

TIDSKRIFT FÖR POLITISK FILOSOFI
NR 1 2021 | ÅRGÅNG 25

Bokförlaget THALES

PATRIK BREMDAL OCH JOHANNA OHLSSON (RED.):
Mänskliga rättigheter i teori och praktik – från idé till förvaltning
Lund: Studentlitteratur, 2020.

UNDER DE SENASTE åren har tre antologier utkommit som tillsammans visar den bredd och kvalitet som finns i svensk forskning om mänskliga rättigheter. Böckerna har sin bakgrund i tvärvetenskapliga utbildnings- och forskningsmiljöer vid universiteten i Lund och Uppsala och delar en ambition om att skapa dialog över disciplingränser om hur normer om mänskliga rättigheter och människovärde kan förtydligas och förverkligas. Först ut var Elena Namli och Anna-Sara Linds *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige* (Studentlitteratur, 2017) som hade som mål att tydliggöra vilka rättsliga, politiska och etiska normer som gäller för olika delar av svensk förvaltning, samt hur dessa bör tolkas och implementeras. Denna följdes av Malin Arvidsson, Lena Halldenius och Lina Sturfelts *Mänskliga rättigheter i samhället* (Bokbox, 2018) som på ett mer problematiserande vis gav sig på samspelet mellan mänskliga rättigheter som språk, begrepp, samt institutionell och politisk praktik. Och nu kommer Patrik Bremdals och Johanna Ohlssons nya antologi *Mänskliga rättigheter i teori och praktik* (Studentlitteratur, 2020).

Mänskliga rättigheter i teori och praktik har sin upprinnelse i det regeringsuppdrag som Uppsala universitet har haft sedan 2017 med målsättningen att skapa anpassade utbildningsinsatser i mänskliga rättigheter för personal vid statliga myndigheter. Uppdraget genomförs i samarbete mellan forskare vid teologiska och juridiska fakulteterna, ett samarbete som även återspeglas i den föreliggande antologins struktur. Den första tredjedelen av boken ägnas till etiska och politisk-teoretiska perspektiv på mänskliga rättigheter. Därefter följer en del med rättsvetenskapliga bidrag som fokuserar

på tolkning och tillämpning av mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning. Boken avslutas sedan av tre kapitel författade av tjänstemän vid några statliga myndigheter som alla har kommit långt i arbetet med att etablera rättighetsbaserade arbetssätt.

Det är en i flera avseenden lyckad antologi. Ambitionen att dra samman etiker, teoretiskt inriktade statsvetare, jurister och verk samma tjänstepersoner i samma forum är på alla sätt lovvärd. Bremdal och Ohlsson lyckas även använda de korta inlednings- och avslutningskapitlen till att identifiera relevanta, och i vissa fall oväntade, beröringspunkter mellan bidrag som på ytan kan förefalla stå långt ifrån varandra. De enskilda bidragen är dessutom klara och koncisa och lyckas tillgängliggöra komplicerade teoretiska och rättsvetenskapliga debatter utan att ge vika för överdrivna förenklingar. Sammantaget visar boken hur tydligt det offentliga ansvaret för att respektera och uppfylla internationella åtaganden om mänskliga rättigheter faktiskt är, och hur det i praktiken ställer omfattande krav på de allra flesta statliga myndigheter. Kraven skärps i tider då dessa verkar i ett samhälle präglad av allt skarpare ideologiska motsättningar, där rasistiska och nationalistiska krafter vinner mark, och där det finns tecken på att tilliten till demokratiska institutioner är på väg att försvagas. Boken genomsyras å ena sidan av en grundmurad tilltro till att den statliga förvaltningen kan förverkliga mänskliga rättigheter, samtidigt som den om och om igen illustrerar hur komplext det uppdraget är.

