

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum, samkvæmt ákvæði um stundarsakir, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 91/2013 (umhverfis- og náttúruvernd).

(Stjórnarskrárnefnd, 1. júlí 2016.)

1. gr.

Á eftir 78. gr. stjórnarskrárinnar kemur ný grein, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

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. Almennings 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 gildi að fengnu samþykki í þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. ákvæði um stundarsakir.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Hinn 5. júlí 2013 samþykkti Alþingi stjórnarskipunarlög nr. 91/2013, um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Með lögnum var bætt við nýju ákvæði um stundarsakir sem felur í sér undantekningu frá reglu 1. mgr. 79. gr. um stjórnarskrárbreytingar. Í hinu nýja ákvæði er kveðið á um að samþykki Alþingi frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá með minnst $\frac{2}{3}$ hlutum greiddra atkvæða skuli það borið undir atkvæði allra kosningarbærra manna í landinu til samþykktar eða synjunar. Skuli atkvæðagreiðslan fara fram í fyrsta lagi sex mánuðum og í síðasta lagi níu mánuðum eftir samþykkt frumvarpsins á Alþingi. Til þess að frumvarpið teljist samþykkt þarf það að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í þjóðaratkvæðagreiðslunni, þó minnst atkvæði 40 af hundraði allra kosningarbærra manna. Þá skal það staðfest af forseta lýðveldisins og telst þá gild stjórnarskipunarlög. Heimildin er tímabundin til 30. apríl 2017.

Eins og fram kemur í lögskýringargögnum er markmið heimildarinnar að ná sem víðtækastri sátt á Alþingi um framhald á þeirri endurskoðun stjórnarskrárinnar sem staðið hefur undanfarin ár. Hinn 6. nóvember 2013 skipaði forsætisráðherra stjórnarskrárnefnd þar sem sitja fulltrúar tilnefndir af þeim stjórnsmálaflokkum sem sæti eiga á Alþingi. Auk þess er formaður skipaður án tilnefningar.

Nefndinni var falið að leggja til breytingar á stjórnarskránni með hliðsjón af vinnu undanfarinna ára og annarri þróun í stjórnarskrármálum á alþjóðavettvangi. Stefnt var að því að vinnu nefndarinnar lyki tímanlega svo að hægt væri að samþykkja frumvarp til laga um breytingu á stjórnarskránni á yfirstandandi kjörtímabili. Í því augnamiði væri unnt að áfangaskipta vinnu nefndarinnar.

Í júní 2014 skilaði nefndin áfangaskýrslu. Þar kemur fram að nefndin hyggist setja fjögur málefni í forgang, þ.e. framsal valdheimilda í þágu alþjóðasamvinnu, þjóðaratkvæðagreiðslur á grundvelli undirskrifta almennra kjósenda, umhverfisvernd og ákvæði um þjóðareign á náttúruauðlindum. Við þá forgangsröðun var m.a. stuðst við ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór haustið 2012 og mat fulltrúanna á því hvað væri brýnt að takast á við og gerlegt að ná samstöðu um. Í hinni ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu var mikill stuðningur við ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur annars vegar og ákvæði um þjóðareign á auðlindum hins vegar. Áfangaskýrsla stjórnarskrárnefndar var birt á vef forsætisráðuneytisins og óskað eftir athugasemdum. Fjöldi athugasemda barst en flestar voru samhljóða og minntu á niðurstöður ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012. Við gerð frumvarpsins hefur verið unnið út frá áfangaskýrslunni. Samráð hefur verið haft við ýmsa sérfræðinga og þingflokka á Alþingi. Þá voru drög að frumvarpinu kynnt á vef nefndarinnar og óskað eftir athugasemdum sem síðan komu til umfjöllunar á nefndarfundi.

Í frumvarpinu er lagt til að við stjórnarskrána verði bætt ákvæði um umhverfi og náttúru. Þar verði mælt fyrir um náttúruvernd, rétt allra til heilnæms umhverfis, almannarétt og upplýsinga- og þátttökurétt.

