

Masteruppsats i offentlig förvaltning HT13

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Håkan Eriksson, 19850302 & Josefine Kjellberg, 19890223

Handledare: Lars Karlsson

Examinator: Stig Montin

Alla lika, alla olika - en paradox

*- En komparativ studie av mätning av
mänskliga rättigheter i Sverige och Storbritannien*

Abstract

Human rights - the term is an expression of the idea that every single human being has basic rights. A universal thought about rights, but one that does not automatically mean de facto rights in practice. The international legal framework and the ratifying of international and regional human rights treaties by governments constitutes a binding commitment to respect, protect and fulfill human rights. Measuring implementation of public policy is one way of ensuring the implementation is efficient and proper. In the union between human rights work and measuring there is a paradox. Because on the one hand the implementation of human rights as universal principles ought to lead to universal means of implementation, while on the other hand theories about models for measuring human rights work in public administration dictates that measuring ought to lead to different means of implementation depending on the context. The essay's focus is fixed on this paradox.

The research questions therefore are: *How's measurement of human rights in public administration used in different states?* and *Why have potential differences occurred in the said process of measuring human rights?* To answer the research questions a theoretical framework of human rights as a conceptual understanding is used, systemizing an empirical explorative study, together with historical institutional theory contributing with an explanatory perspective. A comparative case study research design is applied, and through theoretical sampling two cases of states, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Kingdom of Sweden, are chosen.

Despite a similar international legal contexts and universal concepts differences in the *how* the implementation of human rights is organized surfaced regarding the scope and design of models for measuring human rights in public administration, when it comes to the organization of the legal system, the division of responsibilities between state and local government, etcetera. The paradox is unraveled as the differences are made visible through explanatory analysis of *why* these differences occurred by a historical institutional theory perspective, where state tradition emerges as an important factor.

The thesis contributes with empirical knowledge of the “hows” and “whys” in the field of human rights measuring research and help pave way for future research endeavors.

Keywords: Human rights, measuring, implementation, evaluation, comparative analysis, comparative design, document analysis, case study, Sweden, and the United Kingdom

Nyckelord: Mänskliga rättigheter, mätning, implementering, utvärdering, uppföljning, komparativ analys, komparativ design, dokumentstudie, fallstudie, Sverige, och Storbritannien

Vi tackar varandra för ett gott samarbete.

*Ett stort tack även till vår handledare Lars Karlsson
för all hjälp under arbetets gång.*

Håkan Eriksson & Josefine Kjellberg

Göteborg 2014-01-07

Innehåll

Figurförteckning.....	5
Tabellförteckning	5
Förkortningsförteckning	6
1. Inledning	7
1.1 Det normativa idealet.....	7
1.2 Ett problem formuleras	8
1.3 Paradoxen.....	10
1.4 Tidigare forskning.....	11
1.5 Studiens syfte och frågeställningar	13
1.6 Uppdrag	13
1.7 Disposition.....	14
2. Teori	16
2.1 Konceptualisering av mänskliga rättigheter.....	16
2.2 Att mäta mänskliga rättigheter	20
2.3 Att förstå skillnader utifrån institutioners roll.....	23
3. Avstamp för analys.....	28
4. Tillvägagångssätt	29
4.1 Urval och avgränsningar.....	30
4.2 Metod och material	33
5. Fall 1: Sverige.....	36
5.1 Mänskliga rättigheter principiellt.....	36
5.2 Mänskliga rättigheter som policyproblem	40
5.3 Mänskliga rättigheter i praktiken	45
5.4 Mätmetoder	47
6 Fall 2: Storbritannien	53
6.1 Mänskliga rättigheter principiellt.....	53
6.2 Mänskliga rättigheter som policyproblem	57
6.3 Mänskliga rättigheter i praktiken	59
6.4 Mätmetoder	60
7. Analys.....	66
7.1 Jämförande analys utifrån konceptualisering av mänskliga rättigheter.....	66
7.2 Analys av modellerna för mätning.....	71
7.3 Historisk institutionalism som förklaringsmodell för skillnader	74
8. Avslutande reflektion.....	79
Referenser	81

Figurförteckning

Figur 1. Konceptualisering av mänskliga rättigheter enligt Landman	17
Figur 2. Konceptualisering och mätning: nivåer och åtgärder enligt Adcock och Collier	21
Figur 3. Analysschema. Respektive forskningsfråga övergår i operationaliserade analysfrågor genom teoretiska utgångspunkter	28
Figur 4. Urval av fall utifrån Esping-Andersens kategorisering av välfärdsregimer	32
Figur 5. Granskare i Sverige av de mänskliga rättigheterna	43
Figur 6. En strukturell översikt över Equality Measurement Framework	61

Tabellförteckning

Tabell 1. FNs kärnkonventioner ratificerade av Sverige	37
Tabell 2. Fakultativa protokoll ratificerade av Sverige	38
Tabell 3. Indikatorer för rätten till utbildning i Handisams rapport Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter	50
Tabell 4. FNs kärnkonventioner ratificerade av Storbritannien	53
Tabell 5. Fakultativa protokoll ratificerade av Storbritannien	54
Tabell 6. Evidenskällor för HRMF	63
Tabell 7. Mätområden för HRMF	64
Tabell 8. Indikatorer för HRMF	64
Tabell 9. Sammanställning av ratificerade konventioner och protokoll för Sverige och Storbritannien	67

Förkortningsförteckning

ACHPR	The African Commission on Human and Peoples' Rights
CAT	Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
CEDAW	Konventionen om avskaffande av all form av diskriminering av kvinnor
CRC	Konventionen om barnets rättigheter
EHRC	The Equality and Human Rights Commission
EMF	Equality Measurement Framework
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta nationerna
GEO	The Government Equality Office
HRA	Human rights act
HRMF	Human Rights Measurement Framework
NHRI	National Human Rights Institution
ICCPR	Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
ICERD	Konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
ICESCR	Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ICRMW	Konventionen om skyddet av alla migrantarbetares och deras familjers rättigheter
ICRPD	Konventionen om skydd av personer med funktionsnedsättning
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
NDPD	Non Departmental Public Body
NGO	Icke-statlig organisation, Non-governmental organization
NIHRC	The Northern Ireland Human Rights Commission
RF	Regeringsformen, Svensk grundlag
SHRC	The Scottish Human Rights Commission
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen, Svensk grundlag
VGR	Västra Götalandsregionen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen, Svensk grundlag

1. Inledning

Året är 593 f.Kr. och staden Babylon har precis erövrats av Kyros den store, Persiens förste kung. Erövrandet är historiskt och även om det anses som storslaget är det hans nästa handling som verkligen lämnar ett avtryck i mänsklighetens historia. Handlingen har kommit att utgöra ett formativt framsteg för människan och består av att han friar alla slavar samt förklarar alla människors rätt att välja religion och alla människors lika värde. Handlingen dokumenteras genom en gravering på det som idag är känt som *Kyros cylinder*. Kyros cylinder ligger till grund för de fyra första artiklarna i den *Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter* och är idag erkänt som det första dokumentet om mänskliga rättigheter.¹

Arbetet med att dokumentera och implementera mänskliga rättigheter har sedan Kyros tid fortsatt. Genom bland annat det berömda juridiska dokumentet *Magna Charta*² och *USAs oavhängighetsförklaring*³ till dagens diskurs kring mänskliga rättigheter och offentlig förvaltning, har fokus skiftats från formella till reella rättigheter.

1.1 Det normativa idealet

Mänskliga rättigheter - få begrepp är mer grundläggande för den människosyn som utgör ett normativt ideal i de allra flesta samhällen i världen. Begreppet är ett uttryck för tanken om att varje enskild människa har grundläggande rättigheter. En universell tanke om rättigheter, men som inte per automatik innebär de facto rättigheter i praktiken.

Den 10 december 1948 antog Förenta Nationernas (FN) generalförsamling deklarationen om de mänskliga rättigheterna, världens mest utbredda och kända allmänna förklaring om mänskliga rättigheter.⁴ Deklarationen består av 30 artiklar som preciserar rättigheter som tillskrivs enskilda individer och folk. Alla länder som blir medlemstater i FN förbinder sig och förväntas följa deklarationen. Trots att dokumentet inte har någon officiell juridisk status har det fått mycket stor betydelse.

För att implementera deklarationen om de mänskliga rättigheterna i en juridiskt bindande lagstiftning har deklarationens olika artiklar utvecklats genom en rad konventioner vilka är juridiskt bindande för de medlemsstater som ratificerat dem. Dels har FN antagit ett antal kärnkonventioner⁵, exempelvis den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kultu-

¹ The British Museum (2013), officiell hemsida

² The British Library (2013), officiell hemsida

³ The National Archives and Records Administration (2013), officiell hemsida

⁴ Regeringskansliet (2011)

⁵ Regeringskansliet (2011)

rella rättigheter, dels har regionala konventioner stiftats så som den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, från år 1950⁶. Mänskliga rättigheter inom islam sammanställdes av de muslimska länderna i Kairodeklarationen (1990)⁷ och de Afrikanska länderna har Banjulstadgan, African Charter on Human and Peoples' Rights (1981)⁸ som omfattar mänskliga och folkens rättigheter. Ett tecken på det globala genomslaget för tanken att människan tillskrivs grundläggande rättigheter är att samtliga medlemsstater i FN har skrivit under åtminstone en av de internationella kärnkonventionerna, och att 80 % av medlemstaterna har ratificerat fyra eller fler.⁹

Världen över pågår arbete för att skydda och främja mänskliga rättigheter. Striden för rättigheterna sker på många olika nivåer och bedrivs av många aktörer, såväl ideella non-governmental organizations (NGOs) och andra privata aktörer, som olika offentliga organ, från den mest globala internationella nivån, till den mest lokala, enskilt och i samverkan.

Studiens fokus är arbetet med mänskliga rättigheter inom den offentliga förvaltningen. Genom att ratificera internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter, har det offentliga tagit på sig förpliktigande uppdrag att respektera, skydda och tillgodose mänskliga rättigheter.

1.2 Ett problem formuleras

Uppdraget för det offentliga är dock inte helt oproblematiskt, flera aspekter kan skönjas. Hur säkerställs att det offentliga agerar i medborgarnas intresse, samt skyddar och värnar alla människors rättigheter? Hur säkerställs att arbetet sker effektivt, så att mesta möjliga utvinns ur de satsningar som görs? Hur säkerställs att det offentliga arbetar på rätt sätt och med rätt saker? Hur kan ansvarsutkrävande idkas?

Ett svar på önskan om att kontrollera den offentliga förvaltningen är att hitta verktyg och *indikatorer*, dvs utvalda mätbara företeelser, för att kunna mäta och analysera hur effektivt arbetet är. Mätning är inte bara en företeelse som förekommer då och då, utan en fullskalig trend, en del av vardagen för såväl företag, myndigheter som individen.

Vissa forskare, bland annat Neely¹⁰ och Powers¹¹, går så långt som att kalla det för en ”mättningsrevolution” eller “audit explosion”, en mättningsrevolution vilken frekvent pågår inom samhällsforskningsområden, som exempelvis utveckling, demokratisering och ”good

⁶ Council of Europe Treaty Office (1950)

⁷ Organisation of Islamic Cooperation (1990)

⁸ The African Commission on Human and Peoples' Rights (1982)

⁹ Office of the human rights commissioner for human rights (2013), officiell hemsida

¹⁰ Neely (1999) s. 207 f

¹¹ Powers (1994)

governance”.¹² Mättningsrevolutionens spridning ökar inte minst genom användandet av olika ramverk för mätning och rapportering, vars syfte är att systematiskt mäta olika aspekter av människors välbefinnande. Metoder finns för att systematiskt mäta även mer komplexa begrepp som demokrati, frihet, korruption, diskriminering och governance.¹³ Frågan är om ”mänskliga rättigheter” kan ramas in, begripliggöras, operationaliseras och mätas på ett liknande sätt? Kan mätbarhet stärka och utveckla arbetet med att uppfylla det offentligas uppdrag att respektera, skydda och tillgodose de mänskliga rättigheterna?

Vikten av att kunna granska genom mätning måste ses mot bakgrund av det normativa idealet att mänskliga rättigheter är viktigt. Utifrån det lyfter forskarna tillika rättighetsförespråkarna Ignatieff och Desormeau fram argumenten att mätbarhet och bättre dataunderlag (både kvalitativ och kvantitativ data) kan vara tillgodo, inte bara för offentliga förvaltningen utan även från ett aktivistperspektiv. Tillförlitlig empiri kan hjälpa till att motivera medlemskap och engagemang i aktivistorganisationer, ligga till grund för tydligare och bättre prioriteringar, förbättra strategier för insatser och interventioner, förbättra förklaringarna till varför övergrepp sker och vem ansvarsutkrävande ska riktas mot, samt förbättra metoderna för hur mänskliga rättigheteraktivister och organisationer mäter sin egen effektivitet.¹⁴

Ett annat perspektiv som lyfts fram i utvärderingsforskningen pekar på att förändringsobenägenheten, eller med annan vinkel - spårbundenheten, i offentlig förvaltning har en avgörande påverkan på det konkreta användandet och nyttjandet av olika utvärderingsmetoder så som mätningar. Lindgren¹⁵ tar upp flera exempel på studier som visar att icke-objektiva faktorer är tongivande för *hur* utvärderingar används. Exempelvis har utvärderingar av statlig resultatstyrning inte visat någon utveckling, och de berörda myndigheterna har ”på ett närmast systematiskt sätt snarast valt att bortse från de erfarenheter som producerats”.¹⁶ Kontentan är att den egna institutionens organisationskultur blir starkare än intresset av att förändra.

Målformulerings- och användningsproblematiken beskrivs av Lindgren, mättningsrevolutionen av Neely och Powers, och vikten av att kunna granska genom mätning av Ignatieff och Desormeau. Mätning och mänskliga rättigheter kan sammanfattningsvis för ett land beskrivas som aktuellt, viktigt och besvärligt.

¹² Carr Center (2005) s.1

¹³ Carr Center (2005) s.1

¹⁴ Carr Center (2005) s. 5 ff.

¹⁵ Lindgren (2006)

¹⁶ Lindgren (2006) s. 23

1.3 Paradoxen

För att rekapitulera: mänskliga rättigheter som ett normativt ideal är ett universellt koncept som i praktiken bör omfatta alla människor i världen på ett likvärdigt sätt. Rätten till religionsfrihet (artikel 18 i FNs allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna), frihet från tortyr (artikel 5), rätt till bostad (artikel 25) och alla andra grundläggande mänskliga rättigheter ska tillskrivas alla och envar. Accepteras då premissen att mätning och uppföljning fyller en relevant funktion, torde den logiska konsekvensen av universaliteten av mänskliga rättigheter vara att även dess mätmetoder standardiseras och genomförs på ett liknande sätt. Antalet fall av diskriminering på grund av etnicitet eller hudfärg (artikel 2) bör kunna mätas konkret och absolut oberoende av om du bor i Nepal eller Tchad. Huruvida personer blir godtyckligt anhållna, fängslade eller landsförvisade (artikel 9) borde gå att följa upp och mätas oberoende om det sker i Sverige eller Australien. Studiens hypotes blir att ett universellt koncept ger universella mätmetoder, oberoende av vilket land som berörs.

Dock mot bakgrund av den problematiserade litteratur som finns kring utvärdering, uppföljning och mätning, finns det skäl att se ett kontextberoende i bred bemärkelse för mätning som företeelse. Den institutionella tröghet som tidigare nämnts är i hög grad även relevant på nationell nivå. Karlsson beskriver hur statstraditionen i ett land får betydelse för policyutformningen och det politiska utfallet i ett visst land. Med statstraditionen avses utformningen av statens institutioner, så som valsystem, välfärdsstaten, statsförvaltningen etcetera, och de uppfattningar som är normerade däri för om vad staten är och hur den är konstituerad.¹⁷ Även forskningen kring policytrender som *New Public Management* lyfter fram att implementeringen av globala normerande idéerriktningar är icke-konformistisk.¹⁸ Hur en policy utformas tar sig uttryck på olika sätt om du verkar i Bangladesh eller Brasilien. Hur implementeringen av ett arbetsätt sker är olika beroende på om arbetar i USA eller i Indien. Studiens hypotes blir att generella koncept som exempelvis uppföljning ger olika resultat när konkreta mätmetoder ska väljas, det skiljer sig från land till land beroende på kontext.

Fröet till uppsatsen ligger i följande paradox: logiken kring mänskliga rättigheter som företeelse leder till en hypotes, medan logiken kring mätning som utvärderingsmetod leder till en annan hypotes. Paradoxen med det universella kontra det kontextuella väcker empiriska spörsmål kring hur det egentligen ser ut och forskningsmässig nyfikenhet kring vad som kan förklara eventuella skillnader och likheter. Paradoxen gör mätning av mänskliga rättig-

¹⁷ Karlsson (2008) s. 23

¹⁸ Salamon (2002) s. 585 ff.

heter till ett komplext studieobjekt som omfattar konsekvenser på allt ifrån den högsta geopolitiska nivå till den mest konkreta vardagsnära nivån för enskilda individer.

1.4 Tidigare forskning

För att gå vidare med den paradox som identifierats kring mätning av mänskliga rättigheter tas nu ett steg tillbaka för att se vad tidigare forskning förfogar över för kunskap.

När det kommer till att granska den logik som finns kring mätning i förhållande till mänskliga rättigheter har bland annat Green¹⁹ genomfört en studie av den litteratur som finns kring indikatorer. Green har i första hand gjort en avgränsning för att explicit bara inkludera litteratur som refererar till indikatorer och lagrummet om mänskliga rättigheter. Därefter har ytterligare en avgränsning gjorts till internationella indikatorer som har en koppling till FN, alltså har inget berörts som har sitt ursprung på en lägre nivå exempelvis Organization for African Unity (OAU).

Litteraturdiskursen centreras kring fem frågeställningar. Däribland frågan om indikatorers innebörd inom området mänskliga rättigheter och frågan om huruvida det finns skillnader i slag mellan indikatorer för att mäta ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och indikatorer som syftar till att mäta medborgerliga och politiska rättigheter beskrivs. Green konstaterar att även om vissa frågeställningar kan besvaras relativt enkelt är svaret för andra fortfarande mycket oklart.²⁰ Den vidd forskningsområdet mätning av mänskliga rättigheter utgör exemplifieras på ett pedagogiskt sätt av Greens avgränsade forskning kring *hur* närmanden till arbetet sker i olika delar av världen. Då bör det tas i beaktande att bara en lite del av *hur*frågan berörs, nämligen förhållandet till begreppet indikator.

Inom den tidigare forskning som finns i allmänhet för ämnet kan det konstateras att forskningen inte sällan är gjord i samband med bistånds- och utvecklingsarbete. Exempelvis inom den offentliga förvaltningen i Tyskland framgår det tydligt att arbetet med att följa upp och skapa mätbaserade utvärderingsmodeller för mänskliga rättigheter är omfattande när det kommer till utvecklingsarbete och biståndsprojekt, men saknas för den egna statsförvaltningen. Även i Sverige är satsningarna stora på arbetet med mänskliga rättigheter och i likhet med Tyskland ligger fokus mycket på utvecklings- och biståndsprojekt.²¹

För att stanna kvar vid läget i Sverige kan det, utöver konstaterandet att mycket arbete läggs vid att genomföra utvecklings- och biståndsarbete, även konstateras att det finns studier

¹⁹ Green (2001)

²⁰ Green (2001)

²¹ Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA) är en av Sveriges riksdag och regeringen tillsatt myndighet, som tillsammans med andra aktörer bidrar till att genomföra Sveriges politik för global utveckling.

gjorda om mänskliga rättigheter på kommunal nivå, även om dem i likhet med det Spångberg²² i sin kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter i 16 kommuner, som enligt SIFO angett att de har avsatt ekonomiska resurser samt personella för ändamålet, konstaterar inte är många till antalet.²³

Trots att det bevisligen finns forskning inom området indikatorer för arbetet med mänskliga rättigheter, vilken således berör hur det på såväl internationell som kommunal nivå ser ut och fungerar, är forskningen begränsad. I en kartläggning gjord av Vetenskapsrådet²⁴ år 2004, på uppdrag av regeringen, där den svenska forskningen om mänskliga rättigheter stått i centrum klarnar bilden av situationen än mer. För trots det faktum att det enligt kartläggningen har skett en kraftig ökning av forskningens omfattning mellan åren 1994 och 2004 består de flesta insatser av doktorsavhandlingar och artiklar i vetenskapliga tidsskrifter - de större samlade forskarinsatserna har varit relativt sällsynta. Ytterligare ett par år framåt i tiden, närmare bestämt år 2010, ser situationen densamma ut som Vetenskapsrådet tidigare bedömt.²⁵

Vid en genomgång av innehållet i SwePub²⁶ i mars år 2010 görs återigen ett konstaterande som går i linje med det som gjordes av situationen år 2004. För av de 26 000 doktorsavhandlingar som i mars 2010 registrerats i SwePub behandlar ungefär en promille explicit mänskliga rättigheter. Rättssystemet internationellt eller inom EU är det majoriteten av avhandlingarna behandlar, och endast en femtedel av den promille som behandlar mänskliga rättigheter har ett svenskt fokus. Registrerat i databasen finns alltså 34 stycken referegranskade²⁷ publikationer om mänskliga rättigheter samt 177 publikationer med samma tema under "övrigt"-kategorin. Största andelen av publikationerna i SwePubs databas, 65 procent, är från det juridiska området och tydligt är att den största fokus ligger på att behandla medborgerliga och politiska rättigheter. Av de totalt 211 publikationerna har endast ett tjugotal ett svenskt fokus.²⁸

²² Spångberg (2009)

²³ Läs även gärna Bengtsson (2008) där det i likhet Spångberg fokuseras på den kommunalanivån. Hammarberg & Nilsson (2005) konstaterar i sin utvärdering av handlingsplanen "*En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*" att det från Kommun- och Landstingsförbundets sida funnits lite intresse för ta frågan om arbetet med mänskliga rättigheter att på riktigt allvar.

²⁴ En till regeringen rådgivande myndighet i forskningsrelaterade frågor som men finansierar även forskning.

²⁵ Regeringskansliet, Justitsdepartementet (2004)

²⁶ Här finns referenser registrerade till forskningspublikationer från ett trettiotal av svenska lärosätens publikationsdatabaser.

²⁷ Sakkunnig kollegial granskning.

²⁸ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 263 f.

Med introduktionen till vilka diskurser och vilken kunskap det finns världen över i beaktande kan det konstateras att det finns utrymme för komplettering av den tidigare forskningen. Studiens syfte och frågeställningar specificeras utifrån förståelsen av den tidigare forskningens kunskapsluckor, vilket understryker vikten av studien.

1.5 Studiens syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att studera mötet mellan mänskliga rättigheter och mätning i offentlig förvaltning. Ett syfte som är intressant inte minst då mätning av mänskliga rättigheter, som framkommit i föregående stycke, i hög grad är ett utforskat ämne. Den empiriska kunskapen kring hur mätning genomförs i olika stater är begränsad. Studien syftar med andra ord till att fylla den kunskapslucka som finns i litteraturen. En tyngdpunkt läggs med nödvändighet därför på att besvara "hur"-frågan.

Hurfrågan handlar om mätning av mänskliga rättigheter inom offentlig förvaltning i olika stater på ett övergripande plan. Ambitionsnivån gör att det inte blir aktuellt att exempelvis välja ut specifika förvaltningsgrenar, så som mätning av mänskliga rättigheter inom skolan eller sjukvården specifikt, eller specifika rättigheter, så som att bara studera barns rättigheter eller hur rätten till bostad mäts.

När *hurfrågan* besvarats får paradoxen med de motsatta hypoteserna ett svar, och intresset väcks för *varför* eventuella skillnader uppstått. För att förtydliga kan därmed följande frågeställningar formuleras:

- A. *Hur* mäts mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning i olika stater?
- B. *Varför* har eventuella skillnader uppstått i arbetet med mätning av mänskliga rättigheter?

Studien har därmed ett dubbelt forskningsbidrag. Dels bidrar studien till skapandet av en empiribaserad kunskapsöversikt av *hur* mätning av mänskliga rättigheter faktiskt sker i olika länder, det blir ett nytt användande och applicerande av den teori som finns inom mätning av mänskliga rättigheter, dels bidrar även den förklarande ambitionen till ett belysande av *varför* eventuella skillnader uppstår. I förlängningen ökar förståelsen kring forskningen inom användandet av mätning som utvärderings- och uppföljningsmetod, samt forskningen kring mänskliga rättigheter.

1.6 Uppdrag

Uppsatsen skrivs delvis på uppdrag av Kommittén för rättighetsfrågor i Västra Götalandsregionen. Kommittén för rättighetsfrågor är politiskt tillsatt, med ett tillhörande tjänstemanna-

kansli, och påbörjade sitt uppdrag år 2011. Kommittén är regionens svar på hur den regionala samhällsnivån tar ansvar för de internationella konventioner och deklARATIONER som Sverige har anslutit sig till. Uppdraget innebär så väl att kommittén ska arbeta för att förhindra alla slags diskriminering, som att stödja utvecklingen av det systematiska arbetet för mänskliga rättigheter.²⁹

Ett prioriterat område för kommittén är att för Västra Götalandsregionen och dess verksamhet utveckla det de kallar för ett rättighetsbaserat arbetssätt; arbetsformer som ska verka i enlighet med kommitténs uppdrag. En del av arbetet med att utveckla ett rättighetsbaserat arbetssätt är *Forskning- och utvecklingsarbete kring mänskliga rättigheter*. Att fokus landat på just forskning- och utvecklingsarbete tar sin grund i det konstaterande som gjorts kring hur lite kunskap det finns inom området, och då inte bara i Västra Götaland utan även i landet som helhet. Bakomliggande orsaker sägs vara att finansiering i stort hitintills har saknats, och att området därav förblivit outvecklat.

Uppsatsen kommer att utgöra en del av en rapportserie som ges ut Rättighetskommitténs kansli under 2014. Den gemensamt utarbetade visionen för studien, utifrån Kommittén för rättighetsfrågors perspektiv och i samråd med författarna, är att med en explorativ ambition närma sig det omfattande och oskarpa begrepp som värdering av mänskliga rättigheter i och med sin väldigt omfattande natur utgör.

