



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ebba Nikolic Kajrup

The climate is changing, why aren't we?

En kritisk studie av Parisavtalets rättsliga karaktär

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Marja-Liisa Öberg

Termin: T6

Innehåll

| | |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| 1 INLEDNING | 3 |
| 1.1 Syfte och frågeställningar | 4 |
| 1.2 Metod, material och perspektiv | 4 |
| 1.3 Forskningsläge | 5 |
| 1.4 Avgränsningar | 6 |
| 1.5 Disposition | 6 |
| 2 VAD ÄR PARISAVTALET? | 7 |
| 3 PARISAVTALETS FÖRPLIKTELSE OCH DERAS RÄTTSLIGA VERKAN | 9 |
| 3.1 Förpliktelser enligt Parisavtalet | 9 |
| 3.1.1 Common but differentiated responsibilities | 11 |
| 3.2 Parisavtalets rättsliga status | 12 |
| 3.2.1 Tolkning av Parisavtalet i allmänhet | 13 |
| 3.2.2 Tolkning av NDC:s i synnerhet | 14 |
| 3.2.2.1 Exempel: tolkning av art. 4.11 | 15 |
| 4 PARISAVTALET I FÖRHÅLLANDE TILL MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER | 17 |
| 4.1 Bakgrund | 17 |
| 4.1.1 Ingressens normativa verkan | 19 |
| 4.2 Parisavtalet och EKMR | 20 |
| 4.2.1 Art. 2 EKMR – rätten till liv | 22 |
| 4.2.2 Art. 8 EKMR – rätten till privat- och familjeliv | 22 |
| 5 ANALYS | 24 |
| 5.1 Parisavtalet och dess förpliktelser | 24 |
| 5.2 Parisavtalet och mänskliga rättigheter | 26 |
| 6 SLUTSATS | 28 |

| | |
|----------------------------------------|-----------|
| RÄTTSFALLSFÖRTECKNING | 29 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 30 |

Summary

The Paris Agreement has been claimed to be the world's greatest diplomatic success. It was adopted with the intention of significantly reducing greenhouse gas emissions, to limit the global warming to 1,5°C above preindustrial levels.

According to the Paris Agreement states are required to take climate actions, with an increasing level of ambition over time. In the light of the principle of common but differentiated responsibilities, states ought to take climate actions in accordance with their own ability. The legal character of the Paris Agreement is rather uncertain, as each contracting party establishes the scope of their climate actions on a national level. At the same time, the contracting parties are legally bound to reach the 1,5°C target.

States are also required to consider their respective obligations on human rights, when taking actions against climate change. A question therefore arises whether international climate law is of significance for human rights law or vice versa. This essay discusses the possibility of invoking a state's lack of sufficient climate actions as a violation of human rights. The paper also discusses whether human rights law can be interpreted as if states have an obligation to reach the 1,5°C target, to guarantee citizens the full enjoyment of their human rights.

This essay concludes that the legal character of the Paris Agreement is yet to be determined. Even if states fulfill their contractual obligations, there is still a prominent risk that the world exceeds the 1,5°C climate target. Therefore, the Paris Agreement must state mandatory minimum levels, to pressure the contracting parties to take their fair share of responsibility against climate change. Furthermore, this essay concludes that even though the Paris Agreement does not legally bind states to comply with human rights law, human rights law should require states to implement the Paris Agreement. Nevertheless, the reference to human rights in the Paris Agreement has undeniably strengthened the interplay between climate change and human rights.

Sammanfattning

Parisavtalet är det största globala klimatavtalet hittills och antogs med intentionen att markant reducera de globala växthusgasutsläppen. Det långsiktiga målet är att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5°C över förindustriella nivåer – det så kallade 1,5°C-målet.

Parisavtalet stadgar att stater ska vidta klimatåtgärder utifrån en ambitionsnivå som successivt ökar. Klimatåtgärderna ska vidtas efter egen förmåga, mot bakgrund av en internationell princip om gemensamt men olikartat ansvar. Parisavtalets rättsliga verkan har dock diskuterats, då parterna själva väljer omfattningen av sina nationella klimatåtgärder samtidigt som de är rättsligt bundna att nå 1,5°C-målet. Parisavtalet stadgar även att stater ska beakta mänskliga rättigheter i sitt klimatarbete, vilket har väckt frågan om den internationella klimaträttens betydelse för mänskliga rättigheter och vice versa. I arbetet förs en diskussion om huruvida staters otillräckliga klimatåtgärder kan åberopas som grund för människorättskränkning, men också om människorättslagstiftning kan tolkas som att stater måste nå 1,5°C-målet för att kunna garantera ett fullgott skydd för mänskliga rättigheter.

Arbetet visar att det finns en oklarhet kring Parisavtalets rättsliga karaktär. Risken är att stater uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet men att 1,5°C-målet förblir ouppnått på grund av otillräckliga klimatåtgärder. Parisavtalet skulle därför behöva stadga miniminivåer för att säkerställa att staterna tar det ansvar som krävs för att nå 1,5°C-målet. Arbetet visar även att Parisavtalets bestämmelser i sig inte ger upphov till något skydd för mänskliga rättigheter, utan att Parisavtalet istället borde implementeras genom konventioner om mänskliga rättigheter. Parisavtalets hänvisning till mänskliga rättigheter har däremot bidragit till ett tydligt samband mellan klimatförändringar och mänskliga rättigheter.

1 Inledning

Sedan Parisavtalet trädde ikraft 2015 har det hyllats som världens främsta diplomatiska succé. På rekordsnabb tid ratificerades avtalet av närmare samtliga av FN:s medlemsstater. Likväl har Parisavtalet blivit en vattendelare, bland såväl klimataktivister som beslutsfattare. Medan vissa anser överenskommelsen vara den viktigaste milstolpen hittills för det globala klimatarbetet, ser andra ett avtal med andra tomma, ord utan verkliga möjligheter att genomdrivas. Parisavtalet ställer upp flera bindande skyldigheter men avtalets rättsliga karaktär har varit omdiskuterat sedan de inledande avtalsförhandlingarna.

På senare tid har Parisavtalet uppmärksammats av människorättskämpar. På flera håll har ungdomar gått samman för att ställa sina regeringar till svars för klimatförändringarna och dess inverkan på mänskliga rättigheter. Ungdomarna i nederländska *Urgenda* vann när Nederländernas högsta domstol meddelade att den nederländska staten bröt mot den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (EKMR)¹ genom sin bristande klimatpolitik.² En rättegång i klimatets anda pågår även i Europadomstolen, efter att 33 fördragsstater stämts av portugisiska *Youth for Climate Justice*.³ Trenden med klimatprocesser har väckt frågor kring Parisavtalets förhållande till mänskliga rättigheter och huruvida individer verkligen har belägg för att hålla stater juridiskt ansvariga för otillräckliga klimatåtgärder.

¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, *European convention on human rights*, Rom 4 november 1950 (SÖ 1952:35); se även lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

² *Nederländerna mot Urgenda Foundation*, ECLI:NL:HR:2019:2007

³ *Duarte Agosthino m.fl. mot Portugal m.fl.* [pending application], no. 39371/20, ECHR

1.1 Syfte och frågeställningar

Arbetet syftar till att kritiskt analysera vilken rättslig karaktär Parisavtalet har, genom att utreda vilka skyldigheter avtalet uppställer, samt hur Parisavtalet förhåller sig till mänskliga rättigheter i allmänhet och EKMR i synnerhet.

Mot bakgrund av uppsatsens syfte, avser jag besvara följande frågeställningar:

Vad har förpliktelserna i Parisavtalet för rättslig verkan?

Hur förhåller sig Parisavtalet till mänskliga rättigheter?

