



ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

Loftslagsváin og dómstólar*

Eftir dr. Kára Hólmar Ragnarsson, lektor við Lagadeild Háskóla Íslands.

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	3
2	Urgenda-málið (Hæstiréttur Hollands 2019).....	4
3	KSG-málið (Stjórnlagadómstóll Þýskalands 2021)	6
4	Möguleikar fyrir íslenskum dómstólum	7
5	Lokaorð	10
	Heimildaskrá	12
	Dómaskrá.....	13

* Grein þessi hefur verið ritrýnd og staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt reglum Vefrits Úlfljóts.

Ágrip

Dómsmálum er lúta að því að framfylgja athafnaskyldu ríkisins til þess að bregðast við loftslagsbreytingum fer hratt fjölgandi á heimsvísu. Í greininni er tveimur lykildómum á þessu sviði lýst: Urgenda-málinu frá Hollandi (2019) og KSG-málinu frá Þýskalandi (2021). Í báðum tilvikum töldu dómstólar að loftslagsaðgerðir viðkomandi ríkja fullnægðu ekki þeim kröfum sem leiða af mannréttindaákvæðum. Í kjölfarið er vikið að íslenskum aðstæðum og m.a. bent á að réttarfarsreglur gætu reynst erfiður þröskuldur fyrir þá sem vildu höfða slík mál. Greininni er ætlað að hefja umræður um hvert væri æskilegt hlutverk dómstóla á þessu sviði.

Abstract

Litigation to enforce state obligations to take action to combat climate change is on the rise around the globe. The article describes two key judgments in this field: the Urgenda Case from the Netherlands (2019) and the KSG Case from Germany (2021). In both cases courts held that the state's climate change policies were insufficient in light of fundamental rights. The article then turns to Iceland and points out, among other things, that procedural rules may prove to be a significant hurdle for those interested in commencing litigation of this type. The article is intended to start a dialog on what the desired role for courts is in this field.

1 Inngangur

Nær óumdeilt er að athafnir mannsins séu meginþátturinn í neikvæðri þróun loftslagsmála.¹ Ákall um aðgerðir er stöðugt en fólk greinir á um hvort ríki heimsins séu á réttri leið eða leggi einungis til málanna, með orðum Gretu Thunberg: „Bla bla bla“.²

Meðal þeirra tóla sem stuðningsfólk aðgerða í loftslagsmálum lítur nú til í þeim tilgangi að knýja ríki til frekari aðgerða er dómstólaleiðin.³ Nýleg áberandi dæmi um málarekstur af þessu tagi eru frá Hollandi og Þýskalandi, sem verða meginefni greinar þessarar, en einnig t.d. Írlandi⁴ og Frakklandi⁵ þar sem dómstólar hafa komist að þeirri niðurstöðu að löggjafinn hafi ekki gripið til fullnægjandi aðgerða.⁶

Meginþættir flestra þeirra dómsmála sem hér er átt við eru að stefnendur styðjast við: a) alþjóðleg markmið sem viðmið (einkum þau er sett hafa verið í Parísarsamkomulaginu eða hjá milliríkjanefnd Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar (IPCC)); og b) lagareglur og stofnanaumgjörð mannréttinda til þess að leggja ábyrgð á einstök ríki á því að ná þessum viðmiðunum. Málin snúast um að brúa bilið milli alþjóðlegra viðmiða og aðgerða innan landanna sjálfra.⁷

Rétt er að setja þann almenna fyrirvara að öllum sem að þessum málum koma er ljóst að dómsmál eru engin töfralausn. Spurningin fyrir þau sem eru hlynnt aðgerðum í loftslagsmálum er hvort dómsmál geti nýst í einhverjum tilvikum (og þá hvaða tilvikum) til þess að þvinga fram aðgerðir hraðar en ella. Hugsanlegt er að áhersla á dómsmál hafi galla, t.d. fórnarkostnað þar sem tími og fjármunir gætu nýst betur í annað, eða lögmætisáhrif (e. *legitimizing effect*), t.d. að dómstólar leggi beint eða óbeint blessun sína yfir aðgerðir ríkisins á þeim grundvelli að þær teljist ekki brot gegn stjórnarskrá og aðgerðirnar öðlist þannig yfirbragð lögmætis, þótt þær séu,

¹ *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers* (2021). Almennt um loftslagsrétt einkum í tengslum við Ísland sjá Hrafnhildur Bragadóttir og Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Loftslagsréttur* (2021).

² Greta Thunberg (@GretaThunberg): Twitter, 13. nóvember 2021.

³ César Rodríguez-Garavito: „Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based Litigation for Climate Action“ (2021), bls. 2.

⁴ Hæstiréttur Írlands, dómur 31. júlí 2020, *Friends of the Irish Environment v. Ireland* [2020] IESC 49.

⁵ Conseil D'Etat, dómur 1. júlí 2021, *Commune De Grande-Synthe gegn franska ríkinu*, nr. 427301.

