

Stjórnarskrárnefnd

Sent á netfang: postur@for.is

Dags. 10. mars 2016

Umsögn um drög að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna – umhverfis- og náttúruvernd

Undirrituð samtök, Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, („Landvernd“)¹, Þórunnartúni 6, 105 Reykjavík, veita á þessu stigi máls eftirfarandi umsögn um drög stjórnarskrárnefndar að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna dags. 19. febrúar 2016.

Stjórn Landverndar þakkar fyrir það tækifæri að koma á fyrstu stigum að athugasemdum um frumvarpsdrögin, þó nokkuð skorti að mati samtakanna á að sá tímarammi sem skapaður er sé í samræmi við tilefnið. Landvernd sýnist það nokkuð metnaðarfull áætlun hjá nefndinni sem fram kemur í kynningu, að frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi og hljóti þar afgreiðslu á þessu vorþingi.

Landvernd lítur svo á að tillögurnar séu í mótun. Á þessu stigi máls hefur stjórn Landverndar nokkrar efnislegar athugasemdir við drögin. Hér á eftir verða settar fram athugasemdir við frumvarpsdrög um vernd náttúru og umhverfis.

Í athugasemdum með frumvarpsdrögum er sagt að byggt sé á fjórþættum kjarna tillagna er upphaflega voru lagðar fram af stjórnlagaráði og hlutu umfjöllun Alþingis á 141. löggjafarþingi, 415. mál. Þessir þættir séu: (i) mikilvægi náttúru og vernd hennar, (ii) heimild almennings til að fara um landið og njóta náttúru, (iii) réttur almennings til heilnæms umhverfis, og (iv) réttur almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og réttur til þátttöku í ákvörðunum er það varða.

Ofangreindir þættir eru kjarninn í starfsemi Landverndar. Stjórn samtakanna tekur undir með frumvarpshöfundum um þessar forsendur fyrir tillögum þeirra, en gerir eftirtaldar efnislegar athugasemdir við útfærslu þeirra:

¹ Landvernd eru umhverfisverndarsamtök. Meginhlutverk samtakanna er verndun íslenskrar náttúru og umhverfis. Samtökin eru virkur þátttakandi í stefnumótun, fræðslu og upplýstri ákvarðanatöku í málum sem varða landnotkun, auðlindir og umhverfi, ekki síst á miðhálandi Íslands. Félagsmenn í Landvernd eru nú um 4700 talsins. Samtökin eru opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfsemi sína og hafa endurskoðað bókhald.

- (1) Landvernd leggur til að ákvæði til verndar **óbyggðum víðernum** verði tekið upp í stjórnarskrá. Íslensk víðerni eru einstök á heimsvísu og skapa íslenskri náttúru sérstöðu. Skýtur það að mati Landverndar skökku við að tillögur um ákvæði til verndar náttúru í stjórnarskrá Íslands víki ekki að mikilægi verndar víðernanna.

- (2) Tillaga stjórnarskrárnefndar felur ekki í sér mannréttindareglu um **réttláta málsmeðferð** í umhverfismálum, þ.e. heimild almennings til að bera ákvarðanir í umhverfismálum undir óháðan aðila. Slík réttindi eru vernduð af alþjóðasamningi um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, svokölluðum Árósasamningi sem stuttlega er vísað til í athugasemdum með frumvarpsdrögum stjórnarskrárnefndar. Ákvæðið er að finna í 9. sbr. 6. gr. samningsins. Ísland fullgilti samninginn árið 2011 og er því skuldbundið samkvæmt honum. Réttlæga er greint frá því í frumvarpsdrögum stjórnarskrárnefndar að í alþjóðasamningum felist réttur til upplýsinga um umhverfismál og réttur til þátttöku í ákvörðunartöku um umhverfismál. Þessi réttindi er í gildandi lögum að finna annars vegar í lögum er varða t.d. mengunarvarnir og mat á umhverfisáhrifum og hins vegar í lögum nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál, sem nefnd eru í frumvarpi stjórnskipunarnefndar. Frumvarpsdrögin eru hinsvegar þögn um það sem gjarnan er vísað til sem þriðju stoðar Árósasamningsins, og varðar rétt samtaka almennings og almennings er málið varðar, til þess að bera ákvarðanir um umhverfismál undir óháðan aðila. Þannig mætast umhverfismál og mannréttindi í þessu ákvæði.