1.7 Disposition

Efter att det hitintills erbjudits ett närmande till ämnet mänskliga rättigheter kommer nästföljande kapitel, 2. *Teori*, presentera en genomgång av det teoretiska ramverk som nyttjats i studien. Inledningsvis skildras den relation mänskliga rättigheter har till mätning samt den genomgripande förändring brukandet av olika mätmetoder inneburit för dagens samhälle. Vidare i kapitel 2 diskuteras institutionalistisk teori, vars existens i studien senare kommer att förklaras, och dess undergrupper. I kapitel 3. *Avstamp för analys* redogörs för den grund som härefter ska komma att användas vid behandling av den erhållna empirin. I kapitel 4. *Tillvägagångssätt* kommer studiens design och metod för insamlande av empiri som valts samt de metodologiska överväganden som gjorts i studien att presenteras. Löpande i genomgången, där bland annat avgränsningar och urval behandlas, kommer även essentiella delar som stärker studien, i form av källkritik, validitet och generaliserbarhet, att diskuteras. Något särskilt kapitel för bland annat validitet och generaliserbarhet kommer alltså ej att presenteras. Efter

²⁹ Rättighetskommitténs kansli (2013)

genomgången av valt tillvägagångssätt redovisas i kapitel 5 och 6 en empirisk genomgång utifrån den analysgrund som tidigare byggts upp.

En diskussion med början i den teoretiska modell som tidigare presenterats samt en jämförelse av de studerade fallen är det som bland annat redovisas i kapitel 7. *Analys*. De modeller för mätning för de fall som studerats kommer att kopplas till historisk institutionalism. Slutligen kommer kapitel 8. Avslutande reflektion, där frågorna får sina svar, problematiserade konklusioner erbjuds och vidare forskning föreslås.

2. Teori

I föreliggande kapitel presenteras de teorier som utgör ramverket för studien. Inledningsvis framställs en teoretisk konceptualisering av mänskliga rättigheter och mätning av mänskliga rättigheter för att kunna upprätta en begreppsförståelse och systematik för besvarandet av *hur*frågeställningen. Vidare som grund för besvarandet av *varför*frågeställningen introduceras institutionalismen och historisk institutionalism. Teorin ligger sedan till grund för valet av studiens upplägg och tillvägagångsätt, och nyttjas i struktureringen och analysen av resultatet.

2.1 Konceptualisering av mänskliga rättigheter

För att kunna besvara frågan om *hur* mänskliga rättigheter mäts i offentlig förvaltning krävs en begreppsförståelse och en systematiserad kartläggning. Instuderande litteraturoversikt inom fältet (se även 1.4 *Tidigare forskning*), åskådliggör att de forskare som på ett tydligt sett arbetat med begreppsförståelse av mänskliga rättigheter genom systematisering som är väl underbyggd, omfattande och applicerbar är Goertz, Landman, samt Adcock och Collier.

Inledningsvis förordrar Goertz en begreppsförståelse som inte bara består av en lexikalisk orddefinition utan har en bredare ontologisk ingång där studieobjektet, mänskliga rättigheter, konceptualiseras utifrån både en teoretisk och en empirisk analys.³⁰ Goertz menar att ”*Koncept är kärnan av samhällsvetenskaplig teori och metod. De ger substans till teorier, utgör basen för mätning, de influerar val av fall.*”³¹ Ett koncept kan förstås som att det har en flernivå- och multidimensionell karaktär och det kan kartläggas i tre nivåer: *Grundläggande nivå, underordnade nivå och indikator-/datanivå*. Grundläggande nivån utgör de teoretiska teserna om den grundläggande betydelsen av konceptet. Den underordnade nivån belyser de mer konstituerande elementen av vad konceptet består. Indikator-/datanivån operationaliserar de elementen i specifika mått.³²

Utifrån Goertz tankar om konceptualisering presenterar forskaren och mänskliga rättighetersexperten Landman³³ en systematiserad kartläggning av mänskliga rättigheter som koncept, se Figur 1 nedan för en översikt. Landman menar att på den grundläggande nivån omfattas mänskliga rättigheter av standardiserade juridiska miniminivåer accepterade av stater som säkerställer skyddet av enskilda individers värdighet, utgör en begränsning av statens makt över individen, och som kan användas för att idka ansvarsutkrävande om miniminivåer-

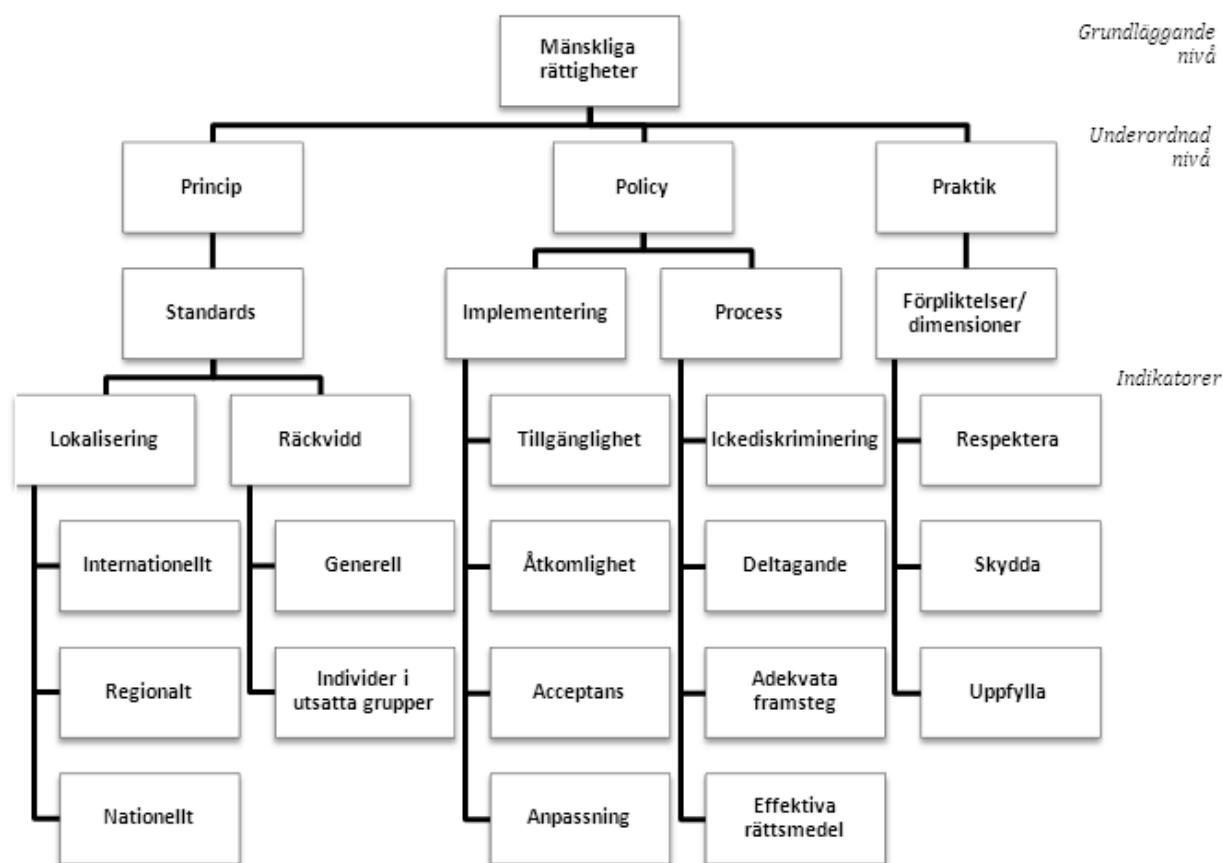
³⁰ Goertz (2006) s. 4 f

³¹ Goertz (2006) s. 4 f

³² Goertz (2006) s. 4 f samt s. 30 ff.

³³ Dr Todd Landman är Professor i Offentlig Förvaltning samt verkställande dekanus för Samhällsvetenskapliga fakulteten vid University of Essex.

na inte efterlevs.³⁴ De grundläggande rättigheterna kategoriseras traditionellt upp i tre olika kategorier: *medborgerliga och politiska rättigheter*, *ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*, samt *solidariska rättigheter*. Uppdelning av mänskliga rättigheter i olika kategorier är omdebatterad. Vissa menar att de tre kategorierna bildar olika distinkta och separata krav på stater för ombesörjande av sagda rättigheter. Andra lyfter fram att även om innehållet i varje specifik mänsklig rättighet är distinkt och separat från andra, så är förpliktelseerna som skapas för varje stat vad det gäller implementering och kontroll likartade jämfört med andra mänskliga rättigheter.³⁵ Wiendeklarationen, antagen på FNs världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien 1993, slår exempelvis fast att mänskliga rättigheterna är odelbara, sammankopplade och interdependenta.³⁶ Oaktat det så är uppdelningen tydliggörande för bredden i vad mänskliga rättigheter omfattar på ett grundläggande teoretiskt plan.



Figur 1. Konceptualisering av mänskliga rättigheter enligt Landman.³⁷

³⁴ Landman (2010) s. 17

³⁵ Landman (2010) s. 17

³⁶ Förenta Nationerna (1993) s. 5, punkt 5

³⁷ Landman (2010) s. 18

Konceptet mänskliga rättigheter kan sedan utvecklas i tre koncept på underordnade nivå: *rättigheter i princip*, *rättigheter som policy* och *rättigheter i praktiken*. Rättigheter uppmätta ”i princip” bedömer de formella internationella och nationella åttagandena gjorda av stater, de jure statlig uppfyllelse. Att rättigheter finns i princip är ett nödvändigt villkor på den underordnade nivån av konceptualiseringen - utan skapandet och acceptansen av juridiska standarder av stater skulle mänskliga rättigheter existera bara existera på ett moraliskt plan, men de skulle inte ha någon laga kraft. Dock är det inte nog med bara juridiska skydd för att mänskliga rättigheter ska existera. Genom att förbinda sig juridiskt i olika former accepterar även stater förpliktelsen att implementera policyåtgärder för att förverkliga föreskrifterna i konventioner etc. Därför tillkommer även rättigheter som policy, där fokus ligger på att utvärdera effekten av offentliga policyåtgärder på nyttjandet av mänskliga rättigheter. Med rättigheter i praktiken avses sedan fastställandet av det faktiska nyttjandet av rättigheter av individer och grupper i stater, de facto statlig uppfyllelse.³⁸

Landman fortsätter med att beskriva hur de tre olika underkoncepten operationaliseras vidare i ett antal indikatorer. De formella principerna om mänskliga rättigheter, operationaliseras i indikatorer dels utifrån dess omfattning geografiskt, *lokalisering*, och innehållsmässigt, *räckvidd*. De kodifierats i internationella deklARATIONER och konventioner som implementeras genom att föreskrifter antas på *internationell*, *regional* och *nationell* nivå. Dels i form av dokument som skyddar mänskliga rättigheter generellt och omfattar alla människor, *generell* räckvidd, dels i form av dokument som skyddar vissa specifika individer eller grupper, *individer i utsatta grupper* så som skydd av rättigheter för barn, personer i minoriteter eller kvinnor.³⁹

När det kommer till policyåtgärder för att förverkliga de formella mänskliga rättigheterna identifierar Landman indikatorer utifrån FNs uppföljningsarbete av policyimplementeringen och av några preciserade viktiga principer för policyprocessen.⁴⁰ Som indikatorer för policyimplementeringen tar Landman fasta på de fyra ”organiseringsprinciperna” summerade i det så kallade 4A-systemet, som bland annat används mycket av FNs kommitté för ekonomiska sociala och kulturella rättigheter (CESCR) i dess arbete.⁴¹ Systemet omfattar de fyra delarana som på engelska lyder availability, accessibility, acceptability och adaptability, som på svenska kan översättas till *tillgänglighet*, *åtkomlighet*, *acceptans* och *anpassning*. Med

³⁸ Landman (2010) s. 17

³⁹ Landman (2010) s. 19

⁴⁰ Landman (2010) s. 21 ff.

⁴¹ För exempel på konceptuell användning av 4A-systemet, se exempelvis Tomaševski (2001) s. 12

tillgänglighet avses de resurser och den infrastruktur som krävs för implementeringen av policy för att säkerställa att det offentliga uppdraget uppfylls om att innehållet i mänskliga rättigheter tillgängliggörs för alla individer. Åtkomlighet kräver att bestämmelser kring implementeringen av en rättighet gör så att nyttjandet av en rättighet är möjligt för alla individer. Principen omfattar icke-diskriminering, fysisk tillgänglighet, med avseende på säkerhet och bekvämlighet, och ekonomisk tillgänglighet. Acceptans handlar om relevansen, kulturella lämpligheten och kvalitén på resursen som görs tillgänglig – det offentliga är skyldigt att säkerställa tillhandahållandet av rättigheter ligger i linje med kulturella och lokala mottagligheten. Anpassning refererar till flexibilitet i implementeringen av policy för att se till att den anpassas till de föränderliga behoven i samhället, vilket är relaterat till begreppet adekvata framsteg nedan.

Indikatorerna inriktade på policyprocessen inkluderar principer om *icke-diskriminering, deltagande, adekvata framsteg* och *effektiva rättsmedel*. De utgör de rekommendationer utvecklade genom FNs institutioner som ansvarar för uppföljning och kontroll av implementeringen av internationella konventioner hos ratificerande medlemstaterna, exempelvis de rättighetskommittéer kopplade till de olika kärnkonventionerna för mänskliga rättigheter. Icke-diskriminering avser att säkerställa att individer blir behandlade på grundval av motiverade rättsliga kriterier som är rimliga, objektiva och inte särbehandlar någon utifrån irrelevanta kriterier. Med deltagande åsyftas deltagandet i den politiska processen och i beslutsfattande som påverkar nyttjandet av andra rättigheter. Principen inkluderar tillgång till information, friheten att använda informationen, och möjligheten att delta i policyprocessen på rimliga villkor. Med adekvata framsteg avses gradvist förverkligande av rättigheter utifrån principer om maximalt användande av tillgängliga resurser. Landman menar att en vanligt accepterad premiss är att prioriteringar krävs då de flesta rättigheter inte omedelbart kan säkras i fullo samtidigt, på grund av begränsade resurser och socioekonomiska och politiska förhållanden. Utifrån premissen om prioriteringar blir indikatorer som säkerställer den gradvisa implementeringen av policy genom ett rättighetsbaserat arbetssätt applicerbara på alla kategorier av rättigheter. Den sista principen för processindikatorer om effektiva rättsmedel handlar om säkerställandet av upprättelse genom rättsliga, kvasi-juridiska, administrativa och/eller informella mekanismer när rättigheter kränks.

Det sista konceptet, mänskliga rättigheter i praktiken, har konceptualiserats som tre olika dimensioner där det offentliga förpliktigas att *respektera, skydda* och *uppfylla* mänskliga rättigheter i praktiken på individnivå och på samhällsnivå. Tanken på att se mänskliga rättigheter utifrån dimensioner som omfattar alla rättigheter har utvecklats för att frånga en

klassisk uppdelning i dikotomin negativa och positiva rättigheter, där vissa rättigheter ses som negativa och berör inte rättigheter från statlig påverkan, medan andra är positiva och handlar om att rättigheter som kräver att det offentliga tillhandahåller något. Både officiella FN-organ och forskare framhåller numer att alla rättigheter karaktäriseras av både inslag av positiva rättigheter och inslag av negativa rättigheter. Att respektera de mänskliga rättigheterna handlar om att avstå från att aktivt beröva, kränka eller inskränka människor från dess garanterade rättigheter genom att begränsa tillgången eller aktivt diskriminera. Att skydda rättigheter inkluderar att förhindra att andra, en tredjepart i form av personer, grupper eller organisationer, från att göra detsamma. Med att uppfylla mänskliga rättigheterna avses att aktivt arbeta för att säkerställa att mänskliga rättigheterna tillgodoses genom formandet av system för samhällsstyrning, tillsättandet av resurser och skapandet av infrastruktur för att medge alla individer nyttjandet sina rättigheter. Rent konkret handlar det exempelvis om att det offentliga måste genomföra policyåtgärder för att eliminera diskriminering på grund av kön eller etnicitet i arbetslivet i det privata näringslivet eller andra delar av samhället.

2.2 Att mäta mänskliga rättigheter

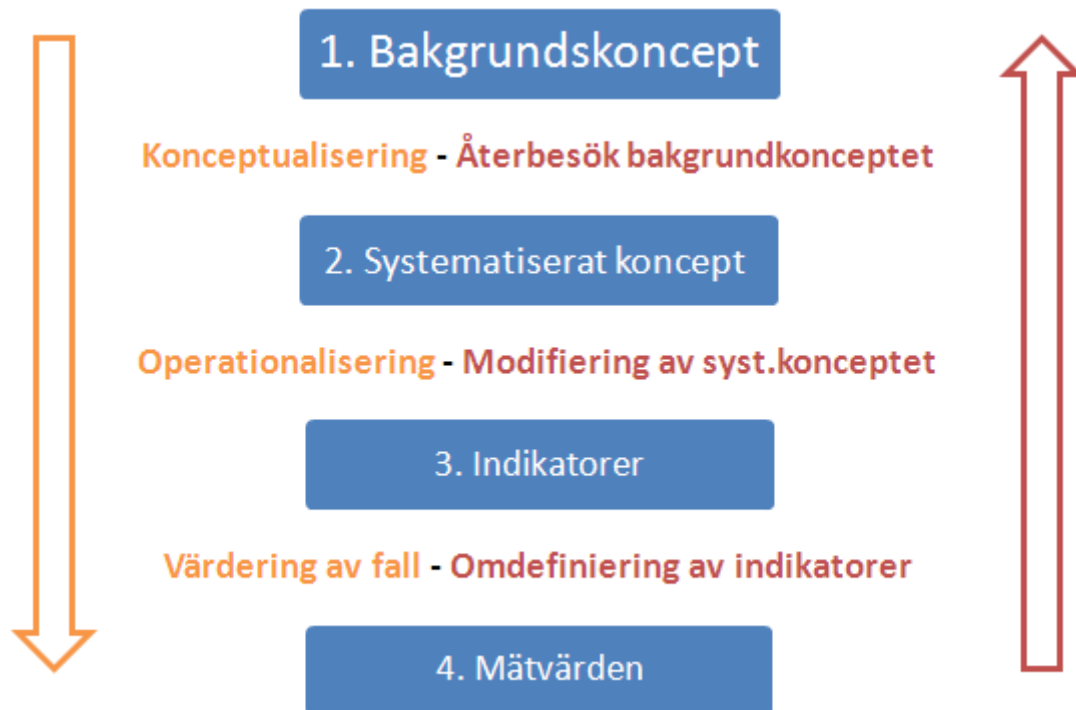
Teoretiseringen av bakgrundkonceptet, *grundläggande nivå*, systematiseringen av dess delar, *underliggande nivå*, och operationaliseringen i form av ett antal indikatorer, *indikatornivå*, har gett nödvändig beredningsförståelse som leder till frågan om mätning av mänskliga rättigheter. Hur konkretiseras operationaliseringen till de facto mätning?

Ett rimligt sätt är att titta på det faktiska användandet av indikatorerna som mätverktyg, eftersom det är på indikatornivå konceptualiseringen kokas ner i meningsfulla, giltiga och vederhäftiga mätpunkter och olika modeller för *hur* mätning appliceras. Det kan vara i form av olika modeller för datainsamling, eller användandet av redan existerande data i form av officiell statistisk eller annan sekundärdata.

Landman menar att mätning och *värdering av fall* av specifika indikatorer, utifrån den datanivå som används, ger specifika mätvärden. Datanivå kan vara individuella grupper, länder, regioner etcetera. I Landmans ramverk kan steget med värdering av fall ses som en fjärde konceptnivå.

Adcock och Collier har också sammanfört modellen för konceptualisering, se Figur 1, med mätning genom olika specifika åtgärder för respektive nivå. Processen där de olika nivåerna för (1) *bakgrundskonceptet*, (2) *systematiserade konceptet*, (3) *indikatorerna* och (4) *mätvärdena* progresserar från en nivå till nästa genom åtgärderna *konceptualisering*, *operationalisering* och *värdering av fall*, se Figur 2 nedan.

Förutom överskådligheten tillför Adcock och Colliers modell ytterligare ett perspektiv genom att inkludera återkopplingsmekanismerna. Adcock och Colliers modell även visar hur (4) *mätvärdena* används för att *omdefiniera indikatorerna*, resultatet av mätningar gör att indikatorerna kan finjusteras för ökad precision. De omdefinierade (3) *indikatorerna* kan användas för *modifiering av systematiserade konceptet* med förtydligande av den konceptuella förståelsen, vilket i sin tur kan användas för att *återbesöka bakgrundskonceptet* och vidare utforska det övergripande konceptet ytterligare.



Figur 2. Konceptualisering och mätning: nivåer och åtgärder enligt Adcock och Collier.⁴²

När det kommer till Adcock och Colliers sista konkreta nivå, se punkt 4 i Figur 2, har Landman utifrån tidigare kartläggande forskning kring mätning av mänskliga rättigheter identifierat fyra övergripande modeller för mätning, värdering av fall, som kan ses som idealtyper. Modeller med fokus på ny datainhämtning - *händelsebaserade mätningar*, *standardbaserade mätningar*, *enkätbaserade mätningar*, samt användandet av *socioekonomisk och administrativ officiell statistik* som bygger på sekundärdata.

Händelsebaserade mätningar fokuserar på att identifiera olika handlingar av bemyndigande och försummelse som konstituerar eller leder till överträdelser och kränkningar av mänskliga rättigheter. Frågeställningarna som med hjälp av Landmans instrument försöker

⁴² Adcock och Collier (2001) s. 529-549

besvaras är vad, vem och när. Alltså vad är det som har hänt, vem var involverad samt när hände det. Arbetet med att försöka besvara frågorna innebär en stor mängd avidentifieringsarbete för att till slut möjliggöra en numerisk samt deskriptiv rapport av varje händelse.⁴³

Standardbaserade mätningar innebär att en graderande ordinalskala appliceras på kvalitativ data. Användandet av skalor kan ses som ett steg bortom "rena" räkneverk över händelser och överträdelser. Skalan avgör om den rapporterade människorättssituationen når en viss tröskel av villkor, allt från bra till dåligt. Utvecklingen av skalorna gjordes primärt sett för mätning av rättigheter i praktiken, medan det har utvecklats till att det standardbaserade mätsättet även applicerats på rättigheter som princip.⁴⁴

Enkätbaserade mätningar rör sig bort från tillit till narrativa redogörelser till förmån för uppsökande datainsamling. Enkätbaserade mätningar utgår från inhämtning av empiri kring mänskliga rättigheter genom att använda strukturerade- alternativt semistrukturerade enkätundersökningar applicerade på ett stort slumpartat urval av individer. Användningsområdena har exempelvis varit forskning kring stöd för demokrati, tillit och socialkapital eller korruption. Men inkluderar även hushållsenkäter för att kartlägga attityder kring rättigheter och direkt eller indirekta erfarenheter av kränkningar.⁴⁵

Socioekonomisk och administrativ officiell statistik producerad av nationella statistiskansvariga myndigheter eller erkända internationella mellanstatliga organisationer används som en källa för indirekta studier av att mäta mänskliga rättigheter, eller som indikatorer vid rättighetsbaserade ansatser kring olika specifika sektorer som juridik, hälsa, utbildning och välfärd. Tillgänglig statistik kan ligga till grund för att approximera tillståndet för mänskliga rättigheter, exempelvis har statistik kring utvecklingsnivåer använts för att uppskatta utbredningen av sociala och ekonomiska rättigheter, så som vid sammanställningen av aggregerade index av typen Human Development Index (HDI).⁴⁶

De fyra kategorierna av mätningmodeller, från händelsebaserade till statistikbaserade, utgör en övergripande kategorisering av olika ingångar till mätning av mänskliga rättigheter som Landman påvisat. Huvudsakligen har de utmynnat från arbete med att följa upp staters respekt för medborgerliga och politiska rättigheter. Mindre uppmärksamhet har riktats mot de kulturella och sociala rättigheterna. En brist som Landman menar kan bero på den amerikanska statsvetenskapliga diskurs de härrör ur och de normativa ideologiska och filoso-

⁴³ Landman (2008) s. 37

⁴⁴ Landman (2008) s. 37f

⁴⁵ Landman (2008) s. 38ff

⁴⁶ Landman (2008) s. 39ff

fiska grunder som det inbegriper, samt på metodologiska svårigheter med att få tillförlitliga underlag. Bristen till trots har enligt Landman betydande framsteg gjorts för att möta kraven på bättre och mer utvecklade metoder för mätning.⁴⁷

2.3 Att förstå skillnader utifrån institutioners roll

Efter att den konceptuella förståelsen för mänskliga rättigheter och mätning av mänskliga rättigheter nu är inhämtad, är det hög tid att ta ett steg tillbaka och lyfta upp perspektivet till en mer allmängiltig samhällsvetenskaplig nivå. När *hurfrågan* är besvarad och har getts en teoretisk förståelse ställs studien inför vad som kan förklara eventuella skillnader eller likheter. Inom samhällsvetenskaplig forskning finns det många olika vetenskapliga teorier som gör anspråk på att förklara *varför* skillnader och samhällsliga företeelser uppstår. Olika varianter av de fem i:en, *idéer och ideologier, institutioner, intressen, individer* och *internationell kontext* dominerar ofta enligt Salamon som förklarande faktorer i policyanalysdiskursen.⁴⁸ En uttömmande redogörelse av samtliga policyanalysalternativ kommer inte presenteras. Utmärkande för flera av faktorerna - idéer, intressen och individer - är dock att de präglas i hög grad av studiet av aktörer och aktörers intressen, ageranden och relationer. Studien är dock inte i första hand en studie av individuella aktörer, utan en studie på en mer övergripande analysnivå.

Av de olika alternativen faller valet i denna studie på *institutioner* som förklarande teoretiskt perspektiv, eftersom det är ett användbart och beprövat val av förklaringssteori vid komparativa studier. För att citera Steinmo: "*I sin vidaste mening kan institutioner ses som regler. Som sådana utgör de grunden för allt politiskt beteende. Vissa är formella (som konstitutionella regler) vissa är informell (som kulturella normer), men utan institutioner kan det inte finnas någon organiserad politik.*"⁴⁹ Den "*framstående stamtavlan inom jämförande politik*"⁵⁰ som under åren etablerats är föga förvånande. När det kommer till den internationella kontexten så används inte det perspektivet som ett eget teoretiskt perspektiv i studien, men väl som en viktig aspekt av det institutionella perspektivet, vilket kommer tydliggöras nedan.