⁶ Almennt um þessi og fjölmörg svipuð mál sjá César Rodríguez-Garavito: „Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based Litigation for Climate Action“ (2021). Sjá einnig Jacqueline Peel og Hari M. Osofsky, *Climate Change Litigation* (2015) og gagnagrunn Columbia Law School um dómsmál á sviði loftslagsmála: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/> (síðast skoðað 29. nóvember 2021). Benda má á að Hæstiréttur Noregs hafnaði málatilbúnaði umhverfisvemdarsamtaka og fleiri um að olíuvinnsluleyfi færu í bága við umhverfisverndarákvæði norsku stjórnarskrárinnar í dómi 22. desember 2020, HR-2020-2472-P. Sá dómur er hins vegar ólíkur þeim sem fjallað er um í greininni þar sem ekki reyndi á aðgerðarskyldu ríkisins.

⁷ César Rodríguez-Garavito: „Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based Litigation for Climate Action“ (2021), bls. 5-6. Einnig eru fjölmörg mál rekin gegn einkaaðilum, t.d. stórfyrirtækjum, en hér verður áherslan á mál gegn ríkjum.

eftir atvikum, alls ófullnægjandi í reynd til þess að taka á vandamálinu. Umfjöllun um þessa galla bíður hins vegar betri tíma.

Í greininni verður fjallað um tvo stefnumarkandi dóma frá evrópskum landsdómstólum: Urgenda-málið frá Hæstarétti Hollands sem lauk árið 2019⁸ og KSG-málið frá Stjórnlagadómstóli Þýskalands frá því í mars 2021.⁹ Fyrir utan að vera lykildómar í allri umfjöllun á þessu sviði eru dómarnir áhugaverðir út frá íslenskum rétti. Í fyrrnefnda málinu reyndi einkum á ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu sem lögfestur hefur verið hér á landi með lögum nr. 62/1994 og í síðarnefnda málinu reyndi bæði á einstaklingsbundin réttindi svipuð þeim sem vernduð eru í stjórnarskrá Íslands og á stjórnarskrárákvæði um náttúruvernd, en margir telja að slíkt ákvæði eigi heima í stjórnarskrá okkar.¹⁰ Meginefni dómanna verður rakið með áherslu á þær efnisreglur mannréttinda sem mest reyndi á svo og sjálf dómsorðin. Hafa ber í huga að viðkomandi dómar eru langir og ítarlega rökstuddir og því er einungis stiklað á stóru hér.¹¹ Markmiðið er að kynna þessa þróun í dómaframkvæmd og hefja umræðu um hvert sé ákjósanlegt hlutverk dómstóla gagnvart aðgerðum í loftslagsmálum. Í kjölfarið verður velt upp sjónarmiðum um hvort dómsmál af þessum toga gætu ratað til íslenskra dómstóla og er áherslan á það hvort svipaðar efnisreglur og beitt var í hinum erlendu dómum finnist í íslenskum rétti og enn fremur hvort íslenskt réttarfar heimili slík dómsmál.

2 Urgenda-málið (Hæstiréttur Hollands 2019)

Eftir því sem næst verður komist var Urgenda-málið fyrsta dómsmálið þar sem því var slegið föstu að skortur á aðgerðum ríkisvaldsins gagnvart loftslagsvánni væri brot á alþjóðlegum mannréttindareglum og þar sem dómstólar mæltu fyrir um aðgerðarskyldu til þess að ná viðmiðum um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Málið var höfðað af umhverfisverndarsamtökum árið 2015 og í árslok 2019 staðfesti Hæstiréttur niðurstöður lægri dómstiga frá 2015 og 2018. Í meginatriðum byggðu stefnendur málsins á því að árið 2007 hefði IPCC talið að 25-40% samdráttur á losun fyrir 2020 miðað við 1990 væri nauðsynlegur til þess að bregðast við loftslagsbreytingum, Holland hefði fallist á þetta og mótað stefnu um 30% samdrátt. Árið 2011 lækkuðu markmið Hollands hins vegar í 14-17% samdrátt sem stefnendur

⁸ Hæstiréttur Hollands, Urgenda gegn Hollandi, 20. desember 2019, 41 NJ 2020 (hér eftir Urgenda-málið).

⁹ Stjórnlagadómstóll Þýskalands, dómur fyrstu deildar 24. mars 2021, 1 BvR 2656/18 (hér eftir KSG-málið). Dómurinn er stundum kenndur við einn stefnandann, Neubauer.

¹⁰ T.d. kom fram í skoðanakönnun árið 2019 að 84% svarenda töldu frekar eða mjög mikilvægt að stjórnarskrá fjalli um umhverfismál. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands: *Framtíð lýðræðis á Íslandi*.

¹¹ Bent hefur verið á vankanta við þessa aðferð, þ.e. að velja örfáa dóma þar sem stefnendur hafa haft betur enda gefa þessir dómar ekki endilega rétta mynd af sviðinu, sjá t.d. Joana Setzer og Lisa C. Vanhala: „Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance“ (2019).

töldu andstætt skyldum ríkisins. Dómkrafan var sú að ríkinu yrði gert að draga úr losun þannig að við árslok 2020 verði samdráttur a.m.k. 25% miðað við árið 1990.¹²

