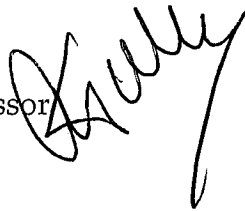


Til Stjórnlagaráðs
Frá Aðalheiði Jóhannsdóttur, prófessor



Minnisblað

18. júní 2011

Efni: Athugasemdir við texta, Staða tillagna A-nefndar, 15. júní 2011, greinar 26-29

Almennar athugasemdir við greinar 26-29.

Í ákvæðunum er m.a. fjallað um eignarhald og meðferð náttúruauðlinda (26. gr.), nýtingu og rétt til náttúru Íslands (27. gr.), upplýsingaskyldu og samráð vegna ástands umhverfis (28. gr.), og loks dýravernd (29. gr.). Það sem einkennir ákvæðin er m.a. ómarkviss hugtakanotkun, efnisleg skörun og tvítekningar, svo og vöntun á ákveðnum atriðum, þ.m.t. tilvísun til meginreglna umhverfis- og auðlindaréttar.

Ýmis *hugtök* eru notuð sem vísa til náttúruauðlinda og umhverfis (náttúruauðlindir, náttúra Íslands, auðlindir, umhverfi, umhverfi Íslands, o.s.frv.). Það sama er uppi á teningnum þegar kemur að tilvísunum til eignarhalds (eign þjóðarinnar, varanleg eign, eignarréttur, óafturkallanlegt forræði, náttúrugæði (nytjastofnar, landsvæði, vatns- og virkjunarréttindi og jarðhita- og námarréttindi), sameiginlegar auðlindir þjóðarinnar, sameiginlegar auðlindir). Óþarflega hátíðlegur blær er á upphafi 26. og 27. gr. (*friðhelgi og ævarandi*) og ég mæli með því að hann verði tónaður niður eða felldur út.

Að mínu mati fer betur á því að taka afstöðu til tiltekinna hugtaka og nota þau síðan með sambærilegum hætti í öllum ákvæðunum. Lagt er til að notuð verði hugtökin umhverfi, náttúra og náttúruauðlindir. Jafnframt ber að forðast atvikabundnar lýsingar. Betur fer á því að hafa ákvæði eins almenn og mögulegt er en þó markviss (*meginreglur, réttindi og skyldur*) og að þeim fylgi síðan ítarlegar og góðar skýringar í greinargerð. Þar er mögulegt að koma með dæmi og útskýringar, þ.m.t. atvikabundnar lýsingar, og ákvarða nánar umfang og merkingu tiltekinna hugtaka.

Jafnframt þarf að skoða betur alþjóðlega samninga á sviði umhverfis- og auðlindaréttar, svo og ákveðnar meginreglur umhverfisréttar (ásamt fræðilegum forsendum þessara samninga og meginreglna) og umfjöllun um þetta þarf einnig að koma vel fram í greinargerð og athugasemdum með einstökum ákvæðum.

Þá er nauðsynlegt að ákveðnar meginreglur umhverfis- og auðlindaréttar endurspeglar betur í ákvæðunum, sérstaklega þegar kemur að réttindaákvæði

almennings og undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi, náttúru og náttúruauðlindir.

Það er mat mitt að betur fari á því að afmarka nánar atriðin sem á að fjalla um í hverju ákvæði fyrir sig. Ég mæli með því að í stórum dráttum verði fjallað um *eignarhaldið* og tilvísanir til þess í einu ákvæði, *réttindaákvæði* almennings og helstu *skyldur stjórnvalda* og annarra¹ í öðru,² *undirbúning* ákvarðanatöku í því þriðja auk tiltekinnna réttinda almennings,³ og loks *dýravernd* (hefðbundin) í því fjórða en að hluti af dýraverndinni verði með réttindum og skyldum þar sem tilvísun til líffræðilegrar fjölbreytni er að finna.⁴

Drög að nýjum texta.

Með hliðsjón af ofangreindu eru hér drög að nýjum greinum sem mögulegt er að vinna nánar með.

Náttúruauðlindir, eignarhald og nýting.

x. gr.

Allar náttúruauðlindir Íslands ber að nýta á sjálfbæran hátt með hag þjóðarinnar, núverandi og komandi kynslóða, að leiðarljósi. Það er á ábyrgð stjórnvalda og annarra að vernda náttúruauðlindir. Stjórnvöld undirbúa og veita viðeigandi leyfi í samræmi við lög.

Náttúruauðlindir, þ.m.t. auðlindir hafs og hafsbotns, sem ekki eru í einkaeigu, eru sameign þjóðarinnar. Enginn getur fengið þessar auðlindir, eða réttindi tengd þeim, til varanlegrar eignar eða afnota og óheimilt er að selja þær og veðsetja.