De institutionella teorierna har genomgått en utveckling vilket resulterat i en "*nyinstitutionell inriktning*" och en "*gamma*". Den *gamla* institutionalism som tidigare huvudsakligen, men ej uteslutande, bestod i detaljerade konfigurativa studier av olika juridiska, poli-

⁴⁷ Landman (2008) s. 42-44

⁴⁸ Salamon (2002) s.553 ff.

⁴⁹ Steinmo (2001) s. 1

⁵⁰ Thelen (1999) s. 369

tiska och administrativa strukturer. Även ett normativt arbete med en minimal komparativ analysdel ingick, men den jämförande delen innebar mestadels att olika länders institutioner ställts i juxtaposition.⁵¹

Institutionalismens “nyupptäckande” har kommit ur ett intresse för att analysera en institution. Att nyupptäckandet och den teoretiska utveckling möjligen är ett fall av att “återuppfinna hjulet” då samhällsvetenskap redan *är* studiet av institutioner var en tanke uttryckt, en viss skepsis kan anas, av Nelson Polsby⁵².

Komparativ analys är således framträdande inom institutionalismstudier. Behovet av en historisk tillbakablick har erkänts och bidragit till skapandet av ett engagemang för studiet av institutioner. Ledande teoretiker inom samhällsvetenskap, ekonomi och sociologi så som Karl Polanyi, Thorestein Veblen och Max Weber säges inspirera de “historiska institutionalisterna”.⁵³ Inom nyinstitutionalismen finns som inom så många andra teorier fler än en inriktning. Utöver *historisk institutionalism* finns *rational choice-institutionalism* samt *sociologisk institutionalism*. Hall menar att alla de tre ramverken har utvecklats som en reaktion på det *beteendeperspektiv* (behavioral perspective) som hade stort inflytande under 1960- och 1970-talet. Och trots det faktum att de alla strävar efter att kasta ljus över den roll institutioner spelar i samhället, genereras det tre stycken internt sett väldigt skiftande bilder av hur faktiskt ser ut.⁵⁴

Skillnaden utgörs mycket av hur forskare inom inriktningarna närmar sig empiriska problem. Ett närmande av hur tillvägagångssättet ser ut inom historisk institutionalism är det som på grund av uppsatsens avgränsning det enda som berörs djupare.

En speciellt tilltalande egenskap hos historisk institutionalism är den förmåga att belysa de skillnader som existerar, och då även vilken grad av envishet som dominerar för att agera traditionsenligt, och är nationellt gränsöverskridande.⁵⁵ Grundläggande hypoteser och riktlinjer för en analys av ett historieinstitutionalistiskt slag specificeras till *historiskt återblickande*, *stigberoende* (path dependency) och *formativa ögonblick* (formative moments), *positiv respons* (positiv feedback) samt *idéer och ideologiers påverkan* (ideas and ideologies influence).

Fokus ligger på förvaltningen utifrån historiskt perspektiv och den historiska kontexten. Den empiriska kartläggning som ett historisk återblickande behöver inte bestå av under-

⁵¹ Thelen & Steinmo (1992) s. 3

⁵² Amerikans statsvetare

⁵³ Thelen & Steinmo (1992) s. 3

⁵⁴ Hall (2006) s. 936

⁵⁵ Steinmo, Thelen, & Longstreth (1992) s. 14

sökningar på detaljnivå utan ett övergripande sammanfattning är också acceptabelt då det är resurskrävande både i form av tid och av pengar att gå in i detalj. Utöver den grund som återblickandet utgör finns det ytterligare tre hjälpmedel som bör användas för att få ett helhetsperspektiv.⁵⁶

Det andra verktyget utgörs av två centrala begrepp, *stigberoende* och *formativa ögonblick*, som används för att skildra utvecklingen av det förflutna. Begreppens kedjereaktion sägs styra utvecklingen, och genom att granska sin historia kan slutsatser dra kring hur en hamnat där en hamnat. Stigberoende vill visa på att en institutions utvecklingsriktning avgörs av hur kritiska avgöranden, formativa ögonblick, valts att hanteras. De formativa ögonblicken utgörs av något som närmast kan liknas vid ett vägskäl, alltså finns det minst två alternativa vägar att gå. Effekten blir således att när ett likartat problem återigen uppkommer, finns redan kunskapen om hur det kan hanteras och lösas i likhet med det sätt som föregående gånger valts.⁵⁷

Ytterligare ett begrepp bör inkluderas i begreppsapparaten tillsammans med föregående, nämligen *positiv respons*. Innebörden som följer begreppet är att om responsen, på huruvida valet av problemlösning som institutionen gjort varit bra från omgivande aktörer med intressen i institutionen, är positiv kommer samma lösning att väljas igen. Partiska motiv och tankegångar kring vad som gynnar vissa intressen bäst kan inte uteslutas ligga bakom vilken problemlösning som omgivande parter och intressenter stöttar och är därmed inte otänkbara.⁵⁸ Ett stigberoende har därmed skapats då kunskapen om att institutionen kan komma att erhålla positiv feedback genom ett specifikt agerande i tider av kritiska händelser.⁵⁹ Talesättet "en kan inte lära gamla hundar sitta" kan något förenklat exemplifiera hur självförstärkande mekanismer skapas och hur bunden rationalitet kan byggas upp och styra ett beteende för var gång en och samma lösning väljs över tiden.⁶⁰ Zysman formulerar det som "den *institutionella organisationsstrukturen förmår vissa sorters beteende genom att begränsa och genom att presentera en viss logik för marknads- och policyskapande processen*".⁶¹ Vilket beskriver hur aktörer kommer anpassa sitt arbete för att det ska reflektera, harmoniera och styrka det rådande systemets logik inom institutionen.⁶²

⁵⁶ Premfors (2003) s. 52

⁵⁷ Premfors (2003) s. 52f

⁵⁸ Premfors (2003) s. 53

⁵⁹ Se gärna Rothstein (1992), om hur den svenska förvaltningskorporativismen formades av ett beslut som togs i riksdagen 1932 kring utformningen av mjölkprisstödet.

⁶⁰ Premfors (2003) s. 53

⁶¹ Zysman (1994)

⁶² Thelen (1999)

Endast tankarna om att det är kritiska avgöranden, förstärkta av positiv feedback, som åstadkommer stigberoende, och därmed även en fokusering på historia, är inte det enda som bygger upp den historiska institutionalismen. Mycket ligger även i vilken *tajming* de kritiska avgörandena har. För hur likartade två händelser än må vara kan utfallet av dem vara vitt skilda beroende på när i tiden de inträffar. Relaterat till tajmingen blir av naturliga orsaker även ordningsföljden av saker. Att gå djupare in på i vilken ordning saker och ting hänt är inte sällsynt, och särskilt inte inom vetenskapen, där sekventiell logik ofta nyttjas för att förklara relationen mellan händelseförlopp och utfall.⁶³ Thelen menar att en av de största styrkorna med historisk institutionalismen och teorierna om formativa ögonblick, ligger i förmågan att som forskare i sitt förhållningssätt till området införliva sekvensering och tajming i analysen, med fokus på det interaktionsmönster mellan politiska processer och den effekt interaktionerna har på institutionella och andra utfall. Även en svaghet belyses inom litteraturen och det är de generella brister som finns för att identifiera de mekanismer där formativa ögonblick blir till politiska arv.⁶⁴

Det fjärde och sista verktyget vars inflytande ej bör ringaktas är den inverkan idéer och ideologier har haft genom historien. En förståelse måste upprättas för den tidens tillgängliga kunskaper, normer som så väl kulturella fenomen.⁶⁵ Ikenberry har fångat in de olika delarna som utgör historiska institutionalismen och konstaterar att teorin är ambitiös men på samma gång begränsad. Dess begränsning ligger i det faktum att det använda verktygen/variablerna inte kan användas på enskild hand. En förening av flera variabler måste göras för att en förklarande faktor ska kunna erbjudas. Medan Ikenberry även påtalar att "*den är ambitiös i sitt anspråk att den offentliga förvaltningen har inneboende strukturer som medlar i den politiska kampen och begränsar sfären för vad som är möjligt*".⁶⁶

I stort konstaterar Hall att en institution kan enligt historisk institutionalism definieras som "*de informella procedurerna, rutinerna, normerna samt konventioner inbyggda i den organisatoriska strukturen hos den offentliga förvaltningen eller den politiska min*".⁶⁷ Nyckel till att bygga upp en större kunskapsbank för vad det är som skapar institutionella och politiska arrangemang ligger i att även i framtiden skapa förståelse för vilka mek-

⁶³ Premfors (2003) s. 54

⁶⁴ Thelen (1999) s. 388

⁶⁵ Premfors (2003) s. 54

⁶⁶ Ikenberry (1994) s. 3

⁶⁷ Hall (1996) s. 937

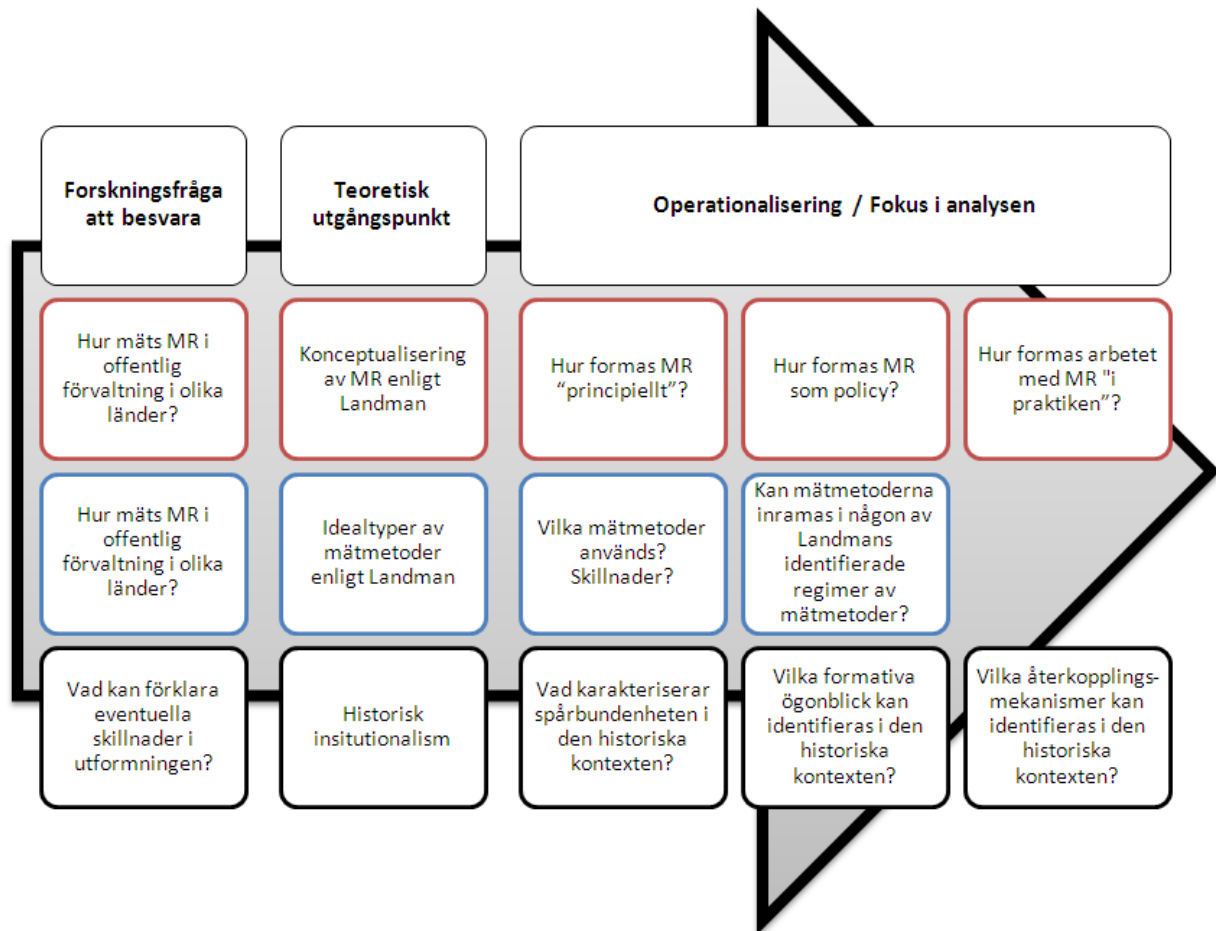
anismer, yttre händelser och processer, som producerar politiska öppningar och driver på stigberoendet.⁶⁸

I och med genomgången av historisk institutionalismen och begreppsdefinitioner har konkreta verktyg för en jämförande analys erhållits, *historiskt återblickande*, *stigberoende*, *formativa ögonblick*, *positiv respons*, och *idéer och ideologiers påverkan*. Därmed finns delarna tillgängliga för att kunna göra ett avstamp för analys och för *hur-* och *varförfrågeställningarnas* besvarade.

⁶⁸ Thelen (1999) s. 388

3. Avstamp för analys

Med syftet att analysera, strukturera samt presentera behandlingen av den erhållna empirin har valet gjorts att i ett analyschema göra en sammanställning. Utifrån den, i kapitel 1.2 *Ett problem formuleras* och 1.4 *Syfte och frågeställningar*, ovan beskrivna problemformuleringen och de två övergripande frågeställningarna operationaliseras teorin, se Figur 3.



Figur 3. *Analyschema. Respektive forskningsfråga övergår i operationaliserade analysfrågor genom teoretiska utgångspunkter*

Som tydliggörs i analyschemat presenterad i Figur 3 har varje specifik frågeställning som fastställts tidigare, se avsnitt 1.4 *Studiens syfte och frågeställningar*, relaterats till de delar av det teoretiska ramverket som besitter förklaringspotential. Analyschemat ger även en bild över de analysfrågor som konkretiserats från teorin och vilken inbördes relation de innehar.

4. Tillvägagångssätt

Valet av forskningsdesign för studien har gjorts med problemformuleringen, paradoxen med universalitet kontra kontextualitet vid mätning av mänskliga rättigheter, i centrum. För att kunna besvara frågeställningarna inom ramen för de såväl teoretiska som praktiska förutsättningarna, tidsmässiga och ekonomiska, kommer studien bestå av en *fallstudie* med *komparativ design*. Valet av studiedesign landade i en fallstudie eftersom det uppfyller studiens syfte då en fallstudies innebörd är att rikta ljuset mot ett eller ett fåtal objekt för att kunna förklara en samhällelig företeelse. Analysen bär således en intensiv och djupt forskande karaktär för att så långt som det är möjligt lyckas med att lyfta fram de förklarande variablerna som skapar förståelse.⁶⁹ I studien kommer relationen mellan mänskliga rättigheter och vissa utvalda stater utforskas. Komparativ studiedesign är en form av studier som innebär att minst två kontrasterande fall studeras utifrån samma frågeställning och med mer eller mindre identiska metoder. Den underliggande logiken med jämförelser är att förståelsen för sociala fenomen ökar, när det jämförs med två eller fler meningsfullt kontrasterande fall eller situationer.⁷⁰ Studiens komparativa ansats kommer prägla analysen där de utvalda fallen kontrasteras mot varandra.

Forskningsdesignen, en komparativ fallstudie, har valts för att uppfylla studiens dubbla ambitioner. Dels den *explorativa* ambitionen i att besvara hurfrågan bland de två frågeställningarna, och dels den mer *förklarande* ambitionen som ligger i att besvara varförfrågan.

Forskningsansatsen är av abduktiv art, en kombination av induktiv och deduktiv metod där teorin och empirin växelspelar i analysen av det empiriska materialet.⁷¹ Ansatsen karaktäriseras delvis av ett *flernivåperspektiv* där det enskilda fallet sätts i ett kontextuellt sammanhang och specifika delar, som exempelvis organisering på en viss administrativ nivå, inte blir för dominerande. Ansatsen ger en ytterligare dimension till fallstudien och skapar förståelse för hur olika nivåer samverkar och möjligen präglas av interdependens i arbetet med mänskliga rättigheter.

Den precisa utformningen av fallstudien följer på empirin som erhålls, likväl som från den teoretiska ramen. Vilket överensstämmer med den abduktiva ansatsen i studien.

⁶⁹ Bryman (2008) s. 52

⁷⁰ Bryman (2008) s. 58

⁷¹ Rennstam & Wästerfors (2011) s. 192f

4.1 Urval och avgränsningar

Valet av fallstudieobjekt sker utifrån ett *teoretiskt urval* där ett kontrollerat genomtänkt val görs utifrån teoretiska överväganden. Teoretiskt urval är den urvalsmetod som är bäst lämpad utifrån studiens *hur-* och *varförfrågeställningar* och syftet att studera mätning av mänskliga rättigheter, samt den jämförande fallstudiedesignen. För att låna Strauss och Corbins definition, teoretiskt urval innebär “*datainsamling som drivs av koncept härlett från den framväxande teorin och bygger på att göra jämförelser, vars syfte är att gå till platser, människor eller händelser som kommer att maximera möjligheterna att upptäcka variationer mellan begrepp och fylla ut kategorier i termer av egenskaper och dimensioner.*”⁷² Alternativa urvalsmetoder, så som slumpmässiga urval eller en totalundersökning, uppfyller inte studiens behov eftersom besvarandet av frågeställningarna kräver en genomtänkt variation av fall för att kunna jämföra olika relevanta skillnader, likheter och förutsättningar.

Urvalet sker utifrån Esping-Anderssens klassiska kategorisering av västerländska demokratiska välfärdsregimer. Valet att använda Esping-Anderssens kategorisering görs för att få en bredd med relevanta fall med delvis olika kontext. Med *välfärdsregim* avser Esping-Andersen stater med ett antal grundläggande gemensamma nämnare som identifieras i ett antal kluster. Bärande för klustren är hur komplex av samhälleliga institutioner och politiskt bärande klasskoalitioner mellan samhällsklasser har reproducerat en viss samhällsformation och skapat ett stigberoende när det kommer till organiseringen av välfärden.⁷³ Esping-Andersen gör en indelning där *liberala, konservativa och socialdemokratiska välfärdsregimerna* identifieras.

Den liberala välfärdsregimen präglas av att det huvudsakligen är marknaden som fördelar resurser, sociala tjänster och försäkringsskydd. En mindre offentlig förvaltning och välfärdspolitisk ambition som är inriktad på att hjälpa de fattigaste. En stor privat och lågavlönad tjänstesektor, betydande inkomstskillnader och politiska allianser mellan bättre ställda mellanskikt och en burgen överklass som gynnas av marknadens fördelning av resurser är andra bärande delar.⁷⁴ *Den konservativa välfärdsregimen* där staten omfattar betydande socialförsäkringar, men i korporativa former med skilda kassor för olika yrkesgrupper vilka samfinansieras mellan staten, arbetsgivarna och individerna. Systemet reproducerar eller förstärker inkomstskillnader mellan olika klasser och skikt. Familjens roll betonas starkt, sociala tjänster utförs oavlönat, den offentliga tjänstesektorn är liten och kvinnors arbetskraftsdelta-

⁷² Strauss och Corbin (1998) s. 201

⁷³ Esping-Andersen (1990) s. 32

⁷⁴ Esping-Andersen (1990) s. 26

gande är lågt. Politiskt bärs regimen av en allians mellan män med etablerad ställning i arbetslivet från såväl arbetarklassens övre skikt, medelklassen och små till medelstora företagare.⁷⁵ *Den socialdemokratiska välfärdsregimen* som kännetecknas av generella socialförsäkringssystem i offentlig regi. Ersättningarna är inkomstrelaterade, men systemet har både medborgarskapsbaserade grundersättningar och övre gränser för ersättningsnivån. Sociala tjänster organiseras av skattefinansierade offentliga organ som verkar omfördelade. Skatter och ersättningar är individuellt baserade, och kvinnor har ett högt arbetskraftsdeltagande. Politiskt upprätthålls den socialdemokratiska välfärdsregimen av en allians mellan arbetarklassen i vid mening och mellanskikten.⁷⁶

Senare forskare, som Scharpf⁷⁷ eller Pierson och Liebfried⁷⁸, har lyft fram att välfärdsstaterna i västerländska stater till viss del frångått stigberoendet för att mer och mer konvergera. I Europa exempelvis kan större inslag av privatisering och behovsprövade modeller, samt bruten socialdemokratisk hegemoni skönjas i stater som tidigare präglats av socialdemokratiska välfärdsregimer, som en följd av exempelvis en europeisering driven av formella och informella krav som inskränkt nationalstaternas suveränitet och handlingsfrihet på välfärdsområdet. Formella i bemärkelsen aktiv harmoniseringspolitik i EU där målet är större likformighet mellan medlemstaterna, och informellt genom de normer och processer där en gemensam europeisk marknadsintegration är målet. I och med argumentation finns det fog för att kritisera Esping-Anderssens typologi som obsolet.

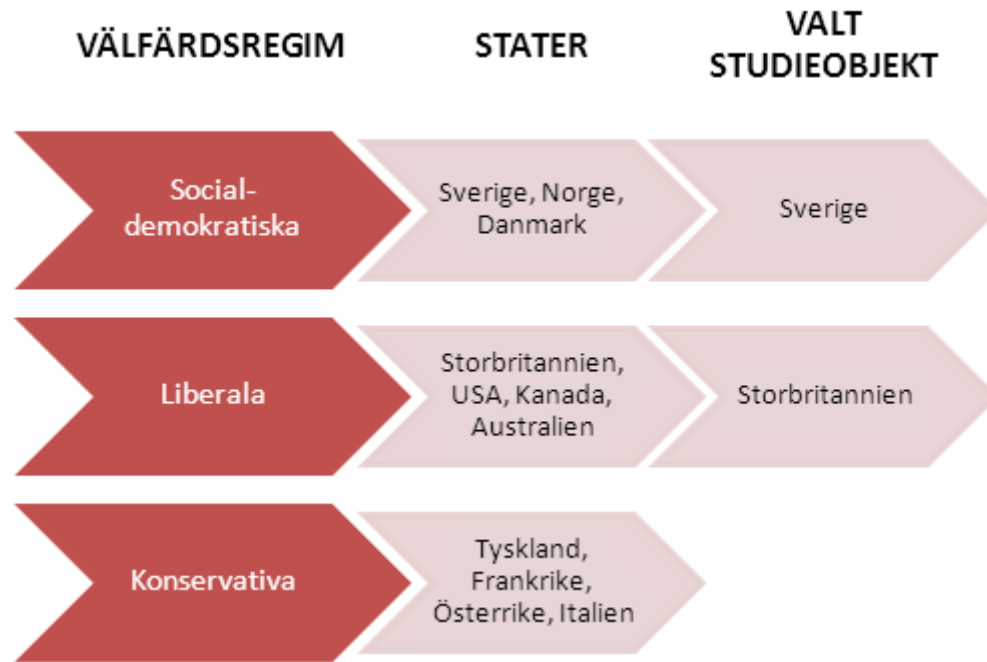
Studien tar inte ställning i kritiken av Esping-Anderssens modell mer än att mena på att det fortfarande finns så pass betydande skillnader, inte minst historiskt kontextuellt, att ett urval utifrån Esping-Anderssens modell fortfarande ger relevant spridning av studieobjekt. Fördelen är därmed att olika kontextbaserade teorier så som institutionell teori kan prövas. För att få en bredd och fall med delvis olika kontext för en jämförande studie påbörjas som nämnts ovan urvalet i Esping-Anderssens kategorisering, se Figur 4.

⁷⁵ Esping-Andersen (1990) s. 27

⁷⁶ Esping-Andersen (1990) s.27

⁷⁷ Scharpf (1999)

⁷⁸ Leibfried & Pierson (1995)



Figur 4. Urval av fall utifrån Esping-Anderssens kategorisering av välfärdsregimer

Det bör även tilläggas att urvalet av fall sker utifrån Esping-Anderssens kategorisering eftersom det innebär en, för studiens syfte fördelaktig, generell avgränsning till västerländska demokratiska stater, och en specifik till två i Västeuropa. Avgränsningen görs för att öka relevansen för det arbete som sker inom Västra Götalandsregionen. De utvalda fallen bör vara, med uppdraget i åtanke, och är relevanta för studiet av offentlig förvaltning i Sverige.

Utvalda som fall är staterna *Sverige* och *Storbritannien*, som representanter för de socialdemokratiska respektive de liberala välfärdsregimerna. Att inte fler än två stater från två olika regimer valts ut har alltså delvis med relevansen att göra, men även att göra med vikten av att hålla sig till studiens syfte om att studera mötet mellan mänskliga rättigheter och mätning i offentlig förvaltning. Stöd i valet av just Sverige och Storbritannien har tagits i diskursen förd av Hall⁷⁹ och Soskice⁸⁰ som utvecklar och kompletterar typologiseringen av stater. I *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* analyserar de två motsatta typer av kapitalistiska statsmodeller i västvärlden, *liberala marknadsekonomier* och *koordinerade marknadsekonomier* där den centrala aktören kan vara enskilda personer, företag, producentgrupper, eller regeringar.⁸¹ Den liberala varianten, där Storbritannien utgör ett exempel, tenderar att inom både den finansiella och industriella samordningsinsatsen

⁷⁹ Professor vid Krupp Stiftelsen vid European Studies, fakultetsbiträde vid Minda de Gunzburg Centrum för Europaforskning, och Co-Director för Successful Societies for the Canadian Institute for Advanced Research.

⁸⁰ Politisk ekonom. Professor i statsvetenskap och nationalekonomi vid London School of Economics.

⁸¹ Hall och Soskice (2001) s.6

förlita sig på marknader. Den koordinerade varianten av marknadsekonomi, där Sverige hittas, präglas av att de har institutioner med högre nivåer av icke-marknadssamordning.⁸² Därmed utgör de två utvalda studieobjekten, Sverige och Storbritannien, två tydligt kontrasterande strategiskt utvalda fall.

Inom ramen för studiens syfte faller således inte att genomföra en omfattande beskrivning. Prioriteringen är att lyfta fram den differens som finns i sätt att arbeta med mänskliga rättigheter och mätning utifrån den tidigare beskrivna paradox som finns, snarare än att presentera en detaljerad redovisning av alla potentiella mätmetoder inom området.

