

Denna artikel är publicerad av Kungl  
Krigsvetenskapsakademien i *Ideologisk sprängkraft  
inom EU – ett säkerhetspolitiskt hot? En antologi om  
värderingsförändringar inom EU*, redaktör Björn Körlof.

Akademiens hemsida: <https://kkrva.se>  
Akademiens bookstore: <https://kkrva.se/bookstore>



Säkerhet i morgondagens Europa  
– SVENSKA PERSPEKTIV



**KUNGL KRIGSVETENSKAPSAKADEMIEN**  
The Royal Swedish Academy of War Sciences



# Rättsstaten - en förutsättning för internationell fred och säkerhet

*Hans Corell\**

## I. Inledning

När man ser på konflikter runt om i världen och frågar sig vad som orsakar dem kan man konstatera att det finns en gemensam nämnare. Orsaken är i princip densamma: demokratin och rättsstaten saknas. En av rättsstatens centrala funktioner är att skydda de mänskliga rättigheterna. Det är därför nödvändigt att stärka rättsstatsprincipen och skyddet av de mänskliga rättigheterna.

Förenta nationerna har en viktig uppgift att fylla här. Både generalförsamlingen och säkerhetsrådet har gjort tydliga uttalanden rörande betydelsen av rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter och båda organen har också betonat behovet av demokrati. Också andra mellanstatliga organisationer bidrar till arbetet med att stärka rättsstaten. Här kan nämnas Europarådet, Europeiska unionen och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Men också många frivilligorganisationer bidrar till detta arbete. I det följande ska bland annat redovisas uppgifter om det rättsstatsindex som upprättas av en organisation som heter World Justice Project (WJP).

En av de mest oroande realiteterna på senare år är att rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter inte respekteras på ett sätt som är absolut nödvändigt för att uppnå internationell fred och säkerhet. Europarådets generalsekreterare konstaterar i en rapport till rådets ministerkommitté i april 2019 att vissa nu betraktar multilateralismen med misstänksamhet och ser den internationella rättsstaten som ett hinder mot att agera snarare än som garant för individens rättigheter. Enligt generalsekreteraren

---

\* Före detta hovrättsråd och före detta rättschef i Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Förenta nationerna.

Samtliga internetlänkar i nedanstående noter har besökts 2021-04-23.

hotar denna motreaktion Europas demokratiska säkerhet.<sup>1</sup> WJP:s senaste undersökning som avser år 2020 visar en fortsatt försämring av rättsstaten över hela världen och man menar att förespråkare för de mänskliga rättigheterna bör vara oroade över tre aspekter i denna trend: dess bredd, dess ihärdighet och de särskilda sidorna av rättsstaten som är föremål för de mest allvarliga och varaktiga attackerna.<sup>2</sup> Ett mycket allvarligt exempel på denna utveckling är Donald Trumps uppträdande under sina fyra år som USA:s president 2017–2020.

I det följande kommer inom ramen för det utrymme som står till buds att behandlas: behovet av rättsstaten och mänskliga rättigheter, vad som menas med rättsstaten, antikorruption, FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling, stärkande av kvinnans ställning, vem som har ansvaret för rättsstaten och behovet av utbildning. Sist följer ett avslutande klagörande där det bland annat finns en hänvisning till en handledning för politiker om rättsstaten som bör läsas parallellt med framställningen i förevarande artikel.

## 2. Behovet av rättsstaten och mänskliga rättigheter

### 2.1 Förenta nationerna

När det gäller Förenta nationerna är det viktigt att först peka på Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som antogs av FN:s generalförsamling år 1948. Den anses nu vara folkrättslig sedvanerätt, vilket innebär att den är bindande för alla stater, även för stater som inte har undertecknat och ratificerat de allmänna eller regionala konventionerna på området mänskliga rättigheter. Tredje paragrafen i förklaringens ingress lyder:

Eftersom det är väsentligt för att människorna inte som en sista utväg skall tvingas att tillgripa uppror mot tyranni och förtryck att de mänskliga rättigheterna skyddas genom rättsstatens principer

- 
1. *Ready for Future Challenges – Reinforcing the Council of Europe*, <https://rm.coe.int/168093af03>.
  2. Andersen, Elizabeth och Evangelides, Alicia: *Global Rule of Law Index reveals worrying trends for human rights protection*, OpenGlobalRights, 2020-03-26, <https://www.openglobalrights.org/global-rule-of-law-index-reveals-worrying-trends-for-human-rights-protection/?lang=English>.

Förklaringen har sedan den antogs varit en inspirationskälla för alla konventioner om mänskliga rättigheter som arbetats ut inom FN. Bland dem kan nämnas:

- Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter,
- Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter,
- Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering,
- Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- Konventionen om barnets rättigheter och
- Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

De nu nämnda dokumenten finns tillgängliga på svenska i en skrift som regeringen gav ut år 2011.<sup>3</sup>

Av stor betydelse i detta sammanhang är att FN:s medlemsstater insett att rättsstatsprincipen är en nödvändig förutsättning för internationell fred och säkerhet. Här kan hänvisas till den resolution som antogs av FN:s generalförsamling den 24 september 2012 med titeln ”Förklaring av generalförsamlingens högnivåmöte om rättsstatsprincipen på nationell och internationell nivå”.<sup>4</sup> Följande två paragrafer i denna förklaring är särskilt relevanta här (min översättning från engelskan):

1. Vi bekräftar vårt högtidliga åtagande rörande ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga, internationell rätt och rättvisa och till en internationell ordning baserad på rättsstatsprincipen, som är oundgängliga grunder för en mer fredlig, välmående och rättvis värld.
5. Vi bekräftar att mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och demokratin är sammanlänkade och ömsesidigt förstärkande och att

---

3. FN:s konventioner om Mänskliga rättigheter, <https://www.regeringen.se/contentassets/d6d5653029e14e338a4b86f5f4b34c6b/fns-konventioner-om-manskliga-rattigheter>.

4. Declaration of the high-level meeting of the General Assembly on the rule of law at the national and international levels, A/RES/67/1\*, <https://undocs.org/en/A/RES/67/1>.

de tillhör Förenta nationernas universella och odelbara kärnvärden och principer.

Av intresse i detta sammanhang är också följande två paragrafer i deklARATIONEN:

12. Vi bekräftar principen om gott styrelseskick och förbinder oss att tillhandahålla effektiva, rättvisa, icke-diskriminerande och rätttrådiga offentliga tjänster som rör rättsstaten, inklusive straffrättslig, civil och administrativ rättvisa, tvistlösning på handelns område och rättshjälp.
13. Vi är övertygade om att rättssystemets oberoende, tillsammans med dess opartiskhet och integritet, är en väsentlig förutsättning för att upprätthålla rättsstatsprincipen och säkerställa att det inte finns någon diskriminering i rättskipningen.

Generalförsamlingen har sedan dess fortsatt att fokusera på rättsstatsprincipen. Här kan hänvisas till de senaste exemplen på viktiga resolutioner. Resolutionen den 18 december 2019 om utbildning om rättvisa och rättsstaten i förbindelse med hållbar utveckling.<sup>5</sup> Där finns det också en hänvisning till en handledning för beslutsfattare.<sup>6</sup> Den 15 december 2020 antog generalförsamlingen en återkommande resolution om rättsstaten på nationell och internationell nivå.<sup>7</sup> Och av särskilt intresse för oss i Sverige är resolutionen den 16 december 2020 om ombudsmän (en benämning som numera används också på engelska) och medlare när det gäller att främja och skydda mänskliga rättigheter, gott styrelseskick och rättsstaten.<sup>8</sup>

När det gäller FN:s säkerhetsråd bör nämnas att rådet i ett presidentuttalande den 21 februari 2014 erinrade om generalförsamlingens förklaring den 24 september 2012.<sup>9</sup> Rådet erkände behovet av universell anslutning till och genomförande av rättsstatsprincipen, den avgörande betydelse som rådet fäster vid att främja rättvisa och rättsstatsprincipen

---

5. *Education for Justice and the rule of law in the context of sustainable development*, A/RES/74/172, <https://undocs.org/en/A/RES/74/172>.

6. *Strengthening the Rule of Law through Education: A Guide for Policymakers*, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000366771>.

