

Marianne Dahlén & Victoria Enkvist

Regeringsformens natur och naturens rättigheter

The fact is, that each time there is a movement to confer rights onto some new "entity", the proposal is bound to sound odd or frightening or laughable.¹

Inledning

Kan naturen ha rättigheter, på samma sätt som människor, eller på något annat sätt? I moderna västerländska rättsordningar ses naturen främst som egendom. Egendom har oftast en eller flera ägare med långtgående rättigheter att förfoga över den. Idén att naturen har rättigheter (*Rights of Nature*) är ny och radikal, den innebär en förskjutning i maktbalansen mellan människa och natur. Den bygger på en syn att naturen får finnas på sina egna villkor och inte på människans. En förhoppning är att ett sådant synsätt blir ett verktyg att förändra synen på relationen människa – natur.

Syftet med detta kapitel är att presentera det nu gällande konstitutionella skyddet för natur, miljö och klimat i Sverige sett i relation till den framväxande idén om naturens rättigheter och försök att genomföra den i praktiken. Vi vill belysa eventuella konsekvenser av en övergång från naturen som enbart skydds- och omsorgsobjekt till ett subjekt med egna rättigheter. Huvudfokus i artikeln är alltså de konstitutionella utmaningarna och möjligheterna. Vi presenterar inledningsvis naturens rättigheter

¹ Christopher D. Stone, "Should Trees Have Standing? – Toward Legal Rights for Natural Objects", *Southern California Law Review* 45 (1972), s. 455.

som idé och företeelse med exempel från några länder där naturens rättigheter förverkligats. Det kontrasteras mot en genomgång av naturens, miljöns och klimatets ställning i svensk grundlag och en diskussion om hur naturens rättigheter skulle kunna passa in i den svenska konstitutionella verkligheten. En viktig fråga i kapitlet rör relationen mellan politik och juridik. För att illustrera denna fråga har vi valt att närmare diskutera turerna i cementaprocessen.²

Vad är naturens rättigheter?

Under de senaste årtiondena har miljö- och klimatfrågor kommit att få ett ökat utrymme i såväl den politiska som den mediala diskursen. Det har lett till en ökad miljö- och klimatmedvetenhet som resulterat i olika former av gräsrotsrörelser såsom exempelvis Greta Thunberg och *Fridays for Future*. Unga klimataktivisterna i flera länder har initierat rättsprocesser för att genom rätten kunna åstadkomma förändringar. Enligt Sveriges Natur pågår över 2000 klimatprocesser runt om i världen, av vilka flera drivs av unga aktivister.³ Ett framgångsrikt exempel är Urgendaprocessen i Nederländerna där nederländska HD beordrade staten att minska växthusgasutsläppen med 25 % med hänvisning till rätten till liv och rätten till privat- och familjeliv, artiklarna 2 och 8 i EKMR.⁴ I Sverige har flera hundra unga personer stämt staten i det pågående Auroramålet, för att ha äventyrat barn och ungas rätt till liv, hälsa och utveckling i strid med artiklarna 2 (rätten till liv), 3 (förbud mot tortyr), 8 (skydd för privat- och familjeliv) och 14 (förbud mot diskriminering) i EKMR samt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR (egendomsskyddet) genom att inte vidta tillräckliga åtgärder mot klimatkrisen.⁵

Syftet med en motsvarighet till mänskliga rättigheter för naturen är att samhället bättre ska kunna möta de utmaningar natur, klimat och miljö står inför på ett kraftfullt och hållbart sätt. Hittills har skyddet för miljön främst funnits i miljörättsliga regleringar. Ett sådant skydd finns i de internationella, regionala och nationella rättsliga systemen. Utgångs-

² Se not 36.

³ "Aurora kan lyftas till HD", Sveriges Natur 28 augusti 2023, <https://www.sverigesnatur.org/aktuellt/aurora-kan-lyftas-till-hd/> (besökt 2023-12-01).

⁴ ECLI:NL:HR: 2019:2007, https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf (besökt 2023-12-01).

⁵ Aurora.se, <https://xn--auroramlet-75a.se/> (besökt 2023-12-15).

punkten är att skydda människor från skadliga ingrepp och utsläpp i naturen. I några länder har idén om naturens rättigheter omsatts i praktiken. Hur naturens rättigheter har konstruerats och implementerats skiljer sig åt mellan länderna, något som givetvis påverkar skyddets omfattning, styrka och genomslagskraft.

Frågorna om skyddet av miljön och klimatet har uppmärksammats i forskarsamhället, inom naturvetenskap, humaniora, samhällsvetenskap, juridik och teologi. Det finns en uppfattning, även bland många forskare, att jorden nu gått in i en ny tidsålder där människans avtryck präglar jordens utveckling och framtid, vilken brukar benämnas Antropocen, människans tidsålder. Upptakten till skiftet till Antropocen är den industriella revolutionen och de avtryck som gjorts av människan på jorden därefter. Den mer exakta tidpunkten för skiftet anses vara början av 1950-talet då en stor mängd radioaktiva föroreningar släpptes ut från kärnvapenprovsprängningar.⁶ Uppfattningen att vi gått in i en ny fas delas dock inte av alla, den är ett av flera spår i diskussionen om klimatförändringarna.

Frågorna om miljö och hållbar utveckling har haft en framskjuten position i samhällsdebatten sedan länge. Redan Stockholmskonferensen 1972, på initiativ av den svenska regeringen, kopplade samman miljö- och utvecklingsfrågor och placerade dem på den internationella agendan. FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro och flera senare världsmöten om klimatet är ett resultat av Stockholmskonferensen.⁷ FN har sedan år 1988 en klimatpanel, IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), som fokuserar på aktuella miljö- och klimatfrågor. Internationella överenskommelser har ingåtts för att komma till rätta med de problem som såväl miljö som klimat står inför. Agenda 2030⁸ och Parisavtalet från 2015⁹ är två exempel på politiska och rättsliga överenskommelser som kommit att få stor uppmärksamhet på området. FN leder sedan år 2009 mellanstatliga förhandlingar som syftar till ett paradigmskifte i synen på människa – natur genom initiativet *Harmony with*

⁶ Se *International Union of Geographical Sciences (IUGS) Working Group on the Anthropocene*, beslut den 19 maj 2016, <http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene/>. För en samlad beskrivning av Antropocen, se Sverker Sörlin, *Antropocen: En essä om människans tidsålder* (Stockholm: Weyler förlag, 2018).

⁷ "Only one Earth", konferens i Stockholm 1972, Svenska Unescorådet 2 mars 2012, <https://unesco.se/only-one-earth-konferens-i-stockholm-1972/> (besökt 2023-12-12).