4.2 Metod och material

Ett naturligt första steg i studien utgörs av en komparativ kartläggning som utröner respektive stats *institutionsstruktur* samt organisering för arbetet med mänskliga rättigheter. Med institutionsstrukturen avses helt enkelt strukturen av och utformningen av relevanta *institutioner* (se även 2.3 *Att förstå skillnader utifrån institutioners roll*). Det inledande steget inbegriper även att fastställa vilka olika metoder och ramverk som används för att mäta mänskliga rättigheter. För att sedan i ett andra steg, utifrån den insamlade data för respektive fall, genomföra en jämförande analys baserad på den teoretiska referensramen och analys-schemat.

I den teoretiska referensramen för studien har ett substantiellt fokus lagts på konkretisering av mänskliga rättigheter som begrepp, vilket innebär ett, på vetenskapliga grunder, tydligt preciserat begrepp som framgår för läsaren och bidrar till hög *validitet* i studien.

Lämplig metod för datainsamling är studier av offentlig dokumentation. Dokumentstudiet av offentliga källor så som statens offentliga utredningar (SOU:er), regeringarnas myndighetsinstruktioner, nationell lagstiftning, internationella databaser som exempelvis FNs företeckningar över ratificerade stater för alla konventioner, multi- och bilaterala avtal, med mera. De olika källorna bidrar till kunskap om gällande regelverk, ratificerade konventioner och juridik inom mänskliga rättigheter, modeller för mätning, och kan svara på ländernas institutionsstruktur samt organisering i stort. Dokumenten som tagits fram rör nu gällande lagrum och organisering, men i undersökningen har även en kedja av tidigare händelser lyfts in där så kallade *formativa ögonblick* identifierats vilket placerat aktörer och institutioner i en tidsmässig kontext.⁸³

Källorna kommer på flera sätt överlappa i vad det gäller den information som ges, men de står även för viss specifik data som kompletterar studien. Att flertalet källor ger

⁸² Hall och Soskice (2001) s.19

⁸³ Esaiasson (2012) s. 129

samma information fungerar således som ett sätt att säkerställa korrektheten och öka validiteten i studien. Med flera källor minskar risken att en felaktig källa försämrar studiens innehåll med desinformation. En transparens och noggrann redovisning av vilka källor som använts bidrar också till hög validitet. Transparensen och användandet av offentliggjorda källor som inte kräver särskild access är även det fördelaktigt då det ger även hög *reliabilitet* (tillförlitlighet) genom replikerbarhet för framtida forskning. Det bör även framhållas att det i likhet med Atkinson och Coffys poängterande bör tas i beaktande ur vilken kontext dokumenten producerats samt för vilka läsare de är ämnade.⁸⁴

Det är möjligt att olika sätt att arbeta med mänskliga rättigheter faller utanför ramen av den offentliga dokumentationen, exempelvis genom att lokala myndigheter frångår direktiv och har egna specifika organisationskulturspraxis. Den potentiella förekomsten av avvikande praktiker är dock inte något som kommer beaktas i studien. Dels för att odokumenterade modeller är svårverifierbara, dels för att studiens fokus ligger på det officiella agerandet av offentlig förvaltning på olika nivåer, exempelvis genom att fastställa vilka mätmetoder som institutionaliseras. Användandet av så trovärdiga offentliga källor som möjligt ger också vid handen ett säkerställande av reliabiliteten i studien.

Ytterligare en fördel med en dokumentstudie som metod är den stora mängd data som kan processas relativt tidseffektivt. En bred bild erhålles av hur läget ser ut, i studiens fall hur det ser ut i inom de olika staterna, och en bred kunskap kring vad som gjorts inom området.

För att komplettera dokumentstudien med fler än de redan utvalda informationskällorna genomfördes ett antal direkta myndighetsförfrågningar om arbetet med att mäta mänskliga rättigheter. Myndighetsförfrågningarna utgjordes av skriftliga begäran om upplysningar kring strukturen av deras arbete med mänskliga rättigheter, förekomsten av systematiskt arbete för mätning av mänskliga rättigheter, huruvida det fanns någon specifikt ansvarig för arbetet, samt kunskap om eventuella lokala projekt. I Sverige kontaktades samtliga 21 länsstyrelser, varav 9 inkom med svar. Länsstyrelserna som regeringens ansvariga myndighet i respektive län har en unik roll i så väl den statliga styrningen, som i kontakten med kommuner och landsting. I Storbritannien kontaktades den ansvariga statliga myndigheten *Equality Human Rights Commission*, samt dess subregionala systerorganisation *The Equality and Human Rights Commission in Scotland*. Syftet med förfrågningarna var upptäcka eventuella brister i dokumentstudien. Då svaren ej redovisade annat resultat än vad som erhållits i do-

⁸⁴ Atkinson och Coffys (2004)

kumentstudien och ej heller uppdagade nya relevanta ingångar kan det konstateras att *teoretisk mättnad* uppnåtts.

En alternativ metod som övervägdes, det vill säga istället för en dokumentstudie, var att genomföra en större intervjubaserad studie där olika aktörer involverade i arbetet med implementering och uppföljning av mänskliga rättigheter ingått. Att en intervjubaserad metod valts bort grundar sig i en reflektion kring vad som kan anses vara mest i linje med studiens syfte. Att involvera respondenters kunskap och upplevelser kring hur arbetet med mänskliga rättigheter genomförs var således uteslutet.

5. Fall 1: Sverige

I följande två kapitel kommer en presentation *hur* arbetet med mänskliga rättigheter ser ut i fallstudiens två studieobjekt. Framställningen påbörjas med Fall 1: Sverige, som är en av de socialdemokratiska välfärdsregimerna, enligt Esping-Andersen, och en av de koordinerade marknadsekonomierna, enligt Hall och Soskice. Resultaten från dokumentstudien presenteras utifrån analys-schemat i kapitel 3. *Avstamp för analys*. Svar på de operationaliserade analysfrågorna härledda från de teoretiska utgångspunkterna, se kapitel 2. *Teori*, och studiens frågeställningar kring *hur* mänskliga rättigheter mäts och *varför* eventuella skillnader uppstått, presenteras utifrån mänskliga rättigheter *i princip*, som *policyproblem* och *i praktiken*, samt använda *modeller för mätning*.

5.1 Mänskliga rättigheter principiellt

Hur ser då institutionsstrukturen och organiseringen av mänskliga rättigheter principiellt sett ut i Sverige?

Mänskliga rättigheter principiellt för en stat utgörs av flertalet delar som alla gemensamt har en koppling till de formella *internationella*, *regionala* och *nationella* åttagandena. Den konceptuella kartläggningen av mänskliga rättigheternas omfattning i Sverige, med avseende på de olika geografiska nivåerna utifrån *lokalisering*, internationell, regional och nationell nivå se kapitel 2 *Teori*, och innehållsmässig *räckvidd*, bör logiskt sett inledas med den internationella juridiska kontexten och hur den avspeglas i den nationella lagstiftningen. Pådrivande för etableringen av mänskliga rättigheter som begrepp är i mångt och mycket den internationella diskurs som följt på FN:s grundande och påbörjandet av multilaterala avtal under efterkrigstiden.

Sveriges åttaganden *internationellt* för mänskliga rättigheter grundar sig, som tidigare nämnts, liksom övriga medlemstater i FN, på den allmänna deklarationen för mänskliga rättigheter. Sverige har utifrån deklarationen i dagsläget sedan år 1949 anslutit sig till ett flertal internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter. Dels den *regionala* Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (antagen år 1950, ratificerad av Sverige år 1952), dels sju av de nio *internationella* FN-konventioner om mänskliga rättigheter som anses tillhöra FN:s kärnkonventioner⁸⁵ (UN Core Treaties), se Tabell 1.⁸⁶

⁸⁵ FN använder betäckningen kärnkonvention

⁸⁶ Förenta Nationerna, Office of Legal Affairs (2013), officiell hemsida

Konventionen	Antagen av FN	I kraft sedan	Ratificerad av Sverige
Om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	1965	1969	1971
Om medborgerliga och politiska rättigheter	1966	1976	1971
Om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	1966	1976	1971
Om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor	1979	1981	1980
Mot tortyr och annan grym, inhuman och föredrande behandling eller bestraffning	1984	1987	1986
Om barnets rättigheter	1989	1990	1990
Om migrantarbetares och deras familjers mänskliga rättigheter	1990	2003	ej ratificerad
Om funktionshindrades rättigheter	2006	2008	2008
Till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden	2006	2010	ej ratificerad, undertecknad 2007

Tabell 1. FNs kärnkonventioner ratificerade av Sverige.

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har getts en tyngre juridisk status sedan 1966, då de utvecklats från sin ursprungliga form som delar av FNs allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och öppnades för undertecknande. Innan den tyngre juridiska statusen gavs var den allmänna förklaringen mer av en målsättning, utan inbördes rangordning mellan artiklarna, och viljeyttring för medlemsstaterna i FN. Att arbetet resulterade i två konventioner är utfallet av en oenighet gällande vad som bör ingå i en enad konvention. Till konventionerna har fakultativa protokoll upprättats för att komplettera de ursprungliga överenskommelserna.

Genom fakultativa protokoll regleras frågor mer i detalj som inte rymts i, eller accepterats i förhandlingarna kring, respektive ursprunglig konvention. Att upprätta ett fakultativt protokoll en tid efter att en konvention om mänskliga rättigheter har antagits är ett sätt att införa mera långtgående rättigheter än vad som var möjligt då själva konventionen upprättades. Att protokollen är fakultativa betyder att ingen stat som ratificerat en konvention per automatik är förbunden att ratificera den tillhörande protokoll. Samtliga protokoll är, liksom konventionerna, juridiskt bindande endast för de stater som har ratificerat dem. Sverige har ratificerat en majoritet av de fakultativa protokoll som är kopplade till kärnkonventionerna, se Tabell 2.

Fakultativa protokollet	Tillägg till	Antagen av FN	I kraft sedan	Ratificerad av Sverige
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för de mänskliga rättigheterna (medborgerliga och politiska rättigheter)	ICCPR	1966	1976	1971
Om avskaffandet av dödsstraffet	ICCPR	1989	1991	1990
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor	CEDAW	1999	2000	2003
Om förebyggande av tortyr	CAT	2002	2006	2003
Om barn i väpnade konflikter	CRC	2000	2002	2003
Om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution	CRC	2000	2002	2007
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	CRDP	2006	2008	2007
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter	ICESCR	2008	2009	ej ratificerad
Om enskild klagorätt för barn till FNs kommitté för barns rättigheter	CRC	2011	2012	ej ratificerad

Tabell 2. Fakultativa protokoll ratificerade av Sverige

Nationellt lades grunden för att lagstifta mänskliga rättigheter i Sverige redan på 1760-talet genom att medborgare gavs en absolut rätt till att publicera sina åsikter helt fritt. Det byggdes vidare på den grund som lagts under 1800-talet i och med att en *generell räckvidd* applicerades och förbudet mot religiösa sammankomster togs bort och näringsfrihet infördes. När det mot slutet av 1800-talet blev aktuellt att belysa politiska rättigheter mynnade det arbetet ut i en allmän rösträtt för kvinnor och män år 1921, en lag som kom att inkludera exempelvis de mindre belevade år 1945.

De mänskliga rättigheterna garanteras i första hand idag, på *nationell nivå*, genom tre av Sveriges fyra grundlagar, *Tryckfrihetsförordningen* (TF)⁸⁷, *Regeringsformen* (RF)⁸⁸ och *Yttrandefrihetsgrundlagen* (YGL)⁸⁹, men ej genom *Successionsordningen* (SO)⁹⁰. Grundlagsstatusen och därmed den konstruktion som de innehar, där det krävs två riksdagsbeslut med ett mellanliggande riksdagsval för att kunna genomföra en förändring, väntas ge en långsiktighet med arbetet samt ge en ytterligare tyngd till lagarna. Utöver grundlagarna finns det relevanta lagar på en lägre nivå, som är avsevärt enklare att ändra och innehar en mer specifik konkretionsnivå. Grundlagarna får därmed mer karaktären av målsättningar, aktuellt är då framförallt regeringsformens två första kapitel där bland annat de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna behandlas samt medborgarnas politiska rättigheter (i enighet med

⁸⁷ SFS 1949:105

⁸⁸ SFS 1974:152

⁸⁹ SFS 1991:1469

⁹⁰ SFS 1810:0926

Europakonventionen och Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter). Europakonventionen är i sig även inskriven i svensk grundlag i och med 2 kap. § 19 i RF som lyder “Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”⁹¹

Grundlagarna och den underliggande nationella lagstiftningen karaktäriseras av dels *generell räckvidd* och dels juridik som omfattar specifika målgrupper genom antidiskrimineringsklausuler (så som 1 kap. 2 § RF⁹², och *Diskrimineringslagen*⁹³) och specificerade rättigheter för vissa grupper (exempelvis rätten att strejka för arbetande). Det vill säga lagstiftningen har även i många fall en specifik räckvidd rörande *individer i utsatta grupper*.

Den målsättningskaraktär grundlagen karakteriseras av är resultatet av en dualistisk process där konventionerna till skillnad från en monistisk process inte direkt får status som en nationell lag. Innebörden blir således att staten *bör* efterleva lagarna till det yttersta av sina resurser. I praktiken innebär rätten till hälsa inte att en medborgare alltid har rätt till bästa möjliga sjukvård. Utan det innebär att den politik som staten driver ska verka förebyggande mot sjukdomar och främjande för hälsa samt att det från statens sida skall finnas en sjukvård till medborgarnas förfogande.

Vidare kan inte, och då särskilt ej enskilda individer, ställas till ansvar inför domstol om de ej lyckas uppfylla de aktuella rättigheterna. Ett undantag finns trots allt här, och det är rätten till utbildning vilket är juridiskt bindande för den svenska staten. Alltså har alla barn som omfattas av skolplikten en absolut rätt till grundläggande utbildning kostnadsfritt. Ytterligare en mängd lagar har verkställts, exempelvis socialförsäkringslagen, socialtjänstlagen och skollagen och så vidare, som på ett mer direkt sätt kan sägas ha en inverkan på den enskildes möjligheter till att få sina rättigheter respekterade, skyddade och uppfyllda.

Den dualistiska processutformningen som i grunden går ut på att inhemska lag och konvention kopplas samman är således inte helt oproblematiserad. Inhemska lag har alltid övertaget mot konventionen i en tolkningskonflikt, såvida inte den inhemska, i studiens första fall den svenska, lagen tolkats så överensstämmande med konventionen som möjligt. Vidare finns det ytterligare problematik som uppmärksammas när en konvention och inhemska lag ska kopplas samman, problematiken består i att brister inte sällan uppstår i arbetet med att föra över ett korrekt rättighetspråk från internationell- till nationell nivå. Som belysts av

⁹¹ SFS (1974:152)

⁹² SFS (1974:152)

⁹³ SFS (2008:567)

Abiri⁹⁴ ⁹⁵ kan en intressant iakttagelse göras av hur rättighetspråket i Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter överförts till den svenska socialtjänstlagens första paragraf:

Art.9 Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till social trygghet där ibland socialförsäkringen.

§1 Samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetsens grund främja människornas: * ekonomiska och sociala trygghet * jämlikhet i levnadsvillkor * aktiva deltagande i samhällslivet.

Någonstans på vägen i den dualistiska processen av transformering och applicering av rättighetspråket har ordet *rätt* i alla dess former fallit undan.⁹⁶ Det är följaktligen inte alltid fullgott att endast ratificera en konvention för att rättigheterna i den ska tillgodoses befolkningen.

Sammanfattningsvis präglas rättigheternas ställning som principer i Sverige å ena sidan av hög grad av formalisering där ratificering och inkorporering av internationella konventioner i lagstiftningen, i såväl vanlig lag som grundlag, är tydlig. Å andra sidan är översättningen av rättighetsdiskursen från internationella konventioner till nationell lagstiftning inte helt oproblematiserad. Med rättigheternas ställning som principer fastställd blir därmed nästa steg att gå över från det formellt principiella till att se på *hur* mänskliga rättigheter organiseras som policyproblem.

5.2 Mänskliga rättigheter som policyproblem

Hur organiseras då mänskliga rättigheter som policyproblem i Sverige?

Genom den konceptualisering, som tidigare diskuterats i kapitel 2. *Teori*, av mänskliga rättigheter har angreppssättet för policy resulterat i två undergrupper, (policy-) *implementering* samt (policy-) *process*. Indikatorerna för de två undergrupperna ger tillsammans en god bild av hur arbetet med mänskliga rättigheter som policy fortskrider i Sverige.

Centralt för en förståelse av policyimplementering, och dess indikatorer *tillgänglighet*, *åtkomlighet*, *acceptans* och *anpassning*, och policyprocessen, med dess indikatorer *icke-diskriminering*, *deltagande*, *adekvata framsteg* och *effektiva rättsmedel*, är en kartläggande redogörelse för de institutioner och styrmedel som används och den institutionella ansvarsfördelning som finns mellan olika delar av den offentliga förvaltningen.

⁹⁴ Fil. dr. Tidigare ordförande för Delegationen för mänskliga rättigheter.

⁹⁵ Abiri, Brodin & Johansson (2008) s. 29 f

⁹⁶ Abiri, Brodin & Johansson (2008) s. 29 f

De aktörer som är involverade i granskningen och implementeringen av i vilken utsträckning Sverige efterlever de lagar och konventioner som finns görs på många plan. På allt ifrån global nivå till den mest lokala, inom så väl offentliga som den privata sfären. Granskningens syfte kan bland annat relateras till indikatorn för omfattningen av säkrandet att poli-processen styrs av *icke-diskriminering*.

På en offentlig *regional* nivå i Europa har säkrandet av mänskliga rättigheter formats av främst tre organisationer. *Europarådet* (Council of Europe, COE), *Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa* (OSSE, på engelska Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)) och *Europeiska Unionen* (EU) som alla utgör starka institutioner inom området.⁹⁷ Europarådet bildades år 1949 med Sverige som en av de tio ursprungliga medlemsstaterna. Rådet uppdrogs att upprätta en konvention som säkrade rättigheterna i FNs deklaration om de mänskliga rättigheterna, vilket resulterade i tidigare nämnda Europakonventionen. Inom Europarådssamarbetet finns ett antal olika institutioner som arbetar utifrån konventionen, så som Europadomstolen, ministerkommittén och kommissionären. Kontrollen av efterlevnaden av Europakonventionen sker huvudsakligen av Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg, där både medlemstater och enskilda personer kan driva mål. Europarådets ministerkommitté ansvarar för övervakning av medlemsstaternas implementering av Europadomstolens domar. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter är också en viktig oberoende aktör med uppdrag att bidra till att de mänskliga rättigheterna efterlevs i medlemsstaterna. Kommissionären ansvarar bland annat för att föra dialog med regeringarna och nationella institutioner hos medlemsländerna för att öka medvetenheten om och engagemanget för arbetet med mänskliga rättigheter, att granska och ge rekommendationer till regeringarna, och att avge skriftliga yttranden och delta i muntliga förhandlingar vid Europadomstolen.⁹⁸

Sverige var också ett av de 35 länder som år 1973 bildade OSSE. *OSSEs byrå för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter* (Organization for Security and Cooperation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE ODIHR), som är dess äldsta nu verkande institution (upprättad år 1990), arbetar med valobservation, demokratisk utveckling, mänskliga rättigheter, tolerans och icke-diskriminering och rättssäkerhet. ODIHR har observerat över 150 val och folkomröstningar sedan år 1995 och skickat ut fler än 15 000 observatörer. OSSE har bland annat ett nära samarbete med Europarådet.⁹⁹

⁹⁷ Landman (2010) s. 14 f

⁹⁸ Council of Europe (2013), officiell hemsida

⁹⁹ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2013), officiell hemsida

Sverige är sedan år 1995 medlemstat i EU. EU har ett antal policyinstrument för främjandet av mänskliga rättigheter. Det viktigaste är dock de tre så kallade *Köpenhamnskriterierna* (antagna år 1993) som villkorar medlemskapet för en stat. Det första kriteriet är ”det politiska kriteriet”, som lyder att en medlemstat måste vara en stabil demokrati som respekterar mänskliga rättigheter och ger skydd till minoriteter. Principerna för de mänskliga rättigheterna inom EU styrs av stadgan om de grundläggande rättigheterna. Institutioner inom EU som värnar inkluderar *Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA)*, vars uppgift är att övervaka respekten för unionens grundläggande värderingar och tillhandahålla assistans och expertis till medlemsstaterna och de EU-organ som genomför EU:s lagstiftning om de grundläggande rättigheterna. Insatser sker också i form av specifika initiativ och program, såsom *Daphne*, för att förebygga och bekämpa alla former av våld mot barn, ungdomar och kvinnor, och *Progress*, som inriktas på kampen mot diskriminering, rasism och främlingsfientlighet.¹⁰⁰ Även de större EU-institutionerna ska arbeta med rättighetsfrågor. *Europakommissionen har en särskild kommissionär för rättsliga frågor, grundläggande rättigheter och medborgarskap.*¹⁰¹ Europaparlamentet har olika utskott så som *Underutskottet för mänskliga rättigheter till utskottet för utrikesfrågor, Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, samt Utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män.*¹⁰²

Inom den privata sfären genomförs granskning kontinuerligt av såväl nationella som internationella *NGOs* som *medierna*. Inte sällan leder de resultat som erhålles av privata aktörer till att brister eller överträdelser uppmärksammas vilket i sin tur ger upphov till att en ytterligare granskning genomförs av exempelvis *FNs granskningskommittéer*.

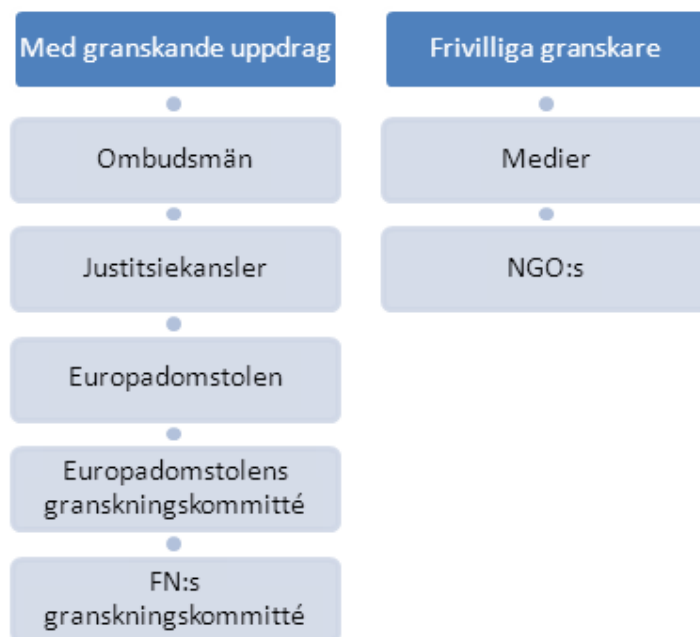
I enighet med den svenska maktdelningsmodellen och lagprövningsrätten följer däremot att det i första hand är domstolsväsendet som bär ansvar för kontrollen av systemet samt prövningen av enskilda fall. Vikten av *effektiva rättsmedel* är också en av de processindikatorer Landman framhåller. Utöver det ordinarie domstolsväsendet med allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar finns även ytterligare rättsligt bemyndigade instanser. Under regeringen finns ombudsmannainstitutionen *justitiekanslern (JK)* vars granskande funktion funnits sedan år 1713, även om de vid uppförandet var ombud för konungen. År 1806 kom även tjänsten som riksdagens ombudsman, *justitieombudsmannen (JO)*, till för att utöva tillsyn över hur lagar tillämpas i den offentliga verksamheten. För individer finns även möjligheten

¹⁰⁰ Europeiska Unionen (2013), officiell hemsida

¹⁰¹ Europeiska kommissionen (2013)

¹⁰² Europaparlamentet (2013)

att hos *Europadomstolen* väcka en fråga då domstolen prövar tvister där Europakonventionen är central, för översikt se Figur 5 nedan.¹⁰³



Figur 5. Granskare i Sverige av de mänskliga rättigheterna.

Med varje ratificering av konventioner har Sverige förbundit sig att genom det offentliga verka för att avtalade konventioner efterlevs. Mot bakgrund av de rekommendationer som gavs vid Världskonferensen om mänskliga rättigheter i Wien år 1993 beslutade regeringen att nationella handlingsplaner skulle upprättas i syfte att urskilja åtgärder som kan verka främjande för skyddet och upprätthållandet av de mänskliga rättigheterna. Sedan år 2001 har två handlingsplaner utarbetats och genomförs.¹⁰⁴ ¹⁰⁵ Den första som sträckte sig mellan åren 2002-2004 utgjorde grunden för nästkommande handlingsplan där det skulle bli än viktigare att verkligen genomföra utbildningsinsatser och arbeta med attitydförändringar. I den andra nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna mellan åren 2006–2009, Regeringens skrivelse 2005/06:95, slår regeringen åter igen fast att det är *full respekt för mänskliga rättigheter* i Sverige som utgör regeringens långsiktiga mål.¹⁰⁶ År 2006 beslutade regeringen att inrätta *Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige* som var verksam mellan åren 2006-2010, som ett led i arbetet med den andra handlingsplanen och för att stödja det långsiktiga arbetet med att säkerställa det långsiktiga målet.

¹⁰³ Abiri, Brodin & Johansson (2008) s. 33 f

¹⁰⁴ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2002)

¹⁰⁵ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2006)

¹⁰⁶ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2006)

I sitt slutbetänkande, SOU 2005/06:95 *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, poängterar delegationen att "*Offentliga verksamheter inom alla områden och på alla samhällsnivåer har ansvar för att konventionerna efterlevs.*"¹⁰⁷ Med det avses att ansvaret för att konventionerna ska följas ligger på så väl nationell, regional som kommunal nivå.

Delegationen lyfter dock fram att "*Det yttersta ansvaret för att se till att de mänskliga rättigheterna respekteras ligger på staten, som har att utforma lagstiftning och andra strukturer för styrning av den offentliga förvaltningen på ett sådant sätt att Sveriges internationella åtaganden i dessa frågor följs.*"¹⁰⁸ Utfallet av den nationella handlingsplanen är att ett människorättsperspektiv, alternativt rättighetsperspektiv, tillämpas på nationell nivå genom lagstiftning, myndighetsförordningen, myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Regeringen utformar också ofta övergripande strategier och andra styrdokument utan att de omfattar lagstiftningsåtgärder. De nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter är exempel på sådana dokument.¹⁰⁹ Regeringens styrning av de statliga omfattar inte minst de 21 länsstyrelserna som är regeringens regionala myndigheter.