Stjórnvöld veita afnota- eða hagnýtingarleyfi að náttúruauðlindum. Þau skulu veitt til tiltekins hóflegs tíma og gegn fullu gjaldi. Þegar í hlut eiga náttúruauðlindir í sameign þjóðarinnar getur veiting fyrrgreindra leyfa aldrei leitt til eignarréttar eða óafturkallanlegs forræðis yfir náttúruauðlindunum. Töku ákvarðana sem varðar náttúruauðlindir skal hagað í samræmi við z. gr

Umhverfi og náttúra, réttindi og skyldur.

y. gr.

Allir eiga rétt á umhverfi og náttúru þar sem sjálfbær nýting náttúruauðlinda Íslands og líffræðileg fjölbreytni er tryggð, ómengað andrúmsloft, vatn, haf og

¹ Að mínu mati er brýnt að vísa til annarra en stjórnvalda hér og hef ég í huga ákveðnar meginreglur sem varða samfélagslega ábyrgð lögaðila.

² Meðal annars þriðju kynslóða mannréttindi (solidarity).

³ Meðal annars meginreglur Árósasamningsins sem byggja á eða eru dregin af ákveðnum annarra kynslóða mannréttindum. Hér er fyrst og fremst um að ræða málsmeðferðarreglur (e. *procedural rights*).

⁴ Dýravernd í hefðbundnum skilning er eitt atriði (1. mgr. 29. gr.) en nýting dýrastofna og annars lífríkis á betur heima með náttúruvernd eða nýtingu náttúruauðlinda (2. mgr. 29. gr.) enda um tvö eðlisólík atriði að tefla. Tilvísun til lífríkis er munvíðtækari en tilvísun til dýrastofna og dýra og á m.a. við um gróður og jurtir, og einnig skordýr, bakteríur, o.s.frv.

jarðvegur, og vernd náttúruminja, og sem tryggir viðunandi heilsu og velferð núlifandi og komandi kynslóða.

Til að tryggja þau verðmæti sem getið er í 1. mgr. ber öllum, einstaklingum, lögaðilum og stjórnvöldum, skylda til þess að virða og vernda umhverfi og náttúru, þ.m.t. náttúruauðlindir, og bera eftir atvikum skaðabóta- eða refsíabyrgð á skerðingu þeirra eins og lög ákveða.

Stjórnvöldum, og öðrum eins og við getur átt, ber án ástæðulausrar tafar skylda til að upplýsa almenning um aðsteðjandi náttúruvá, þ.m.t. hættu á umhverfismengun, sem haft getur skaðleg áhrif á heilsu manna, umhverfi, náttúru, þ.m.t. náttúruauðlindir, eða aðra lögmæta hagsmuni.

Almenningi er frjálst för um landið eins og lög ákveða.

Undirbúningur ákvarðanatöku og réttindi almennings.

z. gr.

Almenningur á rétt á aðgangi að upplýsingum sem varða ástand umhverfis og náttúruauðlinda án þess að hafa sérstakra hagsmuna að gæta og án mismununar eins og lög ákveða.

Meta skal áhrif ákvarðana, hvort sem um er að ræða stefnumarkandi ákvarðanir eða ákvarðanir sem lúta að einstökum framkvæmdum, sem umtalsverð áhrif hafa á umhverfi og náttúruauðlindir komi þær til framkvæmda, í samræmi við lög. Við töku ákvarðana á þessu sviði skulu stjórnvöld byggja á langtímasjónarmiðum og meginreglunum sem sjálfbær þróun endurspeglar, þ.m.t. varúðarreglu, í samræmi við lög.

Almenningur, þ.m.t. félög sem opin eru almenningi og hafa útivist, umhverfis- og náttúruvernd að markmiði, á rétt á því að taka þátt í undirbúningi ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfi og náttúruauðlindir, þ.m.t. aðgang að upplýsingum um fyrirhugaðar ákvarðanir, og möguleika til þess að fá endanlegar ákvarðanir endurskoðaðar af hlutlausum aðila (stjórnvaldi eða dómstól) án mismununar.

Tryggja skal félögum, sem opin eru almenningi og hafa framangreind markmið viðunandi starfsumhverfi og raunverulega möguleika til þess að gæta hagsmuna almennings í framangreindu tilliti, í samræmi við lög.

Dýravernd.

þ. gr.

Kveða skal á um dýravernd og aðgerðir til þess að sporna gegn illri eða óásættanlegri meðferð dýra í lögum.