⁸ <https://www.globalamalen.se/>.

⁹ Antaget av 196 stater på FN:s klimatkonferens (COP21) i Paris den 12 december 2015. Det trädde ikraft den 4 november 2016.

Nature. Som ett led i det arbetet har Generalförsamlingen bland annat antagit en resolution med förslag att hålla en "Earth Assembly" i april 2024 för att gå vidare med arbetet med ett mer holistiskt och jordcentrerat synsätt som stöd i arbetet med Agenda 2030. Ambitionen är att hitta vägar till en mer hållbar utveckling där mänskliga rättigheter och naturens rättigheter går hand i hand för att säkerställa en god utveckling för planeten jorden och för framtida generationer.¹⁰ Efterlevnaden och den konkreta betydelsen av dessa överenskommelser går att diskutera då det främst handlar om måldokument utan direkta sanktioner om de under-tecknande staterna inte uppfyller målen. Det finns dock ett stort politiskt värde i att frågorna tas på allvar och finns med i den offentliga debatten.

Att ge naturen rättigheter innebär att tillerkänna naturen självbestämmanderätt. Att ge ett träd, en flod, ett berg, ett ekosystem eller hela naturen rättskapacitet innebär att naturen görs till rättssubjekt. Idén om naturens rättigheter kommer ur gräsrotsrörelser, men har även fått genomslag i vetenskapliga sammanhang. Samtidigt som en stor miljörörelse började ta form i västvärlden publicerades 1972 den unge rättfilosofen Christopher D. Stones banbrytande artikel "Should trees have standing? – Toward Rights for Natural Objects" i *Southern California Law Review*. Stone framförde den "otänkbara" tanken att naturen kan och bör tillerkännas rättigheter, samt representeras av människor som för dess talan. Stone beskriver hur det har betraktats som en naturlag, inte den juridiska konstruktion det faktiskt är, att det är människor (den vite mannen) och inte ting som har rättigheter och rättsförmåga. Först på 1800-talet blev det möjligt att betrakta företag som en juridisk person, men dessförinnan fördes liknande diskussioner beträffande katolska kyrkan och imperier för att ge dessa storheter status som rättssubjekt. Det har alltid funnits tveksamhet eller rentav kompakt motstånd mot att utvidga rättigheter och rättshandlingsförmåga till nya enheter.¹¹

Efterhand har rättigheter – efter kamp – kommit att omfatta sådana människor som inte tidigare tilleränkts rättigheter, till exempel barn, kvinnor, svarta och urfolk, och även i viss mån djur.¹² Utifrån den historiska betraktelsen föreslog Stone att vi ska ge skogar, hav, floder och andra delar av naturen, ja hela naturen, rättigheter och rätt att föra sin

¹⁰ *Harmony with Nature*, FN, med vidare referenser: <http://www.harmonywithnatureun.org/chronology/> (besökt 2023-12-03).

¹¹ Stone, s. 453–456.

¹² Stone, s. 453.

egen talan.¹³ Stone byggde sin argumentation på juridiska resonemang om rättssubjektivitet som han menade kan överföras på naturen, t.ex. ett träd, eftersom naturen bör ges ett värde i sig, ett värde som inte är baserat på att naturen (t.ex. ett träd) tjänar som ett medel för mänsklig nytta. Enligt Stone borde t.ex. ett träd kunna föra talan i domstol på eget initiativ och domstolen skulle då tvingas ta hänsyn till den skada som åsamkats trädet.¹⁴

Stones idé bygger på en liberal tanketradition och en rättighetsdiskurs där individen och äganderätten är centrala. Stone vill inkludera naturen i den rättighetsdiskursen. Samtidigt går hans idé på tvärs med denna diskurs. Införandet av begreppet ”juridisk person”, vilket Stone vill utvidga till att innefatta objekt i naturen, till exempel träd, var avgörande för företagens och finansinstitutens rättigheter, ägande, finansiering och vinster under den industriella revolutionen. Begreppet bidrog till industrikapitalismens framväxt, där en grundförutsättning var, och är, tillgången till råvaror och friheten att göra inverkan på och utsläpp i naturen. Stones tanke syftar till att begränsa möjligheterna att exploatera naturen, men hans idé bygger på samma begrepp som var en förutsättning för den storskaliga exploateringen av naturtillgångar.¹⁵ Möjligheter och svårigheter med att göra ”objekt” som naturen, djur eller AI till juridiska personer har därefter utforskats och motstridiga slutsatser har framförts.¹⁶

Sedan Stone skrev sin artikel har ett forskningsfält vuxit fram kring naturens rättigheter, med en mängd infallsvinklar och förslag. Statsvetare, jurister, teologer, teknikhistoriker, organisationer och aktivister har tänkt och skrivit om fenomenet. Mihnea Tanasescu ger en uppdaterad överblick i *Understanding the Rights of Nature* från 2022.¹⁷ Ett exempel på

¹³ Stone, s. 456.

¹⁴ Stone, s. 458 ff.

¹⁵ Se t.ex. Seth Epstein, Marianne Dahlén, Victoria Enkvist & Elin Boyer, ”Liberalism and Rights of Nature: A Comparative Legal and Historical Perspective”, *Law, Culture and the Humanities* 2022, 1–23.

¹⁶ Det finns inte utrymme att redogöra för debatten här, men se vidare t.ex. Visa A. J. Kurki, *A Theory of Legal Personhood* (Oxford: Oxford University Press, 2019), Ngaire Naffine, ”Hidden presuppositions and the problem of paradigm persons”, *Open Edition Journals* 44, 2021, <https://doi.org/10.4000/revus.6953> (besökt 2023-12-20) och Raffael N. Fasel, ”Shaving Ockham”, *Open Edition Journals* 44 2021, <https://doi.org/10.4000/revus.6953> (besökt 2023-12-20).