Enligt länsstyrelseinstruktionen från regeringen 5§ 5p ska länsstyrelsen integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering. År 2007 ställde sig samtliga länsstyrelser bakom en gemensam strategi för antidiskrimineringsarbete. Strategin låg sedan till grund en gemensam handlingsplan, *Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012*, framtagen i samverkan mellan de olika länsstyrelserna.¹¹⁰ Syftet var att arbetet för lika rättigheter och möjligheter ska genomsyra länsstyrelsernas organisationer och verksamhet och att förhållningssättet skulle vara gemensamt för länsstyrelserna. Fokus i handlingsplanen är på ickediskriminering.

Vidare beskriver Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige i sitt slutbetänkande att "*I likhet med övriga delar av den offentliga sektorn har kommuner och landsting skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna och sörja för att de omsätts i praktiken.*"¹¹¹ Kommuner och landsting styrs av lagstiftning, men deras egen styrning av verksamheten, bland annat via kommunala styrdokument, är dock också av avgörande betydelse för att de mänskliga rättigheterna ska respekteras och genomföras på lokal och regional nivå.¹¹² År

¹⁰⁷ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 401

¹⁰⁸ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 401

¹⁰⁹ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 402

¹¹⁰ Länsstyrelserna (2010)

¹¹¹ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 402

¹¹² Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 402

2008 antogs också en deklaration, som reviderades år 2010, vilken understryker den roll som kommuner och landsting spelar för mänskliga rättigheter, av Sveriges Kommuner och Landsting (arbetsgivar- och intresseorganisation för kommuner, landsting och regioner i Sverige) tillsammans med Europarådets kongress för lokala och regionala organ och rådets kommissionär för mänskliga rättigheter.¹¹³

Inte minst det omfattande kommunala självstyret i Sverige och den decentralisering av ansvar och mandat som det innebär förutsätter arbete av kommunerna. Exempelvis framhåller Karlsson¹¹⁴ att *“nationellt garanterade rättigheter för medborgarna i förhållande till välfärdsstaten leder till en principiell konflikt med det i Sverige grundlagfästa kommunala självstyret”*.¹¹⁵ Det normativa demokratiidealet om lokalt medbestämmande i Sverige förklaras i Regeringsformen med att *“All offentlig makt i Sverige utgår från folket. [...] Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.”*¹¹⁶ Eller som det uttrycktes av dåvarande Justitieminister Lennart Geijer i förarbetena till Regeringsformen: *“Genom [kommunala självstyret] kan demokratins idé om människors medinflytande på angelägenheter som berör dem förverkligas i vid omfattning. Viktiga samhällsuppgifter kan decentraliseras till organ där de ombesörjs under hänsynstagande till skiftande lokala förhållanden. I det kommunala livet fostras medborgarna till ett intresse och ett ansvarstagande för samhällsfrågor som kommer också riksstyrelsen till godo.”*¹¹⁷ Demokratiidealet om lokalt styre och de motiv som återges kan kopplas till indikatorn om *delta-gande*, det vill säga de tankar om möjligheten att delta i policyprocessen på rimliga villkor.

Än tydligare är att svensk offentlig förvaltning till stor del präglas av lokal offentlig verksamhet där kommunerna står för ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns konsumtion i Sverige, omfattar centrala välfärdsområden som utbildning, vård och omsorg. Vilket understryker kommunernas betydelse för förverkligandet av mänskliga rättigheter.¹¹⁸

5.3 Mänskliga rättigheter i praktiken

Kartläggandet av *hurfrågan* går nu vidare i frågan om förverkligandet av mänskliga rättigheter i praktiken, och det faktiska *respekterandet*, *skyddandet* och *uppfyllandet* av mänskliga rättigheter, som är de teoretiska begreppen medtagna från teoretiska ramverket i avsnitt 2.1 *Konceptualisering av mänskliga rättigheter*, diskuteras.

¹¹³ Europarådet (2010)

¹¹⁴ Fil. dr. i statsvetenskap samt lektor i offentlig förvaltning

¹¹⁵ Karlsson (2003) s. 24

¹¹⁶ Regeringsformen, kap 1, §1

¹¹⁷ Regeringskansliet (1979) s. 188

¹¹⁸ Montin (2007) kap 3

För att återkoppla till föregående avsnitt 5.2 *Mänskliga rättigheter som policyproblem* och kommunernas arbete, kan det konstateras att trots den nyckelroll arbetet inom kommunerna utgör för efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna har det poängterats, av Abiri, hur relativt sällsynt det är att det inom kommunerna arbetas utifrån ett rättighetsperspektiv.

I en undersökning gjord av SIFO¹¹⁹ där enkäter med frågeställningar kring mänskliga rättigheter gick ut till alla Sveriges kommuner, landsting och 100 av de statliga myndigheterna fastställs verifierbart uppfattningen om att mänskliga rättigheter anses vara ett viktigt ämne inom de allra flesta organisationer. Men det kan även fastställas, i linje med det konstaterande Abiri gör, att arbetet med mänskliga rättigheter pågår inom de flesta organisationer, men tyvärr är det sällan som arbete synliggörs då hamnar under andra "etiketter", och att organisationer som avsätter resurser för det arbete är få till antalet.¹²⁰

Under de senaste åren har kritiken som inkommit kring hur Sverige som land arbetar med de mänskliga rättigheterna haft sitt ursprung från flera håll. Kritiken är mångfasetterad och berör såväl ratificerade konventioner och deras övergång till svensk lagstiftning som avsaknaden av ratificering.

FN har exempelvis vid flera tillfällen uttryckt kritik genom flertalet av sina kommittéer. Barnkommittén har påtalat att skyddet mot att barn utnyttjas i pornografi anses försvagas genom den avsaknad av åldersgräns Sverige har för könsmognad. Att det i Sverige råder en decentralisering vilket genererar självstyrande kommuner anser kommittén riskerar likabehandlingen av barn i landet.

Kvinnokommittén i sin tur har noterat att det mellan män och kvinnor råder stora skillnader lönemässigt. Upprepad kritik har inkommit från Rasdiskrimineringskommittén kring den diskriminering mot minoriteter, samer och romer exempelvis, som råder i landet då det sällan leder till åtal när hatbrott begås men även att konventionskraven inte uppfylls i fråga om rasistiska organisationer. Det faktum att Sverige avvisat flyktingar flertalet gånger trots att de riskerar att utsättas för tortyr vid återvändandet till hemlandet har kritiserats av *Tortyrkommittén*.¹²¹

Europadomstolen i sin tur har sedan sin tillkomst år 1959, fram till och med år 2010, fällt Sverige för brott mot konventionen 47 gången, och då har Sverige berörts i 95 av totalt 13 697 domar.¹²²

¹¹⁹ SIFO Reserach International (2006)

¹²⁰ SIFO Reserach International (2006) s. 13

¹²¹ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet (2013a), officiell hemsida

¹²² Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2011) s.30

Summariskt kan det konstateras att trots undertecknandet av de flesta av FNs konventioner som förbinder staten till att främja en *respekt*, skapa ett *skydd* för samt *uppfylla* de mänskliga rättigheterna riktas det fortfarande mycket kritik mot Sverige för de kränkningar som görs. Exempelvis har Barnkommittén vid flertalet tillfällen kritiskt påtalat den avsaknad av åldersgräns för könsmognad Sverige besitter och de varnar för ett försvagade av *skyddet* mot utnyttjandet av barn i pornografi. Kritik har även framförts av Rasdiskrimineringskommittén på flertalet punkter som hur sällan hatbrott leder till åtal, diskriminering av minoriteter, bland annat romer¹²³ och samer¹²⁴, men även hur Sverige inte lever upp till de krav som ställts i konventionen beträffande rasistiska organisationer (ICERD).¹²⁵

Abiri beskriver det som *“Det är fortfarande symptomatiskt för den svenska staten att inte aktivt och uttryckligen ta sig an mänskliga rättigheter - och gör inte lagen det så varför ska tjänstemän och lokala beslutsfattare göra det?”*.¹²⁶ Det hela utvecklar sig således till en fråga kring *hur* främjandet för *skyddet* och *upprätthållandet* av de mänskliga rättigheterna struktureras av institutioner och vilken ansvarsfördelning som konstrueras i människorätts-termer.

Med ovan påbörjade konceptuella förståelse för organisering av mänskliga rättigheter i princip, som policy och i praktiken, har en övergripande bild skapats. En översikt över bland annat den internationella kontexten, viktiga gransknings- och implementeringsinstitutioner, ansvarsfördelning och uppfyllandegrad. Intresset flyttas åter till på vilket sätt mätning av mänskliga rättigheter används inom ramen för implementering och uppföljning.

5.4 Mätmetoder

För Fall 1: Sveriges del har det hitintills bland annat konstaterats att den dualistiska processen som transformerar ratificeringar till ett användbart rättighetsspråk inte är okomplicerad. Det kan också redan inledningsvis konstateras att det i Sverige till stora delar saknas generellt accepterade eller använda modeller för mätning. Vare sig på nationell eller på kommunal nivå existerar det några metoder som på ett generellt plan fått genomslag.

Även *Delegation för mänskliga rättigheter* lyfte fram i sitt slutbetänkande att det inte finns något nationellt indikatorsystem för mänskliga rättigheter. Uppföljningssystem med indikatorer finns dock inom en rad olika specifika politikområden och frågor av tvärsektionell

¹²³ Läs mer kring uppmärksammandet av Skåne Polisens lista av romer.

¹²⁴ Se exempelvis DO:s rapport *Diskriminering av samer – samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv* (EtnO), Diskrimineringsombudsmannen (2008)

¹²⁵ Svenska FN-förbundet (2012), officiell hemsida

¹²⁶ Abiri, Brodin & Johansson (2008) s. 30

karaktär. Delegationen nämner indikatorsystem för integrationspolitiken, ungdomspolitiken, politiken för det civila samhället och barnpolitiken, och nämner att de skulle kunna ligga till grund för ett möjligt indikatorsystem för mänskliga rättigheter då det per definition skulle behöva omfatta information från en rad politikområden.¹²⁷ Delegationen betonar dock att “*om ett indikatorsystem ska användas för att följa utvecklingen för mänskliga rättigheter, så är det nödvändigt att utarbeta ett eget indikatorsystem för detta ändamål. Ett sådant indikatorsystem tillhandahåller information om rättigheterna som inte tillhandahålls, systematiseras och analyseras på annat sätt.*”¹²⁸

Det finns dock några få exempel på förslag på indikatorsystem för mänskliga rättigheter som tagits fram. Som tidigare nämnts har bland annat Delegationen för mänskliga rättigheter lyft fram kommuner och landstings skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna och sörja för att de omsätts i praktiken.¹²⁹ För att synliggöra hur det kommunala uppdraget efterlevs och följs upp har en granskningsmöjlighet upprättats genom en sammanställning av indikatorer. Rapporten *Indikatorer för mänskliga rättigheter - modell för systematisk arbete på kommunal nivå* vars vision är att kunna utgöra grunden för säkerställandet av de mänskliga rättigheterna. Rapporten och indikatorerna har tagits fram av Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM)¹³⁰ med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Diskrimineringsombudsmannen (DO). Grunden till den rad av indikatorer som kan användas av kommunerna har inhämtats från FNs högkommissariat för mänskliga rättigheter (OHCHR). En nyansering i vad olika indikatorer återspeglar av den situation de mänskliga rättigheterna befinner sig i har lett till en indelning i tre olika typer av indikatorer¹³¹ vilket även utgör utgångspunkten för FN:

- *strukturella indikatorer* - markerar vilka konventioner som ratificerats och om de där efter antagits i inhemsk lag. Indikatorerna visar även på vad som anses vara nödvändiga och grundläggande institutionella mekanismer.
- *processindikatorer* - pekar på i vilken utsträckning arbetet med att förverkliga mänskliga rättigheter fortskrider, även förhållandet till det strukturella ramverket berörs.
- *resultatindikatorer* - fokuserar på de effekter arbetet med mänskliga rättigheter ger.

¹²⁷ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 273-274

¹²⁸ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 276

¹²⁹ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 402

¹³⁰ Ett nätverk av tjänstemän vars uppdraget består av att på olika sätt bidra till ökad mångfald och/eller arbeta mot diskriminering. Deltagarna i nätverket är representanter från kommuner, landsting, SKL, länsstyrelser och fackföreningar

¹³¹ Office of the human rights commissioner for human rights (2008)

De tre sorterna av indikatorer ska utgöra en var sin del av en cirkulär rörelse som möjliggör att granskningen kan påbörjas var som men att alla steg ska vara med. I rapporten *Indikatorer för mänskliga rättigheter* förklaras att arbetet med indikatorerna syftar till att: "... mäta om det finns lagstiftning, policy och liknande på plats som syftar till förverkligandet av mänskliga rättigheter, om och i så fall vilka åtgärder som vidtas för förverkligande av rättigheter och hur rättighetssituationen ser ut inom ett visst område, särskilt sådant där det utgör resultat av offentliga organs åtgärder."¹³² Dock bör det poängteras att den modell som konstruerats för analyser inom kommuner är tänkt som ett bidrag i diskussionen kring indikatorer, men även tänkt utgöra ett stöd i arbetsprocessen med indikatorer för mänskliga rättigheter som i Sverige bara påbörjats.

Strukturen med tre sorters indikatorer utgör även grunden för en nationell modell som Handisam, Myndigheten för handikappolitisk samordning som arbetar med att samordna funktionshinderspolitiken i Sverige, sammanställt i rapporten *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter*.¹³³ Rapporten togs fram som ett led i regeringsuppdraget att genomföra den andra nationella handlingsplanen för mänskliga rättigheter.¹³⁴ Vidare har det liksom i Handisams modell fokuserat på ett begränsat antal rättighetsområden, som inte helt täcker in alla möjliga rättighetsområden men väl utgör ett exempel som följer det av Handisam förda resonemanget. Den skillnad som uppstår av naturliga skäl är att indikatorerna som innefattas av Handisam är inriktade på att kunna appliceras på en nationell nivå, medan de som innefattas i rapporten *Indikatorer för mänskliga rättigheter* främst representerar uppdraget som åligger primärkommuner. Förutom indikatorernas utformning noteras skillnaden att områdena för indikatorer som anses beröra primärkommunerna är rätten till politiskt deltagande, bästa möjliga uppnåeliga hälsa, arbete, utbildning, bostad, kultur och fritid.¹³⁵ Medan Handisams sammanställning begränsas något till områdena som rör politiskt deltagande, hälsa, arbete, utbildning och bostad.¹³⁶

I Handisams rapport är de olika struktur- och processindikatorerna formulerade likalydande för alla områden. Dock är de preciserade utifrån respektive specifikt rättighetsområde. Exempelvis är resultatmåttet på processindikatorn ”kvantitativa indikatorer som visar på förutsättningar för rätten” när det kommer till rätten till utbildning preciserad till att handla om andel behöriga lärare, lärartäthet, skoltäthet etcetera, medan det för rätten till bo-

¹³² Sveriges Kommuner och Landsting (2010) s. 10

¹³³ Handisam (2008)

¹³⁴ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 280

¹³⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2010) s. 14

¹³⁶ Handisam(2008) s. 20ff

stad är preciserad till mått av bostadsbrist etc. När det kommer till resultatindikatorerna så är de fler och mer områdesspecifika. Som exempel kan tas indikatorerna för området *Rätten till utbildning* som består av 6 strukturindikatorer, 7 processindikatorer och 39 resultatindikatorer.¹³⁷ Se Tabell 3 för en sammanfattande exempel inom området *Rätten till utbildning*.

Rätten till utbildning

Strukturella indikatorer

Ratificerade konventioner

Grundlagar

Övrig nationell lagstiftning

Nationella myndigheter och oberoende insitutioner som arbetar direkt eller indirekt, exempelvis genom att övervaka, främja, arbeta med tillsyn

Klagomålsinstanser

Förekomsten av nationell strategi/handlingsplan

Processindikatorer

Antagna policies/strategier/planer av regering och ansvariga myndigheter

Konkreta aktiviteter/uppdrag/program/åtgärder av regering,

ansvariga myndigheter och kommuner (internt och externt)

Budget för respektive utgiftsområde i statsbudgeten (i förhållande till FN:s

rekommenderade procent av BMP, andra utgiftsområden, resultatindikatorer)

Ansträngningar från staten att fånga upp dem som faller utanför utbildningsstatistiken,

ex. gömda barn, nationella minoriteter, grupper som omfattas av diskrimineringslagen.

Kvantitativa indikatorer som visar på förutsättningar för rätten till utbildning,

till exempel andel kvalificerade lärare, lärartäthet, skoltäthet etc.

Andel personer som anser sig känna till sina rättigheter inom området

Andel anställda/förtroendevalda/tjänstemänn som anser sig känna till sina skyldigheter

när det gäller att tillgodose människors rättigheter på utbildningsområdet

Resultatindikatorer

1. Allmän grundskola - 6 indikatorer

2. Gymnasieskola - 4 indikatorer

3. Högskola och universitet - 4 indikatorer

4. Vuxenutbildning och Svenska för invandrare - 3 indikatorer

5. Innehåll & kvalitet i utbildning - 7 indikatorer

Önskvärda indikatorer för rätten till utbildning - 6 indikatorer

Indikatorer för tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning - 9 indikatorer

Tabell 3. Indikatorer för Rätten till utbildning i Handisams rapport Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter.

När det kommer till datainsamlingsmetoder och evidenskällor lyfter Handisams rapport fram befintlig *officiell statistik* som en grundkälla. De exemplifierar inom hälsoområdet med Folkhälsorapporten, Nationella folkhälsoenkäten, Vårdbarometern och andra hälso- och sjukvårdsrelaterade källor, samt Brottsförebyggande rådets statistik och Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar av levnadsförhållanden. Utöver det nämner de dock att det finns ett antal

¹³⁷ Handisam (2008, s. 39-45)

önskvärda resultatindikatorer som inte kan redovisas med hjälp av befintlig statistik.¹³⁸ Delegationen för mänskliga rättigheter problematiserar frågan om officiell statistik och pekar bland annat på risken att en kunskapsutvecklingsaspekt försvinner. Ny statistik och data framtagna utifrån ett människorättsperspektiv i sig kan verka utvecklande och föra arbetet framåt med mänskliga rättigheter.¹³⁹

När det kommer till det nationella arbetet är det även särskilt intressant att titta på Länsstyrelsernas arbete, då de fyller en särskild roll vid statlig policyimplementering, så som nämnts tidigare se 5.2 Mänskliga rättigheter som policyproblem. I Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012 beskrivs hur ”genomförande, förvaltning och uppföljning av länsstyrelsernas arbete för lika rättigheter och möjligheter ska bedrivas”.¹⁴⁰ Handlingsplanen omfattar sammanlagt 36 åtgärder med tillhörande indikatorer med resultatmått som ska genomföras under åren 2010-2012 inom tre områden: på organisationsnivå, verksamhetsnivå samt i myndighetens externa och interna kommunikation. Handlingsplanen utgör en intern likabehandlingsplan för länsstyrelserna, mot diskriminering och för lika rättigheter och möjligheter, snarare än ett verktyg för att mäta mänskliga rättigheter i samhället. Exempelvis är ett av delmålen på verksamhetsnivå: ”Länsstyrelserna har utvecklat stödfunktioner och metoder för att belysa, analysera och beakta de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet, särskilt skyddet mot diskriminering.” Där två av åtgärderna är ”Förstudie för att ta fram förslag till en fördjupad utbildning om mänskliga rättigheter, diskrimineringslagen för jurister, controllers, utvecklingsråd och andra nyckelpersoner” och ”länsstyrelserna ska integrera ett rättighets- och antidiskrimineringsperspektiv i sin verksamhet, samt i sin planerings- och uppföljningsprocess.” Där resultatmåttarna är ”En förstudie är genomförd” respektive ”Fråga vid uppföljning om hur man integrerat perspektiven i verksamhet, verksamhetsplan, uppföljning.”¹⁴¹ Det som är tydligt är att det är handlingsplanen inte syftar till att mäta mänskliga rättigheter i bredare bemärkelse och att de åtgärder och resultatmått som används har tämligen varierande konkretionsgrad och omfattning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns ett påbörjat arbete med indikatorsystem och mätning av mänskliga rättigheter i Sverige. Det bör dock återupprepas att exempelvis Handisams rapport endast utgör ett förslag på nationella indikatorer. Av regeringens slutuppföljning av den andra handlingsplanen för mänskliga rättigheter som redovisades april

¹³⁸ Handisam (2008)

¹³⁹ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 278-279

¹⁴⁰ Länsstyrelserna (2010) s. 5

¹⁴¹ Länsstyrelserna (2010) s. 12-13

2010 framgår att regeringskansliets arbete med frågan om indikatorer ses som komplicerad och att ett resultat inte kommer presenteras ännu på en tid.¹⁴² Delegationen problematiserar även arbetet ytterligare och pekar på hur *“indikator- och uppföljningssystem kräver ofta betydande resurser då relevanta data måste identifieras, samlas in, systematiseras, analyseras och redovisas regelbundet. Särskilda statistiska undersökningar kan ibland behöva utformas och genomföras för att komplettera redan befintliga uppgifter. En viktig fråga är därför om indikatorsystem verkligen ger något mervärde i form av relevant information som annars inte skulle tagits fram eller beaktas”*.¹⁴³ Ambitionen tycks dock finnas från regeringshåll, men inget nytt har kommit från regeringen sedan arbetet med den nationella handlingsplanen och delegationen för mänskliga rättigheters arbete avslutats.

¹⁴² Regeringskansliet (2010) s. 59

¹⁴³ Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010) s. 274

6 Fall 2: Storbritannien

Efter framställningen av *hur* arbetet med mänskliga rättigheter ser utifrån aspekterna *i princip*, som *policyproblem* och *i praktiken*, samt aktuella *mätmetoder* redovisats för Fall 1: Sverige. En bild har trätt fram av en stat som trots målbild kring uppfyllandet av mänskliga rättigheter och ett omfattande ratificeringsarbete ej utarbetat uppföljning i form av indikatorsystem för mätning. I föreliggande kapitel ska fallstudien kompletteras med en genomgång av Fall 2: Storbritannien, en av de liberala välfärdsregimerna, enligt Esping-Andersen, och liberala marknadsekonomierna, enligt Hall och Soskice. Kommer genomgången av Storbritannien ge en liknande bild som i Sverige?

6.1 Mänskliga rättigheter principiellt

Den konceptuella kartläggningen av de mänskliga rättigheternas omfattning av Fall 2: Storbritannien, med avseende på de olika *geografiska* nivåerna, internationell, regional och nationell nivå, och innehållsmässigt, *räckvidden*, bör logiskt sett, i likhet med studiet av Fall 1: Sverige, inledas med den internationella juridiska kontexten och hur den avspeglas i den nationella lagstiftningen.

Ett grundläggande dokument för arbetet med mänskliga rättigheter är, som tidigare har nämnts i avsnitt 5.1 *Mänskliga rättigheter principiellt*, även för Storbritannien FNs allmänna deklaration om mänskliga rättigheter. Storbritannien har ratificerat sju av FNs nio internationella kärnkonventioner för mänskliga rättigheter, se Tabell 4.¹⁴⁴

Konventionen	Antagen av FN	I kraft sedan	Ratificerad av Storbritannien
Om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	1965	1969	1969
Om medborgerliga och politiska rättigheter	1966	1976	1976
Om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	1966	1976	1976
Om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor	1979	1981	1986
Mot tortyr och annan grym, inhuman och förnedrande behandling eller bestraffning	1984	1987	1988
Om barnets rättigheter	1989	1990	1991
Om migrantarbetares och deras familjers mänskliga rättigheter	1990	2003	ej ratificerad
Om funktionshindrades rättigheter	2006	2008	2009
Till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden	2006	2010	ej ratificerad

Tabell 4. FNs kärnkonventioner ratificerade av Storbritannien.

¹⁴⁴ Förenta Nationerna, Office of Legal Affairs (2013), officiell hemsida

Som fram går i sammanställningen ovan, se Tabell 4, har Storbritannien utöver kärnkonventionerna även ratificerat ett antal av tilläggen till konventionerna i form av fakultativa protokoll, se Tabell 5 nedan.¹⁴⁵ Av de fakultativa protokollen till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har det första protokollet om enskild klagorätt från år 1966 inte ratificerats.

Fakultativa protokollet	Tillägg till	Antagen av FN	I kraft sedan	Ratificerad av Storbritannien
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för de mänskliga rättigheterna (medborgerliga och politiska rättigheter)	ICCPR	1966	1976	ej ratificerad
Om avskaffandet av dödsstraffet	ICCPR	1989	1991	1999
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor	CEDAW	1999	2000	2004
Om förebyggande av tortyr	CAT	2002	2006	2003
Om barn i väpnade konflikter	CRC	2000	2002	2003
Om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution	CRC	2000	2002	2009
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	CRDP	2006	2008	2009
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för ekonomiska, kulturueella och sociala rättigheter	ICESCR	2008	2009	ej ratificerad
Om enskild klagorätt för barn till FNs kommitté för barns rättigheter	CRC	2011	2012	ej ratificerad

Tabell 5. Fakultativa protokoll ratificerade av Storbritannien.

Staten i Fall 2: Storbritannien har även ratificerat andra centrala konventioner så som FNs flyktingkonvention från år 1951, ratificerad av Storbritannien år 1954, angående flyktingars rättsliga ställning och rättigheter, samt det tillhörande protokollet från år 1967. Även Romstadgan, från år 1998, som är grunddokumentet för bildandet av Internationella brottmålsdomstolen i Rom har ratificerats år 2001, dock riktade Amnesty under år 2010 kritik mot att Storbritannien varken undertecknat eller ratificerat konventionen mot påtvingade försvinnanden.¹⁴⁶ Regionalt så ratificerade Storbritannien år 1951 den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter, Europakonventionen.