För TPF:s läsare är troligtvis bokens första del av särskilt intresse. Johanna Romare inleder med att argumentera för varför den som arbetar med frågor om mänskliga rättigheter ovillkorligen måste intressera sig för filosofi. Det räcker inte att känna till innehållet i internationella traktater, EU-direktiv och svensk lagstiftning, skriver hon. »Den som arbetar praktiskt med mänskliga rättigheter behöver även en förståelse av vad det innebär att mänskliga rättigheter är rättigheter» (s. 26). Med utgångspunkt i Wesley N. Hohfeld och Alan Gewirth presenterar Romare sedan en syn på rättigheter som legitima anspråk som människor har i förhållande till staten. Det som skiljer rättigheter från andra moraliska värden, exempelvis privilegier, är att de alltid verkar förpliktigande på staten

och dess institutioner. Kapitlet ger en god inblick i den filosofiska diskussionen om rättighetsbegreppet, men reproducerar samtidigt en del av de problematiska gränsdragningar som präglat den diskussionen sedan åtminstone 1900-talets mitt. Romare drar exempelvis en tydlig gräns mellan negativa och positiva rättigheter och menar att dessa motsvaras av negativa och positiva skyldigheter för staten. Men i praktiken medför de flesta rättigheter både positiva och negativa skyldigheter. Rätten till bostad lyfter Romare exempelvis fram som en positiv rättighet som kräver att staten tillhandahåller adekvata bostäder till rimliga hyror. Det är en viktig aspekt, men i internationell rätt och bland människorättsorganisationer betonas lika ofta statens negativa ansvar, som att avstå från godtyckliga vräkningar, respektera människors privatliv och möjligheter att kunna bosätta sig var de vill. Här ligger en utmaning för den filosofiska litteraturen om mänskliga rättigheter: att undvika förenklade typologier och indelningar som den mellan positiva och negativa rättigheter som saknar förankring i aktuella tillämpningar och praktiker (jfr Hoffmann 2013).

Helen Lindberg fäster i sitt tankeväckande (om än något bräddfulla) kapitel blicken på det så väl begreppsliga som praktiska förhållandet mellan mänskliga rättigheter och demokrati. Hon framhåller hur både mänskliga rättigheter och demokrati vilar på liknande principer om politisk jämlikhet, deltagande, transparens och frihet. Samtidigt lever vi en tid som präglas av en ökad acceptans för populistiska och nationalistiska rörelser som aktivt försöker slå en kil mellan mänskliga rättigheter och demokrati genom att hävda att normer om mänskliga rättigheter till viss del avspeglar en liberal elits kosmopolitiska ideal och därmed utgör illegitima begränsningar i folksuveräniteten. Frågan som Lindberg ställer sig är hur den typen av utmaningar kan hanteras; hur en demokrati med ett institutionellt skydd för mänskliga rättigheter ska kunna försvara sig själv. En möjlighet som hon överväger är att stärka det konstitutionella skyddet, vilket är svagare i Sverige än i flera av våra grannländer. Lindberg anser dock att den strategin behöver kompletteras med en djupare förståelse för offentliga tjänstepersoners roll som demokratins väktare. Det handlar dels om att betona att

tjänstepersoners demokratiska uppgift går ut på att aktivt försvara den normativa grunden för demokratin själv, vilket innebär ett ansvar att i vissa fall agera visselblåsare och protestera mot politiska beslut. Men det handlar också om att använda tjänstemannarollen för att, i de fall det är möjligt, skapa utrymme för deliberation och medborgarutbildning för att därigenom fördjupa »medborgarnas deltagande i den politiska gemenskapen och det politiska beslutsfattandet» (s. 68).

