



HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 19 februari 2025

Mål nr
Ö 7177-23

ANMÄLARE

Nacka tingsrätt

Box 69

131 07 Nacka

PARTER

Kärande vid tingsrätten

AF

Ombud: Juristen ARH

Svarande vid tingsrätten

Staten genom Justitiekanslern

Box 2308

103 17 Stockholm

Ombud: Föredragandena APS och LH

SAKEN

Hänskjutande enligt 56 kap. 13 § rättegångsbalken m.m.

**BESLUT AV TINGSRÄTTEN OM HÄNSKJUTANDE ENLIGT
56 KAP. 13 § RÄTTEGÅNGSBALKEN**

Nacka tingsrätts beslut 2023-10-20 i mål T 8304-22

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta domstolen förklarar att AFs talan inte kan tas upp till prövning.

SKÄL**Bakgrund**

1. AF har vid tingsrätten väckt en enskild grupptalan mot staten. Han har i första hand yrkat att det ska fastställas att det utgör en kränkning av hans rättigheter enligt Europakonventionen, som medför en skyldighet att ge upprättelse, att staten underlåter att göra sin rättvisa andel av de globala åtgärderna för att minska växthusgaskoncentrationen i atmosfären, för att hålla ökningen av den globala medeltemperaturen till 1,5 grad jämfört med förindustriella nivåer – genom att inte omedelbart vidta tillräckliga och adekvata, processuella och materiella åtgärder för att kontinuerligt minska utsläppen av växthusgaser och för att kontinuerligt öka upptagningen av växthusgaser genom naturliga kolsänkor – och därmed underlåter att begränsa risken för negativa konsekvenser av de av människan orsakade klimatförändringarna för honom. Underlåtenheten består i att staten inte omedelbart vidtar vissa uppräknade processuella och materiella åtgärder.

2. Han har i andra hand yrkat att domstolen ska ålägga staten att vidta i ansökan angivna åtgärder för att minska koncentrationen av växthusgas i atmosfären och därigenom hålla ökningen av den globala medeltemperaturen till 1,5 grad jämfört med förindustriella nivåer.
3. Grunden för yrkandena är i korthet följande. Statens underlåtenhet att vidta adekvata klimatåtgärder utgör en kränkning av AFs och gruppmedlemmarnas fri- och rättigheter enligt Europakonventionen. De rättigheter som har åberopats är rätten till liv (artikel 2), förbudet mot omänsklig och förnedrande behandling (artikel 3), rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8), förbudet mot diskriminering (artikel 14) och rätten till respekt för sin egendom (artikel 1 i första tilläggsprotokollet). Motsvarande rättigheter i EU:s rättighetsstadga har också åberopats.
4. Staten har yrkat att talan ska avvisas.
5. Parterna har – med hänvisning till grundläggande värden i det svenska statsskicket, Sveriges unions- och folkrättsliga åtaganden samt regleringen i 13 kap. rättegångsbalken – framfört olika uppfattningar när det gäller frågan om talan kan tas upp till prövning eller ska avvisas. I detta sammanhang har rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen särskilt lyfts fram.
6. AF har vidare gjort gällande att det svenska grupptaleinstitutet ska ges samma funktion att tillhandahålla en kollektiv taleform som Europadomstolen har slagit fast ska gälla för föreningar som uppfyller vissa förutsättningar.
7. Tingsrätten har med stöd av 56 kap. 13 § rättegångsbalken till Högsta domstolen hänskjutit frågan om talan kan tas upp till prövning. Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd i den frågan.

8. Institutet för mänskliga rättigheter har inkommit med ett yttrande. Högsta domstolen har tillåtit att yttrandet tas in i målet.

Vad målet gäller

9. Målet gäller förutsättningarna för att i svensk domstol föra en talan mot staten med påståenden om att statens underlåtenhet att vidta tillräckliga åtgärder mot klimatförändringar innebär en kränkning av rättigheter enligt Europakonventionen, särskilt mot bakgrund av Europadomstolens dom den 9 april 2024 i målet Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [GC], no. 53600/20. I den domen slog Europadomstolen fast att Schweiz gjort sig skyldig till en kränkning dels av artikel 8 genom att inte vidta tillräckliga åtgärder för att motverka klimatförändringar, dels av artikel 6 genom att inte ta upp en klimattalan från en förening mot den schweiziska staten till prövning. Europadomstolen avvisade däremot en talan som fördes av enskilda.

Europakonventionen och miljöstörningar

10. Europakonventionen innehåller inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på miljöstörningar. Europadomstolen har dock sedan 1990-talet utvecklat principer för när statens agerande eller underlåtenhet avseende olika miljöstörningar kan innebära en kränkning av skilda konventionsrättigheter (se allmänt t.ex. Guide to the case-law of the European Court of Human Rights – Environment, 2024-08-31). Av särskilt intresse här är den omfattande rättspraxis som rör artikel 8.

11. Enligt den artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privatliv, familjeliv och sitt hem. Artikelns kan bli tillämplig om en miljöstörning innebär ett faktiskt ingrepp i en enskilds möjligheter att utnyttja rätten till sitt privatliv, familjeliv eller hem. Den ifrågasatta handlingen eller underlåtenheten ska ha direkt inverkan på den enskilda eller det ska finnas

verklig risk för inverkan. I detta ligger att det krävs ett relevant orsaks-samband mellan t.ex. statens underlåtenhet och ingreppet i enskildas rätt enligt artikel 8. Miljöstörningar som påverkar allmänna naturvärden utan att inverka på någon enskilds privata sfär innebär inte ett ingrepp i de rättigheter som skyddas av artikeln.

12. För att en miljöstörning ska omfattas av artikel 8 måste störningen vara av allvarligt slag. Den ska i tillräcklig grad begränsa eller försvåra för berörda enskilda att utöva rätten till privatliv, familjeliv eller hem. Bedömningen görs i det enskilda fallet, med beaktande av hur allvarliga störningarna är och hur länge de pågått samt deras inverkan på den enskildas hälsa eller livskvalitet. Det kan räcka att en enskild utsätts för en allvarlig risk för att artikel 8 ska bli tillämplig.

13. Konventionsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder mot miljöstörningar som ingriper i enskildas rättigheter enligt artikel 8. I rättspraxis används uttryck som att staten måste vidta ”nödvändiga”, ”alla nödvändiga” eller ”rimliga och lämpliga” åtgärder för att skydda de rättigheter som garanteras enligt artikel 8. Om staterna underlåter att vidta åtgärder för att skydda rättigheterna för enskilda som utsätts för miljöstörningar kan detta utgöra en kränkning av rättigheterna enligt artikel 8. Staterna har dock en bedömningsmarginal i fråga om vilka specifika åtgärder som bör vidtas.

Artikel 8 och klimatförändringar

Allmänt

14. En fråga i domen Verein KlimaSeniorinnen var om och i så fall hur de principer som domstolen utvecklat om miljöstörningar ska tillämpas i tvister om klimatförändringar. Talan fördes dels av en förening, dels av fyra enskilda personer.

15. Mot bakgrund av återopad bevisning drog Europadomstolen vissa slutsatser om pågående klimatförändringar och dess effekter, vilka lades till grund för prövningen i målet. Domstolen ansåg att det finns tillräckliga och tillförlitliga indikationer på att det pågår klimatförändringar som är orsakade av mänskliga aktiviteter och att dessa klimatförändringar utgör ett allvarligt hot mot åtnjutandet av mänskliga rättigheter som garanteras i konventionen, bl.a. i artikel 8. Domstolen ansåg vidare att konventionsstaterna är medvetna om riskerna och kan vidta åtgärder för att effektivt ta itu med dem. Europadomstolen utgick även från att de relevanta riskerna kan minska om temperaturökningen begränsas till 1,5 grad över förindustriell nivå och om åtgärder vidtas snarast, men att de globala begränsningsåtgärder som för närvarande vidtas inte är tillräckliga för att uppnå målet. (Se § 436.)

16. Vidare ansåg Europadomstolen att det finns övertygande vetenskapliga bevis för att klimatförändringarna redan har bidragit till en ökning av sjuklighet och dödlighet, särskilt bland mer utsatta grupper och att klimatförändringarna – i avsaknad av åtgärder från staternas sida – riskerar att komma till en punkt där de blir oåterkalleliga och katastrofala. Domstolen framhöll att staterna, som kan påverka orsakerna till klimatförändringar, har erkänt de negativa effekterna av klimatförändringarna och har åtagit sig att vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa förändringarna (genom att minska utsläppen av växthusgaser) och vidta anpassningsåtgärder (för att anpassa sig till klimatförändringarna och minska deras effekter). Domstolen ansåg därför att det kan finnas ett rättsligt relevant orsakssamband mellan staters underlåtenheter att hantera klimatförändringarna och den skada som drabbar enskilda. (Se § 478.)

17. Domstolen fann att artikel 8 måste anses omfatta en rätt för enskilda att på ett effektivt sätt skyddas av staten mot allvarliga negativa effekter av klimatförändringarna på deras liv, hälsa, välbefinnande och livskvalitet (se § 519).

18. Samtidigt framhöll domstolen att den krets av personer, vars rätt till privatliv, familjeliv och hem kan komma att inskränkas till följd av klimatförändringar, är obegränsad. Och att de försummelser av konventionsstaterna som kan tänkas medföra en kränkning av t.ex. artikel 8 avser allmänna åtgärder som inte är begränsade till vissa enskilda individer eller vissa grupper. En talan om att en konventionsstat underlåtit att vidta åtgärder mot klimatförändringar som innebär en kränkning av t.ex. artikel 8 skulle därför oundvikligen få verkningar som sträcker sig bortom en viss individs eller grupp av individers intressen. Den skulle också bli framåtblickande när det gäller vad som krävs för att säkerställa en effektiv begränsning av de negativa effekterna av klimatförändringarna eller anpassning till dess konsekvenser. (Se § 479.)

19. Domstolen menade att de principer för statens ansvar för miljöstörningar som medför kränkningar av t.ex. artikel 8, därför inte utan ändring kan tillämpas i mål där enskilda för en talan mot staten avseende klimatförändringar. I annat fall skulle en grundläggande princip undergrävas, nämligen att inte tillåta en talan av enskilda för att ta tillvara allmänhetens intressen (*actio popularis*). (Se §§ 481–486.)

20. Huvudsakligen mot denna bakgrund kom domstolen fram till att bedömningen av om artikel 8 är tillämplig ska göras på olika sätt beroende på om talan förs av enskilda eller av en förening som uppfyller vissa krav på bl.a. representativitet och lämplighet (se § 520).

Talan av enskilda

21. När det gäller enskilda, som väcker talan om att de drabbats av skada eller risk för skada till följd av påstådda underlåtenheter från statens sida att bekämpa klimatförändringar, uppställde Europadomstolen ett krav på att de sökande ska visa att de personligen och direkt påverkas av den ifrågasatta underlåtenheten. Den enskilda måste utsättas för en hög grad av exponering för klimatförändringarnas negativa effekter. Nivån och allvaret i risken för negativa konsekvenser av statens underlåtenhet måste vara betydande för den enskilda personligen. Det måste också finnas ett trängande behov av att sökanden ges individuellt skydd med anledning av att staten inte vidtagit rimliga åtgärder för att begränsa skadan. (Se § 520 med hänvisning till § 487.)