Félagasamtökin Landvernd leggjast alfarið gegn því að þessi þriðja stoð Árósasamningsins verði undanskilin við breytingu á stjórnarskrá þar sem fyrirhugað er að sérstakt ákvæði verði um umhverfisvernd. Þessi réttur til réttlátrar málsmeðferðar í málum er varða umhverfið er svo snar þáttur í því að standa vörð um vernd umhverfisins að ekki verður undan því skotist að taka tillit til hans í tillögum er hafa það yfirlýsta markmið sem hér um ræðir. Hafi stjórnarskrárnefnd málefnaleg rök fyrir því að leggja aðeins til að tvær af þremur stoðum Árósasamningsins verði teknar upp í stjórnarskrá, verða þær röksemdir að koma fram, að mati Landverndar. Samtökin benda á að frumvarp stjórnlagaráðs á 141. löggjafarþingi hafði að geyma allar þrjár stoðirnar. Því frumvarpi var ætlað að veita almenningi stjórnarskrárvarinn rétt til að bera umhverfismál undir hlutlausan úrskurðaraðila.

- (3) Í frumvarpsdrögum stjórnarskrárnefndar er ekki gert ráð fyrir að stjórnarskrá tryggi **rétt til upplýsinga** um umhverfismál nema að því er varðar *ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það*. Þetta orðalag er afar takmarkandi og felur að mati Landverndar sér takmarkaða stefnumörkun. Orðalagið gefur til kynna

mjög takmarkaða vernd réttinda til upplýsinga um umhverfismál. Ekki er í athugasemdum með frumvarpsdrögunum gerð grein fyrir þessari takmörkun er stjórnarskrárnefnd gerir ráð fyrir á vernd upplýsingaréttarins. Orðalagið virðist eiga sér fyrirmynd bæði í norsku stjórnarskránni og í tillögum stjórnlagaráðs. Engin grein er þó gerð fyrir því í athugasemdunum. Árósasamningur, sem áður var nefndur, tryggir rétt almennings til upplýsinga um umhverfismál. Landvernd beinir því til stjórnarskrárnefndar að fara yfir orðalag ákvæðisins og breyta því á þann veg að stjórnarskrá verði ætlað að tryggja víðtækari rétt til upplýsinga er varða umhverfið, svo sem áhrifa stefnumótunar á umhverfið. Til hliðsjónar er skilgreining Árósasamnings á upplýsingum um umhverfismál, sjá 3. gr. hans:

„[U]pplýsingar um umhverfismál“ merkir hvers kyns upplýsingar sem settar eru fram á ritaðan, sjónrænan, hljóðrænan, rafrænan eða einhvern annan efnislegan hátt og fjalla um:

- a) ástand grunnþátta umhverfisins, eins og lofts og lofthjúps, vatns, jarðvegs, lands, landslags og náttúrusvæða, líffræðilegrar fjölbreytni og efnisþátta hennar, þar með taldar erfðabreyttar lífverur, og samspil þessara grunnþátta,
- b) þætti á borð við efni, orku, hávaða og geislun og starfsemi eða ráðstafanir, þar með taldar stjórnvaldsráðstafanir, umhverfissamningar, stefnumál, löggjöf, skipulag og áætlanir, sem hafa áhrif eða líkur eru á að hafi áhrif á þá grunnþætti umhverfisins sem falla undir gildissvið a-liðar hér að framan, og kostnaðar- og ábatagreiningu og aðrar efnahagslegar greiningar og forsendur sem eru notaðar við ákvarðanatöku í umhverfismálum,
- c) heilsufar, öryggi og lífsskilyrði manna og menningarstaði og mannvirki, að því marki sem þau eru eða kunna að verða undir áhrifum þess ástands sem grunnþættir umhverfisins eru í eða, fyrir tilverknað þessara grunnþátta, áhrifum þeirra þátta, starfsemi eða ráðstafana er um getur í b-lið hér að framan.

