰ CRPD/C/GC/1 punkt 29(f).

⁴¹ CRPD/C/GC/1 punkt 18.

⁴² CRPD/C/GC/1 punkt 21.

⁴³ Series & Nilsson, Article 12 CRPD: Equal Recognition before the Law, s. 269 ff.

denna artikel inte ännu har uppfattats i all sin vidd? Svaret är viktigt då förverkligandet av kraven enligt artikel 12 har stor betydelse för personer som behöver stöd i rättsliga sammanhang – och därmed för att ingen ska lämnas utanför i utvecklingen mot målen i Agenda 2030.

4 Stödfunktioner för rättsligt aktörskap i Sverige

Som redan nämnts ovan så avskaffades omyndigförklaringsinstitutet i Sverige redan år 1989. Sverige var också en pådrivande aktör i internationella sammanhang för funktionsnedsattas rättigheter, och ett av de första länderna som ratificerade funktionsrättskonventionen.⁴⁴ Givet den bakgrunden ligger det nära till hands att föreställa sig att det också sedan länge skulle finnas medel i Sverige för förverkligande av mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättningar. Som närmare utreds nedan så är detta emellertid inte fallet, åtminstone inte vad gäller stöd för att kunna vara en rättslig aktör som krävs enligt funktionsrättskonventionens artikel 12.⁴⁵ Frågan om sådant stöd är dessutom knappt alls föremål för diskussion i Sverige – trots att konventionen är utgångspunkten för de funktionshinderspolitiska mål som riksdagen antog år 2017 och trots att Sverige fått kritik när funktionsrättskommittén granskat hur funktionsrättskonventionen efterlevs i Sverige.⁴⁶

Formella, rättsligt understödda insatser som idag finns att tillgå i Sverige för att hjälpa eller stödja personer som inte kan göra sig själva gällande som aktörer i rättsliga sammanhang är olika varianter av *ställ-*

⁴⁴ Fridström Montoya, Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox s. 184; prop. 2008/09:28 s. 6 ff.

⁴⁵ Och så är sannolikt fallet även vad gäller en rad andra rättigheter för personer med funktionsnedsättningar. Ideella intressorganisationer såsom STIL (Stiftarna av Independent Living i Sverige, www.stil.se) och Funktionsrätt Sverige (www.funktionsratt.se) driver mot den bakgrunden frågan om inkorporering av funktionsrättskonventionen i svensk rätt.

⁴⁶ Se om funktionhinderspolitikens mål i prop. 2017/18:188 och funktionsrättskommitténs granskning av Sverige, United Nations (2014), Concluding observations on the initial report of Sweden, CRPD/C/SWE/CO/1. I utredningen Gode män och förvaltare – en översyn (SOU 2021:36) lämnade visserligen Ställföreträdarutredningen en rad förslag på förändringar av gällande regler om god man och förvaltare i avsikt att närma sig uppfyllande av funktionsrättskonventionen. Dessa förslag är dock enligt min mening otillräckliga i jämförelse med konventionens artikel 12.

företrädarskap: god man, förvaltare, framtidsfullmaktshavare och anhörigbehörighet. God man och förvaltare är två versioner av ställföreträdarskap som domstol beslutar om för människor som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller något liknande förhållande behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person, och ett ställföreträdarskap behövs (FB 11:4 och 11:7). Framtidsfullmakt är ett privat alternativ för de som så önskar och uppfyller vissa krav i lagen (2017:310) om framtidsfullmakter, FfmL, medan anhörigbehörighet som ställföreträdare följer direkt av regler i FB kap. 17. Som närmare framgår nedan är alla dessa ställföreträdarfunktioner problematiska i jämförelse med funktionsrättskonventionen.

Godmanskap enligt FB 11:4 medför inga förändringar för en persons formella rättshandlingsförmåga, och ska betraktas som förstahandsalternativet för personer som behöver ställföreträdare genom samhällets försorg. Godmanskap får enligt FB 11:4 bara anordnas om den som saken gäller och som kan uttrycka sin vilja, samtycker till anordnandet. Någon begränsning av självbestämmanderätten följer inte av att ett godmanskap anordnas; en god man måste tvärtom få samtycke från den företrädde personen för att rättshandlingar som den gode mannen företar i den enskildes ställe ska vara bindande för denne (FB 11:5).