Frågan om tjänstepersoners ansvar återkommer i Elena Namli's kapitel om de utmaningar som en statlig förvaltning möter när den ska tolka och implementera mänskliga rättigheter i en demokrati där rasism normaliserats. Med utgångspunkt i aktuella exempel på diskriminering mot muslimer och stereotypa bilder av Islam i offentligt politisk diskurs visar Namli hur normer om mänskliga rättigheter ständigt riskerar att tolkas på sätt som konserverar rasistiska strukturer. Att vissa trosgemenskaper och kulturer frammålas som särskilt problematiska ur människorättssynpunkt leder enligt Namli till en ökad risk för diskriminering, men gör även att det demokratiska samhällets principiella grundvalar långsamt eroderar: »[d]en politiska diskursen börjar kretsa kring identitetsfrågor istället för att inrikta sig på frågan om hur vi ska ordna samhället på det bästa möjliga sättet, alltså på den politiska frågan om vad som är rättvist» (s. 84). Enligt Namli är det rimligt att se mänskliga rättigheter som »rättsliga och moraliska normer som binder stater och vissa andra typer av maktsubjekt» och som »principer och moraliska ideal som människor kan använda för att kämpa för befrielse och politisk förändring». Mänskliga rättigheter får dock inte förväxlas med en »individmoral som staten får tvinga på vanliga människor» (s. 85). Likt Lindberg betonar Namli den statliga tjänstepersonens ansvar när det kommer till att upprätthålla människorättsliga principer, men visar samtidigt hur det ansvaret förutsätter en vilja och förmåga att värja sig mot de förtryckande tolkningar av människorättsbegreppet som figurerar i det omgivande samhället.

Bokens första del avslutas med Johanna Ohlssons kapitel om förhållandet mellan mänskliga rättigheter och FN:s globala mål Agenda 2030. Ohlsson visar hur mänskliga rättigheter och värnan-

det av demokratiska institutioner utgör hörnstenar för de globala hållbarhetsmålen, även om målen i sig formulerats med få direkta hänvisningar till rättigheter. Ohlsson blottlägger därefter en rad subtila spänningar mellan mänskliga rättigheter och den internationella diskursen om hållbarhet. Det handlar dels om tidsperspektiv, där internationella deklarationer och traktater på människorättsområdet formulerats som svar på historiska orättvisor och som mer eller mindre omedelbara krav på stater. Agenda 2030 har ett mer framåtblickande anslag och vänder sig inte enbart till stater, utan även till ideell och privat sektor. Skillnaderna beror till stor del på valet av form. Medan Agenda 2030 kokar ner till specifika och tidsbegränsade men i rättsligt hänseende icke-bindande målsättningar utgör mänskliga rättigheter normer som »ska gälla för alla, alltid» (s. 113). Den typen av diskrepanser i terminologi och perspektiv kan enligt Ohlsson förklara varför statliga myndigheter och frivilligorganisationer ofta upplever att de måste välja mellan att prioritera mänskliga rättigheter eller hållbarhet. Ohlsson argumenterar för att mänskliga rättigheter och hållbarhet istället bör ses som kompletterande och närbesläktade perspektiv. Inte minst tänker hon sig att hållbarhetsarbetet, även när det handlar om att minska klimatförändringar och miljöpåverkan, kan stärkas genom en ökad medvetenhet om banden till människorättsliga principer.

Även om bokens efterföljande kapitel i första hand vänder sig till jurister och praktiker, innehåller de bra med stoff för filosofisk och politisk-teoretisk reflektion. Bokens andra del går till stor del ut på att visa vilken komplex uppgift det är att tolka och tillämpa internationella, regionala och nationella normer om mänskliga rättigheter i svensk förvaltning. Victoria Enkvist påpekar i sitt kapitel att olika rättsliga instrument för med sig olika tolkningsmetoder. För den som arbetar med rättstolkning vid statliga myndigheter räcker det därför inte att ta hänsyn till innehållet i folkrättsliga avtal och relevanta delar av EU-rätten. Innehållskunskapen måste kompletteras med förståelse för etablerade regler och traditioner för tolkning inom respektive rättsområde. Den här poängen fördjupas i Patrik Bremdals kapitel om fördragskonform tolkning, det vill säga att domstolar och myndigheter tolkar svensk rätt utifrån en presum-

