

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal x — x. mál.

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944,
með síðari breytingum (umhverfisvernd).

Flm.:

1. gr.

Við lögina bætist ný grein, svohljóðandi:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Ábyrgð á vernd náttúru og umhverfis hvílir sameiginlega á öllum og skal verndin grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Stuðlað skal að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og vöxtur lífríkis og viðgangur tryggður.

Allir skulu njóta heilnæms umhverfis. Almennungi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ganga skal vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Mælt skal nánar fyrir í lögum um inntak og afmörkun almennaréttar.

Í lögum skal mælt fyrir um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er afrakstur af umræðum í hópi formanna þeirra stjórnsmálaflokka sem sæti eiga á Alþingi. Byggt er á frumvarpi sem stjórnarskrárnefnd skilaði til forsætisráðherra í júlí 2016 (sbr. frumvarp Sigurðar Inga Jóhannssonar, þskj. 1577 á 145. löggjafarþingi, 2015–2016). Texti ákvæðisins er óbreyttur en aukið hefur verið við greinargerð á stöku stað.

2. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Ákvæði um náttúru og umhverfi hafa verið tekin upp í stjórnarskrár margra ríkja undanfarin ár og áratugi. Breytingin helst í hendur við vitundarvakningu um margvísleg umhverfisvandamál sem við er að etja, bæði á heimsvísu og innan lögsögu einstakra ríkja. Hún endurspeglar það viðhorf að nauðsynlegt sé að bregðast við, ekki einungis með aukinni samvinnu þjóða á grunni alþjóðasamninga, heldur einnig með skýrri og árangursmiðaðri löggjöf heima fyrir. Stjórnarskrárákvæði um náttúru og umhverfi skapa grundvöll fyrir almenna löggjöf á þessu sviði og marka stefnu samfélagsins um samspil manns og umhverfis. Umhverfisákvæðin eru fjölbreytt en oftar en ekki kveða þau á um rétt manna til heilnæms umhverfis. Hugsunin að baki er sú að heilnæmt umhverfi sé forsenda lífsgæða og því verði að telja rétt til þess til mannréttinda. Umhverfisákvæðin byggja jafnframt á langtímahugsun og fela í sér skyldu hverrar kynslóðar að virða rétt komandi kynslóða til lífvænlegs umhverfis.

Þau leggja skyldu á ríkisvaldið að stuðla að árangursríkri umhverfisvernd en jafnframt kveða sum þeirra á um ábyrgð hvers og eins einstaklings á því verkefni, sjá nánar um þetta í kafla 5 hér á eftir. Auk þess að kveða á um rétt til heilnæms umhverfis er jafnan undirstrikað að almenningi sé nauðsynlegt að hafa greiðan aðgang að upplýsingum um umhverfismál og að eiga þess kost að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem varða umhverfi og náttúru. Þessir þættir eru forsenda þess að almenningur geti gætt fyrrnefnds réttar síns.

Breytt viðhorf til umhverfis- og náttúruverndar fela ekki einvörðungu í sér áherslu á hið mannhverfa umhverfi og beina hagsmuni mannsins. Á undanförunum áratugum hafa menn gert sér sífellt betur grein fyrir því að náttúran er margslungið kerfi sem viðheldur lífi og tryggir þróun þess. Af þeim sökum er æ ríkari áhersla lögð á heildarhugsun og virðingu fyrir því flókna samspili sem á sér stað í vistkerfum jarðarinnar. Í samræmi við þetta hafa viðhorf um eigið gildi náttúrunnar fengið aukið vægi og birtast nú meðal annars í alþjóðasamningum á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Sem dæmi má nefna að í inngangsorðum samnings Sam-einuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni frá 1992, sem Ísland er aðili að, er vísað til gildis líffræðilegrar fjölbreytni í sjálfu sér en einnig til fjölbætts gildis hennar að öðru leyti, meðal annars samfélagslegs, efnahagslegs og menningarlegs gildis. Í stjórnarskrám Noregs og Finnlands er sérstaklega vikið að vernd fjölbreytni náttúrunnar.

Eins og nánar verður fjallað um síðar hafa framangreind viðhorf um gæði umhverfis og náttúruvernd komið skýrt fram í stjórnarskrárvinnu síðustu ára hér á landi og þykir tímabært að sérstöku ákvæði um umhverfi og náttúru verði bætt við stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands. Frumvarpinu er ætlað að tryggja að ákveðin grunnildi er lúta að gæðum umhverfis og náttúruvernd endurspeglar í lögum og réttarframkvæmd.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpsgreinin fjallar annars vegar um íslenska náttúru og vernd hennar; nánar tiltekið um gildi náttúrunnar, ábyrgð á vernd hennar og meginsjónarmið og áherslur náttúruverndar, sbr. 1. mgr. Hins vegar lýtur hún að gæðum og réttindum sem almenningur skal njóta. Í 2. mgr. er kveðið á um að allir skuli njóta heilnæms umhverfis og að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar. Í 3. mgr. er síðan fjallað um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og rétt til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

A. Náttúruvernd.

a. Gildi náttúrunnar.

Í 1. másl. 1. mgr. greinarinnar er því lýst yfir að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu. Með þessum orðum er lögð áhersla á mikilvægi náttúrunnar sem undirstöðu lífríkis, mannlífs og efnahagslífs á Íslandi og forsendu byggðar hér á landi. Í þessu felst einnig að náttúran sem slík hafi eigið gildi jafnframt því að hafa meðal annars efnahagslegt og samfélagslegt gildi fyrir núlifandi og komandi kynslóðir. Áherslu á eigið gildi náttúrunnar hefur mátt greina í íslenskri náttúruverndarlöggjöf allt frá gildistöku laga um náttúruvernd, nr. 47/1971. Þar kom fram í 2. mgr. 1. gr. að lögin ættu að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum. Sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 1. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

b. Ábyrgð á vernd umhverfis og náttúru.

Í 2. másl. 1. mgr. er sett fram almenn ábyrgðarregla. Með henni er áréttuð sameiginleg ábyrgð allra á umhverfis- og náttúruvernd. Ábyrgðin hvílir því ekki eingöngu á stjórnvöldum heldur einnig á einstaklingum og lögaðilum. Það er svo hlutverk löggjafans að útfæra í almennum lögum hvaða skyldur verða lagðar á einstaka aðila á grundvelli ákvæðisins.

Alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist kunna að hafa áhrif á þær reglur sem rétt þykir að setja í þessu sambandi. Dæmi um gildandi löggjöf þar sem mælt er fyrir um tilteknar skyldur og ábyrgð lögaðila eru lög um umhverfisábyrgð, nr. 55/2012. Lögnum er ætlað að uppfylla skyldur Íslands samkvæmt EES-samningnum og innleiða í íslenskan rétt tilskipun 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess. Samkvæmt lögnum ber rekstraraðila sem veldur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni að gera ákveðnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón og bæta úr tjóni, sem orðið hefur, og greiða kostnað af þeim ráðstöfunum. Hér má einnig nefna að í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er í 6. gr. kveðið á um almenna aðgæsluskyldu og áréttað að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna yfstrustu varúð svo henni verði ekki spillt.

c. Grundvöllur umhverfis- og náttúruverndar.

Í 2. másl. 1. mgr. er mælt fyrir um að umhverfis- og náttúruvernd skuli grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Skírskotun ákvæðisins til þessara þátta endurspeglar áherslu á rétt komandi kynslóða til lífvænlegs og heilnæms umhverfis.

Tilvísun til varúðarsjónarmiða felur í sér það almenna viðmið að áður en ákvarðanir eru teknar, þar á meðal um nýtingu auðlinda, sem hætta er á að hafi veruleg áhrif á umhverfið skuli afla bestu fánalegu upplýsinga um áhrifin og sé vafi fyrir hendi skuli umhverfið og náttúran njóta hans. Þá felur tilvísunin einnig í sér að leitast skuli við að koma í veg fyrir veruleg neikvæð áhrif á umhverfi. Rökin fyrir því að leggja þetta almenna viðmið til grundvallar eru þau að ósjaldan skortir upplýsingar um það hvort tilteknar athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, muni hafa í för með sér óæskilegar afleiðingar. Þrátt fyrir óvissu um þetta ber samt sem áður að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana. Varúðarsjónarmið fela ekki í sér algildan mælikvarða sem beitt verður um öll tilvik. Með ákvæðinu er því beint til löggjafans, og eftir atvikum stjórnvalda, að útfæra nánar hvað felist í þessum almennu viðmiðum í hverju tilviki fyrir sig, svo sem hvaða upplýsinga skuli afla, hvernig meta skuli óvissu og til hvaða ráðstafana skuli grípa til að koma í veg fyrir veruleg neikvæð umhverfisáhrif. Dæmi um útfærslu varúðarreglu er að finna í náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Sjálf varúðarreglan er sett fram í 9. gr. laganna og gildir hún um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna. Reglan er síðan útfærð í öðrum ákvæðum laganna, t.d. í 63. gr. sem fjallar um innflutning lifandi framandi lífvera. Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um matsferla til að meta hættu sem lífríki Íslands kann að stafa af innflutningi og dreifingu lifandi framandi lífvera. Í 3. mgr. er kveðið á um sérstakt umsagnarferli og heimild fyrir leyfisveitanda til að binda leyfi skilyrðum sem draga úr hættunni og í 5. mgr. er heimild fyrir ráðherra til að setja í reglugerð nánari fyrirmæli, meðal annars um áhættumat og þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við mat á því hvort veitt skuli leyfi til til að flytja inn og eftir atvikum dreifa lifandi framandi lífverum.

Í 2. másl. 1. mgr. frumvarpsins er tekið fram að sjálfbær þróun skuli vera leiðarljós við vernd náttúru og umhverfis. Hugtakið sjálfbær þróun var skilgreint í Brundtland-skýrslunni frá 1987 sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Ýmsar reglur hafa verið mótaðar í alþjóðasamstarfi á undanförunum áratugum í því skyni að stuðla að sjálfbærri þróun, reglur sem hlotið samþykki verulegs hluta alþjóðasamfélagsins eins og meðal annars kom fram á heimsráðstefnunni um sjálfbæra þróun í Rio de Janeiro 2012. Nefna má sem dæmi meginreglurnar um varúð, fyrirbyggjandi aðgerðir, samþættingu umhverfissjónarmiða svo og greiðslureglu. Í

hugmyndinni um sjálfbæra þróun felst í stórum dráttum að umhverfis- og náttúruvernd og hagnýting náttúruauðlinda eigi að byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem tekið er mið af hagsmunum bæði núlifandi og komandi kynslóða. Þannig skal til dæmis ekki ganga óhóflega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda. Endurnýjanlegar auðlindir ber að nýta á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og stuðlað skal að því að viðhalda fjölbreytni náttúrunnar og getu hennar til að þróast á eigin forsendum. Sjálfbær þróun miðar bæði að jafnræði innan hvírrar kynslóðar og einnig að jafnræði kynslóðanna gagnvart því að njóta gæða náttúrunnar í viðum skilningi. Í hugmyndinni um sjálfbæra þróun felst einnig að meta þarf og veða heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni þegar ákvarðanir eru teknar sem áhrif hafa á náttúru og umhverfi. Í gildandi lögum er víða skírskotað til sjálfbærrar þróunar, bæði í lögum sem varða auðlindanýtingu, t.d. vatnalögum, nr. 15/1923, sbr. lög nr. 132/2011, lögum um stjórn vatnamála, nr. 36/2011, og lögum um verndar- og orkunýtingaráætlun, nr. 48/2011; en einnig í skipulagslöggjöf, t.d. skipulagslögum, nr. 123/2010, og lögum um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, og ýmsum lögum sem varða náttúru og lífríki, svo sem lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lögum um erfðabreyttar lífverur, nr. 18/1996.

Megináherslum náttúruverndar er lýst í 3. másl. 1. mgr. á þann hátt að stuðla skuli að því að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og að vöxtur lífríkisins og viðgangur sé tryggður. Með fjölbreytni náttúrunnar er vísað til líffræðilegrar og jarðfræðilegrar fjölbreytni sem og fjölbreytni landslags. Lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, byggja á þessum grunni. Vernd líffræðilegrar fjölbreytni og vistkerfa heimsins er forsenda fyrir því að lífsskilyrði komandi kynslóða verði tryggð. Áhersla á verndun líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbæra nýtingu einstakra þátta hennar birtist í alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og er samningurinn um líffræðilega fjölbreytni nærtækasta dæmið þar um.

