

Ph.d.-afhandling

Det institutionelle skift i international menneskerettighedslov og dets modtagelse i statsadministrationer i udviklingslande

Sébastien Lorion, Københavns Universitet og Institut for Menneskerettigheder

Resumé

Afhandlingen undersøger det institutionelle skift i international menneskerettighedslovgivning, og hvordan dette skift modtages i statsadministrationer i udviklingslande. Den bemærkelsesværdige udbredelse af institutionel fornyelse på tværs af stater siden 1990'erne har ledt til udviklingen af offentlige ”menneskerettighedsforvaltninger”, som konstituerer et komplekst og omdiskuteret, men vigtigt felt for akademisk forskning. International ret har ligeledes forandret sig i en retning, der går skridtet videre end at udtrykke normer og pålægge grænser for staters aktiviteter. International lov pålægger i stigende grad institutionelle betingelser, der er nødvendige for at styrke staters kapacitet til at operationalisere menneskeretlige forpligtelser.

Det overordnede formål med dette forskningsprojekt er at præsentere en kritisk refleksion over betydningen af den institutionelle udvikling i international menneskerettighedslov. Det gør jeg ved at undersøge og besvare tre forskningsspørgsmål:

- 1) Hvad er lovens bidrag til forskriften for nationale institutionelle rammer?
- 2) Hvordan forbindes disse forskrifter med bredere institutionelle modeller, og hvordan er forskrifterne med til at omdefinere strategier for udviklingen af menneskerettigheder?
- 3) Hvilken effekt har disse forskrifter på offentlige forvaltninger i udviklingslande?

Del I definerer undersøgelsesfeltet og betingelserne for studiet. Forskningen beror på et tosidet postulat. For det første kan dette skift i international menneskerettighedslov ikke forstås isoleret fra de bredere normative diskussioner om ideelle modeller for offentlig forvaltning, hvor *new governance* i øjeblikket fremtræder som den dominerende ideologi. For det andet må disse institutionelle indretninger forstås i konteksten hvor de udbredes og praktiseres, i særdeleshed hvordan de transformerer sig, og hvordan de bliver transformeret af nationale offentlige forvaltninger. Forskningen tager således en distinkt social-retslig tilgang.

Del II, III og IV undersøger hver især et forskningsspørgsmål.

Del II analyserer de retslige elementer i de Forenede Nationers modeller for nationale menneskerettighedssystemer med fokus på de institutionelle teknikker og aktører, der har til formål at styrke koordinationen inden for denne type systemer. Denne del af afhandlingen fokuserer på nationale menneskerettighedshandlingsplaner, nationale koordineringsmekanismer samt menneskerettighedsenheder i ministerier og nationale menneskerettighedsinstitutioner. Analysen demonstrerer, hvordan disse institutionelle modeller, på nær den konstante styrkelse af nationale

menneskerettighedsinstitutioners retslige korpus, jævnlige fornyelser. Der er en tendens til at skabe nye modeller sideløbende med svigtende modeller, samt at udvikle vejledninger til hver enkelt institutionel arrangement som en selvstændig samling af forskrifter. Resultatet er en ironisk retslig fragmentation, idet formålet med hver institutionel indretning er at forbedre menneskerettighedssystemers interne koblinger. Et centralt parameter i kernen af institutionelle forskrifter handler om den tillid der placeres i bestemte institutionelle processer, og den antagelse, at de er fordelagtige – for eksempel troen på, at partcipatoriske processer leder til konsensus. Sådanne antagelser bygger på to fundamenter: den institutionelle og personlige *oplevelse* af at udfolde modellerne i praksis og troen på specifikke *teorier* om offentlig forvaltning, hvor *new governance* optræder som den dominerende teori.

