

Fördömmande och förverkligande: Om förväntningarna på FN:s råd för mänskliga rättigheter

Linde Lindkvist, Enskilda högskolan Stockholm

linde.lindkvist@ehs.se

Sedan mitten av 1940-talet har begreppet mänskliga rättigheter varit intimt förknippat med Förenta Nationerna (FN). Organisationen har sedan den etablerades 1945 fungerat som ett centralt forum för utarbetandet av internationella normer på området, både i form av bindande konventioner och svagare deklARATIONER och resolutioner. Flera av de här dokumenten – från den Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter (1948) till Barnkonventionen (1989) – hör till vår tids mest välkända och spridda politiska texter. Och även om deras verkningskraft är omtvistad, har de utan tvivel format vår förståelse av vad mänskliga rättigheter är för någonting. Många hävdar till och med att när termen mänskliga rättigheter åberopas i politiska sammanhang är det vanligtvis de här FN-dokumenterna, och inte någon oberoende idé om människans värdighet eller rättigheter, som avses.¹

Precis som FN har format förståelsen av mänskliga rättigheter, har också mänskliga rättigheter format förståelsen av FN. Det är förvisso sant att FN-stadgans skrivelser om mänskliga rättigheter tillkom sent under den konstituerande konferensen i San Francisco 1945. Ledande folkrättsjurister vid den här tiden menade dessutom att de här skrivelserna inte medförde några direkta förpliktelser för staterna, utan enbart var att betrakta som försök att sminka upp ett i botten realpolitiskt dokument.² Men efter en trevande start förvandlades mänskliga rättigheter snart till ett betydelsefullt retoriskt verktyg för organisationens företrädare. När byggandet av FN-högkvarteret i New York inleddes den 24 oktober 1949, lät exempelvis organisationens förste generalsekreterare, norrmannen Trygve Lie, mura in två dokument i byggnadens hörnpelare: FN-stadgan och den Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter. Medan stadgan sågs som en sammanfattning av spelreglerna för det internationella samarbetet, skisserade den Allmänna förklaringen konturerna för den värld som organisationen och dess medlemsstater förväntades sträva mot.³

Med tiden har också en brokig samling av MR-institutioner vuxit fram under FN:s flagga. När Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter trädde i kraft i mitten av 1970-talet skapades också de första övervakningskommittéerna — oberoende expertgrupper med uppdrag att kontinuerligt granska statsrapporter, i vissa fall ta emot individuella klagomål, samt vägleda staterna i tolkningen av konventionstexterna. I dag finns det tio sådana kommittéer som övervakar olika delar av

¹ Jack Donnelly. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. New York: Cornell University Press, 2013, 24.

² Roger Normand och Sarah Zaidi. *Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice*, Bloomington: Indiana University Press, 2008, 138.

³ Brian Urquhart. Character Sketches: Trygve Lie, *UN News Centre* (2015). <http://www.un.org/apps/news/infocus/trygvie-lie.asp#.WZ62YXcjHPA> (Hämtad 2017-08-24).

det internationella regelverk om mänskliga rättigheter som antagits inom FN:s ramar. Vid den stora världskonferensen i Wien 1993 fattade även staterna beslut om att inrätta en särskild Högkommissarie för mänskliga rättigheter, med uppgift att leda administrationen av människorättsfrågorna och fungera som organisationens huvudsakliga språkrör på området. Medan Högkommissarien från början fungerade som Generalsekreterarens förlängda arm, har den på senare år blivit en allt mer självständig och synlig del av FN-systemet. Navi Pillay, som innehade ämbetet mellan 2008 och 2014, gjorde sig bland annat känd genom att kritisera Säkerhetsrådets brist på handlingskraft i Syrienfrågan, och genom att i FN:s namn underteckna appeller för HBTQ-personers rättigheter.⁴

Traktatkommittéerna och Högkommissariatet är idag väletablerade internationella människorättsinstitutioner. Men i FN-sammanhang är de också att betrakta som nykomlingar. Sedan 1940-talet har hjärtat i organisationens arbete med mänskliga rättigheter varit ett annat organ, nämligen det mellanstatliga forum som hämtar sitt mandat från FN-stadgans Artikel 68. Fram till 2006 kallades detta organ för FN:s Kommission för mänskliga rättigheter (MR-kommissionen). Men sedan dess har Kommissionen ersatts av FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet). Det är i dessa politiska forum som de centrala FN-dokumenterna om mänskliga rättigheter växte fram, och det är här som FN:s andra institutioner för mänskliga rättigheter (inklusive specialrapportörer och oberoende expertgrupper) har sina rötter.

Det här kapitlet handlar om de här politiska FN-organen för mänskliga rättigheter. Mer precist handlar det om vilka förväntningar som är rimliga att ställa på sådana organ. För även om MR-kommissionen och MR-rådet varit de institutioner som möjliggjort FN:s arbete på det här fältet, har de också blivit föremål för massiv kritik, från såväl stater, ledande människorättsorganisationer som oberoende forskare. Ofta har kritiken handlat om organens selektiva användning av fördömande resolutioner och staternas villighet att "politisera" vad som ofta ansetts vara "opolitiska" frågor om mänskliga rättigheter. Mitt uppdrag här är inte att försvara de här organens arbete mot fullt berättigad kritik. Vad jag snarare är ute efter är att synliggöra och ifrågasätta en del grundantaganden om vad som utgör en fungerande internationell institution för mänskliga rättigheter som återspeglas i kritiken. Jag vill alltså inte hävda att MR-rådets belackare har "fel". Jag vill istället visa hur deras kritik bottnar i en problematisk föreställning om vilken roll internationella organisationer har att spela i förverkligandet av mänskliga rättigheter. I vad som följer kommer jag först att ge kort historisk översikt över MR-rådets framväxt, för att sedan analysera den kritik som på senare år riktats mot den från två olika människorättsorganisationer: Human Rights Watch och UN Watch. I de två avslutande delarna kommer jag sedan att använda den analysen som bas för en mer allmän diskussion om vad det innebär att arbeta för förverkligandet av mänskliga rättigheter, och vilken roll internationella organisationer som FN har i det arbetet.

Från MR-kommissionen till MR-rådet

⁴ För mer om utvecklingen av OHCHR, se flera av bidragen i F.D. Gaer och C.L. Broecker. *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*. Leiden: Brill, 2013.

Efter att FN-stadgan antagits 1945, inleddes ett invecklat arbete med att klargöra hur den kommission för mänskliga rättigheter som nämnts i stadgans Artikel 68 skulle utformas, och vad den skulle ägna sig åt. En särskilt inrättad arbetsgrupp föreslog att kommissionen skulle bestå av oberoende experter och ha ett omfattande mandat, som bland annat skulle innefatta ett uppdrag att ge vägledning till arbetet i FN:s säkerhetsråd. Men förslaget sköts ner i kommissionens överorgan, det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC), som istället beslutade sig för att inrätta ett mellanstatligt forum. Däremot höll man fast vid förslaget att kommissionen skulle ha mandat att ta sig an samtliga frågor som relaterade till området mänskliga rättigheter. Det här breda mandatet gjorde att kommissionen initialt fick ta emot en ström av olika klagomål från individer och grupper som upplevde att deras rättigheter tagits ifrån dem. Som svar på detta valde ECOSOC snabbt att kringkära mandatet. 1947 fastslogs att kommissionen inte hade möjlighet att befatta sig med enskilda fall eller situationen i specifika länder.⁵ Istället ägnades de första decennierna nästan uteslutande åt utvecklingen av nya normer, först i form av icke-bindande deklARATIONER, och från mitten av 1960-talet också i form av bindande internationella fördrag.