Hæstiréttur Hollands komst að þeirri niðurstöðu að á ríkinu hvíldu jákvæðar skyldur á grundvelli 2. gr. (réttur til lífs) og 8. gr. (friðhelgi einkalífs) mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) til þess að bregðast við loftslagsbreytingum.¹³ Vísaði dómstóllinn til dóma Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) þar sem komið hefur fram að ríkjum beri að grípa til aðgerða þegar þau eru upplýst um raunverulegar og aðsteðjandi ógnir gagnvart lífi fólks.¹⁴ Taldi dómstóllinn þær hættur sem loftslagsbreytingar fela í sér gagnvart lífi og einkalífi nægilega fyrirsjáanlegar og sérgreindar til að jákvæðar skyldur kæmu til og að ekki skipti máli þótt hætturnar raungerist ekki fyrr en síðar.¹⁵ Þá hafnaði dómstóllinn sjónarmiðum ríkisins um að ábyrgð Hollands væri hverfandi í hinu stóra samhengi á meðan önnur ríki héldu losun áfram. Dómstóllinn byggði á því að öll lönd þyrftu að leggja sitt af mörkum og leggja ætti samsvarandi ábyrgð á hvert ríki fyrir sig og því gæti Holland ekki skýlt sér á bak við aðgerðarleysi annarra. Hugmyndir um skipta ábyrgð, þ.e. að í reynd mætti rekja tiltekna losun til aðgerða Hollands, koma einnig fram í dóminum.¹⁶

Dómstóllinn fjallaði um að frestun aðgerða nú þýddi að alvarlegri aðgerðir yrðu nauðsynlegar síðar, sem jafnframt væru áhættusamari og benti sérstaklega á að ríkisvaldið hefði ekki rökstutt hvernig losunarstefna gæti talist í samræmi við hin alþjóðlegu markmið sem Holland hefði stutt. Löggjafinn hefði almennt séð pólitískt svigrúm sem dómstóllinn stigi ekki inn í á sviðum sem þessum en m.a. í ljósi þess að um sérstæðar aðstæður væri að ræða og augljóst væri að aðgerða væri þörf þá gæti löggjafinn ekki borið fyrir sig þetta svigrúm. Dómstólum væri heimilt þrátt fyrir þrískiptingu ríkisvalds að mæla fyrir um skyldu til lagasetningar í ákveðnum tilgangi, en dómstólar myndu ekki mæla fyrir um nákvæmt inntak slíkra laga.¹⁷

Dómurinn vakti gríðarlega athygli, varð fyrirmynd fjölda annarra mála víða um heim en sætti einnig gagnrýni úr ýmsum áttum.¹⁸

¹² Hæstiréttur Hollands, Urgenda-málið, kafli 2.1.

¹³ Sama heimild, kaflar 5.2.1-5.3.4.

¹⁴ Vísað er m.a. til dóms MDE 30. nóvember 2004 í máli nr. 48939/99 (*Öneryildiz gegn Tyrklandi*); dóms MDE 13. júlí 2017 í máli nr. 38342/05 (*Jugheli o.fl. gegn Georgíu*); dóms MDE 20. mars 2008 í máli nr. 15339/02 (*Budayeva o.fl. gegn Rússlandi*); dóms MDE 10. nóvember 2004 í máli nr. 46117/99 (*Taşkin o.fl. gegn Tyrklandi*); dóms MDE 10. janúar 2012 í máli nr. 30765/08 (*Di Sarno o.fl. gegn Ítalíu*) og margra annarra dóma, auk almennra tilvísana til samantekta MDE um dómaframkvæmd á grundvelli 2. gr. og 8. gr. MSE.

¹⁵ Hæstiréttur Hollands, Urgenda-málið, kaflar 5.6.1-5.6.4.

¹⁶ Sama heimild, kaflar 5.7.1-5.8.

¹⁷ Sama heimild, kafli 8.

¹⁸ Um gagnrýni sjá t.d. Chris Backes og Gerrit van der Veen: „Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court“ (2020) og þær heimildir sem þar er vísað til.

3 KSG-málið (Stjórnlagadómstóll Þýskalands 2021)

Stjórnlagadómstóll Þýskalands, sem er líklega áhrifamesti landsdómstóll Evrópu, fjallaði um aðgerðir Þýskalands í loftslagsmálum í dómi sínum frá því í mars 2021. Í dóminum fjallaði stjórnlagadómstóllinn um stjórnskipulegt gildi nýrrar loftslagslöggjafar Þýskalands frá 12. desember 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG*). Markmið laganna voru að takmarka hlýnun við 2 gráður og helst 1,5 gráður miðað við stöðuna fyrir iðnbyltingu og að ná hlutleysi í losun gróðurhúsalofttegunda fyrir árið 2050. Lögin mæltu fyrir um 55% samdrátt á losun miðað við árið 1990 fyrir árið 2030 með margþættum aðgerðum. Eftir þann tíma gerðu lögin ráð fyrir að stjórnvöld settu ný takmörk um samdrátt í losun en tiltóku ekki frekar hvernig því yrði fyrir komið. Stefnendur málsins voru bæði einstaklingar og umhverfisverndarsamtök, en réttarfarsskilyrði komu á endanum í veg fyrir aðild hinna síðarnefndu. Töldu stefnendur að loftslagslöggjöfin væri í andstöðu við ákvæði þýsku stjórnarskrárinnar, einkum ákvæði um rétt til lífs í 2. gr., jákvæðar skyldur til verndar eignarréttinda samkvæmt 14. gr., og ákvæði 20. gr. a sem mælir fyrir um skyldu ríkisins til þess að vernda náttúrulegan grundvöll lífs, með hliðsjón af ábyrgð sinni gagnvart komandi kynslóðum.¹⁹

