

RETSSTATSPRINCIPET I FN'S VERDENSMÅL 16

HOLDNINGER, KONFLIKTER OG KOMPROMIS

■ KRISTINE KJÆRSGAARD

I 2015 vedtog FN's generalforsamling 17 verdensmål med 169 delmål. Verdensmålene er FN's 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling på tre gensidigt afhængige dimensioner: økonomisk, socialt og miljømæssigt. Verdensmålene for bæredygtighed står i dag som den helt centrale dagsorden og grundlag for staters nationale og internationale ageren. Anerkendte internationale forskere har kritiseret verdensmålene for at indeholde en modsætning mellem klimamål og vækstdrevet fattigdomsbekæmpelse – en problematik, der har gjort sig gældende siden FN i begyndelsen af 1970'erne begyndte at arbejde med miljø- og klimaproblematikken.¹

Verdensmålene er også blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at indeholde frihedsrettigheder og for at imødekomme autokratiske regimer og underminere demokratisk udvikling.² Verdensmål nummer 16 om "Fred, retfærdighed og stærke institutioner" er særlig relevant her. Det indeholder delmål om frihedsrettigheder og om det helt fundamentale retsstatsprincip. En anerkendt definition af retsstatsprincippet er formuleret af den østrigsk-britiske økonom og filosof, F.A. Hayek:

Stripped of all technicalities this means that government in all its actions is bound by rules fixed and announced beforehand – rules which makes it possible to foresee with fair certainty how the authority will use its coercive powers in given circumstances, and to plan one's individual affairs on the basis of knowledge.³

Dermed er retsstatsprincippet et fundament for frihed, lighed, menneskerettigheder og demokrati og som en integreret del af verdensmålene også et fundament for realiseringen af den internationale bæredygtighedsdagsorden. Stærke institutioner, anerkendte retsprincipper og lov er en vigtig forudsætning for, at de øvrige verdensmål kan implementeres. Dertil kan indskrivning af retsstatsprincippet i verdensmålene ses som en kamp for at styrke retsstatsprincippet ved at koble det

1 Chomsky, Pogge, Klein m.fl.: "Open Letter to the UN"; Hickel: "Five Reasons to Think Twice About the UN's Sustainable Development Goals", 6; Kjærsgaard: "Og SDU blev verdensmåls-universitet".

2 Smith og Gladstein: "How the UN Development Goals Undermine Democracy".

3 Hayek: *The Road to Serfdom*, 75; Soininen: "Torn by (un)certainity", 250.

te sammen med bæredygtighedsbegrebet, der siden Brundtland-rapporten i 1987 langsomt men sikkert er blevet et afgørende nøglebegreb i international politik. Bæredygtighedsbegrebet kan på den måde siges at blive brugt som katalysator for at fremme retsstatsprincippet og tilknyttede frihedsrettigheder. Skeptiske stater så inddragelse af retsstatsprincippet som et forsøg på at give verdensmålene en upassende fjerde dimension i tillæg til økonomisk, social og miljømæssig bæredygtighed. Derfor fortjener retsstatsprincippet i verdensmål 16 opmærksomhed.

Formålet med artiklen er at undersøge kampen om retsstatsprincippets integration i den internationale bæredygtighedsdagsorden og retsstatsprincippets status i tilblivelsen af verdensmål 16.

Verdensmål 16 var ifølge Helen Clark, daværende leder af FN's udviklingsprogram (UNDP), "hotly contested during negotiations".⁴ Artiklen vil afdække de konflikter og kompromisser, der førte til den endelige udformning af retsstatsprincippet i verdensmål 16. Den vil stille skarpt på de forskellige forslag til inddragelse af retsstatsprincippet, der var på bordet i løbet af forhandlingerne, karakterisere disse samt det endelige resultat i lyset af de forudgående alternativer. Bevidsthed om alternative veje er vigtige at have in mente for forståelsen af såvel den endelige udformning af verdensmålene som fremadrettet handling.

Forhandlingerne om verdensmålene fandt sted først i Den Åbne Arbejdsgruppe, the Open Working Group (OWG), der blev etableret af FN's Generalforsamling i 2013 som forum for forhandling af verdensmålene. OWG repræsenterede en ny tilgang i FN-forhandlinger og var FN's hidtil mest omfattende beslutningsproces med inddragelse af både statslige og ikke-statslige aktører med det formål at generere ejerskab og styrke muligheden for implementering af verdensmålene. Ved at analysere forhandlingerne i OWG er det dermed muligt at få indblik i både stater og civilsamfundsrepræsentanters holdninger til retsstatsprincippet.

Der var 30 pladser til de deltagende lande, som derfor organiserede sig i såkaldte trojkaer. Dette system havde til formål at bryde med de eksisterende gruppedannelser i FN, der havde gjort sig gældende i FN's bæredygtighedsdiskussioner siden 2012: G77 og Kina, EU, industrialiserede ikke-EU-lande og Rusland, tidligere sovjetrepublikker og central- og østeuropæiske ikke-EU-lande.⁵

OWG afholdt tretten sessioner i perioden marts 2013 til juli 2014. Derpå forelå OPW's forslag til verdensmål, delmål og indikatorer i dokumentet *The Future We Want*. Herefter fulgte forhandlinger i perioden januar 2015 til august 2015, som resulterede i dokumentet *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustaina-*

4 Smith og Gladstein: "How the UN Development Goals Undermine Democracy".

5 Kamau, Chasek og O'Connor: *Transforming Multilateral Diplomacy*, 97-98; Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16 at a Cross-Roads", 171-186, 174.

ble Development. Dette dokument blev vedtaget på FN's Generalforsamling den 25. september 2015 og er slutdokumentet med FN's sytten verdensmål.⁶

Rækkefølgen af OWG's tretten sessioner, der havde hver deres tema, var nøje fastlagt af sessionslederne på baggrund af en bevidsthed om, at nogle emner var særligt kontroversielle. De første sessioner var afsat til generel debat. Her kunne repræsentanter fremsætte betragtninger bredt om forståelse, prioriteringer, proces og indhold. På de tidligere sessioner blev der endvidere drøftet problematikker, som de otte Årtusindsmål (MDG'erne) ikke var nået i mål med. MDG'erne var lykkedes med at reducere ekstrem fattigdom i verden med 50%. Dette resultat var imidlertid i høj grad et resultat af økonomisk vækst ikke mindst i Kina og Indien, og afspejlede derfor ikke en bred geografisk fattigdomsreduktion, som i verdensmålene derfor stadig var centralt.⁷

Menneskerettigheder, retsstatsprincippet og god regeringsførelse blev set som politiserede, kontroversielle og følsomme emner. Derfor dedikerede sessionslederne bevidst disse emner til OWG's sene sessioner. Retsstatsprincippet var på dagsordenen på den 8. session den 3.-7. februar 2014.⁸ På session 12 den 6.-20. juni 2014 blev der fremsat ændringsforslag til mål og delmål.⁹ På 13. session den 14.-18. juli 2014 blev disse ændringsforslag diskuteret. Retsstatsprincippet blev betragtet som et potentielt tværgående princip og var derfor også emne på andre sessioner. Artiklen vil imidlertid koncentrere sin analyse og følge forhandlingerne på 8. session, hvor retsstatsprincippet var et hovedemne og på de opfølgende sessioner 12 og 13. Herefter følger artiklen den internationale proces fra januar til august 2015 og den endelige vedtagelse af verdensmålene på Generalforsamlingen i september 2015.