1.2 Metod, material och perspektiv

För att uppnå uppsatsens syfte - att fastställa den rättsliga verkan av Parisavtalets skyldigheter samt Parisavtalets förhållande till mänskliga rättigheter – är en kritisk rättsdogmatisk metod bäst lämpad. En kritisk rättsdogmatisk metod handlar om att analysera rättskällevärdens olika delar för att nå en slutsats som återger gällande rätt. Lagar, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin är rättskällevärdens komponenter men det är värt att notera att såväl doktrin som lagförarbeten kan ge uttryck för politiska och personliga uppfattningar, något jag tagit hänsyn till när jag besvarat frågeställningarna.⁴

Vidare råder det olika uppfattningar om hur strikt en rättsdogmatiker måste hålla sig till gällande rätt. En uppfattning är att det är legitimt att gå utanför gällande rätt för att hitta ideala lösningar. Då uppsatsens avsnitt om Parisavtalet i förhållande till mänskliga rättigheter saknar motstycke i rättspraxis och lag, är det nödvändigt att gå utanför gällande rätt för att besvara just den frågeställningen. Såväl pågående rättegångar som avgöranden från utländska nationella domstolar kommer därför förekomma i uppsatsen. Nyssnämnt

⁴ Jan Kleineman, 'Rättsdogmatisk Metod', in Mauro Zamboni Maria Nääv (ed.), *Juridisk Metodlära* (2: Studentlitteratur, 2018), 21-46. Sida 29-31

material används dock med aktsamhet och medvetenhet om rättskällehierarkin. Trots definitionen av *dogmatisk*, det vill säga att en slags sanning går att finna, ämnar jag snarare presentera godtagbara lösningar på hur gällande rätt kan tolkas.⁵

Genomgående appliceras ett internationellt perspektiv på uppsatsen, då jag uteslutande använder mig av internationell rätt. Materialet utgörs i huvudsak av Parisavtalets innehåll. Med beaktande av de tolkningsmedel som internationell traktaträtt föreskriver kommer Parisavtalets innehåll analyseras mot bakgrund av FN:s överordnade klimatkonvention, den gemensamma partsviljan samt avtalstextens ordalydelse. I uppsatsens del om mänskliga rättigheter kommer Parisavtalets innehåll tolkas utifrån praxis från Europadomstolen samt innehållet i EKMR.

1.3 Forskningsläge

Parisavtalet är ett vida omdiskuterat ämne. Vad gäller mer specifika frågor, så som avtalsbestämmelsernas rättsliga verkan eller avtalets förhållande till mänskliga rättigheter, är den existerande forskningen mer sparsam. Parisavtalets rättsliga verkan diskuteras ofta av klimatorganisationer för att reda ut hur bindande avtalet faktiskt är. Daniel Bodanskys åsikter är dominerande på en mer akademisk nivå. Hans artikel *The legal character of the Paris agreement* har varit vägledande i utformningen av arbetets första del, om Parisavtalets rättsliga karaktär. Förhållandet mellan Parisavtalet och EKMR behandlas i ett pågående rättsfall i Europadomstolen⁶. Kärandens talan grundar sig på den akademiska artikeln *Enhancing the efficacy of climate change litigation: how to resolve the 'fair share question' in the context of international human rights law* av Gerry Liston. Listons artikel är den mest nischade inom området och är också vad jag utgått ifrån i arbetets andra del om mänskliga rättigheter.

⁵ Claes Sandgren, 'Är Rättsdogmatiken Dogmatisk?', *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 118/4-05 (2005), 648-56.

⁶ Se mer om rättsfallet i fråga under avsnitt 4.2.

1.4 Avgränsningar

Då arbetet är begränsat i tid och utrymme är avgränsning av ämnet nödvändigt. Jag har valt att främst fokusera på de skyldigheter Parisavtalet ställer upp i art. 4. Värt att nämna är att Parisavtalet föreskriver ytterligare skyldigheter i andra artiklar, vilka arbetet inte behandlar. Vad gäller Parisavtalets förhållande till mänskliga rättigheter har jag gjort en djupdykning i just EKMR, med anledning av det pågående målet i Europadomstolen. I egenskap av union är EU part i Parisavtalet och eftersom samtliga EU:s medlemsstater är parter till EKMR är konventionen av relevans för Parisavtalets förhållande till mänskliga rättigheter. Däremot finns det flertalet andra internationella rättsliga instrument som behandlar mänskliga rättigheter, så som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna,⁷ som inte kommer beröras.

1.5 Disposition

Arbetet kommer delas in i två delar samt en analyserande del. Den första delen består av en inledande och en utredande del. *Avsnitt 2* ger bakgrunden till Parisavtalet medan *avsnitt 3* berör vilka skyldigheter stater ska uppfylla enligt Parisavtalet, för att utreda Parisavtalets rättsliga karaktär och bundenhet. För att utröna hur Parisavtalet förhåller sig till mänskliga rättigheter kommer den andra delens behandla vad Parisavtalet respektive EKMR stadgar, i *avsnitt 4*. Vidare innehåller *avsnitt 5* en analys medan *avsnitt 6* redogör för en slutsats. De båda avslutande avsnitten ämnar fastslå vilken rättslig karaktär Parisavtalet egentligen har och hur Parisavtalet förhåller sig till mänskliga rättigheter.

⁷ Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, *The universal declaration on human rights*, Paris 10 december 1948

2 Vad är Parisavtalet?

Klimatkrisen är en relativt ny fråga för världssamfundet att ta ställning till. Klimatförändringarna blev internationellt erkända som ett globalt problem först 1994, när United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) trädde ikraft.⁸ UNFCCC antogs av FN:s medlemsstater med målet att minska växthusgasutsläppen och med syftet att förhindra en oåterkallelig klimatpåverkan. Konventionen utgör endast ett ramverk och ålägger parterna inga skyldigheter utöver att inrätta nationella program för att minska växthusgasutsläppen.⁹

Inom ramen för konventionen hålls så kallade *conference of the parties* (COP)¹⁰, av vilka några har gett upphov till protokoll och internationella avtal av bindande karaktär. Sedan 1995 har sådana klimatmöten anordnats med avsikten att effektivt genomdriva konventionen och uppfylla dess mål. Genom att samla parterna kan beslut tas om hur man vidare ska koordinera nationella åtgärder mot klimatförändringar. En viktig partskonferens var COP 3 i Kyoto (1997), som resulterade i *Kyotoprotokollet*.¹¹ Kyotoprotokollet var det första i sitt slag, då det fastslog rättsligt bindande utsläppsmål för de utvecklade länder som slutit sig till avtalet.¹² Sedan Kyotoprotokollet trädde ikraft har det aktivt tillämpats i praktiken, medan klimatförändringarna har fortsatt ge upphov till allt fler och större risker. Trots den nära förestående klimatkrisen kunde inget bindande avtal slutas under COP 15 i Köpenhamn (2009), vilket har ansetts vara ett lågvattenmärke för den globala klimatpolitiken. Utan att enas om

⁸ Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Rio 9 maj 1992 (SÖ 1993:13)

⁹ Maria Ivanova and Andreas Fischlin, 'Introduction: Scientific and Political Drivers for the Paris Agreement', in Daniel Klein and Et Al (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL], 2017).

¹⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change, 'Conference of the Parties (COP)', [Internet], <<https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>>, accessed 4/5 2021.

¹¹ Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, *Kyotoprotocol*, Kyoto 11 september 1997 (SÖ 2002:41)

¹² Kyotoprotokollet, art. 3

tillvägagångssätt var konventionens parter dock överens om att den globala uppvärmningen skulle hållas till under 2°C högre än förindustriella nivåer.¹³

År 2015 skrivs 2°C-målet in i avtalstext för första gången, när *Parisavtalet* antas under COP 21 i Paris.¹⁴ Parisavtalet ersätter Kyotoprotokollet och innefattar, till skillnad från sin föregångare, skyldigheter för såväl utvecklade som utvecklingsländer.¹⁵ För närvarande har Parisavtalet ratificerats av 191 av FN:s 197 medlemsstater, vilket gör avtalet till det största globala klimatavtalet hittills.¹⁶

¹³ United Nations Framework Convention on Climate Change, 'Copenhagen Climate Change Conference - December 2009', [Internet], <<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>>, accessed 4/5 2021.