22. För att utesluta *actio popularis* är tröskeln för att uppfylla dessa kriterier påfallande hög. Bedömningen av om kriterierna är uppfyllda ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, varvid hänsyn ska tas till bl.a. lokala förhållanden och individuella särdrag och sårbarheter, hur nära förestående de negativa effekterna är och hur effekterna specifikt inverkar på sökandens liv, hälsa eller välbefinnande. (Se § 520 med hänvisning till § 488.)

Talan av föreningar

23. Enligt Europadomstolen gör sig andra hänsyn gällande när en förening väcker talan för sina medlemmar. Domstolen pekade bl.a. på att möjligheten att vända sig till föreningar kan vara det enda medel som står till buds för enskilda att effektivt försvara sina intressen, särskilt i samband med klimatförändringar, som är ett globalt och komplext fenomen. Detta synsätt återspeglas i internationella instrument såsom den s.k. Århuskonventionen.

24. Domstolen framhöll att om konventionsstaterna underlåter att ingripa mot de negativa effekterna av klimatförändringarna kan konventionsrättigheterna för nuvarande och framtida individer inom deras jurisdiktion komma att påverkas allvarligt och oåterkalleligt. Av det skälet ansåg domstolen att det är lämpligt att föreningar ska kunna vidta rättsliga åtgärder för att söka skydda de mänskliga rättigheterna för dem som drabbats och för dem som riskerar att påverkas av klimatförändringarnas negativa effekter, i stället för att uteslutande förlita sig på förfaranden som inleds av enskilda. (Se §§ 489, 490 och 499.)

25. Mot bakgrund härav ansåg domstolen att när talan förs av en förening, som uppfyller vissa krav på bl.a. representativitet och lämplighet, så tillämpas inte den högre tröskeln (jfr p. 21 och 22) för att en kränkning av artikel 8 ska kunna bli aktuell (jfr t.ex. §§ 502, 519 och 520).

26. För att vara en sådan förening krävs för det första att föreningen är lagligen etablerad i den berörda konventionsstaten eller får föra talan där. Vidare krävs att föreningen enligt sina stadgar har till ändamål att skydda de mänskliga rättigheterna för sina medlemmar eller andra berörda i den aktuella staten. Det saknar betydelse om föreningens ändamål är begränsat till att skydda mänskliga rättigheter mot kränkningar som är kopplade till klimatförändringar eller inkluderar ett sådant skydd. (Se § 520 med hänvisning till § 502.)

27. Föreningen ska därutöver kunna visa att den är tillräckligt kvalificerad och representativ för att företräda medlemmar eller andra berörda inom konventionsstaten som är utsatta för specifika hot eller negativa effekter av klimatförändringar som påverkar deras liv, hälsa eller välbefinnande på ett sätt som skyddas av konventionen. Hänsyn kan därvid tas till föreningens ändamål, om den har ett ideellt syfte samt arten och omfattningen av föreningens verksamhet i den aktuella staten. Hänsyn kan

även tas till hur representativ föreningen är, hur den styrs och vilka möjligheter som finns till insyn i föreningens styrning. Slutligen bör beaktas om det vid en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet främjar intresset av en god rättskipning att låta föreningen få föra talan i tvisten. (Se § 520 med hänvisning till § 502.)

28. Föreningen behöver inte visa att de medlemmar eller andra berörda som föreningen agerar för når upp till den högre tröskeln som gäller för en klimattalan av enskilda. (Se § 502.)

Staternas bedömningsmarginal

29. Även om konventionsstaterna alltså kan vara skyldiga enligt artikel 8 att vidta åtgärder för att skydda enskilda mot allvarliga negativa effekter av klimatförändringar, har staterna en bedömningsmarginal när det gäller vilka konkreta åtgärder som ska vidtas. Bedömningsmarginalen är snäv när det gäller att uppställa övergripande målsättningar t.ex. vilka begränsningar av temperaturökningar som bör eftersträvas. Däremot har staterna ett stort utrymme för bedömningar när det gäller vilka medel och metoder som ska användas för att uppnå målen. (Se § 543.)

Rätten till domstolsprövning i klimattvister

Allmänt om artikel 6

30. I domen Verein KlimaSeniorinnen behandlas även betydelsen av artikel 6 när en talan väcks mot staten med påståenden om att statens underlåtenhet att vidta åtgärder mot klimatförändringar innebär en kränkning av rättigheter enligt Europakonventionen. Sådana klimattvister kan ha olika utformning, bl.a. i fråga om vem som väcker talan och vad som närmare yrkas.

31. Artikel 6 innebär bl.a. att var och en har rätt att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade av nationell domstol. För att artikeln ska vara tillämplig krävs att tvisten gäller ett anspråk på något som är en civil rättighet enligt nationell rätt. Det är inte avgörande om en rättighet betraktas som civilrättslig enligt nationell rätt, utan begreppet tolkas enhetligt för alla konventionsstater. Det ska föreligga en tvist som är reell och seriös. Anspråket behöver inte vara välgrundat, utan det är tillräckligt att det finns rimliga grunder för det. Vidare ska utgången av domstolsförfarandet vara direkt avgörande för rättigheten i fråga. Bestämmelsen är inte tillämplig om det bara finns ett svagt samband mellan utgången av tvisten och en angiven rättighet, eller om avgörandet bara har avlägsna konsekvenser för rättigheten. (Se allmänt Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb), 2024-08-31.)

32. Frågan om utgången av domstolsförfarandet är direkt avgörande för rättigheten beror på vilken typ av rättighet som åberopas och på vad det aktuella domstolsförfarandet avser. I miljömål har Europadomstolen ansett att artikel 6 är tillämplig när de negativa miljöeffekterna för kändan är omedelbara och säkra. (Se Verein KlimaSeniorinnen § 607.)

Klimattvister och kravet att domstolsprocessen ska vara direkt avgörande för rättigheten

33. I domen Verein KlimaSeniorinnen framhöll Europadomstolen att dessa allmänna principer för tillämpningen av artikel 6 gäller även vid klimattvister, men att hänsyn behöver tas också till de särskilda förhållanden som sådana tvister aktualiserar (se § 608).

34. I stor utsträckning anlade domstolen samma synsätt på hur artikel 6 ska tillämpas i klimattvister som domstolen gjort i fråga om hur artikel 8 ska tillämpas. För en föreningstalan mildrades det generella kravet enligt artikel 6 på att utgången av domstolsförfarandet ska vara direkt avgörande

för den aktuella rättigheten. När talan förs av en sådan förening som uppfyller de i anslutning till artikel 8 angivna kriterierna (se p. 25–27) är det tillräckligt att framtida negativa effekter är verkliga och högst sannolika. Ett annat synsätt skulle, enligt domstolen, på ett oacceptabelt sätt begränsa tillgången till domstolsprövning för de allvarligaste riskerna i samband med klimatförändringarna. (Jfr §§ 614, 622 och 623.)

35. I Verein KlimaSeniorinnen prövades också en talan av fyra enskilda personer. Europadomstolen hänvisade till de skäl som domstolen slagit fast för att artikel 8 ska vara tillämplig i förhållande till enskilda (jfr p. 21 och 22). Mot den bakgrunden slog domstolen fast att de enskilda inte hade lagt fram utredning som visade att statens underlåtenhet skulle medfört tillräckligt överhängande och säkra effekter på deras individuella rättigheter. Deras tvist ansågs därför bara ha ett svagt samband med, eller avlägsna konsekvenser för, de rättigheter som de åberopade enligt nationell rätt. Att personerna inte fått sin talan prövad i nationell domstol, ansågs därför inte stå i strid med artikel 6. (Se § 624.)

Maktdelningen mellan den lagstiftande och den dömande makten

36. Intresset av att upprätthålla maktdelningen mellan den lagstiftande och den dömande makten har betydelse också för tillämpningen av artikel 6 (jfr p. 18 och 19). Bestämmelsen innebär inte att nationella domstolar ska vara skyldiga att tillåta en talan om att ogiltigförklara eller åsidosätta en lag som antagits av lagstiftaren. Inte heller behöver konventionsstaterna tillåta *actio popularis*. Artikel 6 kan inte, utan stöd i nationell rätt, åberopas för att väcka talan vid domstol i syfte att tvinga parlamentet att anta lagstiftning. Vidare kan intresset av att upprätthålla maktindelning motivera begränsningar i rätten till domstolsprövning, om begränsningarna är proportionerliga och själva kärnan i rättigheten inte kränks. (Se Verein KlimaSeniorinnen, §§ 594, 609, 627 och 631.) Motsvarande gäller för intresset av att

upprätthålla maktindelningen mellan den verkställande och den dömande makten (jfr t.ex. *Tamazount and Others v. France*, no. 17131/19, 4 April 2024).

37. I Verein KlimaSeniorinnen hade föreningen i den nationella tvisten framställt en lång rad yrkanden. Många av dessa avsåg att staten skulle anta lagar eller andra regleringar. I andra delar avsåg föreningens yrkanden att myndigheterna skulle vidta vissa beskrivna åtgärder som föreningen menade var nödvändiga för att uppnå målet att minska utsläppen av växthusgaser med 20 procent och därigenom få de – enligt föreningen – rättsstridiga underlåtenheterna att upphöra. Föreningen yrkade även att det skulle fastställas att staten på ett rättsstridigt sätt underlåtit att vidta åtgärder för att motverka klimatförändringar. (Se § 615.)

38. I korthet ansåg domstolen att vissa delar av föreningens talan avsåg frågor som rörde den demokratiska lagstiftningsprocessen och som föll utanför tillämpningsområdet för artikel 6, men att andra delar av talan avsåg att vissa statliga åtgärder eller underlåtenheter medförde sådana negativa effekter på rätten till liv och skyddet för den fysiska integriteten, som skyddas enligt schweizisk rätt (se § 633). Den del av talan som avsåg att staten inte vidtagit relevanta åtgärder för att begränsa klimatförändringarna som redan krävdes enligt den befintliga nationella lagstiftningen, kunde inte automatiskt ses som en *actio popularis* och inte heller anses röra en politisk fråga som domstolarna inte bör ägna sig åt (se § 634).

39. Europadomstolen kom till slutsatsen att till den del föreningens yrkande omfattades av tillämpningsområdet för artikel 6 hade föreningens rätt till domstolsprövning kränkts. Domstolen underströk därvid att det är konventionsstaterna och deras domstolar som i första hand ska se till att Europakonventionen iakttas. (Se §§ 638 och 639.)

Sammanfattande slutsatser av domen Verein KlimaSeniorinnen

40. Såvitt är av intresse för prövningen i Högsta domstolen kan följande slutsatser dras av domen Verein KlimaSeniorinnen.

41. Artikel 8 omfattar en rätt för enskilda att få ett visst skydd av staten mot allvarliga negativa effekter av klimatförändringarna på deras liv, hälsa, välbefinnande och livskvalitet. Konventionsstaterna kan alltså bryta mot artikel 8 genom att inte vidta tillräckliga åtgärder för att motverka negativa effekter av klimatförändringarna. Staterna har dock en bedömningsmarginal när det gäller vilka åtgärder som ska vidtas och vilka mer specifika målsättningar som ska gälla.