B. Umhverfisgæði og aðgangur að náttúrunni.

Í 2. mgr. eru tvö efnisatriði. Annars vegar er því lýst yfir í 1. másl. að allir skuli njóta heilnæms umhverfis og hins vegar er fjallað um heimild almennings til frjálsrar farar um landið.

a. Réttur til heilnæms umhverfis.

Hugtakið umhverfi verður að skilgreina rúmt. Það nær bæði til náttúrulegra þátta, svo sem andrúmslofts, lofthjúps, vatns, jarðvegs og líffræðilegra þátta, og samspils þeirra, svo og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Segja má að í réttinum til heilnæms umhverfis felist að lágmarki að viðhaldið sé þeim náttúrulegu ferlum sem gera jörðina byggilega, t.d. sem snúa að loftslagi, líffræðilegri fjölbreytni, vatni o.s.frv. Ákvæðið fjallar um ákveðin grundvallarréttindi einstaklinga enda er heilnæmt umhverfi nauðsynleg forsenda þess að manneskjan geti lifað heilbrigðu lífi. Ákvæðið leggur yfirvöldum skyldur á herðar að tryggja að umhverfisgæðum landsmanna sé ekki ógnað, hvorki til skamms né langs tíma. Hér gilda grundvallarsjónarmið 1. mgr. um að gætt sé varúðar og horft til framtíðar. Það fer augljóslega eftir ástandi náttúru og umhverfis hvaða aðgerða nauðsynlegt er að grípa til og hvaða hömlur þarf að leggja á framkvæmdir og starfsemi. Margvíslegar reglur hafa verið settar í íslenskum rétti sem ætlað er að tryggja heilnæmt umhverfi. Má í því sambandi nefna mengunarvarnalöggjöf, sbr. t.d. lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, og reglur settar samkvæmt þeim, lög um meðhöndlun úrgangs, nr. 55/2003, og reglur settar samkvæmt þeim sem og löggjöf um vatnsvernd. Löggjöf um skipulag og mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og áætlana er einnig þýðingarmikil til að tryggja réttinn til heilnæms umhverfis.

Réttur til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið, sbr. 3. mgr. greinarinnar, er forsenda þess að almenningur geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis. Það er því beint samband milli þessara ákvæða greinarinnar.

Rétturinn til heilnæms umhverfis tengist náið þýðingarmiklum réttindum einstaklinga sem njóta meðal annars verndar 2. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Þessar greinar fjalla um réttinn til lífs og um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Ekkert beint ákvæði er í mannréttindasáttmálanum um rétt til heilnæms umhverfis en Mannréttindadómstóll Evrópu hefur litið svo á að veruleg skerðing á umhverfisgæðum, svo sem vegna vatnsmengunar, hávaða eða loftmengunar, sem hefur bein áhrif á líf einstaklinga, geti falið í sér brot á 8. gr. sáttmálans. (Sjá t.d. Lopez Ostra gegn Spáni, 9. desember 1994, Fadeyeva gegn Rússlandi, 9. júní 2005, Dzemyuk gegn Úkraínu, 4. september 2014, Udovicic gegn Króatíu, 24. apríl 2014 og Jugheli o.fl. gegn Georgíu, 13. júlí 2017.) Í slíkum málum reynir gjarnan á hvort yfirvöld hafi gripið til nauðsynlegra ráðstafana til að vernda rétt kæranda til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Það er því ljóst að á yfirvöldum hvílir skylda til aðgerða, t.d. til að tryggja að mengandi starfsemi valdi ekki íbúum í nágrenninu beinu heilsutjóni. Í 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands er fjallað um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í samræmi við viðurkennd lögskýringarsjónarmið verður að ætla að skýra beri ákvæði greinarinnar til samræmis við 8. gr. mannréttindasáttmálans að því er varðar rétt til heilsusamlegs umhverfis. Það þykir þó ástæða til að hnykkja á vernd þessara réttinda með því að fjalla um þau í sérstakri grein stjórnarskrárinnar.

b. Réttur til frjálstrar farar um landið.

Í 2. másl. 2. mgr. er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Hér er vísað til réttinda sem nefnd hafa verið almannaréttur. Almenna skilgreiningu á hugtakinu almannaréttur er ekki að finna í íslenskum lögum. Í meginráttum felur almannaréttur í sér rétt til að fara um landið, dvelja þar og njóta ákveðinna gæða, óháð eignarrétti landeigenda, en jafnframt er viðurkennt að ekki megi skapa landeigendum ótilhlýðilegan бага. Rétturinn á rætur allt aftur til fornlaganna í Grágás og Jónsbók og var ólögfestur réttur allt fram að setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaganna nr. 48/1956. Ákvæði um almannarétt hafa verið í náttúruverndarlögum síðan. Slík ákvæði eru einnig í vatnalögum, nr. 15/1923. Með frumvarpi þessu er lagt til að almannarétturinn verði stjórnarskrárvarinn.

Ákvæðið miðar að því að tryggja að allir geti notið náttúru landsins. Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er að finna allitarleg ákvæði um þetta efni. Þar er sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Réttinum fylgir sú skylda að ganga vel um náttúruna og gæta ýtrustu varúðar þannig að náttúran spillist ekki og sýna landeiganda og öðrum réttihöfum fulla tillitssemi og virða hagsmuni þeirra. Í lögnum er einnig að finna ákvæði sem takmarka almannaréttinn eða hafa að geyma heimildir til að takmarka hann, ýmist vegna hagsmuna landeigenda eða vegna náttúruverndar. Framangreind réttindi hafa í íslenskum lögum verið sett fram sem réttindi einstaklinga og ná til alls þorra manna, þ.e. almennings. Rétturinn er ekki takmarkaður við Íslendinga og ekki er gerður grundvallarmunur í gildandi lögum á rétti einstaklinga til að fara um landið eftir því hvort þeir ferðast í hópferðum sem skipulagðar eru í atvinnuskyni eða á eigin vegum, sjá nú 17. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013.

Ákvæði 2. másl. 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar felur í sér viðurkenningu á ákveðnum réttindum eins og þau eru skilgreind í lögum á hverjum tíma og skýra yfirlýsingu um að þau

skuli áfram njóta verndar að lögum. Í 3. másl. 2. mgr. er tekið fram að rétturinn sé háður tilteknum skilyrðum. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttshafa.

