

Umhverfi í stjórnarskrá

Elly Katrín Guðmundsdóttir

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Elly Katrínu Guðmundsdóttur, lögfræðing, sviðsstýru Umhverfis- og samgöngusviðs Reykjavíkurborgar, og fulltrúa í stjórnlaganefnd, að skrifa úttekt um umhverfisákvæði og rétt almennings í stjórnarskrá. Sérstaklega var óskað eftir efnisumfjöllun um þróun umhverfisréttar, með hvaða hætti umhverfisákvæði hafa birst í erlendum stjórnarskrám og hvernig væri við hæfi að kveða á um þessi atriði í stjórnarskránni.

Inngangur

Umhverfisréttur er ung fræðigrein innan lögfræðinnar. Á sama tíma og við höfum víða orðið vitni að hnignun í umhverfi okkar, hefur skilningur og meðvitund um umhverfismál aukist. Skilningur á mikilvægi umhverfisins fyrir heilbrigði og afkomu mannkyns hefur þrýst á auknar reglur á alþjóðavísu sem og lands- og staðarvísu. Réttur náttúrunnar óháð mannum hefur einnig verið ræddur í þessu sambandi.

Allt frá því að s.k. Brundtland skýrsla¹ var gefin út árið 1987 má segja að sjálfbær þróun hafi gegnt lykilhlutverki á sviði umhverfismála. Í skýrslunni er hugtakið skilgreint sem þróun sem fullnægir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika komandi kynslóða til að fullnægja sínum þörfum. Skírskotun til náttúruauðlinda er augljós en hugtakið tekur yfir mun breiðara svið og byggir á þremur meginstoðum sem allar tengjast innbyrðis: umhverfi, efnahag og samfélagi. Með tilliti til umhverfismála vísar hugtakið sjálfbær þróun fyrst og fremst til eftirfarandi: (i) að ganga ekki óhóflega á forða náttúrunnar heldur nýta auðlindir á þann hátt að þær nái að endurnýja sig og (ii) að nýting náttúruauðlinda feli ekki í sér mengun lofts, lands og hafs eða leiði af sér önnur umhverfisspjöll.

Sjálfbær þróun er rauði þráðurinn í þeim meginreglum sem settar voru fram á tímamótaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem haldin var í Ríó de Janeiro árið 1992. Í dag er almennt litið á þær reglur sem óskráðar meginreglur umhverfisréttarins.² Sjálfbær þróun hefur

¹ Skýrslan heitir *Sameiginleg framtíð okkar* (e. *Our Common Future*) og var unnin undir forystu Gro Harlem Brundtland þáverandi forsætisráðherra Noregs. Sjá nánar: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

² Meginreglurnar eru helstar: (i) reglan um að grípa skuli til fyrirbyggjandi aðgerða, (ii) að leysa skuli umhverfisvandamál við upptök, (iii) varúðarreglan og (iv) greiðslureglan. Sjá nánar t.d. Frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar. Lagt fram á 133. löggjafarþingi 2006-2007. Þskj. 843-566. mál.

víða áunnið sér rétt grundvallarreglu sem eigi heima í stjórnarskrá.

Á undanförnum tveimur áratugum hafa ákvæði um umhverfi og eignarhald náttúruauðlinda ratað inn í stjórnarskrár ýmissa ríkja. Ákvæði af þessum toga er ekki að finna í nútíðandi stjórnarskrá Íslands en slík ákvæði hafa þó verið til skoðunar. „Tilhneiging er til að setja meðal mannréttindaákvæða í stjórnarskrá tiltekin réttindi almennings eða þjóðarinnar og umhverfismál með sérstöku tilliti til komandi kynslóða og á það einkum við um ákvæði um rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda og að nýting þeirra sé í þágu þjóðarhagsmuna.“³ Á Þjóðfundi 2010 kom fram skýr ósk um umhverfisákvæði í stjórnarskrá.

Umhverfisákvæði í stjórnarskrá eru umfjöllunarefni textans sem hér er settur fram.

