

Aagot Vigdís Óskarsdóttir  
lögfræðingur  
Starhaga 8  
107 Reykjavík

Stjórnlagaráð  
Ofanleiti 2  
103 Reykjavík

Reykjavík, 20. júlí 2011

## Umsögn um fjórar greinar frumvarpsdraga að nýrri stjórnarskrá

### I. Inngangur

Ég hef verið beðin um að gefa umsögn um fjórar greinar frumvarpsdraga Stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá. Þær varða náttúruvernd, náttúruauðlindir, upplýsingar um umhverfi og dýravernd. Ég geri ráð fyrir að aðstoðar minnar hafi verið óskað vegna vinnu minnar á sviði auðlindaréttar og náttúruverndar en ég tek fram að ég er ekki sérfræðingur í stjórnskipunarrétti.

Frá því að ég fékk greinarnar sendar (1. júlí sl.) hafa þær tekið breytingum og miða ég umsögn mína við síðustu útgáfu frumvarpsdraganna sem birt var á heimasíðu Stjórnlagaráðs 18. júlí sl.

### II. Almenn atriði

1. Almennt sýnist mér greinarnar óþarflega flóknar og ítarlegar. Þær þarfnast að mínu mati endurskoðunar sem ætti að miða að því að einfalda texta þeirra, þannig að meginreglur séu skýrar og ljóst hvaða réttindi felast í þeim og hvaða skyldur þær leggja á stjórnvöld, löggjafann og almenning. Einnig virðist efni greinanna skarast á ýmsan hátt og því æskilegt að móta efni þeirra betur.

2. Ég hef ekki undir höndum skýringar við ákvæðin svo erfitt er að átta sig á ýmsum forsendum þeirra. Væntanlega verða ýmis atriði sem hér er gerð athugasemd við skýrð í greinargerð með væntanlegu frumvarpi.

3. Ég tel að kostur væri að greina betur á milli náttúruverndar annars vegar og réttar manna til heilnæms umhverfis hins vegar. Í þessu sambandi er nauðsynlegt að skýrt sé hvaða merking er lögð í orðin náttúra annars vegar og umhverfi hins vegar. Páll Skúlason heimspekingur hefur aðgreint þessi hugtök með þeim hætti að náttúran sé skapandi afl sem fari sínu fram í veruleikanum óháð mannum. Umhverfi mannsins sé hins vegar mótað af athöfnum mannsins og hverfist þannig um hann. Umhverfi sé hin ytri náttúra umsköpuð af tæknilegu valdi

mannsins.<sup>1</sup> Á sama hátt verði að gera greinarmun annars vegar á umhverfisvernd sem snúist í raun um að vernda manninn í umhverfinu, t.d. með því að tryggja að það sé honum ekki skaðlegt, og hins vegar náttúruvernd sem miði að því að vernda náttúruna fyrir manninum.<sup>2</sup>

4. Í samhengi við framangreint tel ég að ákvæði 32. gr. um rétt til upplýsinga um ástand umhverfis ætti að tengja betur ákvæðum um rétt til heilnæms umhverfis enda er upplýsingarétturinn forsenda fyrir því að almenningur geti varið fyrirnefnd réttindi sín.

### III. Um 30. gr. Náttúra Íslands og umhverfi

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

Spurning er hvaða þýðingu fyrsti málslíður greinarinnar á að hafa. Setningin setur fram eins konar forsendu eins og oft er að finna í inngangsorðum alþjóðasamninga og réttindaskráa en þau hafa ekki beina réttarlega þýðingu. Hér má t.d. benda á inngangsorð frönsku umhverfisskrárinnar (Charter for the environment) þar sem m.a. er að finna eftirfarandi forsendur:

*Natural resources and equilibria have conditioned the emergence of mankind;*

*The future and very existence of mankind are inextricably linked with its natural environment;*

*The environment is the common heritage of all human beings;*

Það er spurning hvort slíkar setningar eigi heima í stjórnarskrárgreinunum sjálfum enda er réttarleg þýðing þeirra takmörkuð þó þær geti vissulega haft þýðingu við túlkun þeirra ákvæða sem þær standa með. Þetta fer þó auðvitað að einhverju leyti eftir stíl plaggisins í heild.