Í 4. másl. 2. mgr. er áréttað að í lögum skuli mæla nánar fyrir um inntak og afmörkun almennaréttarins. Eins og vikið hefur verið að er nú þegar að finna ákvæði í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem mæla fyrir um heimild einstaklinga til að fara um lönd annarra. Löggjafanum er því falið að útfæra inntak og mörk almennaréttarins með hliðsjón af almannahagsmunum og þeim hagsmunum einkaaðila sem njóta verndar að íslenskri stjórnskipan. Þessir hagsmunir geta verið af ólíkum toga og er það í höndum löggjafans að meta hvort, og þá að hvaða marki, þeir kalla á takmörkun almennaréttarins. Þannig yrði það t.d. löggjafans að meta hvort þörf sé á að setja sérstök fyrirmæli í lög um skipulag, stýringu og sérstakar verndaraðgerðir vegna aukins álags á náttúruna sem hlýst af miklum fjölda ferðamanna.

C. Réttur til upplýsinga og þátttöku í ákvarðanatöku.

Í 3. mgr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Eins og áður er vikið að eru þessi réttindi forsenda þess að almenningur geti gætt réttar síns til heilnæms umhverfis. Þetta kemur skýrt fram í 1. gr. Árósasamningsins (samningi Sameinuðu þjóðanna um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum frá 25. júní 1998) sem fullgiltur var af Íslands hálfu í október 2011, en þar segir:

Í þeim tilgangi að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núverandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans skal sérhver aðili ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði þessa samnings.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur undirstrikað mikilvægi upplýsinga- og þátttökuréttarins í dómum sem varða 8. gr. mannréttindasáttmálans (sjá meðal annars Guerra o.fl. gegn Ítalíu, 19. febrúar 1998, og Tatar gegn Rúmeníu, 27. janúar 2009). Réttindin hafa einnig mikla þýðingu þegar kemur að ábyrgð almennings á umhverfis- og náttúruvernd, sbr. 2. másl. 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Í 3. mgr. er á því byggt að upplýsinga- og þátttökuréttindi verði tryggð með lögum og að þar verði mælt nánar fyrir um efni þeirra og vernd. Gerðar hafa verið breytingar á íslenskum lögum á undanförunum árum, einkum vegna skuldbindinga samkvæmt Árósasamningnum og reglum Evrópska efnahagssvæðisins um upplýsinga- og þátttökuréttindi. Þegar er því mælt fyrir um þau réttindi sem 3. mgr. kveður á um í íslenskum lögum. Nefna má sem dæmi lög um upplýsingarétt um umhverfismál, nr. 23/2006. Samkvæmt þeim nær upplýsingarétturinn meðal annars til upplýsinga um ástand afmarkaðra þátta umhverfisins, svo sem andrúmslofts og lofthjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúruminja, þ.m.t. votlendis og strand- og hafsvæða, líffræðilegrar fjölbreytni og þátta hennar, þ.m.t. erfðabreyttra lífvera, og samspils þessara þátta, og einnig til þátta á borð við efni, orku, hávaða, geislun og úrgang, þ.m.t. geislavirkan úrgang og losun hvers kyns efna og þátta út í umhverfið sem hafa áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á fyrrnefnda þætti umhverfisins, sbr. 3. gr. laganna. Fleiri lög hafa þýðingu fyrir upplýsinga- og þátttökuréttindin. Sem dæmi má nefna löggjöf sem gerir ráð fyrir að fyrirhugaðar framkvæmdir séu kynntar almenningi og honum gefinn kostur á að gera athugasemdir, sbr. t.d. skipulagslög,

mannvirkjalög, lög um mat á umhverfisáhrifum og lög um umhverfismat áætlana. Árósasamningurinn fjallar einnig um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif. Þessi þáttur samningsins, sem oft er nefndur þriðja stoð hans, hefur verið innleiddur í íslenskan rétt með lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011. Í þeim er meðal annars að finna almennar reglur um málsmeðferð og kærueðild og sérstakar kærueimildir til handa umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum sem uppfylla ákveðin skilyrði. Í tillögu stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá 2011 var gert ráð fyrir að kveðið væri á um slík málsmeðferðarréttindi og það sama á við um frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá 2012–2013. Ekki náðist samstaða um að taka slíkt ákvæði upp í frumvarp þetta. Var þá meðal annars horft til þess að slíkt ákvæði hefði enn ekki verið tekið upp í aðrar norrænar stjórnarskrár. Einnig gæti verið erfitt að sjá fyrir hvernig dómstólar myndu túlka slíkan rétt og hve mikið svigrúm yrði þá eftirlátið löggjafanum.

4. Fyrri tillögur að stjórnarskrárákvæði um náttúru og umhverfi.

A. Frumvarp dr. Gunnars Thoroddsen 1983.

Í stjórnarskrárvinnu síðustu ára og áratuga hafa komið fram sjónarmið um að rétt sé að bæta inn í stjórnarskrá ákvæði um náttúru og umhverfi. Tillaga að slíku ákvæði í stjórnarskrá kom fyrst fram í frumvarpi dr. Gunnars Thoroddsen, þáverandi forsætisráðherra og formanns stjórnarskrárnefndar 1978–1983, til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands árið 1983 (sjá þskj. 537, 243. mál 105. löggjafarþings 1982–1983). Frumvarpið var ekki afgreitt. Í 80. gr. þess sagði:

Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.
Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útivistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.

Í athugasemdum við greinina í frumvarpinu sagði meðal annars að vernd náttúru landsins og auðlinda þess í nútíð og framtíð væri svo mikilvægt mál að það ætti heima í stjórnarskrá. Tekið var fram að verndarskyldan hvíldi bæði á ríki og einstaklingum.

B. Þjóðfundur um stjórnarskrá Íslands 2010 og skýrsla stjórnlaganefndar.

Umhverfismál voru rædd á þjóðfundum 2010 um stjórnarskrá Íslands og í kjölfarið fjallaði stjórnlaganefnd um tillögur fundarins. Í skýrslu nefndarinnar 2011 var sett fram hugmynd að grein um umhverfi í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar:

Allir eiga rétt á heilnæmu umhverfi og náttúru þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Almenningsi er heimilt að fara um landið í lögmætum tilgangi, en skal ganga vel um og virða náttúruna.

Tryggður skal í lögum réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það svo og kostur á þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið.