Í tveimur öðrum frumvörpum, sem lögð eru fram samhliða þessu, eru lögð til ákvæði um annars vegar auðlindir náttúru Íslands og hins vegar þjóðaratkvæðagreiðslur að kröfu tiltekins hluta kjósenda.

2. Tilefni, nauðsyn og markmið lagasetningar.

Ákvæði um umhverfi og náttúruvernd hafa verið tekin upp í stjórnarskrám margra ríkja undanfarin ár og áratugi. Þessi þróun endurspeglar aukið vægi umhverfis- og náttúruverndarmála og viðurkenningu á mikilvægi löggjafar á þessu sviði. Umhverfisákvæðin eru fjölbreytt en algengt er að þau byggist á þeirri sýn að heilnæmt umhverfi sé mikilvæg forsenda lífsgæða og af þeim sökum samofið mannréttindum. Því verði að vernda umhverfið fyrir núlifandi og komandi kynslóðir og tryggja rétt almennings til upplýsinga og þátttöku við töku ákvarðana sem hafa áhrif á það.

Á undanförunum áratugum hafa orðið miklar breytingar á viðhorfum manna til náttúru- og umhverfisverndar. Ástæður þessa eru ýmsar en m.a. gera menn 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 m.a. í nýlegum alþjóðasamningum á sviði umhverfis- og náttúruverndar. Sem dæmi má nefna að í inngangsorðum samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni frá 1992, sem Ísland er aðili að, er vísað til gildis líffræðilegrar fjölbreytni í sjálfu sér en einnig til fjölþætts gildis hennar að öðru leyti, m.a. samfélagslegs, efnahagslegs og menningarlegs gildis.

Frumvarpið sækir ekki beina fyrirmynd í stjórnarskrár annarra ríkja. Ákvæði um umhverfismál í stjórnarskrám eru fjölbreytt en algengt er að þar sé fjallað um grunnsjónarmið náttúruverndar, rétt almennings til heilnæms umhverfis og til aðgengis að upplýsingum og

Þátttöku í ákvörðunum er varða umhverfi þeirra. Þá eru einnig dæmi um að réttur almennings til aðgengis að náttúrunni sé tryggður.

Eins og nánar verður fjallað um síðar hafa framangreind viðhorf um gæði umhverfis og náttúruvernd komið skýrt fram hér á landi í stjórnarskrárvinnu síðustu ára og tímabært að sérstöku ákvæði um umhverfi og náttúruvernd 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.

Eins og fram kemur í áfangaskýrslu stjórnarskrárnefndar eru helstu valkostir til að ná fyrrnefndum markmiðum eftirfarandi:

1) *Á ákvæði um umhverfisvernd að kveða á um skyldu almannavaldsins til að tryggja hagsmuni sem tengjast umhverfi eða fela í sér rétt borgaranna til heilnæms umhverfis?*

Tillagan í frumvarpinu felur í raun í sér að hvort tveggja er gert.

2) *Á slíkt ákvæði að kveða á um almennarétt, þ.e. meginreglu um rétt manna til frjálstrar farar um óbyggt land og jafnvel dvalar um skamman tíma?*

Í frumvarpinu er að finna slíkt ákvæði en jafnframt áréttað að ganga skuli vel um náttúruna og virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa.

3) *Á slíkt ákvæði að kveða á um rétt borgaranna til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál og þátttöku í ákvörðunum um þau?*

Frumvarpið felur þetta í sér.

4) *Á slíku ákvæði að fjalla um sjálfbærni, vernd fjölbreytni lands og lífríkis og varúðarreglu?*

Því er svarað játandi í frumvarpinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

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

3.1. Náttúruvernd.

Efnisatriðum 1. mgr. má skipa í þrjá flokka. Í fyrsta lagi er því lýst yfir í 1. másl. 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 m.a. 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.