Að mati Landverndar skortir almennt nokkuð á í tillögum stjórnarskrárnefndar að þess sjái stað að unnin hafi verið greining á þeim straumum og stefnum er tengjast réttindum er Árósasamningurinn veitir, á framkvæmd hans í öðrum aðildarríkjum en Íslandi, dómum Evrópusambandsins og ákvörðunum eftirlitsnefndar með samningnum. Til bóta væri að slík greining lægi fyrir.

- (4) Tillögur stjórnarskrárnefndar fela heldur ekki í sér **frumkvæðisskyldu stjórnvalda um upplýsingar** um umhverfismál, líkt og felst í Árósasamningi sem vitnaði er til að ofan, sbr. einkum 5. gr. hans. Tillagan leggur þannig ekki til að upplýsingaskylda sem alþjóðsamningur er Ísland hefur fullgilt tryggir, eigi sér neina stoð í stjórnarskrá, sem þó hefði að geyma ákvæði um umhverfis- og náttúruvernd þar sem kveðið væri á um upplýsingarétt (takmarkaðan, skv. tillögum stjórnarskrárnefndar, sjá hér að ofan). Landvernd leggur til að stjórnarskrárnefnd taki til skoðunar að leggja til að vernd umhverfis taki til þessarar frumkvæðisskyldu, í samræmi við það markmið frumvarpsins að tryggja að ákveðin grunngildi er lúta að gæðum umhverfis og náttúruvernd endurspeglit

í lögum og réttarframkvæmd, sem og ný sjónarmið er fram koma í alþjóðasamningum. Árósasamningurinn er einn þeirra.

- (5) Landvernd sér þess ekki stað að **meginreglur umhverfisréttar**, eins og varúðarregla og mengunarbótaregla, endurspeglar nægilega í drögum stjórnarskrárnefndar. Beinir Landvernd því til nefndarinnar að tryggja að bundið sé í stjórnarskrá að við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi verði byggt á meginreglum umhverfisréttar með skýrum hætti.
- (6) Landvernd leggst gegn því að vísað sé til **hagsmuna landeiganda og annarra rétthafa** í stjórnarskrárákvæði um umhverfis- og náttúruvernd. Í tillögum stjórnarskrárnefndar skortir á að gerð sé grein fyrir nauðsyn fyrirvara um rétt landeiganda við almannaréttinn. Þennan fyrirvara er hvorki að finna í tillögum stjórnlagaráðs er frumvarpshöfundar vísa til, né er viðlíka fyrirvara að finna í sænsku stjórnskipunarlögunum, sem einnig vernda almannarétt, og einnig er vísað til. Að auki er í tillögum vísað til hagsmuna annarra rétthafa, án þess að fram komi í athugasemdum hugleiðing um hvers eðlis slíkir hagsmunir gætu verið og hverjir gætu talist rétthafar í skilningi ákvæðisins. Telur Landvernd nauðsynlegt að frumvarpshöfundar geri skýra grein fyrir því, telji þeir að í stjórnarskrá beri að setja þennan sérstaka fyrirvara við almannaréttinn. Ekki nægir, að mati Landverndar, að vísa til þess að í núgildandi náttúruverndarlögum, nr. 60/2013, sé vísað til hagsmuna landeigenda.

Ætla má að stjórnskipuleg vernd eignarréttar og friðhelgi einkalífs landeiganda og annarra rétthafa sé nægileg gagnvart almannarétti. Landvernd telur eðlilegt að þessi ákvæði vegist á við lagasetningu og skýringu laga og stjórnvaldsfyrirmæla, frekar en að nokkurs konar tvöfalda vernd landeiganda og annarra rétthafa verði að finna gagnvart rétti almennings til að fara um landið og njóta náttúrunnar.

Benda samtökin á að almannaréttur er skilgreindur svo í athugasemdum við núgildandi náttúruverndarlög:

Hugtakið almannaréttur vísar til þess réttar sem almenningi er áskilinn til frjálsra afnota af landi og landsgæðum, til farar um land og vötn o.fl., án tillits til eignarhalds á landinu. Almennarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og helgast af því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Réttinum fylgir jafnframt skýr skylda til góðrar umgengni og *tillitssemi gagnvart landeigendum*, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri (leturbreyting hér).