Den *nationella* lagstiftningen i Storbritannien är på sitt sätt unik och präglas i hög grad av statens rättsystem. Kännetecknande för rättsystemet är avsaknaden av en skriven konstitution och rättighetskatalog, parlamentets obegränsade lagstiftningsbefogenhet samt det

¹⁴⁵ Förenta Nationerna, Office of Legal Affairs (2013), officiell hemsida

¹⁴⁶ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010)

stora inslaget av sedvanerätt, på engelska ”common law”, och fram tills för bara några år saknades det helt en lagprövningsrätt hos domstolarna.¹⁴⁷

Traditionellt viktigaste konstitutionella lagarna är Parliament Acts och House of Lords Act som reglerar parlamentets verksamhet, men avsaknaden av skriven grundlag får dock tydliga konsekvenser. Nergelius¹⁴⁸ pekar på en effekt som är att Storbritanniens “*skrivna konstitutionella regler inte befinner sig på en högre nivå i den brittiska normhierarkin än andra skrivna brittiska lagar, utan kan ändras eller upphävas på samma sätt som vilka andra lagar som helst. Det görs sålunda i den brittiska rättsordningen ingen som helst distinktion mellan lagar som är av grundlagskaraktär och annan lagstiftning, vilket bör understrykas*”.¹⁴⁹

Avsaknaden av grundlag med särskild rättighetskatalog har fått konsekvensen att mänskliga rättigheternas principiella ställning länge varit tämligen svag och beroende av en välvilligt inställd regering.¹⁵⁰ För att bemöta kritiken om svagt skydd för mänskliga rättigheter och för att kodifiera Europakonventionen i den nationella lagstiftningen har Storbritannien tagit beslut om att införa the Human Rights Act 1998 (HRA). Lagen som bland annat fastställer yttrande-, tryck-, mötes-, förenings- och religionsfrihet vann laga kraft den andra oktober år 2000. Ett beslut som innebär ett verkställande av majoriteten av de mänskliga rättigheterna, som fastställt i Europakonventionen, i den nationella lagstiftningen. Ett undertecknande av den Europakonventionen är för övrigt även en förutsättning för medlemskap i Europeiska Unionen.¹⁵¹ En rättslig skyldighet åligger därmed all offentlig förvaltning i Storbritannien att utföra sina uppdrag på ett sätt som är förenligt med upprätthållandet av de mänskliga rättigheterna. En form av dokumentation med *generell räckvidd* vars mål är att skydda och omfatta alla människor har således i och med undertecknandet av Europakonventionen avtalats.

Innan år 2000 och HRAs implementering var den rättsliga prövningen av Europakonventionens efterlevnad endast begränsade till rätten att själv inför Europadomstolen driva fall om brott mot mänskliga rättigheter av en offentlig myndighet. Rättslig prövning inför Europadomstolen gällde såväl privatpersoner, NGO:s, som juridiska personer. Att vända sig till en nationell domstol var inte ett alternativ. Sedan år 2000 och beslutet om HRA skall alla myndigheter följa konventionen och brittiska lagar ska av myndigheter och domstolar så långt som det är möjligt tolkas till att bli förenliga med rättigheterna i den. Inför domslut, numer,

¹⁴⁷ Nergelius (2007) s. 31ff

¹⁴⁸ Professor i rättsvetenskap vid Örebro Universitet

¹⁴⁹ Nergelius (2007) s. 32

¹⁵⁰ Nergelius (2007) s. 35

¹⁵¹ Candler m.fl. (2011) s. 38

åligger det även de nationella domstolarna att ta hänsyn till rättspraxis från Europadomstolen, även om de ej är bundna till det. På *nationell nivå* då en nationell domstol skulle komma att frångå, alternativt ignorera rättspraxis från Strasbourg riskerar den aktuella domstolen en granskning i Europadomstolen. Vidare kan även åtgärder vidtas då en brittisk lag inte kan tolkas i enlighet med de mänskliga rättigheterna i HRA och Europakonventionen. De domstolar som har särskilt mandat, främst domstolar på hovrättsnivå och högre instanser, kan då en situation av tolkningssvårigheter uppstår anmäla till regeringen att en viss lag, enligt dess uppfattning, är oförenlig med konventionen. Nergelius förklarar: *“En sådan anmälan sätter inte i sig lagen ur kraft och regeringen är inte heller skyldig att agera sedan den mottagits, men i så fall torde den som drabbats av lagen ha mycket goda möjligheter att med framgång föra sitt mål till Europadomstolen i Strasbourg. Det handlande som i en sådan situation förväntas från regeringens sida är därför att i parlamentet utfärda en så kallad remedial order, vilken om den godtas i House of Commons ger domstolarna rätt att åsidosätta lagen.”*¹⁵²

Konstruktionen bevarar formellt den parlamentariska suveräniteten, men beskär den i praktiken. Domstolarna i Storbritannien kan inte utveckla rättstillämpning som är under de existerande standarder fastställda av Europadomstolen. Däremot finns det i och med konstruktionen utrymme för Storbritannien att vara mer generös i utvecklingen av sin egen rättspraxis. Konventionen utgör således inget tak utan snarare ett golv för skydd av de mänskliga rättigheterna.¹⁵³

Utöver HRA har Storbritannien skyddat personers individuella mänskliga rättigheter genom antidiskrimineringslagar som gradvis kompletterats och utökats, exempelvis är Equality Act 2006 ett lagtillskott om likabehandling som trädde i kraft under oktober 2007. Kompletteringarna görs för att stärka antidiskrimineringsarbetet med avseende på ålder, funktionshinder, kön, könskorrigering, etnicitet, religion eller trosuppfattning och sexuell läggning.

År 2010 uppdaterades lagen för att stärka och förenkla den redan existerande lagstiftningen. Samtliga tidigare antidiskrimineringslagar konsoliderades då ihop till en sammanhållen jämlikhetslag för likabehandling, Equality Act 2010. Några av de centrala delarna i lagstiftningen som inkorporerades var lagen om lika lön the Equal Pay Act 1970, jämställdhetslagen the Sex Discrimination Act 1975, lagen mot etnisk diskriminering the Race Relations Act 1976, och lagen mot diskriminering av handikappade the Disability Discrimination Act 1995.

¹⁵² Nergelius (2007) s. 35

¹⁵³ Candler m.fl. (2011) s. 26f

Den formella sats de mänskliga rättigheter har i Storbritannien kan i och med ovanstående diskurs sammanfattningsvis beskrivas som unikt utformad och präglad av statens långa historia av centralstyrning.

6.2 Mänskliga rättigheter som policyproblem

För att gå vidare, från den formella situation de mänskliga rättigheterna i Storbritannien har, till policyproblemet de utgör behöver ljuset åter riktas mot de instrument som finns för policyimplementeringen och policyprocessen.

Policyimplementeringen och en kartläggning av dess grad av *tillgänglighet, åtkomlighet, acceptans* och *anpassning* samt policyprocessen och dess kartläggning av graden *icke-diskriminering, deltagande, adekvata framsteg* och *effektiva rättsmedel*. Som i redogörelsen för Fall 1: Sverige redogörs det till en början för de institutioner och styrmedel som används och den institutionella ansvarsfördelning som finns mellan olika delar av den offentliga förvaltningen.

Policyimplementeringen och policyprocessen påverkas i hög grad av att Storbritannien, liksom Sverige, på Europeisk nivå är medlem i Europarådssamarbetet, OSSE, samt EU. De regionala samarbetena och de olika institutioner kring granskning som inkluderas, se genomgången i 6.1 *Mänskliga rättigheter principiellt*, utgör en självklar referenspunkt för all offentlig verksamhet bland medlemstaterna, även om den starkaste styrningen kring mänskliga rättigheter sker i samband med anslutningsförhandlingarna för medlemskap och Köpenhamnskriteriernas tillämpning. Det kan argumenteras för att samarbetet med högst grad av direkt institutionaliserad påverkansmöjlighet när det kommer till policyarbetet med mänskliga rättigheter är Europarådssamarbetet i och med den juridiska kraft som Europadomstolen utgör, så som reflekterats kring i avsnittet ovan 6.1 *Mänskliga rättigheter principiellt*.

Ansvar för arbetet med att säkerställa att internationella konventioner och nationell lagstiftning följs faller i huvudsak på regeringen. Särskilt ansvarig inom regeringen för jämlikhetslagen är The Government Equalities Office (GEO), som sedan 2012 är en del av departementet för kultur, media och sport, vilken tidigare sorterade GEO under inrikesdepartementet. GEO ansvarar för regeringens jämställdhetsstrategi och jämställdhetslagstiftning. Framst med fokus på frågor rörande kvinnors rättigheter, sexuell läggning, och transpersoners rättigheter.¹⁵⁴

Under the Equality Act 2006 upprättades en kommission, *The Equality and Human Rights Commission* (EHRC), för att hantera frågor rörande bristande respekt för de mänskliga

¹⁵⁴ The Government Equalities Office (2013), officiell hemsida

rättigheterna och diskriminering. Kommissionen är den mest centrala institutionen för arbetet med mänskliga rättigheter i Storbritannien. Det är en statlig myndighet av så kallad Non Departmental Public Body (NDPB) art. Myndigheten ska säkerställa att individer stöttas genom att lagar om likabehandling efterlevs, och den ska även utfärda råd till regeringen inför antagande av ny lagstiftning. Myndigheten ska även sammanställa en översiktsrapport av sitt verksamhetsområde vart tredje år, varav den första lanserades hösten 2010.¹⁵⁵ Myndigheten kan därmed sägas ha en tillsynsfunktion, en ombudsmannafunktion och en beredande funktion.

Kommissionen leds av en styrelse och består av medarbetare med en tidigare erfarenhet av området, då det vid bildandet anslöt sig många som tidigare varit aktiva inom andra organ med samma inriktning. Vid skapandet tog kommissionen över ansvarsområdena från tre tidigare myndigheter: *Kommissionen för jämlikhet på grund av etnicitet*, *Kommissionen för jämställda möjligheter* och *Kommissionen för handikapp rättigheter*. Uppdraget breddades då också i jämförelse med de tidigare kommissionerna.

Endast Storbritannien är Kommissionens arbetsområde, vilket då inkluderar England, Skottland och Wales men däremot inte Nordirland. Målet med arbetet är således att i de inkluderade geografiska områdena arbeta för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna samt att motverka diskriminering. För Nordirland finns en motsvarighet i form av *the Northern Ireland Human Rights Commission* (NIHRC) som instiftades inom ramen för *Belfastavtalet*. Avtalet är även känt som Långfredagsavtalet och är ett fredsavtal mellan de brittiska och irländska regeringarna, med stöd av flertalet av de politiska partierna i Nordirland. Utöver Nordirland präglas även de olika landsdelarna Wales och Skottland av en viss grad av autonomi. Vilket märks av att i och med att det Skotska parlamentet 2008 etablerade *The Scottish Human Rights Commission* (SHRC) för arbetet med mänskliga rättigheter i Skottland. EHRCs och SHRCs geografiska ansvarsområden överlappar således. De tre kommissionerna för Storbritannien, Skottland och Nordirland delar FN-status som '*national human rights institutions*' (NHRIs).

Generellt präglas policyimplementeringen i Storbritannien av en hög grad av centralstyrning när det kommer till ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner. Storbritannien är en enhetsstat, där viss lagstiftande makt delegerats till autonoma regioner, men utan kommunalt självstyre. Centraliseringen är, liksom tidigare konstaterats i avsnitt 6.1 *mänskliga rättigheter principiellt*, tydlig även när det kommer till arbetet med mänskliga rättigheter.

¹⁵⁵ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010)

Nationella riktlinjer och lagstiftning fokuserar på en central myndighet med brett uppdrag, snarare än lokala myndigheters ansvar. Är centraliseringen en trend som kan anas för de mänskliga rättigheterna i praktiken i Storbritannien likaså måntro?

6.3 Mänskliga rättigheter i praktiken

När det kommer till kartläggandet av situationen för mänskliga rättigheter i praktiken i Storbritannien, och det faktiska *respekterande, skyddande* och *uppfyllande* av desamma, är de officiella uppföljnings och granskningsorganen en viktig källa till information. Det gällande åiterrapporteringsansvaret till FN har Storbritannien uppfyllt, och avrapporterat till respektive konventionskommitté enligt följande: CAT i november 2003, CCPR i november 2006, CRC i juli 2007, CEDAW i juni 2007, CESCRC i augusti 2007, samt CERD i mars 2010. Kommissionen för Jämlikhet och Mänskliga Rättigheter har vid flera tillfällen kritiserat den brittiska regeringen för att inte ha avlagt en rapport till CAT, trots att tidsfristen gick ut redan 2008.¹⁵⁶

Av Sveriges utrikesdepartement beskrivs landet och läget som “*en parlamentarisk demokrati med en lång tradition av respekt för de mänskliga rättigheterna*”.¹⁵⁷ Vilket intuitivt får ses som rimlig bedömning. Dock har som noterats ovan i avsnitt 6.1 *mänskliga rättigheter principiellt* den formella statusen för mänskliga rättigheterna och de praktiska juridiska förutsättningarna att driva processer traditionellt varit svagt. Utrikesdepartementet förklarar också i sin rapport att “*både inhemska och internationella organisationer för mänskliga rättigheter [hävdar] att det på vissa områden finns brister.*”¹⁵⁸

Stora debatter kring mänskliga rättigheter med *generell räckvidd* inkluderar enligt utrikesdepartementet debatter om den brittiska terrorismlagstiftningen, om invandring och asylsökandes rättigheter, samt övervakning och integritetsfrågor.¹⁵⁹

När det kommer till *individer i utsatta grupper* har exempelvis barns rättigheter varit i fokus. Paraplyorganisationen för barnrättsorganisationer *End Child Poverty* konstaterade att år 2010 lever fortfarande fyra miljoner barn i fattigdom i Storbritannien, från Finansministeriet rapporteras siffran ligga på två miljoner barn, vilket de menar strider mot barnkonventionen. Barnkonventionen som flera instanser menar att Storbritannien också bryter mot genom lagen som tillåter barnaga. Ytterligare en paraplyorganisation *Children's Right's Alliance for England (CRAE)* rapporterade efter en granskning 2010 av regeringens arbete med att följa upp CRAs rekommendationer, att regeringen under det senaste året endast lyckats

¹⁵⁶ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010)

¹⁵⁷ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010)

¹⁵⁸ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010) s.1

¹⁵⁹ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010) s.1

vidta framgångsrika åtgärder inom fyra av 120 områden och inom 70 av de 120 områdena hade ingen förbättring skett.¹⁶⁰

Brister i arbetet inom den offentliga förvaltningen med införlivande och respekt om de mänskliga rättigheterna har även bekräftats i domstolsfall. I 14 av 18 prövade fall fastslogs det av Europadomstolen att Storbritannien brutit mot Europakonventionen under året 2009. I sju fall dömdes landet för att ha brutit mot förbudet mot diskriminering.

Huruvida domarna har påverkats av införandet av Human Rights Act, och dess kodifiering av Europakonventionen och de förändrade förutsättningarna för domstolarna som beskrivits i avsnitt 6.1 *mänskliga rättigheter principiellt* faller utanför ramen för studien att fastslå. Nergelius menade år 2007 att det då, sju år efter lagens införande var tidigt än att yttra sig om eventuella effekter och om vilken praktisk betydelse lagen kommer få.¹⁶¹ Det torde kräva en särskild kartläggning och studie i sig att kartlägga om så är fallet. Det är dock ingen orimlig tes att förändrade institutionella rättsförutsättningar också gett eller på sikt kommer ge förändringar i praktiken.

6.4 Mätmetoder

Storbritannien har, till skillnad från Sverige, en uttalad nationell modell för mätning.

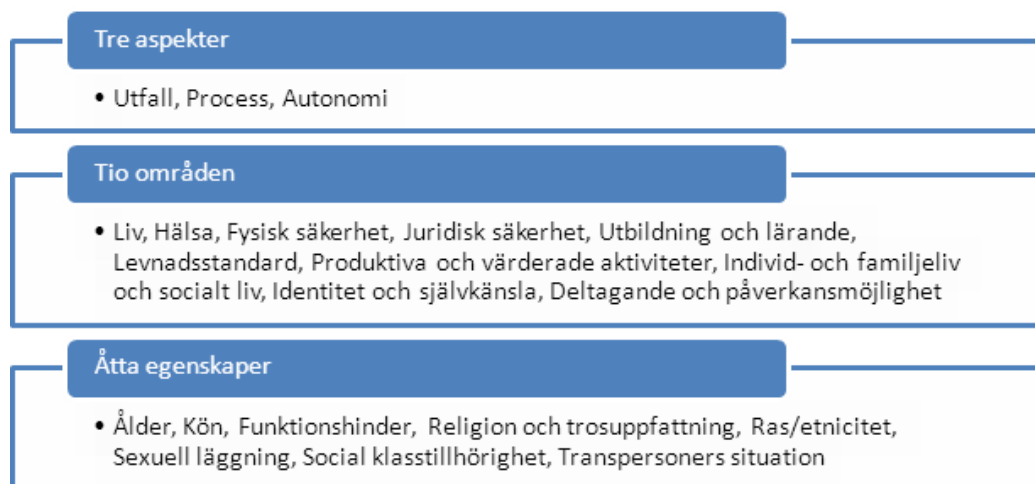
För att kunna analysera och bedöma mänskliga rättigheter i Storbritannien har EHRC tagit fram ett särskilt instrument och verktyg för mätning och framställande av evidens i form av systematisk insamling av data. Verktyget som går under namnet *Human Rights Measurement Framework* (HRMF) är ett övergripande ramverk av en samling mätbara indikatorer inom ett antal utvalda områden. Syftet är att möta behovet av "genomgripande evidensbas för utvärdering av uppfyllandet, och utvecklingen mot, implementering mänskliga rättigheter i England, Skottland och Wales".¹⁶² Ramverket syftar även bland annat till att sammanställa och offentliggöra kunskapen. Den sammanställda informationen tillgängliggörs därför brett för EHRC, för den regionala kommissionen för mänskliga rättigheter i Skottland, för regionala och internationella tillsynsmyndigheter och granskningsorgan, andra statliga myndigheter och offentliga organ, NGOs osv. EHRC lyfter fram att en grundtanke med HRMF, som är viktig för förståelse för systemet, är att det inte är konstruerat för att räkna antalet individuella överträdelse av specifika mänskliga rättigheter. De utvalda indikatorerna mäter i många fall på en analysnivå bortom fastställandet av definitioner som exempelvis antal kränkningar och lägsta efterlevnad.

¹⁶⁰ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010) s. 11

¹⁶¹ Nergelius (2007) s. 35

¹⁶² Candler m.fl. (2011) s. XXXii

HRMF bygger på tidigare arbete med indikatorbaserad granskning i Storbritannien. Det är en direkt vidareutveckling av ett tidigare ramverk kring jämställdhet utvecklat under namnet *Equality Measurement Framework* (EMF). EMF var uppbyggt utifrån tre aspekter på ojämlikhet, inom tio olika områden, analyserat utifrån minst åtta olika kritiska mänskliga egenskaper. De tre identifierade aspekterna bestod av ojämlikhet i utfall, ojämlikt utfall i centrala och värdefulla delar av livet som individer och grupper faktiskt kan uppnå. Samt ojämlikhet i processer, ojämlikhet i behandling i form av diskriminering av andra individer, grupper, institutioner eller system, och ojämlikhet i autonomi, ojämlikhet i vilken grad personer är bemäktigade att styra sina egna liv och i vilken utsträckning valfrihet och kontroll de har i praktiken givet ens förutsättningar. De tre olika aspekterna applicerades och mättes utifrån tio olika centrala områden i livet, som liv, hälsa, utbildning, fysisk säkerhet osv. De tio centrala områdena identifierades och definierades dels utifrån den internationella mänskliga rättigheter-kontexten i form av den allmänna deklARATIONEN, och internationella konventionerna, dels genom en deliberativ process där allmänheten och grupper med högre risk för diskriminering involverades genom intervjuer och workshops. Mer specifika fri- och rättigheter definierades som underområden till respektive övergripande område. Utifrån de olika områdena undersöks grupper och individers ställning och position vid vad som anses vara tio kritiska egenskaper hos en person, som ålder, kön, etnicitet, sexuell läggning osv, se Figur 6 för en sammanfattning av ramverket.^{163 164}



Figur 6. En strukturell översikt över *Equality Measurement Framework*.

¹⁶³ Candler m.fl. (2011) s. 4

¹⁶⁴ Alkire m.fl. (2009) s. 3f

I praktiken utformades EMF i form av en 3D-matris. Där de olika aspekterna på ojämlikhet kan ses som "rader" i en matris, de olika områdena som "kolumner", och de olika individegenskaperna som "lager". Där även olika karaktäristika kan kombineras för att få ett intersektionellt perspektiv. Kommissionen menar att EMFs upplägg gör att ramverket inte bara kan användas för att mäta ojämlikhet, utan även för att policyanalys och bedömning av policyförslag och förståelse för ojämlikhet som policyproblem och underliggande orsaker till ojämlikheter.¹⁶⁵

Vidare bygger HRMF även på resultat och rekommendationer som kommissionens Humans Rights Inquiry sammanställt. Resultat som redovisats från tidigare undersökningar har bland annat varit att det saknats ett systematiskt tillvägagångssätt för insamling av de positiva effekter arbete med mänskliga rättigheter har. Vikten av ett systematiskt insamlande av statistik har även poängterats av organ på internationell nivå som exempelvis FNs sekretariat för Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (SCRPD).¹⁶⁶ Liksom vid framtagandet av EMF lyfter kommissionen även fram att innehållet har tagits fram i samråd med experter och intressen.

HRMF består som sagt av en rad olika mätområden med specificerade indikatorer. Ramverket sammanställer en evidensbas utifrån en rad källor där både kvantitativ och kvalitativ data samlas in och evidens av olika karaktär samlas, se Tabell 6 nedan för en sammanfattning. Indikatorerna som används och evidensen som insamlas sträcker sig från det väldigt konkreta, exempelvis antal fällande domar i domstol, till mer generell information kring övergripande trender och mönster, så väl som bakgrundsfaktorer och kontextuell information, för ett policyproblem inom arbetet med mänskliga rättigheter.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Alkire m.fl. (2009) s. 6

¹⁶⁶ Candler m.fl. (2011) s. 4

¹⁶⁷ Candler m.fl. (2011) sid. XXXiii

Evidenskällor

Lagstiftning och ratificerade konventioner
Regleringar och offentlig policy för att skydda mänskliga rättigheter
Rättsfall och utfall i domstolar (information om överträdelser med mera)
Ärenden lyfta av nationella och internationella tillsyns- och granskningsorgan
Slutsatser från undersökningar, efterfrågningar och utvärderingar
Problem uppmärksammade av reglerare, inspektörer och ombudsmän
Utsagor och rapportering av NGOs, media och andra delar av civilsamhället
Ett stort antal källor med offentlig statistik och enkätundersökningar

Tabell 6. Evidenskällor för HRMF.

De använda datainsamlingsmetoderna och evidenskällorna präglas av Landmans olika källvarianter. *Händelsebaserade mätningar* i form av rättsfall och domstolsutfall, problem uppmärksammade av inspektörer etc., men även inkorporeringen av utsagor och externa aktörers rapporter. *Standardbaserade mätningar* i den mån underlagen indexerats, relateras till normer och systematiseras genom standards. Uttryckligen nämns enkätundersökningar som en evidenskälla, men *enkätbaserade mätningar* kan potentiellt ses i relation till slutsatser från externa undersökningar och efterfrågningar. Samt sist men inte minst *officiell statistik*, som exemplifieras specifikt som en viktig evidenskälla.

Ramverket består av åtta mätområden om totalt åttio indikatorer, se Tabell 7 nedan för en sammanställning av mätområdena. Kommissionen är dock noga med att påpeka att ramverket i sin konstruktion inte är helt uttömmande. På grund av begränsningar i tid och resurser har kommissionen inte kunnat utarbeta indikatorer för alla mänskliga rättigheter som är fastslagna i HRA eller i och med Storbritanniens internationella förpliktelser.¹⁶⁸ Förväntningen är dock att HRMF över tid kommer expanderas för att till slut inkorporera hela skalan av mänskliga rättigheter som är skyddade och framhållna i nationella, regionala och internationella styrmedel.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Candler m.fl. (2011) s. xxxiv

¹⁶⁹ Candler m.fl. (2011) s xxxiv

Mätområden

1. Rätten till liv
2. Förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
3. Individens rätt till frihet och säkerhet
4. Rätten till en rättvis rättegång
5. Rätten till respekt för privatliv och familjeliv
6. Rätten till högsta möjliga standard för fysisk och psykisk hälsa
7. Rätten till utbildning
8. Rätten till dräglig levnadsstandard

Tabell 7. Mätområden för HRMF.

Av de åtta breda mätområdena som valts ut har fem direkt härletts från den nationella lagstiftningen (HRA), nummer ett till fem i Tabell 7 ovan, vilka dock som nämns ovan i sig har förankring i internationella konventioner. De tre följande, nummer sex till åtta i Tabell 7 ovan, har härletts direkt från den internationella konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Indikatorerna inom respektive mätområde utgörs dels av fem indikatorer med likalydande generell karaktär, för alla områden, dels fem områdesspecifika indikatorer, se Tabell 8 för ett exempel för indikatorerna inom mätområdet, nummer sju i Tabell 7 ovan, *Rätten till utbildning*.

Rätten till utbildning - indikatorer	Karaktär
1. Lagstiftning och det konstitutionella ramverket	Generell
2. Rättslig praxis, luckor och standards	Generell
3. Regelverk (regulatory framework)	Generell
4. Offentlig policy-ramverk (public policy framework)	Generell
5. Utfallet av centrala juridiska, reglerande och undersökande processer	Generell
6. Ojämligheter i förvärvad utbildning	Områdesspecifik
7. Tillträde och exkludering från utbildning/träning och förvärvande av utbildning för utsatta grupper	Områdesspecifik
8. Stöd för individer med särskilda utbildningsbehov	Områdesspecifik
9. Mobbing och bemötande med respekt och värdighet - subjektiva mätningar	Områdesspecifik
10. Allmänhetens attityder, förståelse och erfarenheter	Områdesspecifik

Tabell 8. Indikatorer för HRMF.

Indikatorerna är dels inriktad på strukturella faktorer, exempelvis juridik, regelverk och policyramverk, och dels processrelaterade faktorer kopplade till juridiska, reglerande och undersökande processer samt mer utfallsorienterade resultatindikatorer av typen förekomstgrad av mobbing, attityder, ojämlikheter i förvärvad utbildning och tillträde till utbildning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det av Storbritannien påbörjade nationella indikatorsystemet är ett av omfattande karaktär, med applicerbarhet på såväl nationell som lokal nivå. Att HRMF är ett i teorin väl uppbyggt system är en rimlig slutsats, däremot genererar kunskapen om den strukturella uppbyggnaden ej insikt om hur väl implementeringen faller ut i praktiken och i vilken omfattning modellen verkligen nyttjas.