7. *The rule of law at the national and international levels*, A/RES/75/141, <https://undocs.org/en/A/RES/75/141>.

8. A/RES/75/186 *The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law*, <https://undocs.org/en/A/RES/75/186>.

9. S/PRST/2014/5 <https://undocs.org/S/PRST/2014/5>.

som en nödvändig komponent för fredlig samexistens och förebyggande av väpnad konflikt. I samma uttalande bekräftade säkerhetsrådet också sina skyldigheter när det gäller internationell rätt och FN-stadgan och en internationell ordning baserad på rättsstatsprincipen och internationell rätt.

Här bör också hänvisas till en mycket viktig resolution om FN:s fredsbevarande operationer som säkerhetsrådet antog den 13 december 2018.<sup>10</sup> I resolutionen understryker rådet behovet av en allsidig strategi för att förebygga konflikter och skapa varaktig fred. Strategin måste omfatta operativa och strukturella insatser för att förebygga väpnade konflikter och inrikta sig på deras grundorsaker. Rådet betonar särskilt att detta måste ske ”genom att stärka rättsstaten på internationell och nationell nivå och främja hållbar ekonomisk tillväxt, utrotning av fattigdom, social utveckling, hållbar utveckling, nationell försoning, god styrelse, demokrati, jämställdhet mellan könen och respekt för, och skydd av, de mänskliga rättigheterna”.

Ytterligare två presidentuttalanden bör också nämnas här: ett den 20 augusti 2019 i anslutning till dagordningspunkten ”Främjande och stärkande av rättsstaten när det gäller upprätthållande av internationell fred och säkerhet”<sup>11</sup> och ett den 21 december 2020 i anslutning till samma dagordningspunkt.<sup>12</sup>

## 2.2 Europarådet

Europarådet är en europeisk mellanstatlig samarbetsorganisation, som numera har 47 medlemsstater.<sup>13</sup> Rådet bildades år 1949 för att, som det står i Artikel 1 i dess stadga, ”åstadkomma en närmare förening mellan medlemmarna, för att trygga och realisera deras gemensamma ideal och principer och att främja deras ekonomiska och sociala utveckling”.

Här kan till en början hänvisas till Artikel 3 i Europarådets Stadga:

Medlem av Europarådet skall godkänna principen om ett lagbundet samhällsskick ävensom principen, att alla individer inom medlemmens område skola åtnjuta de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, samt skall

---

10. S/RES/2447 (2018). Se särskilt sjunde paragrafen i ingressen, [https://undocs.org/S/RES/2447\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2447(2018)).

11. S/PRST/2019/8 <https://undocs.org/S/PRST/2019/8>.

12. S/PRST/2020/13 <https://undocs.org/en/S/PRST/2020/13>.

13. <https://www.coe.int/en/web/portal/home>. Se också Kortfattat om Europarådet: <https://www.coe.int/sv/web/about-us>.

uppriktigt och verksamt samarbeta med övriga medlemmar för fullföljandet av Europarådets syfte, sådant detta angivits i kapitel I.<sup>14</sup>

Bland det viktigaste som Europarådet bidragit med på rättsstatsområdet är den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>15</sup> Av stor betydelse är att en särskild domstol upprättas genom konventionen för att säkerställa att parterna i konventionen fullgör de förpliktelser som de åtagit sig genom konventionen och dess protokoll: Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.<sup>16</sup>

Konventionen och domstolen har haft en oerhörd betydelse för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna i Europa. Av särskilt intresse i sammanhanget för vår del är att konventionen från och med den 1 januari 1995 gäller som svensk lag enligt sin lydelse till följd av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>17</sup>

Inledningen ovan hänvisades till en särskild rapport som Europarådets generalsekreterare avlämnat till rådets ministerkommitté i april 2019. Här ska tilläggas att generalsekreteraren avlämnar regelbundna rapporter till rådet om tillståndet för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen i medlemsländerna. Den senaste fullständiga rapporten av detta slag avlämnades år 2018.<sup>18</sup> Men systemet med årliga rapporter kommer att återupptas.

Här bör också nämnas den Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, eller Venedigkommissionen, som är ett rådgivande organ under Europarådet.<sup>19</sup> Kommissionen består av oberoende experter på det konstitutionella området och utför ett utomordentligt viktigt arbete. Den intresserade hänvisas till en mycket intressant artikel som författats av de två svenska ledamöterna i kommissionen.<sup>20</sup>

---

14. <https://rm.coe.int/1680306052>. Översättningen från engelskan är hämtad från regeringens proposition 1949:214, där rättsstatsprincipen "the principle of the rule of law" översatts med "principen om ett lagbundet samhällsskick".

15. [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SWE.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SWE.pdf).

16. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>.

17. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941219-om-den-europeiska-konventionen\\_sfs-1994-1219](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19941219-om-den-europeiska-konventionen_sfs-1994-1219).

18. [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016807bfc6](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807bfc6).

19. [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN).

20. Cameron, Iain och Hirschfeldt, Johan: "Om Venedigkommissionen – uppdrag, arbetsätt och resultat", *Svensk Juristtidning 100 år*, under <https://svjt.se/>



Av särskild betydelse är att kommissionen år 2016 antog en checklista för rättsstaten.<sup>21</sup> Listan ska vara ett verktyg för att bedöma rättsstatsprincipen i ett givet land med tanke på dess konstitutionella och rättsliga strukturer, gällande lagstiftning och befintlig rättspraxis. Syftet är att listan ska möjliggöra en objektiv, grundlig, transparent och likvärdig bedömning. Den ska vara ett verktyg för en mängd aktörer som kan bestämma sig för att göra sådana bedömningar. Bland aktörerna kan finnas parlament och andra statliga myndigheter när de tar upp behovet av och innehållet i förslag till lagändringar, civilsamhället och internationella organisationer, inklusive regionala sådana – i synnerhet Europarådet och Europeiska unionen. Utvärderingar måste ta hänsyn till hela sammanhanget och undvika slentrianmässig tillämpning av specifika detaljer i checklistan.

En annan organisation bör också nämnas när det gäller Europarådet: Gruppen av stater mot korruption (GRECO).<sup>22</sup> Europarådet har nämligen utvecklat ett antal rättsliga instrument som handlar om frågor som kriminalisering av korruption i den offentliga och privata sektorn, ansvar och ersättning för skador orsakade av korruption, uppförande av offentliga tjänstemän och finansiering av politiska partier. Dessa instrument syftar till att förbättra staternas kapacitet att bekämpa korruption på såväl inhemsk som internationell nivå. Övervakningen av efterlevnaden av dessa standarder utförs av GRECO.

### 2.3 Europeiska unionen

Inom den Europeiska unionen (EU) står frågan om rättsstaten högt på dagordningen. Här kan till en början nämnas Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad av Europaparlamentet, rådet och kommissionen första gången år 2000 och senast år 2010.<sup>23</sup> I ingressen sägs:

I medvetande om sitt andliga och etiska arv bygger unionen på de odelbara och universella värdena människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet samt

---

*svjt/3016/403* eller <https://johanhirschfeldt.files.wordpress.com/2016/04/venedikkommissionen.pdf>.

21. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

22. <https://www.coe.int/en/web/greco>.

23. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sv:PDF>.

på den demokratiska principen och rättsstatsprincipen. Unionen sätter människan i centrum för sin verksamhet genom att inrätta ett unionsmedborgarskap och skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Inom EU har särskilt kommissionen engagerat sig på detta område. Den senaste utvecklingen är att kommissionen har satt igång en process för att stärka rättsstatsprincipen inom unionen. Här kan hänvisas till den åtgärdsplan som kommissionen utfärdade i ett meddelande den 17 juli 2019.<sup>24</sup> Åtgärdsplanen innehåller tre element:

- Främjande: att bygga upp kunskap och en gemensam rättsstatskultur
- Förebyggande: att samarbeta och stödja för att stärka rättsstatsprincipen på nationell nivå
- Reaktion: insatser på EU-nivå i de fall där nationella mekanismer fallerar

I meddelandet fastställs konkreta åtgärder på kort och medellång sikt. Att stärka rättsstatsprincipen i unionen är och måste enligt kommissionen förbli ett centralt mål för alla.