¹⁷ Mihnea Tanasescu, M., *Understanding the Rights of Nature: A Critical Introduction* (Bielefeld: Transcript Verlag, 2022).

gräsrörelser med en mer aktivistisk infallsvinkel är Henrik Hallgren och Pella Thiels *Naturlagen*.¹⁸

Sedan 1960-talet och framåt har en majoritet av länder i världen antagit någon form av konstitutionella bestämmelser som är relaterade till miljö, även Sverige.¹⁹ Dessa bestämmelser syftar i första hand till att säkra en bra och hälsosam miljö för nuvarande och framtida generationer (se exempelvis RF 1:2 st. 3). Något som kännetecknar reglerna är att människan står i centrum.²⁰ I några länder har naturen däremot fått en mer central roll i konstitutionen och givits egna, preciserade rättigheter. Det främsta exemplet är Ecuador som 2009 – som första land i världen – fick naturens rättigheter inskrivna i konstitutionen. I ett antal artiklar i konstitutionen erkänns naturens rätt att existera och förvalta sig, med rätt för alla medborgare att föra naturens talan. Men det är värt att notera att det fortfarande är människor som för naturens talan i rättsprocesser, vilket innebär att full rättssubjektivitet inte har uppnåtts. Staten förpliktas att åtgärda kränkningar av naturen. Den ecuadorianska konstitutionen utlovar en ny modell för hållbar utveckling, baserat på idén om att människa och natur ska leva i harmoni och att naturen inte är någons egendom.²¹ Ett annat omtalat exempel är floden Whanganui River i Nya Zeeland som förklarats vara en juridisk person med egna rättigheter och som företräds av maorier som lever vid floden.²² Det finns fler exempel på förverkligande av naturens rättigheter runt om i världen, några är följande: I USA har naturens rättigheter införts i vissa lokala

¹⁸ Henrik Hallgren & Pella Thiel, *Naturlagen: om naturens rättigheter och människans möjligheter* (Stockholm: Volante, 2022).

¹⁹ United Nations Environment Programme, Environmental Rule of Law: First Global Report (2019) 2, <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report> (besökt 2023-12-20). Se även Agnes Hellner och Yaffa Epstein, "Allocation of institutional Responsibility for Climate Change Mitigation: Judicial Application for Environmental Provisions in the European Climate Cases Arctic Oil, Neubauer and l'Affaire du Siècle", *Journal of Environmental Law*, vol. 35, nr 2, 2023, s. 208.

²⁰ Agnes Hellner & Yaffa Epstein, "Allocation of institutional Responsibility for Climate Change Mitigation: Judicial Application for Environmental Provisions in the European Climate Cases Arctic Oil, Neubauer and l'Affaire du Siècle", *Journal of Environmental Law*, vol. 35, nr 2, 2023, 207–227.

²¹ *Harmony with Nature*, FN, Law and Policy: <http://www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/>, 12. Ecuador (besökt 2023-12-03).

²² Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017 No. 7, 20 March 2017. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html> (besökt 2023-12-04).

föreskrifter, den första var Lake Eire Bill of Rights (LEBOR) som antogs av medborgarna i Toledo, Ohio 2019. LEBOR ger sjöns ekosystem rätt att existera och utvecklas på sina egna villkor, samt rätt till självstyre och en ren och hälsosam miljö för stadens invånare. Den ogiltigförklarades dock i domstol kort efter dess antagande med motiveringen att den stred mot konstitutionen.²³ Som enda land i Europa antog Spanien år 2022 en lag som gjorde Mar Menor, Europas största saltvattenslagun, till en juridisk person med egna rättigheter.²⁴ Även i Sverige har liknande initiativ tagits, särskilt en rättighetsförklaring för sjön Vättern, med formuleringar liknande de i LEBOR.²⁵ I riksdagen har det motionerats om att införa en ny paragraf 2:26 i RF där naturen ges rätt att naturligt existera, blomstra, generera och utvecklas.²⁶

Naturen i svensk grundlag

I miljö- och klimatmål bygger ofta de rättsliga argumenten på mänskliga och konstitutionella rättigheter. Utformningen och konstruktionen av dessa rättigheter får därmed stor betydelse för skyddets förverkligande. Detta förbises inte sällan i analyser av juridikens roll i rättsprocesser rörande klimatet.

Naturen har inga egna rättigheter i den svenska grundlagen. Det finns dock ett antal bestämmelser som kan vara av betydelse för skyddet av miljö och natur och i förlängningen också av klimatet. En av dessa regler är RF 1:2 st. 3. Där framgår att det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Bestämmelsen i dess ursprungliga lydelse tillkom år 1976. Dess syfte var att ge uttryck för ”vissa särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning”.²⁷ När förslaget lades ansågs det

²³ Antagen den 26 februari 2019, se ”Rights of Nature Case Study Lake Eire”, på *Harmony with Natures* web-sida: <http://files.harmonywithnatureun.org/uploads/upload1141.pdf> (besökt 2023-12-11).

²⁴ ”Mar Menor”, Naturens rättigheter.se: <https://naturensrattigheter.se/2022/10/21/mar-menor-forsta-ekosystemet-med-rattigheter-i-europa/> (besökt 2023-12-11).

²⁵ ”Vätterns rättigheter”, Naturens rättigheter, se: <https://naturensrattigheter.se/vattern/> (besökt 2023-12-11).

²⁶ Motion 2019/20:3306, av Rebecka Le Moine, (MP). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/naturens-rattigheter_h7023306/ (besökt 2023-12-19).

²⁷ Prop. 1975/76:209 s. 97 ff., 127 ff. och 136 ff. samt bet. KU 1975/76:56 s. 41 f.

vara lämpligt att införa en sådan lydelse i RF 1:2. I propositionen betonas att Sverige ska vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön.²⁸

Ordalydelsen i den nya bestämmelsen knyter an till miljöbalkens målsättningsparagraf, och regeringen framhöll att det var ”naturligt att det centrala miljöpolitiska begreppet hållbar utveckling” bekräftades. Det framhölls också att utöver att vara en miljöpolitisk målsättning och övergripande mål för miljöbalken, är hållbar utveckling centralt i internationell miljö rätt och i EU:s miljö rätt. I det sammanhanget ansågs det viktigt att betona principen om solidaritet med kommande generationer, att eftersträva långsiktig hållbarhet. Begreppet hållbar utveckling introducerades i Bruntlandkommissionens rapport ”Our Common Future” från 1987.²⁹

Flera remissinstanser påpekade att det var oklart vilken effekt den nya regeln om miljön skulle komma att få vid tolkningen av annan lagstiftning. Regeringen bemötte kritiken med att betona att RF 1:2 är ett program- och målsättningsstadgande ”vars främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de uttryckta målsättningarna så långt det är möjligt förverkligas”.³⁰ Samtidigt framhålls det i förarbetena att program- och målsättningsstadgandet har betydelse vid tolkning av grundlag och annan lag och att det är viktigt vid lagstiftningsprocessen och tillämpning av författningar att det allmänna tolkar detsamma i enlighet med en sådan målsättning. Det uttrycks som följer:

Det nu sagda innebär att en enskild inte med framgång kan grunda en talan i en rättsprocess enbart på något av stadgandena i 1 kap. 2 § RF. Däremot kan ett stadgande i 1 kap. 2 § RF åberopas och få betydelse som tolkningsdatum för hur ett annat åberopat lagrum skall tillämpas, t.ex. på ett miljövänligt sätt.³¹

Det innebär att det vid tillämpningen av miljörelaterad lag blir fråga om grundlagskonform tolkning. Rättsregler ska tolkas i ljuset av grundlagsregeln ifråga. Under 2000-talet har en utveckling skett på rättighetsområdet där hänsyn till rättigheter har kommit att få allt större utrymme i tolkning och tillämpning. För att en grundlagskonform tolkning ska

²⁸ Prop. 2001/02:72 s. 23.