Artiklen henter inspiration i den internationale forskning om internationale menneskerettigheders udvikling. I denne forskning fokuserer én tolkning på, hvorledes menneskerettigheder progressivt har udviklet sig over tid. Denne tolkning hæfter sig ved de erklæringer og konventioner, som det internationale samfund har opnået enighed om. En anden tolkning fokuserer på, hvad det internationale samfund *ikke* har kunnet opnå enighed om. Den hæfter sig ved, hvad erklæringer og konventioner *ikke* indeholder og ved det forhold, at erklæringer ikke

6 Kamau, Chasek og O'Connor: *Transforming Multilateral Diplomacy*, 5-6. Se også oversigten over forhandlinger i hhv. OWG og den efterfølgende mellemstatslige proces på FN's hjemmeside: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/followupandreview> (10.11.2021).

7 *The Millennium Development Goals Report 2015*.

8 Kamau, Chasek og O'Connor: *Transforming Multilateral Diplomacy*, 81-82, 85-86. For retsstatsprincippet og Rio+20, se: Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16 at a Cross-Roads", 174.

9 For emner på session 12 og 13, se: <https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session12> (02.08.2021).

er retlig bindende.¹⁰ Artiklen vil især have fokus på, hvilke mål og delmål i forbindelse med retsstatsprincippet, som staterne i FN *ikke* kunne blive enige om, og som dermed *ikke* blev en del af den internationale Agenda 2030.

Artiklen bygger på aktørudtalelser fremsat på 8., 12. og 13. session i OWG, som er tilgængelige på FN's hjemmeside. Hertil kommer de to centrale udkast til verdensmålene, der blev fremlagt undervejs i forhandlingerne. Det første er den såkaldte Zero Draft Version, der blev præsenteret af sessionslederne på 12. session. Det andet er det reviderede udkast til verdensmålene, det såkaldte Revised Zero Draft, der blev udarbejdet som følge af drøftelserne på 12. session. Endelig sammenholder artiklen Generalforsamlingens endelige udformning af retsstatsprincippet i verdensmål 16 med de to udkast i forhandlingsprocessen.

Der findes flere analyser af retsstatsprincippets integration og status i den internationale udviklings- og bæredygtighedsdagsorden. Retsstatsprincippets historiske fremvækst er analyseret af den hollandske juraprofessor Ronald Janse og den australske jurist og idéhistoriker Martin Krygier. Janse argumenterer for en fremvækst i tre faser: afslutningen på den kolde krig i slutningen 1980'erne og den efterfølgende etablering af demokrati i de post-kommunistiske østeuropæiske stater; internationale finansielle og udviklingsorganisationers opmærksomhed på princippet også fra slut 1980'erne og fra midten af det nye årtusinde, hvor det blev almen anerkendt at retsstatsprincippet var afgørende for 'udvikling'. Tolkningen støttes af Krygier, der daterer retsstatsprincippet internationale gennemslag til 1980'erne.¹¹

Forskningen om retsstatsprincippets integration i den internationale udviklings- og bæredygtighedsdagsorden og konkret i FN's verdensmål består i høj grad af mere teoretiske diskussioner, især blandt jurister, om forskellige definitioner af begrebet og om, hvorvidt det er muligt at integrere retsstatsprincippet i verdensmålene på en måde, som er forenelig med forskellige forståelser af begrebet. Med henblik på at skabe rum herfor advokerer forskere for en bred definition af retsstatsprincippet, der inddrager forskellige politisk-filosofiske forståelser af værdier og normer (f.eks. lighed), forskellige komplekse forståelser af retfærdighed samt forskellige opfattelser af retsstatsprincippet på tværs af geografier og kulturer.¹² Mens en sådan bred definition skaber rum for forskellige forståelser, indebærer den også en fjernelse af fokus fra kernen i retsstatsbegrebet som formuleret af Hayek (jf. ovenfor).

10 Normand og Zaidi: *Human Rights at the UN*. Moyn: *The Last Utopia*. For en forskningsoversigt om internationale menneskerettigheder, se Pendas: "Towards a New Politics?".

11 Janse: "Why Did The Rule of Law Review?"; Krygier: "The Rule of Law After the Short Twentieth Century". Krygier betragtes som den helt centrale teoretiker vedr. retsstatsprincippets opblomstring. Se Cheesman og Janse: "Martin Krygier's Passion for the Rule of Law (and His Virtues)".

12 Berg og Desai: "Background Paper".

Ydermere analyseres det teoretisk, hvordan retsstatsprincippet kan appliceres på både nationalt og internationalt niveau på trods af at mange, både teoretisk og i praktisk international politik, hævder, at der er en modsætning imellem disse.¹³ Der argumenteres for, at denne modsætning kan forliges, hvis retsstatsprincippet forstås dels om et politisk ideal, dels som et middel frem for et mål, idet der hermed levnes plads til nationale fortolkninger af princippet, hvormed der ikke er et internationalt niveau, der fastsætter national applikation.¹⁴ Jurister skelner i flere analyser overordnet mellem en formel, procedural og substantiel forståelse.¹⁵ Der argumenteres for, at mindre vægtning af den substantielle og formelle og større vægtning af den procedurale forståelse vil lette retsstatsprincippets integration i verdensmålene.¹⁶ Konsekvensen heraf i praktisk international politik vil sandsynligvis være, at retsstatsprincippet ville blive integreret som et delmål frem for at overordnet mål.

Flere analyser diskuterer sammenhængen mellem retsstatsprincippet og bæredygtig udvikling. Der er overvejende enighed om, at der er en positiv sammenhæng. Én positiv sammenhæng omhandler et behov for styrke udviklingslandenes støtte til retsstatsprincippet gennem en kombination af kapacitetsopbygning og befolkningernes sociale og økonomiske behov.¹⁷ En anden positiv sammenhæng er, hvordan god regeringsførelse og stærke institutioner er afgørende for økonomiske incitamenter til bæredygtig adfærd, implementering af bæredygtig politik og samfundsengagement i en bæredygtig udvikling.¹⁸ Retsstatsprincippet ses også som vigtigt for miljøbeskyttelse, fordi det kræver et velfungerende juridisk apparat at håndhæve miljølovgivning og dermed miljøbeskyttelse.¹⁹

Ét emne ligger tættest på en klassisk politisk historisk spørgehorisont, nemlig hvordan retsstatsprincippet forstås forskelligt i forskellige stater og kulturer. Central er ikke mindst forskellen mellem Vesten og Kina. Vestlige liberal-demokratiske stater vægter især beskyttelse af individuelle frihedsrettigheder, lighed for loven og fri og lige deltagelse i politiske beslutningsprocesser. Kina derimod forstår retsstatsprincippet ikke som *rule of law*, men *rule by law*, hvilket indebærer et politisk system og et retssystem, hvor staten kontrollerer individerne i staten. Dette er i overensstemmelse med opfattelsen af menneskerettigheder i Kina – både i en traditionel konfuciansk og kommunistisk forståelse – hvor mennesket defineres ikke ved at være en del af en menneskelig art, men ved dets relation til

13 Nollkaemper: "The Internationalized Rule of Law", 74-78.

14 Chesterman: "An International Rule of Law?".

15 Craig: "Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law"; Chesterman: 'I'll Take Manhattan'; Soininen: "Torn by (un)certainly".