¹⁴ Parisavtalet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, *Paris Agreement*, Paris 12 december 2015 (U.N. Doc. FCCC/CP/2015/L.9/Rev/1)

¹⁵ Svenska Fn-Förbundet, 'Klimatförhandlingar Genom Åren', [Internet], <<https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/vad-gor-fn/fns-arbete-for-utveckling-och-fattigdomsbekampning/klimatforhandlingar-genom-aren/>>, accessed 4/5 2021.

¹⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change, 'Paris Agreement - Status of Ratification', [Internet], <<https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>>, accessed 4/5 2021.

3 Parisavtalets förpliktelser och deras rättsliga verkan

Parisavtalet anger tydligare än både UNFCCC och Kyotoprotokollet vad som förväntas av de avtalslutande parterna. Trots det har Parisavtalets rättsliga karaktär varit en av huvuddiskussionerna sedan avtalsförhandlingarna. Följande avsnitt reder därför ut vad för slags skyldigheter Parisavtalet ställer upp och vad de egentligen har för rättslig verkan.

3.1 Förpliktelser enligt Parisavtalet

Genom att ratificera Parisavtalet åtar sig stater att föra en allt ambitiösare klimatpolitik för att hålla den globala uppvärmningen långt under 2°C, närmare bestämt under 1,5°C. 1,5°C-målet är Parisavtalets långsiktiga mål och ska beaktas i staternas samtliga klimatåtgärder.¹⁷

För att säkerställa att staternas klimatåtgärder kontinuerligt trappas upp i ambitionsnivå, ska varje stat redovisa sina nationellt fastställda bidrag (*nationally determined contribution*; NDC).¹⁸ En NDC är en sammanställning av en stats planerade åtgärder för att få bukt med klimatförändringarna och vilka mål de därigenom förväntas nå. Målen med klimatåtgärderna varierar från stat till stat, men i enlighet med Parisavtalet bör huvudmålet vara att minska växthusutsläppen. Staterna är skyldiga att kommunicera eller uppdatera sina NDC:s vart femte år. Tanken är att varje ny NDC ska påvisa en märkbar upptrappning av klimatåtgärder jämfört med föregående NDC. En NDC ska reflektera en stats högsta möjliga ambition och samtidigt redogöra för respektive stats förutsättningar och möjligheter att vidta klimatåtgärder, då klimatarbetet utgår från den egna förmågan. Staterna ska sikta på att så snabbt som möjligt

¹⁷ Parisavtalet, art. 2.1

¹⁸ Parisavtalet, art. 4.2

vända trenden med ökade växthusgasutsläpp och söka nå netto-noll utsläpp till 2050.¹⁹

Att behöva redogöra för sina nationella klimatåtgärder bidrar till en transparens mellan parterna, som ämnar sätta press på respektive regering och tvinga dem att successivt intensifiera sitt klimatarbete. NDC:s ger också en indikation på om och när Parisavtalets långsiktiga mål kommer att nås. Att stater är rättsligt bundna att föra en ambitiösare klimatpolitik än innan är varför Parisavtalet har ansetts vara en milstolpe i det globala klimatarbetet.²⁰

I februari 2021 sammanställdes de första NDC:s sedan Parisavtalets ikraftträdande. Majoriteten av de avtalslutande parterna meddelade då ambitiösare åtgärder för att minska växthusgasutsläppen. Likväl ges indikationen att de totala utsläppen endast kommer ligga på -1% vid 2030, jämfört med 2010. Enligt FN:s klimatpanel (*intergovernmental panel on climate change*, IPCC) är det på tok för lågt för att nå Parisavtalets mål - utsläppsminskningen skulle snarare behöva ligga på -45% vid 2030 för att nå 1,5°C-målet. Hittills understiger alltså staternas sammanlagda ansträngning vad som krävs för att nå målen. Emellertid anför IPCC att 2021 års NDC:s är utförligt och kvalitetsmässigt utförda, vilket tyder på att stater tar Parisavtalet på allvar. Det visar på engagemang i klimatfrågan och en vilja att ta ansvar.²¹

Engagemang och ambition är nödvändiga faktorer för att nå de långsiktiga målen, då hela Parisavtalet bygger på staters självbestämmande. Denna metod kallas för en "bottom-up"-strategi, vilket innebär att ramarna sätts ovanifrån medan de konkreta klimatåtgärderna beslutas på nationell nivå. Bottom-up-strategin speglar en av klimaträttens huvudprinciper – *common but differentiated responsibilities* (CBDR).

¹⁹ Parisavtalet, art. 4

²⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change, 'Nationally Determined Contributions (Ndc)', [Internet], <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs>>, accessed 10/5 2021.

²¹ Daniel Bodansky, 'The Legal Character of the Paris Agreement', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (25, 2016), 142-50.

3.1.1 Common but differentiated responsibilities

Gemensamt men olikartat ansvar (CBDR) är en av grundpelarna inom internationell klimaträtt. CBDR skrevs in i avtalstext först när UNFCCC antogs och innebär att varje stat har ett ansvar gentemot klimatet, om än inte samma ansvar. Bakgrunden till principen är att klimatfrågan är ett globalt problem. Klimatförändringar är också ett osynligt problem, vilket gör det omöjligt att fastställa vem som har orsakat vad. Principen framhåller å ena sidan vikten av att alla länder tar ansvar för klimatförändringarna, å andra sidan insikten att stater har olika ekonomiska förutsättningar.²²

I Kyotoprotokollet var CBDR inte lika närvarande, då utvecklade länder i mycket högre grad ansågs ansvariga för klimatkrisen, till följd av att dessa ensamt bidragit till klimatförändringarna. Utvecklade länder var då, till skillnad från utvecklingsländer, rättsligt bundna att minska utsläppen med en viss procent. I takt med att det har skett en ökad levnadsstandard i stora utvecklingsländer så som Indien och Kina, finns det nu fler aktörer som bidrar till klimatförändringarna. Behovet att införa en globalt bindande CBDR-regel uppstod därmed.

Numera innebär CBDR enligt Parisavtalet att varje stat själv fastställer vilken påverkan man har på klimatet och tar sedan ansvar därefter. Högre krav ställs på utvecklade länder då de under en längre tid bidragit till klimatförändringarna.²³ Till skillnad från utvecklingsländer förväntas de ta ledningen i kraftansträngningen mot klimatförändringarna.²⁴

Mot bakgrund av CBDR förväntas samtliga parter dra sitt strå till stacken efter bästa förmåga, men risken finns att det genererar så kallade fripassagerare. Stater som drar fördel av andra staters ansträngningar, som medvetet antar en

²² Parisavtalet, art. 4.3 och 4.4

²³ Charlotte Epstein, 'Common but differentiated responsibilities.' *Encyclopedia Britannica* (2015) [Internet]. < <https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>> accessed: 10/5 2021

²⁴ Parisavtalet, art. 4.4

klimatstrategi som gynnar den egna staten men som inte är nog för att nå Parisavtalets mål. Denna problematik har identifierats som "the fair share question" – vad utgör egentligen en stats rättvisa andel i den globala klimatbördan?²⁵

För att synliggöra fair share-problematiken har *Climate Action Tracker* (CAT), en oberoende vetenskaplig analys, tagit fram ett verktyg som mäter staters klimatåtgärder för att fastställa hur väl de överensstämmer med 1,5°C-målet. CAT rangordnar länder efter hur kompatibla de är med Parisavtalet och tar även ställning till huruvida stater uppnår sin beskärda del av klimatåtgärder. För tillfället är Gambia och Marocko de enda av Parisavtalets parter som vidtar tillräckliga åtgärder för att nå 1,5°C-målet. EU:s klimatarbete har klassificerats som otillräckligt. Enligt CAT skulle den globala uppvärmningen ligga på närmare 3°C om alla länder vidtog samma åtgärder som EU.²⁶ Innan man kan svara på hur fair share-problemet löses måste dock Parisavtalets rättsliga karaktär utredas.