Ett förvaltarskap enligt FB 11:7 anordnas under samma grundförutsättningar som ett godmanskap, men med den skillnaden att den enskilde behöver vara ur stånd att vårda sig eller sin egendom och godmanskap eller någon annan, någon mindre ingripande åtgärd än förvaltarskap bedöms otillräcklig. Den enskildes egen inställning till förvaltarskap saknar betydelse. Ett förvaltarskap innebär att den enskildes rättsliga handlingsförmåga begränsas i enlighet med förvaltarens förordnande. Förvaltaren får "ensam rådighet" över den enskildes tillgångar och företräder honom eller henne i alla frågor som omfattas av förordnandet (FB 11:9).

Varken för gode män eller förvaltare finns något krav i lagen på att de vid utövandet av ställföreträdaruppdraget ska uppmuntra och stödja den enskilde att fatta egna beslut och agera på egen hand. Den enskildes vilja och önskemål är inte utgångspunkten för uppdraget för gode män och förvaltare, utan kravet enligt FB 12:3 är att gode män och förvaltare alltid ska handla på det sätt som bäst gagnar den enskilde.⁴⁷

De två övriga ställföreträdarskap som står till buds skiljer sig på viktiga punkter från godman- och förvaltarskapen. En framtidsfullmakt enligt

⁴⁷ Ändringar har dock föreslagits i SOU 2021:36 Gode män och förvaltare – en översyn.

FfmL är ett helt privat alternativ som inte kräver myndigheters inblandning för att skapas. Den som så vill kan ställa ut en framtidsfullmakt förutsatt att man är över 18 år och ”har förmåga att ha hand om sina angelägenheter” (FfmL 3 §). En framtidsfullmaktsgivare bestämmer själv vem som får behörighet att representera honom eller henne i framtiden, och i vilka frågor. En framtidsfullmaktshavare får behörighet att företa rättshandlingar i fullmaktsgivarens namn när den sistnämnda ”varaktigt och i huvudsak inte längre har förmåga att ha hand om de angelägenheter som fullmakten avser” (FfmL 1 §). Något krav på att en framtidsfullmaktshavare ska stödja framtidsfullmaktsgivaren att i första hand fatta egna beslut och agera själv, finns inte. Av FfmL 15 § framgår att fullmaktshavaren ska fullgöra uppdraget i enlighet med fullmaktsgivarens intressen och, om det är möjligt, samråda med honom eller henne i viktiga frågor.

Den behörighet som ställföreträdare som gäller för vissa anhöriga framgår av FB 17:1. När en person ”inte längre har förmåga att ha hand om sina ekonomiska angelägenheter, är en anhörig behörig att för den enskilde vidta ordinära rättshandlingar med anknytning till dennes dagliga livsföring.” Inte heller anhöriga har något krav på sig att i första hand stödja sin närstående att fatta egna beslut eller kunna agera rättsligt på egen hand. Av FB 17:4 framgår emellertid att en anhörig vid fullgörande av uppgiften ska ”handla i enlighet med den enskildes intressen och då beakta den enskildes vilja eller förmodade inställning”.

Att de ovan beskrivna ställföreträdarskapsreglerna, möjligen med undantag för framtidsfullmakten då en sådan innebär att någon frivilligt och medvetet överlåtit sin framtida beslutsrätt i olika frågor till en framtidsfullmaktshavare, inte överensstämmer med funktionsrättskonventionens artikel 12 framstår som uppenbart. Konventionsstaterna anses ju skyldiga att ersätta åtgärder som innebär ’substituted decision-making’ med åtgärder som innebär ’supported decision-making’.⁴⁸ Som framgått ovan så avses härmed bland annat att i synnerhet tvångsinslag *inte* anses förenliga med konventionen. Möjligheten att besluta om förvaltarskap mot någons vilja och den begränsning av enskildas självbestämmanderätt som förvaltarskap innebär, är alltså inte förenligt med funktionsrättskonventionens artikel 12. Även godmanskap kan anordnas utan den enskildes samtycke om det bedöms att denne inte kan ta ställning. Inte heller anhörigbehörigheten är valbar för enskilda, utan gäller under de förutsättningar som anges i lagen.

⁴⁸ CRPD/C/GC/1 punkt 26.