²⁹ Prop. 2001/02:72 s. 21–24.

³⁰ Prop. 2001/02:72 s. 24.

³¹ SOU 2001:19 s. 64.

vara möjlig krävs att grundlagsregeln har en viss grad av konkretion och att det finns lagstiftning som går att tolka grundlagskonformt. Om rättigheternas utformning ger utrymme för en alltför vid tolkning avseende omfattning riskerar rättigheten att bli ett tomt skal utan något konkret innehåll. Samtidigt kan ett alltför snävt tolkningsutrymme skapa andra problem, i det att många företeelser/objekt/subjekt riskerar att hamna utanför skyddet. I och med att grundlagen är tänkt att vara beständig eller åtminstone svårföränderlig krävs att utformningen av rättsreglerna är öppen nog för att kunna omfatta olika företeelser. Flexibiliteten ligger i tolkningsutrymmet. Förarbetena till i RF 1:2 st. 3 hänvisar till miljöbalkens inledande paragraf.³² Bestämmelsen har följande lydelse:

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

En bärande tanke i miljöbalken är att människan inte kan ägna sig åt en livsföring som skadar miljön och utarmar naturresurserna. Det framgår även att både nu levande och kommande generationer ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Av förarbetena till miljöbalken framgår att utvecklingen i samhället ska styras in i banor som är långsiktigt hållbara. Vidare betonas att människan har ett ansvar att förvalta naturen väl. I propositionen uttrycks det i följande ordalag: "[D]en som bedriver någon form av verksamhet eller vidtar åtgärder av olika slag alltid skall se till att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter."³³

I ljuset av miljöbalken blir stadgandet om miljön i RF 1:2 st. 3 tydligare. Människan sätts i centrum och betraktas som förvaltare av naturen. Naturen är underordnad människan.

Miljö och andra viktiga samhällsintressen

Relationen mellan politik och juridik är ständigt aktuell. Ett område där balansen mellan dem har aktualiserats är möjligheten att överklaga regeringsbeslut, vilket numera regleras i lagen (2006:304) om rättsprövning

³² Prop. 2001/02:72 s. 21–24.

³³ Prop. 1997/98:45 s. 2.

av vissa regeringsbeslut. Innan lagen antogs var regeringen sista instans i en del förvaltningsärenden. Denna ordning var inte förenlig med EKMR och rätten till domstolsprövning, vilket var anledningen till att lagen infördes. En viktig fråga som debatterades före lagens tillkomst var hur ingripande den rättsliga kontrollen av politiska beslut kunde vara utan att påverka demokratin i för stor utsträckning.³⁴ Spänningen mellan juridik och politik har förändrats men inte försvunnit genom införandet av rättsprövningslagen, något som illustreras av Cementaprocessen och Girjasdomen vilka behandlas i följande avsnitt.

I Sverige har intresseavvägningar i olika former skett i ett flertal rättsprocesser rörande miljön där en av de mer uppmärksammade processerna, åtminstone ur ett konstitutionellt perspektiv, är den så kallade Cementaprocessen.³⁵ I målet, eller målen, och senare i lagstiftningsprocessen finns starka motstående intressen, både på individ- och samhällsnivå. Ur ett miljö- och klimatperspektiv kan sägas att i Cementaprocessen fick skyddet för miljön stå tillbaka för det samhälleliga behovet av cement. I målet vidtog regeringen relativt drastiska åtgärder för att säkerställa att Cementas verksamhet skulle fortsätta. Det geografiska område som det handlar om är Slite på Gotland. I och med att Cementaprocessen handlar om flera olika rättsfrågor som prövats i olika domstolar presenteras en kortfattad sammanfattning. Sammanfattningen följer Mark- och miljödomstolens bakgrundsbeskrivning.³⁶

Företaget Cementa AB hade fram till slutet av oktober 2021 tillstånd till kalk- och märmargelstensbrytning i Slite på Gotland. Det framgår av en dom från Mark- och miljödomstolen 2010.³⁷ Tillståndet var tidsbegränsat till tio år. Av samma dom framgår att verksamheten inte ansågs komma att påverka de närliggande Natura 2000-områdena i någon större omfattning.³⁸

³⁴ Caroline Taube, "Den dömande makten", i Ingvar Mattson & Olof Petersson (red.), *Svensk författningspolitik*, 6:e uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2022), s. 215.

³⁵ Processen omfattar flera olika mål som tar sin start med Mark- och miljödomstolen, M 2334-09, den 1 oktober 2010, Mark- och miljööverdomstolen, M 1579-20, den 6 juli 2021. HD T 4746-21, den 25 augusti 2021, Regeringens beslut den 18 november 2021, M2021/01774, HFD 7208-21 656-22, den 7 december 2022, Mark- och miljödomstolen, M 2724-22, den 13 december 2022.

³⁶ Mark- och miljödomstolen, M 2724-22, den 13 december 2022, s. 15–16.

³⁷ Mark- och miljödomstolen, M 2334-09, den 1 oktober 2010.

³⁸ Mark- och miljödomstolen, M 2334-09, den 1 oktober 2010.