3.2 Parisavtalets rättsliga status

Parisavtalets rättsliga karaktär har varit omdiskuterat sedan dess ikraftträdande. Även under avtalsförhandlingarna var den rättsliga statusen en central fråga. Anledningen är att ett rättsligt bindande avtal kan locka fler parter, då förväntningarna är höga att avtalet ska tas på allvar och ge resultat. Samtidigt kan det också skrämja bort parter som inte är redo för ett sådant åtagande. Enligt definitionen i *Wienkonventionen om traktaträtten* (VCLT)²⁷ är Parisavtalet är regelrätt traktat samtidigt som det innehåller både bindande och icke-bindande bestämmelser.²⁸

²⁵ Gerry Liston, 'Enhancing the Efficacy of Climate Change Litigation: How to Resolve the 'Fair Share Question' in the Context of International Human Rights Law', [Internet], <<https://www.elgaronline.com/view/journals/cilj/9-2/cilj.2020.02.07.xml>>, accessed 14/5 2021.

²⁶ Climate Action Tracker, 'Eu: Fair Share ', [Internet], <<https://climateactiontracker.org/countries/eu/fair-share/>>, accessed 11/5 2021.

²⁷ Wienkonventionen om traktaträtten, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Wien 23 maj 1969 (SÖ 1975:1)

²⁸ Definitionen av traktat återfinns i Wienkonventionen, art. 2.1a

3.2.1 Tolkning av Parisavtalet i allmänhet

Parisavtalets rättsliga karaktär kan fastställas genom traktattolkning. Hur traktat ska tolkas framgår av art. 31–33 VCLT. Då VCLT speglar internationell sedvanerätt utgör dess artiklar en slags internationell guide till traktattolkning. Tolkning sker när ett traktats innehåll är oklart och görs med hjälp av tolkningsmedel. Ett oklart innehåll betyder att texten är exempelvis vag, tvetydig eller uppenbart orimlig. Syftet med traktattolkning är att klargöra betydelsen av en traktattext, vilket bestäms av de avtalslutande parternas gemensamma intentioner med traktatet. Tolkningsmedlen används i följande ordning: konventionellt språkbruk (gängse mening); sammanhang, ändamål och syfte; supplementära tolkningsmedel, så som förarbeten.²⁹ Om en tolkare anser att en traktattext är klar efter att ha använt ett tolkningsmedel presumeras tolkningen vara korrekt. Denna presumtion kan dock brytas, om klarheten motbevisas. Därför kan det finnas olika tolkningar av ett traktat.³⁰

Enligt art. 2.1 VCLT är Parisavtalet ett traktat, vilket ytterligare stärks av Parisavtalets art. 20 och 21 om ratifikation och ikraftträdande. Ett traktat är formellt bindande för dess parter men omfattningen av parternas skyldigheter beror på hur varje enskild bestämmelse tolkas. Trots art. 26 VCLT, som ger uttryck för *pacta sunt servanda* och att stater då är bundna att fullfölja alla sina åtaganden, är det möjligt att konstruera ett traktat med icke-bindande bestämmelser. Det är nämligen vanligt att internationella traktat stadgar olika sorters bestämmelser, såväl skyldigheter som rekommendationer. Tydligast urskiljs graden av bundenhet genom användandet av "bör" eller "ska". Parisavtalet uppställer dels undantagslösa skyldigheter, så som att eftersträva nationella utsläpps begränsningsåtgärder,³¹ dels skyldigheter av mer frivillig karaktär, så som möjligheten att samarbeta med andra stater³². På flera ställen i avtalstexten pekas även ett särskilt subjekt ut i bestämmelsen. I vissa fall riktas

²⁹ VCLT art. 31-32

³⁰ Ulf Linderfalk, 'Tolkningen Av Traktater', in Ulf Linderfalk (ed.), *Folkrätten I Ett Nötskal* (3 edn.; Lund, 2020), 95-108.

³¹ Parisavtalet, art. 4.2

³² Parisavtalet, art. 6

förpliktelsen till en grupp av stater, enbart utvecklade länder exempelvis, men oftast avser skyldigheten samtliga avtalslutande parter.³³

3.2.2 Tolkning av NDC:s i synnerhet

I förhandlingarna till Parisavtalet ansåg många parter att det var viktigt att stärka avtalets bundenhet, jämfört med Kyotoprotokollet. Främst diskuterades bestämmelsen om NDC:s och huruvida den skulle utgöra en så kallad *obligation of result* eller en *obligation of conduct*. *Obligation of result* innebär en skyldighet att uppnå ett visst mål; *obligation of conduct* innebär en skyldighet att vidta vissa åtgärder för att nå ett visst mål. Kyotoprotokollet till exempel föreskrev att stater skulle nå ett visst utsläppsmål – en typisk *obligation of result*. I förhandlingarna till Parisavtalet var stora aktörer som EU och USA överens om att en *obligation of conduct* bättre skulle gynna klimatet. Istället för att nå ett mål, ligger fokus på ansträngningarna bakom.³⁴

I den slutliga utformningen av Parisavtalet är det just kravet på att upprätta en NDC som utgör den starkaste förpliktelsen. Parisavtalets art. 4.2 andra meningen uttrycker att stater är skyldiga att redogöra för sina nationellt fastställda bidrag (NDC) med avsikten att uppnå dess mål – en tydlig *obligation of conduct*. På så vis säkerställs att stater överhuvudtaget vidtar åtgärder mot klimatförändringar. Samtidigt ifrågasätts bestämmelsens egentliga verkan då den varken anger vilka eller i vilken omfattning klimatåtgärder ska vidtas, utan det är upp till staterna att själva bestämma vilken ambitionsnivå de vill lägga sig på.³⁵

³³ Bodansky, 'The Legal Character of the Paris Agreement'. under avsnittet: *Distinguishing the Concept of Legally Binding from Other Dimensions of Bindingness*); Annalisa Savaresi, 'The Paris Agreement: A Rejoinder', *European Journal of International Law* (updated 16/2 2016) <<https://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>>, accessed 17/5 2021.

³⁴ Benoit Mayer, 'Obligations of Conduct in the International Law on Climate Change: A Defence', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (27, 2018), 130-40.

³⁵ Bodansky, 'The Legal Character of the Paris Agreement'. under avsnittet: *Distinguishing the Concept of Legally Binding from Other Dimensions of Bindingness*)

3.2.2.1 Exempel: tolkning av art. 4.11

För att förstå hur en bestämmelses rättsliga karaktär kan tydas, kommer jag illustrera ett exempel med hjälp av VCLT:s tolkningsregler. Mot bakgrund av USA:s utträdande ur Parisavtalet, under Trump-administrationen, har en tolkningsfråga uppstått gällande tillåtna ändringar av sin NDC. Art. 4.11 stadgar uttryckligen att en befintlig NDC får justeras i syfte att *höja* ambitionsnivån. Om det också innebär ett justeringsförbud i syfte att *sänka* ambitionsnivån är oklart, varvid traktattolkning blir nödvändig. Mot bakgrund av traktatets ändamål och syfte ska bestämmelsens ordalydelse tolkas i överensstämmelse med gängse mening sett till sitt sammanhang.

Inledningsvis, enligt gängse mening får en befintlig NDC justeras men det måste vara på ett sätt som höjer ambitionsnivån. Sammanhanget till art. 4 utgörs av art. 3, som stadgar att alla vidtagna klimatåtgärder måste vara ambitiösa och successivt trappas upp. I art. 4.3 förtydligas ytterligare att en stats NDC "kommer att visa en förbättring"³⁶ jämfört med tidigare NDC. Kommentarer till Parisavtalet indikerar att "kommer att visa" innebär en stark, men icke-bindande, skyldighet att parter ska vidta allt ambitiösare åtgärder över tid. Mot bakgrund av sammanhanget utgör art. 4.11 en möjlighet för parter som vill öka sin ambitionsnivå att göra så i förtid. Avsaknaden av ett förbud mot nedtrappning torde inte innebära att det är tillåtet.

Fortsättningsvis kan man se till Parisavtalets syfte och ändamål för ytterligare tolkningshjälp. Huvudmålet är att stärka den globala responsen på klimatförändringar. I såväl ingress som inledande artiklar lyfts 1,5°C-målet fram, vikten av progression över tid samt att klimatkrisen kräver akuta åtgärder.