Avslutningsvis har i och med det sista avsnittet av kapitlet, en stor del av Fall 1: Sveriges samt Fall 2: Storbritanniens *hur*-kartläggning avklarats, och en konceptuell förståelse för arbetet med mänskliga rättigheter och en övergripande kunskap om mätning av mänskliga rättigheter har förvärvats. Därmed kan framställningen procedera till en mer komparativ analys över skillnader och likheter mellan fallen, och en teoretisk analys av de skillnader som redan nu har börjat skönjas.

7. Analys

Utifrån ovanstående, kapitel 5 och 6, erhållet resultat med utgångspunkt i Sverige och Storbritannien kan en komparativ analys genomföras med hjälp av det framarbetade analys-schemat, se kapitel 4. *Tillvägagångssätt*. Redovisningen sker, i avsnitt 7.1 *Jämförande analys utifrån konceptualisering av mänskliga rättigheter*, i enlighet med tidigare beskriven teori-ram, baserad på Goertz, Landman, Adcock & Collier och analys-schemat, vilket således kommer att behandla mänskliga rättigheter *principiellt*, som *policyproblem* samt i *praktiken*. Därefter, i avsnitt 7.2 *Analys av modellerna för mätning*, följer en diskurs samt komparativ grafisk framställning av de studerade fallens inbördes förhållande till mätning av mänskliga rättigheter. Avslutningsvis, i avsnitt 7.3 *Historisk institutionalism som förklaringsmodell för skillnader*, kommer den potentiella diskrepanser analyseras och förklaras utifrån det historiskt institutionella teoretiska perspektivet.

7.1 Jämförande analys utifrån konceptualisering av mänskliga rättigheter

Översiktlig jämförelse och analys av likheter och diskrepanser mellan de två undersökta fal-len Sverige och Storbritannien görs som tidigare nämnts för att mätmodeller för de mänskliga rättigheterna ska kunna betraktas med en verklighetsanknytning och förståelse för kontextu-ella förutsättningar och påverkansmekanismer.

Analysen av *hur* mänskliga rättigheter mäts i offentlig förvaltning tar avstamp i första delen av analys-schemat: Hur formas mänskliga rättigheter principiellt? Vilka centrala skill-nader och likheter kan skönjas, och vilka lärdomar kan dras?

Inledningsvis kan det konstateras att arbetet med mänskliga rättigheter både i Sverige och i Storbritannien på ett nationellt plan kan härledas tillbaka till FNs deklaration om de mänskliga rättigheterna från år 1948. Sverige och Storbritannien har även på många sätt en överrensstämmande internationell juridisk kontext i form av ingångna multilaterala förbindel-ser bestående av ratificerade konventioner. En sammanställning visar att båda staterna har ratificerat Europakonventionen, sju av FNs nio kärnkonventioner, samt ett flertal tillhörande fakultativa protokoll. Av FNs kärnkonventioner är det för både Sverige och Storbritannien konventionen om migrantarbetares och deras familjers mänskliga rättigheter och konvention-en till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden som inte ratificerats, se Tabell 9 för en jämförande sammanställning.

	Ratificerad av	
	Sverige	Storbritannien*
Europeiska konventionen		
Om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	1952	1951
Internationella konventionen		
Om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	1971	1969
Om medborgerliga och politiska rättigheter	1971	1976
Om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	1971	1976
Om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor	1980	1986
Mot tortyr och annan grym, inhuman och förnedrande behandling eller bestraffning	1986	1988
Om barnets rättigheter	1990	1991
Om migrantarbetares och deras familjers mänskliga rättigheter	ej ratificerad	ej ratificerad
Om funktionshindrades rättigheter	2008	2009
Till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden	ej ratificerad**	ej ratificerad
Fakultativa protokollet		
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för de mänskliga rättigheterna (medborgerliga och politiska rättigheter)	1971	ej ratificerad
Om avskaffandet av dödsstraffet	1990	1999
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor	2003	2004
Om förebyggande av tortyr	2003	2003
Om barn i väpnade konflikter	2003	2003
Om handel med barn, barnpornografi och barnprostitution	2007	2009
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	2007	2009
Om enskild klagorätt till FNs kommitté för ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter	ej ratificerad	ej ratificerad
Om enskild klagorätt för barn till FNs kommitté för barns rättigheter	ej ratificerad	ej ratificerad

* I denna tabell avses Förenade kungadömet av Storbritannien och Nordirland

** Undertecknad 2007

Tabell 9. Sammanställning av ratificerade konventioner och protokoll för Sverige och Storbritannien.

Diskrepansen i ratificering av de fakultativa protokollen, se Tabell 9, är att Storbritannien ej ratificerat första protokollet om enskild klagorätt till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Totalt består den internationella juridiska kontexten av åtskilliga multi- och bilaterala avtal och konventioner med bäring på mänskliga rättigheter, varav ett urval redovisats i studien. I jämförelsen har en avgränsning gjorts till kärnkonventionerna med tillhörande protokoll, eftersom det centrala för att besvara studiens frågeställningar är att granska den styrande kärnan som ska ligga till grund för inriktningen på arbetet med mänskliga rättigheter i FNs medlemstater. I likhet med de av Sverige och Storbritannien ratificerade konventionerna kan en slående likhet skönjas i fråga om vilka fakultativa protokoll som ratificerats av staterna.

Den *generella räckvidden* av de internationella konventionerna, såväl som den mer specifika där *individer i utsatta grupper* skyddas, täcks på många sätt av FNs upprättade konventioner. Skyddet för *individer i utsatta grupper* kan dock sägas brista något på nationell nivå för respektive fall, eftersom konventionen för migrantarbetare och deras familjer samt konventionen mot påtvingade försvinnanden ej ratificerats, vilket innebär att det rättsliga skyddet för individerna i de berörda grupperna inte kan anses fullgott.

En trend som går att urskilja är den fördröjning Storbritannien har vid ratificering av konventioner och därmed även fakultativa protokoll. I och med att Sverige generellt sett legat före i tiden med ratificering av såväl konventioner som protokoll, är ett argument att en längre anpassningsperiod för implementering varit aktuell för Storbritannien. Av de konventioner som bägge stater ratificerat har Sverige agerat före Storbritannien sex gånger av sju, och för de motsvarande fakultativa protokollen fem gånger av sex. Ratificering innebär en viss problematik vid överförandet av ett korrekt rättighetspråk från internationell till nationell nivå, vilket diskuterades i kapitel 5 *Fall 1: Sverige*. Naturligt följer således att processen kan gynnas av att bearbetas under längre tid. I motsats till det, för Sveriges del gynnande argumentet, bör det, innan någon slutsats kan dras kring huruvida längre anpassningsperioder är att föredra, undersökas om stater som är senare med sin ratificering "lär sig av andras misstag".

Generellt kan två tydliga skillnader mellan Sverige och Storbritannien poängteras kring den nationella inkorporeringen av den internationella juridiska kontexten i nationell lagstiftning. Den ena skillnaden är graden av formalisering och de mänskliga rättigheternas status i den juridiska hierarkin skiljt sig åt, inte minst i den historiska utvecklingen. Sveriges grundlagsskyddade rättighetskatalog och inskrivning av Europakonventionen i regeringsformen står i kontrast mot Storbritanniens generella avsaknad av skriven konstitution. Ett trendbrott från sättet att konstruera statens juridiska hierarki kan dock, som tidigare beskrivits i avsnitt 6.1 *Mänskliga rättigheter principiellt*, noteras i det att Storbritannien gett HRA en ny särskild status, vars potentiella konsekvenser ännu icke kan överblickas. Den andra skillnaden är det inte osökt att konstatera att situationen i Storbritannien präglats av statens långa historia av centralstyrning, och motsvarande kontext i Sverige har präglats av den historiskt starka decentraliseringstanken.

Viktigt att ta med sig, för att förstå kopplingen mellan konceptualiseringen av mänskliga rättigheter i respektive stat och implementeringen av modeller för mätning av mänskliga rättigheter, är kontrasten mellan skillnaderna i implementering och historiska organisations-

former, graden av grundlagsskydd och nivåbaserad ansvarsfördelning, och likheterna i internationell kontext.

De relevanta skillnaderna och likheterna som hittills identifierats har också beröringspunkter till nästa del i analys-schemat som rör hur mänskliga rättigheter *som policy* formas. Som nämnts i resultatredovisningen, struktureras *policyimplementeringen* och *policyprocessen* av den offentliga förvaltningens institutioner och organisationsstruktur. En första likhet i den jämförande analysen är medlemskapen i regionala samarbeten i Europa, exempelvis EU. Europarådssamarbetet är en av de aktörer med störst inverkan på hur mänskliga rättigheter som policy formas är, för såväl Sverige som Storbritannien. Den påverkningsmöjlighet Europarådet givits har i form av konventioner och tillhörande protokoll under många år styrt arbetet med mänskliga rättigheter på samma sätt i alla anslutna stater. Samarbetet stater och råd emellan görs utan hänsyn till organisationsstruktur.

En märkbar skillnad med koppling till styrning av organisationsstrukturen är hur Storbritannien historiskt inte införlivat Europadomstolen i den ordinarie domstolshierarkin. Som nämnts ovan har dock ett trendbrott skett, vilket även påverkat organiseringen. Oviljan att juridiskt underordna staten regionala instanser syns även i skepsisen mot att ratificera fakultativa protokoll som rör enskild prövorätt. Storbritannien har fortfarande inte ratificerat det fakultativa protokollet rörande medborgarlaga och politiska rättigheterna från år 1971 och motsvarande fakultativa protokoll för konventionen mot avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor är ratificerat "på prov". I Sverige finns inga liknande tendenser till aversion mot internationell överprövningsrätt.

Skillnaderna i juridiken och organiseringen av juridiska instanser mellan Sverige och Storbritannien, eller utformningen och graden av *effektiva rättsmedel* för att relatera till policyprocessindikatorn Landman benämner, kan vid en enkel okulär besiktning tyckas vara av begränsad omfattning, men den påvisar en diskrepans i institutionell tradition som är en del av något större.

I utformningen av implementeringsinstitutioner skiljer sig staterna åt. Till skillnad från situationen i Sverige finns det i Storbritannien en central myndighet, EHRC, med det uttalade uppdraget att arbeta med mänskliga rättigheter på en nationell nivå. EHRC har ett brett uppdrag där uppföljning och mätning av mänskliga rättigheter är ett viktigt inslag. Som resoneras i avsnitt 6.2 *mänskliga rättigheter som policyproblem*, utgör myndigheten en tillsynsfunktion, en ombudsmannafunktion och en beredande funktion. Policyimplementeringsarbetet i Sverige har å sin sida präglats av nationella handlingsplaner som styrdokument, en stödjande temporär utredningskommitté, Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige,

och hög grad ansvarsdelning där lokal offentlig förvaltning förväntas implementera de nationella direktiven.

Den organisatoriska skillnaden i ansvarsfördelning framgår i all tydlighet, vilket får konsekvenser för implementeringsarbetet. Det bör dock åter nämnas att det är organisatoriska konsekvenser som avses på ett generellt plan då studien är en explorativ studie av dokumenterade aktiviteter och utfall. Utfall som till skillnad från en stor del av den forskning som görs inte fokuserar på bistånds- och utvecklingsarbete.

Kartläggningen av policyprocessens olika delar i respektive fall, åter Landman, ger en hel del likheter. Att belysa enskilda aspekter så som införlivandet av *icke-diskriminering* i staternas organisering ger en fylligare bild. Trots att det inte faller inom ramen för studien att exempelvis göra en kvalitativ bedömning av graden av *icke-diskriminering* i policyprocessen i respektive stat, kan den formella förekomsten av konkretiserad antidiskrimineringslagstiftning, se ovan avsnitt 5.1 och 6.1 *mänskliga rättigheter principiellt*, och de många involverade granskningsaktörerna och institutioner, jämför med avsnitt 5.2 och 6.2 *mänskliga rättigheter som policyproblem*, ligga till grund för antagandet att det finns ett strukturerat arbete. Det vill säga, universaliteten i mänskliga rättigheter som koncept tycks ha innehållsmässigt genomslag på policyprocessen, där arbetet i Sverige och Storbritannien stundtals ligger i paritet, om än inte på det exakta implementeringsutförandet.

När skillnaderna och likheterna kan ringas in stärks förståelsen för *hur* konceptualiseringen av mänskliga rättigheter ter sig i mötet med å ena sidan val av implementerings- och styrningsmodeller och å andra sidan val av utvärderings-, mättnings- och uppföljningsmodeller. Kort sammanfattat har alltså en viss avgränsning uppnåtts, som är till stor hjälp när det kommer till att ringa in konceptualiseringen av mänskliga rättigheter utifrån en *hur* aspekt. Men gynnas sökandet av att ta in det tidigare belysta perspektivet *mänskliga rättigheter i praktiken*?

Inledningsvis kan det anses rimligt att sökandet i och med de goda förhållanden som såväl Sverige som Storbritannien har inom, för *respekterandet*, *skyddandet* och *uppfyllandet* de mänskliga rättigheterna, betydelsefulla områdena som ordnad infrastruktur, ekonomi och rättsystem gynnas. Att den offentliga förvaltningens arbete med mänskliga rättigheter kan följas genom de fungerande kommunikationsmedium staterna har torde innebära förbättrade förutsättningar för synliggörande, ansvarsutkrävande och tillsyn.

Den institutionella organisatoriska strukturen det innebär för enskilda stater att vara medlemsstater i FN påverkar också förhållandena positivt så till vida att det finns organisatorisk struktur för arbete med mänskliga rättigheter, exempelvis genom FNs många kommit-

téer, underorganisationer, samt det internationella juridiska ramverket med konventioner och fakultativa protokoll.

De internationella institutionella förutsättningarna har exempelvis utvecklats till ett internationellt sammanlänkat rättssystem. Internationella och regionala konventioner ratificeras i regel, även om det finns vissa konventioner och tillhörande fakultativa protokoll som ej ännu ratificeras, och de inhemska domstolsväsendena är i olika utsträckning underställda Europadomstolen. Enskilda medborgare har möjligheten att utnyttja de internationella konventionerna genom att driva rättsfall och till Europadomstolen och FN kommitté vända sig med klagan. Medgörligheten till trots inkommer det årligen rapporter från flertalet avsändare där både Sveriges och Storbritanniens arbete med mänskliga rättigheter kritiseras. Den negativa kritiken av hur arbetet med mänskliga rättigheter fortskrider är inte något som endast riktats mot just specifika stater, utan det är näst intill på samma sätt som de mänskliga rättigheterna något universellt som alla får ta del av. Tanken om huruvida det möjligen är som så att Storbritanniens domstolsväsende verkligen genuint har påverkats av dels den kritik som riktats mot landet för hur de brutit mot de mänskliga rättigheterna och dels införandet av Human Rights Act har sedan tidigare väckts.

Även om det inte går att fastställa huruvida reformer, så som förändringen av rättmedelen av typen som genomförts i Storbritannien, i praktiken inneburit ett stärkande av *respekterandet, skyddet, och uppfyllandet* av mänskliga rättigheter nationellt, kan ändå en reflektion göras att den logiska konsekvensen är att reformer i förlängningen också får reell påverkan.

7.2 Analys av modellerna för mätning

Frågan som tidigare i studien ställts är "hur mäts mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning i olika länder?". Och i jakten på ett svar har, som den uppmärksamma läsaren redan noterat, en jämförande analys av modeller för mätning av mänskliga rättigheter i Sverige och Storbritannien gjorts. Den jämförelsen av de valda fallen gett, är en tydlig bild av två stater som i olika utsträckning arbetat systematiskt på en nationell nivå. Dokumentstudien av arbetet påvisar skillnader både när det kommer till hur långt gången processen med att utveckla nationella indikatorer med ambitionen att de konkret ska användas i uppföljningsarbete är, och dels var den uttryckliga ambitionsnivån ligger.

I Sverige har de analyserade dokumentens tonvikt legat på målstyrning mot övergripande inriktningsmål som inte är operationaliserade ner till mätbara indikatorer, samt på decentralisering där det delade ansvaret mellan stat och kommuner betonas. De två mest genomarbetade indikatorbaserade modellerna som finns dokumenterade, se avsnitt 5.4 *Mätme-*

toder, från Handisam och SKL, är bägge uttalat begränsade i sin omfattning och i applicerbarhet för vissa rättighetsområden. De indikatorbaserade modellerna presenteras av respektive konstruktör med argumentet ”ett bidrag till diskussionen kring indikatorer”. Officiella beskrivningar av modellerna konstruktörerna lämnat ger fog för ett antagande om låg grad av faktiskt nyttjande. Vidare är modellerna inte sanktionerade av någon officiellt beslutsinstans, och det finns inga krav om att de ska användas från exempelvis regeringen. Från regeringens sida ses arbetet med mänskliga rättigheter på som ett långsiktigt arbete som ska genomsyra större delar av statens politikområden, och under ett antal år nu har strävan i den blygsamma arbetsprocessen stått fast vid devisen, och den höga ambitionsnivån, *full respekt för mänskliga rättigheter*.

Utifrån kunskapen om att användandet av modellerna inte kommit längre än den gjort kan det konstateras att hela processen med framtagandet av användningsbara modeller för mätning i Sverige inte heller kommit särskilt långt. Därom kan dock tilläggas att det sagda arbetet för den sakens skull inte med nödvändighet ska ses som en enhetlig process.

I Storbritannien finns en uttalad nationell modell för mätning, HRMF, vars användningsområde är som uppföljningsinstrument, vilket vidareutvecklas av EHRC som ramverk för mätning från en tidigare version. EHRC är en specifikt utsedd statlig myndighet vilken, tillsammans med bland annat de lokala systemmyndigheterna i Wales och Skottland, också agerar nyttjare av modellen. Att en utvecklingsprocess har genomgåts är tydligt, och dokumentationen av processen både lyfter fram och understryker att många aktörer involverats i framtagandet. Utifrån den utveckling som kan följas är ett rimligt konstaterande att arbetet med mätning av mänskliga rättigheter förankrats mer i Storbritannien än i Sverige. En likhet mellan Sverige och Storbritannien är även att det i dokumentationen av HRMF tydliggörs att ramverket för mätning inte är helt uttömmande när det gäller omfattningen av samtliga mänskliga rättigheter.

Ytterligare en intressant aspekt i den jämförande analysen är att både HRMF och de förslag på modeller som finns i Sverige är strukturerade utifrån en inkludering och uppdelning mellan strukturella-, process- och resultatindikatorer, vilket är en uppdelning som förordas av FN, som avhandlats i avsnitt 5.4 *Mätmetoder*. Att arbetet i både Storbritannien och Sverige inkorporerat FNs indikatorsuppdelning visar på att de internationella riktlinjerna till viss del verkar normerande, vilket på sikt kan tänkas komma leda till mer konvergens inom mätning av mänskliga rättigheter emellan stater.

För att göra en mer kvalitativ bedömning av mätmetodsanvändandet i respektive land är det hög tid att återkoppla till Landmans kartläggning och kategorisering. Kategoriseringen

utgörs av fyra idealtyper av mätmetoder av mänskliga rättigheter, det vill säga *händelsebaserade mätningar*, *standardbaserade mätningar*, *enkätbaserade mätningar* och *officiell statistik* presenterade i avsnitt 2.2 *Att mäta mänskliga rättigheter*. Landman kategoriserar olika modeller utifrån vilken metod som används för datainsamling i en mätmodell och därmed vilken analysnivå som är i fokus.

Vad präglar datainsamlingen i respektive fall utifrån Landmans fyra idealtyper? Svaret på frågan påverkas av organiseringen med en uttalad nationell modell för mätning i Storbritannien och det mer ostandardiserade arbetet i Sverige. Frånvaron av formellt eller informellt standardiserade och använda indikatormodeller på nationell eller lokal nivå utifrån mänskliga rättigheter gör att det är svårt att kategoriskt uttala sig om förekomsten av mätmetoder.

Modellen för uppföljning av mänskliga rättigheter i Storbritannien med specificerade indikatorer och datainsamlingsmetoder kan i olika grad relateras till idealtyperna. För att upprepa vad som redogjorts tidigare: Evidenskällorna utgörs av *händelsebaserade mätningar* i form av rättsfall och domstolsutfall, problem uppmärksammade av inspektörer, utsagor och externa aktörers rapporter. *Standardbaserade mätningar* i den mån underlagen indexeras, relateras till normer och systematiseras genom standards. Även *enkätundersökningar* och *officiell statistik* specificeras som evidenskällor. I Sverige är den framträdande datakällan olika former av redan existerande *officiell statistik*, det vill säga statistik som inte främst tagits fram med motivet att mäta mänskliga rättigheter, utan som ett led i annat arbete inom det offentliga.

Motiven till att ta fram statistik kan dock i högsta grad vara indirekt härledda ur uppdrag baserade på arbete med mänskliga rättigheter. Exempelvis när Brottsförebyggande rådet tar fram statistiskt underlag kring förekomsten av hatbrott är det kopplat till människors medborgerliga fri- och rättigheter och kan ses som *händelsebaserade mätningar* av mänskliga rättigheter, även om motiveringen inte alltid är uttalad utifrån den aspekten. Statistiken som är tillgänglig i Sverige används bland annat också, som tidigare nämnts i avsnitt 5.4 *Mätmetoder*, för att följa upp vissa politikområden i statsbudgeten. Statistiken kan också i ett andra led sammanställas från data erhållen genom olika datainsamlingsmetoder så som *enkäter* med frågor av typen "har du blivit utsatt för hatbrott" eller officiell registerföring så som arbetslöshetsstatistik eller inkomstfördelning.

En parallell kan göras till Delegationen för mänskliga rättigheter i Sveriges arbete som ett led i arbetet med den senaste nationella handlingsplanen. På delegationens initiativ har undersökningar genomförts som inte annars skulle genomförts. Exempelvis har SIFO Research International på uppdrag av delegationen genomfört en *enkätundersökning* bland kom-

muner, landsting och statliga myndigheter med syftet att ”få en bild av kunskapsnivån vad gäller mänskliga rättigheter” samt få ett ”underlag för att kunna vara ett stöd för offentliga myndigheter i deras arbete att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna i deras olika verksamheter”.¹⁷⁰ Det kartläggande arbete delegationen tagit initiativ till är dock att betraktas som ett projektarbete, då delegationen har avslutat sitt arbete och är numer nedlagd.

Vid en jämförelse staterna emellan är det å ena sidan tydligt att Storbritannien har fler och mer uttalade evidensskällor, å andra sidan har inte någon kvantitativ kartläggning av det faktiska användandet av HRMF i Storbritannien genomförts inom ramen för studien. Ställda sida vid sida kan det sammanfattningsvis konstateras att det inom båda stater existerar datainsamling av alla de fyra slagen. Att göra en bedömning av utsträckningsgraden de olika datainsamlingsmetoderna används försvåras av det breda spektrum granskare och utvärderare som existerar i respektive stat.

Egenskaperna för mätningen av de mänskliga rättigheterna med en *huraspekt* för två utvalda stater har hittills bestämts genom såväl en explorativ kartläggning utifrån Landmans konceptualisering av mänskliga rättigheter och mätning av mänskliga rättigheter, och en komparativ analys. Studien har således kommit till det stadie där *varför*aspekten blir intressant och kan behandlas.

7.3 Historisk institutionalism som förklaringsmodell för skillnader

I analysen har, som framgått hittills, en kartläggning gjorts av frågeställningarna kring *hur* mätningen av mänskliga rättigheter strukturerats i två stater. De relevanta skillnader som har kunnat konstateras är således beroende av en förklaring som kan göras med hjälp av att närmare se hur institutioner påverkat. *Varför* har de noterade skillnaderna i implementering och mätning av mänskliga rättigheter uppstått? Eller annorlunda uttryckt: Hur har mätning av mänskliga rättigheter som *beroende variabel* påverkats av den institutionella organiseringen och strukturen som *oberoende variabel*?

För att besvara *varför*frågeställningen återkopplas åter till analysverktyget och det historiskt institutionalistiska teoretiska perspektivet, se avsnitt 2.3 *Att förstå skillnader utifrån institutioners roll*. Ett första steg består av att contextualisera via ett *historiskt återblickande*. Vad karakteriserar den historiska kontexten som format den institutionella utformningen?

Som tidigare nämnts har mycket av kontexten i Sverige historiskt sett präglats av den maktodelningsmodell och lagprövningsrätt som sedan länge i första hand gett domstolsväsendet ett ansvar och en kontrollposition, ratificerandet och inkorporerandet av internationella

¹⁷⁰ SIFO Reserach International (2006) s. 2

konventioner i nationella lagstiftningen och den juridiska formaliseringen i form av en grundlagsskyddad rättighetskatalog. Vid en jämförelse mellan Sverige och Storbritannien finns det dock en risk att den svenska grundlagens ställning överskattas, då Storbritanniens formella konstitutionella juridik är svag och även unik i sitt slag. I Sverige har grundlagen en normerande karaktär och svenska domstolar har rätt att avstå att tillämpa lag som *uppenbart* strider mot grundlag, men domstolsväsendet saknar författningsdomstolskaraktär med generell kompetens att överpröva lagar. Storbritanniens juridiska kontext vilar historiskt på avsaknaden av skriven grundlag, stor vikt läggs vid prejudikat och centralisering av den lagstiftande makten.

Förvaltningskontexten präglas också av skillnaden i maktindelning mellan centralmakten och den lokala förvaltningen. I Storbritannien har makten centraliserats och den lokala förvaltningen utgörs av utskott för den statliga förvaltningen, även om den starka brittiska enhetsstaten har kompletterats med högre grad av regional autonomi i de större historiska landsdelarna Skottland, Wales och Nordirland. I Sverige formas maktindelningen av starkt kommunalt självbestämmande och decentralisering, även om staten har rätt att ålägga skyldigheter på kommunerna ger den lokala beskattningsrätten för kommuner avsevärd autonomi. Det kommunala självbestämmandet som präglar Sverige kan i jämförelse med Storbritannien och dess centralisering näst intill ses som den absoluta motsatsen.

Den kontextuella historiska återblicken visar på övergripande skillnader där traditionella organiseringsformer fortsatt utgör faktorer som påverkar implementering och val av modeller för offentlig styrning idag. Den starka juridiska traditionen och förvaltningstraditionen som båda stater innehar har lett till att ett mönster skapats för organiseringen av den offentliga förvaltningen. Organiseringsmönster som, så som förklarats i avsnitt 2.3 *Att förstå skillnader utifrån institutioners roll*, beskrivs som *stigberoende*. Kontentan är att när ett likartat problem uppkommer i den offentliga förvaltningen, finns redan kunskapen om hur det kan hanteras och lösas i likhet med det sätt som föregående gånger valts. Förvaltningstraditionen, organiseringsmönstren institutionerna och de uppfattningar som är normerande däri kan även relateras och summeras i begreppet *statstradition* som introducerades inledningsvis i avsnitt 1.3 *Paradoxen*.