16 Soininen: "Torn by (un)certainly", 270.

17 Michel: *The Rule of Law and Sustainable Development*.

18 Se f.eks. Castiglione, Infante og Smirnova: "Environment and Economic Growth".

19 Magraw: "Rule of Law, Environment and Sustainable Development".

andre mennesker, dvs. qua at være et socialt væsen. Derfor opfattes mennesker ikke som individer med medfødte umistelige rettigheder.²⁰

Der findes enkelte analyser, der som nærværende artikel omhandler retsstatsprincippets status i FN's verdensmål. Disse analyser grupperer sig i henholdsvis positive og mere kritiske vurderinger. De positive analyser hæfter sig ved, at retsstatsprincippet, som det findes i verdensmålene, herunder adgang til information, vil bidrage til at styrke handling inden for verdensmålenes forskellige søjler, altså bæredygtighedsdagsordenens tre dimensioner, og individers mulighed for at kræve rettigheder.²¹ Der kan være udfordringer for retsstatsprincippets implementering i praksis, men her handler det ifølge i hvert fald ét studie om, at det internationale samfund bør styrke indsatsen for konfliktløsning, økonomisk vækst og fremme af internationale normer.²²

De mere kritiske analyser hæfter sig ved, hvordan retsstatsprincippet i løbet af forhandlingerne fik en noget reduceret status. Retsstatsprincippet gik grundet divergerende holdninger blandt staterne fra at være et selvstændigt mål til at være delmål. Og et delmål om frie medier blev ændret til adgang til information.²³

Denne artikel placerer sig på linje med den kritiske tolkning. Dens bidrag til den eksisterende forskning er at analysere retsstatsprincippet specifikt i forhold til den internationale bæredygtighedsdagsorden. Var bæredygtighedsdagsordenen en katalysator for retsstatsprincippet? Og hvad er implikationen af retsstatsprincippets status i verdensmålene for den videre udvikling og implementering af bæredygtighedsdagsordenen? Artiklen har også relevans for menneskerettighedsforskningen. For det første fordi retsstatsprincippet kan anskues som et fundament for menneskerettigheder. For det andet fordi retsstatsprincippet kan siges at udgøre en ny eller i hvert fald supplerende platform for den kamp mellem stater, der hidtil har pågået på menneskerettighedsområdet. Endelig har artiklen en opmærksomheds- og erkendelsesinteresse i bevidsthed om alternative veje.

Artiklen vil indlede med en præsentation af retsstatsprincippets vej til den internationale bæredygtighedsdagsorden. Hvor ny er denne relation? Hvilke kampe har kendetegnet processen? Dernæst vil artiklen følge forhandlingerne i OWG og derpå sammenligne retsstatsprincippets status i de to udkast til verdensmålene, der blev drøftet i OWG samt i det endelige udkast til verdensmålene. Konklusionen vurderer retsstatsprincippets status i Verdensmål 16 samt sammenhængen med og betydningen for bæredygtighedsdagsordenen.

20 Cao: "Introduction to the Symposium: The Rule of Law in China", 540.

21 Khan: "Shifting the Paradigm", 238.

22 Whaites: "Achieving the Impossible".

23 Arajärvi: "The Rule of Law in the 2030 Agenda"; Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16 at a Cross-Roads"; Lwabukuna: "International Rule of Law and Development"; Beqiraj og McNamara: "The Rule of Law and Access to Justice".

RETSSTATSPRINCIPPETS VEJ IND I DEN INTERNATIONALE BÆREDYGTIGHEDSDAGSORDEN

Retsstatsprincippet blev som nævnt bevidst placeret sent i OWG's forhandlinger, fordi det blev opfattet som et kontroversielt emne. Ser man på retsstatsprincippets vej ind i den internationale bæredygtighedsdagsorden, har denne da også været præget af stadige konflikter mellem vesten og (store dele af) resten – Rusland, Kina og udviklingslandene.

Nogle forskere mener, at retsstatsprincippet findes implicit i FN-pagten, ifølge hvilken medlemslandene er besluttet på, at "skabe vilkår, hvorunder retfærdighed og respekt for de forpligtelser, der opstår ved traktater og andre kilder til mellemfolkelig ret, kan opretholdes". Hermed hævdes det, at selve FN-pagten skaber grundlag for at integrere retsstatsprincippet i FN's arbejde generelt og i bæredygtighedsdagsordenen specifikt.²⁴

Ser man på FN-dokumenter om bæredygtighed, bemærker man, at Rio-erklæringen fra 1992 om miljø og udvikling godt nok ikke konkret nævnte retsstatsprincippet, men dog "the participation of all concerned citizens; access to and provision of information; participatory decision-making processes; and effective access to judicial and administrative proceedings".²⁵ Hermed kan Rio-erklæringen alligevel ses som et første skridt på vejen mod inddragelse af retsstatsprincippet i forbindelse med bæredygtig udvikling, især i forhold til miljø, som Rio-erklæringen især fokuserede på.

Den første internationale aftale om bæredygtig udvikling, der konkret nævnte retsstatsprincippet, var de otte Årtusindmål (MDG'erne) fra 2000. Retsstatsprincippet blev nævnt i forbindelse med fred og sikkerhed, menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse, udviklings- og fattigdomsbekæmpelse og en generel styrkelse af FN.²⁶ Hvor Rio-erklæringens kerne var miljø, var MDG'ernes helt centrale kerne fattigdomsbekæmpelse. Samlet var formålet med de otte mål imidlertid at skabe et globalt partnerskab om fattigdomsreduktion, fremme af sundhed, demokrati, menneskerettigheder, ligestilling mellem kønnene og miljømæssig bæredygtighed. MDG'erne var derfor ikke alene en klassisk udviklingsdagsorden, men en bredere bæredygtighedsdagsorden, som retsstatsprincippet altså for første gang blev integreret i. Værd at bemærke er dog, at retsstatsprincippet ikke hørte til blandt de seks fundamentale værdier anført indledningsvis i MDG'erne (frihed, lighed, solidaritet, tolerance, respekt for naturen og fælles ansvar), men derimod som et mere operationelt princip i forbindelse med de forskellige udviklingsdagsordener. Forskere og FN-ansatte har problematiseret dette og

24 Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16", 172. For FN's egen præsentation af retsstatsprincippets historie i FN-sammenhæng, se: <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law-archived/> (10.11.2021).

25 *Rio Declaration on Environment and Development*; Arajärvi: "The Rule of Law in the 2030 Agenda", 191.

26 *United Nations Millennium Declaration*.

mener, at et utilstrækkeligt fokus på retsstatsprincippet i MDG'erne er en væsentlig del af forklaringen på, hvorfor MDG'erne ikke er realiseret til fulde.²⁷

I første halvdel af det nye årtusinde tog FN's arbejde med retsstatsprincippet for alvor til. FN havde endnu ikke defineret begrebet. Det gjorde FN's generalsekretær, Kofi Annan (1997-2006) i 2004. Ifølge Annan var retsstatsprincippet

a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated and which are consistent with international human rights norm and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to principles of supremacy of law, equality before the law, fairness in the application of law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency.²⁸

I slutdokumentet fra Verdenstopmødet året efter Annans definition, i 2005, blev menneskerettigheder og reststatsprincippet nævnt som et område, hvor FN's medlemslande skulle virke for multilaterale løsninger.²⁹ I 2012 vedtog et FN High-Level Meeting enstemmigt *The Future We Want*, Rio+20, som igangsatte verdensmålsprocessen. Det bekræftede "the importance of freedom, peace and security, respect for all human rights, including the right to development and the right to an adequate standard of living, including the right to food, the rule of law, gender equality, women empowerment and the overall commitment to just and democratic societies for development".³⁰ Retsstatsprincippet lå godt nok et stykke henne i rækken af emner, der skulle fremmes, men det udtrykte en opfattelse af sammenhæng mellem og gav hjemmel til, at den kommende verdensmålsproces integrerede retsstatsprincippet og bæredygtig udvikling.