Í öðru lagi er í 2. másl. 1. mgr. sett fram almenn aðgæslu- og ábyrgðarregla. Með henni er áréttuð sameiginleg ábyrgð allra á umhverfis- og náttúruvernd. Almenna 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 er 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.

Í þriðja lagi er meginsjónarmiðum og inntaki umhverfis- og náttúruverndar lýst í 2. og 3. málsli. Í 2. málsli er mælt fyrir um að umhverfis- og náttúruvernd skuli grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. 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 fánlegu 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, varúðarráðstafana, jafnvel þótt ekki sé mögulegt að sýna fram á með óyggjandi hætti orsakatengslin á milli tiltekinna athafna og áhrifa þeirra. 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.

Sjálfbær þróun vísar til ákveðinnar hugmyndafræði og felur í sér yfirmarkmið sem endurspeglast í öðrum ákvæðum greinarinnar. 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. Áhersla á sjálfbæra þróun í alþjóðlegu samhengi hefur m.a. birst í nokkrum meginreglum sem hlutu alþjóðlega viðurkenningu á ráðstefnunni í Ríó de Janeiro 1992. Þær hafa þróast og mótað og hlotið samþykki verulegs hluta alþjóðasamfélagsins eins og m.a. kom fram á heimsráðstefnunni um sjálfbæra þróun í Ríó de Janeiro 2012. Í hugmyndafræðinni um sjálfbæra þróun felst í almennum dráttum að umhverfis- og náttúruvernd og ákvarðanir um að hagnýta náttúruauðlindir eigi að byggjast á langtímasjónarmiðum þar sem tekið er mið af hagsmunum bæði núlifandi og komandi kynslóða. Í þessu felst m.a. að ekki skuli gengið óhófllega á forða náttúrunnar eða einstakra náttúruauðlinda. Þá beri að nýta endurnýjanlegar auðlindir á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og stuðla að því að viðhalda getu náttúrunnar til að þróast á eigin forsendum. Sjálfbær þróun miðar því bæði að jafnræði innan hvernar kynslóðar og einnig að jafnræði kynslóða til að njóta gæða náttúrunnar í víðum skilningi. Í hugmyndafræðinni felst einnig að meta þarf og vega heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni. Hana þarf að útfæra og samþætta í löggjöf og ákvarðanatöku sem snertir umhverfi og náttúru, þar á meðal í löggjöf á sviði auðlindanýtingar í þeim víðtæka skilningi sem lagður er til grundvallar í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um auðlindir sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi. Tilvísun greinarinnar til sjálfbærrar þróunar felur þannig í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem hér er lýst. Í gildandi lögum, sbr. lög nr. 48/2011, um verndar- og orkunýtingaráætlun, skipulagslög, nr. 123/2010, og lög

nr. 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, er víða vísað til sjálfbærrar þróunar en misjafnt er hvort nánar sé útfært hvað í því hugtaki felst.

Gera má ráð fyrir að tilvísun til sjálfbærrar þróunar í 2. málsl. 1. mgr. hafi fyrst og fremst áhrif við almenna stefnumörkun stjórnvalda, við lagasetningu og túlkun laga. Eins og áður segir er um yfirmarkmið að ræða sem endurspeglast í öðrum ákvæðum greinarinnar og vísar beint eða óbeint til grunnreglna sem tengjast sjálfbærni, svo sem ábyrgðar- og aðgæslureglunnar, varúðarreglunnar, upplýsingaréttar almennings og réttar til þess að taka þátt í undirbúningi ákvarðana.

Inntaki náttúruverndar er lýst í 3. málsl. 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 m.a. á þessum grunni. Líffræðileg fjölbreytni er undirstaða heilnæms umhverfis og forsenda fyrir vexti og viðgangi lífríkisins á eigin forsendum. 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.