Del III søger at kvalificere karakteren af det institutionelle skift i international menneskerettighedslov. Ved at behandle Konvention om rettigheder for personer med handicap fra 2006 som et juridisk casestudie, sammenfattes kodificeringen af institutionelle arrangementer/indretninger i én samlet ramme. Det demonstrerer, hvordan neo-Weberianske principper gennemsyrrer konventionen på magtfulde, men ikke-lineære måder. Det viser samtidig normentreprenørers resolute forsøg på at udlede en model for nationale menneskerettighedssystemer, som er valid ud over selve konventionen, og som favoriserer institutionelle og proces-orienterede teknikker inspireret af *new governance*. Denne tendens bliver forpurret af en meget bred fortolkning af princippet om uafhængig monitoring og CRPD komiteens 'skæve' retspraksis. Med afsæt i konceptet om neoliberal bureaukratisering står det klart, hvordan disse uoverensstemmelser leder til yderligere neo-Weberiansk bureaukratisering på det menneskeretlige felt. Del III identificerer potentielle faldgruber og farer, som kan medføres af at (ukritisk) forfølge denne vej – for eksempel risikoen for, at institutionelle processer kan blive et mål i sig selv, såvel som den radikale omdefinering af normers rolle, domstole og retssager som dette afstedkommer. Det varsler om, at international menneskerettighedslov kan blive en magtfuld overbringer af, men også et offer for, *new governance*-principper.

Del IV undersøger empirisk modtagelsen af disse modeller hos dem, de har til formål at påvirke: administrationerne. Det sker med henblik på at vurdere, om modellerne har den tilsigtede effekt, eller om de farer, som blev identificeret i del III, materialiserer sig i praksis. Der fokuseres på to casestudier: Burkina Faso og Nepal. Resultaterne bekræfter, at det store fokus på institutionelle reformer fører til, at processer prioriteres over sikring af rettigheder uden nødvendigvis at skabe de nye former for demokrati og den fælles udvikling af lovgivning, som internationale modeldesignere og i særdeleshed fortalere for *new governance*-tilgangen til menneskerettigheder forudsiger. Resultaterne viser, hvordan faldgruber i institutionelle fremgangsmåder, af årsager der til dels er særlige for udviklingskontekster, kan forværres af endogene faktorer, der leder til overbelastede institutionelle landskaber frem for koordination. I forlængelse heraf kan kredsløb af institutionel forstærkning og revision af mandater anvendes af aktører for at undgå ansvar, og det kan være understøttet af offentligt ansatte gennem forskellige dynamikker. Derudover har internationale donorer en tendens til at lade disse praksisser gå upåttalt hen. Ved at analysere den rolle, som lovgivning spiller i disse processer, peger del IV på behovet for at rette opmærksomhed mod politisk vilje og normativ autoritet.

Baseret på de forrige dele drager afhandlingen i **del V** konklusioner om det generelle spørgsmål om betydningen af det institutionelle skift i international menneskerettighedslov. Afhandlingen bekræfter, at international menneskerettighedslovgivning står ved en korsvej. Den har søgt at blottlægge nogle af de centrale flertydigheder i det *new governance*-inspirerede institutionelle spor. Tilgangen udfordrer traditionelle strategier for at overholde menneskerettighederne og på måder der undervurderes. Dens største udfordring ligger i det faktum, at reformerne er med til at skabe komplekse *bureaukratiske rum*, der sjældent svarer til de oprindeligt planlagte systemer, fordi den måde, de transporteres og modtages på, i høj grad komplicerer deres virkning. Afhandlingen er et bidrag til at forstå faldgruber og potentielle urimelige effekter, som transformationer indebærer, især for fremtidens menneskerettighedslov. Ved at gøre dette, har den vist behovet for at reintegrere retslige forpligtelser og deres håndhævelse som en absolut nødvendig del af forvaltningsvirke. Afhandlingen fremhæver den nye vej, som kan tages, og peger i retning af spørgsmål og forskningsområder, som fremtidig forskning med fordel kunne tage udgangspunkt i.