



# Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

**Stjórnarskrárnefnd  
Forsætisráðuneytið  
150 Reykjavík**

Reykjavík, 8. mars 2016

## Athugasemdir við drög að frumvarpi

*... 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). (Drög stjórnarskrárnefndar 19. febrúar 2016.)*

Náttúruverndarsamtök Íslands gera athugasemd við hversu skammur umsagnarfræstur var gefin fyrir athugasemdir við drög að þessu frumvarpi. Texta greinargerðar með frumvarpinu og skýringa á því var og áfátt.

Náttúruverndarsamtök Íslands setja spurningarmerki við hvort frumvarp stjórnarskrárnefndar um umhverfis- og náttúruvernd sé til nokkurra bóta fyrir stöðu umhverfis- og náttúruverndar í landinu.

Á haustdögum samþykkti Alþingi endanlega ný lög um náttúruvernd og meðal nýmæla þar er varúðarreglan.<sup>1</sup> Þar segir í 9. mgr.:

Ef hættu er á alvarlegum eða óafturkræfum náttúruspjöllum skal skorti á vísindalegri þekkingu ekki beitt sem rökum til að fresta eða láta hjá líða að grípa til skilvirkra aðgerða sem geta komið í veg fyrir spjöllin eða dregið úr þeim.

<sup>1</sup> Lög nr. 60/2015, 9. gr. <http://www.althingi.is/alttext/pdf/141/s/1395.pdf>

Skilgreiningin og framsetningin er mun skýrari en sú sem er 1. gr. í drögum stjórnarnefndar að stjórnarskrárákvæðum um umhverfis- og náttúruvernd.

Þar segir:

og skal verndin [náttúruverndin] grundvallast á varúðar- og langtímasjónarmiðum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Erfitt er að átta sig á hvað átt er við með „varúðar- og langtímasjónarmiðum“ en sagt er að þau sjónarmið hafi „sjálfbæra þróun að leiðarljósi“.

Í greinargerð segir á bls. 5 um náttúruvernd:

Gera má ráð fyrir að tilvísun til sjálfbærrar þróunar í 2. másl. 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.

Þessi skilgreining á leiðarljósi ákvæða 1. gr. í drögum stjórnarskrárnefndar er harla óljós. Í fyrsta lagi er sú fullyrðing að tilvísun til sjálfbærrar þróunar hafi áhrif á „almenna stefnumörkun, við lagasetningu og túlkun laga“ hæpin. Hver er rökstuðningurinn fyrir því? Eðlilegra væri að sjálfbær þróun sé í stjórnarskrá sett fram sem sjálfstæð regla, og skýrð sérstaklega í lagagreininni, athugasemdum eða nefndarálitum.

Í öðru lagi segir að um sé að ræða yfirmarkmið sem vísi „beint eða óbeint til grunnreglna sem tengjast sjálfbærni“.

Þessi fullyrðing, sem er vitnað er til að ofan, gefur ekki skýra mynd af viðfangsefninu. Grunnreglur sem tengjast sjálfbærni? Og síðan eru taldar

upp nokkrar meginreglur umhverfísráttarins. Væri þá ekki nær að nefna þessar grunnreglur umhverfísráttarins í samhengi í greininni sjálfri?

Það erfiðar mat á þessum texta að samhengi hans er óljóst við lögfestar meginreglur í íslenskum umhverfísrátti, í náttúruverndarlögunum, nr. 60/2013, kafla II. Þar er varúðarreglan aðeins látin ná til ákvarðana samkvæmt náttúruverndarlögunum sjálfum, en þær ákvarðanir eru eðli málsins samkvæmt ekki verulega víðtækar eða mikilvægar.

Um er að ræða afturför frá tillögum stjórnlagaráðs frá árinu 2011. Í 35. gr. þess frumvarps segir:

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

Hér er algjörlega skýrt hvað við er átt og ljóst að ekki er einungis um að ræða stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt lögum nr. 60/2013. Meginreglur umhverfísráttar er skýrt hugtak, má rekja til Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992 og eru síðan komnar í lög einstakra ríkja. Þessar meginreglur og inntak þeirra hefur verið túlkað á vettvangi alþjóðlegs umhverfísráttar,<sup>2</sup> í landsrétti ýmissa ríkja og umfangsmiklum skrifum fræðimanna.