Vedtagelsen af de forskellige dokumenter, hvori retsstatsprincippet indgår, skal imidlertid ikke tages som udtryk for, at der er etableret konsensus om principets betydning hverken i forhold til princippet i dets egen ret eller i forhold til bæredygtighed. Retsstatsprincippet har været og er et omstridt begreb, hvorom der foregår en stadig kamp.

Denne kamp er ikke mindst tydelig, hvis man ser på de fundamentale uenigheder om retsstatsprincippet, der siden 2006 havde været på dagsordenen i FN's 6. komité om retlige spørgsmål. Liberal-demokratiske stater i 6. komité var fortalere for et stærkt retsstatsprincip på både nationalt og internationalt niveau. De ar-

27 Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16", 173; Arajärvi: "The Rule of Law in the 2030 Agenda", 195; Antonio Maria Costas tale i Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 14.04.2008.

28 United Nations: "What is the Rule of Law?"

29 Resolution 60/1. 2005 World Summit Outcome. Pkt. I.1.4.

30 Resolution adopted by the General Assembly. Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly in the Rule of Law at the National and International Levels, 30.11.2012.

gumenterede bl.a. med henvisning til en positiv sammenhæng mellem demokrati, retsstatsprincip, fred og økonomisk og social udvikling. Heroverfor stod autokratiske stater, de alliancefrie lande (NAM) og modtagerlande af udviklingsbistand. De var imod, at internationale aftaler skulle gøre retsstatsprincippet gældende på nationalt niveau. Derimod var de fortalere for at gøre demokrati og retsstatsprincippet gældende internationalt i form af ligelig repræsentation i internationale organisationer og finansielle institutioner, ligesom de brugte retsstatsprincippet til at argumentere for hjemsendelse af udenlandske tropper. De problematiserede endvidere sammenhængen mellem retsstatsprincippet og demokrati og økonomisk udvikling, og henviste til, hvordan de østasiatiske tigerøkonomier, Rwanda og Etiopien havde skabt betydelig økonomisk vækst under autokratiske styre. Endelig anførte de ikke-allierede lande, at der ikke var og heller ikke burde være én definition, men rum for flere forståelser af retsstatsprincippet.³¹

Retsstatsprincippet havde tydeligvis fundet vej ind i den internationale bæredygtighedsdagsorden. Lige så tydeligt var retsstatsprincippet et omstridt begreb. Det var centralt for en bæredygtig udvikling, men det kunne også begrænse staternes suverænitet og bruges til at fremme egne interesser. På den måde kunne retsstatsprincippet indvirke på staternes nationale og internationale handle- rum, og dermed forholdene i stater og styrkeforholdet mellem dem. Koblingen af retsstatsprincippet til bæredygtighedsdagsordenen blev dermed en platform for international politisk magtkamp. Dette kom også klart til udtryk i forhandlingerne om retsstatsprincippet i OWG.

RETSSTATSPRINCIPPET I OWG

I 2013 udsendte FN's High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, dvs. 27 særlige personer – regeringsledere og repræsentanter fra civilsamfund og den private sektor – der skulle rådgive i FN's bæredygtighedsdagsorden, en rapport ifølge hvilken retsstatsprincippet skulle have en central plads i verdensmålene. Dette var en universel agenda, national og international, middel såvel som mål.³² Rapporten dannede udgangspunktet for og rammesatte dermed forhandlingerne i OWG.

NGO'er bredt – inden for miljø-, menneskerettigheds og kvindeorganisationer, foruden fagforeninger, religiøse organisationer mv. – støttede helt overvejende en markant rolle til retsstatsprincippet. Flere fremhævede, at princippet var fundamentalt i samfunds- og regeringsprocesser. Institute for Planetary Synthesis, Global Ecovillage Network and Commons Action for the United Nations - en glo-

31 Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16", 188-89; Arajärvi: "The Rule of Law in the 2030 Agenda", 190-91. Indlæg i 6. komité findes på: https://www.un.org/en/ga/sixth/previous_sessions.shtml (28.11.2021).

32 The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda. For medlemmerne af the High-Level Panel of Eminent Persons, se: <https://www.un.org/sg/en/management/hlppost2015.shtml> (11.11.2021).

bal NGO med kontorer på alle verdens kontinenter – ønskede, at retsstatsprincippet skulle kobles til internationale aftaler, konventioner og erklæringer og gælde både nationalt og internationalt.³³ Nogle NGO'er fokuserede på det lokale niveau, hvor f.eks. god regeringsførelse skulle styrkes.³⁴ South East Indigenous Peoples' Center ønskede retsstatsprincippet som både selvstændigt og tværgående mål.³⁵ NGO'erne opfattede tydeligvis retsstatsprincippet som brugbart i forhold til at fremme bestemte forhold og interesser. De anvendte bæredygtighedsdagsordenen generelt og retsstatsprincippet specifikt til at fremme de interesser, som var deres formål at varetage.

Staterne i OWG var – som i FN's 6. komité – noget mere delte i deres holdninger til retsstatsprincippet. Vestlige liberal-demokratiske lande var varme fortalere for et universelt retsstatsprincip gældende på både nationalt og internationalt niveau. Der var mindre variationer i, hvorvidt retsstatsprincippets betydning for bæredygtig, økonomisk og social udvikling blev trukket frem, og i hvor eksPLICIT det blev fremhævet, at princippet kunne måles samt i, hvorvidt det blev gjort klart, om retsstatsprincippet skulle være et selvstændigt mål eller et delmål.

Australien, Holland og Storbritannien var de vestlige lande, der markerede sig som de klareste fortalere for retsstatsprincippet. De henviste til den enighed om princippets betydning, som hidtidige FN-dokumenter havde slået fast og støttede Højpanelets anbefaling af både et selvstændigt mål og delmål om god regeringsførelse, retsstatsprincippet, fred, stabilitet og retfærdighed for alle. Dette var en universel dagsorden, hævdede de tre lande, relevant for borgere såvel i disse som i Afrika, Asien eller Nord- og Sydamerika. Retsstatsprincippet var kernen i den sociale kontrakt mellem stat og borger og afgørende for retfærdighed på alle samfundsniveauer, for ansvarliggørelse af regeringer og for sikring af stabile forhold for investorer. De tre stater var ydermere meget konkrete i deres anvisning af, hvad det nærmere indhold i et delmål skulle være:

- access to a legal identity
- access to independent media, information and government data
- addressing legal restrictions on women's economic opportunities
- securing equal rights for all to land, property and other assets
- freedom of speech, association and peaceful protest
- accessibility and independence of security and justice institutions
- public participation in political processes and civic engagement
- the reduction of corruption, and accountability of public officials.³⁶

33 Common Cluster and Common Action for the United Nations.

34 Contribution of Local and Regional Governments to the OWG8.

35 Statement on behalf of indigenous people OWG8.

36 Statement in OWG 8 on behalf of Australia, the Netherlands and UK.

De tre lande sluttede af med en helt klar melding: "We want to see goals and targets on governance and the rule of law, peace, safety and justice for all. These are integral to eradicating poverty in a sustainable way, and should not be viewed as something that will squeeze out other priorities."³⁷

De øvrige vestlige stater, herunder de nordiske, de østeuropæiske, EU, USA, Canada, Israel og Tyrkiet lå på samme linje.³⁸ Blandt de nordiske lande var Sverige særlig tydelig: både frihed fra vold, god regeringsførelse og retsstatsprincipet skulle være selvstændige mål.³⁹ Østrig stod i spidsen for en bredt sammensat gruppe lande, der rakte ud over det globale Nord. Friends of the Rule of Law kaldte de sig eksplicit.⁴⁰ Den liberal-demokratiske holdning til retsstatsprincipet helt centrale plads i verdensmål 16 var således bredt geografisk funderet.