Inget av ställföreträdarskapen står heller i överensstämmelse med de krav som framgår i funktionsrättskonventionen artikel 12 p. 4 på att stödåtgärder för att någon ska kunna agera i rättsliga sammanhang ska utgå ifrån och respektera den företrädde personens ”rättigheter, önskemål och preferenser”. Ett visst mått av rättslig bevakning å den företrädde personens vägnar och en lojalitetsplikt med dennes intressen ingår visserligen i samtliga ställföreträdaruppdrag, men inte att stödja den företrädde personen så att denne själv kan fatta beslut eller på andra sätt agera i rättsliga sammanhang.⁴⁹ Istället är som nämnts ovan kravet på gode män och förvaltare att alltid handla på det sätt ”som bäst gagnar den enskilde” och på framtidsfullmaktshavare att fullgöra uppdraget ”i enlighet med framtidsfullmaktsgivarens intressen” (FfmL 15 §). Endast anhöriga som ställföreträdare ska ”handla i enlighet med den enskildes intressen och då beakta den enskildes vilja eller förmodade inställning” (FB 17:4).⁵⁰

Dessa diskrepanser mellan funktionsrättskonventionens krav och svensk rätt kan delvis förklaras med hänvisning till ställföreträdarskapens bakgrund. Förvaltarskapet och ett utbyggt godmanskap ersatte omyndigförklaringen när den avskaffades år 1989.⁵¹ Reglerna om god mans och förvaltares uppdrag har i hög grad varit oförändrade sedan dess, och är dessutom i mångt och mycket desamma som gällde för förmyndare till omyndigförklarade personer enligt förmynderskapslagen från 1924.⁵² Mindre lätt att förklara och än mindre att ursäktas är dock att reglerna om framtidsfullmakter och anhörigas behörighet som ställföreträdare inte överensstämmer med funktionsrättskonventionen – dessa två ställföreträdarformer infördes ju så sent som år 2017, åtta år efter att konventionen ratificerades.

Ställföreträdarskapens oförenlighet med funktionsrättskonventionens artikel 12 innebär dock inte att det inte skulle kunna finnas andra formella stödfunktioner i det svenska systemet som kunde karaktäriseras som ’supported decision-making’, och som respekterar enskildas rättighe-

⁴⁹ Se angående god man och förvaltare i FB 12:3, om framtidsfullmaktshavare i lagen FfmL 15 §, samt om anhörigas behörighet i FB 17:1 och 17:4.

⁵⁰ Hur det kommer sig att utgångspunkterna för uppdragen på angivet sätt skiljer sig åt för framtidsfullmaktshavare och anhöriga ställföreträdare är oklart, i synnerhet som regelverken bereddes och infördes samtidigt. Se prop. 2016/17:30.

⁵¹ Se prop. 1987/88:124.

⁵² Se om dessa reglers utveckling, Odlöw, Ställföreträdare för vuxna. Kamrer eller handledare? Ak. avh, Jure förlag, 2005 s. 110 ff.; Fridström Montoya, Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox s. 276 ff. och s. 326 ff.

ter, önskemål och preferenser. Dessvärre är så inte fallet, bortsett möjligen från den icke-reglerade men statsstödsfinansierade verksamhet med personliga ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar som många kommuner driver.⁵³ Personliga ombud är emellertid endast tillgängliga för personer med psykiska funktionsnedsättningar av en viss karaktär, och förutsättningen för att någon ska kunna anlita ett personligt ombud är att denne har förmåga att själv ställa ut fullmakt till ombudet.

Hur problematiskt det blir att efterleva principen om att ingen ska lämnas utanför i utvecklingen mot målen i Agenda 2030 när inte stödfunktioner som funktionsrättskonventionens artikel 12 kräver finns på plats, ens i ett demokratiskt välfungerande och resursmässigt rikt land som Sverige, blir tydligt när fokus i nästa avsnitt vänds mot frågan om vilket stöd – om något alls – som erbjuds för att personer med funktionsnedsättningar ska kunna utöva sin rätt att rösta i allmänna val. Kan det garanteras att personer med funktionsnedsättningar av alla slag, även intellektuella eller kognitiva, inte lämnas utanför möjligheten att utöva den medborgerliga rättigheten att rösta i allmänna val – och därmed att kunna delta politiskt i utvecklingen mot ett mer hållbart samhälle i enlighet med Agenda 2030?