42. När enskilda för en talan om att de drabbats av skada eller risk för skada till följd av påstådda underlåtenheter från statens sida, ställs påfallande höga krav. Risken för negativa konsekvenser av klimatförändringar ska vara särskilt allvarliga för de berörda individerna och deras behov av individuellt skydd ska vara akut för att artikel 8 ska kunna tillämpas. Om talan i stället förs av en förening, tillämpas inte denna högre tröskel. Men för att en förening ska kunna vidta rättsliga åtgärder till skydd för de mänskliga rättigheterna på detta område, krävs att den motsvarar krav på bl.a. representativitet och lämplighet.

43. Av artikel 6 följer att en sådan förening har rätt att vid nationell domstol få föra talan för att få fastslaget att staten genom underlåtenhet att vidta tillräckliga åtgärder mot klimatförändringar kränker civila rättigheter. En talan som går ut på att staten ska anta lagar eller andra regleringar faller dock utanför tillämpningsområdet för artikel 6. Även i övrigt kan intresset av att upprätthålla en uppdelning mellan den lagstiftande och den verkställande makten, på ena sidan, och den dömande makten, på den andra, motivera begränsningar av vilken talan som kan föras vid domstol

och hur den närmare ska utformas för att omfattas av rätten till domstolsprövning.

44. För att konventionsstaterna enligt artikel 6 ska vara skyldiga att tillåta enskilda att föra talan vid nationell domstol om statens underlåtenhet att vidta tillräckliga åtgärder mot klimatförändringar, krävs liknande högre krav av påverkan på deras individuella rättigheter som gäller för artikel 8.

45. Frågan är hur svensk rätt förhåller sig till möjligheten för en enskild eller en förening att föra en klimattalan mot staten i linje med vad Europadomstolen utvecklat i avgörandet Verein KlimaSeniorinnen.

Regeringsformen och klimattalan

46. Den form av klimattalan som har behandlats av Europadomstolen rör, i vart fall delvis, frågor som inte har någon direkt inriktning på en viss individ och hans eller hennes särskilda förhållanden utan mer på de återverkningar i stort som följer av ett förändrat klimat. En sådan talan innefattar en prövning i rättsliga former av statens agerande eller underlåtenhet inom klimatområdet.

47. Därmed aktualiseras den konstitutionella gränsen mellan de allmänna domstolarnas uppgifter och de politiska organens beslutsfattande. Till en del rör en talan av detta slag samhällsfrågor på ett mer generellt plan och ansvaret för den allmänna samhällsutvecklingen. En prövning skulle komma att handla om hur staten – däribland de demokratiska institutionerna – utför sina uppgifter inom miljöområdet, vilka åtgärder som ska vidtas och vilka mål som ska uppnås. Enligt Europadomstolens praxis kan det här gälla frågor som hör till den demokratiska beslutsprocessen och som därmed faller utanför rätten till domstolsprövning (se p. 36). Men inom vissa, snäva ramar har Europadomstolen ändå bedömt att en klimattalan,

också av detta mer allmänna slag, med stöd av Europakonventionen ska kunna prövas i domstol.

48. I regeringsformen beskrivs domstolarnas uppgifter övergripande som rättskipning (1 kap. 8 §, jfr 11 kap. 4 §). Det anges inte närmare vad som avses med det uttrycket även om det indirekt kan utläsas bl.a. att domstolar i sin dömande verksamhet oberoende och opartiskt tillämpar rättsregler i enskilda fall, avgör rättstvister mellan enskilda och prövar frihetsberövanden med anledning av brott eller brottsmisstanke (se 2 kap. 9 § och 11 kap. 3–5 §§).

49. Under arbetet med regeringsformen ansågs det inte möjligt att dra någon skarp gräns kring domstolarnas uppgifter eller att kortfattat ge en beskrivning av domstolarnas verksamhet, även om man då hade skillnaderna mellan domstolar och statlig förvaltning i åtanke (se SOU 1972:15 s. 17, 28 och 191 samt prop. 1973:90 s. 233).

50. För de allmänna domstolarnas del brukar det i lagstiftnings-sammanhang som ett kärnområde anges att domstolarna objektivt och opartiskt avgör rättsliga tvister mellan enskilda intressen eller mellan ett enskilt intresse och ett allmänt, dömer i brottmål och i mål som rör allvarliga inskränkningar eller annars ingrepp i den enskildas personliga frihet eller integritet samt i övrigt prövar rättsfrågor (se t.ex. SOU 1972:15 s. 122 och 191, prop. 1973:30 s. 232, SOU 1994:99 s. 38 ff. och SOU 2023:12 s. 278).

51. Vid bedömningen av domstolarnas uppgifter vid gränsen till det politiska beslutsfattandet synes avsikten ha varit att man till stor del har att falla tillbaka på vad som traditionellt hänförs till domstolarnas område (jfr ”Riksdagens anslagsbeslut” NJA 1988 s. 15). Av betydelse är dock att uttrycket rättskipning som beskrivning av domstolarnas verksamhet inte kan ses som statiskt och till sitt innehåll en gång för alla givet. Införandet av

Europakonventionen och Barnkonventionen som svensk lag liksom EU-samarbetet har medfört en utvidgad roll för domstolarna där mer av normbildning – bl.a. inom ramen för bestämmelser om intresseavvägningar och målsättningar – lämnats till domstolarna. Därigenom och genom att i 2011 års ändringar av regeringsformen lyfta fram domstolarnas roll, har domstolarna fått en tydligare markerad funktion som garanter för enskildas grundläggande rättigheter (se prop. 2009/10:80 s. 119 f.). Det gäller särskilt de högsta domstolarnas prejudikatbildning.

52. Det är en uppgift för lagstiftaren att göra de anpassningar som följer av olika samhällsförändringar, men också för domstolarna. En tydlig utvecklingslinje i rättstillämpningen under senare decennier har gällt rätten till domstolsprövning av det som enligt Europakonventionen utgör ”civila rättigheter och skyldigheter”, ett uttryck som har kommit att omfatta mer än vad som tidigare ansågs utgöra rättskipning (jfr SOU 1994:99 s. 38 f.).

53. En sådan utveckling genom rättstillämpningen måste ske med eftertanke och urskillning, med beaktande av rättsområdets karaktär och de konstitutionella och i övrigt rättsliga följdverkningarna, liksom med hänsyn till praktiska konsekvenser. Det finns dock en gräns för hur långt utvecklingen kan gå, utan att domstolsprövningen kommer att omfatta frågor som bör hänföras till den politiska sfären.

54. Att stater med stöd av Europakonventionen kan hållas ansvariga för miljöstörningar under vissa förutsättningar följer av principer som har utvecklats av Europadomstolen under 30 års tid (jfr p. 10–13).

Europadomstolen har – med hänvisning till de särskilt allvarliga konsekvenser för människor i stort som följer av ett ändrat klimat, behovet av akuta åtgärder och konventionsstaternas internationella klimatåtaganden – ansett att det finns starka skäl för att även en mer allmänt hållen klimattalan på något sätt ska kunna prövas i domstol.

55. Det talar för att en domstolsprövning av staters ansvar inom klimatområdet under vissa förutsättningar även kan rymmas inom ramen för vad som är att anse som rättskipning enligt regeringsformen. Detta måste dock vara beroende av karaktären av talan och det resultat som prövningen är tänkt att utmynna i.

56. Med hänsyn till att en klimattalan aktualiserar den konstitutionella gränsen mellan domstolarnas uppgifter och de politiska organens beslutsfattande är det inte möjligt att låta det svenska rättsmedelssystemet ”med en viss marginal” motsvara Europakonventionens krav på det sätt som bör eftersträvas i andra fall (se ”Den långsamma tingsrätten” NJA 2012 s. 211 I p. 19). Det kan tilläggas att de allmänt hållna riktlinjer som Europadomstolen dragit upp i domen Verein KlimaSeniorinnen kan komma att förtydligas och preciseras i domstolens fortsatta rättstillämpning.

57. Det bör även framhållas att regeringsformen inte innehåller någon generell regel om en rätt till domstolsprövning; i stället ingår generella regler i den svenska rättsordningen bl.a. genom artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen (jfr SOU 2025:2 s. 43 f., 68 ff. och 311 f. samt Anders Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl. 2018, s. 118 f. och 128 f.).

58. Slutsatsen av det anförda blir att regeringsformen inte utesluter varje form av en allmänt hållen klimattalan (jfr p. 46). Det finns därför anledning att komma in på de närmare förutsättningar för en sådan talan enligt svensk processrätt, och då med beaktande av vad som sagts om ansvarsfördelningen mellan domstolarna och det politiska beslutsfattandet, liksom rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Om talerätt vid allmän domstol

59. Med talerätt brukar i svensk processrätt avses behörigheten att vara part i en rättegång rörande den aktuella saken. Om en part saknar talerätt, är detta därför hinder mot att ta upp målet till prövning och ska föranleda att talan avvisas.

60. I rättegångsbalken finns regler om partsbehörighet men inte om talerätt i tvistemål. För talerätt i dispositiva tvistemål är det normalt tillräckligt att käranden påstår att han eller hon för egen del har ett rättsligt anspråk gentemot svaranden för att käranden och svaranden ska kunna vara parter i rättegången. Domstolens ställningstagande till om talan ska tas upp eller avvisas begränsas normalt till frågan om käranden påstår sig ha en rätt mot svaranden. Det finns alltså inga regler om talerätt som hindrar att en part väcker en talan om att hans eller hennes konventionsrättigheter kränkts på grund av otillräckliga åtgärder mot klimatförändringar. (Jfr 11 kap. och 42 kap. 4 § rättegångsbalken samt t.ex. Per Olof Ekelöf m.fl., Rättegång, andra häftet, 9 uppl. 2015 s. 72 f. och Peter Westberg, Civilrättskipning I, 3 uppl. 2021, s. 208.)

61. Däremot är utgångspunkten att en part inte utan uttryckligt stöd i lag kan föra talan mot annan om att denne ska fullgöra något till en tredje person, eller få fastställt vad som gäller mellan andra. I lagstiftningen finns exempel där en part i eget namn får föra talan för annan. Till exempel finns lagregler om att ideella föreningar som part får föra talan med yrkanden som avser föreningens medlemmar (se 4 kap. 5 § lagen, 1974:37, om rättegången i arbetstvister och 6 kap. 2 § diskrimineringslagen, 2008:567). I utpräglade undantagsfall kan det även finnas ett utrymme att utan uttryckligt stöd av lag låta någon som part föra talan om annans rätt (jfr ”Talan om annans rätt” NJA 1984 s. 215).

62. För att en fullgörelse- eller fastställsetalan ska kunna tas upp till prövning krävs vidare enligt rättegångsbalken att de allmänna förutsättningarna enligt 13 kap. 1 § respektive 2 § är uppfyllda.

Fullgörelsetalan

Allmänt

63. Med fullgörelsetalan avses en talan om att motparten ska förpliktas att fullgöra en prestation (jfr 13 kap. 1 § rättegångsbalken). Talan kan avse betalningsskyldighet eller någon annan förpliktelse. Det som i grunden anses skilja en fullgörelsedom från en fastställsedom är att den förra regelmässigt kan verkställas tvångsvis av en myndighet.