Fjölbreytni náttúrunnar vísar til hagsmuna sem eru almenns eðlis og tengjast því yfirleitt ekki einstaklingsbundnum hagsmunum með beinum hætti. Viðurkennt hefur verið af Hæstarétti Íslands 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 skerðingu á réttindum sem varin eru af mannréttinasáttmála Evrópu (sjá t.d. Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi, 29. nóvember 1991). Með því að vísa sérstaklega til náttúruverndar og skilgreina nánar ákveðin viðmið í þeim efnunum kann náttúruvernd að fá aukið vægi á slíku hagsmunamati.

3.2. Umhverfisgæði og aðgangur að náttúrunni.

Í 2. mgr. eru þrjú efnisatriði. Í fyrsta lagi er því lýst í 1. málsl. að allir skuli njóta heilnæms umhverfis. Hugtakið umhverfi verður ekki skilgreint með einhlítum hætti. Það nær almennt 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. Enda þótt ákvæðið feli fyrst og fremst í sér almenna stefnumörkun vísar það einnig til ákveðinna grunnréttinda einstaklinga. Í því sambandi er haft í huga að heilnæmt umhverfi er nauðsynleg forsenda þess að einstaklingar geti lifað mannsæmandi lífi og tengist náíð grundvallarréttindum einstaklinga sem varin eru m.a. af 2. og 8. gr. mannréttinasáttmálans. Af dómum Mannréttindadómstólsins má ráða að veruleg skerðing á umhverfisgæðum, svo sem vegna vatnsmengunar, hávaða eða loftmengunar, sem bitnar sérstaklega á heimili, fjölskyldu eða einkalífi, geti falið í sér brot á 8. gr. mannréttinasáttmálans um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. (Sjá t.d. Lopez Ostra gegn Spáni, 9. desember 1994, Fadeyeva gegn Rússlandi, 9. júní 2005, Dzemyuk gegn Úkraínu, 4. september 2014, og Udovicic gegn Króatíu, 24. apríl 2014.)

Ákvæðinu um heilnæmi umhverfis er ekki ætlað að veita ríkari vernd en leiða má af grunnreglunni um réttinn til lífs og 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, eins og þær verðar skýrðar með hliðsjón af alþjóðaskuldbindingum. Margvíslegar reglur hafa verið settar í íslenskum rétti sem er ætlað að tryggja heilnæmt umhverfi.

Má í því sambandi nefna lög á sviði mengunarvarna, sbr. t.d. lög nr. 7/1998, um hollustu-hætti og mengunarvarnir, og reglur settar samkvæmt þeim, og lög nr. 55/2003, um meðhöndlun úrgangs, og reglur settar samkvæmt þeim. Þá má einnig nefna löggjöf og reglur um vatnsvernd og skipulagsmál. Reglurnar eru almennt ítarlegar og setja skýr viðmið um heilnæmi umhverfis. Má því gera ráð fyrir að réttarágreiningur sem varðar heilnæmi umhverfis 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 eða stjórnvaldsákvæðanir brjóti gegn þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita.

Í 2. másl. 2. mgr. er í öðru lagi 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 megindrátum felur almannaréttur í sér rétt til að fara um landið, dvelja þar og njóta ákveðinna gæða, án þess þó að skapa landeigendum ótilhlýðilegan бага. Rétturinn á sér rætur allt aftur til fornlaganna í Grágás og Jónsbók og var ólögfestur réttur allt fram að setningu fyrstu almennu náttúruverndarlaga nr. 48/1956. Ákvæði um almannarétt hafa verið í náttúruverndarlögum síðan. Ákvæði um almannarétt eru einnig í vatnalögum, nr. 15/1923. Með frumvarpi þessu er lagt til að almannarétturinn verði stjórnarskrárvarinn.

Í ákvæðinu er horft til almannaréttarins sem hluta félagslegrar náttúruverndar, þ.e. að allir eigi að geta notið náttúru landsins. Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er að finna all-ítarleg 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 rétt-höfum 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 sem eru hluti af almannarétti 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. Í bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 60/2013, sbr. lög nr. 109/2015, er lagt fyrir ráðherra að semja frumvarp til laga um stýringu á ferðaþjónustu með hliðsjón af reglum um almannarétt.

