

Alla måste ta sitt ansvar för upprätthållandet av grundläggande rättigheter och effektiva klimatåtgärder

Av juristerna GRETA FRISK NORIN och ANNA ROGALSKA HEDLUND¹

Carl Henrik Ehrenkrona uttrycker i sin artikel i SvJT 2024 s. 745 "Utvidgningen av mänskliga rättigheter — en uppgift för övervakningsorgan och domstolar eller för lagstiftaren?" en oro för att Europadomstolen i sin roll som övervakningsorgan driver på en utvidgning av mänskliga rättigheter och frågar sig om staterna i demokratisk ordning behöver återta kontrollen över utvecklingen av fri- och rättighetsskyddet. Han påstår att domstolens tolkningsmetod går utöver Wienkonventionens (VCLT) etablerade regler, att Europadomstolen i klimatmålen överskrider sitt mandat genom att döma i politiska frågor som bör begränsas till stater, och slutligen att domstolen har utvidgat området för fri- och rättighetsskyddet under artikel 8. Denna replik avser lugna Ehrenkrona genom att visa att Europadomstolens klimatavgöranden inte har gått för långt utan har agerat inom ramen för vad som utgör övervakningsorganets mandat som är väl förankrat i demokratisk ordning.

Att Wienkonventionen är ledande vid tolkning av en konvention är vi överens om, och det har erkänts av domstolen själv redan 1975.² Ehrenkrona har dock valt att begränsa Wienkonventionens tolkningsartiklar till ordalydelse samt ändamål och syfte, och avfärdar Europadomstolens tradition av *dynamisk tolkning* som ett eget påhitt. Men den dynamiska tolkningen är inte tagen ur luften, utan grundas på etablerade regler för konventionstolkning. I enlighet med artikel 31(1) VCLT ska en konvention tolkas utifrån dess ändamål och syfte (vilket Ehrenkrona nämner), och vad är syftet med EKMR om inte att säkerställa att rättigheterna som konventionen skyddar förblir effektiva över tid?³ Därtill etablerar artikel 31(3)(c) VCLT att hänsyn ska tas till relevant internationell lag, som är dynamiskt, utvecklas med tiden samt är demokratiskt förankrat. Därmed skapas en grund för en dynamisk tolkning som ser till framtida förutsättningar. Europadomstolen är alltså helt överens med Ehrenkrona om vikten av Wienkonventionens artiklar och följer dessa regler vid en dynamisk tolkning av EKMR.

¹ Greta Frisk Norin är nyutexaminerad jurist från Uppsala universitet, arbetar med det s.k. Auroramålet och har erfarenheter från svenska representationen till Europarådet, Haagakademien och King's College London. Anna Rogalska Hedlund, är jurist specialiserad på fri- och rättighetsjuridik och ombud i Auroramålet.

² Golder mot Storbritannien, Application no. 4451/70, Series A no. 18, (1975).

³ Se t.ex. Ziemele, I., "European Consensus and International Law", i "The European Convention on Human Rights and General International Law," *Oxford Scholarship Online*, 2018, s. 24.

KlimaSeniorinnen-domen, som är Europadomstolens första (men inte sista⁴) dom i ett klimatmål, är inget undantag utan domstolen hänvisar till att samtliga tolkningsartiklar i VCLT är väletablerade grunder för tolkning av EKMR.⁵ Konventionens ändamål och syfte innebär att en tolkning måste säkerställa att konventionsrättigheterna är praktiska och effektiva, inte teoretiska och illusoriska.⁶ Europadomstolen har tidigare uppmärksammat att det inte går att genom en dynamisk tolkning härleda en rättighet som inte redan omfattas av konventionen.⁷

Domstolens tolkning att ändamålet och syftet med EKMR är att vara ett levande dokument som kan tillämpas på nya samhällsutmaningar är inte bara väl etablerat i praxis. De flesta stater, däribland Sverige, har, efter vissa tveksamheter som idag ligger långt tillbaka i tiden, godtagit och omfamnat den dynamiska tolkningen. Vid inkorporering av EKMR som svensk lag uppmärksammade regeringen konventionsorganens roll i att precisera konventionens innebörd och räckvidd och framhöll att den dynamiska rättsutvecklingen som sker genom dess arbete kan innebära att kraven på nationell lagstiftning förändras.⁸ Såväl den dynamiska tolkningsmetod som Europadomstolen använder som Sveriges internationella åtagande är med andra ord demokratiskt förankrade och inte Europadomstolens egna påfund som Ehrenkronas resonemang ger intryck av.