Í umfjöllun stjórnlaganefndar (bls. 80–81 í 1. bindi skýrslu stjórnlaganefndar, 2011) kemur fram að í tillögunni sé mælt fyrir um réttindi sem séu fyrst og fremst hópréttindi. Greinin feli jafnframt í sér mikilvæga pólitíska markmiðssetningu sem skipti máli við skýringu laga. Í skýringum við 1. másl. 1. mgr. greinarinnar segir að umhverfisgæði hafi í auknum mæli öðlast viðurkenningu sem grundvallarréttindi og forsenda ákveðinna lífsgæða og séu þar með

mikilvægur þáttur mannréttinda. Líffræðileg fjölbreytni náttúrunnar sé, á sama hátt og sjálfbær þróun, forsenda þess að tryggja komandi kynslóðum umhverfi er stuðli að heilbrigði og velfarnaði. Ákvæði 1. málsliðar 1. gr. feli í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir löggjafann að vinna eftir við setningu laga er varða umhverfismál. Jafnframt segir að ráðgert sé að nánar sé mælt fyrir um það í lögum hvernig unnið skuli að markmiðum ákvæðisins.

C. Stjórnlagaráð 2011.

Í almennum aðfaraorðum frumvarps stjórnlagaráðs frá 2011 er vísað til sameiginlegrar ábyrgðar þjóðarinnar á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu. Þar er jafnframt vikið að skyldu stjórnvalda til að vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs og lífríkis.

Í mannréttindakafli frumvarpsins er fjallað um náttúru Íslands og umhverfi, sbr. 33. gr. þess. Greinin er svohljóðandi:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda.

Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi, fersku vatni, ómengdu andrúmslofti og óspilltri náttúru. Í því felst að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir föngum.

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og réttur náttúrunnar og komandi kynslóða sé virtur.

Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.

Tillaga stjórnlagaráðs byggir á umfjöllun stjórnlaganefndar en felur í sér nokkrar breytingar og viðbætur. Ákvæði 1. mgr. greinarinnar var nýmæli en þar er því lýst yfir að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu. Í skýringum með greininni segir að fullyrðingin eigi við í bókstaflegum skilningi um náttúruna sem eins konar „móður jörð“ en einnig í þeim skilningi að flestallir atvinnuvegir landsins hvíli að verulegu leyti á náttúrugæðum. (Stjórnlagaráð 2011. Frumvarp til stjórnarskipunarlagá ásamt skýringum.) Að því er varðar 2. másl. 1. mgr. er í skýringum bent á að sú hugsun að réttindum fylgi skyldur hafi verið rauður þráður í störfum stjórnlagaráðs og að talið hafi verið mikilvægt að áréttast strax í upphafi ákvæðisins að skyldan til að virða og vernda náttúru Íslands hvíli jafnt á handhöfum opinbers valds, einkaaðilum og einstaklingum.

Í 35. gr. frumvarps stjórnlagaráðs er fjallað um upplýsingar um umhverfi og málsaðild. Greinin er svohljóðandi:

Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.

Með lögum skal tryggja almenningi aðgang að undirbúningi ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfi og náttúru, svo og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.

Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.

Samkvæmt því sem fram kemur í skýringum með greininni var byggt á tillögu stjórnlaganefndar en bætt við nokkrum efnisatriðum. Ákvæði 1. mgr. gerir ráð fyrir frumkvæðisskyldu stjórnvalda að því er varðar upplýsingagjöf til almennings og í 2. mgr. er lagt til að réttindi samkvæmt þriðju stöð Árósasamningsins verði tekin upp í stjórnarskrána. Þau varða heimild almennings til að bera ákvarðanir um framkvæmdir sem kunna að hafa

umtalsverð umhverfisáhrif undir hlutlausu úrskurðaraðila. Ákvæði 3. mgr. greinarinnar um meginreglur umhverfisréttar var einnig nýmæli.

D. Frumvarp meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 2012–2013.

Stjórnlagaráð afhenti forseta Alþingis frumvarp að nýrri stjórnarskrá 29. júlí 2011 og var það til meðferðar hjá þinginu næstu misseri. Haustið 2012 lagði meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (þskj. 510, 415. máls 141. þings, 2012–2013). Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Í umfjöllun hér á eftir er miðað við frumvarpið með breytingartillögum meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, sbr. þskj. 1111 og 1112. Ákvæði frumvarpsins um náttúru og umhverfi eru að efni til lítið breytt frá tillögu stjórnlagaráðs en efnisatriðum er skipað með öðrum hætti. Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um náttúru Íslands og eru ákvæði hennar að mestu samhljóða ákvæðum í 33. gr. stjórnlagaráðs. Ákvæðið um inntak náttúruverndar var fært í 1. mgr. og tengist því ekki fyrst og fremst réttinum til heilnæms umhverfis eins og hjá stjórnlagaráði. Greinin er svohljóðandi:

Náttúra Íslands er undirstaða lífs í landinu. Öllum ber að virða hana og vernda. Í því felst að fjölbreytni lands og lífríkis sé viðhaldið og náttúruminjar, óbyggð víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir fongum. Með lögum skal tryggja að allir hafi aðgang að óspilltri náttúru.

Nýtingu náttúrugæða skal haga þannig að þau skerðist sem minnst til langframa og gildi náttúrunnar og hagsmunir komandi kynslóða séu virt.

Í frumvarpinu er fjallað um rétt til heilnæms umhverfis í grein um heilsu og heilbrigðisþjónustu, sbr. 1. mgr. 26. gr., og ákvæði um almannarétt er í 1. mgr. 12. gr. en greinin hefur yfirskriftina „Dvalarréttur og ferðafrelsi“. Ákvæði um skyldu stjórnvalda til að veita almenningi upplýsingar um umhverfismál og ákvæði um meginreglur umhverfisréttar eru samhljóða tillögum stjórnlagaráðs og standa í 36. gr. Um þátttökurétt og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila er fjallað í 17. gr. en hún tekur með almennum hætti til aðgangs að upplýsingum. Ákvæðið er breytt frá tillögu stjórnlagaráðs að því leyti að þátttökurétturinn er takmarkaður við ákvarðanir sem „hafa umtalsverð áhrif“ á umhverfi og náttúru. Samkvæmt því sem segir í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu var það gert til að texti ákvæðisins endurspeglaði það sem fram kemur í skýringum stjórnlagaráðs að stefnt hafi verið að. (Sjá athugasemdir við 35. gr. í upphaflega frumvarpinu.)