Tre år innan tillståndet löpte ut, ansökte Cementa år 2017 om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet i Slite. Tillståndsansökan omfattade samma brytmängd och djup som i det då gällande tillståndet från år 2010 samt nya brytområden. Mark- och miljödomstolen biföll ansökan och gav tillstånd.³⁹ Domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som undanröjde Mark- och miljödomstolens dom och avvisade ansökan med anledning av att miljökonsekvensbeskrivningen ansågs innehålla väsentliga brister.⁴⁰ Cementa överklagade Miljööverdomstolens dom till Högsta domstolen som inte beviljade prövningstillstånd. Detta innebar att Miljööverdomstolens dom stod fast.⁴¹

Företaget Cementa är en av landets största leverantörer av cement och när tillståndet till kalkbrytning inte förnyades befarades det få stora konsekvenser för den svenska industrin. Regeringen lade mot bakgrund av de förväntade konsekvenserna som ett driftsstopp för Cementa skulle kunna innebära, fram ett förslag till en ändring av miljöbalken under hösten 2021. Förslaget innebar en ändring i miljöbalken, där tillfälliga regler skulle införas i ett nytt kapitel 17 a att gälla från den 15 oktober 2021 till slutet av året. De föreslagna ändringarna medförde att regeringen skulle ta över tillståndsprövningen och rätten att meddela undantag för miljöbedömningsförfarandet för verksamheter på Natura 2000-områden.⁴²

Lagrådet förhöll sig kritiskt till lagförslaget på grund av vad det ansåg vara brister i beredningen av lagförslaget och att det grundlagsskyddade generalitetskravet inte ansågs vara uppfyllt. Lagrådet konstaterade att RF saknar konkreta anvisningar om beredningen, men att det står klart att det är viktigt att remissinstanserna får tillräckligt med tid för att kunna avge ett välgrundat remissvar.⁴³ Lagrådet betonade att det konkreta innehållet i beredningskravet bestäms av ”regeringsärendets natur”.⁴⁴ Gällande den föreslagna ändringen i miljöbalken var remisstiden i praktiken mindre än en vecka. Lagrådet ansåg korta remisstiden vara särskilt problematisk med anledning av det komplicerade innehållet i den föreslagna lagen. Mot bakgrund av detta ansåg Lagrådet att beredningskravet enligt RF 7:2 inte var uppfyllt.⁴⁵

³⁹ Mark- och miljödomstolen, M 2334-09, den 1 oktober 2010.

⁴⁰ Mark- och miljööverdomstolen, M 1579-20, den 6 juli 2021.

⁴¹ HD, T 4746-21, den 25 augusti 2021.

⁴² Prop. 2021/22:15.

⁴³ Lagrådet, yttrande 2021-09-16, s. 5.

⁴⁴ Lagrådet, yttrande 2021-09-16, s. 5.

⁴⁵ Lagrådet, yttrande 2021-09-16, s. 5.

Lagrådet diskuterade även lagens förenlighet med kravet på föreskrifts-generalitet. Generalitetskravet finns inte tydligt uttryckt i en specifik regel i RF men kan utläsas av RF 11:4 och RF 12:3, av vilka det framgår att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Generalitetskravet förbjuder sålunda in casu-lagstiftning.⁴⁶ För att en regel ska anses vara en föreskrift krävs att den är rättsligt bindande, riktar sig till enskilda eller myndigheter och har generell tillämplighet. Lagrådet påpekade att kravet på generalitet rör relationen mellan normgivare och rättstillämpare. Föreskrifter kan till skillnad mot myndighetsbeslut inte överklagas. Lagrådet anförde vidare att generalitetskravet först och främst är formellt men att hänsyn måste tas till andra omständigheter, som antalet personer som lagen berör, hur stort geografiskt område som berörs och hur lång tid föreskriften ifråga ska gälla.⁴⁷ Lagrådet såg inga brister i formell mening då den föreslagna lagens innehåll var generellt utformade normer. Lagrådet ansåg dock att den materiella delen var problematisk då föreskrifterna i 17 a kap. miljöbalken endast skulle vara i kraft under en kort tid och att tiden var anpassad helt efter behoven i ett enskilt fall, nämligen Cementas tillstånd för kalkbrytning.⁴⁸ Ett annat problem som Lagrådet identifierade var att rekvisiten i lagförslaget var formulerade så att lagen endast kunde tillämpas i Cementaärendet. Lagrådet uttalade att den föreslagna lagstiftningen framstod som en åtgärd som vidtagits [...]”för att korrigera utfallet av den konkreta tillståndprocess som tog sin ände i och med Högsta domstolens beslut den 25 augusti 2021 att inte meddela prövningstillstånd avseende Mark- och miljööverdomstolens avvisningsbeslut.”⁴⁹ Mot den bakgrunden ansåg Lagrådet att övervägande skäl talade för att förslagen i lagrådsremissen även stred mot generalitetskravet.⁵⁰

Trots Lagrådets kritik antogs det nya 17 a kapitlet den 29 september 2021 och lagen trädde i kraft den 15 oktober 2021. Den upphörde att

⁴⁶ Se Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliasson & Göran Regner, *Grundlagarna*, 2:a uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 2006), s. 501.

⁴⁷ Holmberg m.fl., s. 317–18.

⁴⁸ Lagrådet, yttrande 2021-09-16, s. 8.

⁴⁹ Lagrådet, yttrande 2021-09-16, s. 8–9.

⁵⁰ För en analys, se Filippo Valguarnera, ”Ett allvarligt konstitutionellt övertramp”, *Norstedts Juridik Nyheter*, 16 december 2021, nj.se/nyheter/ett-allvarligt-konstitutionellt-overtramp.

gälla den 1 januari 2022.⁵¹ Regeringen beviljade tillstånd för täktverksamheten i Slite den 18 november 2021.⁵² Tillståndet gällde till och med utgången av år 2022 och omfattade brytning av kvarvarande sten inom de täktområden som omfattades av tillståndet från år 2010. Regeringen bedömde att verksamheten kunde påverka Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojsvatar, varför de beslutade om Natura 2000-tillstånd till den ansökta verksamheten.

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) tog emot ett antal ansökningar om rättsprövning av regeringens beslut att ge Cementa ett tidsbegränsat tillstånd till täkt. I en ansökan yrkades inhibition av regeringens beslut i avvaktan slutligt avgörande. Yrkandet avslogs och regeringens gynnande beslut om täktverksamhet fortsatte därför att gälla.⁵³ I det målet prövades frågan om beredningskravet. HFD betonade att det saknas regler om längden på remisstiden i regeringsärenden och att korta tidsfrister är godtagbara i brådskande och allvarliga situationer.⁵⁴ HFD framhöll att miljö- och jordbruksutskottet hade bedömt att beredningskravet var uppfyllt trots den korta beredningstiden.⁵⁵ En omständighet som tillmättes betydelse för bedömningen var att lagändringarna enligt HFD syftade till att avvärja en akut risk för allvarliga samhällskonsekvenser till följd av cementbrist.