Fullgörelsetalan om åtgärder mot klimatförändringar

64. En fullgörelsetalan om att staten ska förpliktas att uppställa vissa målsättningar för sitt klimatarbete eller vidta åtgärder för att begränsa klimatförändringarna kan innebära krav på att ny eller ändrad lagstiftning ska antas. En sådan talan avser inte rättskipning och faller inte under tillämpningsområdet för artikel 6. Den är följaktligen inte tillåten enligt svensk rätt. (Se p. 36 och jfr prop. 2009/10:80 s. 146.)

65. Även om det inte är fråga om yrkanden som är att bedöma som krav på lagstiftningsåtgärder hör frågor om vilka målsättningar för klimatarbetet som en stat bör anta och vilka åtgärder som en stat bör vidta för att begränsa klimatförändringarna som utgångspunkt till statens politiska bedömningsfär. Att upprätthålla denna ansvarsfördelning kan vara ett legitimt skäl att begränsa rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 (se p. 36). Svensk rätt ger inte domstolarna någon generell behörighet att ålägga staten eller vissa myndigheter att anta vissa målsättningar eller att

vidta vissa åtgärder för att motverka effekterna av klimatförändringar. Det innebär att fullgörelseyrkanden av denna typ i regel inte är att anse som rättskipning. Till detta kommer att bifall till yrkanden om att staten ska vidta vissa åtgärder för att begränsa klimatförändringar inte skulle vara verkställbara.

66. Slutsatsen blir att det inte är möjligt att inom ramen för en klimattalan av den allmänna karaktär som nu är aktuell föra en fullgörelsetalan om att staten ska åläggas att anta målsättningar eller vidta åtgärder för att begränsa effekterna av klimatförändringar.

Fastställsetalan

Allmänt

67. Enligt 13 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken får en fastställsetalan tas upp till prövning om ett antal specifika förutsättningar är uppfyllda och om en sådan talan framstår som lämplig (jfr t.ex. ”Miljöprocesserna i USA” NJA 2013 s. 209).

68. En fastställsetalan får vidare, enligt paragrafens tredje stycke, föras när detta annars är stadgat i lag (jfr NJA 2018 s. 114 angående kravet på ett lagstadgande).

69. Europakonventionen gäller som svensk lag. Av artikel 13 följer att den som på rimliga grunder påstår sig ha utsatts för en kränkning av sina konventionsrättigheter har rätt till ett rättsmedel enligt nationell rätt. Bestämmelsen ger uttryck för utgångspunkten att det i första hand är konventionsstaterna som ansvarar för att genomföra och genomdriva konventionens rättigheter (jfr p. 39). Staterna har en bedömningsmarginal när det gäller hur rättsmedlen ska utformas. Ett grundläggande krav är dock att konventionsstaterna ska göra det möjligt för enskilda, som på rimliga

grunder påstår sig ha utsatts för en kränkning av sina konventionsrättigheter, att kunna få prövat och fastslaget om så är fallet. I den mån det rör sig om civila rättigheter följer det av artikel 6 att prövningen ska göras av nationell domstol. (Se t.ex. prop. 2017/18:7 s. 11 f. med hänvisningar, ”Kezban” NJA 2013 s. 842 och Europadomstolens dom Kudła v. Poland [GC], no. 30210/96, § 147, ECHR 2000-XI.)

70. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken får anses lämna ett utrymme för att tillåta en fastställsetalan när det krävs enligt artikel 6.

Fastställsetalan i klimattvister

71. Av domen Verein KlimaSeniorinnen framgår att konventionsstaterna kan bryta mot artikel 8 genom att inte vidta tillräckliga åtgärder för att motverka negativa effekter av klimatförändringarna. Konventionen gäller som svensk lag och enskildas skydd mot kränkningar av t.ex. artikel 8 utgör i Sverige en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6.

72. Av Verein KlimaSeniorinnen framgår vidare att konventionsstaterna enligt artikel 6 under vissa förutsättningar ska göra det möjligt att vid nationell domstol föra en talan om att få fastslaget att staten kränker civila rättigheter på den grunden att staten inte vidtar tillräckliga åtgärder mot klimatförändringarna. När det gäller vilka krav som följer av artikel 6 för att en klimattalan ska kunna föras i nationell domstol kan bl.a. följande framhållas.

73. Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 aktualiseras om käranden har rimliga grunder för sitt påstående att han eller hon drabbats av en kränkning av sina civila rättigheter (se p. 31). Konventionsstaterna får alltså kräva att käranden ska ha rimliga grunder för sitt påstående för att ta upp en talan till prövning i nationell domstol.

74. För att artikel 8 ska kunna tillämpas när enskilda för talan om att de drabbats av skada eller risk för skada till följd av påstådda underlåtenheter från statens sida ställs höga krav på att risken för negativa konsekvenser av klimatförändringar ska vara särskilt allvarliga för de berörda individerna och att deras behov av individuellt skydd ska vara akut. Underlåtenheten ska också medföra tillräckligt överhängande och säkra effekter på deras individuella rättigheter. (Se p. 21, 22 och 35.) Det är bara om käranden har rimliga grunder för att så är fallet som artikel 6 aktualiseras.

75. Om talan i stället förs av en förening, tillämpas inte dessa höga krav. För att en förening enligt artikel 6 ska ha rätt att föra talan vid nationell domstol i en klimattvist krävs i stället att den uppfyller vissa krav i fråga om t.ex. representativitet och lämplighet. Prövningen innefattar bl.a. en bedömning i det enskilda fallet av om det främjar intresset av en god rättskipning att låta föreningen få föra talan i tvisten. Frågan om käranden har rimliga grunder för sin talan prövas alltså inte mot den höga tröskel som tillämpas vid talan av enskilda. Det är vidare tillräckligt att framtida negativa effekter av klimatförändringarna bedöms som verkliga och högst sannolika. (Se p. 25–27 och 34.)

76. Om fastställsetalan – utöver ett yrkande om fastställelse av att en rättighetskränkning skett – går ut på att fastställa att staten har underlåtit att uppställa vissa målsättningar för sitt klimatarbete eller att vidta någon angiven åtgärd, kan talan innefatta ett krav på att tvinga lagstiftaren att ogiltigförklara eller anta lagstiftning. Rätt till en sådan talan omfattas inte av artikel 6. Även om talan inte innebär ett krav på ändrad lagstiftning kan den komma i konflikt med intresset av att upprätthålla ansvarsfördelningen mellan domstolar och andra offentliga organ, vilket vid tillämpning av artikel 6 är ett acceptabelt skäl att inte tillåta domstolsprövning. (Jfr p. 36 och 65.)

77. Som framgått har konventionsstaterna en bedömningsmarginal i fråga om hur målsättningarna på klimatområdet närmare bör utformas och vilka specifika åtgärder som vid tillämpningen av artikel 8 ska vidtas för att begränsa effekterna av klimatförändringar (jfr p. 29). Även om käranden skulle ha rimliga grunder för ett påstående att staten kränkt hans eller hennes konventionsrättigheter genom att t.ex. inte vidta tillräckliga åtgärder för att minska effekterna av klimatförändringarna har käranden alltså i regel inte något rättsligt skyddat anspråk på att staten ska vidta en viss angiven åtgärd. Detta gäller särskilt om det är fråga om allmänna åtgärder utan koppling till att någon enskild drabbats i något specifikt avseende.

78. Mot bakgrund härav kan det inte anses strida mot artikel 6 att avvisa yrkanden om att det ska fastställas att staten ska uppställa vissa målsättningar för sitt klimatarbete eller vidta vissa specifika åtgärder för att minska de allmänna effekterna av klimatförändringar.

79. Det enda yrkande som skulle kunna tas upp till prövning med stöd av 13 kap. 2 § tredje stycket – när det i en klimattvist krävs enligt artikel 6 (se p. 73–78) – är alltså att det ska fastställas att det har skett en kränkning av enskildas rättigheter enligt artikel 8.

80. Om en klimattalan tas upp till prövning kvarstår frågan om vilken form och grad av underlåtenhet från statens sida som i så fall krävs för bifall till en sådan talan. Även i den materiella prövningen har en domstol att ta hänsyn till den konstitutionella ansvarsfördelningen mellan domstolarna och det politiska beslutsfattandet, inklusive de bedömningsmarginaler som staterna har. Denna materiella bedömning blir en del av domskälen som inte har någon bindande verkan. Om domstolen i dessa t.ex. skulle bedöma att staten brustit genom att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppnå ett visst uppställt klimatmål, skulle det fortfarande stå riksdag och regering

fritt att inom ramen för den politiska beslutsprocessen välja väg för det fortsatta klimatarbetet. Liksom i andra sammanhang när en kränkning av en konventionsrättighet konstaterats har riksdag och regering alltså att självständigt pröva vilka åtgärder som kränkningen påkallar. En dom av detta slag rubbar därmed inte den rådande ansvarsfördelningen mellan domstolarna och övriga statsmakter.

Bedömningen i detta fall

81. AFs talan grundar sig huvudsakligen på att den svenska staten gjort sig skyldig till en kränkning av hans rättigheter enligt Europakonventionen. Men han har också gjort gällande att EU:s rättighetsstadga är tillämplig. Rättighetsstadgan riktar sig dock till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten. Stadgan är inte tillämplig utanför detta område och grundar där inte heller någon behörighet för EU-domstolen. (Se artikel 51.1 i stadgan, artikel 267 FEUF och t.ex. EU-domstolens dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105 p. 17–22.)

82. Även om AF gjort vissa hänvisningar till allmänna bestämmelser i EU-fördraget – om att unionen ska verka för en hög miljöskyddsnivå samt om kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna på miljöområdet – uppkommer inte någon fråga om tillämpning av unionsrätten vid prövningen av den fråga som hänskjutits till Högsta domstolen.

83. AF har väckt en enskild grupptalan mot staten. Talan kommer, om den tillåts, att omfatta även de gruppmedlemmar som till domstolen anmält att de vill delta. Det är inte fråga om en talan som förs av en förening för sina medlemmar, utan om enskilda som för talan för egen del.

84. En enskild grupptalan kan inte heller, som AF har gjort gällande, jämföras med en sådan talan av en förening som uppfyller de krav på bl.a.

representativitet och lämplighet som Europadomstolen har ställt upp (se p. 25–27). En sådan grupptalan innebär att domstolen på samma sätt som vid en talan av enskilda ska pröva om det skett en kränkning av kändanden och var och en av gruppmedlemmarna. Frågan om och i så fall under vilka förutsättningar AFs talan skulle vara tillåten om den utgjorde en föreningstalan aktualiseras därför inte i detta mål.

85. AF och gruppmedlemmarna har i första hand fört en fastställsetalan. Det som ska fastställas är bl.a. att staten har underlåtit att omedelbart vidta ett antal särskilt uppräknade åtgärder för att uppnå vissa angivna målsättningar i fråga om klimatförändringar, och att det har inneburit en kränkning. Hänsynen till intresset av att upprätthålla ansvarsfördelningen mellan domstolar och andra offentliga organ samt statens bedömningsmarginal i dessa frågor medför att en sådan talan inte behöver tillåtas för att Sverige ska uppfylla artikel 6 (se p. 76 och 77).