Avslutningsvis kan slutsatsen dras att även om ett direkt förbud saknas mot en justering av NDC i form av nedtrappning, skulle en sådan justering strida mot den gängse meningen och ändamålen bakom art. 4.11. Det finns dock utrymme för att tolka bestämmelsens som någorlunda öppen för tolkning i det enskilda fallet, exempelvis ett utvecklingslands möjligheter att nå sin NDC mot bakgrund

³⁶ Parisavtalet, art. 4.3

av CBDR. Parter till Parisavtalet är alltså troligen rättsligt bundna av sina befintliga NDC:s och riskerar att annars göra sig skyldiga till avtalsbrott.³⁷

³⁷ Lavanya Rajamani, 'The Us and the Paris Agreement: In or out and at What Cost?', *European Journal of International Law* [Internet], <<https://www.ejiltalk.org/the-us-and-the-paris-agreement-in-or-out-and-at-what-cost/>>, accessed 10/5 2021.; Lawyers Responding to Climate Change, 'Interpretation of Article 4.11 Paris Agreement', *Legal assistance papers* [Internet], <<https://legalresponse.org/legaladvice/interpretation-of-article-4-11-paris-agreement/>>, accessed 11/5 2021.

4 Parisavtalet i förhållande till mänskliga rättigheter

Parisavtalet fastslår tydliga skyldigheter, men vilka rättigheter de svarar mot - i händelse att skyldigheterna förblir ouppfyllda - är desto otydligare. I följande avsnitt utreds betydelsen av att Parisavtalet är det första klimatavtalet att inkludera mänskliga rättigheter. Mot bakgrund av Europadomstolens praxis behandlas också hur Parisavtalet kan användas för att göra gällande kränkning av mänskliga rättigheter.

4.1 Bakgrund

"Climate change is a reality that now affects every region of the world.
(...) The world has never seen a threat to human rights of this scope."

Citatet kommer från FN:s före detta högkommissionär för mänskliga rättigheter, Michelle Bachelet, som genom sitt uttalande understryker att klimatkrisen har blivit en människorättsfråga.³⁸ Mänskliga rättigheter är universella och lagstadgade normer som ämnar skydda individer och grupper mot inskränkningar av de mest fundamentala fri- och rättigheterna. Dessa fri- och rättigheter medför skyldigheter för stater att handla eller underlåta att handla på ett visst sätt. Mänskliga rättigheter gäller lika för alla och kan inte avtalas bort. Det är numera ett obestridligt faktum att klimatförändringar har en negativ inverkan på det fulla åtnjutandet av mänskliga rättigheter. Rätten till liv, familjeliv, självbestämmande, tillgång till vatten och mat är bara en rad rättigheter som påverkas av den nära förestående klimatkrisen.³⁹

³⁸ Michelle Bachelet, 'Opening Statement by Un High Commissioner for Human Rights', *Global update at the 42nd session of the Human Rights Council* [Internet], (updated 9/9) <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24956>>, accessed 20/5 2021.

³⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights (Ohchr), 'Understanding Human Rights and Climate Change', [Internet], <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>>, accessed 17/5 2021.

Under förhandlingarna till Parisavtalet var klimatkrisens inverkan på mänskliga rättigheter en central fråga. Diskussioner fördes huruvida mänskliga rättigheter skulle skrivas in i Parisavtalets operativa del. Stater skulle då vara skyldiga att ta hänsyn till mänskliga rättigheter i samtliga klimatåtgärder. Inför antagandet av Parisavtalet under COP 21 förespråkade organ så som OHCHR (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*) och WHO (*World Health Organisation*) införandet av mänskliga rättigheter i avtalstexten. För att få verklig genomslagskraft var det nödvändigt att beakta mänskliga rättigheter i såväl ingressen som i den operativa delen. OHCHR rekommenderade i ett öppet brev till UNFCCC:s parter att stater i alla klimatrelaterade åtgärder ska respektera, skydda, främja och uppfylla mänskliga rättigheter för alla.⁴⁰

I ett tidigt utkast till Parisavtalet fanns det faktiskt tydliga förpliktelser i avtalstexten att beakta mänskliga rättigheter genomgående i klimatarbetet. Utkastet mötte dock en del motstånd. Vissa stater oroades sig för att den underförstådda tolkningen då skulle vara att avsaknaden av klimatåtgärder utgör ett brott mot mänskliga rättigheter. Andra förespråkade ett rent klimatavtal för att inte avleda uppmärksamheten från det faktiska målet, nämligen utsläppsminskning. Till följd av kritiken och oförmågan att komma överens staterna emellan, slopades hänvisningen till mänskliga rättigheter i den operativa delen. Diskussionerna var däremot inte förgäves - i den slutliga versionen av Parisavtalet är klimatförändringarnas inverkan på mänskliga rättigheter en del av ingressen.⁴¹

Att klimatets påverkan på individen var en del av förhandlingarna, samt gavs utrymme i det slutliga klimatavtalet, visar att klimatkrisen i allra högsta grad är en fråga om mänskliga rättigheter. Världen över har Parisavtalet hyllats som det första multilaterala klimatavtalet att uttryckligen hänvisa till mänskliga

⁴⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights (Ohchr), 'A New Climate Change Agreement Must Include Human Rights Protections for All', *Open Letter* [Internet], <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC.pdf>, accessed 17/5 2021.

⁴¹ Patrícia Galvão Ferreira, 'Paris Agreement Human Rights Included in Preamble, Not in Operative Provisions', *Did the Paris Agreement Fail to Incorporate Human Rights in Operative Provisions?* (Centre for International Governance Innovation, 2016), 3-6.

rättigheter. Att rättighetsaspekten förvisats till ingressen kan dock ha rättsliga verkningar. Ett traktats ingress och dess normativa verkan är nämligen omdiskuterat i internationell rätt.

4.1.1 Ingressens normativa verkan

En ingress är den inledande delen av ett dokument, som ämnar förklara syftet med texten som den inleder. I traktaträtten förekommer inga definitioner av ingressens rättsliga karaktär, förutom formkrav rörande placering och till viss del innehåll. Ståndpunkterna i debatten kring ingressens normativa utgörs av två ytterligheter. Å ena sidan att ingressen står utanför traktatstexten utan någon som helst rättslig verkan, att den snarare är en ren formalitet.⁴² Å andra sidan att ingressens innehåll är en integrerad del av traktatstexten och har samma rättsliga effekt, att den förmår uppställa både skyldigheter och rättigheter. Mellan dessa ytterligheter existerar otaliga ståndpunkter rörande ingressens rättsliga karaktär.

Om man utgår från VCLT:s syn på ingressen, är det tydligt att ingressen utgör en viktig del för tolkningen av ett traktats betydelse. En traktattext ska tolkas utifrån gängse mening sett till sitt sammanhang, vilket ingressen är en del av enligt art. 31.2 VCLT. Ingressen anses därmed vara en integrerad del i traktattexten. Ur VCLT kan det utläsas att ingressen är en väsentlig faktor att beakta vid traktattolkning, särskilt eftersom textens gängse mening är det huvudsakliga tolkningsmedlet.