Óhætt er að segja að málið hafi verið innblásið af Urgenda-málinu; stjórnlagadómstóllinn vísaði tíu sinnum til hollenska málsins í dómi sínum. Ýmsum röksemdum stefnenda var þó hafnað og taldi dómstóllinn m.a. ekki hægt að líta svo á að löggjafinn hefði brotið gegn jákvæðum skyldum sínum til þess að vernda líf, limi og eignir, enda hefði löggjafinn sannarlega gripið til aðgerða og stefnt að því markmiði sem Parísarsamkomulagið gerði ráð fyrir. Játa þyrfti löggjafanum svigrúm til útfærslu.²⁰

Stjórnlagadómstóllinn taldi hins vegar að lögin gengju í berhögg við stjórnarskrá hvað varðar tímabilið eftir árið 2030.²¹ Dómstóllinn taldi að miðað við markmið löggjafans sjálfs væri of miklum byrðum velt yfir á tímabilið eftir 2030 og þar með á næstu kynslóð. Dómstóllinn gekk út frá ákveðnum heildarkvóta losunar, sem væri hámark losunar til þess að markmiðin næðust, og taldi að þessi kvóti yrði næstum allur uppurinn 2030 þannig að stefnendur, sem margir voru ungt fólk, og næstu kynslóðir myndu verða fyrir verulegum skerðingum á réttindum sínum. Við túlkun réttindaákvæða þyrfti að líta til framtíðarinnar og á ríkinu hvíldi í vissum tilvikum stjórnskipuleg skylda til þess að vernda frelsi yfir lengri tíma með því að veita til jafns

¹⁹ Í enskri þýðingu: 20. gr. a í þýsku stjórnarskránni: „Mindful also of its responsibility towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order.“ Ensk þýðing aðgengileg á <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (síðast skoðað 29. nóvember 2021).

²⁰ Stjórnlagadómstóll Þýskalands, KSG-málið, kafli C.I.

²¹ Sama heimild, kafli C.III.

tækifæri núverandi og komandi kynslóða. Var þessi niðurstaða einkum byggð á 20. gr. a stjórnarskrárinnar um ábyrgð gagnvart komandi kynslóðum og vernd náttúru.

Dómsorðið hljóðaði á um skyldu löggjafans til að endurskoða löggjöfina innan ákveðins frests, þ.e. árslok 2022, miðað við sjónarmiðin sem fram komu í dóminum. Löggjafinn brást síðan við og samþykkti breytt lög sem tóku gildi 31. ágúst 2021. Í þeim var m.a. mælt fyrir um 65% samdrátt í losun fyrir 2030 (í stað 55%), 88% samdrátt fyrir 2040 (ekki skilgreint markmið í upphaflegum lögum) og kolefnishlutleysi fyrir 2045 (í stað 2050).²²

4 Möguleikar fyrir íslenskum dómstólum

Álitaefni á sviði loftslagsréttar í víðtækum skilningi geta komið til skoðunar fyrir íslenskum dómstólum með ýmsum hætti. Hér er einblínt á það hvort dómsmál í svipuðum búningi og Urgenda-málið og KSG-málið komi til greina. Sérstaða þessara mála, t.d. gagnvart fyrirbyggjandi dómaframkvæmd á sviði umhverfismála,²³ felst einkum í því að fjallað er með beinum hætti um aðgerðarskyldu löggjafans á grundvelli stjórnarskrár. Álitaefninu er hér skipt í tvennt: efnisreglur og formreglur/réttarfarsreglur.

Urgenda-málið byggði einkum á rétti til lífs og friðhelgi einkalífs skv. 2. og 8. gr. MSE. Stefnendur í KSG-málinu byggðu einnig á rétti til lífs, skv. þýsku stjórnarskránni, sem og vernd eignarréttar. Að íslenskum rétti koma til skoðunar 71. gr. stj.skr. um friðhelgi einkalífs, 72. gr. um friðhelgi eignarréttar og ákvæði MSE sbr. lög nr. 62/1994. Ekkert ákvæði er í stjórnarskránni um rétt til lífs en í lögskýringargögnum vegna breytinga á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar 1995 virðist gert ráð fyrir því að réttur til lífs sé í hópi réttinda sem ekki þótti nauðsynlegt að færa í orð en væru „óskráð réttindi sem óumdeilanlega hafa verið og yrðu áfram talin sjálfsagðar undirstöðureglur í íslenskri stjórnskipan“.²⁴ Þá sér rétti til lífs stað í 2. mgr. 69. gr. stj.skr. um bann við dauðarefsingu. Dómstólar væru því með nokkuð fast land undir fótum við beitingu réttar til lífs sem óskráðrar stjórnskipunarreglu, sbr. efnislega 2. gr. MSE. Efnisreglunum sem réðu úrslitum í Urgenda-málinu má því væntanlega finna stað í íslenskum rétti.

Í KSG-málinu lék 20. gr. a þýsku stjórnarskrárinnar um náttúruvernd mikilvægt hlutverk. Ekkert ákvæði um náttúruvernd er að finna í stjórnarskrá Íslands, þrátt fyrir tilraunir undanfarinna ára við að koma slíkum breytingum á dagskrá.²⁵

²² „Germany: Amendment of Climate Change Act Codifies Climate Neutrality Goal by 2045“ (2021).