Den här restriktiva hållningen mjuknade under 60- och 70-talen, inte minst på grund av det kompakta motståndet mot apartheidregimen i Sydafrika och den uppmärksamhet som situationen i Chile tilldrog sig efter kuppen mot Salvador Allende 1973. I samband med detta gavs MR-kommissionen ett mandat att ägna direkt uppmärksamhet åt situationen i enskilda länder. Många översiktsverk framställer den här förändringen som ett viktigt steg mot ett starkare internationellt system för mänskliga rättigheter.⁶ Men något som ofta förbises är hur kommissionens första kritiska uttalanden mot enskilda länder, också gav upphov till andra konflikter, inte minst rörande frågan om selektivitet.⁷ Det blev snabbt tydligt att kommissionens struktur och sammansättning möjliggjorde kritiska resolutioner mot vissa stater, men gjorde det svårt att påtala kränkningar i andra. I en studie från slutet av 1980-talet visade Jack Donnelly hur kommissionen ägnat lejonparten av sina diskussioner av landspecifika frågor till tre "pariastater": Chile, Sydafrika och Israel. Dessutom visade han hur Kommissionens selektivitet återspeglades i vilka tematiska frågor som överhuvudtaget blev föremål för diskussion. I regel var teman som ofrivilliga försvinnanden, tortyr och rasdiskriminering betydligt lättare att föra upp på kommissionens agenda än vad som uppfattades som mer politiskt känsliga rättighetsfrågor, däribland frågor om yttrandefrihet, församlingsfrihet och pressfrihet.⁸

Debatten om selektivitet hängde samman med frågan om kommissionens sammansättning. På grund av avkolonialiseringen ökade antalet FN-medlemmar kraftigt under 1960- och 70-talen. Den ut-

⁵ UN Doc. Esc.Res. 75 (V) (1947).

⁶ Michael Ignatieff. *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton: Princeton University Press, 2001, 11-12.

⁷ För mer om hur de kritiska resolutionerna mot Chile både gav upphov till nya institutioner, och väckte liv i frågan om selektivitet, se Jan Eckel. Under a Magnifying Glass: The International Human Rights Campaign against Chile in the Seventies. I *Human Rights in the Twentieth Century*, Stefan-Ludwig Hoffmann (red.), 321-342. New York: Cambridge University Press, 2010.

⁸ Jack Donnelly. Human Rights at the United Nations 1955-85: The Question of Bias. *International Studies Quarterly*. vol. 32 no. 3 (1988): 275-303.

vecklingen banade väg för röster som tidigare saknats i diskussionerna om mänskliga rättigheter. Nya medlemmar som Jamaica och Liberia spelade också konstruktiva roller i färdigställandet av de första bindande FN-konventionerna.⁹ Men i och med att kommissionen svällde från 18 till 53 medlemmar utvecklades den till ett mer svårnavigerat forum, och med ökade möjligheter att ta upp situationen i enskilda länder blev också frågan om vilka krav på efterlevnad som kunde ställas på kommissionens medlemmar allt mer brännande. Frågan nådde krisartade proportioner under slutet av 1990-talet. USA hade då länge uttryckt kritik mot kommissionen, inte minst efter att staterna valde att inte fördöma Fjärde juni-massakern i Beijing 1989. Den här kritiken fick nytt bränsle när USA inte fick tillräckligt stöd för sin kandidatur till en av kommissionens platser 2001. Två år senare valdes kontroversiellt nog Libyens representant, Najat al-Hajjaji, till institutionens ordförande. Och året därpå lyckades Sudan få en ny mandatperiod i kommissionen, trots rapporter om pågående folkmord i Darfur.¹⁰

Reaktionerna lät inte vänta på sig. Några medlemsstater, med USA i spetsen, framkastade förslaget att kommissionen borde avskaffas och ersättas av ett nytt organ med högre inträdeskrav. Förslaget möttes med gillande bland flera framträdande icke-statliga organisationer. Human Rights Watch beskrev exempelvis kommissionen som en "abusers club": ett forum där världens förbrytarstater mer eller mindre systematiskt slätade över varandras tillkortakommanden.¹¹ Den här beskrivningen fick också stöd från högsta ort inom FN. I anslutning till sin stora rapport inför världskonferensen 2005 sade generalsekreteraren Kofi Annan att "we have reached a point at which the commission's declining credibility has cast a shadow on the reputation of the United Nations system".¹²

Efter att grundidén om att ersätta Kommissionen med ett nytt organ förankrats vid världskonferensen 2005 följde intensiva förhandlingar om hur det nya organet skulle utformas. En arbetsgrupp i FN förespråkade ett organ med universellt medlemskap, det vill säga med representation från samtliga av FN:s medlemsstater. USA kontrade med ett förslag om ett mycket mindre råd med enbart 20 stater. Förebilden var Säkerhetsrådet, inte Generalförsamlingen. USA föreslog också att de fem permanenta medlemmarna i Säkerhetsrådet skulle ha garanterade platser, samt att stater som var föremål för sanktioner från Säkerhetsrådet inte skulle kunna komma i fråga för medlemskap.¹³ USA:s FN-ambassadör,

⁹ Steven L.B. Jensen. *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*. New York, Cambridge University Press, 2016.

¹⁰ Philip Alston. Reconciving the UN Human Rights Regime: Challenges Confronting the New UN Human Rights Council. *Melbourne Journal of International Law*. vol. 7 no. 1 (2006): 185-223.

¹¹ UN Rights Body in Serious Decline. *Human Rights Watch*. 2003-04-25. <https://www.hrw.org/news/2003/04/25/un-rights-body-serious-decline> (Hämtad 2017-08-24).

¹² Annan Says Rights Body Harming UN. *BBC News Online*. 2005-04-07. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4419333.stm> (Hämtad 2017-08-24).

¹³ Paul Gordon Lauren. To Preserve and Build on Its Achievements and to Redress Its Shortcomings: The Journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. *Human Rights Quarterly*. vol. 29, no. 2 (2007): 307-45.