Seinni málslíður 1. mgr. kveður á um almenna skyldu að virða og vernda náttúru Íslands og tel ég afar jákvætt að slíkt ákvæði verði að finna í nýrri stjórnarskrá.

---

*2. mgr.: 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, ósnortin víðerni, gróður og jarðvegur njóti verndar. Fyrri spjöll skulu bætt eftir fögum.*

Í þessari málsgrein er blandað saman ákvæðum er varða náttúruvernd annars vegar og réttindum mannsins til heilnæms umhverfis hins vegar, sbr. almennar athugasemdir hér að framan. Að mínu mati gerir það ákvæðið dálítið ruglingslegt og ómarkvisst.

Í fyrsta málslíð er kveðið á um skyldu löggjafans til að tryggja í lögum rétt manna til heilnæms umhverfis, fersks vatns, ómengaðs andrúmslofts og óspilltrar náttúru. Hér má spyrja hvenær andrúmsloft telst ómengað og náttúra óspillt. Ég er ekki viss um að heppilegt sé að setja réttindin fram með svo afgerandi hætti. Hér má nefna að í þeim stjórnarskrám sem ég hef skoðað eru þessi réttindi oftast sett fram með almennum hætti, sbr. dæmin hér á eftir. Það mætti því íhuga hvort ekki væri rétt að sleppa seinni hluta málslíðarinnar þannig að eftir stæði: *Öllum skal með lögum tryggður réttur á heilnæmu umhverfi eða einfaldlega Allir eiga rétt á heilnæmu umhverfi.*

---

<sup>1</sup> Páll Skúlason 1998. *Umhverfing*. Reykjavík, bls. 34–35.

<sup>2</sup> Sama heimild, bls. 42.

*Noregur 110b, 1. mgr.: Enhver har Ret til Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævnne og Mangfold bevares.*

*Frakkland (umhverfisskráin) 1. gr.: Each person has the right to live in a balanced environment which shows due respect for health.*

*Spánn 45. gr.: (1) Everyone has the right to enjoy an environment suitable for the development of the person, as well as the duty to preserve it.*

*Tékkland (mannréttindaskrá) 35. gr.: 1. Jeder hat das Recht auf günstige Umweltbedingungen.*

*Ungverjaland 18. gr.: The Republic of Hungary recognizes and implements everyone's right to a healthy environment.*

Í öðrum málslið er fjallað um náttúruvernd en setningin er spyrnt saman við réttinn til heilnæms umhverfis og óspilltrar náttúru. Þetta felur í sér að afstaðan til náttúruverndar er mannhverf, þ.e. að náttúran sé fyrst og fremst vernduð til hagsbóta fyrir manninn en ekki vegna eigin gildis hennar. Ég tel þetta ekki ákjósanlegt og bendi í þessu sambandi á hið ágæta ákvæði 2. mgr. 1. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999 þar sem m.a. er lögð áhersla á að tryggja eftir föngum þróun íslenskrar náttúru eftir eigin lögmálum. Að mínu mati væri æskilegra að þetta væri grundvöllur náttúruverndar á Íslandi og þar með grundvöllur stjórnarskrárákvæðisins. Í tillögunni er kveðið á um að fjölbreytni lífs og lands sé viðhaldið og er það að mínu mati afar mikilvægt atriði. Auk þess eru taldir upp nokkrir þættir náttúru sem skulu njóta vernda. Það er hins vegar spurning hvort heppilegt sé að hafa slíka upptalningu í stjórnarskrá enda alltaf álitafni hvað taka eigi með og hverju eigi að sleppa. Hér á eftir verður bent á nokkur atriði sem nauðsynlegt er að gaumgæfa ef Stjórnlagaráð ákveður að halda í upptalninguna.