Ákvæði um umhverfi í erlendum stjórnarskrám

Finna má umhverfisákvæði í flestum stjórnarskrám sem samþykktar hafa verið eftir 1990, svo sem í ríkjum Austur-Evrópu, og í sumum þeirra eru yfirlýsingar um að náttúruauðlindir séu eign þjóðarinnar. Ákvæði er varða umhverfið í erlendum stjórnarskrám eru af fjölbreyttum toga og sett fram með ólíkum hætti. Þau varða fyrst og fremst eftirfarandi efnisatriði, sem í reynd hljóta þó alltaf að vera samofin að einhverju leyti:

- Rétt almennings til heilnæms umhverfis.
- Rétt almennings til aðgengis að upplýsingum og ákvörðunum er varða umhverfi þeirra.
- Rétt almennings til aðgengis að náttúrunni.

Erlendar stjórnarskrár útfæra þetta með ýmsum hætti eins og sjá má á eftirfarandi dæmum:

a. Noregur:

- *Sérhver maður á rétt til heilnæms umhverfis og náttúru þar sem gróska og fjölbreytni eru vernduð.*
- *Nýta ber náttúruauðlindir á grundvelli heilðrænna langtíma-sjónarmiða þar sem réttur komandi kynslóða er einnig tekinn til greina.*
- *Til þess að standa vörð um rétt sinn á grundvelli ofangreindrar málgreinar, 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.*

(129. grein 110b sem tekin var upp í stjórnarskrá árið 1992)

3 Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum. Lagt fram á 136. löggjafarþingi 2008-2009. Þskj. 648 – 385 mál, bls. 11. (Frv. til stjórnarskipunarlaganna 2009).

b. Svíþjóð:

- [...] Stjórnvöldum ber að stuðla að sjálfbærri þróun sem leiðir til góðs umhverfis fyrir núverandi og komandi kynslóðir. [...]

(2. grein stjórnarskrárinnar frá 1974)

c. Finnland:

Ábyrgð á umhverfinu:

- Náttúran og fjölbreytileiki lífríkisins, umhverfið og þjóðararfarinn eru 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.

(20. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000)

d. Sviss:

- Sambandsríkið og kantónurnar skulu stefna að því að koma á langvinnu jafnvægi milli náttúrunnar, einkum hvað varðar getu hennar til endurnýjunar, og nýtingar af hálfu mannsins.
- Sambandsríkið skal móta meginreglur um fiskveiðar og skotveiðar í því augnamiði að vernda fjölbreytni fiskjar, villibráðar og fugla.

(73. og 79. grein stjórnarskrárinnar frá árinu 2000)

e. Evrópusambandið:

Náttúruvernd

- Náttúruvernd á háu stigi og bætt umhverfi verða að vera hluti af stefnu Sambandsins.
- Tryggja verður hvort tveggja í samræmi við meginregluna um sjálfbæra þróun.

(97. grein stjórnarskrársáttmálans frá árinu 2004)

f. Frakkland:

- Sérhver maður á rétt á að lifa í heilsusamlegu umhverfi þar sem ríkir jafnvægi.
- Sérhverjum manni ber skylda til að taka þátt í vernd og umbótum umhverfisins.
- Sérhverjum manni ber skylda til að tilkynna fyrirfram í samræmi við lög um aðgerðir sem geta skaðað umhverfið, eða draga að öðrum kosti úr skaðlegum áhrifum.
- Sérhverjum manni ber að stuðla að því að bæta úr skaða sem hann veldur umhverfinu, samkvæmt nánari ákvæðum í lögum.
- Þegar framkvæmdir geta skaðað umhverfið með alvarlegum og óafturkræfum hætti ber stjórnvöldum að sjá til þess í samræmi

við varúðarregluna að áhætta sé metin og að dregið sé úr henni eftir fremsta megni.

- *Stefna stjórnvalda á að stuðla að sjálfbærri þróun. [...]*
- *Sérhver maður á rétt, innan marka laga, á aðgangi að upplýsingum um umhverfið í förum stjórnvalda og þátttöku í ákvörðunum sem hafa áhrif á umhverfið.*

(La Charte de l'environnement (umhverfissáttmáli) sem var tekinn upp í stjórnarskrána með ákvörðun sameinaðs þings 1. mars 2005)

Ákvæði um umhverfisvernd í Stjórnarskrá Íslands

Eins og áður segir, er ákvæði um umhverfi ekki að finna í núgildandi stjórnarskrá Íslands, en þau hafa þó verið til umræðu og skoðunar.

Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga, sem lagt var fram á Alþingi árið 1983 (243. mál), eru sett fram ákvæði er varða umhverfi og auðlindir. Frumvarpið var afurð stjórnarskrárnefndar sem skipuð var árið 1972 undir forystu Gunnars Thoroddsen. Það er eina heildstæða frumvarp að stjórnarskrá sem lagt hefur verið fyrir Alþingi frá samþykkt núgildandi stjórnarskrár árið 1944.

80. grein frv. hljóðar svo:

- *Vernda skal náttúru landsins og auðlindir þess svo ekki spillist líf eða land að nauðsynjalausu.*
- *Landsmönnum skal tryggður réttur til eðlilegrar nýtingar landsins til útvistar. Nánar skal fjallað um rétt þennan í lögum.*

Í greinargerð með frumvarpinu segir um þessa grein:

„Vernd náttúru landsins og auðlinda þess í nútíð og framtíð er svo mikilvægt mál, að það á heima í stjórnarskrá. Verndarskyldan hvílir bæði á ríki og einstaklingum.

Sérstök áhersla er hér lögð á það, að landsmönnum öllum sé tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útvistar í landinu. Er svo fyrir mælt, að í lögum skuli sá réttur sérstaklega tryggður.“

Fulltrúar Alþýðubandalags lögðu til að greinin orðaðist svo:

„Landsmönnum öllum skal tryggður réttur til eðlilegrar umgengni og útvistar í landinu. Stjórnvöldum er skylt að vernda náttúru landsins og auðlindir þess, svo að tryggt sé að allir landsmenn geti notið útvistar og varðveittur sé sá höfuðstóll, sem felst í auðæfum náttúru landsins. Nánar skal í lögum fjalla um umgengnisrétt landsmanna við landið og verndun náttúru og auðlinda landsins og hvernig tryggja skal að ekki spillist að óþörfu líf, land eða haf.“⁴

Tillaga þessi verður að teljast framsýn. Hún horfir til þess að tryggja í stjórnarskrá náttúruvernd og rétt almennings til þess að ferðast um landið og

4 Frumvarp til stjórnarskipunarlaga 1983 (243. mál), bls. 33.

njóta náttúru þess, almannaréttar. Í tillögu fulltrúa Alþýðubandalagsins er einnig vísað beint til þess sem nú er kallað sjálfbær þróun.

Umhverfisákvæði voru ítarlega skoðuð við endurskoðun stjórnarskrárinnar 2005-2007⁵ sem og við vinnslu frumvarps til stjórnarskipunarlaganna 2009.

Ákvæði 3. mgr. 1. gr. frumvarps til stjórnarskipunarlaganna 2009 hljóðar svo:

Allir eiga rétt til umhverfis sem stuðlar að heilbrigði og þar sem líffræðilegri fjölbreytni er viðhaldið eftir því sem nánar er ákveðið 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, skal tryggður með lögum.⁶

Eins og kemur fram í greinargerð með frv. til stjórnarskipunarlaganna 2009 má segja að hér sé sett fram markmið sem löggjafanum sé ætlað að mæla nánar fyrir um hvernig skuli náð. Þannig býr stjórnarskrárákvæðið ekki til sjálfstæðar efnisreglur, en í ljósi reynslunnar m.a. í Noregi getur ákvæðið sem þetta þó gegnt veigamiklu hlutverki þegar dómstólar fá til úrlausnar álitamál er varða þetta grundvallarmarkmið.⁷

Hér verður nánar fjallað um efnisatriði umhverfisákvæða í stjórnarskrá:

Réttur til heilnæms umhverfis

Réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis er samofinn rétti til upplýsinga um og þátttöku í málum er varða umhverfi þeirra. Þessum réttindum er víða komið fyrir í einu og sama ákvæðinu sbr. frv. til stjórnarskipunarlaganna frá 2009.