John Bolton, förklarade varför en sådan omfattande reform var nödvändig: ”We want a butterfly. We’re not going to put lipstick on a caterpillar and declare it a success”.¹⁴

Inget av förslagen vann något omfattande bifall. Kompromissen blev istället ett något mindre råd med fyrtiosju medlemmar istället för kommissionens femtiotre. Man nådde även en överenskommelse om att låsa fast den geografiska fördelningen av rådets platser. Tretton platser reserverades åt afrikanska länder, tretton åt länder i Asien, sex åt länder i Östeuropa, åtta åt Latinamerika och Karibien, samt sju åt Västra Europa och övriga. Samtliga kandidatländer skulle dock behöva vinna stöd från en majoritet av länderna i Generalförsamlingen. Dessutom kom man överens om att ge Generalförsamlingen möjlighet att med en kvalificerad majoritetsomröstning utesluta en medlem av rådet som gör sig skyldig till omfattande och systematiska kränkningar.¹⁵

Förhandlingarna mynnade även ut i några andra förändringar i organets struktur och uppdrag. Till skillnad från kommissionen – som i FN:s organisationsschema huserat under ECOSOC – inrättades MR-rådet som ett underorgan till Generalförsamlingen, vilket betraktades som en tydlig signal om människorättsfrågorna var på väg att få en mer framskjuten plats i FN. Rådet skulle träffas oftare än kommissionen (som bara sammanträdde en gång om året) och få möjlighet att hålla extrainkallade möten vid krissituationer. Medlemsstaterna beslöt också att förtydliga förväntningen på att MR-rådet skulle spela en aktiv roll i främjandet av mänskliga rättigheter, framförallt genom att ”address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon”. Dessutom beslutades om ett nytt system för granskning av staternas efterlevnad: The Universal Periodic Review (UPR). Tanken var att råda bot på kommissionens selektivitetsproblem genom att låta MR-rådet utvärdera situationen i samtliga FN:s medlemsländer enligt en cykel på fyra till fem år.¹⁶

Trots idoga försök från FN:s chefsförhandlare, Jan Eliasson, visade det sig omöjligt att nå full uppslutning bakom överenskommelsen om MR-rådets arkitektur. USA uttryckte starkt missnöje med kompromissförslaget och begärde att förhandlingarna skulle återupptas. Eliasson vägrade. Det var fler stater som var missnöjda med slutprodukten och som mer än gärna skulle ta chansen att försöka göra ändringar. Vid voteringen i Generalförsamlingen den 15 mars 2006 lade tre stater (Belarus, Iran och Venezuela) ned sina röster och fyra (Israel, Marshallöarna, Palau och USA) röstade emot.¹⁷

När rådet under våren 2006 samlades för sina första möten var stämningen i FN-kretsar trots allt försiktigt optimistisk. Resultatet av förhandlingarna beskrevs i regel som ett stort framsteg för en organisation som genomgått hårda prövningar i bakvattnet av Irak-kriget och den så kallade olja-för-

¹⁴ John Bolton. *Surrender Is Not an Option: Defending America at the United Nations*. New York: Threshold Editions, 2007, 234.

¹⁵ UN Doc. A/RES/60/251 (2006).

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Lauren. To Preserve and Build on Its Achievements and to Redress Its Shortcomings: 307-45.

mat-härvan.¹⁸ De 47 stater som av Generalförsamlingen valdes in som medlemmar var, som någon uttryckte det, en hop "anständiga stater". Dessutom var rådets första ordförande, Louis de Alba från Mexiko, en internationell profil i rättighetsfrågor. Men optimismen förbyttes snart i förtvivlan. Det mest uppenbara problemet som visade sig kvarstå var staternas selektiva användning av fördömande resolutioner. Under det första året handlade nästan samtliga av MR-rådets landspecifika resolutioner om Israel. Dessutom sammankallade MR-rådet enbart under andra halvan av 2006 till tre specialsessioner. Samtliga handlade om den israeliska militärens övergrepp, dels på de ockuperade palestinska områdena och dels under Libanonkriget sommaren 2006.¹⁹ Den här ensidigheten föranledde stark kritik, både utifrån och inifrån FN. I ett av sina sista tal som generalsekreterare i december 2006 uppmanade Kofi Annan rådets delegater att även ta i beaktande situationen i andra länder, även om det ibland skulle innebära ett brott mot den lojalitetsprincip som var starkt förankrad inom de regionala blocken.²⁰ Samma månad sammankallades också en specialsession om situationen i Darfur. Men den text som till sist framförhandlades var betydligt försiktigare i sina formuleringar än de resolutioner som tidigare antagits mot Israel.²¹ När rådet väl vidgade sitt synfält förstärktes alltså bara bilden av hur den geografiska sammansättningen fortfarande var avgörande för vilka människorättskränkningar som hamnade på den politiska agendan och med vilka ord dessa kunde beskrivas i rådets officiella uttalanden.

De regionala motsättningarna inom rådet manifesterades även på andra områden. Trots högljudda protester valde exempelvis rådet att under sommaren 2007 avskaffa de särskilda sändebuden till Kuba och Vitryssland. Dessutom blottlade de första sessionerna betydande meningsskiljaktigheter i mer principiella frågor. Den kanske mest infekterade konflikten tog form i bakvattnet av de diplomatiska slitningar som uppkom efter publiceringen av Muhammed-karikatyren i flera europeiska tidningar 2005-2006. Organisationen för islamisk enhet (OIC) lyckades vinna uppslutning bakom ett flertal resolutioner som i FN:s namn fördömde "smädelse av religion" (defamation of religion) och efterfrågade en ansvarsfull och försiktigt användning av rätten till yttrandefrihet. Kritiska röster – inte minst från EU-länder och Nordamerika – betraktade hela debatten som ytterligare ett exempel på hur vissa stater använde MR-rådet för att rättfärdiga inskränkningar av demokratiska friheter på hemmaplan.²²

Omkring 2007-2008 började också de första externa utvärderingarna av MR-rådet att dyka upp. De flesta rapporterna, oavsett om de kom från akademiker eller människorättsorganisationer, var kritiska. Men redan från början var det möjligt att urskilja två läger. På ena sidan stod de som hävdade att det

¹⁸ Ibid.

¹⁹ UN Doc A/HRC/RES/S-1/1 (2006), UN Doc A/HRC/RES/S-2/1 (2006), UN Doc A/HRC/S-3/2 (2006).

²⁰ UN Doc. SG/SM/10788-HR/4909-OBV/601 (2006)

²¹ United Nations Human Rights Council. Decision S-4/101. 2006-12-13. <http://www.refworld.org/docid/47baee532.html> (Hämtad 2017-08-24).

²² Malcolm D. Evans. The Freedom of Religion or Belief and the Freedom of Expression. *Religion and Human Rights*. vol. 4 no. 2 (2009): 197-235.

var för tidigt att fälla någon definitiv dom över rådet. De menade att den selektiva användningen av fördömande resolutioner, avvecklingen av en del landspecifika specialrapportörer och de uppbrusade konflikterna om tolkningsfrågorna var att betrakta som tecken på att institutionen fortfarande var i sin linda. I takt med att institutionen och dess förfaranden förfinades skulle flera av dessa barnsjukdomar kunna övervinnas. På andra sidan stod de som ansåg att rådet var ett omöjligt projekt. De förklarade att den geografiska fördelningen av rådets stolar gav näring till en djupt rotad blockpolitik som i sin tur var omöjlig att förena med uppdraget att främja universella mänskliga rättigheter.