I april 2019 genomförde kommissionen också en Eurobarometerundersökning i alla medlemsstater.<sup>25</sup> Resultaten visar ett överväldigande stöd för rättsstatsprincipen, med begränsade skillnader mellan medlemsstaterna. Vikten av de centrala rättsstatliga principerna erkändes av över 80 % av medborgarna i alla medlemsstater. Andra viktiga slutsatser var det starka stödet för mediernas och det civila samhällets betydelse när det gäller att hålla makthavarna ansvariga. Över 85 % av EU-medborgarna anser det vara viktigt att medier, journalister och det civila samhället kan verka fritt och framföra kritik utan risk för repressalier. Undersökningen visade också att över hälften av EU-medborgarna inte känner sig tillräckligt informerade om EU:s grundläggande värden.

Kommissionen kommer också att fördjupa samarbetet med andra internationella institutioner som arbetar med frågor som rör rättsstatsprincipen, genom att förstärka och systematisera samarbetet på tjänstenivå. Detta inbegriper Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), som arbetar med rättsstatsprincipen som en del av sitt arbete med demokratisering, och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

---

24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN>.

25. Särskild Eurobarometer 489 – Rättsstatsprincipen, <https://europa.eu/eurobarometer>.

(OECD), där ett samarbete skulle kunna inriktas på rättsstatsprincipens socioekonomiska fördelar.

Men också rådet engagerar sig i dessa frågor. Här kan hänvisas till EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024 och bilagan med EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024, vilka godkändes av rådet den 17 november 2020.<sup>26</sup> Handlingsplanen ”fastställer EU:s och dess medlemsstaters ambitionsnivå och prioriteringar på detta område i förbindelserna med alla tredjeländer”.

## 2.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) – eller på engelska Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) – är ett säkerhetspolitiskt samarbetsorgan som nu har 57 deltagande stater.<sup>27</sup> I arbetet inom OSSE deltar alla Europas stater, USA, Kanada och länderna i Centralasien på lika villkor. OSSE:s verksamhet utgår från en brett definierad syn på säkerhet, som omfattar såväl militär rustningskontroll som mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och demokrati.

Här ska särskilt nämnas OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR).<sup>28</sup> Kontoret arbetar med statliga institutioner, politiska partier och parlament och hjälper det civila samhället i politiken. ODIHR stöder också insatserna från de deltagande staterna för att öka kvinnors och ungdomars deltagande i politiken, stärka parlamenten, utveckla flerpartisystem, förbättra integrationen av migranter och modernisera system för registrering av befolkningen.

Man understryker också att god och effektiv lagstiftning är grunden för varje fungerande stat baserad på rättsstatsprincipen. Lagar bör antas genom demokratiska förfaranden och vara tydliga och kortfattade. För att säkerställa kvaliteten och effektiviteten i lagar relaterade till den mänskliga dimensionen stöder ODIHR deltagande stater genom att se över deras lagstiftningssystem och relevanta utkast och befintlig lagstiftning. När kontoret ger sådant stöd använder det sig av riktlinjer för lagstiftning

---

26. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/sv/pdf>.

27. <https://www.osce.org/>.

28. <https://www.osce.org/democratization>.

på specifika områden, såsom val, församlingsfrihet och lagstiftning om politiska partier. Kontoret har också resurser i sin lagstiftningsdatabas.<sup>29</sup>

### 3. Vad menas med rättsstaten?

Därmed kommer vi in på frågan vad som menas med rättsstaten. Det finns olika sätt att definiera denna.

#### 3.1 Förenta nationerna

När det gäller Förenta nationerna kan först hänvisas till den definition som finns i generalsekreterare Kofi Annans rapport till FN:s generalförsamling år 2004 med rubriken ”Rättsstatsprincipen och transitionell rättvisa i konflikt- och postkonfliktländer” (min översättning från engelskan):

Med rättsstaten - - - menas en styrningsprincip där alla personer, institutioner och enheter, offentliga och enskilda, inklusive staten själv, är ansvariga enligt lagar som utfärdas offentligt, verkställs likvärdigt och bedöms oberoende och som överensstämmer med internationella regler om och standarder för mänskliga rättigheter. Den kräver också åtgärder för att säkerställa att principerna om lagens överhöghet, likhet inför lagen, ansvar enligt lagen, rättvisa vid tillämpningen av lagen, maktdelning, deltagande i beslutsfattande, rättssäkerhet, undvikande av godtycklighet och processuell och rättslig transparens respekteras.<sup>30</sup>

#### 3.2 Europarådet

Europarådet utför ett omfattande arbete på rättsstatsområdet. Här kan hänvisas till ”RULE OF LAW” på rådets hemsida.<sup>31</sup> När det gäller definitionen av begreppet rättsstaten kan hänvisas till resultatet av en undersökning som Venedigkommissionen gjorde när man arbetade ut sin checklista.<sup>32</sup> Kommissionens slutsats är att det trots skillnader i åsikter råder enighet om de grundläggande elementen i rättsstaten. Dessa grundelement är (min översättning från engelskan):

---

29. <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>.

30. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Paragraf 6 i UN Doc. S/2004/616\*, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/616](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/616).

31. <https://www.coe.int/en/web/portal>.

32. Op cit, se not 21.

1. Legalitet, inklusive en transparent, ansvarsfull och demokratisk process för lagstiftning;
2. Rättssäkerhet;
3. Förbud mot godtycklighet;
4. Tillgång till rättvisa inför oberoende och opartiska domstolar, inklusive rättslig granskning av förvaltningsbeslut;
5. Respekt för mänskliga rättigheter; och
6. Icke-diskriminering och likhet inför lagen.

### 3.3 Europeiska unionen

I den åtgärdsplan som kommissionen utfärdade den 17 juli 2019 kan man också se hur rättsstaten definieras inom unionen (min översättning från engelskan):

I en rättsstat utövas all offentlig makt alltid inom de ramar som anges i lagstiftningen, i enlighet med värden som demokrati och grundläggande rättigheter samt under överinseende av oberoende och opartiska domstolar. Rättsstatsprincipen har en direkt inverkan på varje medborgares liv. Den utgör en förutsättning för att säkerställa likabehandling inför lagen och försvara individuella rättigheter, för att förhindra maktmissbruk från myndigheternas sida och för att beslutsfattare ska kunna ställas till svars. Respekten för rättsstatsprincipen är också avgörande för att medborgarna ska kunna lita på de offentliga institutionerna. Utan en sådan tillit kan inte demokratiska samhällen fungera. Rättsstatsprincipen omfattar att lagar stiftas på ett sätt som gör det möjligt att utkräva ansvar, att de tillämpas rättvist och att de fungerar effektivt. I enlighet med vad som erkänns av Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna omfattar rättsstatsprincipen även institutionella frågor som oberoende och opartiska domstolar samt maktindelning. Nyligen meddelade domar från EU-domstolen har fortsatt att understryka att rättsstatsprincipen är central i EU:s rättsordning.<sup>33</sup>

---

33. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=EN>. Notera att tre noter i texten inte har tagits med i citatet.

### 3.4 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

Hur OSSE ser på rättsstaten framgår av dess biståndsprogram.<sup>34</sup> OSSE:s medlemsstater fortsätter nämligen att begära hjälp för att utveckla rättssystem som garanterar respekten för allas grundläggande rättigheter och friheter på ett rättvist och oberoende sätt. ODIHR stöder reformer på det rättsliga området och inom lagstiftningen för att säkerställa att domstolarna fungerar fria från otillbörlig påverkan. Kontoret bistår också vid reform av straffrätten i överensstämmelse med reglerna om mänskliga rättigheter för att stärka utvecklingen av ”robusta” juridiska yrken. För att stärka rättvisa rättegångsgarantier använder ODIHR övervakning av rättegångar som ett utvärderingsverktyg för att främja reformer baserade på rättsstatsprincipen på straffrätts, civilrätts och förvaltningsrätts områden.

### 3.5 World Justice Project

World Justice Project startades år 2006 av William H Neukom när han var president i American Bar Association, alltså det amerikanska advokatsamfundet. Projektet lanserades som ett så kallat presidentinitiativ.<sup>35</sup> Det stöddes ursprungligen av 21 andra strategiska partners. År 2009 övergick projektet till en oberoende ideell organisation enligt amerikansk rätt. Det har kontor i Washington DC, Seattle, Singapore och Mexico City. Projektets inbördes förstärkande verksamhetsgrenar använder en tvärvetenskaplig metod genom originalforskning och data, ett aktivt och globalt nätverk och praktiska, lokalt ledda program för att främja rättsstaten över hela världen.