²³ T.d. H 568/2002, H 20/2005, H 511/2015, H 677/2013 og H 432/2017.

²⁴ Frumvarp til stjórnarskipunarlaga, þskj. 390 – 297. mál, 118. löggjafarþing 1994, kafli V.

²⁵ Sjá einkum Frumvarp til stjórnarskipunarlaga, þskj. 787 – 466. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021 (frumvarp Katrínar Jakobsdóttur) og Stjórnlagaráð: *Frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum*.

Víkur þá sögunni örstutt að réttarfarsreglum eins og þær hafa verið túlkaðar af íslenskum dómstólum:²⁶ (i) reglur um lögvarða hagsmuni²⁷ svo og reglur um aðild, sbr. III. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, leiða m.a. til þess að stefnandi þarf að sýna fram á hagsmuni af úrlausn málsins umfram hvern sem er. Abstrakt endurskoðun á stjórnskipulegu gildi laga telst „lögspurning“ sem kemur ekki til álita, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 91/1991 (eml.).²⁸ Erfitt gæti reynst að uppfylla þessi skilyrði ef kröfugerð á að lúta að heildaraðgerðum ríkisins í loftslagsmálum líkt og gert var í Urgenda- og KSG-málunum, enda loftslagsbreytingar og aðgerðarleysi gagnvart þeim þess eðlis að hafa áhrif á stóran hóp fólks með tiltölulega almennum hætti. Til samanburðar tók Stjórnlagadómstóll Þýskalands fram í KSG-málinu að krafa um sérstaka hagsmuni stefnenda umfram aðra gildi ekki við endurskoðun laga gagnvart stjórnarskrá en þó þurfi stefnendur að verða fyrir einstaklingsbundnum áhrifum.²⁹ (ii) Umhverfisverndarsamtök hafa ekki rýmkaða aðild hér á landi nema sérreglur hafi verið settar með lögum.³⁰ Má hér geta þess að aðild í Urgenda-málinu byggði á hóp málsóknarákvæði í hollenskum lögum sem innleiddi 3. mgr. 9. gr. Árórsarsamningsins en það ákvæði hefur ekki verið innleitt hér á landi.³¹ (iii) Erfitt er að fá viðurkenningardóm um aðgerðarskyldu ríkisins³² og engin dæmi eru um að dómsorð hljóði á um skyldu til lagasetningar. Dómstólar hafa vísað til lögsögureglu 24. gr. eml. og valdgreiningarreglu 2. gr. stjórnarskrárinnar um valdmörk dómstóla og annarra handhafa ríkisvalds.³³ Að þessu leyti eru erlendu dómarnir tveir frábrugðnir íslenskri framkvæmd þar sem þeir mæla fyrir um skyldu löggjafans til þess að setja

²⁶ Þær réttarfarshindranir sem hér er fjallað um virðast svipaðar í Danmörku. Talið hefur verið miklum erfiðleikum háð að endurskapa Urgenda-málið þar í landi, einnig vegna þess að danskir dómstólar séu afar ólíklegir til þess að túlka ákvæði MSE með þeim framsækna hætti sem hollenski dómstóllinn hafi gert, Sine Rosvig Sørensen and Katerína Mitkidis: „The (limits of) transferability of climate change litigation to Denmark“ (2021).

²⁷ Sjá almennt Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar* (4. útg. 2019), bls. 119-123.

²⁸ Sjá almennt Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“ (2015) og varðandi viðurkenningarkröfur sérstaklega Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Viðurkenningarkröfur um (ó)lögæti einhvers“ (2018), bls. 73-75.

²⁹ Stjórnlagadómstóll Þýskalands, KSG-málið, mgr. 110.

³⁰ T.d. H 677/2013 (lögbanaskröfu umhverfisverndarsamtaka synjað) og H 432/2017 og L 418/2018 (ógildingarkröfum umhverfisverndarsamtaka á útgáfu framkvæmdaleyfa vísað frá þótt samtökin hafi átt aðild á stjórnarsýslustigi, en niðurstaða þessara dóma kann að vera gagnrýniverð).

³¹ Um þetta vísast til erindis Aðalheiðar Jóhannsdóttur á Þjóðarspeglinum 2021 þann 29. október 2021: „Eftirlitshlutverk almennings á sviði loftslagsmála“.

³² Brynhildur G. Flóvenz og Sigurlaug Soffía Friðþjófsdóttir: „Réttarvernd fatlaðs fólks. Stefnubreyting í túlkun dómstóla?“ (2019) (þótt sú rannsókn sé að vísu takmörkuð við réttarstöðu fatlaðs fólks).