Á bls. 4 í greinargerð er áréttað að sjálfbær þróun vísi til „ákveðinnar hugmyndafræði og felur í sér yfirmarkmið sem endurspeglast í öðrum ákvæðum greinarinnar“. Hugtakið *sjálfbær þróun* er meira en hugmyndafræði<sup>3</sup> enda vísar það til [Ríó-yfirlýsingarinnar](#) sem tiltekur þær meginreglur sem orðið hafa að lögum bæði í landsrétti og í alþjóðlegum samningum. Um þetta er greinargerðin ekki áreiðanleg heimild og undarlegt er að stjórnarskrárnefnd vilji byggja stjórnarskrárákvæði á óljósri

---

<sup>2</sup> Hér vaknar sú spurning hvort Ísland myndi styðja skýra tilvísun í varúðarregluna í alþjóðlegri samningagerð er varða vernd hafsins. Hagsmunalega séð ætti svarið að vera augljóst og gengi það eftir myndi Ísland styðja útfærslu á varúðarreglunni sem gengi mun lengra en þessi drög gera ráð fyrir. Einnig má nefna að Ísland á aðild að fjölda alþjóðlegra sáttmála þar sem varúðarreglan gildir.

<sup>3</sup> E.t.v. mætti segja að *sjálfbær þróun* geti talist *soft law* í umhverfísrátti. Lög en ekki skuldbindandi að lögum.

hugmyndafræði í stað þess að vísa til þróunar á sviði umhverfisréttar<sup>4</sup> enda um að ræða hornstein lagasetningar og framkvæmdar laga í landinu. Því vekur furðu að í drögunum sé ekki vísað skýrt og skilmerkilega til meginreglna umhverfisréttarins.

Á bls. 11 í greinargerð nefndarinnar segir: „Varúðarsjónarmið fela ekki í sér algildan mælikvarða sem beitt verður um öll tilvik.“ Samkvæmt þessu er ekki lagt til í drögunum að stjórnarskrárákvæði um umhverfis- og náttúruvernd feli í sér *varúðarreglu* en eins og kunnugt er felur orðið *regla* í sér eitthvað sem gildir. Heldur er því „beint til löggjafans og eftir atvikum stjórnvalda að útfæra nánar hvað felist í þessum almennu viðmiðum í hverju tilviki fyrir sig“. Miðað við frumvarpið frá stjórnlagaráði er hér um verulega afturför að ræða.

Náttúruverndarsamtök Íslands draga í efa að drög stjórnarskrárnefndar séu til þess fallin að skapa þá stjórnarskrárvernd fyrir umhverfis- og náttúruvernd sem þó er yfirlýstur tilgangur draganna og/eða þeirra sem sitja í stjórnarskrárnefndinni. Spyrja verður hvort þessi drög stjórnarskrárnefndar, verði þau samþykkt, muni tryggja að gildandi lög og reglur, t.d. 9. gr. laga um náttúruvernd, standist ef stjórnvöld vilja veikja þá grein.

Sé tekið mið af langri og sorglegri sögu stjórnarskrárumbóta á Íslandi má ætla að texti stjórnarskrárnefndar – ef samþykktur verður – standi óbreyttur áratugum saman. Að samþykkja þessa útgáfu af varúðarsjónarsjónarmiðum sem beitt skuli eftir hentugleikum á ekkert skylt við sátt um náttúru- og umhverfisverndarsjónarmið. Því telja Náttúruverndarsamtökin réttast að leggja þessi frumvarpsdrög til hliðar og reyna að semja ákvæðisdrög upp á nýtt, með hliðsjón af samsvarandi ákvæði í frumvarpinu frá stjórnlagaráði.

### **Árósasamningurinn**

Í tillögu stjórnarskrárnefndar er lagt til að tvær meginreglur sammingsins verði varðar í stjórnarskrá.

---

<sup>4</sup> Hér er einkum vísað til meginreglna umhverfisréttarins sem hafa öðlast lagagildi.

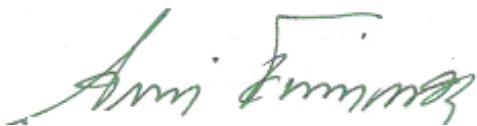
Þær eru tilteknar í 3. mgr. og fjalla um „rétt almennings til upplýsinga um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það svo og til þátttöku í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið“. Þessu ber að fagna.

Á hinn bóginn segir ekkert um þriðju meginreglu Árósasamningsins, þá reglu að almenningur skuli hafa aðgang að réttlátri málsmeðferð, þar með talið að láta reyna á ákvarðanir fyrir dómstólum eða með öðrum réttarúrræðum. Þetta er afturför miðað við frumvarp stjórnlagaráðs frá 2011 þar sem segir að almenningi skuli tryggð „... heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila.“ Borið saman við tillögur stjórnlagaráðs er klárlega um afturför að ræða.

Náttúruverndarsamtök Íslands krefjast þess að drög stjórnarskrárnefndar um umhverfis- og náttúruvernd verði hafnað í núverandi mynd enda er hæpið að um réttarbót sé að ræða.

Virðingarfyllst,

f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,

A handwritten signature in green ink, appearing to read 'Arni Finnsson', written in a cursive style.

Árni Finnsson.