Problemet som Ehrenkrona ser med dynamisk tolkning är risken att domstolen gör tolkningar som inte kan förutses av stater. Förutsebarhet är utan tvekan viktig men inte något absolut. För all lagstiftning, nationell som internationell, gäller att dess tillämpning kan kräva en domstols tolkning. Ibland är förutsebarheten en avgörande tolkningsfaktor, särskilt i förhållande till långtgående repressiva åtgärder mot enskilda, och ibland är andra överväganden viktigare såsom en faktisk och effektiv respekt för mänskliga rättigheter.⁹ KlimaSeniorinnen-domen är till stor del baserad på internationella åtaganden som Schweiz, liksom Sverige och förmodligen alla andra av Europarådets medlemsstater, har genom Parisavtalet, UNFCCC¹⁰ och Århuskonventionen. Mot den bakgrunden kan man fråga sig om det verkligen är

⁴ Den 1 juli 2024 kommunicerades målet Müllner mot Österrike, se <https://www.echr.coe.int/w/communication-of-a-case-to-austria>.

⁵ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (2024), § 452.

⁶ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (2024), § 545.

⁷ Emonet m.fl. mot Schweiz (2007), § 66.

⁸ Prop. 1993/93:117 s. 29, 41, m.fl..

⁹ Se NJA 2007 s. 747 (*Trygg-Hansamålet*) där Högsta domstolen menar att Europadomstolens tolkning är dynamisk och konventionen tolkas i ljuset av den allmänna utvecklingen och rådande samhällsförhållanden vilket i viss mån gör den svår att förutse. Högsta domstolen menar likväl att staten inte ska kunna freda sig från ansvar genom att åberopa sin egen försummelse att uppfylla en konventionsgrundad förpliktelse. I fråga om skadeståndsansvar för enskilda ställer sig dock saken annorlunda och då måste särskild vikt fästas vid förutsebarheten (s. 5 i domen).

¹⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change.

svårt för stater att förutse eller problematiskt att anse att de kan behöva leva upp till sina internationella åtaganden?

Ehrenkrona menar att medlemsstaterna länge har ifrågasatt praxisutvecklingen i domstolen till följd av den dynamiska tolkningen och kritiserar att Europadomstolen skulle ifrågasätta beslut som skett i demokratiska stater. Det råder ingen tvekan om att olika domar från Europadomstolen har lett till politiska utspel. Men vilken roll ska domstolen spela om dess domar inte är ämnade att säkerställa praktisk och effektiv tillämpning av konventionsrättigheterna, utan formuleras i syfte att undvika kritik från den svarande staten? Domstolens roll är att skydda enskilda från människorättskränkningar. Att en stat är demokratisk garanterar inte att inga sådana kränkningar kan ske, och det utesluter inte att staten är skyldig att skydda och respektera mänskliga rättigheter och dess internationella åtaganden. Att svarandestaten motsätter sig utfallet minskar inte domens legitimitet och betyder inte att domstolen har gått för långt eller agerat i strid med demokratiska principer. Exempelvis formaliserade Ryssland, under sitt medlemskap, rätten att inte följa Europadomstolens ”grundlagsstridiga” domar i sin konstitution¹¹ samt förklarade två domar¹² från Europadomstolen som omöjliga att verkställa. Trots detta anklagades inte domstolen av andra stater för att ha agerat utanför sitt mandat i dessa mål. Ehrenkrona kritiserar även den översikt som sker av Europarådets ministerkommitté för att vara för långtgående, trots att den är demokratiskt förankrad i och med att ministerkommittén består av regeringsrepresentanter för Europarådets medlemsstater.