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 nýting réttindanna sé háð tilteknum skilyrðum. Þau lúta annars vegar að góðri umgengni um náttúruna og hins vegar að því að virða hagsmuni landeigenda og annarra réttihafa. Með orðinu réttihafar 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. Ekki er gert ráð fyrir því að stjórnskipuleg viðurkenning á almannaréttinum 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 almennt að rúmast innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur til almennra takmarkana eignarréttar.

Í þriðja lagi, sbr. 4. málsl. 2. mgr., er áréttað að í lögum skuli mæla nánar fyrir um inntak og afmörkun almannaréttarins. Eins og vikið hefur verið að er nú þegar að finna ákvæði í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, sem varða farar- og dvalarrétt einstaklinga um lönd annarra. Löggjafanum er því falið að útfæra inntak og mörk almannaréttarins 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 almannaréttarins. 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.

3.3. Réttur til upplýsinga og þátttöku í ákvarðanatöku.

Í 3. mgr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana. Þessi réttur byggist á því viðhorfi að umhverfisgæði og náttúruvernd tengist á ákveðinn hátt mannréttindum og hafi jafnframt þýðingu þegar kemur að ábyrgðinni á umhverfis- og náttúruvernd. Túlkun Mannréttindadómstólsins á ákvæðum mannréttindasáttmálans, einkum 8. gr., undirstrikar jafnframt mikilvægi þessa upplýsinga- og þátttökuréttar (sjá m.a. Guerra o.fl. gegn Ítalíu, 19. febrúar 1998, og Tatar gegn Rúmeníu, 27. janúar 2009). Í 3. mgr. er á því byggt að upplýsinga- og þátttökuréttindi verði tryggð með lögum og að þar verði mælt fyrir um efnislegt inntak réttarins og vernd hans. Gerðar hafa verið breytingar á íslenskum lögum á undanförunum árum, einkum vegna skuldbindinga samkvæmt Árósasamningnum (samningi Sameinuðu þjóðanna um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, 25. júní 1998) sem fullgiltur var hér á landi 2011, 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, og lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og umhverfismála, nr. 130/2011. Í þeim fyrrnefndu kemur fram að upplýsingarétturinn nær m.a. 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 hefur áhrif á eða líklegt er að hafi áhrif á fyrrnefnda þætti umhverfisins, sjá til hliðsjónar 3. gr. þeirra laga. Í þeim síðarnefndu er m.a. að finna almennar reglur um málsmeðferð og kærvaðild og sérstakar kærueimildir til handa umhverfisverndar-, útivistar- og hagsmunasamtökum sem uppfylla ákveðin skilyrði. Þá má nefna löggjöf sem gerir ráð fyrir að framkvæmdir séu kynntar almennungi fyrir fram og gefinn kostur á að gera athugasemdir, sbr. skipulagslög, mannvirkjalög og lög um umhverfismat áætlana.

3.4. Fyrri tillögur og erlendum réttur.

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

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 skýrslu stjórnlaganefndar frá 2011 voru settar fram hugmyndir 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. Almennungi 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) kom fram að mælt væri fyrir um réttindi sem séu fyrst og fremst hópréttindi. Þá væri um að ræða pólitíska markmiðssetningu sem máli skipti við skýringu laga. Af skýringum við 1. másl. 1. mgr. þeirrar greinar í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar sem nefndin lagði til má ráða að ráðgert var að nánar yrði mælt fyrir um það í lögum hvernig unnið skyldi að markmiðunum sem þar komu fram. Þá var tekið fram að í ákvæðinu væru ekki sjálfstæðar efnisreglur en það hefði væntanlega þýðingu við mat dómstóla á því hvort stjórnvaldsákvarðanir eða lög-gjöf færi bersýnilega gegn þessum grundvallarmarkmiðum eins og þau yrðu skýrð í ljósi alþjóðaskuldbindinga.