1. Ekki er ljóst hvaða merking er lögð í hugtakið *náttúruminjar* í tillögunni. Í náttúruverndarlögum tekur þetta hugtak til náttúruverndarsvæða sem og lífvera, búsvæða þeirra, vistgerða og vistkerfa sem eru á náttúruminjaskrá. Samkvæmt Íslenskri orðabók þýðir orðið náttúruminjar sérstakt fyrirbrigði í náttúrunni, ósnortið eða því sem næst, landsvæði eða einstök náttúrumyndun.<sup>3</sup> Þetta verður þó væntanlega skýrt í athugasemdum við greinina.
2. Hugtakið *ósnortin víðerni* er skilgreint í náttúruverndarlögum. Í hvítbók um náttúruvernd á Íslandi sem nú er í smíðum á vegum umhverfissráðuneytis er bent á að sjaldgæft sé að víðerni séu að öllu leyti ósnortin og að skýring hugtaksins í náttúruverndarlögum feli í sér mun strangari skilgreiningu á víðernum en tíðkast víða annars staðar. Þetta þýðir takmarkaðri vernd. Með hliðsjón af þessu væri betra að nota annað hugtak, t.d. óbyggð víðerni eða óbyggðir.
3. *Gróður* er tekinn með í upptalninguna en ekki dýr. Hér væri eðlilegra að nota samheiti yfir þetta tvennt og nota hugtakið *lífríki*.
4. Ástæða væri til að bæta við upptalninguna hugtökunum *landslag og jarðmyndanir*.

---

<sup>3</sup> Íslensk orðabók. Mörður Árnason (ritstj.) Edda, Reykjavík 2002.

Í síðasta málslið 2. mgr. segir að *fyrri spjöll skuli bætt eftir föngum*. Þetta er afar óljóst ákvæði. Ekki er ljóst á hvern skyldan er lögð né hversu langt hún nær. Hugsanlega væri betra að orða þetta með almennari hætti svo sem að kveða á um skyldu til að bæta ástand náttúrunnar eins og gert er í stjórnarskrám ýmissa ríkja, sbr. dæmi hér á eftir. Það þarf hins vegar að vera skýrt á hverjum skyldan hvílir.

*Holland 21. gr.: It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment.*

*Pólland 74. gr.: [...] (2) Protection of the environment shall be the duty of public authorities. [...] (4) Public authorities shall support the activities of citizens to protect and improve the quality of the environment.*

*Frakkland (umhverfisskráin) 2. gr.: Each person has a duty to participate in preserving and enhancing the environment. 6. gr.: Public policies shall promote sustainable development. To this end they shall reconcile the protection and enhancement of the environment with economic development and social progress.*

---

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

Ákvæði 3. mgr. tengist mjög ákvæðum 31. gr. um náttúruauðlindir og er að miklu leyti sama efnis og 3. mgr. þeirrar greinar. Ég átta mig ekki alveg á samspili hugtakanna náttúrugæði og auðlindir en samkvæmt 2. mgr. 31. gr. teljast auðlindir náttúrugæði. Ég tel að ákvæði 3. mgr. 30. gr. þurfi að endurskoða í samhengi við ákvæði 31. gr.

---

*4. mgr.: Með lögum skal tryggja rétt almennings til að fara um landið í lögætum tilgangi með virðingu fyrir náttúru og umhverfi.*

Að mínu mati er það mjög gott ef sett verður ákvæði um almannarétt í stjórnarskrá. Almennarétturinn á sér langa hefð í íslenskum rétti og byggir á því viðhorfi að náttúra Íslands sé sameiginleg gæði landsmanna sem öllum sé jafnfrjálst að njóta. Jafnframt fylgja réttinum skyldur til góðrar umgengni og tillitssemi gagnvart landeigendum, öðrum ferðamönnum og ekki síst náttúrunni sjálfri. Í nútímasamfélagi er mikilvægasti þáttur almennaréttarins líklega sá sem felst í möguleikanum á að fara um landið til að njóta útivistar í náttúrunni og leita þangað kyrrðar og næðis.