Landvernd gerir skýran greinarmun á fyrirvara er vísar til *tillitssemi gagnvart landeigendum*, og liggur til grundvallar núgildandi náttúruverndarlögum, og því

orðalagi sem frumvarpsdrög stjórnarskrár leggja til; *hagsmuni landeiganda*, sem er mun víðtækara en hið fyrra og vísar auk þess til annarra rétthafa. Landvernd telur að stjórnarskrá eigi ekki að binda hendur almenna löggjafans í framtíðinni með þessum hætti og er því mótfallin.

Í athugasemdum með frumvarpsdrögum stjórnarskrárnefndar kemur fram sú skýring, að kjósi almenni löggjafinn að rýmka almannaréttinn frá því sem nú er í lögum yrði sú breyting að rúmast innan þess svigrúms sem stjórnarskrárvernd almannaréttarins markar. Landvernd geldur varhug við þeirri takmörkun almannaréttar í tillögu stjórnarskrárnefndar er felst orðalaginu “virða hagsmuni landeiganda og annarra rétthafa”. Myndi það veita almenna löggjafanum minna svigrúm til rýmkunar almannaréttar en verið hefur, en rétturinn hefur verið verndaður í náttúruverndarlögum allt frá 1956. Bent er á orðalag í tillögum stjórnlagaráðs til samanburðar: “Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögmætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi”.

- (7) Landvernd gerir athugasemd við að svokölluð **veik sjálfbærni** virðist vera lögð til grundvallar skilgreiningu á sjálfbærri þróun í greinargerð með frumvarpsdrögum, á bls. 4. Þar segir: „Í hugmyndafræðinni felst einnig að meta þarf og vega heildstætt efnahagslega, félagslega og umhverfislega hagsmuni“. Að mati Landverndar þarf hér að taka af skarið um að slíkt mat skuli ætíð taka mið af svokallaðri *sterkri sjálfbærni*, þar sem hin umhverfislega stoð (stundum kallað náttúruauður eða grunnstoðin) sé undirstaða eða forsenda félagslegra og efnahagslegra stoða sjálfbærrar þróunar og þær síðarnefndu megi ekki ganga á þá fyrstnefndu. Veik sjálfbærni gerir hinsvegar ráð fyrir að allar stoðirnar séu vegnar og metnar jafnt, sem getur leitt til þess að gengið er um of á grunnstoðina (náttúruauðinn) sem svo aftur kemur niður á hinum tveimur stuðunum til lengri tíma litið.

Í greinargerðinni er það áréttað að tilvísun ákvæðisins til sjálfbærrar þróunar feli „þannig í sér að auðlindanýting skuli vera sjálfbær í þeim skilningi sem [í greinargerðinni] er lýst“. Því er mjög mikilvægt fyrir vernd náttúru og umhverfis og fyrir sjálfbæra nýtingu auðlinda að miðað sé við sterka sjálfbærni.

Samantekt

Almennt séð má segja að bein réttaráhrif tillagna er stjórnarskrárnefnd hefur sett fram í ákvæðum til verndar náttúru og umhverfi yrðu fremur veik og frekar sé um að ræða almenna stefnuyfirlýsingu. Landvernd minnir á að í þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012 samþykktu tveir þriðju þeirra sem greiddu atkvæði að tillögur stjórnlagaráðs skyldu verða grundvöllur nýrrar stjórnarskrár. Tillaga

stjórnarskrárnefndar gengur mun skemur. Að mati Landverndar er því þörf á að útfæra kjarnatillögur er nefndin byggir á, einkum á sviðum er varða réttláta málsmeðferð og almannarétt, vernd óbyggðra víðerna, skilgreiningu á sjálfbærni auk þess sem stefnuyfirlýsing um tillit til meginreglna umhverfisréttar við ákvörðunartöku myndi stórum bæta tillöguna.

Stjórn Landverndar væntir þess að endanlegar stjórnarskrártillögur muni taka mið af framangreindum athugasemdum, settum fram með hliðsjón af mikilvægi verndar okkar sameiginlega þjóðarauðs, sem er náttúra Íslands.

Fyrir hönd stjórnar Landverndar,

Guðmundur Ingi Guðbrandsson
framkvæmdastjóri

Sif Konráðsdóttir, hrl.