86. Vidare kan det konstateras att AF och gruppmedlemmarna inte har åberopat omständigheter som innebär att risken för negativa konsekvenser av klimatförändringar är särskilt allvarliga för dem eller att deras behov av individuellt skydd är akut. De har alltså inte visat rimliga grunder för sin talan eller att statens underlåtenhet medfört tillräckligt överhängande och säkra effekter på deras individuella rättigheter (jfr p. 21, 22 och – i fråga om prövningen enligt artikel 6 – p. 35).

87. AFs fastställsetalan är alltså inte tillåten.

88. AF har i andra hand fört en fullgörelsetalan om att staten ska förpliktas att vidta vissa allmänna åtgärder för att begränsa effekterna av klimatförändringar. I enlighet med vad som har anförts i det föregående är en sådan talan inte tillåten (se p. 64–66).

Slutsats

89. Frågan i prövningstillståndet ska mot bakgrund härav besvaras på så sätt att AFs talan inte kan tas upp till prövning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Gudmund Toijer, Dag Mattsson (skiljaktig), Jonas Malmberg (referent), Christine Lager och Anders Perklev.
Föredragande har varit justitiesekreteraren Josefin Odelid.

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Dag Mattsson är skiljaktig i fråga om motiveringen enligt följande.

Den form av klimattalan som aktualiseras i detta mål rör något som inte har direkt inriktning på en viss individ och dennes särskilda förhållanden utan mera på de återverkningar i stort som följer av ett förändrat klimat. Med en sådan talan vill man åstadkomma en prövning i rättsliga former av statens, dvs. här riksdagens och regeringens, handlande eller underlåtenhet inom klimatområdet. Den grundläggande fråga som målet väcker är om en sådan klimattalan går ut på rättskipning och därmed enligt regeringsformen är en uppgift för domstol.

I linje med Justitiekanslerns inställning kan starkare konstitutionella invändningar anföras mot en möjlighet till överprövning i domstol av de uppställda klimatmålen och planerade åtgärderna, i vart fall skapad genom utvecklade rättspraxis. Det gäller för såväl fullgörelseyrkandet som fastställelseyrkandet. Av betydelse är hur talan är utformad och vilka underlåtenheter på statens sida som görs gällande, inte vem som är käredepart.

Det finns vetenskapligt stöd för att, av människan orsakade, klimatförändringar utgör ett hot för jorden. Hur man bör motverka detta är politiskt omdiskuterat, inte minst i vilken utsträckning som hänsyn samtidigt ska tas till andra viktiga intressen i samhället. Eftersom det allmännas och de enskildas resurser är begränsade måste avvägningar göras mellan krav som konkurrerar, såväl mellan miljöområdet och andra områden där insatser behövs som på olika sektorer inom miljöområdet. Det

rör främst vilka och hur ambitiösa utsläppsmål som bör sättas upp för klimatet. I grunden handlar det om prioriteringar och om vilken fördelning av tillgängliga resurser som anses vara i längden bäst, med andra ord om hur landet allmänt bör styras framöver.

De svenska övergripande utsläppsmålen fastställs av riksdagen efter förslag från regeringen. Enligt det utsläppsmål som riksdagen har fastställt ska Sverige senast 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Regeringen har beslutat hur den ska bedriva det klimatpolitiska arbetet under innevarande mandatperiod för att de svenska och internationella klimatmålen samt klimatåtagandena i EU ska nås, med beslutade och planerade åtgärder för att åstadkomma att nettoutsläppen passerar noll 2045 och därefter är negativa (se skr. 2023/24:59).

I rättsfallet ”Verein KlimaSeniorinnen”, där flera av de nydanande uttalandena gäller artikel 34 och möjligheten för en förening att vända sig med ett klagomål direkt till Europadomstolen, konstaterade domstolen att artikel 8 innefattar rätt till effektivt skydd mot de allvarliga negativa följderna av klimatförändringarna på liv, hälsa, välbefinnande och livskvalitet. Eftersom Schweiz i detta fall bedömdes inte ha i tid beslutat om lämpliga författningar och andra åtgärder, framför allt genom att inte anta koldioxidbudget och godtagbara utsläppsgränser, hade Schweiz överträtt rätten till skydd för privat- och familjelivet. Eftersom de schweiziska domstolarna (den federala högsta förvaltningsdomstolen) misslyckats med att ange övertygande skäl till varför talan av klagandenas organisation inte i tillräcklig grad hade sakprövats, så hade det skett en överträdelse även av rätten till en rättvis rättegång i artikel 6.

Europadomstolen framhöll att, med hänsyn till frågornas komplexitet och natur, kunde den emellertid inte bestämma vilka närmare miljöinsatser som Schweiz har att vidta för att följa domen. Det lämnades därför till Europarådets ministerkommitté att avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga på grund av domen.

De sammanfattande slutsatser som kan dras av ”Verein KlimaSeniorinnen” framgår av punkterna 41–44 i Högsta domstolens avgörande.

I sak innebär ”Verein KlimaSeniorinnen” ett betydande avsteg från tidigare praxis från Europadomstolen genom att det inte längre ska krävas att det är fråga om en allvarlig och akut miljöstörning som har en faktisk påverkan på den enskilde när det är en förening av visst preciserat slag som vänder sig till Europadomstolen angående klimatförändringarna, utan då ska en ”lägre tröskel” för påverkan tillämpas – skador behöver i så fall ”inte vara överhängande”. Och särskilt det tydliga utpekandet av brister i den allmänna ledningen av Schweiz (underlåtenheter i fråga om författningar, statens klimatmål och budget) måste ses som en väsentlig nyhet.

Europadomstolen bygger sin bedömning rörande kränkning av artikel 8 på en ingående prövning av om konventionsstatens insatser och utsläppsmål är tillräckliga för att motverka klimatförändringarna. Denna prövning av tillräckligheten omfattar både vad som är godtagbart för att hindra redan inträffad negativ klimatpåverkan och vad som krävs för framtiden för att begränsa klimatförändringarna. Prövningen är framåtsyftande, det talas om intresset att skydda kommande generationer och framtida enskilda. Tanken är att domen ska binda upp konventionsstaten i de överväganden om erforderliga klimatmål och åtgärder som den gör i fortsättningen; skälig gottgörelse enligt artikel 41 torde i detta fall endast kunna uppnås genom att staten rättar till sina klimatmål, skadestånd hjälper knappast (jfr också artikel 46.1).

Vidare framgår att den bedömningsmarginal som en konventionsstat har vid uppfyllandet av sina konventionsförpliktelser, den marginalen är snäv när det gäller de övergripande klimatmålen, t.ex. vilka begränsningar av temperaturökningar som ska eftersträvas. Prövningen av konventionsstatens klimatmål omfattar inte bara en granskning av om den statens egna nationella och internationella åtaganden för klimatet är uppfyllda utan också om dessa åtaganden är lämpliga och i övrigt tillräckliga enligt Europadomstolens mening.

”Verein KlimaSeniorinnen” har mellanstatlig, folkrättslig betydelse också för Sverige. Det är konventionsstaterna som har huvudansvaret för att konventionen efterlevs, det internationella kontrollsystemet är subsidiärt till det nationella ansvaret. Som medlem i Europarådet och konventionsstat har Sverige att respektera domen, trots att den formellt sett inte är riktad mot Sverige, och överväga om någon åtgärd behöver vidtas på grund av domen på klimatområdet och i övrigt. Det är i första hand regeringen som har att bevaka de svenska folkrättsliga förpliktelserna enligt konventionen.

Europakonventionen har därutöver – vid sidan av detta folkrättsliga åtagande – ställning som svensk lag, det följer inte av konventionen utan grundas på ett suveränt riksdagsbeslut. Den gängse uppfattningen, som också kommer till uttryck i regeringsformen, är att svensk rätt bygger på ett dualistiskt synsätt på internationella överenskommelser och att en sådan inkorporering är nödvändig för att bestämmelser i en konvention även ska kunna åberopas inför domstol.

I ett mål angående frågan om den svenska staten har överträtt den enskildes rättigheter är det därför primärt Europakonventionens ställning som svensk lag som får betydelse (ang. konventionens dubbla betydelse, se ”De

kompensatoriska rättsmedlen I” NJA 2012 s. 1038 p. 13–16 och ”Juniavgörandet” NJA 2013 s. 502 p. 51–55). Det ankommer då på domstolen att göra en egen bedömning av konventionens innebörd och vilken svensk rättsnorm den innefattar som ska tillämpas i målet.

Europakonventionen ska därvid i princip tolkas och tillämpas som andra lagar, dvs. som om artiklarna i den är lag (”Som lag här i landet ska gälla den europeiska konventionen...”). Fastän många av artiklarna är vagt hållna kan tillräckligt tydliga rättsregler ändå utläsas av konventionen, särskilt med hjälp av Europadomstolens vägledande domar, och läggs till grund för domstolarnas rättskipning. Ett av de avgörande skälen för att införliva konventionen med svensk rätt var att på området för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter skapa större rättslikhet mellan Europas stater och markera den värdegemenskap som råder. I den utsträckning som Europadomstolen har klargjort hur en viss konventionsfråga ska bedömas har en svensk domstol att vara lojal mot den tolkningen. En alltför divergerande användning av konventionen i de olika konventionsstaterna främjar inte den rättslikhet som har eftersträvats genom inkorporeringen och riskerar att leda till bristande förutsebarhet.

Denna tillämpning av Europakonventionen som svensk lag måste samtidigt ske i ljuset av svensk rätt i övrigt. Konventionen kan inte få tillräckligt genomslag om den inte är nationellt anpassad i rättsligt hänseende. Utöver den i konventionen föreskrivna bedömningsmarginalen i sakligt avseende finns det utrymme för den tillämpande domstolen att utifrån det svenska rättsliga och praktiska sammanhanget genomföra konventionens rättigheter så att konventionens syfte uppnås på ett lämpligt sätt här; konventionen är en svensk lag och ska tillämpas som en sådan (jfr prop. 2017/18: 7 s. 21 f.). När konventionen ska omsättas till en motsvarande svensk norm på lagnivå, ska det alltså göras så att regeln passar väl in och kan fungera i den svenska

rättsordningen. Framför allt måste den naturligtvis bli förenlig med de grundläggande principerna för statsskicket, med domstolarnas roll och den offentliga maktutövningens lagbundenhet, men också med annan lag, inte minst angränsande lag, och med vedertagna allmänna rättsgrundsatser. Eventuella konflikter med andra lagar får hanteras enligt sedvanliga tolkningsprinciper, varvid konventionens speciella syfte och natur ska beaktas.

Vid tillämpningen ska uppmärksammas att en dom från Europadomstolen görs i ett internationellt sammanhang och bygger på de rättsliga och faktiska förhållandena i den anklagade konventionsstaten och de åberopanden och den argumentering som förekom i processen i Europarådet. Europadomstolen meddelar fortlöpande ett stort antal avgöranden och alla kan inte anses vara vägledande och alla möjliga frågor kan heller inte tas upp där. Av speciell betydelse är om den aktuella domen har avgjorts med stor sammansättning i Europadomstolen och om den innehåller en klart formulerad och användbar rättsnorm.