E. Stjórnarskrárnefnd 2013–2016.

Í nóvember 2013 skipaði forsætisráðherra stjórnarskrárnefnd þar sem sátu fulltrúar tilnefndir af þeim stjórnsmálaflokkum sem áttu sæti á Alþingi auk formanns sem skipaður var án tilnefningar. Nefndinni var falið að leggja til breytingar á stjórnarskránni með hliðsjón af vinnu undanfarinna ára og annarri þróun í stjórnarskrármálum á alþjóðavettvangi. Í febrúar 2016 kynnti hún drög að þremur frumvörpum, þ.e. varðandi umhverfis- og náttúruvernd, þjóðareign á náttúruauðlindum og þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu hluta kjósenda. Á grundvelli þeirra lagði þáverandi forsætisráðherra, Sigurður Ingi Jóhannsson, fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, en það fól í sér að þrjú ný ákvæði bættust við stjórnarskrána, þ.e. um umhverfisvernd, náttúruauðlindir og þjóðaratkvæðagreiðslur. (Sjá þskj. 1577, 841. mál 145. löggjafarþings 2015–2016.) Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Grein frumvarpsins um umhverfisvernd byggir efnislega á fyrri tillögum en nokkrar breytingar voru gerðar á framsetningu. Grein þessa frumvarps um

umhverfi og náttúru er samhljóða samsvarandi grein í frumvarpi Sigurðar Inga Jóhannssonar og er því ekki þörf á að gera nánari grein fyrir henni hér.

F. Samantekt.

Pegar framangreindar tillögur eru bornar saman má sjá að kjarni þeirra er í aðalatriðum fjórþættur. Í fyrsta lagi endurspeglar þær mikilvægi náttúrunnar og kveða á vernd hennar. Í öðru lagi er í öllum tillögunum fjallað um heimild almennings til að fara um landið til að njóta náttúrunnar. Tillögur frá undanförunum árum mæla í þriðja lagi fyrir um rétt allra til heilnæms umhverfis og í fjórða lagi um rétt til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það sem og um þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem það varðar.

Samanburður fyrri tillagna leiðir í ljós að það er nokkuð misjafnt hversu ítarleg ákvæðin eru og sumar tillögurnar hafa fleiri efnisatriði en aðrar. Í tillögum stjórnlagaráðs frá 2011 og meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 2012–2013 er til dæmis gert ráð fyrir að kveðið sé á um heimild almennings til að bera ákvarðanir sem varða umhverfi og náttúru undir hlutlausan úrskurðaraðila, réttindi sem kennd hafa verið við þriðju stoð Árósasamningsins. Þær tillögur hafa einnig að geyma ákvæði um meginreglur umhverfisréttar og um að fyrri spjöll á náttúru skuli bætt eftir föngum. Vert er að vekja athygli á því að bæði í tillögu stjórnlaganefndar og í frumvarpi stjórnlagaráðs er náttúruvernd tengd réttinum til heilnæms umhverfis og má segja að hún lúti þannig fyrst og fremst hagsmunum mannsins. Eins og fram kom hér að framan var þessu breytt í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

5. Stjórnarskrárákvæði annarra ríkja.

Ákvæði um umhverfi er nú meðal annars að finna í stjórnarskrám Noregs, Svíþjóðar og Finnlands.

Í 112. gr. norsku stjórnarskrárinnar segir:

Sérhver maður á rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð. Nýta ber náttúruauðlindir á grundvelli heildrænna langtímasjónarmiða þar sem réttur komandi kynslóða er einnig tekinn til greina.

Til þess að standa vörð um rétt sinn á grundvelli ofangreindrar málsgreinar, eiga borgarar rétt á að fá upplýsingar um ástand náttúrulegs umhverfis og áhrif fyrirhugaðra eða yfirstandandi framkvæmda á náttúruna.

Yfirvöld skulu grípa til aðgerða til að framfylgja þessum meginreglum.

Upphaflega var greininni bætt við norsku stjórnarskrána árið 1992 (hún hafði áður númerið 110b). Hún miðar að því að vernda lífsgæði bæði núlifandi einstaklinga og komandi kynslóða og byggir á þeirri afstöðu að umhverfisvernd teljist til mannréttinda. Hún felur þannig í sér bæði einstaklingsréttindi og miðar að vernd almannahagsmuna. (Sjá Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven. Dokument 16 (2011–2012), bls. 243.) Greinin stendur í mannréttindakafli stjórnarskrárinnar. Í undirbúningsgögnum kemur fram að ákvæði 1. mgr. feli í sér tilvísun til mikilvægra meginreglna, svo sem réttar til tiltekinna umhverfisgæða, skyldu til að koma í veg fyrir tjón og hnignun umhverfisins, varúðarskyldu, ráðsmennskuábyrgð landeiganda (*n. grunneierens forvalteransvar*) og samþættingu umhverfissjónarmiða við ákvarðanatöku. Einnig sé samstaða með komandi kynslóðum byggð inn í ákvæðið. (Innst. S. nr. 163, 1991–1992, bls. 6.) Mælt er fyrir um upplýsinga- og þátttökurétt almennings í 2. mgr. og gildir réttur til upplýsinga bæði gagnvart stjórnvöldum og einkaaðilum. (Sama heimild.) Ákvæði 3. mgr. var breytt árið 2014

en fyrir breytinguna var þar kveðið á um að stjórnvöld skyldu „gefa út nánari fyrirmæli“ um framkvæmd meginreglnanna. Breytingin miðaði að því að skerpa á skyldu yfirvalda til virkrar umhverfisverndar. (Dokument 16 (2011–2012), bls. 246.)

Í 3. mgr. 2. gr. 1. kafla þess hluta sænsku stjórnskipunarlaganna sem nefnist Regeringsformen segir:

Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir.