Mengað umhverfi hefur neikvæð áhrif á heilsu og þar með lífsgæði fólks. Oft á tíðum á þetta einnig við um komandi kynslóðir. Aukin almenn þekking á umhverfismálum og tengslum þeirra við heilsu hefur ýtt undir þá skoðun að fólk eigi rétt á heilnæmu umhverfi. Því er haldið fram að hér sé um grundvallarréttindi að ræða sem beri að vernda í stjórnarskrá. Eins og áður segir hafa verið sett í stjórnarskrár ákvæði um rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis. Óbeina tilvísun til slíkra réttinda má lesa úr markmiði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir (nr. 7/1998), þ.e. „... að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðuðum umhverfi.“ Nýlega hefur þó verið bent á að núverandi mengunarlöggjöf svari ekki kalli tímans. „Útfæra þurfi betur ákveðnar meginreglur umhverfisréttarins, skilgreina réttindi og skyldur

5 Sjá nánar: Endurskoðun stjórnarskrárinnar, áfangaskýrsla nefndar um endurskoðun stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Lögð fram á Alþingi í febrúar 2007. Þskj. 1293 – 709. mál.

6 1.-2. mgr. 1. gr. fjalla um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda: „Náttúruauðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti eru þjóðareign. Ríkið fer með forsjá þeirra, vörslu og ráðstöfunarrétt og hefur eftirlit með nýtingu þeirra í umboði þjóðarinnar eftir því sem nánar er ákveðið í lögum. Allar náttúruauðlindir ber að nýta á sem hagkvæmasta hátt á grundvelli sjálfbærrar þróunar til hagsældar fyrir þjóðina og komandi kynslóðir. Náttúruauðlindir í þjóðareign má ekki selja eða láta varanlega af hendi.“

7 Sjá nánar: Aðalheiður Jóhannsdóttir, Umhverfisréttur og stjórnarskráin, Úlfjótur, 2005, bls. 553-554.

á grundvelli þeirra Einnig þarf að tryggja betur stöðu almennings, reglur um virka upplýsingamiðlun til almennings og reglur sem veita almenningi raunhæfa möguleika til þess að aðhafast ef stjórnvöld gera það ekki.“⁸

Halda má því fram að krafan um heilnæm lífsskilyrði almennings megi sín lítils þegar hún mætir stjórnarskrárvörðum réttindum eins og eignarrétti og atvinnufrelsi. Rök eru fyrir því að styrkja og vernda þennan rétt í stjórnarskrá í takti við þá þróun sem á sér stað í nágrannaríkjum okkar.

Réttur einstaklinga til upplýsinga og þátttöku í ákvörðunum um mál er varða umhverfi þeirra

Eins og áður segir er réttur einstaklinga til heilnæms umhverfis nátengdur rétti til upplýsinga og þátttöku í málum er varða umhverfi þeirra. Til þess að geta varið rétt sinn þurfa einstaklingar að njóta aðgangs að upplýsingum og þátttöku í ákvörðunum um mál er varða umhverfi þeirra. Þessi réttindi eru efni Árósasamningsins frá árinu 1998⁹ sem Ísland er aðili að en hefur þó ekki enn verið fullgiltur hér á landi.

Í febrúar 2005 skipaði umhverfisráðherra nefnd til að greina efni Árósasamningsins og meta hvaða breytingar þyrfti að gera á íslenskri löggjöf með hliðsjón af ákvæðum hans. Niðurstöður nefndarinnar birtust í skýrslu frá 28. september 2006¹⁰.

Í skýrslu nefndarinnar segir m.a.: „Árósasamningurinn er ný tegund samnings um umhverfismál. Hann tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi. Hann viðurkennir að menn hafi skyldum að gegna gagnvart komandi kynslóðum. Samningurinn staðfestir að sjálfbærri þróun verður ekki náð án aðildar allra hagsmunaaðila og tengir saman ábyrgð stjórnvalda og umhverfisvernd. Hann beinir athyglinni að gagnverkandi áhrifum almennings og stjórnvalda í lýðræðislegu samhengi og kveður á um ný ferli varðandi þátttöku almennings í viðræðum um alþjóðlega samninga og framkvæmd þeirra.“ Árósasamningurinn kveður á um málsmeðferðar- eða formreglur sem samningsaðilar skuldbinda sig til að tryggja borgurum sínum svo þeir geti varið rétt sinn til heilnæms umhverfis. Þau réttindi sem samningurinn á að tryggja almenningi eru þrjú: (i) Réttur til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál, (ii) réttur almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnaður er ákvarðanir af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum og (iii) aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila. Þetta eru hinar þrjár stoðir Árósasamningsins. Í samræmi við tillögur nefndarinnar hafa fyrstu tvær stoðirnar þegar verið lögfestar hér á landi, með lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 annars vegar og lögum um upplýsingarétt um umhverfismál nr. 23/2006 hins vegar.