³³ T.d. H 223/2016 (vísað til 2. gr. stjkskr. svo og 41. og 42. gr., um að ekki sé á valdi dómstóla heldur löggjafans að mæla fyrir um fjárveitingar og kröfum vísað frá með vísan til 1. mgr. 24. gr. eml.), H 464/2017 (sama atriði varðandi 2. gr stjkskr. en sýkna í stað frávísunar) og H 394/2015 (vísað til 2. gr. stjkskr. og 24. gr. eml. um að ekki heyrir undir dómstóla að ákveða að nánar tilekin námsgögn verði þýdd á íslenskt tákni og kröfu vísað frá). Um 2. gr. stjkskr. almennt sjá Björg Thorarensen: „Staða Hæstaréttar í þriggreindu ríkisvaldi og eftirlit með valdmörkum skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar“ (2020).

lög um tiltekið efni. (iv) Dómkrafa, sér í lagi viðurkenningarkrafa, skal vera „ákveðin“ í þeim skilningi að afmarkað sé nægjanlega hvaða réttindi stefnandi telur sig njóta á grundvelli stjórnarskrárákvæðis, sbr. orðalag í H 16/2016 og H 223/2016 þar sem vísað er til d. liðar 1. mgr. 80. gr. eml. í þessu sambandi. Í þeim dómum er einnig gerð krafa um að sé viðurkenningarkrafa „tekin til greina [feli] sú niðurstaða í sér að ráðið [verði] til lykta ágreiningi um þau réttindi sem [stefnandi] telur sig njóta,“ sbr. H 223/2016.³⁴ Því er t.d. erfiðleikum háð að móta kröfugerð svipaða dómsorði í KSG-málinu, þar sem löggjafanum þýska var gert að endurskoða loftslagslögin með hliðsjón af sjónarmiðunum, sem fram komu í dóminum, en ekki skilgreint hvernig lögin skyldu útfærð. Þýski dómstóllinn leitaðist markvisst við að ráða ágreiningnum ekki endanlega til lykta heldur vísa málinu aftur til löggjafans. Sannarlega getur slík atburðarás átt sér stað þegar íslenskir dómstólar telja lagaákvæði andstætt stjórnarskrá en ekki finnast dæmi um að kröfugerð og dómsorð geri beinlínis ráð fyrir því.

Af þessari ótæmandi umfjöllun má ráða að ýmsar réttarfarshindranir kæmu til skoðunar. Samandregið má benda á að Urgenda- og KSG-málin voru rekin af umhverfisverndarsamtökum eða fólki sem ekki hafði sérstaka hagsmuni umfram aðra. Íslenskar réttarfarsreglur gera ekki sérstaklega ráð fyrir aðild umhverfisverndarsamtaka og krefjast þess almennt að stefnendur hafi einstaklingsbundna og sérstaka lögvarða hagsmuni. Í erlendu dómunum hljóðaði kröfugerð og dómsorð á um skyldu til lagasetningar um tiltekið efni en nokkuð óákveðið var, sérstaklega í KSG-málinu, hvernig útfærslan gæti verið. Engin dæmi eru um íslenska dóma þar sem kröfugerð og dómsorð lúta berum orðum að skyldu til lagasetningar; þvert á móti hafa íslenskir dómstólar hafnað slíkri kröfugerð og enn fremur vísað frá kröfum þar sem réttindi eru ekki skýrt afmörkuð þannig að dómsmálið leiði ágreining til lykta.

Þó ber að taka fram, í fyrsta lagi, að vel kann að vera að lögmönnum takist að setja málin í þann búning að svipuð efnisatriði og fjallað var um í Urgenda- og KSG-málunum komi til skoðunar þótt form málanna og/eða dómsorð sé ólíkt. Er til dæmis alls ekki útilokað að láta reyna á skyldur ríkisins gagnvart stjórnarskrá í málum um gildi stjórnvaldsákvæðana sbr. 60. gr. stjkskr., s.s. leyfisveitingar vegna mengandi starfsemi. Í öðru lagi eru þau réttarfarsatriði sem nefnd eru hér að framan að langmestu leyti mótuð af dómstólum sjálfum. Sá nýi Hæstiréttur, sem nú starfar sem æðsti fordæmisgefandi og stefnumarkandi dómstóll landsins og getur að verulegu leyti valið hvaða mál rétturinn tekur til umfjöllunar, á eftir að móta hlutverk sitt nánar. Hluti af þeirri endurmótun gæti falist í því að endurskoða hvernig formkröfum er beitt á

³⁴ Sjá einnig almenna umfjöllun í Kári Hólmur Ragnarsson: „Falsvönir Öryrkjabandalagsdómsins? Nýleg dómaframkvæmd um félagsleg réttindi“ (2019), bls. 48-49.

afmörkuðum sviðum, sér í lagi á sviðum sem ekki hefur reynt á áður, þannig að álitafni um stjórnarskrárvarin réttindi fái efnislega úrlausn, sbr. t.d. 70. gr. stjkskr. og 6. gr. MSE.³⁵