tion om att det som lagstiftaren beslutar överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden. Bremdal synliggör de dilemman som uppkommer ifall det trots allt uppstår en normkonflikt, inte minst svårigheten att avgöra vilka rättskällor som ska ges företräde i olika fall. Frågan om rättstolkning är också central i Moa Kindström Dahlins kapitel om kravet på gott bemötande i svensk förvaltning. Utifrån internationella traktater, offentligrättsliga principer och konkreta förvaltningsrättsliga regler, samt en handfull exempel från Justitieombudsmannen, visar Kindström Dahlin hur tjänstepersoner inte kan undslippa skyldigheten att bemöta varje enskild med respekt och värdighet, även om den enskilde ibland beter sig besvärligt och försvarar handläggningen av ett ärende. Christina Johnsson avslutar den andra delen med ett mångbottnat kapitel om hur tjänstepersoner kan använda minoritetslagstiftning på konstruktiva sätt för att »bryta den långa linjen av nationalistiskt influerad myndighetsutövning och beslutsfattande i relation till nationella minoriteter» (s. 183). Det kan exempelvis handla om att ta hänsyn till rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att få behålla och utveckla sin minoritetskultur, en rättighet som kan ha inverkan på allt ifrån planering av anställdas arbetstider till konkreta myndighetsbeslut (Johnsson tar ett fall av familjeplacering som exempel). Den viktiga poäng som Johnsson framför är att en rättstillämpning som tar sin grund i människorättsliga principer inte sker per automatik med en adekvat lagstiftning, utan kräver att tjänstepersoner förvärvar nya kunskaper och utmanar egna fördomar.

I bokens tredje del får myndigheterna själva ordet. Tobias Rahm skriver om Länsstyrelsernas ansträngningar för att skapa ett rättighetsbaserat arbetssätt på samtliga verksamhetsnivåer, ett arbete som till stor del handlar om att klargöra sambandet mellan abstrakta människorättsliga normer och den verksamhet som redan bedrivs. Ett viktigt men utmanande led i det arbetet, skriver Rahm, är att involvera rättighetsinnehavarna i »utformandet av insatser som ska lösa deras egna problem» (s. 228). Tove Lidman, Brittmarie Seppä och Marie Westerberg presenterar därefter Försäkringskassans arbete med att integrera mänskliga rättigheter med den stat-

liga värdegrunden som springer ur regeringsformen, och sedan föra ut dessa perspektiv i en organisation med omkring 14 000 anställda utspridda över hela landet. Kapitlet synliggör utmaningar som att »mottagaranpassa stöd och styrning så att medarbetarna känner igen sig» (s. 231) och att »hantera föreställningen om att det finns en konkurrens mellan [mänskliga rättigheter] och kraven på produktivitet i handläggningen» (s. 243). Även Pia Persson från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) behandlar de organisatoriska utmaningar som en strävan mot ett rättighetsbaserat arbetssätt ger upphov till. Det handlar inte minst om att hantera en del av de stuprör som finns inom rättighetsfältet, exempelvis vad gäller frågor om barns rättigheter, jämställdhet och tillgänglighet. Medan flera av de tidigare kapitlen fokuserar på ideologiska och strukturella faktorer som försvårar människorättsarbetet, lyfter Persson fram frågor om mer politisk och ekonomisk karaktär som påverkar SPSM:s uppdrag att verka för att barn, unga och vuxenstudierande med funktionshinder ska ges möjlighet till en likvärdig utbildning i en trygg miljö – däribland det fria skolvalets ojämna konsekvenser, besparingskrav i kommunal förvaltning, lärarbrist, samt hur frågor om delaktighet och tillgänglighet blivit mer eller mindre osynliga i den politiska debatten om skolan.

Samtidigt som de olika bidragen tydligt kompletterar varandra, väcker bokens upplägg, val av teman och perspektiv ett antal frågor. Först och främst är bokens huvudtitel något missvisande. Ett bättre alternativ hade nog varit »Mänskliga rättigheter i svensk förvaltning» med tanke på att den först och främst behandlar det ansvar som åligger offentliga myndigheter och de begreppsliga, rättsliga och praktiska aspekter som det ansvaret medför. En bred titel som »Mänskliga rättigheter i teori och praktik» öppnar för en rad invändningar om vilka teoretiska perspektiv och vilka praktiker som anses vara relevanta för att förstå dels vad vi menar med mänskliga rättigheter på ett normativt plan, men också hur de normerna kan göras konkreta och relevanta på olika samhällsnivåer (Nash 2015).