Ofangreint ákvæði mælir fyrir um rétt almennings til að fara um landið en ekki til að dvelja þar. Þetta tel ég að þurfi að endurskoða. Einnig er mikilvægt að benda á að íslenskur almannaréttur til farar um landið takmarkast við ferðamáta sem ekki valda spjöllum á landinu. Því verður almannarétturinn ekki túlkaður svo að hann veiti fólki almennan rétt til farar á vélknúnum ökutækjum um fjöll og firnindi utan skipulagðs vegakerfis. Spurning er hvort ákvæði 4. mgr. gefi þetta nægilega skýrt til kynna.

Orðalagið í lögætum tilgangi er ekki mjög gegnsætt. Það er væntanlega fengið úr 12. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999. Þetta orðalag hefur verið í náttúruverndarlögum frá fyrstu sérlögnum um náttúruvernd, þ.e. lögum nr. 48/1956. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að þeim lögum sagði að fyrirvararnir um „dvöl í lögætum tilgangi“ og „í því skyni að

njóta náttúrunnar“ girtu fyrir að varanleg dvöl teldist heimil. „Sú dvöl, sem hér kæmi til, væri einkum viðstaða til að skoða náttúru og njóta heilsulinda hennar og fegurðar, þ. á m. til að dveljast í tjaldi á landi.“<sup>4</sup> Orðalagið í *lögmatum tilgangi* vísar því í náttúruverndarlögum fyrst og fremst til takmörkunar réttinda almennings gagnvart réttindum landeigenda. Að mínu mati er mikilvægt að stjórnarskrárákvæði um almennarétt endurspegli að þar vegist á hagsmunir almennings og landeigenda. Líta verður á rétt almenning til frjálsrar farar um eignarlönd sem almenna takmörkun á eignarheimildum landeiganda, þ.e. heimildinni til að meina öðrum aðgang og not af eign sinni. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að í stjórnarskrá Svía er ákvæði um almennarétt að finna í 4. mgr. 15. gr. en greinin fjallar um vernd eignarréttar. Í 4. mgr. segir að þrátt fyrir ákvæði greinarinnar skuli allir hafa aðgang að náttúrunni samkvæmt almennaréttinum.

*Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.*

Ákvæðið setur þannig með skýrum hætti fram að almennarétturinn feli í sér almenna, bóttalaus takmörkun eignarréttar.

Orðalagið með virðingu fyrir náttúru og umhverfi er að mínu mati of veikt og felur ekki í sér skýra skyldu til góðrar umgengni, aðgæslu og tillitssemi, svo sem eðlilegt væri.

#### **IV. Um 31. grein. Náttúruauðlindir**

*1. mgr.: Auðlindir í náttúru Íslands, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þær, eða réttindi tengd þeim, til eignar eða varanlegra afnota og því má aldrei selja þær eða veðsetja.*

Í fyrstu málsgrein er kveðið á um þjóðareign á auðlindum og hef ég ekki athugasemdir við ákvæðið enda nokkuð skýrt hvað felst í þeim sameignarrétti þjóðarinnar sem þar er kveðið á um.

---

*2. mgr. Til auðlinda í þjóðareign teljast náttúrugæði, svo sem nytjastofnar, aðrar auðlindir hafis og hafsbots innan íslenskrar lögsögu, vatns- og virkjunarréttindi og jarðhita- og námaréttindi. Með lögum má kveða á um þjóðareign á auðlindum undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar.*

Hér skal ítrekuð fyrri athugasemd um hugtökin náttúrugæði og auðlindir. Merkingarlega er ekki rökrétt að tala um réttindi sem náttúrugæði, sbr. vatnsréttindi, virkjunarréttindi, jarðhitaréttindi og námaréttindi. Það þyrfti að lagfæra fyrsta málslið með hliðsjón af þessu. Ég velti hér einnig upp spurningunni um vatnið sjálft og hvort ekki sé ástæða til að hafa það í upptalningunni. Vatn hefur að vísu verið talið að ýmsu leyti óeignarhæft og íslensk vatnalög nr. 15/1923 byggja á því að það sé undanþegið eignarrétti í eiginlegum skilningi.<sup>5</sup> Ég tel þó ekki að þetta ætti að koma í veg fyrir að vatn sé lýst almannaeygn eða þjóðareign og þá með vísan til mikilvægis þess sem undirstöðu lífs.