Ákvæðið stendur ekki í mannréttindakafla laganna heldur í þeim hluta þeirra sem fjallar um undirstöður ríkisins (*s. statskickets grunder*), en þar eru sett fram mikilvæg markmið í starfsemi ríkisins. Eins og sjá má er ákvæðinu beint að yfirvöldum og mælir ekki fyrir um sérstök réttindi borgurunum til handa. Það mælir fyrir um skyldu yfirvalda til að vinna að markmiðinu, bæði með lagasetningu og í stjórnsýsluframkvæmd. Ákvæðið hefur einnig þýðingu við lagatúlkun. (Sjá SOU 2001:19, bls. 64.) Sérstakt ákvæði um almannarétt er að finna í þeirri grein sænsku stjórnskipunarlaganna sem fjallar um vernd eignaréttar (2. kafli, 15. gr.) Í 4. mgr. greinarinnar kemur fram að óháð réttindum sem kveðið er á um í fyrri málsliðum skuli allir hafa aðgang að náttúrunni í samræmi við almannarétt. Í þessu felst að litið er svo á að almannarétturinn feli í sér almenna, bótalaus takmörkun eignaréttar landeigenda.

Ákvæði finnsku stjórnarskrárinnar um umhverfi og náttúru (20. gr., áður 14. gr.a) lúta að þremur þáttum; í fyrsta lagi að ábyrgð á náttúru- og umhverfisvernd, í öðru lagi að skyldu yfirvalda til að tryggja heilnæmt umhverfi og í þriðja lagi að þátttökuréttindum. Greinin hljóðar svo:

Náttúran og fjölbreytni hennar, umhverfið og menningararfurinn er á ábyrgð allra.

Yfirvöld skulu keppa að því að tryggja öllum heilnæmt umhverfi og að allir hafi möguleika á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigið umhverfi.

Greinin stendur í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar. Ákvæði 1. mgr. fjallar um ábyrgð á vernd umhverfis og náttúru og hvílir hún á öllum, bæði hinu opinbera og einstaklingum og lögaðilum. Í undirbúningsgögnum kemur fram að vernd náttúru og umhverfis feli í sér grundvallarréttindi einstaklinga en að ákvæðið leggi einnig áherslu á önnur gildi, bæði eigið gildi náttúrunnar og hagsmuni komandi kynslóða. (Sjá Regeringens proposition till Riksdagen, RP 309/1993, bls. 70.) Ábyrgð samkvæmt ákvæðinu lýtur að lífríki, vatni, andrúmslofti, jarðvegi og berggrunni, sem og umhverfi sem mótað er af athöfnum mannsins. Ákvæðið miðar að því að hindra eyðileggingu og skaða en einnig að því að gripið sé til aðgerða bæta umhverfið. Samkvæmt undirbúningsgögnum ber að túlka kröfu 2. mgr. um heilnæmt umhverfi vítt. Umhverfið skuli að sjálfsögðu vera lífvænlegt og hafa ekki í för með sér hættu á beinu eða óbeinu heilsutjóni en auk þess lúti krafan um heilnæmt umhverfi að velferð (*s. trivsel*) að vissu marki að minnsta kosti. Í finnska stjórnarskrárákvæðinu helst réttur til heilnæms umhverfis í hendur við skyldu allra til að stuðla að vernd þess. Sams konar tengingu má sjá í frönsku umhverfisrákránni en þar er í 1. gr. kveðið á um rétt hvers einstaklings til að lifa í heilnæmu umhverfi en í 2. gr. er kveðið á um skyldu allra til að taka þátt í að vernda og bæta umhverfið.

6. Mat á áhrifum frumvarpsins.

Frumvarpsgreinin felur í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir löggjafann og stjórnvöld. Henni er ætlað að skapa ramma um stefnumörkun og lagasetningu um umhverfismál og veita leiðsögn við skýringu laga og reglna. Þá getur hún haft áhrif á mat sjónarmiða sem vegast á, t.d. þegar stjórnvöldum er falið vald til að taka matskenndar ákvarðanir. Ákvæðið veitir löggjafanum svigrúm til útfærslu þeirra efnisatriða sem mælt er fyrir um og val á leiðum í þeim efnum. Dómstólar eiga engu að síður mat um það hvort löggjöf eða stjórnvaldsákvæðanir fari gegn þeim grundvallarmarkmiðum sem ákvæðið byggist á.

Ákvæði 1. mgr. greinarinnar um umhverfis- og náttúruvernd vísa til hagsmuna sem eru almenns eðlis og tengjast því yfirleitt ekki einstaklingsbundnum hagsmunum með beinum hætti. Ákvarðanir sem miða að vernd þessara almannahagsmuna geta þó að sjálfsögðu haft áhrif á réttindi einstaklinga og lögaðila. Hæstiréttur Íslands hefur slegið því föstu að ríkir almannahagsmunir tengist verndun náttúruauðlinda sem réttlæti takmarkanir á stjórnarskrárvörðum réttindum einstaklinga, sbr. t.d. dóm í máli Björgunar gegn íslenska ríkinu frá 27. september 2007 (mál nr. 182/2007) og dóm í svonefndu Vatneyrarmáli frá 6. apríl 2000 (mál nr. 12/2000). Þá hefur Mannréttindadómstóll Evrópu viðurkennt í fjölmörgum dómum að aðgerðir stjórnvalda til að vernda umhverfið réttlæti að einhverju marki skerðingu á réttindum sem varin eru af mannréttindasáttmála Evrópu (sjá t.d. Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi, 29. nóvember 1991). Sérstakt stjórnarskrárákvæði um umhverfis- og náttúruvernd þar sem skilgreind eru ákveðin viðmið getur þannig haft áhrif á túlkun annarra réttindaákvæða stjórnarskrárinnar. Fyrirmæli 1. mgr. um ábyrgð á náttúruvernd verður að útfæra í almennum lögum og þar með hvaða skyldur verða lagðar á einstaka aðila í því sambandi, sbr. það sem segir í kafla 3 A hér að framan.

Gera má ráð fyrir að tilvísun til sjálfbærrar þróunar í 2. málsli. 1. mgr. hafi fyrst og fremst áhrif við almenna stefnumörkun stjórnvalda, við lagasetningu, túlkun laga og þegar stjórnvöld taka ákvarðanir á matskenndum grundvelli. Ákvæðið mælir þannig ekki fyrir um tilteknar aðgerðir heldur þjónar þeim tilgangi að vera leiðarljós við mótun stefnu, setningu laga og töku ákvarðana sem áhrif hafa á náttúru og umhverfi til skamms og langs tíma.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. um rétt til heilnæms umhverfis felur í sér einstaklingsréttindi en tekur jafnframt mið af sameiginlegum hagsmunum mannkyns af vernd náttúru og umhverfis. Er löggjafanum ætlað að útfæra í almennum lögum hvernig réttindin verða tryggð og eiga þá við almenn sjónarmið íslenskrar stjórnskipunar um svigrúm löggjafans við val á leiðum og mat á hagsmunum sem kunna að rekast á. Eins og áður er fram komið hafa verið sett hér á landi fjölmörg lög sem miða að umhverfisvernd. Reglurnar eru almennt ítarlegar og setja skýr viðmið um heilnæmi umhverfis. Má því gera ráð fyrir að réttarágreiningur sem það varðar verði jafnan leystur á grundvelli almennra laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Á ákvæðið reynir þá helst við túlkun laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Þó gæti reynt á það fyrir dómstólum hvort löggjöf, stjórnvaldsákvæðanir, athafnir, eða eftir atvikum athafnaleysi, stjórnvalda, brjóti gegn þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita.