5 Lokaorð

Hlutverk dómstóla við að framfylgja (ætlunum) skyldum ríkisins til þess að bregðast við loftslagsvánni er í frummótun. Gætu dómstólar gert hagsmunum framtíðarinnar hærra undir höfði en á vettvangi stjórnmalanna, þar sem hvatar stjórnmalafólks tengjast óhjákvæmilega, a.m.k. að hluta til, skammtímahugsun þess sem þarf að leita til kjósenda á nokkurra ára fresti? Eða er óráð að dómstólar, án lýðræðislegs umboðs eða sérfræðipækkingar, stígi lengra inn á þetta flókna svið og verði því að láta löggjafanum eftir nær ótakmarkað svigrúm til mats? Höfundur þessarar greinar virðast nokkuð sterk rök styðja að dómstólar veiti löggjafanum aðhald í þessum efnun: Hætta er á því að mikilvægir hagsmunir komandi kynslóða fái ekki nægan hljómgrunn innan hinna pólitísku stofnana.³⁶ Og þótt loftslagsvísindi geti verið flókin og stefnumótun í loftslagsmálum sömuleiðis geta dómstólar veitt aðhald t.d. með því að hafa eftirlit með því að lög séu útfærð með málefnalegum hætti í samræmi við markmið sín og alþjóðlega viðurkennd viðmið. Þá verður að minnast þess að dómstólar munu fjalla um ýmsar hliðar loftslagsmála í öðru samhengi. Nærtækast er að nefna að handhafar eignar- og atvinnuréttinda geta leitað til dómstóla og beitt fyrir sig stjórnarskránni í von um að draga tennurnar úr aðgerðum löggjafans í loftslagsmálum, þótt bent hafi verið á að slík dómsmál séu ólíklegri til árangurs en ýmsir virðast halda.³⁷ Í því ljósi er álitafnið um hlutverk dómstóla við að framfylgja jákvæðum skyldum ríkisins spurning um hvort einungis þeir sem berjast gegn aðgerðum í loftslagsmálum eigi að geta leitað til dómstóla, eða hvort dómstólar geti einnig komið að hinni hliðinni.

Hollenska Urgenda-málið og þýska KSG-málið gætu markað vatnaskil. Framtíð slíkra dómsmála er þó óljós og mun líklega vera ólík milli landa. Hér á landi hafa slík mál ekki verið höfðuð. Rakið hefur verið að íslenskir dómstólar gætu fundið svipaðar efnisreglur og beitt var í tilvitnuðum málum, en þó ekki stjórnarskrárákvæði um náttúruvernd eins og í Þýskalandi.

³⁵ Um hlutverk Hæstaréttar eftir breytingar á dómstólaskipan 2016 má vísa til Gunnar Páll Baldvinsson: „Verður Hæstiréttur „hæstiréttur“? Um starfsaðstæður Hæstaréttar Íslands í fortíð og framtíð“ (2018) og Gunnar Páll Baldvinsson: „Málsforræðisregla einkamálaréttarfarsá æðsta dómstigi“ (2020). Þar virðist þó lýst efasemdum um að hlutverk Hæstaréttar muni breytast, að óbreyttum réttarfarslögum að öðru leyti. Sjá einnig Sigurður Tómas Magnússon: „Áfrýjunardómstóll verður fordæmisgefandi dómstóll“ (2020).

³⁶ Hér er höfð viss hliðsjón af hugmyndum úr John Hart Ely: *Democracy and Distrust* (1980) sem taldi bestu réttlættingu á endurskoðunarvaldi dómstóla á stjórnskipulegu gildi laga felast í því að dómstólar gætu leiðrétt galla í hinu pólitíska ferli, t.d. þannig að hópar sem ekki hafa raunverulegan aðgang að pólitískum stofnunum geti fengið stöðu sína leiðrétt í gegnum dómstóla.

³⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir, Kári Hólmar Ragnarsson og Víðir Smári Petersen: „Ekki girt fyrir aðgerðir í loftslagsmálum í stjórnarskránni“ (2021).

Hindranir fælust hins vegar í réttarfarsskilyrðum, m.a. hvað varðar aðild og kröfugerð. Þær reglur eru að mestu dómstólamótaðar og því á færi dómstóla sjálfra að útfæra beitingu þeirra á þessu sviði en einnig kæmi vel til greina að löggjafinn setti reglur sem gerðu höfðun slíkra mála einfaldari. Því er mikilvægt að efla umræðu um æskilegt hlutverk dómstóla á þessu sviði.