I enlighet med vad som framhålls i förarbetena till inkorporeringslagen är det, även efter omvandlingen av Europakonventionen till svensk lag, fortfarande riksdagen och regeringen, och inte domstolarna, som i första hand ska svara för att konventionen får genomslag i svensk rätt (jfr prop. 1993/94:117 s. 36 och bet. 1993/94:KU24 s. 17 f.). Utgångspunkten för lagen är att det är riksdagens uppgift att följa förändringar i konventionens innehåll, genom Europadomstolens uttolkning eller annars, och avgöra hur det ska påverka den svenska lagstiftningen; det betonas i förarbetena att domstolarnas tolkning och tillämpning av konventionen därför bör göras med försiktighet (jfr t.ex. SOU 1993:40 del B s. 126). Någon normgivningsmakt har inte överlämnats till Europadomstolen, till skillnad från vad som kan sägas

gälla i fråga om EU-domstolen. Konventionen är utformad och ursprungligen tänkt som bara ett folkrättsligt instrument, med Europadomstolen som ett internationellt övervakningsorgan.

Sedan inkorporeringslagen trädde i kraft har det skett en inte oväsentlig utveckling när det gäller synen på Europakonventionen och vad som är möjligt att hantera i rättstillämpningen. Ifall det går att göra det anses genomslaget för konventionen numera i betydligt större grad kunna åstadkommas genom rättspraxis grundad på konventionen än vad förarbetena synes utgå från, så att det redan i rättstillämpningen kan undvikas att Sverige överträder konventionen. Om det gäller en för rättsordningen ingripande sak, finns det emellertid alltså anledning att visa återhållsamhet i detta hänseende (jfr ”Juniavgörandet” p. 54 och 55). Det kan krävas överväganden av sådant slag att de måste få göras av riksdag och regering och inte av en domstol i ett enskilt mål. Vid den bedömningen har det betydelse hur klart och för svensk del relevant det konventionsbaserade rättsläget är men även vilka rättsliga och praktiska konsekvenser som en sådan rättsutveckling i domstol skulle ha.

I kanske större grad än för många andra domar från Europadomstolen är uttalandena i ”Verein KlimaSeniorinnen” genomgående öppet hållna och resonerande, ofta utifrån ändamålsskäl och med hänvisning till internationella rekommendationer och folkrättsligt bindande överenskommelser på klimatområdet. Domen, som är meddelad i stor sammansättning och därför av speciell vägledande betydelse, är synnerligen omfattande och utförlig, i flera delar dock något svårtolkad och komplicerad och kan ibland ge intryck av en viss motstridighet. Det som sägs framstår mycket som utformat just för sitt mellanstatliga sammanhang och inte direkt för att utgöra tillämplig nationell rätt. Europadomstolen överlämnade också

den närmare innebörden av domen till ministerkommittén, dvs. Europarådets politiska kontrollorgan.

”Verein KlimaSeniorinnen” är ett viktigt avgörande. Med domen får klimatfrågan tveklöst mer tyngd än tidigare inom Europarådet och internationellt i övrigt, både politiskt och rättsligt, och domen kan bli en stark påtryckning för ett längre gående miljöarbete. Det som skrivs i domen kan däremot inte bara överföras som det är till bestämda och tillämpbara inhemska rättsregler, det är inte lätt att göra detta ens i de mer precisa delarna.

Den prövning, som Europadomstolen gör under artikel 8 i fråga om tillräckligheten i klimatmålen, tar sikte på de schweiziska förhållandena och kan inte läggas omedelbart till grund för hur en bedömning ska göras i fråga om andra konventionsstater och situationen där. I mera principiellt hänseende får domen uppfattas så att de klimatåtaganden som staterna kan anses ha gjort inom ramen för Parisavtalet, Århuskonventionen och andra internationella konventioner, liksom föreliggande internationella rekommendationer, ska ges stor betydelse för en klimatprövning enligt artikel 8, även om Europadomstolen alltså i och för sig också gör en egen ingående bedömning av riskerna med klimatförändringarna och om dessa åtagandens tillräcklighet. En jämförelse av detta slag med andra internationella åtaganden framstår som en folkrättsligt sett rimlig tolkningsmetod. Samtidigt är det svårare att ta över den metoden nationellt, dvs. för tillämpningen av Europakonventionen som svensk lag. I en domstolsprocess här i landet skulle det innebära att en genomförande-lagstiftning tolkas och tillämpas inte utifrån sitt konventionsursprung eller ens utifrån andra åtaganden i den internationella moderorganisationen utan

utifrån folkrättsliga åtaganden som Sverige har gjort i helt andra internationella sammanhang, som egentligen inte har någon närmare anknytning till den tillämpade lagen och som inte heller har inkorporerats i svensk rätt. Det skulle i ett dualistiskt system riskera att medföra att det principiella kravet på genomförandeåtgärd för nationell tillämpning förbigås och att åtagandena enligt de internationella klimatkonventionerna på omväg och indirekt får en av riksdagen önskad inhemsk effekt, alltså trots avsaknad av annars erforderligt lagstiftningsbeslut.

Till detta kommer att inte bara Europakonventionen utan även de andra aktuella internationella överenskommelserna ju är allmänt avfattade och försedda med undantag, begränsningar och reservationer, vilket skulle kunna leda till osäkerhet om det närmare innehållet i rättighetskyddet i svensk lag. I själva verket rör det sig om ett vidsträckt och intrikat internationellt sammansatt klimatsystem som genom rapporter, gemensam kapacitetsuppbyggnad och kontinuerliga förhandlingar ska försöka uppfylla en grundläggande allmän princip om rättvis fördelning mellan jordens alla stater, där det verkar vara nästan oöverkomligt att vid en svensk tillämpning med erforderlig säkerhet och precision fånga in och rättsligt lägga fast de egentliga mening åtagna klimatmålen. Vad som är en rättvis fördelning av problemet på jorden kan knappast avgöras inom ramen för ett svenskt domstolsförfarande utan förutsätter en samlad internationell bedömning av politiskt slag.

Det går därför inte att tala om någon rättskälla i sedvanlig bemärkelse, alltså nu bortsett från bristen på genomförandeåtgärd. I sista hand skulle man riskera att hamna i en form av egen fri lämplighetsbedömning, som också Europadomstolen kan sägas göra i "Verein KlimaSeniorinnen". Det kan vara lättare att förstå det acceptabla i detta vid ett konventionsförfarande

inför Europadomstolen i plenum, med domstolens 17 ledamöter från de olika konventionsstaterna runt om i Europa, än vid en tillämpning av Europakonventionen som svensk lag i en tingsrätt med de domförhållningsregler och den förfarandeform som gäller för en vanlig tvistemålsprocess.

En anslutande fråga är hur man ska se på kravet på rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 för en förening av den i "Verein KlimaSeniorinnen" utpekade typen. I domen är rätten till domstolsprövning tydligt kopplad till klimatmål och klimatåtgärder som civil rättighet "enligt nationell rätt". Det är osäkert om den rätten ska slå till också när den grundas uteslutande på denna europarättsliga uttolkning av artikel 8 och inte på annan, vanlig svensk lag. Inte heller går det att omedelbart ta till sig det följdriktiga i att rättighetsskyddet vid klimatförändringar för en enskild (eller medlem i grupptalan som den i målet) ska vara annorlunda och sämre än när en sådan överträdelse hävdas av en förening av det aktuella slaget. Förklaringen verkar ligga i att Europadomstolen har låtit den processuella frågan om tillgång till domstolen som internationellt kontrollorgan enligt artikel 34 få bestämma också det materiella skyddsomfånget av artikel 8, ett synsätt som ter sig främmande om det också skulle gälla för konventionen som svensk lag där artikel 34 knappast kan ha någon egen betydelse.

Över huvud taget väcker en läsning av "Verein KlimaSeniorinnen" processrättsliga och hanteringsmässiga frågor nationellt sett. Man kan t.ex. undra vad domen i ett svensk perspektiv ska innebära i rättskraftshänseende. Det är inte givet att en rättegång, förd av en förening om vissa bristande samhällsmål på klimatområdet, ska hindra en senare rättegång förd av en annan förening om andra klimatmål för landet – eller att samma förening inte skulle kunna komma tillbaka med en ny process trots att den förlorat en första rättegång.

Det går inte att komma ifrån att Europadomstolen, även om artikel 8 under lång tid har tillämpats på miljöområdet, i "Verein KlimaSeniorinnen" åstadkommer något radikalt nytt – och detta framför allt när det gäller möjligheten till föreningstalan. Domstolen bygger, utifrån en rättspolitisk uppfattning om Europakonventionen som ett levande dokument, sina slutsatser på en klart extensiv tolkning av rättighetsskyddet och befinner sig ganska långt från konventionstexten och vad som kan antas ha varit avsett när denna en gång i tiden framförhandlades och antogs. När konventionen i ett konkret fall inför en svensk domstol ska tillämpas som lag kan mera bestämda krav på förutsebarhet och täckning i texten behöva ställas, rättsföljderna är då mera omedelbara och skarpa än vid en bedömning i ett internationellt sammanhang som Europarådet (där, som sagt, dessutom det slutliga avgörandet fick läggas hos ett politiskt organ som ministerkommittén).

Av dessa och andra skäl är det ganska besvärligt att slå fast vilka rättsnormer i fråga om en klimattalan som kan hämtas ur Europakonventionen för en nationell tillämpning, och "Verein KlimaSeniorinnen" är över huvud taget inte lätt att passa in rättsutvecklingsvis. Eftersom Europadomstolen går in på en så ny väg i synen på vad en domstol kan göra, är det också svårare än annars att förutse om domstolen kommer att fortsätta med ytterligare och preciserad rättsutveckling eller om den tvärtom – som har hänt förr – tar ett eller annat steg tillbaka.

Det anförda måste ges betydelse när man ska ta ställning till vad som här i dag – oavsett "Verein KlimaSeniorinnens" folkrättsliga betydelse – ska anses följa av artiklarna 6 och 8 som svensk lag. En allmän försiktighet vid bedömningen av vad som egentligen ska vara nationellt normerande genom "Verein KlimaSeniorinnen" är nödvändig.

Nu handlar emellertid den hissade frågan inte heller i första hand om vilka materiella och processuella svenska rättsnormer på lagnivå som i det aktuella avseendet kan utvinnas ur Europakonventionen utan om huruvida den talan som AF vill föra kan tas upp till prövning. Vad som ska tas ställning till är om talan – yrkanden tillsammans med grunder och vad som i övrigt anförs – kan prövas av tingsrätten. Fastän AFs talan väcktes innan ”Verein KlimaSeniorinnen” meddelades ansluter den ändå nära till Europadomstolens resonemang i den domen.

Frågan är om en sådan klimattalan går ut på rättskipning och därmed enligt regeringsformen är en uppgift för domstol. ”Verein KlimaSeniorinnen” saknar betydelse för bedömningen av grundlagens innebörd.

All offentlig makt utgår enligt regeringsformen från folket och utövas under lagarna. Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen finns domstolarna till för rättskipning. Domstolarna förhåller sig på så sätt till riksdagen, som är folkets främsta företrädare och som stiftar lag, beslutar om skatt och bestämmer hur statens medel ska användas, och till regeringen, som styr riket. Statsmakten, som är allmänt begränsad av kravet på lagbundenhet, är fördelad med skilda uppgifter för riksdag, regering och domstol. Domstolarnas uppgift, rättskipning, ska ske inom ramen för i enlighet med grundlagen givna regler.