Trots sin status som avtalstext beaktas ingressen oftast först i samband med sekundära tolkningsmedel. Den universellt accepterade synen på ingressen är alltså att den snarare utgör bevis för traktatets ändamål och syfte, vilket ska beaktas efter gängse mening och sammanhang. Framförallt internationella tribunaler använder sig av detta tillvägagångssätt när de tolkar traktat. Dessa motstående inställningar till ingressen - en del av avtalstexten enligt VCLT eller ett uttryck för ändamål enligt praxis - har gett upphov till diskussion inom

⁴² Det är vanligt att ingressen i traktat utformas enligt en föråldrad formell stil, bestående av en introduktion av de avtalsslutande parterna där de åtar sig att ingå avtalet i enlighet med vissa konstateranden. Se till exempel ingressen till Parisavtalet.

internationell traktaträtt. Gemensamt för båda ståndpunkter är dock att ingressen är av stor betydelse. I slutändan är det först när en definitiv traktattolkning av Parisavtalet har gjorts som den verkliga betydelsen av dess ingress kan konstateras.⁴³

4.2 Parisavtalet och EKMR

Parisavtalets hänvisning till mänskliga rättigheter har öppnat upp för klimatprocesser i domstol. Världen över pågår en trend med ungdomar som går samman för att ställa sina regeringar till svars för klimatkrisen. I Europadomstolen pågår just nu en rättegång som förväntas bli avgörande för klimatförändringarnas samspel med mänskliga rättigheter. 33 stater stäms för överträdelse av EKMR. Bakom stämningsansökan står sex portugisiska ungdomar, som går under namnet *Youth 4 Climate Justice*, som anser att deras konventionsrättigheter har kränkts till följd av klimatförändringarna.⁴⁴ Ungdomarna anför att de svarande staterna inte gör tillräckligt för att nå Parisavtalets 1,5°C-mål, vilket också är anledningen till den nära förestående klimatkatastrofen. Huvudfokus ligger på avsaknaden av en global plan för "burden-sharing", det vill säga en lösning på fair share-problematiken. Ungdomarna menar att staterna utnyttjar det faktum att Parisavtalet inte föreskriver *hur* den globala bördan ska fördelas. På grund av oklarheten har stater kunnat göra en gynnsam tolkning av sin beskärda del, vilket på ett kollektivt plan inte kommer leda till att 1,5°C-målet nås. Ungdomarna uppmanar Europadomstolen att fastslå att de svarande staterna är skyldiga att vidta utsläppsminskningsåtgärder som kollektivt når 1,5°C-målet och att denna skyldighet följer av staternas yttersta ansvar att tillgodose sina medborgares rättigheter enligt EKMR.⁴⁵

⁴³ Max Hulme, 'Preambles in Treaty Interpretation', *University of Pennsylvania Law Review* (164, 2016), 1281-.

⁴⁴ *Duarte Agosthino m.fl. mot Portugal m.fl.* [pending application], no. 39371/20, ECHR

⁴⁵ Youth 4 Climate Justice, 'European Court of Human Rights, Application Form', [Internet], <<https://youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf>>, accessed 21/5 2021.

Bakgrunden till talan grundar sig i de risker klimatförändringar medför. Skogsbränder som dödar, värmebölja som påverkar hälsan och allt allvarligare risker i framtiden är exempel på staternas överträdelse av art. 2 och 8 EKMR. Att klimatförändringar omfattas av skyddet för konventionsrättigheterna fastslogs i det historiska målet *Urgenda*,⁴⁶ vilket Youth 4 Climate Justice ämnar bygga vidare på med sin talan. I *Urgenda*-målet 2019 meddelade Nederländernas högsta domstol att Nederländerna, mot bakgrund av EKMR, har en positiv skyldighet att vidta åtgärder mot klimatförändringar och därmed måste reducera sina utsläpp. Domstolsbeslutet är banbrytande i sitt sätt att ställa krav på en regering att vidta mer drastiska åtgärder mot klimatförändringarna. Vad Youth 4 Climate Justice söker göra är att utöka skyldigheten att vidta utsläppsminskningståtgärder enligt EKMR till att omfatta Parisavtalets 1,5°C-mål. Det centrala argumentet är att art. 2 och 8 bör tolkas i ljuset av internationella rättsliga instrument, så som Parisavtalet, vilket enligt praxis är en tolkningsmetod Europadomstolen kan och bör ta till.⁴⁷ Även om den nederländska domstolen konstaterat att riskerna med klimatförändringar omfattas av EKMR krävs det att Europadomstolen är av samma uppfattning för att tolkningen ska få prejudicerande verkan.⁴⁸

För att förstå de portugisiska ungdomarnas inställning, är det nödvändigt att göra en djupdykning i respektive artikels betydelse ur ett klimatperspektiv. När EKMR utfärdades var klimatförändringar ännu inte en global kris, varför det inte finns ett uttryckligt skydd mot riskerna som klimatförändringar medför. Att klimatförändringar påverkar mänskliga rättigheter går dock inte att förneka och att vissa konventionsrättigheter riskerar undermineras av existensen av klimatförändringar har också fastslagits i en rad rättsfall från Europadomstolen.⁴⁹

⁴⁶ *Nederländerna mot Urgenda Foundation*, ECLI:NL:HR:2019:2007

⁴⁷ *Demir och Baykara mot Turkiet* [GC], no. 34503/97, ECHR 2008-11 punkt 85-86

⁴⁸ Youth 4 Climate Justice, 'The Case', [Internet], <<https://youth4climatejustice.org/the-case/>>, accessed 17/5 2021.

⁴⁹ Margaretha Wewerinke-Singh, 'Establishing Violations of Human Rights Affected by Climate Change', in Margaretha Wewerinke-Singh (ed.), *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law* (2019), 97-130.

4.2.1 Art. 2 EKMR – rätten till liv

Under 2017 dog flera personer på grund av skogsbränder i Portugal, vilket är en direkt effekt av klimatförändringarna. De portugisiska ungdomarna menar att det kunde ha undvikits om staten agerat tidigare, varför avsaknaden av tillräckliga klimatåtgärder inneburit en överträdelse av art. 2.

Art. 2 har ansetts vara den främsta av mänskliga rättigheter då övriga rättigheter inte kan åtnjutas utan rätten till liv. Varje år dör människor av klimatrelaterade orsaker, så som naturkatastrofer, torka och sjukdomsutbrott vilket gör att det finns en naturlig koppling mellan art. 2 och klimatförändringarna. I *Osman mot Storbritannien* meddelade Europadomstolen att stater måste göra allt som rimligen kan begäras av dem för att undvika en verklig och nära förestående risk för livet, vilket inkluderar livsfarliga klimatförändringar.⁵⁰ Praxis utökades genom *Öneryıldiz mot Turkiet*, då staters skyldighet att ha lagstiftning som skyddar medborgare mot fara för livet även omfattar livshotande klimatförändringar.⁵¹ Av *Tatar mot Rumänien* kan vidare utläsas att staters positiva skyldighet att förhindra överträdelse av EKMR överlappar med försiktighetsprincipen i art. 3.1 UNFCCC,⁵² vilket ger ytterligare tyngd till faktumet att klimatförändringar har inverkan på rätten till liv.⁵³

4.2.2 Art. 8 EKMR – rätten till privat- och familjeliv

Som stöd för sin talan anför de portugisiska ungdomarna vidare att den extrema värmeböljan i Portugal har påverkat deras möjlighet att leva ett välfungerande liv. Rätten till fysiskt och psykiskt välmående omfattas av art. 8 och eftersom värmeböljan orsakats av klimatförändringar har en kränkning av art. 8 skett.

⁵⁰ *Osman mot Storbritannien* [GC], no. 23452/94, ECHR 1998-10

⁵¹ *Öneryıldiz mot Turkiet* [GC], no. 48939/99, ECHR 2004-11 punkt 79

⁵² *Tatar mot Rumänien*, no. 67021/01, ECHR 2007-07

⁵³ Wewerinke-Singh, 'Establishing Violations of Human Rights Affected by Climate Change'.