Heimildaskrá

- Aðalheiður Jóhannsdóttir, Kári Hólmar Ragnarsson og Víðir Smári Petersen: „Ekki girt fyrir aðgerðir í loftslagsmálum í stjórnarskránni.“ *Fréttablaðið*, 17. ágúst 2021.
- Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Eftirlitshlutverk almennings á sviði loftslagsmála“. Ágrip erindis sem flutt var á Þjóðarspeglinum 2021 þann 29. október 2021 aðgengilegt á <https://thjodarspegillinn.hi.is/event/loftslagsvain-naudsyn-lagasetningar-og-hlutverk-almennings-og-domstola-vid-stefnumorkun-og-eftirfylgni/> (síðast skoðað 13. janúar 2022).
- Björg Thorarensen: „Staða Hæstaréttar í þriggri ríkisvaldi og eftirlit með valdmörkum skv. 2. gr. stjórnarskrárinnar.“ Í ritinu *Hæstiréttur í hundrað ár – ritgerðir*, ritstj. Þorgeir Örlygsson o.fl., Reykjavík 2020, bls. 65-94.
- Brynhildur G. Flóvenz og Sigurlaug Soffía Friðþjófsdóttir: „Réttarvernd fatlaðs fólks. Stefnubreyting í túlkun dómstóla?“ *Úlfljótur* 2019, 1. tbl. 69. árg., bls. 25-88.
- César Rodríguez-Garavito: „Litigating the Climate Emergency: The Global Rise of Human Rights-Based Litigation for Climate Action“. Drög uppfærð 25. júní 2021, <https://ssrn.com/abstract=3860420> (síðast skoðað 13. janúar 2022). Útgáfa áætluð í César Rodríguez-Garavito (ritstj.): *Litigating the Climate Emergency: How Human Rights, Courts, and Legal Mobilization can Bolster Climate Action*. Cambridge 2022.
- Chris Backes og Gerrit van der Veen: „Urgenda: the Final Judgment of the Dutch Supreme Court“. *Journal for European Environmental & Planning Law* 2020, 3. tbl. 17. árg., bls. 307-321.
- Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands: *Framtíð lýðræðis á Íslandi. Endurskoðun stjórnarskrár* (september 2019) aðgengileg á https://felagsvisindastofnun-kerfni.hi.is/wp-content/uploads/2020/12/endurskodun_stjornarskrar_is.html (síðast skoðað 13. janúar 2022).
- Gunnar Páll Baldvinsson: „Verður Hæstiréttur „hæstiréttur“? Um starfsaðstæður Hæstaréttar Íslands í fortíð og framtíð.“ *Tímarit lögfræðinga*, 2018, 68. árg., 2. tbl. bls. 203-246.
- Gunnar Páll Baldvinsson: „Málsforræðisregla einkamálaréttarfarsá æðsta dómstigi.“ Í ritinu *Hæstiréttur og Háskóli Íslands*, ritstj. Kristín Benediktsdóttir o.fl., Reykjavík 2020, bls. 351-380.
- Greta Thunberg (@GretaThunberg): Twitter, 13. nóvember 2021, <https://twitter.com/gretathunberg/status/1459612735294029834>
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis.“ *Úlfljótur* 2015, 4. tbl. 68. árg., bls. 517-630.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Viðurkenningarkröfur um (ó)lögmæti einhvers.“ *Úlfljótur* 2018, 1. bls. 71. árg., bls. 39-82.
- Hrafnhildur Bragadóttir og Aðalheiður Jóhannsdóttir: *Loftslagsréttur*. Reykjavík 2021.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers* (2021) https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf.
- Jacqueline Peel og Hari M. Osofsky: *Climate Change Litigation*. Cambridge 2015.
- Joana Setzer og Lisa C. Vanhala: „Climate Change Litigation: A Review of Research on Courts and Litigants in Climate Governance“. *WIREs Climate Change* 2019, 10. árg., <https://doi.org/10.1002/wcc.580>
- John Hart Ely: *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge MA 1980.
- Kári Hólmar Ragnarsson: „Falsvönir Öryrkjabandalagsdómsins? Nýleg dómaframkvæmd um félagsleg réttindi.“ *Úlfljótur* 2019, 1. tbl. 70. árg., bls. 41-86.
- Library of Congress: „Germany: Amendment of Climate Change Act Codifies Climate Neutrality Goal by 2045“ (2021), <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021->

[09-28/germany-amendment-of-climate-change-act-codifies-climate-neutrality-goal-by-2045/](#) (síðast skoðað 29. nóvember 2021).

Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, 4. útg. Reykjavík 2019.

Sigurður Tómas Magnússon: „Áfrýjunardómstóll verður fordæmisgefandi dómstóll.“ Í ritinu *Hæstiréttur í hundrað ár – ritgerðir*, ritstj. Þorgeir Örlygsson o.fl., Reykjavík 2020, bls. 423-450.

Sine Rosvig Sørensen og Kateřina Mitkidis: „The (limits of) transferability of climate change litigation to Denmark“. *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 1. tbl. 2021, bls 7-30.

Stjórnlagaráð: *Frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum*. Reykjavík 2011.

Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar Íslands

H 464/2017

H 432/2017

H 677/2013

H 223/2016

H 16/2016

H 511/2015

H 394/2015

H 568/2002

H 20/2005

Dómur Landsréttar

L 418/2018

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu

Dómur MDE 30. nóvember 2004 í máli nr. 48939/99 (Öneryildiz gegn Tyrklandi).

Dómur MDE 13. júlí 2017 í máli nr. 38342/05 (Jugheli o.fl. gegn Georgíu).

Dómur MDE 20. mars 2008 í máli nr. 15339/02 (Budayeva o.fl. gegn Rússlandi).

Dómur MDE 10. nóvember 2004 í máli nr. 46117/99 (Taşkin o.fl. gegn Tyrklandi).

Dómur MDE 10. janúar 2012 í máli nr. 30765/08 (Di Sarno o.fl. gegn Ítalíu).

Erlendir dómar

Hæstiréttur Hollands, Urgenda gegn Hollandi, 20. desember 2019, 41 NJ 2020, ensk þýðing aðgengileg á <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2007> (síðast skoðað 24. nóvember 2021).

Stjórnlagadómstóll Þýskalands, dómur fyrstu deildar 24. mars 2021 1 BvR 2656/18, ensk þýðing aðgengileg á

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs202103_24_1bvr265618en/.html (síðast skoðað 24. nóvember 2021).

Hæstiréttur Noregs, dómur 22. desember 2020, HR-2020-2472-P.

Hæstiréttur Írlands, dómur 31. júlí 2020, *Friends of the Irish Environment v. Ireland* [2020] IESC 49.

Conseil D'Etat, dómur 1. júlí 2021, *Commune De Grande-Synthe gegn franska ríkinu*, nr. 427301.