Varje år publicerar WJP ett rättsstatsindex. I indexet för år 2020 kartläggs det aktuella läget för rättsstatsprincipen i 128 länder och jurisdiktioner.<sup>36</sup> Det har upprättats med hjälp av nationella undersökningar av mer än 130 000 hushåll och 4 000 praktiskt verksamma jurister och experter.

Inom World Justice Project används följande fyra kriterier (min översättning från engelskan):

1. Regeringen såväl som privata aktörer är ansvariga under lagarna.

---

34. <https://www.osce.org/odihr/rule-of-law>.

35. <https://worldjusticeproject.org/about-us>.

36. <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports>.

2. Lagstiftningen är klar, kungjord och stabil; tillämpas rättvist; och skyddar grundläggande fri- och rättigheter, inklusive säkerhet för personer och kontrakt, egendom och mänskliga rättigheter.
3. De processer genom vilka lagarna stiftas, administreras och verkställs är tillgängliga, rättvisa och effektiva.
4. Rättvisa skipas i tid av kompetenta, etiska och oberoende representanter och opartiska personer som är tillgängliga, har tillräckliga resurser och återspeglar sammansättningen i de samhällen de tjänar.<sup>37</sup>

### 3.6 För egen del

För egen del brukar jag framhålla att rättsstaten kräver att den offentliga makten utövas under lagarna, som det står i regeringsformens första paragraf, att detta förhållande måste respekteras av alla – statschefen, parlamentet, regeringen, domstolsväsendet och de offentliga myndigheterna – samt att lagen måste överensstämma med internationell standard, särskilt reglerna om de mänskliga rättigheterna. Detta innebär att rättsstaten i princip endast kan existera i en demokrati.

Mot den bakgrunden använder jag ofta en mycket enkel och kort definition som har fyra beståndsdelar: (1) demokrati; (2) korrekt lagstiftning som respekterar internationella regler särskilt på området mänskliga rättigheter; (3) de institutioner som krävs för att tillämpa denna lagstiftning, inklusive oberoende och opartiska domstolar; och (4) personer med den integritet och den kunskap som är nödvändig för att administrera dessa institutioner.

Det bör noteras att det finns ett särskilt inbördes beroende mellan de två första beståndsdelarna. Det har sin grund i att många länder ännu inte är demokratier. Det är emellertid nödvändigt att utveckla en rättsordning genom lagstiftning också i dessa länder. Men för att vara helt legitim måste lagstiftningen antas av en nationell församling som valts i fria och rättvisa val. Och sådana kan bara hållas i demokratiska samhällen. Det betyder att det blir en lång övergångsperiod i många länder innan de två första villkoren för rättsstatsprincipen är uppfyllda.

Den tredje beståndsdel, institutionerna, inklusive oberoende och opartiska domstolar, är en uppenbar komponent. Den fjärde beståndsdel är kanske den största utmaningen: personerna med den integritet och den

---

37. <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>.

kunskap som krävs för att administrera dessa institutioner. Detta kräver utbildning – man kan till och med säga uppfostran. Äldre domarkolleger har varit mina mentorer.

### 3.7 En jämförelse mellan det nationella och det internationella planet

På det internationella planet måste resonemanget om rättsstaten bli något annorlunda. Här finns nämligen inte några överordnade institutioner som kan ingripa i de fall brott mot gällande regler förekommer, d v s om man undantar FN-stadgans bestämmelser som ger säkerhetsrådet rätt att ingripa i vissa klart avgränsade situationer.

På det internationella planet måste man därför utgå från den grundläggande latinska sentensen *pacta sunt servanda* – avtal ska hållas. Folkrätten måste alltså respekteras, särskilt på området mänskliga rättigheter. Vidare måste FN-stadgan följas skrupulöst, särskilt reglerna som förbjuder våldsanvändning mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende. Enligt FN-stadgan är våldsanvändning tillåten bara om det rör sig om självförsvar enligt Artikel 51 eller med stöd av ett mandat av säkerhetsrådet enligt Artikel 42.

Men rättsstaten innehåller mycket som är gemensamt för både den nationella och den internationella nivån. Den betyder samma sak på båda nivåerna: lagen ska åtlydas. Den bör också ha samma egenskaper på båda nivåerna: att det finns ett oberoende och opartiskt domstolsväsen, att lagarna publiceras på adekvat sätt, att de är tydliga och tillgängliga och att de tillämpas i lika mån på alla.

Ser vi på behovet av rättsstaten i ett geopolitiskt perspektiv är det absolut nödvändigt att en samordnad insats görs för att etablera mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och demokrati för att uppnå en ordentlig styrelse i världen. Det är då av avgörande betydelse att punkterna 1 och 5 i den ovan citerade förklaringen från FN:s generalförsamlings högnivåmöte den 24 september 2012 tas på allvar.<sup>38</sup>

## 4. Antikorrupcion

En av de allvarligaste utmaningarna när det gäller att upprätta rättsstaten är korrupcionen. Den är en extremt skadlig faktor som orsakar stora

---

38. Op cit, se not 4.



problem i arbetet på att upprätthålla och försvara rättsstaten. Här måste staterna agera med beslutsamhet och uppfylla sina skyldigheter.

Ett viktigt bidrag i kampen mot korruptionen är FN:s Konvention mot korruption, som undertecknades i Merida i Mexico den 9 december 2003.<sup>39</sup> I det föregående har redan nämnts att olika organisationer arbetar hårt för att bistå staterna att komma till rätta med problemet. När det gäller FN, ska särskilt nämnas Kontoret för narkotikakontroll och förebyggande av brott – United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) – som finns i Wien.<sup>40</sup> Kontoret beskriver korruptionen på följande sätt (min översättning från engelskan):

Korruption är ett komplicerat socialt, politiskt och ekonomiskt fenomen som påverkar alla länder. Korruption undergräver demokratiska institutioner, bromsar den ekonomiska utvecklingen och bidrar till statlig instabilitet. Korruption angriper grunden för demokratiska institutioner genom att förvanska valprocesser, fördärva rättsstaten och skapa byråkratiska gungflyn vars enda syfte är att förleda till mutor. Ekonomisk utveckling försvåras av utländska direktinvesteringar motverkas och att småföretag i landet ofta finner det omöjligt att övervinna de ”startkostnader” som krävs på grund av korruption.

Konventionens främsta politiska organ är Statspartskonferensen (COSP). Den stödjer stater som ratificerat eller undertecknat konventionen i deras arbete med att uppfylla konventionens krav. Den ger också UNODC riktlinjer för att utveckla och genomföra olika aktiviteter mot korruption. En unik peer-review-process används för att utvärdera hur parterna i praktiken genomför sina skyldigheter enligt konventionen.

I detta sammanhang bör också följande paragraf i deklARATIONEN som antogs av högnivåmötet i FN:s generalförsamling den 24 september 2012 citeras (min översättning från engelskan):

25. Vi är övertygade om den negativa inverkan av korruption, som hindrar ekonomisk tillväxt och utveckling, underminerar allmänhetens förtroende, legitimitet och öppenhet och hindrar stiftandet av rättvisa och effektiva lagar, liksom deras tillämpning, verkställighet och rättsliga prövning, och betonar därför betydelsen av rättsstatsprincipen som ett väsentligt element för att hantera och förebygga korruption, bland annat genom att stärka samarbetet mellan stater på det straffrättsliga området.<sup>41</sup>

---

39. <https://www.regeringen.se/49c832/contentassets/2b827dd6c0c343ba93d1970c6be64b5c/forenta-nationernas-konvention-mot-korruption>.

40. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuaside>.