Trots att EKMR saknar en uttrycklig rätt till ett hälsosamt klimat, så har art. 8 i enskilda fall tolkats som ett skydd mot en skadlig miljö. Allvarliga klimatförändringar har ansetts utgöra ett hinder för individers rätt till sina hem och sitt välmående, en rättighet som stater enligt art. 8 är skyldiga att respektera.⁵⁴ Exempelvis fastslog Europadomstolen i *Tatar mot Rumänien* att luftföroreningar, till följd av klimatförändringar, kan påverka en persons välmående och därmed utgöra en överträdelse av art. 8.⁵⁵ Art. 8 är i grunden en negativ skyldighet som innebär att stater inte på ett godtyckligt sätt får inkräkta på medborgares privat- och familjeliv. Numera är dock uppfattningen att stater även har en positiv skyldighet i förhållande till klimatförändringar, nämligen att överse miljöfarliga verksamheter och göra det obligatoriskt för samtliga berörda att vidta åtgärder som garanterar att konventionsrättigheterna skyddas. I *Brincat m.fl. mot Malta* konstaterade Europadomstolen att omfattningen av skyddet i art. 8 motsvarar det i art. 2 - stater ska göra allt de rimligen kan för att förhindra klimatrelaterade skador, särskilt i de fall rätten till privat- och familjeliv hotas.⁵⁶

⁵⁴ *Guerra m.fl. mot Italien* [GC], no. 14967/89, ECHR 1998-02 punkt 60

⁵⁵ *Tatar mot Rumänien*, punkt 65

⁵⁶ *Brincat m.fl. mot Malta*, no. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 och 62338/11, ECHR 2014-07

5 Analys

5.1 Parisavtalet och dess förpliktelser

Parisavtalet är ett stort steg framåt jämfört med föregående klimatavtal. Idén med att stater själva får konstruera sitt klimatarbete är positivt i den mening att frivillighet ofta leder till bättre resultat än tvång. Avsaknaden av sanktioner i Parisavtalet hindrar inte avtalet från att vara rättsligt bindande, men frågan är om det inte skulle behövas ytterligare påtryckningar för att ge avtalet verklig substans? Som det ser ut nu kan stater lämna in en rapport över förväntade klimatåtgärder (NDC:s) och därmed uppfylla sin del av avtalet. Som jag konstaterade under avsnitt 3.2.2.2 får stater inte minska ambitionsnivån mellan två NDC:s, utan ska sträva efter att genomföra sina förväntade klimatåtgärder. Om klimatåtgärderna däremot skulle visa sig vara otillräckliga är det klimatet som står för konsekvenserna, inte de bidragande staterna. Det är resultatet av att Parisavtalets förpliktelser är utformade som obligations of conduct, vilket tidigare i arbetet konstaterats vara den allmänna uppfattningen om bestämmelsen om NDC:s rättsliga karaktär. En obligation of conduct är positiv i den bemärkelse att det leder till en stark vilja att följa Parisavtalet, då staters ansträngningar erkänns och bekräftas. Även om stater inte skulle nå det utsatta målet kommer stater premieras för att åtgärder överhuvudtaget har vidtagits.

Jag skulle dock vilja argumentera för att bestämmelsen i art. 4.2 andra meningen Parisavtalet ger uttryck för både en obligation of conduct och en obligation of result. Stater ska nämligen dels redogöra för sina förväntade klimatåtgärder (obligation of conduct), dels förse åtgärderna med mål som ska uppnås (obligation of result). Följaktligen överträds bestämmelsen om en stat inte utformar en strategi för att få bukt med klimatförändringarna, men även om staten inte når målen med åtgärderna. Om man kan se bestämmelsen som en kombination av conduct och result ökar också chansen att avtalet efterlevs, då det inte räcker att stater endast planerar för att åtgärda klimatkrisen, utan också är förpliktade att lyckas.

Slutsatsen är att det kanske inte är av betydelse huruvida bestämmelsen är en obligation of conduct eller en obligation of result. Konstateras kan dock att Parisavtalets rättsliga karaktär fortsatt är odefinierad. Frånsett dess rättsliga verkan, tyder den stora mängden ratifikationer och det effektiva ikraftträdandet på att stater är angelägna att få klimatkrisen under kontroll.

Förekomsten av principen om gemensamt men olikartat ansvar är en annan bestämmelse som kan diskuteras. Mot bakgrund av CBDR får stater själva sätta nivån för sitt klimatarbete. Tidigare utsläpp eller nationella förutsättningar har ingen egentlig betydelse utan förhoppningen är att stater tar det ansvar som förväntas av dem. Genom att skicka in sina NDC:s har stater uppfyllt sina skyldigheter enligt Parisavtalet och riskerar därmed inte avtalsbrott. Klimatkrisen däremot, kvarstår.

Parisavtalet stadgar en skyldighet för stater att lägga sig på "högsta möjliga ambitionsnivå", vars definition är högst individuell för staterna. Troligen kommer länder då välja den ambitionsnivå som är till mest fördel för den egna staten, alldeles oavsett om 1,5°C-målet därigenom nås. Det är åtminstone vad staterna hittills har gjort, då endast två avtalsparter gör vad som krävs för att nå 1,5°C-målet, om man ser till CAT:s analys. Sett till övriga parters ansträngningar kommer målet överskridas med råge. Då förstår man att CBDR är ett bra tillvägagångssätt i teorin, men inte i praktiken. I samband med 1,5°C-målet fungerar CBDR endast om andra stater i sin tur vidtar åtgärder som går långt utöver vad de är skyldiga att göra, som kompensation för stater med medvetet låg ambitionsnivå.

Bestämmelsen om CBDR bidrar visserligen till medvetenhet kring klimatkrisen som en global kris som olika stater bidrar olika mycket till. Därav är det en viktig bestämmelse, men för att få genomslag i praktiken skulle Parisavtalet behöva stadga miniminivåer för respektive stat. Först då kan fair share-problematiken övervinnas. Jag vill även poängtera att en sådan miniminivå fortfarande måste vara tillräcklig för att nå åtminstone 2°C-målet, annars finns risken att stater som redan gör mycket lägger sig på en lägre nivå för att följa avtalet. Min förhoppning

är dock att stater har ett annat incitament än att enbart fullgöra sina avtalsförpliktelser, nämligen viljan att skapa ett hållbart klimat.

5.2 Parisavtalet och mänskliga rättigheter

Trots att Parisavtalet har hyllats som det första klimatavtalet att referera till mänskliga rättigheter är det tveksamt om referensens placering i ingressen verkligen ger upphov till några obligationer. Det handlar i grund och botten om vilken syn man har på ingressens betydelse vid traktatolkning. Å ena sidan pekar ordalydelsen i VCLT på att ingressen utgör en avtalsförpliktelse som ålägger stater att ta hänsyn till mänskliga rättigheter vid genomförandet av klimatåtgärder. Å andra sidan har internationella tribunaler snarare tolkat ingressen som en del av traktatets ändamål och syfte.

Jag har svårt att se hur ingressen i en ändamålstolkning skulle generera några direkta obligationer mot individer. Dessutom placerades hänvisningen till mänskliga rättigheter medvetet i ingressen, vilket också får beaktas i en ändamålstolkning. Troligen var avtalsparterna medvetna om att skyldigheten skulle haft större genomslagskraft om den inkluderats i den operativa delen. Samtidigt bör man ha i åtanke att förvisningen till ingressen var ett resultat av oenigheter i avtalsförhandlingarna. Vissa stater anser säkerligen att ingressen innehåller en förpliktelse med rättslig verkan, att skyldigheten svarar mot en rättighet. Det öppnar upp för individer att göra gällande överträdelse av mänskliga rättigheter om stater inte fullföljer Parisavtalets förpliktelser. Tyvärr tror jag att de flesta domstolar skulle göra en ändamålstolkning, enligt praxis, och därmed nå slutsatsen att ingressen inte uppställer några människorättsskyldigheter.

Jag välkomnar inkluderingen av mänskliga rättigheter men troligen kommer hänvisningen endast förstärka staters existerande skyldigheter enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Emellertid är det positivt att ingressen förstärker kopplingen mellan klimatförändringar och rättighetskränkningar. Oavsett ingressens rättsliga verkan, möjliggörs en

omdefiniering och utvidgning av mänskliga rättigheter som begrepp. Att klimatfrågan förenas med frågan om mänskliga rättigheter ökar pressen på stater att göra sitt yttersta mot klimatförändringarna. Det tar uppmärksamheten från att följa ett avtal och riktar den mot att tillfredsställa medborgarnas behov.