Nogle stater i Asien lå tæt på Vesten. Vietnam, Thailand og Bhutan anerkendte retsstatsprincipets nationale dimension, idet de som de vestlige lande henvisste til erklæringen fra Generalforsamlingens Højniveaumøde og på den baggrund hævdede, at retsstatsprincippet på både nationalt og internationale niveau var centralt for økonomisk vækst, fattigdomsbekæmpelse og den fulde realisering af menneskerettigheder og fundamentale friheder inklusive retten til udvikling.⁴¹

Men så begyndte vandene at skilles. De asiatiske lande i øvrigt vægtede retsstatsprincipets internationale dimension i form af indflydelse i internationale organisationer og finansielle institutioner.⁴² Kina, Indonesien og Kasakhstan fremhævede, at retsstatsprincippet på nationalt niveau var et spørgsmål om interne forhold, som det internationale samfund ikke skulle blande sig i. Slutdokumentet fra Rio+20 gav kun mandat til at diskutere økonomisk, social og miljømæssig udvikling og ikke en fjerde dimension, som de kaldte det, om fred og sikkerhed, retsstatsprincip og god regeringsførelse. Derfor skulle retsstatsprincippet slet ikke være verdensmål.⁴³ Dette synspunkt blev støttet af en stor gruppe af 134 udviklingslande, herunder sydamerikanske og afrikanske.⁴⁴

37 Statement in OWG on behalf of Australia, the Netherlands and UK.

38 Statements in OWG 8 on behalf of the US/Canada/Israel Team, Denmark, Norway and Ireland; Sweden; France, Germany and Switzerland; Italy, Spain and Turkey; Bulgaria and Croatia; Rumania and Poland; the European Union.

39 Statement on behalf of Sweden in OWG 8.

40 Statement by Austria on behalf of the members of the Group of Friends of the Rule of Law. Gruppen af lande bestod af Østrig, Belgien, Costa Rica, Tjekkiet, Den Demokratiske Republik Congo, Finland, Tyskland, Italien, Japan, Jordan, Kirgisistan, Letland, Liechtenstein, Mongoliet, Holland, Sydkorea, Rumænien, Singapore, Slovakiet, Slovenien, Sverige and Schweiz.

41 Statement in OWG 8 on behalf of Bhutan, Thailand and Viet Nam.

42 Statement in OWG 8 on behalf of Pakistan, India and Sri Lanka. Statement in OWG 8 by Iran on behalf of the Non-Aligned Movement.

43 Statement in OWG 8 on behalf of China, Indonesia and Kazakhstan.

44 Statement in OWG 8 on behalf of Brazil and Nicaragua; Uganda.

Staterne havde tydeligvis væsensforskellige opfattelser af retsstatsprincippet – ganske som i 6. komité. Divergenserne gik mellem liberale demokratier i Europa, Nordamerika, Australien, New Zealand og nogle asiatiske lande på den ene side og autokratiske stater og udviklingslande på den anden side. Uenighederne angik, for det første, hvorvidt OWG overhovedet havde mandat til at diskutere den såkaldte fjerde dimension fred, sikkerhed, retsstatsprincip og god regeringsførelse. For det andet, hvorvidt retsstatsprincippet skulle være et selvstændigt mål, delmål eller slet ikke noget mål. For det tredje, hvorvidt retsstatsprincippet skulle gøres gældende både internationalt og nationalt. Og for det fjerde, hvorvidt retsstatsprincippet kunne måles. Stater, der afviste retsstatsprincippets internationale dimension, gjorde det med henvisning til FN-pagtens artikel 2 stk. 7, der siger, at FN ikke kan blande sig i medlemmernes indre anliggender, medmindre disse udgør en trussel mod international fred og sikkerhed. For kritikerne skulle retsstatsprincippet kun gælde internationalt via en kobling til retten til udvikling, i forhold til reformer af internationale organisationer og det internationale handelssystem og som grundlag for tilbagetrækning af fremmede militære styrker.

Anerkender man argumentet om en nexus mellem fred, sikkerhed og socialt, økonomisk og miljømæssig bæredygtig udvikling, forekommer det oplagt, at det, kritikerne kaldte en fjerde dimension, blev en del af bæredygtighedsdagsordenen. Fortalerne ville kalde det en naturlig og integreret dimension. Samtidig er det en lige så oplagt konsekvens heraf, at det internationale samfund og her jo især fortalerne for et internationalt retsstatsprincip ville få et middel, hvormed det internationale samfund kunne regulere forhold både mellem stater og i stater og dermed påvirke den internationale udvikling og udviklingen i stater – og vel at mærke dette i en retning i overensstemmelse med Vestens forståelse af demokrati og retsstatsprincip. Med den udbredte uenighed om retsstatsprincippet lå det derfor ikke just i kortene, at retsstatsprincippet ville blive ophøjet til bæredygtighedsdiskursen.

En stat havde på 8. session været påfaldende stille. I hvert fald findes der blandt de i alt 37 statements på 8. session ingen indlæg fra Rusland.⁴⁵ Rusland meldte til gengæld klart ud, da staterne på 12. session skulle drøfte det konkrete udkast til verdensmål, som forelå forud for drøftelserne på denne session.

45 Se oversigten over indlæg: <https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session8>. (22.11.2021). Jeg har konsulteret russiske indlæg på andre sessioner. Nogle af disse findes kun på russisk. De viste sig ikke at være relevante. Jeg vil gerne takke Asbjørn Carbuhn Aae, Institut for Historie, SDU, for oversættelse af disse russiske indlæg fra russisk til dansk.

RETSSTATSPRINCIPPET PÅ 12. SESSION: FRA SELVSTÆNDIGT MÅL TIL DELMÅL

På OWG's 12 session forelå det første udkast til verdensmålene, den såkaldte Zero Draft Version af 2. juni 2014. Det var et udkast i overensstemmelse med de vestlige, liberale demokratiers fortale for en central status til retsstatsprincippet. Retsstatsprincippet havde status som selvstændigt mål. Det indgik således i selve overskriften på mål nummer 16: "Proposed goal 16. Achieve peaceful and inclusive societies, rule of law, effective and capable institutions."⁴⁶ Dertil var retsstatsprincippet første element sammen med effektive og kapable institutioner i verdensmål 16's delmål, og under disse delmål figurerede delmål omkring frihedsrettigheder, fremme af frie medier, forsamlingsfrihed og ytringsfrihed tydeligt i delmålene:

Rule of law, effective and capable institutions:

- 16.11 develop effective, accountable and transparent public institutions at all levels
- 16.12 by 2030 provide equal access for all to independent, effective, and responsive justice systems that respect due-process rights, and equal access to legal aid
- 16.13 by 2020 provide legal identity for all, including birth registrations
- 16.14 by 2020 improve public access to information and government data, including on public finance management, public procurement and on the implementation of national development plans
- 16.15 by 2030 ensure that all laws are publicized and accessible by all
- 16.16 by 2030 establish and implement effective regimes to decrease and provide accountability for corruption and bribery in all its forms and at all levels
- 16.17 promote freedom of media, association and speech⁴⁷

Efter drøftelserne på 12. session af Zero Draft-versionen blev der udarbejdet et revideret forslag, det såkaldte Revised Zero Draft af 30. juni 2014, som lød:

Proposed goal 16. Achieve peaceful and inclusive societies, access to justice for all, and effective and capable institutions
(...)
16.4 by 2030 increase inclusive, participatory and representative decision-making at all levels and ensure prior informed consent of indigenous and local communities in decision-making and natural resources management, and promote the use of their traditional knowledge and culture

⁴⁶ Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post-2015 Development Agenda, 2.6.2014.