Í frumvarpi stjórnlagaráðs frá 2011 var fjallað um náttúruvernd og umhverfi. Í almennum aðfaraorðum frumvarpsins sagði m.a. í 1. mgr.:

... saman berum við ábyrgð á arfi kynslóðanna, landi og sögu, náttúru, tungu og menningu.

Þar sagði jafnframt í 3. mgr.:

Stjórnvöld skulu vinna að velferð íbúa landsins, efla menningu þeirra og virða margbreytileika mannlífs, lands og lífríkis.

Sérstaklega var fjallað um umhverfi og náttúruvernd í mannréttindakafla frumvarpsins, sbr. 33. og 35. gr. þess. Fyrirsögn 33. gr. var „Náttúra Íslands og umhverfi“. Þar sagði:

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, ómengduðu 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.

Nýting 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.

Fyrirsögn 35. gr. frumvarpsins var „Upplýsingar um umhverfi og málsaðild“. Þar sagði:

Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og náttúru og áhrif framkvæmda þar á. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðstedjandi 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.

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna um stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, eins og það var afgreitt til 2. umræðu á Alþingi af meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar (141. þing, 415. mál) voru aðfaraorð frumvarps stjórnlagaráðs óbreytt. Nokkrar breytingar höfðu hins vegar verið gerðar á 33. og 35. gr. frumvarps stjórnlagaráðs, sbr. 34. og 36. gr. frumvarps stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar. Fyrirsögn 34. gr. frumvarpsins var „Náttúra Íslands og nýting náttúrugæða“. Þar sagði:

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 föngum. Með lögum skal tryggja að allir hafi aðgang að óspilltri náttúru.

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

Í 36. gr. var fjallað um upplýsingar um umhverfi og meginreglur umhverfisréttar. Þar sagði:

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.

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

Í 17. gr. var ákvæði um upplýsinga- og þátttökurétt. Þar sagði m.a.:

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

Frumvarpið náði ekki fram að ganga.

Kjarni þeirra tillagna sem hér hefur verið gerð grein fyrir er í aðalatriðum fjórþættur. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að kveðið sé á um mikilvægi náttúrunnar og vernd hennar og í öðru lagi um heimild almennings til að fara um landið til að njóta náttúrunnar. Í þriðja lagi að mælt sé fyrir um rétt allra til heilnæms umhverfis og í fjórða lagi um rétt til upplýsinga um ástand umhverfis og þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem það varðar. Í þeirri tillögu sem hér liggur fyrir er byggt á þessum kjarna.

Hvað erlendan rétt varðar má sem dæmi nefna að ákvæði um umhverfi er nú 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.

Stjórnvöld skulu gefa út nánari fyrirmæli um framkvæmd þessara meginreglna.

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.

Í 15. gr. 2. kafla Regeringsformen er fjallað um vernd eignarréttar. Í 4. mgr. greinarinnar kemur fram að eignarrétturinn takmarkist af rétti almennings til aðgangs að náttúrunni. Í ákvæðinu segir:

Allir skulu hafa aðgang (s. tillgång) að náttúrunni í samræmi við almennarétt óháð því sem fram kemur að framan.

Í 20. gr. finnsku stjórnarskrárinnar er ákvæði sem hefur fyrirsögnina „Ábyrgð á umhverfinu“. Þar segir:

Náttúran og fjölbreytni lífríkisins, umhverfið og þjóðararfurinn er á ábyrgð allra.

Stjórnvöld skulu keppa að því að tryggja öllum rétt til heilnæms umhverfis og möguleikann á að hafa áhrif á ákvarðanir sem varða þeirra eigið lífræna umhverfi.

4. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér mikilvæga markmiðssetningu fyrir löggjafann og stjórnvöld. Ákvæðinu er þannig ætlað að hafa vægi við lagasetningu og skýringu laga. Þá getur ákvæðið haft áhrif á þýðingu 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 efnunum. Dómstólar eiga engu síður mat um það hvort löggjöf eða stjórnvaldsákvarðanir fari gegn þeim grundvallarmarkmiðum sem ákvæðið byggist á.