I regeringsformen anges inte närmare vad som avses med rättskipning. Det kan indirekt utläsas att domstolar i sin dömande verksamhet oberoende och opartiskt tillämpar rättsregler i konkreta fall, avgör rättstvister mellan enskilda och prövar frihetsberövanden med anledning av brott eller brottsmisstanke (se 2 kap. 9 § och 11 kap. 3–5 §§). Under arbetet med regeringsformen ansågs det inte möjligt att dra någon skarp gräns kring

domstolarnas uppgift eller att kortfattat ge en beskrivning av domstolarnas verksamhet (se SOU 1972:15 s. 17, 28 och 191 samt prop. 1973:90 s. 233).

För de allmänna domstolarnas del brukar det i lagstiftningssammanhang som ett kärnområde anges att domstolarna objektivt och opartiskt avgör rättsliga tvister mellan enskilda intressen eller mellan ett enskilt intresse och ett allmänt, dömer i brottmål och i mål som rör allvarliga inskränkningar eller annars ingrepp i den enskildas personliga frihet eller integritet samt i övrigt prövar rättsfrågor (se t.ex. SOU 1972:15 s. 122 och 191, prop. 1973:30 s. 232, SOU 1994:99 s. 38 f. och SOU 2023:12 s. 278). Vid bedömningen av domstolarnas uppgift vid gränsen till det politiska beslutsfattandet synes avsikten ha varit att man till stor del har att falla tillbaka på vad som traditionellt hänförs till domstolarnas område (jfr ”Riksdagens anslagsbeslut” NJA 1988 s. 15). Samhällsutvecklingen har samtidigt medfört en med tiden alltmer utvidgad roll för domstolarna, där mer av normbildning har lämnats åt rättspraxis bl.a. inom ramen för lagstiftning om intresseavvägningar. Domstolarna har också fått en tydligare markerad funktion som garant för den enskildes grundläggande rättigheter genom 2011 års ändringar i regeringsformen.

I den utsträckning som en uppgift anses höra till rättskipning begränsas riksdagens och regeringens befogenheter på området. Enligt 11 kap. 4 § regeringsformen får rättskipningsuppgift inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Riksdagen får inte ta befattning med något som anses utgöra en rättskipningsuppgift och inte heller genom lagstiftning ge sig själv en sådan uppgift. Av betydelse i sammanhanget är också 11 kap. 3 §, som förbjuder riksdag och regering att bestämma hur en domstol ska tillämpa en rättsregel i det särskilda fallet.

Domstolarnas uppgift i statskicket är alltså att självständigt döma – skipa rätt i ett uppkommet enskilt fall – i enlighet med grundlag, lag och andra gällande rättsregler och därmed upprätthålla en rådande rättsordning. En lagbunden rättskipning är ett nödvändigt villkor för den enskildes frihet, och det är endast domstolens bundenhet av lagen som kan ge den enskilde möjlighet till kontroll och eget demokratiskt inflytande över utvecklingen. Den närmare innebörden av rättskipning är historiskt betingad och utvecklas med tiden men måste behålla sitt väsentliga innehåll och hålla fast vid en säker gräns till vad som ligger i det grundläggande rättsliga värde om folkstyre som slås fast i regeringsformens första paragraf.

I målet framställs två alternativa yrkanden med allmänt hållna hänvisningar till, förutom artikel 8, även artikel 2 (rätt till liv), artikel 3 (förbud mot omänsklig och förnedrande behandling) och artikel 14 (förbud mot diskriminering) i Europakonventionen och till artikel 1 (rätt till respekt för egendom) i första tilläggsprotokollet. Båda yrkandena – såväl fastställelseyrkandet som fullgörelseyrkandet – har formulerats så att talan syftar till att tingsrätten ska komma fram till att staten har att uppnå vissa angivna klimatmål och vidta vissa beskrivna åtgärder som ska begränsa klimatförändringarna för att inte komma i konflikt med konventionen och överträda AFs rättigheter. De faror som man menar inte kan undvikas om detta inte kommer till stånd är sådant som riskerar att gå ut över samhället i stort: skogsbränder, torka, översvämningar och skador på vatten- och energisystem, ökad spridning av sjukdomar, ökad psykisk ohälsa och ökad dödlighet.

Det som AF närmare vill ha domstolsprövat under yrkandena är en rad påstådda underlåtenheter från riksdagens och regeringens sida i fråga om uppsatta mål för klimatarbetet, bl.a. att statsmakterna först och främst

inte genomför Sveriges kontinuerliga rättvisa samt tekniskt och ekonomiskt möjliga andel av de globala åtgärderna på området, att statsmakterna i vart fall med början 2019 till 2030 inte vidtar tillräckliga och adekvata åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser med minst 9,4 eller minst 6,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år och efter 2030 fortsatt säkrar ofarliga koncentrationer av växthusgaser i atmosfären och att statsmakterna under alla omständigheter med början 2019 till 2030 inte minskar de nationella utsläppen med minst 3,1 eller minst 2,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år och efter 2030 fortsatt säkrar ofarliga koncentrationer av växthusgaser i atmosfären. Vid sidan av flera andra brister i klimatarbetet som AF vill ha avgjort av domstol finns också sådant som rör själva sättet för statsmakternas ärendeberedning, t.ex. införskaffandet av utpekade underlag.

En väsentlig kritik som underbygger talan är att utsläppsmål och genomförda och planerade klimatåtgärder är felaktigt bestämda och otillräckliga, att de inte uppfyller Sveriges internationella klimatåtaganden och rättvisa andel. Det som huvudsakligen eftersträvas är att få fastlagt mera långtgående mål för det framtida svenska arbetet mot klimatförändringar och ett mera effektivt uppfyllande av målen och på så sätt undvika konventionsöverträdelse. AF har förklarat att klimatåtgärdernas närmare utförande visserligen huvudsakligen är en politisk fråga och att den svenska staten bör ha möjlighet att styra detta. Men statens handlingsutrymme för klimatarbetet gäller enligt honom bara inom den ram som sätts av Europakonventionen, tolkad i ljuset av nationell rätt och Parisavtalet och annan internationell rätt, och av forskningens kunskap om klimatförändringarnas påverkan på människan. Talan ansluter, som framgår, nära till Europadomstolens synsätt.

Det kan konstateras att en dom i enlighet med AFs talan i realiteten skulle binda upp riksdagar och regeringar att vidta de sökta åtgärderna och arbeta efter de angivna klimatmålen – om än det är svårt att förstå hur ett genomdrivande skulle kunna åstadkommas annat än på politisk väg. Och en dom med avslag på hans talan skulle tvärtom ge ett rättsligt och auktoritativt besked om att detta inte behövs för att skydda allmänhetens liv, hälsa och egendom (i vart fall inte enligt Europakonventionen). En domstolsprövning skulle därmed kunna medföra begränsningar för den framtida allmänna ledningen av Sverige, särskilt om den innebär ett bifall till talan. I enlighet med domstolens uttalande skulle detta intresse, motverkande av klimatförändringarna i den domstolsgodkända omfattningen, vid en prioritering få sättas före andra samhällsintressen. Det kan antas att det är en sådan effekt som AF också är ute efter.

Här handlar påståendet om bristfälliga åtgärder om miljöskydd. Liknande talan om skyldighet för staten att åtgärda otillräckliga insatser och samhällseliga mål, som sägs stå i strid med olika rättigheter i Europakonventionen, skulle mycket väl kunna konstrueras för andra kollektiva intressen, t.ex. i fråga om påstått bristfällig kriminalpolitik, familjepolitik, energipolitik eller ekonomisk politik. Visserligen skulle den rättsliga argumentationen kanske då framstå som tunnare än vad den är i det här målet, men möjligheten att omedelbart meddela dom med hänvisning till att en viss talan är uppenbart ogrundad anses vara begränsad när brott mot Europakonventionen hävdas.

Närmast liggande annan lagstiftning är i detta fall 2017 års klimatlag.

Enligt 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. I enlighet med grundlagsstadgandet, som får anses innefatta en klimatdimension, har riksdagen genom klimatlagen bestämt att varje regering ska verka för minskade utsläpp av växthusgaser på det sätt som föreskrivs i lagen.

Avsikten med klimatlagen är att lägga grunden för regeringens klimatpolitiska arbete samt i stora drag ange vad arbetet ska syfta till och hur det ska bedrivas. Detta miljöarbete ska utgå från det långsiktiga, tidssatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Det är upp till regeringen att bestämma hur riksdagens utsläppsmål ska nås, men vissa anvisningar ges i lagen, en klimatredivisning ska också varje år lämnas till riksdagen liksom en klimatpolitisk handlingsplan efter varje riksdagsval. Arbetet, som tar sin utgångspunkt i de svenska åtagandena i FN:s klimatkonvention och Parisavtalet, ska bedrivas på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

I förarbetena sägs att regeringens ansvar enligt klimatlagen i och för sig är rättsligt bindande. Men med detta menas, enligt vad som uttryckligen slås fast, uteslutande prövning genom riksdagens kontrollmakt, dvs. konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och kammarens möjlighet att besluta om misstroendeförklaring mot ett statsråd (se prop. 2016/17:146 s. 45 f.). Det föreskrivs inga sanktioner eller rättsverkningar av att regeringen underlåter att fullgöra sina åligganden enligt lagen. Det står klart att tanken inte är att regeringens skyldigheter på klimatområdet ska kunna åberopas av enskild mot staten (jfr också Lagrådet i a. prop. s. 68 f.; om grundlagsstadgandet, se prop. 2001/02:72 s. 15 f. och 23 f.). Detsamma gäller i fråga om de regler som har antagits i EU om

minskning av unionens och Sveriges utsläpp av växthusgaser. Än mindre kan klimatlagen ge någon möjlighet för enskild att rättsligt angripa riksdagens fastställda utsläppsmål.

Som klimattalan är avfattad går den däremot just ut på att en domstol på begäran av en enskild ska överpröva riksdagens och regeringens miljöarbete och i praktiken bestämma – antingen direkt genom dom på fullgörelse eller indirekt genom dom på fastställelse – att riksdagar och regeringar måste fatta vissa beslut om utsläppsmål, författningar, myndighetsverksamhet och statlig medelsanvändning för att minska klimatförändringarna och därmed undvika överträdelser av Europakonventionen.

Ett bifall till något av yrkandena (eller för den delen även ett avslag) skulle inte avgöra en redan uppkommen tvist utan vara framåtsyftande och få konsekvenser som sträcker sig långt fram i tiden och långt bortom parterna. Utifrån en överprövning av riksdagens och regeringens gjorda insatser och uppsatta klimatmål skulle domstolen komma att ge generella rättsliga anvisningar för den framtida samhällsutvecklingen med nya och domstolsgodkända svenska mål för klimatarbetet. Detta skulle omedelbart beröra inte bara AF och gruppmedlemmarna utan också alla andra som lever här. Det är en fråga av betydelse för hela det svenska samhället som man kan mena inte gärna bör överlämnas för att avgöras av några juristdomare och efter en tvistemålsprocess, med de sakliga och förfarandemässiga begränsningar det innebär – och det hjälper inte om rättegången med tanke på konsekvenserna skulle få ses som indispositiv. Vad som åsyftas med talan är inte heller tillämpning av någon tillräckligt tydlig och användbar materiell svensk rättsregel (en sådan kan som framgår svårligen utläsas ur Europakonventionens artiklar ens med ”Verein KlimaSeniorinnen”) utan närmast en rättsligt sett obunden överprövning av

domstol av de för landet allmänna ställningstaganden som riksdagen och regeringen gör, sedan medborgarna röstar om det i val till riksdagen.