⁴⁷ Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post-2015 Development Agenda, 2.6.2014, 15.

16.5 by 2030 provide equal access for all to independent, effective, and responsive justice systems and promote the rule of law

16.6 by 2020 provide legal identity for all, including free birth registrations

16.7 promote free and easy access to information, freedom of expression, association and peaceful assembly

16.8 broaden and strengthen the participation of developing countries in international economic and financial decision making and norm setting

16.a develop effective, accountable and transparent public institutions at all levels including security and police forces

16.b strengthen national institutions and international cooperation to combat crimes, including illicit flows and organized crime⁴⁸

Det er for det første slående, at retsstatsprincippet var fjernet i mål 16's overskrift og hermed reduceret fra at være et selvstændigt mål til at være et delmål. For det andet var retsstatsprincippet, effektive og kapable institutioner i overskriften ændret til adgang til retfærdighed. For det tredje var regeringsansvarlighed og transparente institutioner slettet, kun effektive og kapable institutioner stod tilbage. For det fjerde var mediers frihed, forsamlingsfrihed og ytringsfrihed ændret til at fremme fri og let adgang til information. Basale frihedsrettigheder var hermed fjernet.

Det reviderede udkast imødekom tydeligvis de stater, der ikke ønskede retsstatsprincippet som et selvstændigt mål. Det imødekom autokratiske stater derved, at ansvarliggørelse og gennemsigtighed reduceret til delmål. Dertil imødekom det udviklingslandene med delmål 16.8 om styrket inddragelse af udviklingslandene i international økonomisk beslutningstagning. Oprindelige folks rettigheder og lokal indflydelse blev eksplicit nævnt. Det reviderede forslag udtrykker på den måde et kompromis mellem staterne. For Vestens vedkommende, at retsstatsprincippet blev fastholdt, men i en udvandet form. For Rusland og Kina, at retsstatsprincippet ikke kunne fjernes helt og aldeles.

Tilblivelsen af dette kompromis lader sig ikke undersøge på baggrund af det tilgængelige materiale fra forhandlingerne i OWG. Session 12 blev lukket for offentligheden og til forskel fra tidligere sessioner findes kun en holdningstilkendegivelse fra en enkelt stat, nemlig Ruslands.⁴⁹ Det er uklart, hvordan de lukkede døre og publiceringen af lige præcis det russiske indlæg kom i stand. Formentlig blev dørene lukket for at fremme dialog og kompromis. Ruslands offentliggørelse af sit indlæg fremstår i det lys som en stærk demonstration af den russiske holdning og af Rusland som en stormagt, der stod stærkt.

48 Zero Draft rev 1. Introduction and Proposed Goals and targets on Sustainable Development Goals for the Post-2015 Development Agenda.

49 Points by the Russian delegation on proposed Goal 16. Se også Lachenmann: "Sustainable Development Goal 16", 187.

Det russiske indlæg fremhævede en svada af alle kendte argumenter imod verdensmål 16 generelt og retsstatsprincippet specifikt. Verdensmål 16 var et tydeligt forsøg på at tilføje en upassende fjerde dimension om fred og sikkerhed. Det var helt forkert. Fred og sikkerhed skulle reserveres til de FN-organer, der arbejdede med disse emner. Denne holdning undrer ikke, idet den centrale organisation på dette område jo er sikkerhedsrådet, hvor Rusland har vetoret. Endvidere var mål 16 var i strid med FN-pagtens suverænitetsartikel 2,7. Retsstatsprincippet var blandt verdensmålenes "most dubious elements". Der blev ifølge Rusland implementeret adskillige, oftest vestligt præfabrikerede retsstatsprogrammer på nationale niveauer rundt omkring i verden, der ikke bragte andet end ødelæggelse med sig, fordi retlige, historiske, kulturelle og religiøse lokale forhold ikke blev taget i betragtning. Mål nummer 16 var tydeligvis, hævdede Rusland, vigtig for nogle grupper af lande, men verdensmålene skulle være universelle og målbare. Det var verdensmål 16 ifølge Rusland simpelthen ikke.

Rusland hævdede også, at de vestlige stater helt bevidst havde valgt at fokusere på retsstatsprincippet endnu mere end på menneskerettigheder, fordi menneskerettigheder var klarere definerede og efterhånden havde forholdsvis veludviklede monitoreringsmekanismer, hvilket gjorde dem vanskeligere at fortolke efter forgodtbefindende i politisk øjemed.⁵⁰ I Vestens forståelse af retsstatsprincippet var der næppe denne modsætning, men tværtimod en nær sammenhæng mellem menneskerettigheder og retsstatsprincippet. Fra russisk perspektiv er det ikke usandsynligt, at retsstatsprincippet var Vestens 'nye sort', som kunne bruges som normativt grundlag for den internationale udvikling ganske som menneskerettighederne og kampen om definitionen af disse var, indtil verdenstopmødet i Wien i 1993 i kølvandet på den kolde krigs afslutning vedtog Wien-erklæringen, ifølge hvilken menneskerettighederne er universelle, uadskillelige og forbundne.⁵¹

Rusland havde et forslag til et kompromis. Enkelte delmål i verdensmål 16 havde ifølge Rusland relevans for national kapacitetsudvikling: delmål 16.3 om tildeling af en retlig identitet til alle, delmål 16.14 om at forbedre offentlig adgang til information og regeringsdata, og delmål 16.15 om at sikre at alle love er gjort offentlig tilgængelige. Et kompromis kunne være at placere dette under verdensmål 10 om ulighed.⁵² Det er påfaldende, men ikke overraskende, at det russiske forslag, helt som Rusland selv hævdede, ville styrke den nationale kapacitet og i sin essens styrke staten.

Det russiske forslag vandt ikke gehør. Kompromiset blev i stedet, som vist ovenfor, at fjerne retsstatsprincippet som selvstændigt mål, modificere formu-

50 Points by the Russian delegation on proposed Goal 16, 19.06.2014.

51 Normand og Zaidi: *Human Rights at the UN*, 177-242. Vienna Declaration and Action Program.

52 Points by the Russian delegation on proposed Goal 16.

leringerne om frihedsrettigheder og imødekomme udviklingslandenes ønske om øget indflydelse i internationale økonomiske og finansielle organisationer og handel. Det var sessionsledernes udkast, som skulle drøftes i OWG's 13. og sidste session den 14.-18. juli 2014.