I vad som följer kommer jag först och främst att analysera de här olika perspektiven på MR-rådets första decennium och på frågan om vad som är rimligt att förvänta sig av rådet i framtiden. Därefter kommer jag att gå i dialog med den grundläggande förståelse av människorättspolitik som förenar båda de här ståndpunkterna: tilltron till den internationella kritikens förändringskraft.

Barnsjukdomar eller systemfel? Två perspektiv på MR-rådets tillkortakommanden

En av de organisationer som ändå uttryckte visst stöd för MR-rådet var den New York-baserade människorättsorganisationen Human Rights Watch (HRW). Som redan antytt spelade HRW en viss roll i skiftet från Kommissionen till Rådet. Tillsammans med andra framträdande icke-statliga organisationer, däribland Amnesty International och The Stanley Foundation, hjälpte HRW till att etablera bilden av Kommissionen som en “abusers club”.²³ Man ägnade också mycket kraft till att formulera förslag på kriterier som stater rimligtvis måste uppfylla för att kunna bli invalda till FN:s primära forum för människorätsfrågor.²⁴ Dessa fick visst genomslag i rådets stadga som bestämmer att rådets medlemmar förväntas “uphold the highest standards in the promotion and protection of human rights” och som också ger Generalförsamlingen en möjlighet att utesluta enskilda rådsmedlemmar med en kvalificerad majoritetsomröstning.²⁵

Efter rådets inrättande har HRW fortsatt att bedriva ett aktivt lobbyarbete, både när det kommer till vilka frågor som rådet diskuterar, och inför de återkommande valen av rådsmedlemmar i Generalförsamlingen. Dessutom har organisationen författat otaliga rapporter, dels i anslutning till specifika sessioner och beslut, men också om mer generella utmaningar som rådet står inför. Ofta har kritiken

²³ UN Rights Body in Serious Decline. *Human Rights Watch*. 2003-04-25. <https://www.hrw.org/news/2003/04/25/un-rights-body-serious-decline> (Hämtad 2017-08-24).

²⁴ Dessa kriterier var att staten i fråga ratificerat de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter, skickat in sina rapporter till de olika traktatkommittéerna, samarbetat med FN:s oberoende experter på MR-området, samt inte var föremål för direkt kritik från Kommissionen. Alston menar är det var naivt att tro att dessa kriterier skulle räcka föra sålla bort stater som gjort sig skyldiga till omfattande övergrepp mot mänskliga rättigheter. Alston. *Reconceiving the UN Human Rights Regime*, 196.

²⁵ En faktor som kan förklara HRW:s i grunden konstruktiva hållning är den förändring i organisationens fokus som skedde efter 9/11. När HRW tog form under slutet av 1970- och början av 80-talen inriktade man sig i första hand på att påverka amerikansk utrikespolitik. Under senare år har organisationen, framförallt mot bakgrund av insikten om att USA:s roll i världspolitiken håller på att försvagas, kommit att intressera sig för andra politiska kontexter, men också internationella organisationer (däribland EU och FN). För mer om den här utvecklingen, se Aryeh Neier. *The International Human Rights Movement: A History*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

varit hård. I inledningen till sin årsrapport från 2009 beskrev organisationens talesperson, Kenneth Roth, MR-rådet som ett organ kontrollerat av ”human rights spoilers”, och pekade specifikt ut företrädarna för den afrikanska gruppen: Egypten och Algeriet.²⁶ HRW framhåller också hur rådets brister riskerar att underminera trovärdigheten i det arbete som utförs på andra håll i FN-systemet, framförallt bland traktatkommittéerna, specialrapportörerna och Högkommissariatet.²⁷ Men precis som HRW:s rapporter på andra områden följs kritiken i regel av konstruktiva förslag på bot och bättring. Selektivitet och dubbelmoral framställs inte som kroniska sjukdomar, utan som konkreta problem att skärskåda och hantera.

Allra tydligast framträder detta i organisationens två stora rapporter om rådet från 2011. Den första rapporten framhåller det islossning som tycktes ha skett i rådet i efterdyningarna av den arabiska våren. Det tydligaste tecknet på det var en starkt fördömande resolution av Gaddafi-regimens övergrepp mot civila i Libyen. Förutom att benämna dessa övergrepp som brott mot mänskligheten, uppmanade resolutionen Generalförsamlingen att överväga möjligheten att avsluta Libyens mandatperiod i MR-rådet (vilket också skedde).²⁸ I samma veva lyckades rådet anta tuffa resolutioner mot Belarus och Kirgizistan och tillsätta en specialrapportör för att övervaka efterlevnaden av mänskliga rättigheter i Iran. HRW hyllade de här initiativen som exempel på MR-rådets förmåga att vidga sitt synfält. Samtidigt noterades rådets ovilja att befatta sig med situationen i Afghanistan, Bahrain och Sri Lanka.²⁹

Den andra rapporten var helt tillägnad frågan om selektivitet. HRW framhöll där hur rådet “has failed to respond to a large majority of human rights crises and chronic situations of violations that need its attention, seriously calling into question its credibility”. Man betonade också hur Israel blivit föremål för en oproportionerligt stor andel av rådets kritiska uttalanden. Men rapporten var framförallt skriven som en påminnelse till staterna om vilka verktyg som står till deras förfogande (inklusive så kallade “briefing sessions”, “letters of inquiry”, hearings med offer för kränkningar och teknisk assistans till stater). Enligt HRW var därför inte lösningen på “the selectivity syndrome” att upphöra med kritiken av Israel, utan att med hjälp av nya eller redan existerande mekanismer se till att situationen i andra kontexter inte glider under rådets radar. Även om det skulle innebära att jämförbara situationer hanteras på olika sätt, skulle den typen av lösningar kunna stärka rådets trovärdighet som FN:s huvudsakliga organ för mänskliga rättigheter.

En av de procedurer som HRW framhöll som central för rådets fortsatta verksamhet var den cykliska UPR-granskningen. Till grund för granskningen ligger en kortare statsrapport, en sammanställning från högkommissariatet av den relevanta kritik som framförts mot landet från traktatkommit-

²⁶ Kenneth Roth. Taking Back the Initiative from the Human Rights Spoilers. *Human Rights Watch* (2009). https://www.hrw.org/world-report/2009/country-chapters-0#_A_Callous_Solidarity (Hämtad 2017-08-24).

²⁷ Ibid.