Det är naturligtvis särskilt tydligt med fullgörelseyrkandet, att talan inte går ut på rättskipning och är en uppgift för domstol. Enligt regeringsformen kan en domstol inte förplikta staten, dvs. här riksdag och regering, att på det aktuella sättet fastställa utsläppsmål, lagstifta eller vidta andra allmänna samhällsåtgärder för att begränsa de framtida effekterna av klimatförändringar.

Samma hänsyn gör sig emellertid gällande även i fråga om det funktionellt likvärdiga fastställelseyrkandet.

Enligt detta yrkande ska det slås fast att det föreligger en kränkning av AFs rättigheter enligt Europakonventionen eftersom riksdag och regering underlåter att vidta de beskrivna klimatåtgärderna och arbeta efter de angivna framtida målen. I realiteten skulle en sådan fastställelse dom innebära att någon annan prioritering och allmän ledning av landet än den begärda inte kan åstadkommas, eftersom det i så fall kränker hans av domstolen fastställda rättigheter. Visserligen skulle kommande riksdagar ändå kunna bortse från fastställelse domen och lägga fast andra och inte lika långtgående mål för klimatarbetet. Förbudet för riksdagen att blanda sig i rättskipning hindrar inte att riksdagen – i vart fall genom lagstiftning – kan inverka på ett fastställt rättsförhållande, oavsett om det har tillkommit genom dom eller på annat sätt (jfr SOU 1972:15 s. 100), hur långt regeringens handlingsfrihet skulle sträcka sig är mera oklart. Men under alla förhållanden skulle det riskera att leda till problematiska spänningar mellan den politiska och den dömande makten och ifrågasättande av legitimiteten i de olika statsorganens motstridiga inställningar.

Det är egentligen grundläggande invändningar av detta slag som också ligger bakom det konstitutionella förbudet mot abstrakt lagprövning (jfr ”Unibet II” NJA 2007 s. 718 och ”Videoslots” NJA 2021 s. 147).

En lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen sker i efterhand för ett specifikt tillämpningsfall, för en konkret uppkommen situation, med tillämpning av en överordnad norm och leder endast till att den annars användbara föreskriften sätts åt sidan i det aktuella fallet. Prövningen inkräktar därmed inte på riksdagens uppgift som lagstiftare (jfr SOU 2008:125 s. 380). Ett fastställelseyrkande utformat som det i målet förutsätter emellertid att domstolen på ett fristående sätt ska överpröva riksdagens och regeringens beslut om bl.a. utsläppsmål och författningar – eller kanske snarare avsaknad av sådana beslut – och bedöma om dessa strider mot Europakonventionen utan att prövningen knyts till något konkret rättsligt förhållande mellan AF och staten. De ifrågasatta ställningstagandena av riksdag och regering skulle vidare komma att prövas inte utifrån vilket resultat de har lett till i ett enskilt fall utan i förhållande till deras långsiktiga framtida effekt för samhället. Det skulle innebära att domstolen med generell verkan uttalar sig om vilka samhällliga mål, författningar och åtgärder som inte ska få gälla framöver eftersom de strider mot Europakonventionen. En sådan talan är svårförenlig med förbudet mot abstrakt lagprövning, i vart fall som det hittills har förståtts.

Det kan sägas att domstolen i domslutet bara skulle fastställa just det att en kränkning av Europakonventionen har skett. Den konstitutionellt känsliga överprövningen av riksdagens och regeringens uppställda klimatmål för samhället och gjorda och planerade åtgärder görs däremot i domens skäl och har därför inte har samma bindande verkan rent juridiskt sett; endast domslutet med fastställandet av en kränkning skulle ha rättslig betydelse,

inte vad kränkningen grundas på. Men ett sådant synsätt framstår som alltför formellt i ett konstitutionellt sammanhang som detta och kan inte få avgöra saken (och hela tanken med "Verein KlimaSeniorinnen" är ju att politiken ska rättas till och att klimatmålen och åtgärderna ska ändras så att konventionen inte kränks). Det grundläggande problemet löses inte heller av det förhållandet att vilken form och grad av underlåtenhet från statens sida som krävs för bifall blir en senare materiell fråga. Vid den bedömningen har domstolen i och för sig även att – liksom vid lagprövning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen – beakta att riksdagen är folkets främsta företrädare, men i "Verein KlimaSeniorinnen" påbjuds likväl en ingående överprövning av de uppsatta klimatmålen och bedömningsmarginalen i detta avseende är enligt Europadomstolen snäv.

Visserligen har en tydlig utvecklingslinje under senare decennier gällt rätten till domstolsprövning av det som enligt Europakonventionen utgör civila rättigheter och skyldigheter, ett uttryck som har kommit att omfatta mer än vad som tidigare ansågs utgöra rättskipning. Detta har emellertid skett framför allt genom lagstiftning, huvudsakligen på förvaltningsområdet. En utveckling av detta slag i rättstillämpning måste göras med eftertanke och urskillning, med beaktande av rättsområdets karaktär och de konstitutionella och i övrigt rättsliga följdverkningarna och med hänsynstagande till praktiska konsekvenser. Det finns en gräns för vad som kan och bör göras genom rättsutveckling i domstol. Här skulle det handla om en framåsyftande och reellt uppbindande överprövning av domstol av riksdagens och regeringens politiska ställningstaganden, en prövning som inte heller kan sägas ske med tillämpning av någon verklig rättsregel – dvs. vara lagbunden – utan ytterst få grundas i domstolens egna fria lämplighetsöverväganden.

Det är en sak att Europakonventionen som svensk lag i rättspraxis används som tolkningsomständighet eller för normkomplettering, att den tillämpas

så att skadestånd för en inträffad överträdelse utgår utan särskilt lagstöd (t.ex. ”Finanschefen på ICS” NJA 2005 s. 462), så att den straffrättsliga påföljdsbestämningen i ett visst fall påverkas (t.ex. ”De kompensatoriska rättsmedlen I”) eller rent av så att en annan lagstiftning i en uppkommen situation får stå tillbaka (t.ex. ”Juniavgörandet”, där nödvändig lagändring inte kom på plats trots varningar under lång tid). Eller så att statens underlåtenhet att vidta godtagbara åtgärder i förhållande till en enskild vid t.ex. en skogsbrand som utlösts på grund av klimatförändringar kan utgöra en överträdelse av konventionen som ger rätt till skyddsåtgärder eller skadestånd, det konstitutionella problemet är inte att staten i och för sig kan hållas ansvarig i domstol vid risk för skador på grund av klimatförändringarna. Det är emellertid något annat att i rättspraxis begränsa riksdagens framtida handlingsutrymme genom att låta domstol överpröva och för statens allmänna styrelse godkänna eller underkänna kommande prioriteringar mellan olika kollektiva intressen och i praktiken lägga fast vilka samhällsmål som får och inte får sättas upp. Och i motsvarande mån utestänga medborgarna från inflytande.

Det är uppenbart att en utveckling i rättspraxis, som ger möjlighet till domstolsprövning av en talan av det aktuella slaget, inte var förutsedd för regeringsformen och inte heller när Europakonventionen infördes som svensk lag. Även med beaktande av klimatförändringarnas särdrag som en gemensam angelägenhet för mänskligheten, väcker det starka betänkligheter att inverka på balansen inom statsmakten – mellan riksdag och regering och domstol – utan att saken är brett förankrad och blir belyst utifrån fler aspekter än vad som kan göras här.

Det är alltså ett stort steg att nu godta en talan som går ut på att en domstol på detta sätt utifrån bara en vag konventionsartikel ska överpröva samhälleliga mål för landets framtida ledning. Det är ovisst vad en sådan

roll för domstolarna kan komma att leda till i längden och i ett större perspektiv. Domstolarna bör vara försiktiga med att själva tänja på sin tilldelade konstitutionella rättskipningsuppgift, särskilt om det innebär att man kommer in på något som traditionellt tillhör riksdagen.

Detta gäller också för en talan som i och för sig uppfyller de riktlinjer som kan bedömas följa av ”Verein KlimaSeniorinnen”.

Slutsatsen av det anförda blir följande.

Det står klart att AFs fullgörelseyrkande inte går ut på rättskipning. Jag instämmer därmed i majoritetens uppfattning att fullgörelseyrkandet inte kan tas upp av domstol (jfr också p. 64–66 i avgörandet).

Det är därutöver osäkert om ett fastställelseyrkande i en klimattalan över huvud taget kan rymmas inom ramen för vad som är lagbunden rättskipning i grundlagens mening, om det alls är att anse som utövande av offentlig makt som tillkommer domstol enligt 1 kap. 8 § regeringsformen.

Osäkerheten om förenligheten med regeringsformen är så pass betydande att det måste anses finnas ett generellt hinder mot att tillämpa nuvarande lagstiftning så att ett fastställelseyrkande i en klimattalan kan tas upp till prövning. Som framgår saknar det för den bedömningen betydelse vem – en enskild eller en förening – som vill föra talan.

I den mån det anses vara motiverat på grund av Europakonventionen eller annars att – trots den inställning som riksdagen nyligen gett uttryck för genom klimatlagen – skapa möjlighet för domstol att pröva en talan av detta slag måste de övervägandena få göras av riksdagen efter erforderlig sedvanlig beredning i ett lagstiftningsärende, också med tanke på de närmare förutsättningar, begränsningar och processuella följdfrågor som

behöver utredas för att talan ska kunna fungera på ett sakligt och rättsligt bra sätt i den svenska rättsordningen.

Det kan tilläggas att ”Verein KlimaSeniorinnen” har blivit föremål för rättspolitisk diskussion och kritik, det har ifrågasatts om denna europarättsliga utveckling är önskvärd eller om Europadomstolen har gått för långt (se för svensk del bl.a. Carl Henrik Ehrenkrona i Svensk Juristtidning 2024 s. 745 och Torsten Sandström i Juridisk Tidskrift 2024 s. 216). Det kan ändå anses försvarbart att en internationell tribunal, med en given och konventionsbaserad övervakningsuppgift att säkerställa att förpliktelserna i konventionen fullgörs, uttalar sig om att den förda samhällsledningen i en viss konventionsstat är i strid med konventionen och att bättre politiska mål måste till för att uppfylla konventionens krav (jfr artiklarna 19 och 32 i Europakonventionen). Uttalandet är då riktat till den anslutna konventionsstaten och systemet bygger när allt kommer omkring på varje konventionsstats erkännande av den kontrollerande instansen och vilja att fortsatt vara bunden av konventionen. Men saken ställer sig alltså annorlunda nationellt, internt inom en konstitutionell demokrati.