41. Op cit, se not 4.

Också andra mellanstatliga organisationer arbetar mot korruptionen. Europarådet och dess grupp av stater mot korruption (GRECO) har nämnts i det föregående. Även Europeiska unionen har en omfattande verksamhet på detta område.<sup>42</sup> Bland annat hänvisas till det s k Stockholmsprogrammet, genom vilket kommissionen har fått ett politiskt mandat att mäta ansträngningar i kampen mot korruption och att utveckla en omfattande EU-politik mot korruption i nära samarbete med GRECO.<sup>43</sup>

En viktig organisation som man måste hålla i minnet här är frivilligorganisationen Transparency International (TI) med högkvarter i Berlin.<sup>44</sup> TI har fler än 100 nationella avdelningar, däribland den svenska Transparency International Sweden.<sup>45</sup> Mest uppmärksammat är nog TI:s årliga index som mäter korruption i offentlig förvaltning som den upplevs av utfrågade experter och företrädare för näringslivet.<sup>46</sup>

I Sverige har vi också Institutet Mot Mutor.<sup>47</sup> Det är en näringslivsorganisation med syfte att skapa tilltro i samhället genom att motverka korruption och underlätta för samhällets aktörer att göra rätt. Viktiga uppgifter i deras stödjande verksamhet i antikorrupsionsarbetet är informations- och kunskapsspridning samt självreglering. På så sätt vill man bidra till ökad medvetenhet om korrupsionsfrågor i samhället.

## 5. Agenda 2030 för hållbar utveckling

En viktig komponent i arbetet på att utveckla rättsstaten finns i Agenda 2030 för hållbar utveckling som antogs av FN:s generalförsamling i en resolution den 25 september 2015.<sup>48</sup> Regeringen har publicerat en översättning av agendan.<sup>49</sup>

---

42. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en).

43. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:115:FULL&from=SV>.

44. <https://www.transparency.org/>.

45. <https://www.transparency.org/country/SWE>.

46. <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

47. <https://www.institutetmotmutor.se/>.

48. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, [http://www.un.org/en/gasearch/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1](http://www.un.org/en/gasearch/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1).

49. <https://www.regeringen.se/48e36d/contentassets/a69f085ada12410989115a1ff64be6d8/att-forandra-var-varld-agenda-2030-for-hallbar-utveckling>.

Agendan innehåller 17 mål, av vilka ett mål är av särskild betydelse i detta sammanhang, nämligen mål 16 (i regeringens översättning):

Främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling, tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva, och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer.

I två av delmålen i anslutning till mål 16 betonas särskilt att man måste:

16.3 Främja rättssäkerheten på nationell och internationell nivå samt säkerställa lika tillgång till rättvisa för alla.<sup>50</sup>

16.5 Väsentligt minska alla former av korruption och mutor.

Som jag ser det är dessa faktorer helt avgörande för att skapa den rättsordning som är en förutsättning för att man ska kunna uppnå inte bara mål 16 utan också alla de övriga målen i Agenda 2030.

## 6. Stärkande av kvinnans ställning

En mycket viktig fråga på området rättsstaten är stärkande av kvinnans ställning. Detta kan inte nog betonas. Det är en av de mest centrala frågorna för framtiden. Naturligtvis kan detta vara en känslig fråga i vissa länder där medeltida seder som inte hör hemma i vår tid följs. Men när man ser på konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor från år 1979 har den nu 189 parter.<sup>51</sup> En jämförelse med FN som för närvarande har 193 medlemsländer är talande.

Det är uppenbart att i en modern värld kvinnor måste få delta i hur världen styrs inte bara lokalt och regionalt utan också globalt.<sup>52</sup> Inte minst med tanke på befolkningstillväxten måste de dessutom få delta i familjeplaneringen. Detta borde vara i alla staters intresse. Och eftersom det finns en direkt korrelation mellan kvinnornas ställning i ett samhälle och utvecklingsnivån i det samhället, kommer stater som släpar efter på detta område att lida i ett längre tidsperspektiv. Det råder ingen tvekan om att länder som släpar efter i detta avseende också kommer att utgöra ett hot i arbetet på att skapa internationell fred och säkerhet.

---

50. Här har originaltextens ”the rule of law” översatts med ”rättssäkerheten” i stället för ”rättsstaten”.

51. Konventionen på svenska, se op cit, not 3.

52. Artikel 21 i Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som också finns i op cit, se not 3.

## 7. Vem har ansvaret för rättsstaten?

### *Allas ansvar*

Frågan är då vem som har ansvar för rättsstaten. Till en början kan konstateras att rättsstaten är av stor betydelse också för relationer mellan fysiska personer, alltså enskilda individer, och juridiska personer som bolag och föreningar. Det kan till exempel röra sig om familjerättsliga frågor, köp och försäljning av fast egendom eller varor eller skadeståndsfrågor. Det är då viktigt att det rättsstatliga systemet fungerar och går att lita på. Men lika viktigt är att de enskilda aktörerna respekterar regelsystemet. Av särskild betydelse är att detta fungerar också i samband med gränsöverskridande verksamhet, inte minst på handelns område.

Det är många som tror att frågan om rättsstaten är något som bara är för jurister att syssla med. Men så är det inte. Det är mycket viktigt att man har klart för sig att rättsstatsprincipen inte bara är en juridisk fråga. Den är mycket mer omfattande. Den omfattar etiska element som måste stödjas av alla – även på gräsrotsnivån. Som framgår av det följande är det emellertid självklart att vissa samhällsmedborgare har ett särskilt ansvar här. Men även om det förhåller sig så, har vi *alla* ett ansvar för att värna om rättsstaten.

### *Politikers ansvar*

När det gäller politikers ansvar är det viktigt att understryka att de måste vara informerade om och ha kunskap om innebörden av rättsstaten. Denna fråga diskuterades vid ett möte inom InterAction Council of Former Heads of State and Government – en förening för tidigare stats- och regeringschefer – år 2008.<sup>53</sup> Vad som då betonades var att särskilt politiker som sitter i den nationella lagstiftande församlingen eller i andra organ som har rätt att utfärda föreskrifter på det nationella planet måste ha goda kunskaper om vad grundlagen och folkrätten bjuder när det gäller lagstiftningsmakten. Detsamma gäller politiker som sitter i regeringen eller i andra styrande organ inom ett samhälle.

Ser man på Sverige gäller det ledamöter av riksdagen samt ledamöter i kommun- och regionfullmäktige och ledamöter i kommun- och regionsty-

---

53. <https://www.interactioncouncil.org/about-us>.

relser.<sup>54</sup> När det gäller regeringen är det inte bara fråga om justitieministern, utan det gäller alla statsråd av det enkla skälet att arbetet med lagstiftningen är fördelat mellan departementen och att statsråden där är ansvariga för den lagstiftning som faller inom deras respektive ansvarsområde.

Det förekommer också att politiker sitter olika statliga och kommunala myndigheter som fattar beslut om enskilda medborgares rättigheter och skyldigheter på förvaltningsrättens område. Också här är det viktigt att de är klara över att grundlagen bjuder att den offentliga makten utövas under lagarna.

I avsnitt 8 finns en hänvisning till en handledning för politiker om rättsstaten där frågan om politikernas ansvar utvecklas ytterligare. Som tidigare sagts bör denna handledning läsas parallellt med framställningen i förevarande artikel.

### *Domares ansvar*

Av det som sagts i det föregående framgår klart att domarna har en alldeles särskild ställning i en rättsstat. Det sammanhänger med principen om maktindelning mellan den lagstiftande, styrande och dömande makten. Ett gemensamt drag i de dokument som gäller på det internationella planet och som nämnts i det föregående är att de alla hänvisar till oberoende och opartiska domstolar. Här bör också nämnas de av FN:s generalförsamling bekräftade grundläggande principerna för domarnas oberoende: *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* från år 1985.<sup>55</sup>

Ett gemensamt drag i nationella grundlagar är att de innehåller särskilda regler om den dömande makten i landet. För svensk del kan här främst hänvisas till bestämmelserna i regeringsformen. En kort och kärnfull beskrivning av dessa bestämmelser finns i skriften *God domarsed Om etik och ansvarstagande*.<sup>56</sup>

---

54. Regeringsformen och kommunallagen (2017:725), [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform\\_sfs-1974-152](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152), resp [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725\\_sfs-2017-725#K5](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725#K5).

55. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>.

56. [https://domareforbundet.se/files/pages/550/god\\_domarsed-om\\_etik\\_och\\_ansvartagande\\_webb.pdf](https://domareforbundet.se/files/pages/550/god_domarsed-om_etik_och_ansvartagande_webb.pdf), s 18-19.