Även om Parisavtalet saknar en bindande föreskrift att stater ska beakta mänskliga rättigheter, bör tvärtom människorättslagstiftning tolkas som att stater är skyldiga att implementera Parisavtalet. Inte nog med det, implementeringen bör också överses av exempelvis FN:s organ för mänskliga rättigheter, på samma sätt som man överser efterlevnaden av andra överenskommelser som säkerställer mänskliga rättigheter. Om stater enligt exempelvis EKMR är skyldiga att nå Parisavtalets mål skulle Europadomstolen ha prövorätt i ärenden som rör staters åtaganden mot klimatförändringar. På så vis skulle stater som inte lägger sig på högsta möjliga ambitionsnivå för att nå 1,5°C-målet göra sig skyldiga till människorättskränkning. Exempelvis skulle en person då kunna åberopa att dennes rätt till privatliv enligt art. 8 har kränkts för att staten inte gör tillräckligt för att nå Parisavtalets mål. När det gäller just EKMR:s artiklar ska dessa tolkas i ljuset av internationella överenskommelser, så som Parisavtalet. Redan ser vi hur Nederländernas högsta domstol har gjort en sådan tolkning, nämligen att det finns artiklar i EKMR som omfattar ett skydd mot klimatförändringar. Staters skyldighet gentemot klimatet har därmed expanderat. En slutlig tolkning av EKMR gör dock Europadomstolen och först när en dom meddelats i Youth 4 Climate Justice-målet kan vi se vilken verklig betydelse Parisavtalet har för de mänskliga rättigheter som skyddas i art. 2, 8 och 14 EKMR.

6 Slutsats

Parisavtalet har etablerat vikten av att agera omedelbart, för att avstyra den nära förestående klimatkrisen. Avtalet ställer upp mer långtgående mål än tidigare och trots avsaknaden av sanktioner förväntas stater vidta omfattande klimatåtgärder. Även om avtalets rättsliga karaktär är fortsatt obestämd, borde man på individnivå kunna räkna med att stater gör sitt yttersta i klimatarbetet, då skyldigheten utvidgats tack vare inkluderingen av mänskliga rättigheter. CBDR-bestämmelsen medför vidare att man som avtalspart bör kunna sätta press på övriga parter att verkligen anstränga sig enligt bästa förmåga. Klimatkrisen är trots allt en global kris som kräver samarbete.

Att stater ännu inte gör nog för klimatet är tydligt sett till mängden klimatprocesser som förs i domstolar världen över. För att Parisavtalet ska kunna implementeras genom EKMR, eller ett liknande rättsligt instrument, krävs det att konsensus föreligger kring 1,5°C-målet. 1,5°C-målet måste ses som ett universellt erkänt mål, som existerar även utanför ramarna för Parisavtalet. Endast då är det rimligt att hålla stater juridiskt ansvariga för kränkning av mänskliga rättigheter, till följd av otillräckliga åtgärder enligt Parisavtalet. Eftersom i princip samtliga av FN:s medlemsstater har ratificerat Parisavtalet kan man argumentera för att det föreligger en sådan konsensus. Hela världen är överens om att 1,5°C-målet är det enskilt bästa alternativet för klimatet och att det endast nås genom att stater för en klimatpolitik som successivt blir ambitiösare.

Rättsfallsförteckning

Europadomstolen för mänskliga rättigheter

Brincat m.fl. mot Malta, no. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 och 62338/11, ECHR 2014-07

Duarte Agosthino m.fl. mot Portugal m.fl. [pending application], no. 39371/20, ECHR

Guerra m.fl. mot Italien [GC], no. 14967/89, ECHR 1998-02 punkt 60

Osman mot Storbritannien [GC], no. 23452/94, ECHR 1998-10

Tâtar mot Rumänien, no. 67021/01, ECHR 2007-07

Öneryildiz mot Turkiet [GC], no. 48939/99, ECHR 2004-11 punkt 79

Hoge raad, högsta domstolen i Nederländerna

Nederländerna mot Urgenda Foundation, ECLI:NL:HR:2019:2007

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

- Bodansky, Daniel (2016), 'The Legal Character of the Paris Agreement', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (25), 142-50.
- Ferreira, Patrícia Galvão (2016), 'Paris Agreement Human Rights Included in Preamble, Not in Operative Provisions', *Did the Paris Agreement Fail to Incorporate Human Rights in Operative Provisions?* (Centre for International Governance Innovation), 3-6.
- Hulme, Max (2016), 'Preambles in Treaty Interpretation', *University of Pennsylvania Law Review* (164), 1281-.
- Ivanova, Maria and Fischlin, Andreas (2017), 'Introduction: Scientific and Political Drivers for the Paris Agreement', in Daniel Klein and et al (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary* (Oxford Scholarly Authorities on International Law [OSAIL]).
- Kleineman, Jan (2018), 'Rättsdogmatisk metod', in Mauro Zamboni Maria Nääv (ed.), *Juridisk metodlära* (2: Studentlitteratur), 21-46.
- Linderfalk, Ulf (2020), 'Tolkningen av traktater', in Ulf Linderfalk (ed.), *Folkkrätten i ett nötskal* (3 edn.; Lund), 95-108.
- Mayer, Benoit (2018), 'Obligations of conduct in the international law on climate change: A defence', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (27), 130-40.
- Sandgren, Claes (2005), 'Är rättsdogmatiken dogmatisk?', *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 118 (4-05), 648-56.
- Wewerinke-Singh, Margaretha (2019), 'Establishing Violations of Human Rights Affected by Climate Change', in Margaretha Wewerinke-Singh (ed.), *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, 97-130.

Elektroniska källor

- Bachelet, Michelle (2021), 'Opening statement by UN High Commissioner for Human Rights', *Global update at the 42nd session of the Human Rights Council* [Internet], (updated 9/9)
<<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24956>>, accessed 20/5.
- Climate Action Tracker (2021), 'EU: Fair Share ', [Internet],
<<https://climateactiontracker.org/countries/eu/fair-share/>>, accessed 11/5.
- Lawyers Responding to Climate Change (2021), 'Interpretation of Article 4.11 Paris Agreement', *Legal assistance papers* [Internet],
<<https://legalresponse.org/legaladvice/interpretation-of-article-4-11-paris-agreement/>>, accessed 11/5.
- Liston, Gerry (2021), 'Enhancing the efficacy of climate change litigation: how to resolve the 'fair share question' in the context of

- international human rights law', [Internet],
 <<https://www.elgaronline.com/view/journals/cilj/9-2/cilj.2020.02.07.xml>>, accessed 14/5.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2021), 'A new climate change agreement must include human rights protections for all', *Open Letter* [Internet],
 <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/SP_To_UNFCCC_C.pdf>, accessed 17/5.
- (2021), 'Understanding Human Rights and Climate Change', [Internet],
 <<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>>, accessed 17/5.
- Rajamani, Lavanya (2021), 'The US and the Paris Agreement: In or Out and at What Cost?', *European Journal of International Law* [Internet],
 <<https://www.ejiltalk.org/the-us-and-the-paris-agreement-in-or-out-and-at-what-cost/>>, accessed 10/5.
- Savaresi, Annalisa (2021), 'The Paris Agreement: A Rejoinder', *European Journal of International Law* (updated 16/2 2016)
 <<https://www.ejiltalk.org/the-paris-agreement-a-rejoinder/>>, accessed 17/5.
- Svenska FN-förbundet (2021), 'Klimatförhandlingar genom åren', [Internet],
 <<https://fn.se/vi-gor/vi-utbildar-och-informerar/fn-info/vad-gor-fn/fns-arbete-for-utveckling-och-fattigdomsbekampning/klimatforhandlingar-genom-aren/>>, accessed 4/5.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2021), 'Conference of the Parties (COP)', [Internet],
 <<https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>>, accessed 4/5.
- (2021), 'Nationally Determined Contributions (NDC)', [Internet],
 <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs>>, accessed 10/5.
- (2021), 'Copenhagen Climate Change Conference - December 2009', [Internet], <<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>>, accessed 4/5.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (2021), 'Paris Agreement - Status of Ratification', [Internet],
 <<https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>>, accessed 4/5.
- Youth 4 Climate Justice (2021), 'European Court of Human Rights, Application Form', [Internet], <<https://youth4climatejustice.org/wp-content/uploads/2020/12/Application-form-annex.pdf>>, accessed 21/5.
- (2021), 'The Case', [Internet], <<https://youth4climatejustice.org/the-case/>>, accessed 17/5.