---

<sup>4</sup> Alþt. 1955–1956, A-deild, þskj. 232, bls. 869.

<sup>5</sup> Aagot V. Óskarsdóttir: Hver á vatnið? Úlfjótur 2008 (1), bls. 87–114.

Síðari málsliður 2. mgr. lýtur að auðlindum undir yfirborði jarðar. Stjórnlagaráði er eflaust kunnugt um þær tilraunir sem gerðar hafa verið til að afmarka rétt landeigenda til auðlinda í jörðu, einkum jarðhita.<sup>6</sup> Með setningu laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 virðast hafa verið viðurkennd afar víðtæk og lítt takmörkuð réttindi landeigenda að þessu leyti þrátt fyrir að það hafi verið forsenda fyrir setningu laganna að þau fælu ekki í sér breytingu á þágildandi réttarástandi.<sup>7</sup> Með dómum Hæstaréttar í svokölluðum jarðgangadómum 2008<sup>8</sup> er réttindaákvæði laganna þó ekki túlkað með jafn afdráttarlausum hætti og orðalag þeirra gæti gefið tilefni til. Segja má að í kjölfar dómanna ríki nokkur réttaróvissa á þessu sviði sem brýnt er að eyða.<sup>9</sup> Verði framangreint ákvæði Stjórnlagaráðs í væntanlegri stjórnarskrá og auðlindir undir tiltekinni dýpt frá yfirborði jarðar lýstar þjóðareign með lögum má gera ráð fyrir að í einhverjum tilvikum gæti skapast bótaréttur til handa landeigendum.

---

*3. mgr.: Við nýtingu auðlindanna skal hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi.*

Hér að framan var bent á skörun ákvæða 3. mgr. 30. gr. og 3. mgr. 31. gr. Ég tel að íhuga þurfi samspil þeirra betur. Orðalag ákvæðisins er fremur veikt og mætti að mínu áliti íhuga að kveða afdráttarlausar á um sjálfbærni. Hér á eftir eru dæmi um stjórnarskrárákvæði um sjálfbærni og jafnræði milli kynslóða.

*Noregur 110 gr. b, 2. másl. 1. mgr.: Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.*

*Belgía grein 7(bis) (sett fram sem almennt stefnumið): In the exercise of their respective powers, the federal State, communities and regions pursue the objective of a sustainable development in its social, economic and environmental dimensions, taking into account the solidarity between the generations.*

*Pólland 74. gr.: 1) Public authorities shall pursue policies ensuring the ecological security of current and future generations.*

*Frakkland (umhverfisskráin) 6. gr.: Public policies shall promote sustainable development. To this end they shall reconcile the protection and enhancement of the environment with economic development and social progress.*

*Sviss 73. gr.: The Confederation and the Cantons shall endeavour to achieve a balanced and sustainable relationship between nature and its capacity to renew itself and the demands placed on it by the population.*

*Spánn 45. gr. 2. The public authorities shall watch over a rational use of all natural resources with a view to protecting and improving the quality of life and preserving and restoring the environment, by relying on an indispensable collective solidarity.*

*Tékkland 7. gr.: Der Staat hat den sorgfältigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und den Schutz des natürlichen Reichtums sicherzustellen.*

---

<sup>6</sup> Sjá hér einkum frumvarp BjarnaBenediktssonar frá árinu 1945, Alþt. 1945, A-deild, þskj. 200, og frumvarp um jarðhita frá 1956, Alþt. 1956, A-deild, þskj. 387, en það byggði m.a. á ritgerð Ólafs Jóhannessonar prófessors „Um eignar- og umráðarétt jarðhita“. Ritgerðin birtist sama ár í Tímariti lögfræðinga, bls. 134–157.

<sup>7</sup> Sjá um þetta m.a. Aagot V. Óskarsdóttir: Sögulegt yfirlit yfir íslenska löggjöf um vatnsréttindi. Í: Skýrsla vatnalaganefndar ásamt ritgerðum, álitum og öðru efni sem nefndin hefur aflað. Iðnaðarráðuneytið september 2008, bls. 47–49; og Valgerður Sólnes: Um eignarhald á jarðhita. Tímarit lögfræðinga 2009 (4), bls. 441–442.