Det som klargjorts hittills är att Europadomstolens användning av en dynamisk tolkning av konventionen följer internationell rätt och är demokratiskt förankrad. Kritik från demokratiska, eller icke-demokratiska, stater ändrar inte detta faktum. Utifrån dessa premisser kan de senaste klimatmålen från domstolen ses i ett annat ljus.

Ehrenkrona påstår att klimatdomen rör ”politiska frågor” utan att utveckla påståendet närmare. Om domstolen hade beslutat i en utslutande politisk fråga så hade det varit problematiskt, men Ehrenkrona ignorerar gränsdragningen mellan politik och juridik. Europadomstolen däremot räds inte i denna fråga, utan beaktar den noggrant i KlimaSeniorinnen- domen. Domstolen identifierar att det rör sig om en fråga där det politiska och juridiska överlappar, och att staterna har företräde i de delar som rör politiska frågor främst på grund av dess demokratiska legitimitet.¹³ Men domstolen poängterar också att detta inte utesluter jurisdiktion över de juridiska frågor som väcks när politikens agerande påverkar konventionsrättigheterna eller när lag-

¹¹ <https://rm.coe.int/constitution-of-the-russian-federation-en/1680a1a237>.

¹² <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/russias-constitutional-court-defies-the-european-court-of-human-rights/51A5252177AB5A302A365750B5BBD3F0>.

¹³ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (2024), § 449.

stiftningen påverkar konventionstolkningen.¹⁴ Slutsatsen blir att när det gäller staters skyldigheter att respektera konventionsrättigheterna har domstolen jurisdiktion, men beslut om exakt vilka åtgärder som ska tas för att säkerställa rättigheterna i klimatfrågan faller på staterna.¹⁵

Ehrenkrona framför KlimaSeniorinnen-domen som det uppenbara exemplet på hur Europadomstolen utvidgar området för fri- och rättighetsskyddet, men visar inte hur. Det enda exemplet på en utvidgning som läggs fram är att artikel 8 idag anses omfatta även rätten till hälsa, välbefinnande och livskvalitet trots att detta inte framgår av ordalydelsen. Men att artikel 8 tolkas på detta sätt är inte nytt utan bygger på en väl etablerad praxis.

Europadomstolen har i dagslägen avgjort cirka 300 mål som rör miljöskyddsfrågor. Grunden för denna praxis lades under den första delen av 1980-talet.¹⁶ *Rätten till hälsa* har erkänts tidigare i miljömål som Brincat m.fl. mot Malta (2014) och Solyanik mot Ryssland (2022). *Rätten till fysiskt och psykiskt välbefinnande* har exempelvis erkänts i fall rörande sterilisering som V.C. mot Slovakien (2011) § 106 och Y.P. mot Ryssland (2022) § 51. I Cordella m.fl. mot Italien (2019) §§ 157–160, ansågs en individs välbefinnande kunna påverkas negativt av osäkra eller störande miljöförhållanden. I Çiçek m.fl. mot Turkiet (2020) § 32 och §§ 22–29 och Fadeyeva mot Ryssland (2005) §§ 68–69, bedömde domstolen att en kränkning av artikel 8 kunde ske då det finns en *direkt inverkan på en individs livskvalitet*, och i Jivan mot Rumänien (2022) berördes påverkan på livskvaliteten hos personer med funktionshinder. Inkluderandet av rätten till hälsa, välbefinnande och livskvalitet i artikel 8 i KlimaSeniorinnen är alltså inte en utvidgning av fri- och rättighetsskyddet, utan baserat på existerande praxis.

Utifrån det hittills förda resonemanget är det tydligt att Ehrenkrona inte behöver oroa sig för negativa konsekvenser av klimatdomarna för demokratin då Europadomstolen hållit sig inom ramen för vad han anser utgöra deras mandat. Han lyfter vikten av tolkningsreglerna i VCLT och domstolen agerar i enlighet med dessa då den tolkar konventionen dynamiskt utifrån dess ändamål och syfte samt i ljuset av internationell rätt. Han anser att domstolen inte ska fatta beslut i politiska frågor, vilket den inte gör. Tvärtom drar domstolen en tydlig linje mellan politik och juridik: domstolen förtydligar att frågor som påverkar konventionsrättigheter går utöver politiken. Ehrenkrona lyfter staternas roll i att utarbeta internationella instrument och domstolen tolkar EKMR i ljuset av just sådana instrument (Parisavtalet,

¹⁴ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (2024), § 450.