5 Vissa lämnas dock utanför möjligheten att utöva sin rätt att rösta

Att rösta i demokratiska val är en mänsklig rättighet enligt artikel 25 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1976,⁵⁴ vilken anger att:

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: [...] b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.

⁵³ Se förordning (2013:522) om statsbidrag till kommuner som bedriver verksamhet med personligt ombud för vissa personer med psykiska funktionsnedsättningar. Det finns även en rad andra slag av "personstöd" att tillgå för enskilda enligt SoL och LSS. Men dessa insatser syftar inte till att hjälpa enskilda i rättsliga sammanhang, utan att ge hjälp av omvårdande karaktär.

⁵⁴ SÖ 1971:42.

I den betydligt senare funktionsrättskonventionen understryks i artikel 29 rätten för personer med funktionsnedsättningar att delta i politiken och offentliga samtal. Konventionsstaterna ska

guarantee to persons with disabilities political rights and the opportunity to enjoy them on an equal basis with others, and shall undertake

(a) To ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, directly or through freely chosen representatives, including the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected, inter alia, by:

[...] (iii) Guaranteeing the free expression of the will of persons with disabilities as electors and to this end, where necessary, at their request, allowing assistance in voting by a person of their own choice [...]

Frågan för det följande är om denna rättighet för personer med funktionsnedsättningar förverkligas i Sverige.

Av RF 1:1 som trädde ikraft år 1974 framgår att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Någon *allmän och lika rösträtt* fanns dock inte i Sverige förrän år 1989 då omyndigförklaringen avskaffades. En omyndigförklaring innebar nämligen, bland annat, att den som omyndigförklarades förlorade sin rösträtt. Denna konsekvens var ett av de tyngst vägande skälen för att avskaffa omyndigförklaringen, jämte de långtgående begränsningar en sådan medförde för en omyndigförklarad persons möjligheter att bestämma i sina ekonomiska angelägenheter, ta egna initiativ och hävda egna åsikter.⁵⁵

En särskild fråga som restes i samband med att omyndigförklaringen avskaffades var ifall även ett anordnande av förvaltare skulle medföra konsekvenser för en persons rätt att rösta i allmänna val, eller om det i övrigt fanns skäl att skapa begränsande regler vad gällde röstning för personer som tidigare hade kunnat omyndigförklaras. Föredraganden i propositionen resonerade gällande rösträttsfrågan på följande sätt (mina kursiveringar):

[...] de nuvarande förutsättningarna för omyndigförklaring har bestämts utifrån andra synpunkter än dem som har betydelse för frågan vem som skall få rösta i allmänna val. Det finns alltså inget självklart samband mellan omyndigförklaring och rösträtt. Det är därmed inte sagt att rösträtten måste vara helt oinskränkt för alla vuxna personer. I och för sig är det tänkbart

⁵⁵ Prop. 1987/88:124 s. 130.

att införa regler som gör det möjligt att i undantagsfall, t. ex. vid allvarlig psykisk ohälsa, frånta den enskilde rösträtten. [...] Det argument som i Sverige i första hand har åberopats för att inte låta omyndigförklarade delta i allmänna val är att de lättare än andra kan bli offer för otillbörlig påverkan [...]. Avskaffas omyndigförklaringsinstitutet, skulle samma argument kunna åberopas till stöd för att frånta vissa allvarligt sjuka rösträtten. Enligt min mening har emellertid argumentet inte så stor tyngd att det uppväger de skäl, framförallt respekten för den enskilda människans värde och integritet, som talar för att alla skall ha kvar sin rösträtt. Att låta valmyndigheterna från fall till fall avgöra om en person ska få rösta inger betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Ett sådant system är också ägnat att vålla besvärliga praktiska problem. Jag anser därför att *ingen bör förlora sin rösträtt på grund av sjukdom e. d.* Även personer vars hälsotillstånd är sådant att en förvaltare har förordnats för dem bör ha rätt att rösta. *Det ankommer därvid i princip på dem själva att utöva sin rösträtt.* För dem som *inte kan ta sig till vallokalen* finns möjligheter att rösta med valsefelsförsändelse. [...] Röstning genom valsefelsförsändelse kan ske genom make, bud eller lantbrevbärare. Budröstning får ske enbart om väljaren på grund av sjukdom, rörelsehinder eller hög ålder är förhindrad att rösta i vanlig ordning. Som bud får användas vissa nära släktingar och vårdare.⁵⁶

Ett förvaltarskap innebär alltså ingen *begränsning* för en persons rätt att rösta. Men, åtminstone vid tidpunkten för avskaffandet av omyndigförklaringen, ansågs att det ”i princip” ”ankommer på personer själva att utöva sin rösträtt” även om deras tillstånd är sådant att en förvaltare förordnats för dem. Vad som avses med ”i princip” tål att funderas över. Kan förvaltare och/eller gode män vara involverade i en företrädd persons utövande av sin rösträtt?