Athugasemdir við einstakar greinar.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er almenn stefnuyfirlýsing sem er ætlað að undirstrika mikilvægi náttúrunnar fyrir allt líf, bæði í nútíð og framtíð, og sameiginlega ábyrgð allra, hvort sem er löggjafans, stjórnvalda, lögaðila eða einstaklinga, á að vernda hana. Vísað er til þeirra meginsjónarmiða sem umhverfis- og náttúruvernd skal byggjast á og inntak náttúruverndar nánar skilgreint með tilvísun til þess að fjölbreytni náttúrunnar sé viðhaldið og að vöxtur og viðgangur lífríkisins skuli tryggður. Í yfirlýsingu 1. másl. um að náttúra Íslands sé undirstaða lífs í landinu felst eins og áður segir áhersla á mikilvægi náttúruverndar og fjölpætt gildi náttúrunnar, þ.m.t. af efnahagslegum og félagslegum toga, fyrir núlifandi og komandi kynslóðir. Í 2. másl. er annars vegar sett fram almenn aðgæslu- og ábyrgðarregla og vísar hún til þess að ábyrgð á vernd umhverfis og náttúru hvíli sameiginlega á öllum; löggjafanum, stjórnvöldum, einstaklingum og lögaðilum. Hins vegar eru sett fram þau meginsjónarmið sem umhverfis- og náttúruvernd skal byggjast á og er þar vísað til varúðarsjónarmiða og langtímaþróunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Gert er ráð fyrir því að skyldur og verndaraðgerðir verði útfærðar með lögum og verður að ætla löggjafanum rúmt svigrúm við útfærsluna. Ákvæði 2. másl. getur haft þýðingu við skýringu annarra ákvæða greinarinnar og mögulega almennra laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Henni er ekki ætlað að hafa réttaráhrif í

þeim skilningi að hún skapi einstökum aðilum réttindi eða skyldur að lögum. Í 3. másl. er loks kveðið á um inntak náttúruverndar en kjarni hennar er vernd fjölbreytni náttúrunnar. Um nánari umfjöllun um þessi atriði vísast til almennra athugasemda við frumvarpið.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. markar þá stefnu að allir skuli njóta heilnæms umhverfis. Ákvæðið vísar til ákveðinna réttinda einstaklinga sem nú eru varin af grunnreglunni um réttinn til lífs og reglu 71. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, sbr. nánari umfjöllun í almennum athugasemdum. Löggjafanum er ætlað að útfæra efnislegt inntak heilnæms umhverfis og hvernig það skuli tryggt. Eiga þá við almenn sjónarmið íslenskrar stjórnskipunar um svigrúm löggjafans við val á leiðum og mat á hagsmunum sem kunna að rekast á. 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 er þörf á að tiltaka sérstaklega að allir skuli njóta aðgangs að hreinu vatni, ómengðu andrúmslofti eða öðrum mikilvægum þáttum heilnæms umhverfis. Þá er í ákvæðinu sett fram sú meginregla að almenningi sé heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi. Ítarlega er fjallað um almannaréttinn í almennum athugasemdum hér að framan.

Í 3. mgr. er fjallað um rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana Hann er samofinn sjónarmiðum um rétt allra til ákveðinna umhverfisgæða og skyldum til að virða og vernda umhverfi og náttúru. Ákvæðið 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 þá 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.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um gildistöku laganna. Þar sem frumvarpið er lagt fram á grundvelli ákvæðis um stundarsakir, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 91/2013, telst það ekki samþykkt nema það hljóti stuðning $\frac{2}{3}$ hluta atkvæða á Alþingi og í kjölfarið meiri hluta þeirra sem greiða gild atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslu, sem sé jafnframt að minnsta kosti 40% kosningarbærra manna.