²⁸ UN Doc A/HRC/RES/S-15/1 (2011)

²⁹ *Keeping the Momentum: One Year in the Life of the UN Human Rights Council*. New York, Human Rights Watch, 2011, 14-21.

téer och särskilda sändebud, samt en samlad rapport från icke-statliga organisationer. Den faktiska granskningen sköts dock av staterna själva och är begränsad till några timmars diskussion i anslutning till rådets reguljära sessioner i Genève. Många har påpekat de problem som finns med det här förfarandet. För det första finns det en uppenbar risk att den relativt allmänt hållna UPR-granskningen stjälar ljuset från den mer tekniska och detaljfokuserade granskning som genomförs av oberoende experter i traktatkommittéerna. För andra betyder UPR-mekanismens karaktär av "peer review" att slutrapporten inte enbart speglar människorättssituationen i det aktuella landet, utan också olika prioriteringar och nationella intressen hos de granskande staterna.³⁰ HRW förnekar inte att de här problemen existerar och att UPR-mekanismen fortfarande är ett "work in progress". Men det som gör den till något att bygga vidare på (HRW föreslår bland annat att varje session ska innefatta en översiktlig granskning av situationen i samtliga regioner) är att den i viss mån avpolitiserar frågan om vilka MR-situationer som hamnar på rådets dagordning. Istället för att granska ett fåtal länder, har rådet med hjälp av UPR-mekanismen kommit att granska alla länder. Givet utgångspunkten att kärnverksamheten för ett FN-råd för mänskliga rättigheter bör vara att påtala systematiska kränkningar, är givetvis UPR att betrakta som ett framsteg.

I HRW:s rapporter framställs med andra ord MR-rådet som en institution med potential att utvecklas till ett fungerande internationellt organ för kritik av omfattande övergrepp mot mänskliga rättigheter. Även om rapporterna på intet sätt sopar rådets tillkortakommanden under mattan, förmedlar de ändå en i grund och botten hoppfull bild. Problemen med selektivitet och lojalitet inom de regionala blocken presenteras som svåra men fullt reparable brister. HRW är dessutom tydliga med att dessa fel kan hanteras inom ramen för rådets nuvarande mandat. Det finns alltså ingen anledning att riva upp den resolution om rådets grundande som tröskades fram i Generalförsamlingen under vintern 2005-2006.

Det finns också flera röster som är mer krassa i sina omdömen om rådet. En av de mest skningslösa kritikerna är den Genève-baserade organisationen UN Watch, som sedan den grundades av den tidigare amerikanske FN-diplomaten, Morris B. Abram, byggt mycket av sitt arbete på att blottlägga och sprida kunskap om FN:s tillkortakommanden på området mänskliga rättigheter. Kritiken från UN Watch har främst handlat om MR-rådets besatthet av situationen i Israel/Palestina. På sin hemsida presenterar organisationen löpande siffror om fördelningen av rådets fördömande resolutioner över tid. Där visar man hur rådet mellan juni 2006 och augusti 2015 antagit 117 resolutioner som fördömer specifika övergrepp, och att mer än hälften av dessa (62 stycken) varit riktade mot Israel.³¹ Men UN Watch har också ägnat kraft till att kritiskt granska valet av medlemmar till rådet och andra MR-organ inom

³⁰ Rhona Smith har detaljstuderat granskningen av de permanenta medlemmarna av FN:s säkerhetsråd (Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA) och bland annat visat att Kina är det land som fått överlägset bäst omdömen av de andra staterna i rådet, inte minst på grund av sina insatser för fattigdomsbekämpning. Rhona Smith. To See Themselves as Others See Them: The Five Permanent Members of the Security Council and the Human Rights Council's Universal Periodic Review. *Human Rights Quarterly*. vol. 35 no. 1 (2015): 1-31.

³¹ Chart of all UNHRC Condemnations. *UN Watch*. 2015-08-11. <https://www.unwatch.org/updated-chart-of-all-unhrc-condemnations/> (Hämtad: 2016-04-03).

FN. På sin lista över “Top Ten Worst UN Decisions of 2015” nämner man exempelvis hur Burundi och Venezuela vunnit platser i rådet, och att Saudiarabien erhållit ordförandeskapet i det underorgan som utser FN:s experter på människorättsområdet.³² Dessutom har UN Watch sedan starten varit kritiska till hur staterna har försökt vidga innebörden av begreppet mänskliga rättigheter i FN. Efter rådets sessioner publicerar man listor över samtliga resolutioner som antagits och gör en grov uppdelning mellan positiva och kontraproduktiva tematiska resolutioner. Resolutioner som rör rätten till utveckling, rätten till fred och rätten till en demokratisk och rättvis global ordning förpassas i regel till den senare kontraproduktiva kategorin, delvis eftersom de ger uttryck för en förståelse av mänskliga rättigheter som omfattar mer än bara traditionella medborgerliga fri- och rättigheter.

UN Watch är inte direkt avvisande till FN som idé. Tvärtom är organisationens uttalade syfte att övervaka i vilken mån som organisationen i praktiken uppfyller sitt eget mandat. Däremot får man leta med ljus och lykta efter uttalanden som ger något som helst stöd till MR-rådets arbete. Rådet beskrivs ständigt som ett hopplöst företag, dels på grund av det urval av MR-kränkningar som uppmärksammas, och dels på grund av rådets oförmåga att mota ens de värsta förbrytarstaterna vid grinden. I samband med en hearing med den amerikanska kongressen 2011, förklarade UN Watch:s talesperson, Hillel C. Neuer, att MR-rådet lyckats ärva samtliga av de brister som dess föregångare uppvisade under sina sista verksamhetsår, och att det knappast finns skäl att tro att den närmaste framtiden kommer att föra med sig några avsevärda förbättringar.³³

I jämförelse med HRW, är UN Watch en betydligt mer kontroversiell aktör i de här sammanhangen. Flera kritiker har anklagat UN Watch för att ha nära band till den israeliska regeringen och pro-israeliska organisationer i USA. UN Watch har också haft en öppen konflikt med FN:s tidigare specialrapportör till de ockuperade palestinska områdena, Richard Falk. Man har vid ett flertal tillfällen anklagat honom för antisemitism och lagt fram förslag på hans avgång.³⁴ I sin sista rapport om situationen på de ockuperade palestinska områdena kontrade Falk med att gå utanför sitt eget mandat och uttryckligen kräva att UN Watch:s aktiviteter skulle granskas av FN.³⁵

UN Watch är inte ensam i sin grunduppfattning om att MR-rådet, på grund av sin struktur och sammansättning, aldrig kommer att kunna fullgöra den delen av dess uppdrag som handlar om att främja den faktiska efterlevnaden av mänskliga rättigheter. I en av de första omfattande akademiska studierna av MR-rådet förmedlar Rosa Freedman en minst lika dystert bild. I blickfånget för hennes studie ligger de segdragna diskussionerna om situationen i Darfur. Rådets misslyckande att enas bakom ett

³² Top 10 Worst UN Decisions of 2015. *UN Watch*. 2015-12-30. <https://www.unwatch.org/uns-top-10-worst-decisions-2015/> (Hämtad 2016-04-03).

³³ UN Funding an Early Target for House Republicans. *The Hill*. 2011-01-23. <http://thehill.com/news-by-subject/foreign-policy/139563-the-world-from-the-hill-un-funding-an-early-target-for-house-republicans> (Hämtad: 2017-08-24).