I den här boken är det staten som framträder som den huvudsakliga aktören. Arbetet med att förverkliga mänskliga rättigheter likställs med strategier och *best-practices* för hur de statliga myndig-

heterna ska organiseras, samt idéer för hur tjänstepersoner på olika sätt kan göras mer medvetna om rollen som skyldighetsbärare. Detta fokus på staten är helt i linje med det folkrättsliga ramverk för mänskliga rättigheter som tog form i internationella organisationer som FN och Europarådet efter andra världskriget, ett ramverk som förvisso satte upp gränser för vad stater får göra mot sin befolkning, men som samtidigt bekräftade att staten utgjorde en naturlig och central kraft för samhällets utveckling. Men historiskt sett har mänskliga rättigheter inte enbart handlat om staten och den här typen av folkrättsliga avtal, utan också om sociala rörelser. De är rörelser som förvisso ägnar stor del av sin tid till att hålla stater till svars för rättighetskränkningar och verka för ett förbättrat skydd genom lagstiftning och policyarbete. Men människorättsrörelser inriktar sig lika ofta på att åstadkomma kulturell förändring, på att skapa större acceptans för olika röster i offentligheten och verka för att principer om människovärde och likabehandling genomsyras, inte enbart de statliga institutionernas verksamhet, utan även det vidare samhällslivet (Karlsson 2017).

Och även om vi köper ett fokus på staten är det intressant att blickfånget i den här typen av bok hamnar på myndighetsutövning istället för politiskt beslutsfattande. Förvisso innehåller flera av kapitlen hänvisningar till att myndigheternas arbete är beroende av såväl adekvat lagstiftning som budgetallokeringar för att kunna fullgöra sina uppdrag. Men det saknas analyser av hur normer om mänskliga rättigheter tas i beaktande på olika politiska nivåer, såväl i det konkreta budgetarbetet som i utformandet av lagstiftning och av förordningar. Sverige har av tradition ett dualistiskt rättssystem, vilket innebär att folkrättsliga förpliktelser översätts till svensk lag innan de blir tillämpliga i svenska domstolar och myndigheter, ett system som diskuteras ingående i Patrik Bremdals kapitel. Det är ett förhållande till folkrätten som väckt kritik, inte minst bland människorättsrörelser, och som delvis luckrats upp efter EU-inträdet i mitten av 1990-talet och efter att Europakonventionen och nu senast FN:s konvention om barnets rättigheter inkorporerats i svensk lag. Men en fördel med det dualistiska synsättet är att det tydliggör att ansvaret för att säkerställa att Sverige lever upp till sina folk-

rättsliga åtaganden i första hand är politiskt. En baksida av trenden mot att ge myndigheter ett större ansvar vad gäller människorättsfrågor är att ansvaret att tolka och anpassa normer om mänskliga rättigheter för svenska förhållanden förflyttas från folkvalda politiker till tjänstepersoner. Den typen av kritiska perspektiv saknas till stor del i den här boken. Det framstår som en ofrånkomlig utmaning att myndighetspersoner ska tillämpa folkrättsliga traktater när det i själva verket är ett symptom på en historisk utveckling, som det är rimligt att anta har såväl positiva som negativa konsekvenser.

I bokens avslutning argumenterar Bremdal och Ohlsson för att arbetet med mänskliga rättigheter bör ges högre prioritet och mer resurser på statliga myndigheter. Som skäl för detta skriver de att »genom att arbeta med mänskliga rättigheter blir förvaltningen bättre, mer rättssäker och mer human» (s. 271). Pragmatiskt sett är det ett viktigt argument att göra, inte minst med tanke på vad som förefaller vara en utbredd uppfattning om att mänskliga rättigheter står i motsats till andra värden, som exempelvis kravet på effektiv handläggning. Men argumentet om att människorättsarbetet är viktigt eftersom det leder till en bättre förvaltning går delvis emot de enskilda bidragen i *Mänskliga rättigheter i teori och praktik* där det snarare betonas att mänskliga rättigheter är ofrånkomliga plikter för staten, oavsett vilken potentiell nytta de kan tänkas ha för ofrentliga verksamheter eller för det omgivande samhället.