På frågan ”får god man rösta istället för huvudman?” på Valmyndighetens hemsida svarar myndigheten: ”Nej, en person som har god man blir inte av med sin rösträtt. Har personen svårt att ta sig till vallokalen eller förtidsröstningen kan hen få hjälp av ambulerande röstmottagare eller ett bud. Kontakta kommunen för att få hjälpa av ambulerade röstmottagare eller information om budröstning och material för budröstning.”⁵⁷ Svaret underbyggs inte av någon hänvisning till lagstöd och är överraskande icke-informativt. Den som får en god man blir ju inte ”av med” någonting; när ett godmanskap anordnas så medför inte det, till skillnad från

⁵⁶ Prop. 1987/88:124 s. 134 f.

⁵⁷ <https://fragor.val.se/org/valmyndigheten/d/far-god-man-rosta-istallet-for-huvudman/>.

om ett förvaltarskap anordnas, några konsekvenser alls för den enskildes behörighet att företa rättshandlingar. En förutsättning för att en god man eller förvaltare ska vara behörig att företa rättshandlingar i den enskildes ställe följer inte heller av att den som företräds "blir av med" sin egen rättshandlingsbehörighet, utan av den gode mannens eller förvaltarens förordnande.

Något tydligt besked om att det *inte* är tillåtet för gode män eller förvaltare att rösta i en företrädd persons ställe – eller hjälpa till så att den företrädda personen kan rösta själv – står inte att finna i uppdragsbeskrivningen för gode män och förvaltare. Tvärtom är uppdraget mycket öppet formulerat. Av FB 12:2 första stycket framgår att gode mäns och förvaltares skyldighet är att, i den utsträckning det följer av deras förordnande, bevaka rätten för de som de företräder, förvalta deras tillgångar och sörja för deras person. Vad som ryms eller inte ryms inom dessa uttryck är oklart.⁵⁸ Det finns inga definierande uttalanden i rättskällor, men däremot gott om exempel på vad uppdragsdelarna i praktiken anses innebära och omfatta.⁵⁹ Då det saknas några begränsande regler för vad som kan rymmas i att "bevaka rätt" bör denna uppdragsdel rimligen innebära att bevaka den företrädda personens rätt i alla avseenden, det vill säga även när det gäller mänskliga rättigheter såsom rätten att rösta och möjligheten för den företrädda personen att utöva denna rätt. Åtminstone hävdar Stockholms stad den tolkningen; på hemsidan med information för gode män och förvaltare framförs att "du som är förvaltare eller god man kan aldrig rösta för din huvudmans räkning", men inom ramen för uppdraget att bevaka rätt är det en god mans eller förvaltares uppgift att "se till så att huvudmannen kan rösta".⁶⁰

⁵⁸ Fridström Montoya, *Leva som andra genom ställföreträdare – en rättslig och faktisk paradox* s. 333 ff.

⁵⁹ Se exempelvis information på olika kommuners överförmyndares hemsidor eller olika "handböcker" om god man och förvaltare, författade av praktiskt verksamma inom överförmyndarverksamheter såsom exempelvis Wallgren, Ställföreträdarskap, Norstedts Juridik AB, 2022; Westman, Förmyndarskap, Norstedts Juridik AB, 2005; Sjöstedt & Sporrstedt, *God man och förvaltare*, Studentlitteratur, 2011.

⁶⁰ <https://godman.stockholm/siteassets/god-man-formyndare-och-forvaltare/blanketter/valinformation.pdf>.