I Sverige har vi också en institution som ägnar sig åt utbildning av domare, den så kallade Domstolsakademien.<sup>57</sup> Domstolsakademien ansvarar för all juridisk utbildning för domare och andra jurister som arbetar inom landets domstolar. Denna utbildning riktar sig inte bara till notarier och fiskaler utan också till ordinarie domare. Det finns ett brett utbud av kurser inom de flesta ämnesområden och på olika nivåer. På hemsidan finns en direktlänk till akademins årliga utbildningskatalog.

Här bör också hänvisas till Sveriges Domareförbund, som enligt sina stadgar har till ändamål ”att företräda Sveriges domare i lagstiftnings- och rättskipningsfrågor, att värna om domstolarnas självständighet, att i övrigt bevaka frågor av betydelse för den dömande verksamheten samt att samla domarna till överläggningar i frågor av betydelse för domstolarna och domarkåren”.<sup>58</sup> På förbundets hemsida erinras om att domaretiken består av ett antal regler och principer som i många fall har djupa rötter i den europeiska rättsstatens historia. Som exempel nämns att domaren ska vara opartisk och undvika jävssituationer, vara institutionellt oavhängig i förhållande till andra statsmakter samt tillämpa lag och rätt och värdera bevis på ett självständigt sätt. På sidan finns också hänvisningar till flera viktiga svenska och internationella dokument.

Ett allvarligt problem på senare tid är att domstolväsendets oberoende är hotat i flera länder. I september 2019 utfärdade Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter en kommentar – *The independence of judges and the judiciary under threat* – som innehåller mycket kritisk information om det som inträffat länder som Polen, Rumänien, Turkiet och Ungern.<sup>59</sup> Detta är mycket allvarligt, och något måste göras för att återställa ordningen på det här området som tillhör ett av rättsstatens grundelement.

En viktig fråga här är också att domstolväsendet är fritt från korruption. För om domaren är korrupt, kommer han eller hon att förstöra alla andras ansträngningar att bekämpa denna farsot. När FN:s Konvention mot korruption undertecknades den 9 december 2003 föll det på min lott att representera FN:s generalsekreterare Kofi Annan vid ceremonin.<sup>60</sup>

---

57. <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/jobba-hos-oss/att-jobba-i-sveriges-domstolar/kompetensutveckling/vara-utbildningar/>.

58. <https://domareforbundet.se/>.

59. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-independence-of-judges-and-the-judiciary-under-threat>.

60. Se avsnitt 4. Antikorruption.

Eftersom jag tidigare i livet varit domare i svenska domstolar under tio år riktade jag med Kofi Annans tillstånd en appell till domare världen runt att komma till rätta med korruptionen där den förekommer. Appellens sista stycke lyder (min översättning från engelskan):

Domare över hela världen: låt dagens händelse vara en signal till oss att slå oss samman, på nationell nivå och över gränserna, i en gemensam ansträngning för att utrota korruption inom vårt eget yrke. Detta är det viktigaste bidraget vi kan ge till den gemensamma ansträngningen, där så många människor är engagerade, för att skapa samhällen där vi alla kan leva i värdighet.<sup>61</sup>

### *Offentliga tjänstemäns ansvar*

Inom rättsväsendet finns inte bara domare utan många tjänstemän och myndigheter som måste tillämpa lagen och fatta beslut som rör medborgarna. Detta gäller särskilt inom åklagarväsendet och polisen. Och sedan har vi den största gruppen av offentliga tjänstemän. Den finns inom förvaltningens olika grenar, ända från regeringen till den lokala nivån i delstater, provinser, regioner och kommuner, allt beroende på hur förvaltningen i landet ifråga är organiserad. Som exempel i vårt land kan nämnas skattemyndigheten, arbetsförmedlingen, myndigheter som sysslar med miljöskydd eller planeringsfrågor. Det säger sig självt att det är utomordentligt viktigt att de som företräder myndigheterna på dessa nivåer håller sig inom lagens ramar och, inte minst, att de inte ägnar sig åt korruption.

För svensk del kan här hänvisas till Kapitel 12 i regeringsformen och till den av Statskontoret utgivna skriften *Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning*.<sup>62</sup> Med hänvisning till regeringsformens grundläggande krav på myndigheterna förklaras dess sex principer: demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service. Skriften innehåller också hänvisning till andra handböcker som Statskontoret har gett ut. Här ska särskilt nämnas handboken *En kultur mot korruption*.<sup>63</sup>

---

61. [www.un.org/law/counsel/english/corruption\\_appeal.pdf](http://www.un.org/law/counsel/english/corruption_appeal.pdf).

62. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2019/statliga-vardegrunden-2.pdf>.

63. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/kultur-mot-korruption.pdf>.

## *Advokaters ansvar*

Advokaterna har en central roll när det gäller att bygga rättsstaten – ett bygge som egentligen aldrig blir färdigt. Rättsstaten måste ständigt försvaras. Och här har fria och oberoende advokater en nyckelroll. Fria och självständiga advokatsamfund är absolut nödvändiga i samhällen som vill kalla sig rättsstater. I vårt land har vi Sveriges Advokatsamfund.<sup>64</sup> På det internationella planet utträttar International Bar Association ett mycket viktigt arbete under mottot ”The global voice of the legal profession”.<sup>65</sup>

Det är mot denna bakgrund viktigt att advokater har god kännedom inte bara om de regler som gäller skyddet för mänskliga rättigheter utan också om de instrument som ställer krav på att det måste finnas oberoende jurister i en rättsstat. Jurister har nämligen ett stort ansvar när det gäller att upprätthålla rättsstatens principer på både nationell och internationell nivå. Detta gäller särskilt fria och oberoende advokater.

Som sagts i det föregående måste rättsstaten utvecklas från gräsrotsnivån i alla samhällen. Det är en fråga om utbildning, och advokater har en viktig roll att spela här. Kontakter mellan nationella advokatsamfund och lärare i samhällskunskap bör uppmuntras. Hur ser läromedlen ut som används på olika nivåer i skolan? Hur förklaras rättsstaten här? Jurister har här en mycket viktig roll. Oavsett var de fullgör sina uppgifter har de en skyldighet att delta i arbetet för rättsstaten och förklara att rättsstaten är oundgänglig när det gäller att skapa ett världssamfund där människor kan leva i fred och värdighet med sina mänskliga rättigheter skyddade. Här är det särskilt viktigt att advokater inser vilket ansvar de har i detta arbete och att det är av stor betydelse att advokatens stämma hörs i den allmänna debatten om dessa frågor.<sup>66</sup>

## *Militärers ansvar*

När det gäller militärer har de också ett ansvar på rättsstatsområdet, främst i två avseenden. Det första gäller att bistå med upprätthållande av lag och ordning i krissituationer. Det andra avser respekten för den humanitära rätten.

---

64. <https://www.advokatsamfundet.se/>.

65. <https://www.ibanet.org/>.

66. Corell, Hans: ”Advokatens roll i arbetet för rättsstaten och mänskliga rättigheter”, gästkrönika i Advokaten, nr 9, 2015, s 50-51, [https://www.advokaten.se/globalassets/advokaten/advokaten2015\\_72.pdf\\_9.pdf](https://www.advokaten.se/globalassets/advokaten/advokaten2015_72.pdf_9.pdf).



Den första frågan hade jag särskild anledning att fundera över när FN administrerade Kosovo och Östtimor under åren före och efter millennieskiftet. I båda dessa situationer hade FN ansvaret för myndighetsutövningen och för upprätthållande av lag och ordning i provinserna. Det tomrum som uppstod när det tog tid att rekrytera poliser, åklagare och domare fylldes snabbt av kriminella element. I sådana lägen finns det ingen annan utväg än att vända sig till militären för att undvika ren anarki.

Min slutsats på grund av dessa erfarenheter och diskussioner med personer världen kring som medverkat i fredsoperationer där man tvingats arbeta med att upprätthålla lag och ordning under mycket svåra förhållanden har jag sammanfattat på följande sätt i ett annat sammanhang, där jag hävdade att ett svenskt Nato-medlemskap kunde vara rätt väg i framtiden, särskilt mot bakgrund av min uppfattning att små länder på sikt måste ingå i försvarsallianser.