Vad gäller generalitetskravet betonade HFD i rättsprövningsmålet att riksdagen inte får fatta beslut i enskilda fall och att detta förbud inte får kringgås genom att stifta lag om saken. Samtidigt konstaterades att det saknades en närmare definition om vad generalitetskravet faktiskt innebär. I domskälen hänvisar HFD till praxis där det framgår att en föreskrift ska vara generell utformad och tillämpbar, dvs. att den inte uttryckligen får avse ett konkret fall.⁵⁶ HFD betonade att det av praxis framgår att kravet är väsentligen formellt, alltså att ordalydelsen är utformad på ett generellt sätt.⁵⁷ HFD ansåg i likhet med Lagrådet att den aktuella

⁵¹ Införd genom lag 2021:875, upphörde genom lag 2021:876.

⁵² Regeringens beslut den 18 november 2021, M2021/01774, se även Regeringens arbete med cementförsörjningen, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/klimat--och-naringslivsdepartementet/regeringens-arbete-med-cementforsorjning/> (besökt 2023-12-19).

⁵³ HFD 7208-21 656-22, den 7 december 2022.

⁵⁴ HFD 7208-21 656-22, den 7 december 2022.

⁵⁵ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande, 2021/22: MJU7.

⁵⁶ HFD 7208-21 656-22, den 7 december 2022.

⁵⁷ HFD 7208-21 656-22. Se även RÅ 80 1:92 och RÅ 1999 ref. 76.

lagtexten är generellt utformad. Men i bedömningen av vem som faktiskt berörs skiljde sig HFD:s bedömning från Lagrådets. HFD ansåg att föreskrifterna i 17 a kap. enligt sin lydelse träffar en obestämd krets av personer, nämligen aktörer som bedriver verksamhet som avser täkt av kalksten i Sverige.⁵⁸ Det faktum att det bara finns en sådan aktör, och att lagstiftningen i praktiken bara har tillämpats en gång innebar inte, enligt HFD, ett brott mot kravet på föreskriftsgeneralitet och följaktligen saknades skäl att upphäva regeringsbeslutet.⁵⁹

Det är intressant att Lagrådet och HFD drar motsatta slutsatser vad gäller kravet på föreskriftsgeneralitet. HFD lägger vikt vid den praxis som bekräftar att generalitetskravet är väsentligen formellt. Lagrådet däremot tar sin utgångspunkt i att generalitetskravet inte enbart är formellt. HFD fokuserar på ordalydelsen i rättsregeln medan Lagrådet gör en vidare tolkning. Här kan tilläggas att Cementa faktiskt nämns i förarbetena. Under rubriken ”Skälen till regeringens förslag rörande ikraftträdande och övergångsbestämmelser” står följande: ”Cementas tillstånd till täkt av kalksten och vattenverksamhet som bl.a. innebär bortledning av uppkommande yt- och grundvatten i Slite på Gotland upphör att gälla den 31 oktober 2021. Lagändringarna behöver därför träda i kraft så snart som möjligt.”⁶⁰

Cementa lämnade därefter in en ny ansökan om tillstånd för fortsatt och utökad täktverksamhet under fyra år. Den har prövats av Mark- och miljödomstolen som meddelade dom i december 2022. Tillståndet omfattar fortsatt och utökad täktverksamhet vid Västra brottet och Filehajdar-täkten. Även denna ansökan beviljades.⁶¹

En fråga som kan ställas i relation till naturens rättigheter är om det hade gjort någon skillnad för utgången i Cementa-målet om naturen hade varit en juridisk person med egna rättigheter. Svaret är nog att i det specifika fallet hade det sannolikt inte spelat någon roll. Domstolarna följde lagen, det vill säga miljöhänsyn togs. Men när högsta instans, Mark- och miljööverdomstolen, avvisade Cementas tillståndsansökan föreslog regeringen en tillfällig lag för att kringgå domstolens beslut. Lagen antogs därefter av riksdagen. Trots att det fanns klara och tydliga regler om miljöskydd i miljöbalken och i målsättningsstadgandet i RF 1:2 vägde

⁵⁸ HFD 7208-21 656-22.

⁵⁹ HFD 7208-21 656-22.

⁶⁰ Prop. 2021/22:15 s. 40.

⁶¹ Mark- och miljödomstolen, M 2724-22, den 13 december 2022.

ekonomiska intressen så tungt att det ansågs nödvändigt med ett undantag. Liknande överväganden har gjorts beträffande järnmalsbrytning i Kallak (Kallak K nr 1). Trots massiv kritik från närliggande samebyar, Sametinget, UNESCO, Länsstyrelsen i Norrbotten, Svenska kyrkan med flera tunga instanser, meddelade regeringen bearbetningskoncession den 22 mars 2022.⁶² Dåvarande minister Karl Petter Thorvaldsson uttalade att det är nödvändigt att öppna nya gruvor i Sverige för att klara ”den gröna omställningen” till 2045. Det är inte första gången Norrland får spela en central roll för Sveriges ekonomiska utveckling. I *Framtidslandet* beskriver miljöhistorikern Sverker Sörlin de skiftande visioner och intressen som möttes i exploateringen av Norrland under industrialiseringen.⁶³ Samma frågor aktualiseras i kölvattnet av den gröna omställningen. Framför allt kommer gruvbrytningen i Kallak i konflikt med rennärningen. Beslutet innehåller visserligen villkor för att skydda renskötseln. Men företrädare för samerna säger att beslutet slår hårt mot den samiska kulturen.⁶⁴ Om naturen hade haft en egen rätt skulle det avgörande vara om och i så fall hur rättigheten skulle vara utformad och kanske ännu viktigare hur rättigheten skulle kunna begränsas. Det var i Cementafallet inte intresseavvägningarna i rättsprocessen som var avgörande utan intresseavvägningarna som låg utanför den rättsliga processen, närmare bestämt i lagstiftningsprocessen. Samtidigt skulle förekomsten av en rättighet för naturen kunna bidra till en tydligare ram för lagstiftaren.

Besluten om Cementa och gruvan Kallak K nr 1 är exempel på hur grundlagsfästa regler till skydd för att miljö, klimat och urfolks rättigheter kan sättas ur spel av regeringen, det vill säga politiken, när dessa värden ställs mot starka industriella intressen.

⁶² SGU, ”Regeringen beviljar koncession för Kallak”, <https://www.sgu.se/om-sgu/nyheter/2022/mars/regeringen-beviljar-koncession-for-kallak/> (besökt 2023-12-19). Se även Sveriges Natur, Regeringen beviljar gruvbrytning i Kallak, <https://www.sgu.se/om-sgu/nyheter/2022/mars/regeringen-beviljar-koncession-for-kallak/> (besökt 2023-12-19).

⁶³ Sverker Sörlin, *Framtidslandet*, bearbetad och utökad nyutgåva (Luleå: Teg Publishing, 2023).