Då rättsläget i praktiken alltså tycks uppfattas så att gode män och förvaltare inte kan rösta i sina huvudmäns ställe,⁶¹ kan det konstateras att de svenska reglerna så långt står i överensstämmelse med de första punkterna i artikel 12 i funktionsrättskonventionen. Den enskilde förvägras ju inte med hänvisning till funktionsnedsättning sin medborgerliga rätt att rösta, och något 'substituted decision-making' är inte tillåtet.⁶² Men, erbjuds sådant *stöd* som krävs enligt artikel 12 p. 3 för personer som inte själva kan utöva sin rösträtt på grund av funktionsnedsättning? Och är stödet utformat på ett sådant sätt att artikel 12 p. 4 uppfylls genom att "åtgärder som hänför sig till utövandet av rättskapacitet respekterar personens rättigheter, önskemål och preferenser" och är "fria från motstridiga intressen och otillbörlig inverkan"? Och står de svenska reglerna i överensstämmelse med funktionsrättskonventionens artikel 29 som anger att staten ska garantera att den enskildes fria vilja som röstberättigad ska kunna uttryckas, genom att tillåta att denne kan assisteras vid röstning av en person denne själv har valt?

I citatet ovan från propositionen till reglerna om god man och förvaltare framhöll föredraganden möjligheten att rösta genom bud för den som "inte kan ta sig till vallokalen". Sådan budröstning är alltså möjlig enligt vallagen (2005:837), jämte möjlighet till röstning via ambulerande röstmottagare enligt vallagen 7:3a. Av första stycket i vallagen 7:4 framgår att väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får lämna sina valsedlar där genom bud. Med hänvisning till säkerhetsrisker får dock inte vem som helst vara bud.⁶³ Enligt vallagen 7:5 får bud vara personer som fyllt 18 år och som är 1. väljarens make eller sambo och väljarens, makens eller sambons barn, barnbarn, föräldrar eller syskon, 2. de som yrkesmässigt eller på liknande sätt ger väljaren vård eller som annars brukar hjälpa väl-

⁶¹ I den senast utkomna handboken om god man och förvaltare, Wallgren, Ställföreträdarskap s. 101, anges att även om domstol kan besluta om att en person som får förvaltare kan begränsa dennes behörighet att företa en rad rättshandlingar som ett förvalterskap normalt inte påverkar, så har man "dock alltid kvar sin rösträtt i allmänna val även om man har en förvaltare." Någon referens till det påståendet anges dock inte.

⁶² En nyansering som kan framhållas här är att det rimligen skulle kunna argumenteras för att det överensstämmer med artikel 12 att en god man företräder någon i samband med utövandet av dennes rösträtt om detta beskrivs som att den gode mannen fullgör dennes uttryckliga vilja. På samma sätt, alltså, som en god man kan företräda sin huvudman i en rad andra angelägenheter om huvudmannen samtycker.

⁶³ Prop. 2004/05:163 s. 76.

jaren i personliga angelägenheter, 3. lantbrevbärare anställda av Postnord Group AB samt 4. anställda vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

Gällande den personkrets som får agera som bud resonerades på följande sätt i propositionen till vallagen i 2005 års version:

Även om budröstning är förenad med vissa nackdelar från säkerhetssynpunkt, är denna form av röstning ett naturligt inslag i valförfarandet. Väljare som av olika skäl inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe måste nämligen kunna ges möjlighet att avge sin röst på annat sätt. Vad saken handlar om är i stället, som utredningen också konstaterat, vilka åtgärder som kan vidtas för att göra systemet rimligt säkert. Som utredningen påpekat handlar det vid budröstning typiskt sett om en utsatt väljarkategori. Det finns därför allmänt sett en betydelsefull garanti i att endast den som kan antas känna väljaren väl och vara knuten med lojalitetsband till honom eller henne får anlitas som bud. Kravet på att budet skall vara närvarande samtidigt med vittnet utgör därutöver en garanti mot obehöriga påtryckningar av olika slag.⁶⁴

Givet denna motivering står det inte klart varför gode män och förvaltare inte har innefattats i den personkrets som kan vara bud. Dessa företrädare har ju till uppgift att bevaka den företrädde personens rätt och hjälper inte sällan till i personliga angelägenheter inom ramen för sitt uppdrag. Därmed hade det legat nära till hands att inkludera god man och förvaltare i den krets som anges i punkten 2 i vallagen 7:5: ”de som yrkesmässigt eller på liknande sätt ger väljaren vård eller som annars brukar hjälpa väljaren i personliga angelägenheter”.