SESSION 13 OG DET ENDELIGE FORSLAG VEDTAGET PÅ GENERALFORSAMLINGEN

Ingen stater ønskede at genåbne forhandlingerne i OWG. Derfor var alle indlæg ganske korte. NGO'er og civilsamfundsrepræsentanter var utilfredse med den udvanding, som ytringsfriheden havde fået.⁵³ De stater, der havde talt for retsstatsprincippet, problematiserede gennemgående udfaldet af drøftelserne om verdensmål 16.⁵⁴ Det var dog kun Storbritannien, Holland og Australien, der kom direkte ind på retsstatsprincippet. De beklagede, at det ikke var endt med at være et selvstændigt mål.⁵⁵ De arabiske lande var modsvarende utilfredse med, at mål 16 ikke indeholdt en passus om at bringe alle udenlandske besættelser til ophør.⁵⁶ Rusland og Kina kom ikke med indlæg på 13. session.⁵⁷ Således kommenteret blev OWG's forslag til verdensmål sendt videre til Generalforsamlingen.

Generalforsamlingen vedtog den 25. september 2015 FN's *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* med FN's 16 verdensmål. Mål 16 lyder:

Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable, and inclusive institutions at all levels

16.1 Significantly reduce all forms of violence and related death rates everywhere

16.2 End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children

16.3 Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all

16.4 By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime

16.5 Substantially reduce corruption and bribery in all their forms

16.6 Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels

53 Final Compilation of Amendments to Goals and Targets.

54 Closing statement and explanation of position by the US. Statement on behalf of Romania and Poland. Statement by Japan.

55 OWG Closing statement by the Netherlands, Australia and the United Kingdom.

56 Closing statement and communication Arab Group. Closing statement by Egypt on behalf of Egypt, Algeria, Morocco, Saudi Arabia, Tunisia and United Arab Emirates.

57 Thirteenth Session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. Statements and presentations.

- 16.7 Ensure responsive, inclusive, participatory and representative decision-making at all levels
- 16.8 Broaden and strengthen the participation of developing countries in the institutions of global governance
- 16.9 By 2030, provide legal identity for all, including birth registration A/RES/70/1 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development 26/35
- 16.10 Ensure public access to information and protect fundamental freedoms, in accordance with national legislation and international agreements
- 16.a Strengthen relevant national institutions, including through international cooperation, for building capacity at all levels, in particular in developing countries, to prevent violence and combat terrorism and crime
- 16.b Promote and enforce non-discriminatory laws and policies for sustainable development.⁵⁸

Retsstatsprincippet var stadig ikke at finde i målets overskrift. Derimod var ansvarlige regeringer skrevet ind igen. Således blev der på Generalforsamlingen foretaget en opgradering af retsstatsprincippet i forhold til det udkast, som OWG havde fremsendt. Samtidig stod retsstatsprincippet i den endelige udgave af verdensmål 16 ikke så markant som i det første Zero Draft. Hermed er der et betragteligt rum for fortsat kamp om princippet.

DET INTERNATIONALE SAMFUNDS MULIGE KUNST, LAVESTE FÆLLESNÆVNER OG ALTERNATIVE VEJE

Den internationale bæredygtighedsdagsorden har været katalysator for øget fokus på retsstatsprincippet og dermed medvirket til princippet fremme. Der har pågået en kamp om retsstatsprincippet udformning, som med stor sandsynlighed fortsætter. FN's verdensmål nummer 16 betegner tydeligt et kompromis mellem liberale demokratier, autokratiske stater og udviklingslande. Kompromisset kan betegnes som det internationale samfunds mulige kunst eller som den laveste fællesnævner – det som FN's medlemslande kunne opnå enighed om. I mellemstatslige organisationer som FN vil beslutninger i sagens natur være kompromisser opnået som resultat af en kamp om forskellige alternative veje. I denne kamp er det værd at være opmærksom på, hvilke veje, aktørerne vælger og hvilke veje, der som konsekvens af kompromiserne vælges fra. I forbindelse med FN's verdensmål 16 kunne staterne have valgt en vej, hvor retsstatsprincippet havde været et selvstændigt mål, og hvor frihedsrettigheder havde stået stærkere. De kunne også have valgt en vej, hvor retsstatsprincippet havde været yderligere modificeret og de enkelte stater selv havde bestemt retsstatsprincippet rolle nationalt, herunder på en måde, der først og fremmest havde styrket staten. Og

58 *Transforming Our World*.

de kunne have valgt en vej, hvor retsstatsprincippet først og fremmest var blevet gjort gældende i internationale organisationer og finansielle institutioner.

Man kan, som de positive analyser af retsstatsprincippets status i mål 16, hæfte sig ved, at retsstatsprincippet rent faktisk findes i verdensmålene. Fremme af adgang til information og udvikling af ansvarlige og inkluderende institutioner både nationalt og internationalt, vil bidrage til at styrke individers mulighed for at kræve rettigheder og til handling inden for verdensmålenes forskellige mål.

Man kan også, som de kritiske analyser, hæfte sig ved den reducerede status, som retsstatsprincippet fik. Især er det begrænsende for beskyttelsen af fundamentale rettigheder, at dette skal ske i overensstemmelse med både international og national lovgivning, idet sidstnævnte i autokratiske stater potentielt vil modvirke fremme af rettigheder.

Endelig kan man betragte retsstatsprincippet modificerede status som et skridt i en proces og videre kamp om princippet. Retsstatsprincippets status i verdensmålene er menneskeskabt. Hermed er det en dynamisk størrelse, som politiske aktører på linje med den økonomiske, sociale og miljømæssige udvikling skal forvalte og udvikle. Og selvom retsstatsprincippet kunne have stået stærkere, er det med dets integration i verdensmålene blevet klart forbundet med det afgørende kernebegreb om bæredygtighed. Derfor står retsstatsprincippet styrket på den internationale dagsorden.

PUBLICERET MATERIALE

- Arajärvi, Noora: "The Rule of Law in the 2030 Agenda", *Hague Journal on the Rule of Law*, 10, 2018, 187-217.
- Berg, Louis-Alexandra Berg og Desai, Deval: "Background Paper: Overview on the Rule of Law and Sustainable Development for the Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015", Georgetown and Harvard Law Schools, August 2013, 5-6.
- Beqiraj, Julinda og McNamara, Lawrence: "The Rule of Law and Access to Justice in the Post-2015 Development Agenda. Moving Forward but Stepping Back", *Bingham Centre Working Paper*, 4, 2014, London: Bingham Centre for the Rule of Law.
- Cao, Lan: "Introduction to the Symposium: The Rule of Law in China", *William & Mary Bill of Rights Journal*, 11 (2), 2003, 539-544.
- Castiglione, Concetta, Infante, David og Smirnova, Janna: "Environment and Economic Growth: Is the Rule of Law the Go-Between? The Case of High-Income Countries", *Energy, Sustainability and Society*, 5 (26), 2015, 1-7.
- Chesterman, Simon: "An International Rule of Law?" *The American Journal of Comparative Law*, 56 (2), 2008, 331-362.
- Chesterman, Simon: "I'll Take Manhattan'. The International Rule of Law and the United Nations Security Council", *Hague Journal on the Rule of Law*, 1, 2009, 67-73.
- Chomsky, Noam; Pogge, Thomas; Klein, Naomi m.fl.: *Open Letter to the UN*. 29.9.2015. <http://www.globalsocialjustice.eu/index.php/articles/1053-open-letter-to-the-un-signed-by-chomsky-pogge-klein> (10.11.2020).
- Craig, Paul: "Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework", *Public Law*, 467, 1997, 467-487.
- Hayek, Friedrich: *The Road to Serfdom*, London: Routledge, 2006 [1944].
- Hickel, Jason, "Five Reasons to Think Twice About the UN's Sustainable Development Goals", *Africa at LSE and South Asia at LSE cross-blog series on the 2030 Agenda for Sustainable De-*