En viktig uppgift för varje land i statsamfundet är att upprätthålla ordningen på sitt eget territorium. Om en stat inte förmår göra detta, är risken stor att dess territorium blir en plattform för allsköns olagligheter. Det kan röra sig om övergrepp av fundamentalistiska grupper, särskilt religiösa fanatiker, som hotar inte bara det egna landet utan även andra länder i regionen. Men det kan också handla om rent kriminella element som konstaterar att avsaknaden av ett militärt försvar utgör ett vakuum som de kan utnyttja för sina aktiviteter, inte minst i form av gränsöverskridande brottslighet.<sup>67</sup>

Det betyder att det är viktigt att militär och polis samråder och att planer görs upp för det fall att militären måste bistå om landet drabbas av en allvarlig kris.

Den andra frågan gäller en mycket viktig del av folkrätten, nämligen den humanitära rätten. Den kallas också krigets lagar. På detta område finns ett stort antal regler, bland dem de fyra Genèvekonventionerna från år 1949 med tilläggsprotokoll. Utrymmet medger inte en närmare redogörelse för dessa regler här. I stället kan hänvisas till en skrift utgiven av Totalförsvarets folkrättsråd tillsammans med Svenska Röda Korset.<sup>68</sup>

---

67. Corell, Hans: "Försvarsallianser – en framtida nödvändighet" i Björnsson, Anders och Hirdman, Sven (red): Bevara alliansfriheten Nej till Nato-medlemskap! Celanders förlag, Lund 2014, s 123–135,

<http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20141113forsvarsallianser1.pdf>.

68. Lindvall, Kristina; Tengroth, Cecilia och Clomé, Dick: Information om den humanitära rätten, Totalförsvarets folkrättsråd, Försvarsdepartementet, <https://www.regeringen.se/49f226/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/folkrattsradet/information-om-den-humanitara-ratten.pdf>.

Syftet med den är att sprida information om de grundläggande reglerna som gäller under väpnade konflikter. Skriften ska ses mot bakgrund av att staterna enligt Genèvekonventionerna är skyldiga att svara för utbildning och information på området. En global studie visar att behovet av kunskap här är stort.

Det bör understrykas att den humanitära rätten är tillämplig under alla väpnade konflikter oavsett vem som startade konflikten och att det är ett oavvisligt krav att den respekteras, i synnerhet av personer som tillhör en rättsstat.

### *Företagares ansvar*

När det gäller företagare står det helt klart att de på olika sätt kan bidra till att stärka rättsstaten. Här kan till en början nämnas *The Global Compact*, som FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan lanserade i juli 2000.<sup>69</sup> *The Global Compact* innehåller tio universella principer inom områdena mänskliga rättigheter, arbetsrätt, miljö och antikorrupcion. Idag omfattar UN Global Compact flera tusen företag, andra intressenter och handelsorganisationer, både nationella och internationella, från alla regioner i världen. Den inkluderar även internationella fackföreningar eller fackliga organ, frivilligorganisationer på global nivå, handelshögskolor och FN-organ.

I Sverige finns ett nationellt nätverk, Global Compact Network Sweden, som är en ideell förening för svenska deltagare i UN Global Compact.<sup>70</sup> Föreningen arbetar utifrån UN Global Compacts tio principer och FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling med syfte att inspirera och hjälpa svenska företag i arbetet med socialt ansvar och hållbarhet. Föreningen har också publicerat de tio principerna på svenska.<sup>71</sup> Nätverket arbetar utifrån dessa principer och FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling för att inspirera och hjälpa svenska företag och organisationer i arbetet med socialt ansvar och hållbarhet – ett arbete som man anser vara värdeskapande för både företaget och samhället i stort.

Här ska också nämnas De vägledande principerna för företag och mänskliga rättigheter – *The Guiding Principles on Business and Human*

---

69. <https://www.unglobalcompact.org/>.

70. <https://globalcompact.se/om-det-svenska-natverket/>.

71. <https://globalcompact.se/om-un-global-compact/de-10-principerna/>.

*Rights* – som godkändes av FN:s råd för mänskliga rättigheter i juni 2011.<sup>72</sup> Härigenom fastställdes dessa principer som den globala standard som alla stater och företag nu förväntas respektera när det gäller företag och mänskliga rättigheter. Även om de inte i sig är juridiskt bindande, förklarar principerna betydelsen av befintliga standarder och praxis för stater och företag. Och de innehåller punkter som regleras i såväl internationell som nationell rätt. Principerna är ordnade i tre pelare:

- Statens *skyldighet att skydda* de mänskliga rättigheterna
- Företagens *ansvar att respektera* de mänskliga rättigheterna
- Individens *rätt att få sin sak prövad* vid kränkningar.

För att ge ytterligare detaljer och hjälp med att förstå de vägledande principerna har Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter utfärdat en särskild guide som fokuserar på företagens ansvar för att respektera de mänskliga rättigheterna.<sup>73</sup>

Närmare information på svenska om principerna finns i Statskontorets rapport *FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter – utmaningar i statens arbete* (2018:8).<sup>74</sup>

Här finns också en svensk frivilligorganisation: CSR Sweden.<sup>75</sup> Det är ett företagsnätverk som samarbetar med samhällets alla aktörer eftersom man tror att det är bästa sättet för att vi ska nå hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Nätverket är en del av CSR Europe och har syskon-organisationer i Europa och även globalt. Av nätverkets hemsida framgår att man gärna hjälper till med att vägleda och svara på frågor.

Här kan också hänvisas till Sustainable Business in Sweden som kan nås på en webbsida som Svenska Institutet har ansvaret för.<sup>76</sup>

På detta område har vi också *OECD:s riktlinjer för multinationella företag*. Det rör sig om rekommendationer från regeringar till multinationella företag för hur affärsverksamheter bedrivs ansvarsfullt oavsett var företagen verkar. Riktlinjerna innehåller icke-bindande principer men de länder som har anslutit sig till riktlinjerna gör en bindande utfästelse om

---

72. [https://www.regeringen.se/49125d/contentassets/fb11f352960446eaa71c7ef9f89723f/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.regeringen.se/49125d/contentassets/fb11f352960446eaa71c7ef9f89723f/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf).

73. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/RtRInterpretativeGuide.pdf>.

74. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201808.pdf>.

75. <https://www.csrsweden.se/>.

76. <https://sweden.se/business/sustainable-business-in-sweden/>.

att tillämpa dessa. Riktlinjerna reviderades senast år 2011.<sup>77</sup> Texten finns även på svenska.<sup>78</sup>

De anslutna ländernas regeringar har också förbundet sig att främja OECD:s riktlinjer genom att inrätta en nationell kontaktpunkt (NKP).<sup>79</sup> Till denna kan olika intressenter anmäla företag som man anser har brutit mot riktlinjerna. NKP:n ska även informera om och främja tillämpningen av riktlinjerna samt vara ett forum för dialog i frågor som rör riktlinjernas implementering. Sveriges NKP är en trepartssamverkan mellan stat, näringslivsorganisationer och facken.

### *Lärares ansvar*

När det gäller lärare är det självklart att de har ett särskilt ansvar på det här området, kopplat till vad som sägs om behovet av utbildning i det följande. Med lärare avses här lärare vid universitet och högskolor, där ett särskilt ansvar givetvis vilar på dem som undervisar i juridik och statskunskap. Men det är av stor betydelse att undervisning om de grundläggande dragen i rättsstaten meddelas också på lägre nivåer. Det betyder att lärare både i gymnasiet och i grundskolan måste bidra. Det är viktigt att alla unga människor, oavsett när de lämnar skolväsendet, har fått en grundläggande undervisning om rättsstatens principer och om de mänskliga rättigheterna. Därmed kommer vi in på frågan om behovet av utbildning.

## **8. Behovet av utbildning**

Vad allt detta handlar om är att människor måste få kunskap om och förståelse för vad som måste göras för att förverkliga rättsstatens principer och finna den politiska viljan och de nödvändiga teknikerna för att uppnå detta. I det sammanhanget är det absolut nödvändigt att se till att utbildning om mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen ges i skolorna så tidigt som möjligt, och sedan i gymnasiet och vid universitet och högskolor. Politiker och allmänheten måste också utbildas.