³⁴ Ian Williams. Will Samantha Power Be Loyal to Her Principles or to the Israel Lobby? *Washington Report on Middle East Affairs*. 2013-07-01. <https://www.washingtonreport.me/2013-august/united-nations-report-will-samantha-power-be-loyal-to-her-principles-or-to-the-israel-lobby.html> (Hämtad: 2017-08-24).

³⁵ UN Doc A/HRC/23/21 (2013).

starkt uttalande i Darfur-frågan ser hon som symptomatisk för den överdrivna politisering och regionalism som styr rådets agenda. Precis som UN Watch ser Freedman de här som djupgående strukturella problem, vars rötter går att spåra till de förhandlingar om rådets mandat och utformning som följde på Kofi Annans ursprungliga förslag till FN-reform 2005. Det som avgjorde rådets öde var att de mer radikala idéerna om rådets mandat och sammansättning övergavs i ett relativt tidigt skede. Hon nämner bland annat USA:s idé om ett slimmat råd med höga trösklar för medlemskap och ett än mer radikalt förslag om ett råd enbart bestående av oberoende experter. Freedman noterar att båda dessa förslag eventuellt skulle ha inneburit ett avsteg från principen om en rättvis geografisk fördelning av rådets stolar (vilket har sin grund i FN-stadgans artikel 23), men hävdar att den principen måste balanseras mot målsättningen om att ha ett råd som på ett mer framgångsrikt och opartiskt sätt kan reagera mot grava övergrepp mot mänskliga rättigheter. Freedman noterar förvisso att ett mindre mellanstatligt organ eller ett renodlat expertråd inte skulle ha samma stöd bland postkoloniala stater, men menar att det skulle vägas upp av en högre effektivitet och en starkare legitimitet bland statliga och icke-statliga aktörer med en uttalad ambition att främja mänskliga rättigheter.³⁶

FN som en fastkedjad deus ex machina

Det finns betydande skillnader mellan de här rösterna om MR-rådet (inte minst vad gäller benägenheten att framkomma med konstruktiva förslag). Men jag vill ändå hävda att de uttrycker vissa gemensamma grundantaganden om vilken roll som FN kan och bör spela i arbetet för att främja mänskliga rättigheter. Det kanske allra mest grundläggande är synen på MR-rådet som en i grunden självständig och icke-politisk aktör. Även kritiker som UN Watch – som framställer rådets problem som kroniska och strukturella – tycks ha en i grunden optimistisk syn på vad ett FN-råd för mänskliga rättigheter skulle kunna åstadkomma om det bara var annorlunda konstruerat. Såväl Human Rights Watch som UN Watch framställer faktorer som låga trösklar för medlemskap, regionalism, selektivitet och politisering som en samling abnormiteter, som onödiga hinder för MR-rådets arbete.

Om vi accepterar den bedömningen ställs vi inför en rad frågor som forskare och praktiker på området mänskliga rättigheter allt för sällan tar sig tid att brottas med. Den första frågan handlar om relationen mellan mänskliga rättigheter och politik. Den kritik av MR-rådet som jag behandlar här utgår i regel från en förståelse av mänskliga rättigheter som en relativt stabil uppsättning av folkrättsliga principer och bestämmelser. För organisationer som Human Rights Watch och UN Watch är frågan om vad mänskliga rättigheter *är* en icke-fråga. De sluter sig snarare till uppfattningen att arbetet med att kodifiera mänskliga rättigheter i stort sett är fullbordat och att den utmaning som ligger framför oss är att stänga det så kallade “implementeringsgapet”. De normer som ingår i de internationella överenskommelserna uppfattas i regel som minimikrav som staterna måste uppfylla för att klassas som legitima.

³⁶ Rosa Freedman. *The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment*, London: Routledge, 2013, 297-301

Mänskliga rättigheter utgör så att säga politikens ramar, men är inte legitima föremål för politisk diskussion och beslutsfattande.

Den här föreställningen hämtar mycket av sin näring från den officiella historieskrivningen om hur FN:s arbete med mänskliga rättigheter tog form efter andra världskriget. Som Daniel J. Whelan hävdar genomsyras mycket av den människorättsaktivism som kommer till uttryck i internationella forum av en nostalgi för en svunnen tid då det internationella samfundet, sammansvetsat av en gemensam avsky inför Tredje rikets bestialiska handlingar under krigsåren, författade och antog den Allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter 1948.³⁷ Inte sällan behandlas diskussionerna i den ursprungliga FN-kommissionen för mänskliga rättigheter som frikopplade från dagspolitiska frågor vid slutet av 1940-talet, och som framdrivet av ett sökande efter internationell och interkulturell konsensus om grundprinciper för mänsklig värdighet. Mary Ann Glendon har exemplifierat detta med de förhandlingar om den Allmänna förklaringen som ägde rum dagen efter att FN antagit sin delningsplan för Palestina i november 1947. Trots att flera av de ledande delegaterna i arbetsgruppen – inte minst Eleanor Roosevelt från USA, René Cassin från Frankrike och Charles Malik från Libanon – var direkt involverade i diskussionerna om en FN-ledd uppdelning av det brittiska mandatet i Palestina, och dessutom hade olika uppfattningar, valde de att lämna den frågan vid dörren till diskussionerna om FN-deklarationen om mänskliga rättigheter. Kommissionen för mänskliga rättigheter framställs med andra ord en skyddad plats, där frågor om mer moralisk och principiell natur kunde avhandlas utan risk för politisering.³⁸

På senare tid har bilden av den Allmänna förklaringen som en opolitisk konsensustext mött kraftig kritik från historiker. Flera forskare har visat hur olika politiska intressen styrde vilka rättigheter som kom att täckas av deklarationen och hur dessa sedermera formulerades i sluttexten. Precis som idag fanns det under 1940-talet också en betydande kritik mot den dubbelmoral som staterna i Kommissionen uppvisade. USA mötte omfattande kritik mot rasdiskrimineringen, både från meningsmotståndare i FN och från nationella NGO-grupper som National Association of the Advancement of Colored People. Frankrike och Storbritannien fick vid flera tillfällen svara på frågor om i vilken mån situationen i kolonierna var förenlig med deklarationstexten. Sovjet mötte också en tilltagande kritik som dels handlade om kommunismens förenlighet med individuella rättigheter och mer konkreta frågor om tvångsarbete och rörelsefrihet. Den här kritiken hindrade inte dessa stater från att vara aktiva i arbetet med utformningen av FN-deklarationen. Paradoxalt nog var det delvis deras benägenhet att stödja

³⁷ Daniel J. Whelan. *Indivisible Human Rights: A History*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010, 63.