Personkretsen som får agera som bud är emellertid adekvat om det beaktas att det problem som budröstning är avsett att lösa är hur någon ska kunna lägga sin röst i ett val trots att denne är (fysiskt) förhindrad att ta sig till vallokalen; personer som enbart har fysiska svårigheter företräds i normalfallet inte av gode män eller förvaltare. Samtidigt pekas i propositionsuttalandet på att budröstning ofta aktualiseras för en ”utsatt väljarkategori” och vikten därför av att de som får agera bud känner personen väl och har något slag av lojalitetsband till honom eller henne. Återigen kan det därmed ifrågasättas varför inte en god man eller en förvaltare – för de som väljare som har en sådan – får agera bud. Om problemet istället för rörelsehinder är att vissa personer på grund av funktionsnedsättningar har svårigheter att alls veta att ett val står för dörren, hur de ska

⁶⁴ Prop. 2004/05:163 s. 76 f.

göra för att kunna rösta, vad röstning innebär och vad de vill – eller inte vill – rösta på, uppstår frågetecken gällande kretsen av bud.

Något som dessutom ytterligare försvårar för personer med intellektuella eller kognitiva funktionsnedsättningar att kunna rösta genom bud, är *formkrav* för förfarandet. För att budröstning ska anses så säker som möjligt måste denna ske enligt de formkrav som framgår av vallagen 7:7. En väljare som vill rösta genom bud ska för varje val själv lägga en valsedel i ett valkuvert, i närvaro av budet och ett vittne som ska ha fyllt 18 år lägga de valkuvert som gjorts i ordning i ett ytterkuvert för budröst, klistra igen ytterkuvertet, på detta ange namn och personnummer och intyga att han eller hon gjort i ordning valkuvert och ytterkuvert på detta sätt och att valkuvert inte gjorts i ordning tidigare än vad som är tillåtet samt, om han eller hon är en väljare som avses i 7:4, på ytterkuvertet intyga att han eller hon uppfyller kraven för att få budrösta. Därutöver ska vittnet och budet ange sina namn och personnummer på ytterkuvertet och intyga att väljaren själv har gjort det som krävs enligt ovan och att de inte känner till något som gör att de uppgifter som väljaren lämnat inte är riktiga. Det ska även antecknas vilken av kategorierna i 7:5 som budet tillhör.

Givet dessa formkrav får det anses uppenbart att röstning genom bud endast är avsett att underlätta röstning för personer med vissa slag av sjukdomar eller funktionsnedsättningar, men inte för andra. De personer som är fysiskt förhindrade att ta sig till röstmottagningsställe kan rösta genom bud men budröstning, eller för den delen röstning via ambulande röstmottagare, hjälper inte de som på grund av intellektuella eller kognitiva funktionsnedsättningar har svårigheter att rösta på grund av begränsade förmågor att förstå och kunna genomföra själva röstningsprocessen.

Inte heller sådant stöd från ett biträde i samband med röstning i vallokal som regleras i andra stycket i vallagen 7:3 är avsett för de hjälpbehov som personer med intellektuella eller kognitiva nedsättningar har. I vallagen 7:3 framgår att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande *inte själva kan göra i ordning sina röster*, på begäran ska få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen. Även denna möjlighet till biträde löser alltså problemet för personer som av fysiska skäl inte kan genomföra själva proceduren med att lägga en valsedel i ett kuvert men inte det stödbehov

som föranleds av andra slag av funktionsnedsättningar.⁶⁵ Biträde i samband med röstning är inte avsett att användas för att erbjuda stöd för att kunna förstå och fatta beslut om och att de vill rösta och i så fall på vad.