När det gäller utbildning om rättsstatsprincipen är det viktigt att man har klart för sig vilka utmaningar mänskligheten står inför. En första

---

77. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises\\_9789264115415-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises_9789264115415-en).

78. <https://www.oecd.org/daflinv/mne/MNEguidelinesSVENSKA.pdf>.

79. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/handelspolitik-och-framjande/nationella-kontaktpunkten/>.

utmaning när det gäller att upprätta rättsstaten är kravet på att staterna själva följer rättsstatsprincipen och att internationella organisationer lever upp till sina egna ofta stolta förklaringar om betydelsen av rättsstatsprincipen. En annan utmaning är den växande världsbefolkningen som kan leda till spänningar som kan ha negativa effekter, särskilt om de förvärras av klimatförändringar som kan få allvarliga konsekvenser för människans livsmiljö. Väpnade konflikter är en annan utmaning, särskilt konflikter som skapas av religiösa extremister. Ytterligare en utmaning är terrorismen, som måste bekämpas med kraft, inte genom ett ”krig mot terrorn” – en mycket farlig felaktig beteckning – utan genom brottsbekämpning.<sup>80</sup> En annan utmaning är den gränsöverskridande organiserade brottsligheten, som har mycket allvarliga effekter även på staternas styrelse. Det finns också en inneboende risk att territorierna i ”misslyckade stater” och stater som inte har ett ordentligt försvar och en fungerande polis kan bli plattformar för sådan kriminell verksamhet.<sup>81</sup>

Vid ett möte i en förening för förutvarande stats- och regeringschefer<sup>82</sup> år 2008 fällde Tysklands tidigare förbundskansler Helmut Schmidt en kommentar som resulterade i att Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law i Lund och The Hague Institute for Internalisation (numera Innovation) of Law arbetade ut en kortfattad handledning för politiker om rättsstaten. Denna handledning finns tillgänglig gratis för nedladdning och utskrift från nätet på 26 språk.<sup>83</sup> Det lär bli flera framöver.

- 
80. Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, s 85, <https://www.regeringen.se/49bb6b/contentassets/2b3bcd50055847c597df5ce7b465035b/sveriges-tilltrade-till-forenta-nationernas-internationella-konvention-om-bekampande-av-finansiering-av-terrorism>.
  81. Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, s 64, <https://www.regeringen.se/49bb69/contentassets/6bd5c258409f4add9b765aeee8a8b6b1/sveriges-tilltrade-till-forenta-nationernas-konvention-mot-gransoverskridande-organiserad-brottslighet>.
  82. InterAction Council of Former Heads of State and Government, <https://www.interactioncouncil.org/>.
  83. Rule of Law – A guide for politicians, a Guide elaborated under the auspices of the Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law at Lund University, Sweden, and the Hague Institute for the Internationalisation [now Innovation] of Law (HiIL), the Netherlands, <https://rwi.lu.se/2017/03/rule-law-guide-politicians/>. Direkt länk till den svenska översättningen Rättsstaten – En

Denna handledning är användbar också för andra än politiker. Som det står i dess inledning: ”En ledstjärna i arbetet har varit att handledningen skall vara så kortfattad som möjligt, så att upptagna politiker på olika nivåer hinner läsa den. Men den skall också vara värdefull för andra beslutsfattare och för journalister och andra som behöver orientera sig i ämnet.” Jag återkommer till handledningen i nästa avsnitt.

Vad det alltså handlar om är att det måste finnas lämpligt undervisningsmaterial för de kategorier och nivåer som nämnts i det föregående, där ju också hänvisats till visst sådant material. Ansvar för att sådant material finns tillgängligt vilar givetvis på berörda departement, myndigheter och organ. Akademiker och frivilligorganisationer kan också bidra här. Målet bör vara att alla ska ha klart för sig vad som menas med rättsstaten och förstå att dess principer måste respekteras. Beroende på var i samhället enskilda medborgare är verksamma måste de också ha den särskilda kunskap om vad som fordras av dem i deras dagliga arbete för att rättsstatens principer ska uppfyllas i just deras verksamhet.

När det gäller frivilligorganisationerna finns det som jag nämnde inledningsvis många som bidrar till arbetet med att stärka rättsstaten. Några har redan nämnts. Här bör särskilt nämnas Folk och Försvar och Svenska FN-förbundet.<sup>84</sup> Vidare har vi den Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen och den svenska grenen av International Law Association – Svenska ILA.<sup>85</sup> Amnesty International och Amnesty International Sverige måste självfallet nämnas i sammanhanget.<sup>86</sup>

## 9. Avslutande klargörande

Som framgått är demokratin och rättsstaten, i vilken respekt för de mänskliga rättigheterna är ett kärnelement, nödvändiga förutsättningar för en regelrätt global styrning och för internationell fred och säkerhet.

FN-stadgan bygger på samtliga medlemmars suveräna likställighet. Det är en återspeglning av att världen i dag styrs av suveräna nationalstater. Nästan alla är medlemmar i FN. För egen del ser jag inget alternativ till styrning genom suveräna nationalstater. Men styrelsen måste vara demokratisk och rättsstaten måste råda. Vidare är det ett oeftergivligt krav att

---

handledning för politiker är <https://rwi.lu.se/app/uploads/2013/01/Rattsstaten-En-handledning-for-politiker.pdf>.

84. <https://folkochforsvar.se/> och <https://fn.se/>.

85. <https://www.icj-sweden.org/> och <https://ilasweden.se/>.

86. <https://www.amnesty.org/en/> och <https://www.amnesty.se/>.

de som utövar makten i samhället måste övervakas bland annat av fria, uppmärksamma och kritiska medier.

Det är också viktigt att framhålla att det sk Westfaliska systemet, som byggde på att ingen hade rätt att lägga sig i hur suveräna stater styrs, inte längre kan accepteras. I en modern stat måste suveräniteten utövas i folkets intresse. Demokratin och rättsstaten måste vara ledstjärnorna och interaktionen med andra stater måste bygga på att skapa goda grannskapsförhållanden. De stater som brister i detta avseende förtjänar att kritiseras. I dagens samhälle kan denna fråga inte längre betraktas som intern i den mening som avses i artikel 2 (7) i FN-stadgan.

När jag ombads att skriva denna artikel ställde jag mig frågan hur jag skulle disponera det utrymme som stod till buds. Ett alternativ var att bidra med en mera övergripande och allmänt hållen text. Ett andra alternativ var att redogöra för bakgrundsmaterial och ställningstaganden från internationella organisationer som är verksamma på området och sedan i en mera personlig analys fokusera på de kategorier inom den offentliga respektive privata sektorn som på det nationella planet har ett särskilt ansvar för att vaka över att rättsstatens principer respekteras. I den delen skulle framställningen naturligtvis fokusera särskilt på förhållandena i Sverige. Eftersom det redan finns en framställning av det förstnämnda slaget på svenska, i vilken jag själv medverkat, bestämde jag mig för det andra alternativet.

Den framställning som finns har redan nämnts i det föregående, nämligen handledningen för politiker om rättsstaten.<sup>87</sup> I denna diskuteras i allmänna termer rättsstatens innebörd på nationell nivå: vad som menas med rättsstaten och särskilt politikernas ansvar. Vidare behandlas rättsstatens beståndsdelar: lagenlighet, demokrati och mänskliga rättigheter. Där framhålls också författningsenlighet, offentlighetsförklarande, tydlighet, icke-retroaktivitet och stabilitet. Andra ämnen är parlamentets speciella ansvar, diskretionär maktutövning, maktindelning, rättsväsendet och varför rättsstaten är oundgänglig på nationell nivå.

När det gäller rättsstatens innebörd på internationell nivå framhålls att folkrätten måste göras offentlig, tillgänglig, tydlig och framåtblickande. Också här betonas att det fordras ett oberoende och opartiskt domstolsväsende, adekvat tillämpning och varför rättsstaten är oundgänglig på internationell nivå. Avslutningsvis förklaras sambandet mellan den nationella och internationella nivån: varför rättsstaten på den nationella nivån är

---

87. Op cit, se not 83.

beroende av folkrätten och varför rättsstaten på internationell nivå är beroende av den nationella rätten.

Mot denna bakgrund är det min förhoppning att de båda framställningarna läses parallellt.