Þessa dagana er unnið að fullgildingu Árósasamningsins á Íslandi. Frumvörp til laga sem ætlað er að tryggja að reglur íslenskra laga samræmist fyllilega Árósasamningnum hafa nú verið undirbúin. Frumvörpin fela

8 Fréttablaðið, 8. janúar 2011, bls. 12. Viðtal við Aðalheiði Jóhannsdóttur, prófessor í lögfræði.

9 Sjá nánar heimasíðu Árósasamningsins: <http://www.unece.org/env/pp/>

10 Sjá: www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Arosaskyrsla.pdf

m.a. í sér að almenningur geti borið ákvarðanir sem varða mikilvæga umhverfshagsmuni undir sjálfstæða og óháða úrskurðarnefnd og leitað virkra úrræða til að tryggja verndarhagsmuni umhverfisins.¹¹

Víða er nú litið á rétt almennings til upplýsinga og þátttöku í ákvörðunum um mál er varða umhverfi þeirra sem grundvallarréttindi sem sums staðar njóta stjórnarskrárverndar, svo sem í Noregi og Finnlandi. Þessi réttindi eru mjög í anda þeirra lýðræðisviðhorfa er birtust á Þjóðfundi.

Almannaréttur

Réttur manna til dvalar og umferðar um landið, svokallaður almannaréttur, hefur verið skilgreindur í lögum hér á landi frá fornu fari. Efni þess hugtaks hefur þó verið breytilegt í árána rás. Ákvæði um almannarétt er að finna í fornum lagabálkum svo sem Grágás og Jónsbók. Í seinni tíð hefur slíkt ákvæði verið að finna í náttúruverndarlögum sem endurspeglar almannarétt sem félagslega náttúruvernd, að almenningur eigi rétt á að njóta náttúru landsins. Þrátt fyrir að almannaréttur sé nú verndaður í lögum er því haldið fram að hann megi sín lítils komi til áreikstra við stjórnarskrárverndaðan rétt eins og eignarrétt landeiganda. Margir telja almannarétt vera grundvallarrétt sem eigi heima í stjórnarskrá, og sem dæmi má nefna að almannaréttur nýtur stjórnarskrárverndar í Svíþjóð.

Í greinargerð með lögum um náttúruvernd nr. 48/1956 er að finna ágæta umfjöllun um samspil og rök fyrir rétti landeiganda annars vegar og almannaréttar hins vegar. Þessi orð eiga enn vel við og lýsa vel þeim álitafnum sem upp kunna að koma:

„Það er vitanlega frumforsenda fyrir því, að menn geti notið náttúru landsins, að þeir eigi færi á að komast út í náttúruna og dveljast þar. Ef sú réttarregla er talin gilda, að landeigendur geti meinað almenningi för jafnvel um óræktuð lönd með því einu að girða landið, er ljóst, að sú hætta vofir yfir, að fólki, sem býr og á ekki land utan þéttbýlis, verði bægt frá náttúrusvæðum landsins, þegar frá eru skilin þau svæði, sem eru ofar allri byggð. ... Hér vegast þó á tvenns konar hagsmunir, hagsmunir landeigenda og hagsmunir þeir, sem tengdir eru við náttúrunautn almennings. Liggur sú skoðun til grundvallar frv., að hagsmunir landeigenda séu hér minni að mun, meðan landsvæði er enn ekki tekið til ræktunar. Hins vegar verður að gera miklar kröfur til gangandi fólks um siðlega umgengnishætti, og reynir frv. að skapa mönnum aðhald í því efni, svo sem fyrr greinir.“¹²

Með lögum 48/1956 var almenningi veitt frjáls för um landsvæði utan landareigna lögbýla. Umferð um óræktuð lönd manna var gefin frjáls og dvöl þar í því skyni að njóta náttúrunnar, enda hefði slíkt ekki í för með sér mikið óhagræði fyrir landeigendur eða aðra rétthafa að landi. Umferð og dvöl á ræktuðu landi var háð leyfi forráðamanns lands.

Með 11. gr. laga um náttúruvernd, nr. 47/1971, sem leystu fyrrgreind lög af hólmi, var réttur manna til umferðar hins vegar þrengdur talsvert. Var gangandi fólki því aðeins heimil för um eignarlönd manna að þau væru

¹¹ Sjá: www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1745, dags. 10. janúar 2011.