Stigberoendet och valet att gå en vis utvecklingsväg har skapas genom hanteringen av vad som tidigare benämnts som *formativa ögonblick*. *Formativa ögonblick* utgör vägskälen, vilket i sin tur ger ett *stigberoende* i implementeringen.

De formativa ögonblick som kan sägas ha format statstraditionen i Storbritannien och Sverige ligger långt tillbaka i tiden, en redogörelse för dess ligger dessvärre inte inom ramen för studien att kartlägga. Däremot när det kommer till mänskliga rättigheter finns det några

händelser som är relevanta att analyseras som potentiella formativa ögonblick, vilka i sig skapat förutsättningarna för att följa eller bryta statstraditionen och därmed ett stigberoende inom den offentliga förvaltningen i stort.

De mest elementära händelserna i formerandet av dagens internationella mänskliga rättighetsdiskurs är bildandet av Förenta Nationerna, antagandet av allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter och i Europa grundandet av Europarådssamarbetet och antagandet av Europakonventionen under 40-talet och början av 50-talet. I Sverige och Storbritannien utmärks ingående i Europarådssamarbetet och tillämpningen av Europakonventionen en nyansskillnad i implementeringen där Sverige. Sverige verkställde en tydligare inkorporering av Europadomstolen i den nationella domstolshierarkin, medan Storbritannien valde en lösare men ändå inte helt frånvarande underordning, ett vägval som kan belysas som ett potentiellt formativt ögonblick.

Ett gemensamt ögonblick med formativ karaktär som kan exemplifiera hur Sverige och Storbritanniens arbete med mänskliga rättigheter därefter formas är världskonferensen i Wien år 1993. För Sveriges del ledde undertecknandet av Wiendeklarationen till att det för första gången i svensk historia upprättades en Delegation för mänskliga rättigheter och två handlingsplaner för arbetet med mänskliga rättigheter, alltså helt i enighet med det som föreslagits i deklARATIONEN. Ett systematiserat arbete påbörjades således inom ett område där det dessförinnan saknats både ekonomiska och personella resurser, men även en arbetsplan med mål och vision inte bara sammanstälts utan även verkstälts. Främsta ansvaret för att säkra arbetet med de mänskliga rättigheterna åligger staten, det är däremot även ett stort ansvar som åligger kommunerna i och med det kommunala självstyret och den stora del av den offentliga sektorn som organiseras lokalt. Det har hitintills däremot inte inträffat något formativt ögonblick där det krävts av Sveriges kommuner att välja väg för sitt fortsatta arbete med mänskliga rättigheter, men rent spekulativt kanske det är den sortens händelse som kan komma att krävas för att arbetet med mänskliga rättigheter och mätningen av dess utfall på en kommunal nivå på ett systematiskt sätt ska påbörjas.

Wiendeklarationen från år 1993 har som inledningsvis nämnts haft en betydelse för båda två av uppsatsens två analyserade fall, om än på olika sätt. För Storbritanniens del har tolkningen av deklARATIONENS uppmaningar hitintills främst resulterat i att ett arbete med en kommitté påbörjats. Fokus för kommittén skiftar något från det rådande i Sveriges motsvarighet, *Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige*, då utfallet av arbetet med mänskliga rättigheter fått ett större utrymme. Skillnaderna har redan redogjorts mer utförligt ovan, se avsnitt 7.1 *Jämförande analys utifrån konceptualisering av mänskliga rättigheter*. De sam-

manställda utvärderingsindikatorerna utgör i Storbritannien ett verktyg som faktiskt nyttjas aktivt. I relation till det blygsamma arbete som genomförts i Sverige där antalet indikatorer är lägre och dess användningsområde minskas till “*ett bidrag till diskussionen*”.

En relativ ny reform som sannolikt kommer att ses som ett formativt ögonblick i framtida analyser är Storbritanniens införande av HRA år 2000 och förändringen av de nationella domstolarnas roll i relation till Europadomstolen som den innebar, se avsnitt 6.1 *Mänskliga rättigheter principiellt*. Trots att över ett decennium förflutit är det för tidigt än att analysera konsekvenserna av reformen i termer av bestående effekter, men om reformen fullföljs kommer den innebära en kvalitativ förändring av rättstillämpningen i Storbritannien. Det faktum att reformen, där de nationella domstolarna blivit ålagda att ta hänsyn till rättspraxis från Europadomstolen och bemyndigats att anmäla till regeringen om en viss lag enligt dess uppfattning är oförenlig med konventionen, genomförts med det uttalade syftet att stärka mänskliga rättigheternas position juridiskt är också i sig talande. Reformen som fortsatt formellt bevarar den parlamentariska suveräniteten är inte bindande i det skarpaste av ordalag, men den hämmar i praktiken möjligheterna att inskränka de mänskliga rättigheterna i ordinär lagstiftning.

Det gemensamma för ovan nämnda formativa ögonblick är att den institutionella strukturen och val av institutionella styrmedel påverkat formeringen av arbetet med mänskliga rättigheter, och i förlängningen nyttjandegraden av modeller för mätning. De händelser som nämnts utgör ingen total redogörelse men exemplifierar dynamiken mellan *stigberoende* och *formativa ögonblick*. En dynamik som också relaterar till begreppet *positiv respons* och de återkopplingsmekanismer som nyttjas och präglar arbetet, det vill säga hur utvecklingsprocesser formas av den respons som institutioner utsätts för. Det kan handla om respons på institutioners problemlösning och implementeringsval från intressebärande aktörer, som när den är positiv kommer uppmuntra användandet av samma lösning igen och därmed bidra till stigberoende.

Olika former av direkta och indirekta granskningsorgan bidrar till graden av återkopplingsmekanismer, och som framgått har båda de granskade fallen flertalet av organ och organisationer med huvuduppgift eller bisyssla att granska arbetet med mänskliga rättigheter. Som en av de tyngsta aktörerna för båda stater står FN och organisationens specialiserade kommittéer, som i och med sina årliga rapporter och återkopplingar ständigt ger respons. Inte minst genom en utfallsanalys byggd på sammanställning av de tre indikatorsorterna, strukturella-, process- och resultatindikatorer, som konstaterat både ger sin bild av situationen för mänskliga rättigheter och inspiration för fortsatt arbete med mänskliga rättigheter.

Den sista bärande delen av en historiskt institutionell analys är att inkludera den inverkan *idéer och ideologier* har haft genom historien. Hegemoniskt dominerade idéer och de dominerande ideologierna påverkar i regel bland annat återkopplingsmekanismerna och de kontextuella förutsättningarna, det är dock inte självklart ett ensidigt förhållande mellan institutioner och ideologier. Å ena sidan kan dominerande ideologier påverka den institutionella utformningen och valet av styrmedel och implementeringsval inom offentlig förvaltning, å andra sidan kan det argumenteras att bärande institutionaliserade former så som statstraditionen är det som avgör om en ideologi tar fäste i ett visst samhälle eller inte. Statstraditionens inverkan över respektive stat så som Sverige och Storbritannien skulle kunna förklara skillnader i varför framträdande förvaltningsidéer och trender så som New Public Management (NPM) fått olika stort genomslag. Med NPM avses en för offentlig sektor gradvis introducerad, sedan 1980-talet, samling metoder för styrning och ledning. Som tankekomplex har NPM gradvis fått större genomslag också i Sverige, och det pågår alltså en kritisk diskurs i både Sverige och Storbritannien, men det har alltså mer genomgripande påverkan i Storbritannien.

För att höja blicken och reflektera över mänskliga rättigheter som en förvaltningsidé i sig kan, som ovan nämnts, en normerande internationell diskurs kan anses där FNs arbete med att förespråka mänskliga rättigheter och artikulera dem som normativa begrepp, och det organisatoriska arbetet med att implementera och följa upp den internationella juridiska kontexten innebär en påverkan på staternas implementeringsarbete.

De olika aspekterna av det historiskt institutionalistiska teoriperspektivet ska inte ses som särkopplade från varandra. Förståelsen för institutioners påverkan är förståelsen för hur institutioner påverkar och påverkas över tid i en dynamisk process. Den institutionella statstraditionen agerar utefter mönster som påverkar implementeringen, *stigberoende*, skärskådas vid särskilda unika händelser, *formativa ögonblick*, och stärks av återkopplingsmekanismer från intressegrupper, *positiv respons*, mekanismer som påverkas av normer och ideologier, *idéer och ideologiers påverkan*, där vilka ideologier som anammas i sin tur påverkas av statstraditionen.

Föreningen av beståndsdelarna i historisk institutionalism ger slutsatsen, att statstraditionen i bred bemärkelse kan som institutionell oberoende förklarande variabel bidra till att förklara *varför* de noterade skillnaderna i den beroende variabeln implementering och mätning av mänskliga rättigheter har uppstått.

8. Avslutande reflektion

Begynnelsen till uppsatsen väcks i paradoxen: mätning av mänskliga rättigheter. Logiken kring mänskliga rättigheter som en universell företeelse och begreppsapparat leder till hypotesen att implementering bör vara tämligen lika i olika stater, medan logiken kring mätning som utvärderingsmetod leder till hypotesen att implementering bör vara mer disparat. Syftet med studien är att studera mötet mellan mänskliga rättigheter och mätning i den offentliga förvaltningen. Av nödvändighet består uppsatsen i första hand av en explorativ studie och i andra hand av en teoretiskt förklarande studie. Eftersom mätning av mänskliga rättigheter är ett förhållandevis outforskat fält, som framkommit i genomgången i 1.4 *Tidigare forskning*, och den empiriska kunskapen är låg, ligger uppsatsens tyngdpunkt i att fylla kunskapsluckan “Hur mäts mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning i olika stater?”. Utöver den explorativa ambitionen ligger ett andra och underordnat fokus på att teoretiskt analysera och förklara frågeställningen “*varför* har eventuella skillnader i arbetet med mätning av mänskliga rättigheter uppstått?”. Studien har belyst och gett stöd för vissa troliga förklaringar. För att göra en helt uttömmande och djupgående förklarande studie kring orsakssamband är en annan ansats nödvändig, vilket är ett nästa steg för framtida forskning.

I kartläggningen av *hur* arbetet med mänskliga rättigheter och mätning genomförs synliggörs intressanta skillnader i den offentliga förvaltningens arbete. Trots en likartad internationell juridisk kontext och universell begreppsapparat avslöjas implementeringsskillnader i omfattningen och utformningen av modeller för mätning av mänskliga rättigheter i offentlig förvaltning, inte minst när det kommer till organiseringen av rättssystem, ansvarsfördelningen mellan statlig och lokal förvaltning, etcetera. Paradoxen avmystifieras i och med att skillnader synliggörs, och i en förklarande analys om *varför* skillnader uppstår anammas ett historieinstitutionellt teoriperspektiv där statstraditionen framstår som en viktig faktor.

Studiens teoretiska ramverk bygger i ett första led på Landmans systematiserade ramverk för att förstå implementering av mänskliga rättigheter, vilket i sin tur bygger på Goertz modell av konceptualisering av mänskliga rättigheter och Adcock & Colliers bidrag till operationalisering av indikatorer. I ett andra led bygger studiens teoretiska ramverk på institutionalistiska teorier med fokus på historisk institutionalism. Valet att organisera studiens kartläggning med stöd i Landmans ramverk bottenar i behovet av en strukturerad framställning och systematisering av dokumentstudiens empiri. Landmans breda, men inte för komplexa, ingång är gynnsam för studien. Ingen modell är perfekt, eftersom modeller och idealtyper alltid innebär viss förenkling av verkligheten, men Landmans genomarbetade ramverk inne-

bär stadga åt framställningen även om inte alla delar, exempelvis *mänskliga rättigheter i praktiken*, inte är lika relevanta för studiens syfte. Valet av ett institutionalistiskt teoriperspektiv baseras, som tidigare nämnts, på ett teoretiskt antagande om förklaringspotential, som också styrkts i analysen av insamlad empiri.

Varje avgränsning innebär såklart att viktiga aspekter riskerar att falla bort. Ett alternativ kan vara att inkludera en rad olika teoretiska modeller så som aktörsbaserade intresseteorier, teorier om idéer och ideologier etc., däremot är en kaskad av olika teoretiska analysverktyg inte per definition önskvärt. Kvalitén i en studie ökar inte för att kvantiteten ökar. På samma sätt ökar inte förklaringsgraden hos en studie i och med att fler teorier trängs ihop, det kan snarare leda till förtyligande av teoriernas användbarhet. Det bör dock tilläggas att det inte ligger i studiens ambition att göra något uttömmande förklaringsanspråk, vare sig generellt eller inom det institutionalistiska fältet. För framtida forskning bör andra teoretiska fokus prövas och ständigt utmanas i den vetenskapliga diskursen. Förklaringsgraden ökar möjligen inte av en större mängd inkluderade teorier, däremot kan generaliserbarheten öka i och med mängden studerade fall. Utifrån ett väl överlagt urval kan det absolut ses som positivt att i framtida studier öka på antalet studerade fall i förhållande till antalet valda för studien.

Studien är inte en effektstudie. Dokumenterade aktiviteter och utfall kan kartläggas, beskrivas och sammanställas, men det är omöjligt att utifrån dokumentstudien uttala sig om effekter på såväl kort som lång sikt. Det är inte bara formella mandat eller implementeringsstrukturer som avgör effekter, utan faktorerna som påverkar policyimplementering och utfallet av policyprocesser är många. Ett viktigt framtida steg för implementeringsforskningen på mänskliga rättighetsområdet vore helt klart en effektstudie som går på djupet och empiriskt kartlägger effekter av olika modeller för mätning av mänskliga rättigheter, och studerar eventuella förklarande faktorer.¹⁷¹

Det kan avslutningsvis konstateras att mänskliga rättigheter och mätning av mänskliga rättigheter är ett område som trots sin bredd och stora mängd utforskade aspekter inte fått den uppmärksamhet ämnesområdet kan få. Däremot kan en förändring, sedan ett tiotal år tillbaka, skönjas bland forskare från vitt skilda forskningsinriktningar och med lika varierande ansattser. Mätning av mänskliga rättigheter kan spås bli en forskningstrend, mer än två och ett halvt tusen år efter Kyros cylinder.

¹⁷¹ I policyforskningen görs uppdelningen ofta mellan *teorifel* och *implementeringsfel* för att beskriva faktorer som påverkar effekter, se Rossi m.fl. (2004). Teorifel innebär att implementeringen inte får de önskade effekter då de underliggande antagandena om orsak och verkan är bristfälliga. Implementeringsfel innebär att teorin bakom en implementering är rimlig men att brister finns i genomförandet och de aktiviteter som utförts i samband med implementeringen.

Referenser

Litteratur

- Abiri, Elisabeth, Anna Brodin och Peter Johansson (2008). *Mänskliga rättigheter...? "Jag vet att dom finns och jag tror att Sverige är bra på dom."* - En handbok i mänskliga rättigheter på kommunal nivå. Framtagen av Institutet för studier av mänskliga rättigheter (ISHR) på uppdrag av Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Fritez, Stockholm.
- Adcock Robert & David Collier (2001). *Measurement Validity: A Shared Standard for Quality and Quantitative Research*. American Political Science Review, Volume 95(03): pp 529-549.
- Alkire S., Bastagli F., Burchardt T., Clark D., Holder H., Ibrahim S., Munoz M., Terrazas P., Tsang T. och Vizard P (2009). *What is the Equality Measurement Framework - Briefing note* i *Developing the Equality Measurement Framework: selecting the indicators*, Equality and Human Rights Commission Research report 31, Equality and Human Rights Commission. Manchester, Storbritannien.
- Atkinson, Paul & Amanda Coffey (2004). *Analaysing documentary Realities*. i D. Silverman (red.) *Qualitative Research: Teory, Method and Practice 2.*, [rev.] uppl. London: Sage
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Bengtsson, Hans (2008). *Varför blev det inte som vi bestämt? Om implementeringen av en social reform*, i Stubbergaard, Y., & Hall, P., red. *Demokrati och makt. En vänbok till Lennart Lundquist* (Lund: Statsvetenskaplig tidskrift): 117-143.
- Candler, J, Holder, H, Hosali, S, Payne, A, Tsang, T and Vizard, P (2011). *Human Rights Measurement Framework: Prototype panels, indicator set and evidence base*, Equality and Human Rights Commission Research report 81, Equality and Human Rights Commission. Manchester, Storbritannien
- Carr Center (2005). *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact - A Carr Center Project Report*. Carr Center for human rights policy, Harvard Kennedy School, Harvard University. Cambridge, USA.
- Diskrimineringsombudsmannen (2008). *Diskriminering av samer – samers rättigheter ur ett diskrimineringsperspektiv (EtnO)*, DO:s rapportserie 2008:1, Diskrimineringsombudsmannen: Stockholm.
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity
- Europarådet (2010). The Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 296 (2010), antagen 19 March 2010, *The role of local and regional authorities in the implementation of human rights*.

- Förenta Nationerna (1993). *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action*
- Goertz, Gary (2006). *Social Science Concepts: A Users Guide*, Princeton University Press
- Green, Maria (2001). *What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement*. Human Rights Quarterly, Volume 23, Number 4, November 2001.
- Hammarberg, Thomas & Anna Nilsson (2005). *Bra början, men bara en början - En utvärderande kommentar om den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna* (Stockholm: Justitiedepartementet, Ju2004/6673/D):31.
- Hall, Peter A & David Soskice (red.) (2001). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press
- Hall, Peter A. & Rosmary C.R. Taylor (1996). *Political Science and the Three New institutionalisms*. Political Studies, Vol. 44, pp. 936-57
- Handisam (2008). *Nationella indikatorer för mänskliga rättigheter - Små fönster med en glimt av ett större sammanhang*. Handisam Serie A 2009:6 (diarienummer 2008/0212). Handisam, Myndigheten för handikappolitisk samordning.
- Ikkenberry, G. John (1994). *History's Heavy Hand - Institutions and the Politics of the State*. The University of Pennsylvania.
- Karlsson, Lars (2003). *Konflikt eller harmoni?: individuella rättigheter och ansvarsutkrävande i svensk och brittisk sjukvård*. Diss. Göteborg : Univ., 2003
- Landman, Todd (2010). *Measuring human rights*. Routledge
- Leibfried, Stephan & Paul Pierson (1995). *Semisovereign welfare states: social policy in a multitiered Europe*, i *European social policy: between fragmentation and integration* (Washington DC: The brookings insitution)
- Lindgren, Lena (2006). *Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur
- Länsstyrelserna (2010). *Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012*. Länsstyrelserna i samverkan
- Montin, Stig (2007). *Moderna kommuner*. 3. uppl. Malmö: Liber
- Neely, Andy (1999). *The performance measurement revolution: why now and what next?* International Journal of Operations and Production Management, 19, 205–228.
- Nergelius, Joakim (2007). *Komparativ statsrätt*, sjätte upplagan. Lund: Juristförlaget i Lund

- Office of the human rights commissioner for human rights (2008). *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, International Human Rights Instruments HRI/MC/2008/3. Genève, Schweiz.
- Premfors, Rune (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Powers Michael (1994). *The Audit Expulsion*. Demos, London.
- Regeringskansliet (1979). *Proposition 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.* Stockholm.
- Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2002). *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna*, Regeringens skrivelse 2001/02:83.
- Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2006). *En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009*, Regeringens skrivelse 2005/06:95.
- Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2010). *Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter*, SOU 2010:70 Slutbetänkande av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige, Statens offentliga utredningar. Elanders Sverige AB, Stockholm.
- Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2011). *Sammanställning av synpunkter m.m. - som internationella övervakningsorgan framfört avseende situationen för de mänskliga rättigheterna i Sverige*, Prememoria 2011-05-20, dnr A2011/2469/DISK
- Regeringskansliet, Justitiedepartementet (2004). *Redovisning av uppdrag att göra en kartläggning av svensk forskning om mänskliga rättigheter*, dnr Ju2004/8468/D
- Regeringskansliet, Utrikesdepartementet (2010). *Mänskliga rättigheter i Storbritannien 2010*, UD:s rapporter om mänskliga rättigheter. Offentliggjord juni 2013.
- Regeringskansliet (2010). *Uppföljning av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna Regeringens skrivelse 2005/06:95*, dnr IJ2010/922/DISK
- Regeringskansliet (2011). *FNs konventioner om Mänskliga rättigheter*, Elanders Sverige
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey och Howard E. Freeman (2004). *Evaluation - A systematic Approach*, Thousand Oaks, Sage.
- Rothstein, Bo (1992). *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. 1. uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Scharpf, Fritz W. (1999). *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy*. MPIfG Working Paper 99/9.
- SFS (1810:0926). *Successionsordningen*, Svensk författningssamling
- SFS (1949:105). *Tryckfrihetsförordningen*, Svensk författningssamling
- SFS (1974:152). *Regeringsformen*, Svensk författningssamling

- SFS (1991:1469). *Yttrandefrihetsgrundlagen*, Svensk författningssamling
- SFS (2008:567). *Diskrimineringslag*, Svensk författningssamling
- SIFO Reserach International (2006). *Kommuners, landstings och statliga myndigheters arbete med mänskliga rättigheter – Behovet av stöd*. Rapport på uppdrag av delegationen av Delegationen för mänskliga rättigheter i Sverige.
- Salamon, Lester M. (red.) (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press
- Spång, Mikael (2009). *Kommunernas ansvar för att förverkliga mänskliga rättigheter - en kartläggning av 16 kommuner i Sverige*. Institutionen för globala politiska studier, Malmö Högskola.
- Steinmo, Sven (2001). *The New Institutionalism*. Barry Clark and Joe Foweraker, (eds.) The Encyclopedia of Democratic Thought, London: Routledge
- Steinmo, Sven, Kathleen Ann Thelen och Frank Longstreth(red.) (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press
- Strauss, Anselm & Juliet Corbin (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks, California: Sage,
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Indikatorer för mänskliga rättigheter - Modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*. Rapport framtagen av det Nationella nätverket för mångfald och mänskliga rättigheter (NNM) med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Diskrimineringsombudsmannen (DO).
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo (1992). *Historical institutionalism in comparative politics. Historical institutionalism in comparative politics: State, society, and economy*. S. Steinmo, K. Thelen and F. Longstreth. New York, Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999). *Historical Institutionalism in comparative politics*. Department of Political Science, Northwestern University, Evanston, Illinois. 369-404
- Tomaševski, Katarina (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.
- Zysman, John (1994). *How institutions create historically rooted trajectories of growth*. 3 uppl. Ind. Corp. Change 243–83

Internetkällor

The African Commission on Human and Peoples' Rights (1982). African (Banjul) charter on human and peoples' rights, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58

Tillgänglig på: http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf.

Hämtad 2013-11-18.

The British Library (2013). Officiell hemsida, Magna Carta – Treasures in full.

Tillgänglig på: <http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/index.html>. Hämtad 2013-11-18.

The British Museum (2013). Officiell hemsida, Cyrus Cylinder.

Tillgänglig på:

http://www.britishmuseum.org/explore/highlights/highlight_objects/me/c/cyrus_cylinder.aspx. Hämtad 2013-11-18.

Council of Europe (2013). Officiell hemsida, Council of Europe.

Tillgänglig på: <http://hub.coe.int/> Hämtad 2013-12-02.

Council of Europe Treaty Office (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols No. 11 and 14. European Treaty Series - No. 5. Reviderad 2010.

Tillgänglig på: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>. Hämtad 2013-11-18.

Europaparlamentet (2013). Officiell hemsida, Om parlamentet - Parlamentsutskotten.

Tillgänglig på:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sv/00aab6aedf/Utskott.html>. Hämtad 2013-11-25.

Europeiska kommissionen (2013). Officiell hemsida, Vem är vem – Barroso-kommissionen.

Tillgänglig på: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/members/index_sv.htm. Hämtad 2013-11-25.

Europeiska Unionen (2013). Officiell hemsida, Sammanfattning av EU-lagstiftningen, Mänskliga rättigheter, Grundläggande rättigheter inom Europeiska unionen.

Tillgänglig på:

http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/index_sv.htm. Hämtad 2013-11-18.

Förenta Nationerna, Office of Legal Affairs (2013). United Nations Treaty Collection, officiell hemsida, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General. Tillgänglig

på: <http://treaties.un.org/Pages/ParticipationStatus.aspx>. Hämtad 2013-11-18.

The Government Equalities Office (2013). Officiell hemsida. Government Equalities Office homepage - What we do.

Tillgänglig på: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-equalities-office/about>. Hämtad 2013-12-02

The National Archives and Records Administration (2013). Officiell hemsida, The Declaration of Independence, USA.

Tillgänglig på: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration.html>. Hämtad 2013-11-18

Organisation of Islamic Cooperation (1990). The Cairo declaration on human rights in Islam.

Tillgänglig på: <http://www.oic-oci.org/english/article/human.htm>. Hämtad 2013-11-18.

Office of the human rights commissioner for human rights (2013). Officiell hemsida, What are human rights?

Tillgänglig på: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Hämtad 2013-10-01.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2013). Officiell hemsida, Office for Democratic Institutions and Human Rights.

Tillgänglig på <http://www.osce.org/odihr> Hämtad 2013-12-02.

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet (2013a). Officiell hemsida, regeringens webbplats om mänskliga rättigheter.

Tillgänglig på: www.manskligarattigheter.se. Hämtad 2013-11-18

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utrikesdepartementet (2013b). Officiell hemsida, Vilka rättigheter finns det?

Tillgänglig på: www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det. Hämtad 2013-11-18.

Rättighetskommitténs kansli (2013). Officiell hemsida, Forskning och utveckling om mänskliga rättigheter. (Publicerad 28 juni 2013)

Tillgänglig på: <http://www.vgregion.se/sv/Enheten-for-rattighetsfragor/Handikappforskning/>. Hämtad 2013-09-30.

Svenska FN-förbundet (2012). Officiell hemsida, Så skyddar FN de mänskliga rättigheterna. (Publicerad 14 juni 2012)

Tillgänglig på: <http://www.fn.se/fn-info/vad-gor-fn/manskliga-rattigheter-och-demokrati/karnkonventionerna/>. Hämtad 2013-11-20.