Ekki er gert ráð fyrir því að stjórnskipuleg viðurkenning á almannaréttinum, sbr. 2. mgr., hafi áhrif á þá vernd sem eignarréttindi eða aðrir hagsmunir, svo sem friðhelgi einkalífs, njóta nú samkvæmt stjórnarskránni. Kjósi löggjafinn að rýmka almannaréttinn frá því sem nú er yrði sú breyting að rúmast innan þess svigrúms sem stjórnarskrárvernd framangreindra réttinda markar. Að því er varðar samspil almannaréttar og eignarréttar yrði rýmkunin því að rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur til almennra takmarkana eignarréttar.

Samþykkt frumvarpsins ætti ekki að leiða til þess að breyta þurfi almennum lögum. Í gildi eru nýleg lög um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem byggja á þeim sjónarmiðum sem getið er í 1.

mgr. frumvarpsgreinarinnar. Ítarleg löggjöf hefur verið sett um umhverfisvernd en hún byggir að verulegu leyti á evrópskum reglum sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn. Um almennarétt er fjallað í náttúruverndarlögum. Sérstök lög hafa verið sett um upplýsinga- og þátttökuréttindi almennings þegar kemur að umhverfismálum og í ýmsum lagabálkum er að finna ákvæði sem tryggja aðkomu almennings að undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi og náttúru.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um 1. mgr.

Í 1. mgr. er almenn stefnuyfirlýsing sem er ætlað að undirstrika mikilvægi náttúrunnar fyrir allt líf, bæði í nútíð og framtíð, og þýðingu hennar fyrir landsmenn, meðal annars í efnahagslegu og félagslegu tilliti. Jafnframt er skírskotað til eigin gildis náttúrunnar án beinnar tengingar við hagsmuni manna. Kveðið er á um sameiginlega ábyrgð allra, hvort sem er löggjafans, stjórnvalda, lögaðila eða einstaklinga, á að vernda náttúru og umhverfi. Ákvæði sama efnis er að finna í tillögu stjórnlagaráðs frá 2011 og í frumvarpi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 2012–2013. Í 1. mgr. eru sett fram þau meginþingarmíð sem umhverfis- og náttúruvernd skal byggjast á, þ.e. varúðar- og langtímasjónarmið, og að stefnt sé að sjálfbærri þróun. Höfuðáherslur náttúruverndar eru nánar skilgreindar með tilvísun til þess að fjölbreytni náttúrunnar skuli viðhaldið og vöxtur og viðgangur lífríkisins tryggður. Sömu áherslur má finna í lögum um náttúruvernd nr. 60/2013, sbr. 1. og 2. mgr. 1. gr. Í tillögu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2012–2013 var einnig að finna nánari útlistun á áherslum náttúruverndar, ítarlegri en hér er lagt til. Næstum samhljóða ákvæði var í frumvarpi stjórnlagaráðs en það var sett fram sem útfærsla á réttinum til heilnæms umhverfis. Þykir eðlilegra að fjalla um náttúruvernd í tengslum við yfirlýsingu um gildi náttúrunnar og ábyrgð á vernd hennar.

Gert er ráð fyrir því að í lögum verði mælt fyrir um skyldur þær og verndaraðgerðir sem ákvæðið fjallar um og verður að ætla löggjafanum rúmt svigrúm við útfærsluna.

Um 2. mgr.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. mælir fyrir um rétt allra til heilnæms umhverfis. Ákvæðið vísar til einstaklingsréttinda en miðar jafnframt að því að tryggja sameiginlega hagsmuni núlifandi og komandi kynslóða. Löggjafanum er ætlað að útfæra það nánar í almennum lögum hvernig réttindin skuli tryggð. Hugtakið umhverfi ber að skýra rúmt. Það tekur bæði til náttúrulegra þátta, svo sem andrúmslofts, lofthjúps, vatns, jarðvegs og líffræðilegra þátta, og samspils þeirra, svo og til umhverfis sem mótað er af athöfnum mannsins. Af þessari rúmu skilgreiningu leiðir að ekki þykir þörf á að tiltaka sérstaklega að allir skuli njóta aðgangs að hreinu vatni, ómengðu andrúmslofti eða öðrum mikilvægum þáttum heilnæms umhverfis svo sem lagt er til í tillögu stjórnlagaráðs og í frumvarpi meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 2012–2013.

Í ákvæðinu sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögætum tilgangi. Rétturinn er þó háður tilteknum skilyrðum, sbr. 3. másl. 2. mgr. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Með orðinu réttihafa er vísað til þeirra sem eiga réttindi á viðkomandi svæði án þess að vera landeigendur. Það geta til dæmis verið ábúendur jarðar sem ekki eru jafnframt eigendur hennar en einnig þeir sem eiga óbein eignarréttindi, t.d. veiðirétt eða annars konar nýtingarrétt.

Um 3. mgr.

Í 3. mgr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um umhverfið og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið. Orðalagið „áhrif framkvæmda á það“ ber að skýra rúmt og getur tekið til áhrifa af hvers konar mannlegri starfsemi. Ákvæði 3. mgr. felur ekki í sér að almenningur eigi rétt til allra upplýsinga, eða ótakmarkaðan þátttökurétt, heldur er gert ráð fyrir að mælt sé nánar fyrir um réttindin í lögum og að þá sé tekið mið af skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist að þjóðarétti. Eins og áður segir er mælt fyrir um þessi réttindi í gildandi lögum. Ekki er gert ráð fyrir að ákvæðið kalli á lagabreytingar á þessu stigi.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.