Sammanfattningsvis saknas alltså *formella* stödfunktioner i Sverige för att personer med intellektuella eller kognitiva funktionsnedsättningar ska kunna utöva sin rätt att rösta. Däremot finns, åtminstone ett, mycket gott exempel på *informellt* stöd genom Studieförbundet Vuxenskolan. På Studieförbundets hemsida anges att forskning har visat att valdeltagandet för personer med intellektuell funktionsnedsättning är lågt: sex av tio personer med intellektuell funktionsnedsättning röstar inte. Detta faktum kan beskrivas som ett ”demokratiglapp” som innebär ”ett allvarligt hot mot demokratin”. Människor bör ges tillräckligt med förutsättningar för att kunna delta i våra demokratiska processer. Genom metoden ”Mitt val” som framtagits tillsammans med Riksförbundet FUB och Inre Ringen, FUB:s sektion för medlemmar med intellektuell funktionsnedsättning, är avsikten att tillgängliggöra röstning och politik för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Metoden Mitt val bygger på en studiecirkel med lättläst information om hur demokrati fungerar och inkluderar bland annat en ”lättraprad valdiskussion” där politiker svarar på deltagarnas frågor på ett sätt som avser att sänka språktrösklarna. Metoden har genomförts i fler än 100 kommuner över hela landet och Studieförbundet beskriver att den fungerar mycket väl då ”över 80% av de som deltog i Mitt Val inför valet 2018 gick och röstade.”⁶⁶

Detta goda exempel på informellt stöd är emellertid inte tillgängligt för alla. Därmed uppfyller inte Sverige sina åtaganden enligt funktionsrättskonventionen artikel 12 p. 3, och inte heller förverkligas artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter eller artikel 29 i funktionsrättskonventionen för denna grupp av väljare. Detta konstaterande innebär i sin tur att det blir mycket svårt att se hur det ska kunna säkras att personer med nämnda funktionsnedsättningar inte lämnas utanför i utvecklingen mot målen i Agenda 2030.

⁶⁵ Prop. 2013/14:124 s. 36 f.

⁶⁶ www.sv.se/mittval.

6 En ohållbar princip

Som påpekades inledningsvis är principen att ingen ska lämnas utanför i utvecklingen mot målen i Agenda 2030 en utmaning. Självklart anser vi i teorin att ”alla ska med” i utvecklingen mot ett hållbart samhälle. Mot bakgrund av vad som framkommit ovan får dessvärre principen beskrivas som ohållbar, då det framstår som osäkert om dess syften alls eftersträvas. Dessutom kan det ifrågasättas hur principen kommer fungera i längden.

Ett av syftena med principen är som bekant att motverka inskränkningar av medborgerliga rättigheter som hindrar marginaliserade grupper och individer från att åtnjuta sina fulla rättigheter och att delta i politiska samtal och beslutsfattande.⁶⁷ Åtminstone i Sverige finns här ett uppenbart problem vad gäller vilka ansträngningar som gjorts för att erbjuda personer med intellektuella eller kognitiva funktionsnedsättningar det stöd som de kan behöva för att utöva sin rätt att rösta i allmänna val. Visserligen hindras dessa personer inte från att rösta på så sätt att det finns regler som fränkänner dem rösträtt, men det finns heller inte – vilket ger just dessa personer en särställning bland människor med andra slag av funktionsnedsättningar – några formella allmänt tillgängliga stödfunktioner som möjliggör att de kan utöva sin rösträtt. Detta faktum står i strid med dessa personers rätt till likhet inför lagen enligt artikel 12 i funktionsrättskonventionen. Då principen att ingen ska lämnas utanför sägs vara ett uttryck för mänskliga rättigheter, men dessa rättigheter uppenbart inte förverkligas vad gäller utövandet av rösträtt för denna grupp, framstår principen som instabil och osäker.

Därtill kommer ett annat bekymmersamt faktum, nämligen att gruppen människor som får antas behöva hjälp och stöd för att kunna utöva sin rösträtt kommer att öka kraftigt i den nära framtiden. Åtminstone i västvärlden så lever vi allt längre liv, men ofta med sjukdomar eller andra hälsotillstånd under de senare åren av livet som innebär att behov av ställföreträdare eller annat stöd uppstår. Utvecklingen av antalet nya fall av demenssjukdomar som är vanliga när man blir gammal är snabb. I Sverige har Socialstyrelsen beräknat att ca 160 000 personer har en demenssjukdom. Varje år insjuknar ytterligare ca 25 000 personer. Prognosen för antalet personer med demenssjukdom år 2030 är 230 000 personer.⁶⁸ Mot den bakgrunden är det svårt att se att det är en hållbar ambition att

⁶⁷ Prop. 2019/20:188 s. 10.

⁶⁸ www.demenscentrum.se.

kunna erbjuda alla dessa hjälpbehövande människor det stöd de behöver för att exempelvis kunna utöva sin rösträtt och därigenom inte lämnas utanför i utvecklingen mot ett hållbart samhälle.