³⁸ Mary Ann Glendon. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001, 102-109.

principer som de själva inte uppfyllde i praktiken, som möjliggjorde framväxten av ett internationellt ramverk för mänskliga rättigheter.³⁹

Poängen är att det opolitiska FN-råd för mänskliga rättigheter som HRW och UN Watch efterfrågar aldrig har existerat. Historieforskningen om förhandlingarna bakom den Allmänna förklaringen visar att även vad som kommit att betraktas som en av FN:s största framgångar på människorättsområdet kom till genom en process som präglades av sedvanlig kohandel, selektivitet och dubbelmoral. Som Paul Gordon Lauren skriver i en översiktsartikel om övergången mellan MR-kommissionen och MR-rådet är det förvånande att så mycket av kritiken mot organen fokuserat på deras politisering av MR-frågorna. Vad annat är att vänta sig av ett mellanstatligt forum som ägnar sig åt relationen mellan staterna och deras medborgare?⁴⁰

Rosa Freedman förutser den här invändningen och för ett resonemang som i grova drag går ut på att viss politisering är ofrånkomlig, men att det måste ske med måtta. Men hon går inte djupare in i vilka gränser det handlar om eller hur dessa ska dras. Dessutom blottar själva ordvalet "politisering" den grundläggande föreställningen om att människorättsfrågorna i all väsentlighet är opolitiska. Att när det uppkommer politisk osämja om hur olika rättighetsprinciper ska tolkas, eller vilka situationer som påkallar FN:s uppmärksamhet, så sker det en förvrängning av principer som i grunden hör hemma i gränslandet mellan moral och juridik.⁴¹

En annan fråga som kritiken mot MR-rådet aktualiserar handlar om relationen mellan fördömande och förverkligande. I regel fokuserar kritiken på fördelningen och utformningen av de resolutioner som fördömer kränkningar i enskilda länder. Av alla de otaliga resolutioner som antas i rådet varje år, är det just de starkaste uttalandena som används som indikatorer på i vilken mån rådet lever upp till sitt uppdrag att främja och skydda mänskliga rättigheter. Kritiken speglar därmed den etablerade uppfattningen att så länge som fördömanden från internationella organisationer är berättigade och välriktade är de verkningsfulla verktyg för att förbättra efterlevnaden av mänskliga rättigheter.

Den här uppfattningen har starkt stöd från en del av teoribildningen inom fältet internationella relationer. Liberala teoretiker framhåller ofta att stater intresserar sig för organ som MR-rådet utifrån insikten att ett gott internationellt anseende i fråga om mänskliga rättigheter är en nyckel till att betraktas som en trovärdig internationell partner i andra avseenden. Stater som anklagas för brott mot mänskliga rättigheter anses ha sämre möjligheter att säkra såväl internationella lån som militärt och politiskt stöd.⁴² Från konstruktivistiskt håll framhålls att mänskliga rättigheter utvecklats till en gemensam värdegrund för det internationella samfundet, och att stater därmed är pressade till att förverkliga mänskli-

³⁹ Carol Anderson. *Eyes Off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1945-1955*. New York: Cambridge University Press, 2003, 101-105. Se också, Linde Lindkvist. *Religious Freedom and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2017.

⁴⁰ Lauren, To Preserve and Build on Its Achievements and to Redress Its Shortcomings, 344-345.

⁴¹ Freedman, *The United Nations Human Rights Council*, 299.

⁴² Ignatieff. *Human Rights as Politics and Idolatry*, 11-12.

ga rättigheter, även om de normer och värden som rättigheterna sägs förkroppsliga saknar en stark lokal förankring. De här skolorna förenas i uppfattningen att efterlevnad av mänskliga rättigheter är en nyckel till legitimitet i det internationella samfundet, och att internationella organisationer som FN och EU spelar betydelsefulla roller i att avgöra graden av efterlevnad.⁴³

Det här en tankegång som återspeglas i hur många icke-statliga organisationer på MR-området arbetar. Sedan Amnesty International (AI) påbörjade sitt arbete under 1960-talet har mycket av det politiska arbete som bedrivits i de mänskliga rättigheternas namn utgått från devisen “speak truth to power”. Genom att blottlägga statliga övergrepp och påtala hur dessa är oförenliga med internationella normer, har organisationer som AI och HRW försökt appellera till staternas egenintresse om ett gott rykte när det kommer till demokratiskt styrelseskick och respekt för mänskliga rättigheter. Det är en strategi som utgår från en stark tilltro till sanningens inneboende förändringskraft.

Problemet är att det är långt ifrån klart i vilken mån “naming and shaming” verkligen är en fungerande strategi. Det finns en del empiriska studier som indikerar att kritik från internationella forum kan inverka på hur medborgare i den aktuella staten själva uppfattar situationen för mänskliga rättigheter, vilket i förlängningen tenderar att leda till stigande förväntningar på politisk förändring. I sin omfattande studie på området har också Beth Simmons visat på flera konkreta fall där staters ratificering av internationella konventioner skapat nya möjligheter för att begära politiska reformer på nationell nivå.⁴⁴ Men som Jacob Ausderan skriver är det en betydande metodologisk utmaning att försöka isolera en variabel från andra när vi mäter förändringar i efterlevnaden av specifika mänskliga rättigheter.⁴⁵ Fördömanden kan lika gärna slå tillbaka mot avsändaren, särskilt om det uppfattas som att kritiken är obalanserad eller oinitierad. Den här osäkerheten när det kommer till förändringskraften i fördömande resolutioner gör att det finns skäl att ifrågasätta rimligheten i att använda dessa som mått på MR-rådets förmåga att fullgöra sitt uppdrag.⁴⁶

Båda de här frågorna knyter an till en större, och för denna antologi viktig fråga: Vad kännetecknar en funktionell internationell institution för förverkligandet av mänskliga rättigheter? Som Beth Simmons och flera andra forskare visat verkar det som att det främsta värdet med det internationella systemet för mänskliga rättigheter – både i form av normativa resolutions- och konventionstexter och olika institutioner för övervakning – är att de kan utgöra verktyg för mobilisering på lokal nivå. Även

⁴³ James H. Lebovic och Erik Voeten. The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNCHR. *International Studies Quarterly* vol. 50, no. 4 (2006): 861-88.

⁴⁴ Beth Simmons. *Mobilizing for Human Rights*. New York: Cambridge University Press, 2009.

⁴⁵ Jacob Ausderan. How Naming and Shaming Affects Human Rights Perceptions in the Shamed Country. *Journal of Peace Research*. vol. 51 no. 1 (2014): 81-95.