<sup>8</sup> Hrd. 21. mars 2008 í máli nr. 645/2006 og Hrd. 21. mars 2008 í máli nr. 644/2006.

<sup>9</sup> Valgerður Sólnes, bls. 445–447

---

*4. mgr.: Stjórnvöld bera, ásamt þeim sem nýta auðlindirnar, ábyrgð á vernd þeirra. Stjórnvöld geta á grundvelli laga veitt leyfi til afnota eða hagnýtingar þeirra, gegn fullu gjaldi og til tiltekins hóflegs tíma í senn. Slík leyfi leiða aldrei til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.*

Í 4. mgr. er fjallað um vernd auðlindanna og einnig um afnot eða hagnýtingu þeirra og réttaráhrif leyfis til hagnýtingar. Fyrsti málsliðurinn ætti ef til vill betur heima með ákvæði 3. mgr. Síðari málsliðirnir hafa augljós tengsl við 1. mgr. greinarinnar og er sá síðasti í raun endurtekning á seinni málslið þeirrar málsgreinar. Það væri að mínu mati ástæða til að huga að því að tengja þetta betur.

Spyrja má hvað felist í orðalaginu *gegn fullu gjaldi*. Það kann að vera eðlilegra að tala hér um *sannngjarnt gjald*.

Orðalagið í síðasta málsliðnum er væntanlega fengið úr 1. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Strangt til tekið getur afnotaréttur falið í sér óbein eignarréttindi sem njóta verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar þó þau feli einungis í sér hlutdeild í víðtækari rétti „eiganda“ auðlindarinnar. Markmiðið með orðalagi 1. gr. fiskveiðistjórnunarlaganna var væntanlega að koma í veg fyrir að réttarvernd einkaeignarréttar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar útrýmdi rétti þjóðarinnar samkvæmt 1. málslið greinarinnar enda naut sá réttur ekki (og nýtur ekki enn) stjórnarskrárverndar. Hér var því um að ræða tryggingu gagnvart því að til yrðu réttindi sem nytu verndar æðri réttarheimildar. Í stjórnarskrárákvæði um vernd þjóðareignar er ekki uppi sama aðstaða enda hvoru tveggju réttindin þá vernduð af ákvæðum sömu (og æðstu) réttarheimildar. Því væri ef til vill nóg að segja hér að slík leyfi leiði aldrei til óafturkallanlegs forræðis yfir auðlindunum.

## **V. Um 32. gr. Upplýsingar um umhverfi og málsaðild**

*1. mgr.: Stjórnvöldum ber að upplýsa almenning um ástand umhverfis og áhrif framkvæmda á það. Stjórnvöld og aðrir skulu upplýsa um aðsteðjandi náttúruvá, svo sem umhverfismengun.*

Hér skal áréttuð fyrri athugasemd um notkun hugtakanna *náttúra* og *umhverfi*. Í fyrirsögn þessarar greinar er einungis vísað til umhverfis en ekki náttúru og sama er að segja um fyrstu málsgrein. Í 2. mgr. er hins vegar bæði rætt um umhverfi og náttúru. Ákvæði 1. og 2. mgr. tengjast, eins og áður sagði, réttinum til heilnæms umhverfis og tel ég að rétt væri að huga að því að tengja þessi ákvæði betur.