⁶⁴ Sveriges Natur, ”Regeringen beviljar gruvbrytning i Kallak”, <https://www.sveriges-natur.org/aktuellt/regeringen-beviljar-gruvbrytning-i-kallak/> (besökt 2023-12-19).

Naturens rättigheter och urfolks rättigheter

Tanken om naturens rättigheter är starkt inspirerad av synen på relationen natur – människa i urfolks kunskap och sedvänjor.⁶⁵ När den konkretiserats i rättsliga sammanhang har den mycket gemensamt med utformningen av urfolks rättigheter framför allt genom ifrågasättandet av att det går att göra en uppdelning mellan människa och natur. Urfolks kultur är starkt förknippad med marken genom näringsfång och traditionella ekonomiska aktiviteter. Liksom urfolks rättigheter kan naturens rättigheter hamna i konflikt med andra samhällsintressen, inte minst stora ekonomiska intressen. Ett exempel på en sådan kollision är Per Geijerfyndigheten i Kiruna som annonserades stort i samband med att Sveriges ordförandeskap i EU inleddes. Metallerna anses vara väsentliga för Sverige och Europa i ”den gröna omställningen”.⁶⁶ Metallfyndigheten ligger på Gabna samebys renbetesmarker. Gabna är en fjällsameby som sedan mer än ett århundrade drabbats hårt av LKAB:s gruvsdrift. Om den nya fyndigheten börjar brytas skärs den sista kvarvarande vandringsleden mellan renbetesmarkerna av. Om renskötseln försvinner får det svåra konsekvenser för den samiska kulturen och det samiska språket.⁶⁷

När det gäller exploatering av mineraler i Norrland ställs samers rättigheter mot ekonomisk tillväxt, arbetstillfällen och ”den gröna omställningen”. Idén om naturens rättigheter har som tidigare beskrivits många gemensamma drag med urfolksrättigheter. I Sverige sammanfaller samers renskötsel, jakt och fiske ofta med hållbar utveckling och andra naturvärden. I Sverige har samer erkänts som ett urfolk med folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling sedan 1977, vilket därefter har bekräftats av riksdagen vid ett flertal tillfällen, till exempel i samband med godkännandet av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.⁶⁸ Samers rättigheter finns grundlaglagfästa i RF 1:2 st. 6: ”Samiska

⁶⁵ Joshua C. Gellers, *Rights for robots: artificial intelligence, animal, and environmental law* (Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2021) s. 104.

⁶⁶ <https://lkab.com/press/europas-storsta-fyndighet-av-sallsynta-jordartsmetaller-nu-25-procent-storre-idag-tas-forsta-steget-i-kritisk-provning/> (besökt 2023-12-15). Se även ”Jättefynd av sällsynta jordartsmetaller i Kiruna”, SR 12 januari 2023. <https://sverigesradio.se/artikel/lkab-har-gjort-jattefynd-av-sallsynta-jordartsmetaller-i-kiruna> (besökt 2023-12-12).

⁶⁷ ”Här ställs kampen om samebyns framtid på sin spets”, DN den 10 januari 2023, <https://www.dn.se/sverige/har-stalls-kampen-om-samebyns-framtid-pa-sin-spets/> (besökt 2023-12-12).

⁶⁸ Prop. 2009/10:80 s. 189. Se även KrU 1976/77:43. Se även prop. 1976/77:80 s. 16, s. 107.

folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.” Den skrivningen är en del av grundlagsreformen 2010 och var avsedd att bekräfta det samiska folkets särställning i Sverige. Därutöver har rennäringen ett särskilt skydd i RF 2:17 st. 2, ett undantag från huvudregeln om näringsfrihet i 2:17 st. 1. I dessa bestämmelser inryms alltså eventuellt ett indirekt skydd för miljön, klimatet, hållbar utveckling och en god miljö för framtida generationer. Ett sådant indirekt skydd utgörs då av en tilltro till att det samiska folket har ett annat och ”miljövänligare” förhållningssätt till naturen och livsstil än majoritetssamhället. Tanken är att när – eller om – deras rättigheter respekteras, respekteras även naturen. Ingen regering har hittills lyckats lösa frågan om samers markrättigheter. Därför har frågorna hamnat i domstolarna.

I det senaste avgörandet, Girjas sameby mot staten från januari 2020, prövades samebyns rätt att upplåta jakt och fiske. I domen fastslås att Girjas sameby har rätt att upplåta jakt och fiske utan statens medgivande. Domstolens resonemang baseras bland annat på rättshistoriska argument då det konstateras att samebyn utan hinder av bestämmelserna i rennäringslagen (1971:432) genom urminnes hävd har ensamrätt att upplåta småviltsjakt- och fiskerättigheter på samebyns renbetesmarker. Ur ett konstitutionellt perspektiv är det intressant att domstolen i sin argumentation även hänvisar till betydelsen av RF 1:2 st. 6 genom uttalandet att målsättningsstadgandet kan ha viss materiell betydelse i sådan rättstillämpning där det är fråga om att väga olika faktorer mot varandra.⁶⁹

Det är även intressant att domstolen i sin argumentation hänvisar till folkrätten och fastslår att delar av ILO:s konvention 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder⁷⁰ utgör allmänna folkrättsliga principer som därmed är tillämpliga i Sverige oavsett att konventionen inte ratificerats av Sverige (artikel 8, att i tillämpningen av nationell rätt ska vederbörlig hänsyn tas till urfolks sedvänjor och sedvanerätt, och artikel 14.2, regeringar ska vidta nödvändiga åtgärder för att identifiera den mark urfolket bebor och garantera effektivt skydd för deras äganderätt och besittningsrätt). Domen ger alltså både målsättningsstadgandet i RF och ILO:s konvention 169 direkt rättslig betydelse, vilket ger ökad

⁶⁹ NJA 2020 s. 3.

⁷⁰ ILO 169, antagen den 27 juni 1989, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312314 (besökt 2023-12-19).

tyngd åt samers intressen och rättigheter.⁷¹ Frågan är dock vilken betydelse prejudikatet kommer att få. Kort efter domen, i maj 2020, tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, Renmarkskommittén, med uppdrag att skapa en långsiktigt hållbar lösning på frågorna. I ett delbetänkande från juni 2023 med titeln *Jakt och fiske i renbetesland* föreslås ett förtydligande av att upplåtelseförbudet i rennäringslagen inte gäller i förhållande till en sameby som enligt lagakraftvunnen dom har bättre rätt än staten till upplåtelse på byns mark.⁷² Delbetänkandet har väckt splittring i regeringen och ligger därför i skrivande stund på det ansvariga statsrådets bord, fortfarande i väntan på att skickas ut på remiss.⁷³ Det här är ytterligare ett intressant exempel på hur regeringen har agerat när ett avgörande (som inkluderar tolkning av grundlagsbestämmelser) inte ligger i linje med regeringens uppfattning.