Det är heller inte tydligt om den slutsatsen verkligen har stöd i den forskning som boken vilar på. Det är utan tvekan ett lyckat grepp att inkludera texter skrivna av myndighetspersoner med djup kunskap om hur människorättsarbetet bedrivs i praktiken – även om urvalet av myndigheter inte diskuteras och de kommunala och regionala nivåerna lyser med sin frånvaro. Men valet att låta myndigheterna själva beskriva mänskliga rättigheter som praktik betyder också att det enbart är de avsnitt i boken som handlar om teori och rättstillämpning som bygger på forskning. Den tvärvetenskapliga människorättsforskningen reduceras här till etiska, politisk-teoretiska och rättsvetenskapliga perspektiv, perspektiv som ligger förhållandevis nära varandra i det att de i första hand ser på mänskliga rättigheter som moraliska, politiska och rättsliga normer. Så-

lunda saknar boken bidrag som vilar på exempelvis etnografiska eller enkätbaserade undersökningar som kartlägger hur myndigheternas arbete faktiskt ser ut och vilka konsekvenser det har på olika samhällsnivåer.

I Sverige finns en hel del sådan forskning om hur normer om mänskliga rättigheter fungerar i offentlig förvaltning, inte minst inom barnrättsfältet, där det på sistone kommit flera studier om hur rättighetsarbetet vid myndigheter i vissa fall kan ge stöd till barns intressen och aktörskap, men i många fall hjälper till att legitimera beslut som i praktiken redan fattats på andra grunder (t. ex. Lundberg och Lind 2017). Och internationellt finns en uppsjö av studier som ger anledning att reflektera över värdet med att integrera mänskliga rättigheter i all offentlig verksamhet. Den finske rättsvetaren Martti Koskenniemi (2010) hävdar till exempel att »human rights mainstreaming» i praktiken handlar om att ge institutionell makt åt experter inom människorättsområdet, experter vars specifika perspektiv sedan lätt förvrängs till oigenkännlighet i mötet med andra experter inom de organisationer där de är satta att verka. Koskenniemi anser att arbetet med mänskliga rättigheter bäst bedrivs *utanför* den statliga administrationen – av organisationer, oberoende övervakningsorgan, media och högskolor, som kan lyfta intressen och perspektiv från de människor som normalt sett saknar röst i offentligheten, och som framförallt kan bevara ett stort mått av integritet. Möjligtvis är det en invändning som är svår att framföra i en bok som härrör ur ett regeringsuppdrag och som riktar sig mot de som arbetar eller vill arbeta med människorättsfrågor i offentlig förvaltning. Men det är en för människorättsområdet central fråga: vad händer med de mänskliga rättigheternas kritiska egenskaper när de integreras i statsmaktens vokabulär? Blir det verkligen bättre? Det enkla svaret är att vi inte vet, och där ligger en utmaning för framtida forskning om mänskliga rättigheter i Sverige.

→

Linde Lindkvist

LINDE LINDKVIST, »MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I
TEORI OCH PRAKTIK – FRÅN IDÉ TILL FÖRVALTNING»

Referenser

- HOFFMANN, JESSIE (2013) *The Right to Housing: Law, Concepts, Possibilities*, Portland: Hart Publishing.
- KARLSSON, ANDREA SOPHIE (2017) »Liberal Intellectuals and Human Rights in the Turkish Public Sphere Contestation and Pragmatism from the 1990s to the AKP-era», Avhandling, Lund: Lunds universitet.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2010) »Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power», *Humanity*, 1(1), ss. 47–58.
- LUNDBERG, ANNA OCH LIND, JACOB (2017) »Technologies of Displacement and Children's Right to Asylum in Sweden», *Human Rights Review*, 18(2), ss. 189–208.
- NASH, KATE (2015) *The Political Sociology of Human Rights*, New York: Cambridge University Press.