¹⁵ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz m.fl. mot Schweiz (2024), §§ 451 och 657.

¹⁶ Fredrik Sundberg och Alfonso de Salas, Medio ambiente y derechos humanos en Europa, Evolución del sistema de protección de los derechos humanos del Consejo de Europa con respecto a la protección del medio ambiente (Miljö och mänskliga rättigheter i Europa, Utvecklingen av Europarådets system för skydd av de mänskliga rättigheterna vad gäller skyddet för miljön), Prensas de la Universidad de Zaragoza 2023, s. 314 f., för konkreta avgöranden från början av 1980-talet se fotnoterna 19 och 20.

UNFCCC, IPCC, m.fl.) och baserat på dessa kommer den fram till att Schweiz har en skyldighet att vidta tillräckliga klimatåtgärder, utan att specificera hur dessa ska se ut. Det sistnämnda är däremot politikens roll. Det finns alltså ingen anledning till oro för att KlimaSeniorinnen- domen utvidgar skyddet under artikel 8, eftersom domstolen följer tidigare praxis på rätten till hälsa, välbefinnande och livskvalitet.

Att Ehrenkrona inte har följt debatten om klimatdomen märks av hans påstående att domen ”naturligtvis hyllas av klimataktivister”. Domen är historisk för att Europadomstolen i stor sammansättning prövar frågan och med önskvärd tydlighet slår fast behovet att agera för att undvika omfattande mänskligt lidande. Men den står inte okritiserad heller av dem som välkomnar klimatdomar.

Trots att det finns ett missnöje med att klimatdomen inte går tillräckligt långt eller inkluderar alla nödvändiga delar för en rättvis klimatomställning, så hörs inga klimataktivister skandera att vi ska lämna Europakonventionen eller att domen inte respekteras. Att klimatfrågan kräver långtgående politiska åtgärder ifrågasätts inte av någon, minst av alla klimataktivister, men det betyder inte att alla aspekter av klimatfrågan enbart är politiska frågor. Klimatkrisen är inte en fråga som andra. Det är inte bara den mest ödesdigra utmaningen mänskligheten står inför, det är en ”krismultiplikator” som har djupgående konsekvenser för internationell fred och stabilitet.¹⁷ Och enligt IPCC:s senaste rapport håller det lilla fönstret för att säkra en beboelig och hållbar framtid för alla på att fort stängas.¹⁸ När Ehrenkrona frågar sig om det inte åligger staterna att ta det politiska ansvaret i enlighet med demokratiska principer snarare än rättsväsendet utgör det ett s.k. *false dilemma*, då han gör antagandet att klimatfrågan ska lösas antingen av politiker *eller* av domstolen. Klimatkrisen är ett omfattande, genomgripande problem som kräver att *alla* delar av samhället agerar, både det legislativa och det juridiska. Däremot är vi överens om att domstolar inte själva kan lösa krisen — och att demokratiska folkvalda har ett stort arbete framför sig att göra avvägningar och vidta åtgärder för att uppnå en effektiv klimatpolitik.

Kanske ska inte skälen till att vissa politiska krafter ifrågasätter Europadomstolens legitimitet sökas i domstolens agerande utan i vilka värderingar som driver kritikerna och om deras ambition överhuvudtaget är att upprätthålla ett effektivt skydd för mänskliga rättigheter. På Ehrenkronas fråga om staterna i demokratisk ordning behöver återta kontrollen över utvecklingen av fri- och rättighetsskyddet svarar vi därmed att *samtliga* instanser måste ta sitt ansvar i kampen mot klimatkrisen och för upprätthållandet av grundläggande rättigheter.

¹⁷ Se säkerhetsrådets pressmeddelande SC/14445, <https://press.un.org/en/2021/sc14445.doc.htm>.

¹⁸ IPCC AR6 Summary for Policymakers, § C.1.