¹² Tekið upp í greinargerð með frumvarpi til laga um náttúruvernd, lagt fyrir Alþingi á 123. löggjafarþingi 1998–99. Þskj. 848-528. mál.

óræktuð og ógirt og að dvöl manna þar hefði ekki í för með sér ónæði fyrir búpening eða óhagræði fyrir rétthafa að landinu. Samkvæmt lögnum þurfti leyfi landeiganda til að ferðast um ræktað land, svo og girt land, hvort sem það var ræktað eða ekki.

Þetta þrönga ákvæði var numið úr gildi með nógildandi náttúruverndarlögum nr. 44/1999. Eitt meginmarkmið þeirra laga var að auka mjög rétt manna til umferðar um landið og dvalar þar. Þegar frumvarpið var lagt fram sagði þáverandi umhverfisráðherra rýmkun almennaréttar vera stærsta þátt frumvarpsins.¹³

Í nógildandi lögum um náttúruvernd er að finna sérstakan kafla um almennarétt, umgengni og útivist, (12.-16. gr. laganna). Í samræmi við þá stefnu frumvarpsins að auka rétt almennings til að ferðast um landið, er þar lögð til sú meginregla að mönnum sé heimil för um landið, hvort heldur er innan eða utan landareigna lögbýla, svo og dvöl í lögmætum tilgangi. Í 12. gr. laganna er þannig að finna tvær meginreglur, annars vegar um heimild manna til að ferðast um landið og dvelja þar og hins vegar um góða umgengni þeirra við náttúru þess. Þar kemur ennfremur fram almenn varúðarregla og kveðið á um að öllum sé skylt að ganga vel um náttúru landsins og sýna ýtrustu varúð þannig að henni verði ekki spillt. Í næstu greinum er síðan kveðið á um takmarkanir á þessari meginreglu.¹⁴

Nógildandi náttúruverndarlög eru nú til endurskoðunar. Stefnt er að heildarendurskoðun þeirra, en nokkrar breytingartillögur hafa þegar verið kynntar. Þar er að finna tillögu um breytingu á 17. gr. laganna sem er hluti kaflans um almennarétt. Breytingartillagan miðar að því að eyða óvissu um á hvaða akstursleiðum heimilt sé að aka vélknúnum ökutækjum. Lagt er til að hugtakið „vegur“ verði skilgreint sérstaklega í náttúruverndarlögum og horfið frá skilgreiningu umferðarlaga á því hugtaki. Skilgreining umferðarlaga þykir of rúm og ekki þjóna náttúruvernd. Er þetta í samræmi við það sem tíðkast víða í löggjöf annarra ríkja, til dæmis í norskum lögum.¹⁵

13 Frétt á mbl.is 16. febrúar 1999, sjá http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=449874

14 Frumvarp til laga um náttúruvernd, 123. löggjafarþing 1998–99, þskj. 848 — 528

15 Sjá nánar heimasíðu umhverfisráðuneytis: http://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/Lokagerd_frumvarps_til_laga_um_breytingar_a_nv1.12.2010.pdf

Lokaorð

Í takti við aukna þekkingu á umhverfismálum á undanförunum áratugum hafa umhverfisákvæði í auknum mæli verið tekin upp í stjórnarskrár ríkja. Sífellt verður algengara að stjórnarskrár kveði á um rétt almennings til heilnæms umhverfis og horfi til komandi kynslóða með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Ákvæði er varða umhverfi er ekki að finna í nógildandi stjórnarskrá Íslands. Umhverfisákvæði í stjórnarskrá hafa þó verið skoðuð ítarlega í tengslum við endurskoðun stjórnarskrárinnar á undanförunum árum. Segja má að gæði umhverfis hafi unnið sér sess sem mikilvægur þáttur í mannréttindum og forsenda ákveðinna lífsgæða. Umhverfisákvæði í stjórnarskrá getur sett ákveðin markmið sem löggjafinn mælir síðan nánar fyrir um hvernig skuli náð. Slíkt stjórnarskrárákvæði getur gegnt veigamiklu hlutverki þegar dómstólar fá til úrlausnar álitamál er varða þessi grundvallarréttindi.

Á Þjóðfundi 2010 komu fram skýrar óskir um umhverfisákvæði í stjórnarskrá.