Í fyrsta málslið 1. mgr. er lögð bein og mjög opin skylda á stjórnvöld að veita upplýsingar. Ekki er gott að átta sig á hvernig hún verður afmörkuð. Hér er rétt að geta þess að í flestum þeim stjórnarskrám sem ég hef skoðað er kveðið á um *rétt borgaranna til upplýsinga* sem vissulega felur að einhverju leyti í sér skyldu stjórnvalda en ákvæðin eru ekki sett fram sem bein upplýsingaskylda stjórnvalda. Sjá hér dæmi:

*Noregur 110. gr. b, 2. mgr.: For at ivaretage deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.*

*Pólland 74. gr.: (3) Everyone shall have the right to be informed of the quality of the environment and its protection.*

*Frakkland (umhverfisskráin) 7. gr.: Each person has the right, in the conditions and to the extent provided for by law, to have access to any information pertaining to the environment in the possession of public bodies and to participate in the public decision-making process likely to affect the environment.*

*Tékkland 35. gr. 2. Jeder hat das Recht auf rechtzeitige und vollständige Informationen über den Zustand der Umwelt und der natürlichen Ressourcen.*

Orðalagið áhrif framkvæmda í 1. mgr. er dálítið þröngt og kann að vera ástæða til að bæta þarna við og starfsemi eða jafnvel tala um áhrif mannlegra athafna. Ákvæðið tekur ekki nægjanlega skýrt fram um rétt til upplýsinga um áhrif fyrirhugaðra framkvæmda eða starfsemi á náttúru og umhverfi. Til samanburðar er í norsku stjórnarskránni notað orðalagið *Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen*.

Í öðrum málslið 1. mgr. er lögð skylda á stjórnvöld og aðra til að upplýsa um náttúruvá en ekki er afmarkað nánar hverjir þarna geta átt í hlut. Ákvæðið er að þessu leyti dálítið óskýrt.

---

*2. mgr.: 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.*

Niðurlag 2. mgr. er dálítið endasleppt ...og heimild til að leita til hlutlausra úrskurðaraðila. Væntanlega er átt við vegna þeirra ákvarðana sem rætt er um fyrr í málsgreininni en þetta þyrfti að koma skýrt fram.

---

*3. mgr.: Við töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi skulu stjórnvöld byggja á meginreglum umhverfisréttar.*

32. gr. fjallar fyrst og fremst um rétt almennings til upplýsinga og aðildar þó ákvæðin séu sett fram sem skylda stjórnvalda og löggjafans. Ákvæði 3. mgr. fjallar hins vegar um grundvöll ákvarðanatöku stjórnvalda um náttúru og umhverfi. Það er því spurning hvort ákvæðið ætti ekki betur heima í grein um nýtingu náttúruauðlinda eða náttúruvernd.

Ákvæðið tekur til töku ákvarðana um náttúru Íslands og umhverfi. Spyrja má hvaða ákvarðanir falli þarna undir. Eru það einungis ákvarðanir sem beinlínis varða ráðstöfun náttúrugæða og náttúruvernd eða falla þarna einnig undir ákvarðanir sem kunna að hafa áhrif á náttúru og umhverfi? Það væri ástæða til að íhuga orðalagið að þessu leyti. Ég geri ráð fyrir að nánar verði gerð grein fyrir meginreglum umhverfisréttar í skýringum við ákvæðið.

## **VI. Um 33. gr. Dýravernd**

*Með lögum skal kveðið á um vernd dýra gegn illri meðferð og dýrategunda gegn útrýmingu.*

Ég tel mig ekki hafa nægilega þekkingu á sviði dýraverndar til að fjalla um þetta ákvæði. Þó vil ég benda á að ákvæðið er fortakslaust að því er varðar útrýmingu dýrategunda og myndi



Því leiða til þess að óheimilt yrði að útrýma ágengum framandi dýrategundum sem hér næmu (eða hafa numið) land enda þótt þær yllu alvarlegu tjóni. Hér hlýtur að þurfa að huga betur að orðalagi. Einnig er spurning hvort þessi þáttur yrði ekki nægilega tryggður með ákvæði um að viðhaldið skuli fjölbreytni lífs og að lífríki skuli verndað, sbr. 30. gr. Hér er til hliðsjónar tilgreint ákvæði svissnesku stjórnarskrárinnar um vernd lífríkis:

*Swiss 78. gr.: 4) It [the Confederation] shall legislate on the protection of animal and plant life and on the preservation of their natural habitats and their diversity. It shall protect endangered species from extinction.*

Virðingarfyllst

Aagot Vigdís Óskarsdóttir