⁴⁶ En möjlig invändning är att säga att de fördömande resolutionerna har ett värde som är helt oberoende av om de faktiskt leder till någon förbättring på marken. De kan sägas vara nödvändiga för att säkra det internationella regelverkets integritet och trovärdighet. Deras viktigaste funktion ligger alltså inte i att de hjälper till att “främja och skydda mänskliga rättigheter” i praktiken, men i att de hjälper till att “främja och skydda” mänskliga rättigheter som en internationell rättsordning. Se exempelvis, Gerd Oberleitner. Does Enforcement Matter? I *The Cambridge Companion to Human Rights Law*, Conor Gearty och Costas Douzinas (red.), 249-268. New York: Cambridge University Press, 2012.

om stater inte omedelbart uppfattar att ratificeringen av internationella instrument medför några politiska kostnader, kan instrumenten över tid komma att fungera som redskap för sociala rörelser som letar efter möjligheter att utmana rådande orättvisor. Det som Simmons visar är alltså hur mänskliga rättigheter inte i första hand blir verklighet genom påtryckningar från internationella organisationer, utan genom att internationella normer plockas upp och används av personer och sociala rörelser för att göra konkreta anspråk i lokala kontexter.⁴⁷ Även om Simmons inte själv gör den poängen (hon är mest intresserad av att visa att det internationella systemet faktiskt har lett till positivt resultat), så visar hon därmed att för att rättigheter ska förverkligas, för att relationen mellan skyldighetsbärare och rättighetsbärare ska transformeras, krävs det i regel att personer och grupper själva gör anspråk på sina rättigheter. Om vi på allvar intresserar oss för förverkligande, förfaller det därför rimligt att anta att vi borde ta vår utgångspunkt i rättighetsbärarnas politiska aktörskap.

Det är förvånande hur lite av diskussionen om FN och MR-rådet som överhuvudtaget berör frågan om rättighetsbärarnas roll. Det tas i regel för givet att det bästa MR-rådet skulle kunna vara är en slags *deus ex machina*, en gud från maskineriet, som med kraft fördömer stater när de inte lever upp till de internationella överenskommelserna. Men allt som oftast förblir rättighetsbärarna passiva, lidande skuggfigurer i den här diskussionen. Det förs sällan någon diskussion om i vilken mån MR-rådet i praktiken utgör en plats för rättighetsbärarnas politiska aktörskap, en plats där de ofta höga politiska kostnaderna för att göra anspråk på rättigheter skulle kunna minskas, exempelvis genom att skapa "säkra" sammanhang för dialog mellan statliga företrädare och människorättsorganisationer, utrymmen där kritik kan framföras utan fruktan för inskränkningar eller direkta reprimander.⁴⁸

Ibland nämns i förbigående hur en allvarlig konsekvens av blockpolitiken i MR-rådet är att den tenderar att minska möjligheterna för icke-statliga organisationer med observatörsstatus att komma till tals i debatterna. En ofta återkommande scen i MR-rådets sessioner är att gemensamma uttalanden från regionala organisationer som EU och OIC följs av nästan identiska uttalanden från dessa organisationers medlemsstater. Som Rosa Freedman också noterar betyder det här att den begränsade talartid som tilldelats en viss fråga ofta äts upp innan observatörsorganisationer ges möjligheten att göra inlägg. I UPR-granskningen är också möjligheterna för utomstående att göra konkreta bidrag kring skuren. Bland de tre dokument som ligger till grund för granskningen finns, förutom en kort statsrapport och en sammanställning av det som framkommit om den berörda statens efterlevnad av mänskliga rättigheter i andra FN-organ, en kort sammanfattning av de uppgifter som inkommit från nationella människorättsinstitutioner och icke-statliga organisationer. De här dokumenten komponeras enligt en färdig mall av

⁴⁷ Som Andrea Karlsson visar i sin avhandling om liberala intellektuella i Turkiet, handlar inte bara människorättspolitik om att förbättra staters efterlevnad av internationella konventioner. Lika ofta handlar anspråk på mänskliga rättigheter om att försöka förändra förutsättningarna för det offentliga samtalet, exempelvis genom att utmana rådande historiska narrativ och skapa plattformar för nya sorters politiskt aktörskap. Andrea Sophie Karlsson. *Liberal Intellectuals and Human Rights in the Turkish Public Sphere Contestation and Pragmatism from the 1990s to the AKP-era*. Diss., Lunds universitet, 2017.

⁴⁸ För mer om politiska kostnader för rättighetsanspråk, se ex. Sally Engle Merry. Inequality and Rights: Commentary on Michael Mccann's 'The Unbearable Lightness of Rights'. *Law Society Review*. vol. 48, no. 2 (2014): 285-95.

handläggare inom FN:s högkommissariat för mänskliga rättigheter. Förutom den här indirekta kanalen har enskilda organisationer ingen möjlighet att göra inlägg under debatterna. Istället hänvisas man till att arrangera så kallade ”NGO Information Meetings” i anslutning till granskningen. Det här är en betydande skillnad från de möjligheter som finns inom ramen för de flesta av de traktatbaserade organen, där icke-statliga organisationer ofta har direkta konsultationer med kommittén i fråga och där individer i många fall har möjlighet att skicka in enskilda klagomål för prövning.⁴⁹ Från perspektivet att lokala grupper och individers aktörskap är centralt i arbetet med att förverkliga mänskliga rättigheter är de här, mer okända, problemen i MR-rådet betydligt allvarigare än dess selektivitet i fråga om fördömande resolutioner eller staternas djupa osämja i mer tematiska frågor.

Avslutande reflektion

Det finns mycket som tyder på att det stora värdet med FN:s arbete med mänskliga rättigheter varit att förse individer och rörelser med ett brokigt normativt ramverk, som trots allt visat sig vara ett attraktivt och i många fall gångbart redskap för att identifiera och utmana olika sociala och politiska orättvisor. Om så är fallet, finns det anledning att inte dra för stora växlar på insikten om att det internationella systemet för mänskliga rättigheter inte ”fungerar”. Att de internationella konventionerna är otydliga och att organ som MR-rådet gång på gång misslyckas med att fördöma systematiska kränkningar säger inte nödvändigtvis någonting om mänskliga rättigheter som redskap för social och politisk förändring.

I sin bok *The Twilight of Human Rights Law* från 2014 gör sig Eric Posner skyldig till precis det misstaget när han låter sin kritik av det internationella regelverket och internationella institutioner (där ibland MR-rådet) glida över i ett mer allmänt ifrågasättande av arbetet för att främja mänskliga rättigheter. Enligt Posner omfattar ofta rättighetsaktivister en naiv föreställning om att alla människor skulle få det bättre om bara staterna såg till att följa de normer som återfinns i internationell rätt. Han uppmanar människorättsaktivister att sluta tro att folkrätten innehåller universallösningar på olika politiska problem och istället koncentrera sitt arbete på olika lokala utmaningar och behov.⁵⁰ Som flera av bidragen i den här antologin visar (framför allt Sundkvist), har många rörelser redan gjort den resan. I själva verket är det få av dem som någonsin varit de ”regel-naiva” rörelser som Posner talar om. Och att utgångspunkten förläggs till lokala förutsättningar och utmaningar betyder inte nödvändigtvis att internationella normer om mänskliga rättigheter – och än mindre mänskliga rättigheter som ett vidare politiskt begrepp – förlorar i relevans. Ryktet om de mänskliga rättigheternas död – eller ”skymning” (för att använda Posners terminologi) – är med andra ord starkt överdrivet.

⁴⁹ För mer om UPR-granskningen i rådet, se Hillary Charlesworth och Emma Larkin (red.). *Human Rights and the Universal Periodic Review: Rituals and Ritualism*. New York: Cambridge University Press, 2014.

⁵⁰ Eric Posner. *The Twilight of Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 2014, 144.