Enligt regeringsformen ska samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv främjas. Frågan är vilket rättsligt skydd konstitutionen kan ge samebyn, och vad det skyddet innebär för skyddet av naturen. Vilka paralleller kan dras till naturens rättigheter?

Naturens rättigheter – en främmande fågel?

Frågan om att införa en ny rättslig figur, naturens rättigheter, är intressant ur många olika perspektiv. Den utmanar den traditionella synen på vad rättigheter är och vem eller vad som kan ha rättigheter. Naturens rättigheter förutsätter en förändrad syn på natur och miljö. Kanske befinner vi oss just nu i en tid av förändring? Nya rättighetshavare och nya typer av rättigheter har växt fram under olika perioder i historien. Några exempel på detta är barns, kvinnors och urfolks rättigheter. Eftersom det har framkommit förslag på förändringar som innebär att naturen övergår från att vara ett objekt till att vara ett subjekt kan det vara behjälpligt, för att inte säga nödvändigt, att undersöka vilka faktorer som verkade gynnsamt för

⁷¹ För en analys av domen, se Christina Allard & Malin Brännström, "Girjas sameby mot staten: En analys av Girjasdomen", *SvJT* 2020, s. 429–452.

⁷² SOU 2023:46 *Jakt och fiske i renbetesland. Delbetänkande av Renmarkskommittén*, s. 550.

⁷³ Lisa Röstlund, "Strid mellan Tidöpartierna om samers rättigheter. Rädd att det ska eskalera", DN 2023-12-18, <https://www.dn.se/sverige/strid-mellan-tidopartierna-om-samers-rattigheter-radd-att-det-ska-eskalera/> och "Utredaren om samers rättigheter vet inte om han kan sitta kvar", DN 2023-12-18, <https://www.dn.se/sverige/utredaren-av-samers-rattigheter-vet-inte-om-han-kan-sitta-kvar/> (besökta 2023-12-19).

de nya rättigheterna och vilket motstånd som fanns. Viktiga och intressanta lärdomar kan dras genom detta.

En utmaning med att ge naturens rättigheter är att naturens rättigheter kan komma att inkräkta på äganderätten. För att förverkliga naturens rättigheter krävs därför tydliga tolkningsregler hur olika intressen ska vägas mot varandra. Denna typ av konflikt kan manifesteras både när olika rättigheter står mot varandra men också med en och samma rättighet och olika rättighetshavare. Det saknas i dagsläget tydlig vägledning vad gäller balanseringen mellan olika fri- och rättigheter.⁷⁴ Det skulle också kunna uppstå situationer där olika företrädare för naturen har olika åsikter om hur naturens rätt bäst tillvaratas. Det reser komplicerade och konfliktfyllda frågor om representation.

I detta kapitel har såväl ett direkt som ett indirekt skydd av natur, miljö och klimat diskuterats. Med direkt skydd avses när natur, miljö eller klimat nämns uttryckligen i grundlagsbestämmelser, som i RF 1:2 st. 3. Med indirekt skydd avses syften och konsekvenser av tillämpning av olika rättsregler där miljö, klimat och natur inte nämns uttryckligen. Det indirekta skyddet går exempelvis att återfinna i rättsregler som inte är primärt inriktade på att skydda miljön men där miljöskydd kan bli en sidoeffekt som t.ex. skyddet för samisk kultur och näringsliv.

En viktig aspekt om aktualiseras i miljömål är förhållandet mellan politik och juridik. I Cementaprocessen gick regeringen in och lagstiftade när Mark- och miljödomstolen avvisade Cementas ansökan om tillstånd för fortsatt kalkbrytning. I Girjasmålet ledde HD:s dom, som utgör en betydande utveckling av samerätten, till att en parlamentarisk kommitté tillsattes för att ändra lagstiftningen. Exemplet visar på spänningsförhållandet mellan domstolar och den politiska makten. När det gäller känsliga och konfliktfyllda frågor som till exempel samhällets behov av och produktion av cement, samers markrättigheter och viktiga mineraler, så händer det att de politiska makthavarna inledningsvis kan vara obenägna att ta ställning i frågorna. Det har lett till att frågorna istället fått avgöras i domstol. När sedan domstolens beslut – utifrån lagar, inklusive grundlagen – inte ansetts tillfredställande ur ett politiskt perspektiv, har det resulterat i politiska utredningar och beslut. Det finns anledning att förmoda att samma sak skulle ske även om naturen gavs grundlagsskyddade

⁷⁴ Jfr Karin Åström & Victoria Enkvist, "Vem får mest rätt? – om konsten att beakta rättighetsskyddet i mål med flera rättighetshavare", *Europarättslig tidskrift* 2022, s. 415–436.

rättigheter. Samtidigt kan en sådan rättsfigur på lång sikt ändå ha ett transformativt värde.

Vi har även diskuterat olika regler i grundlagen och deras betydelse avseende miljön och naturen. Bestämmelserna får betydelse både i lagstiftningsprocessen och i tillämpningen, som till exempel i Girjasdomen. Vad gäller såväl grundlagsregler som andra bestämmelser blir olika former av intresseavvägningar en viktig del i tolkning och tillämpning. Starka ekonomiska intressen som ”den gröna omställningen”, den svenska industrin, stärkande av landsbygden, och nya arbetstillfällen har visat sig vara intressen som tenderar att värderas högt när de kommer i konflikt med klimat- och miljöskyddsintressen. Stone uppmärksammade problemet med intressekonflikter i miljömål redan 1972. Hans ståndpunkt var att så länge naturen inte har en egen rätt kommer skador på till exempel vattendrag med flera livsformer att behöva ge vika för intressen som anses vara viktigare. Han ville stärka naturens ställning genom den ”otänkbara” idén att göra delar av naturen eller ekosystem till juridiska personer. Frågan om rättssubjektivitet är dock komplex och det finns ett flertal infallsvinklar. Oavsett vilket, behöver naturen få en starkare ställning rättsligt och politiskt för att hävda sig mot ”stora allmänna intressen”, såsom industrin. Som Stone uttrycker det: annars kommer naturen (i hans exempel ett vattendrag i staten Pennsylvania) att försvinna ”i en kvantitativ kompromiss mellan två motstridiga intressen.”⁷⁵

⁷⁵ Stone, s. 461.