- velopment, 23.09.2015, 6: <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2015/09/23/five-reasons-to-think-twice-about-the-uns-sustainable-development-goals/> (10.11.2020).
- Janse, Ronald og Cheesman, Nick: "Martin Krygier's Passion for the Rule of Law (and His Virtues)", *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 2019, 255–276.
- Janse, Ronald: "Why Did the Rule of Law Revive?", *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, 2019, 341–348.
- Khan, Irene: "Shifting the Paradigm. Rule of Law and the 2030 Agenda for Sustainable Development", *World Bank Legal Review*, 221, 2016, 221–238.
- Kamau, Macharia, Chasek, Pamela og O'Connor, David: *Transforming Multilateral Diplomacy. The Inside Story of the Sustainable Development Goals*, Routledge 2018.
- Kjærsgaard, Kristine: "Og SDU blev verdensmålsuniversitet". I Louise Nyholm Kallestup, Jesper Majbom Madsen og Klaus Petersen (red.): *Krig, Rom og Cola: Et festskrift til Nils Arne Sørensen*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2021, 135–149.
- Krygier, Martin: *The Rule of Law After the Short Twentieth Century; Launching a Global Career*, I: R. Nobles og D. Schiff (red.): *Law, Society and Community: Essays in Honour of Roger Cotterrell*, London: Ashgate, 2014, 327–346.
- Lachenmann, Frauke, "Sustainable Development Goal 16 at a Cross-Roads", *Max Planck Yearbook of the United Nations Law Online*, 22, 1, 2019, 171–186.
- Lwabukuna, Olivia K.: "International Rule of Law and Development: Underpinnings of the MDGs and the Post-2015 SDGs Agenda", *Journal of Peacebuilding & Development*, 11, 2, 2016, 89–94.
- Magraw, Daniel Barstow: "Rule of Law, Environment and Sustainable Development", *Southwestern Journal of International Law*, 21 (2), 2015, 277–282.
- Michel, James: *The Rule of Law and Sustainable Development. A Report of the CSIS Program on Prosperity and Development*, Washington D.C., Center for Strategic & International Studies, 2020.
- Muttua, Makau wa: "Africa and the Rule of Law," *Sur International Journal on Human Rights*, 2016, 13 (23), 159–173.
- Nollkaemper, André: "The Internationalized Rule of Law", *Hague Journal on International Law*, 2009, 1, 74–78.
- Normand, Roger og Zaidi, Sarah: *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington og Indianapolis: Indiana University Press, 2008.
- Pendas, Devin O.: "Towards a New Politics? On the Recent Historiography of Human Rights", *Contemporary European History*, 21 (1), 2012, 95–111.
- Smith, Jeffrey og Gladstein, Alex, "How the UN Development Goals Undermine Democracy", *Quartz Africa*, 7. juni 2018: <https://qz.com/africa/1299149/how-the-uns-sustainable-development-goals-undermine-democracy/> (10.11.2020).
- Soininen, Niko: "Torn by (un)certainity – can there be peace between rule of other and other Sustainable Development Goals". I D. French og L.J. Kotzé (red.): *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Cheltenham, UK, og Massachusetts: Edward Elgar Publ., 2018, doi: <https://doi.org/10.4337/9781786438768.00018> (22.02.2022).
- Whaites, Alan: "Achieving the Impossible: Can We Be SDG 16 Believers?", *GovNet Background Paper*, nr. 2, 2016, OECD.

FN-MATERIALE (WEBSITES)

- Antonio Maria, Head of UN Office on Drugs and Crime, 14. April 2008, Rule of Law: A "missing" Millennium Development Goal: <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/rule-of-law-a-missing-millennium-development-goal.html> (10.11.2021).
- Common Cluster and Common Action for the United Nations. Implementing the SDGs in an Inclusive, Comprehensive and Integrated Manner so as to Achieve Sustainable Development and Enhance the Rule of Law: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6773Implementing%20the%20SDGs%20in%20an%20Integrated%20Manner_OWG8.pdf (17.11.2021).
- Contribution of Local and Regional Governments to the OWG8, New York, 3.-7. februar 2014:

- https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6773Implementing%20the%20SDGs%20in%20an%20Integrated%20Manner_OWG8.pdf (17.11.2021).
- Final Compilation of Amendments to Goals and Targets. By Major groups and other stakeholders including citizen's responses to MY World 6 priorities. To inform the Thirteenth and last session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals 14-18 July, 2014: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4438mgscompilationowg13.pdf> (25.11.2021).
- Introduction and Proposed Goals and Targets on Sustainable Development for the Post-2015 Development Agenda, 2 June 2014, 15: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4528zerodraft12OWG.pdf> (11.11.2021).
- Press release, New York, 22 July 2014. UN General Assembly's OWG proposes sustainable development goals: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4538pressowg13.pdf> (25.11.2021).
- Rio Declaration on Environment and Development: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (10.11.2021).
- Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. 60/1. 2005 World Summit Outcome: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement> (10.11.2021).
- Resolution adopted by the General Assembly. Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly in the Rule of law at the National and International Levels, 30.11.2012: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/A-RES-67-1.pdf> (10.11.2021).
- Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. 60/1. 2005 World Summit Outcome: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement> (10.11.2021).
- Statements på OWG's 8., 12. og 13 session:
<https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session8> (01.03.2022).
<https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session12> (01.03.2022).
<https://sustainabledevelopment.un.org/processes/post2015/owg/session13> (01.03.2022).
- The Millennium Development Goals Report 2015*, New York: UN, 2015: https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/backgrounders/MDG%202015%20PR%20Bg%20Asia.pdf (17.02.2022).
- The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, A New Global Partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development, New York: UN, 2013: https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/HLP_P2015_Report.pdf (11.11.2021).
- Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: A/RES/70/1 https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (25.22.2021).
- United Nations Millennium Declaration. General Assembly resolution 55/2 of 8 September 2000: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Millennium.aspx> (10.11.2021).
- United Nations: "What is the Rule of Law?": <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law-archived/> (10.11.2021).
- Vienna Declaration and Action Program adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx> (28.02.2022).
- Zero Draft rev 1. Introduction and Proposed Goals and targets on Sustainable Development Goals for the Post2015 Development Agenda: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4523zerodraft.pdf> (11.11.2021).

KRISTINE KJÆRSGAARD
PH.D., LEKTOR
HISTORISK INSTITUT
SYDDANSK UNIVERSITET
KRISTINEK@SDU.DK

ABSTRACT

The Rule of Law in UN SDG 16: Positions, Conflicts, and Compromise

This article analyses the status of the principle of the rule of law in UN Sustainable Development Goal 16 and in the international agenda of sustainability. Conflicting positions between Western liberal democracies, autocratic states, and the Global South are presented. Liberal democracies advocated a strong principle of the rule of law. Autocratic states believed that the rule of law did not belong in the SDGs. The rule of law ought to be subject to national sovereignty. The Global South shared this position but were open to an international dimension of the rule of law in the form of equality in representation in international organisations and financial institutions. The conflicting positions led to a compromise. The rule of law became a target, not a stand-alone goal. Free media was turned into access to information. Accountable governments were first written out of the proposal for the SDGs but reintroduced in the final stage of negotiations. From a Western liberal democratic point of view, the rule of law was maintained in SDG 16, however somewhat watered out. Autocratic states had to accept that SDG 16 even included the rule of law. This way, the status of the rule of law in SDG 16 was modified. However, by being integrated into the SDGs and hence closely linked with the central concept of sustainability, the rule of law was fundamentally strengthened.