



**Réttindi einstaklinga í umhverfismálum
á grundvelli
Mannréttindasáttmála Evrópu**

Tryggvi Tryggvason

2011

ML í lögfræði

Höfundur: Tryggvi Tryggvason

Kennitala: 261256 5769

Leiðbeinandi: Davíð Þór Björgvinsson

Lagadeild

School of Law

Úrdráttur:

Réttindi einstaklinga í umhverfismálum á grundvelli Mannréttindasáttmála Evrópu

Réttindi einstaklinga í umhverfismálum eru talin felast í alþjóðlegum mannréttinda-samningum, ákvæðum Mannréttindasáttmála Evrópu og íslenskum landsrétti. Álitafni ritgerðarinnar er hvort í gildi eru viðurkennd umhverfiseréttindi að þjóðarétti sem geti talist virk mannréttindi og kalla megi umhverfismannréttindi.

Í ritgerðinni er í fyrsta lagi farið yfir þróun umhverfiseréttar í alþjóðlegu samhengi og sögulega tilurð umhverfistengdra mannréttinda. Umhverfiseréttur hefur þróast hratt vegna aðsteðjandi umhverfisvanda sem þekkir engin landamæri. Söguleg skoðun á umhverfiserétti varpar ljósi á þróunarhátt alþjóðalaga og þeim lagalegu takmörkunum sem fengin réttindi eru háð.

Niðurstaða kafla um umhverfiserétt í alþjóðlegu samhengi er að teknu tilliti til þeirra vandamála sem við er að etja frá sjónarhorni umhverfismála að það geti talist meiri háttar afrek miðað við lagalegar takmarkanir þjóðréttarsamninga að tekist hafi að koma á virkum alþjóðlegum lagareglum um málaflökkinn.

Í öðru lagi er farið yfir dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (MDE) í kærumálum sem varða réttindi einstaklinga í umhverfismálum samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE). Þegar MDE skal ákvarða hvort ríki hafi í umhverfismálum gerst brotleg við réttindi einstaklinga skv. ákvæðum MSE, kemur oftast til skoðunar samhengið milli 6. gr. MSE um réttláta málsmeðferð fyrir dómi, 8. gr. MSE um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, 1. gr. viðauka nr. 1 við MSE um friðhelgi eignarréttar og 14. gr. MSE um bann við mismunun.

Oftast kemur 8. gr. MSE til skoðunar þegar réttarstaða einstaklinga í umhverfismálum kemur til skoðunar dómstólsins. Af dómaframkvæmd MDE má ráða að réttarvernd 8. gr. MSE er háð takmörkunum á gildissviði MSE því við gerð sáttmálans voru umhverfismál ekki ofarlega í hugum manna. Túlkun MDE á 8. gr. MSE er þröng og veitir því ákvæðið einstaklingum líklega mest réttaröryggi og vernd sem öryggisákvæði þegar um beina umhverfisvá er að ræða.

Í þriðja og síðasta lagi er farið yfir dómaframkvæmd MDE í kærumálum einstaklinga sem varða réttindi fatlaðra skv. ákvæðum 14. gr. MSE og 1. gr. 12. samningsviðauka MSE um mismunun. Umfjöllun um réttindi fatlaðra tekur mið af sáttmála SP um réttindi fatlaðra frá 2006 (SRF).

Af aðlögun umhverfis að þörfum fatlaðra getur getur hlotist umhverfis- og samfélagslegur ábati, s.s. skjólbetra og vist- og mannvænna umhverfi.

Sáttmáli SP um réttindi fatlaðra tekur mið af réttindum sem þegar eru fengin í alþjóðlegum sáttmálum en slík aðferðafræði í alþjóðasamningum á erindi inn í umfjöllun um umhverfismál í víðum skilningi.

Abstract:

The rights of the individual in environmental cases under the European Convention of Human Rights

The rights of the individual in environmental cases are protected by international human rights conventions, by the European Convention of Human Rights provisions, and by Icelandic law. The issue at hand is whether environmental rights adopted by International law constitute active human rights that apply as environmental human rights.

This thesis covers firstly the development of international environmental law, human rights and environmental human rights. Environmental law has evolved fast due to the trans boundary impact, effect and hazards of environmental issues where no countries are excluded. Historical retrospect of environmental law is a key to an understanding of how international law are developed and the limitations to the protection of the adopted international laws.

The chapter on international environmental law concludes that taken into account the severe environmental issues at hand, it can be said that it is an major achievement of international cooperation to have been able to adopt effective rules of law in the environmental field, under the limitations of international law.

This thesis covers secondly the European Courts og Human Rights' case law (ECHR), regarding the rights of the individual in environmental cases under the European Convention of Human Rights.

In the context of environmental cases and states breaches of the rights of individuals, Article 6 (the right to a fair trial in civil and criminal cases), Article 8 (protection of private and family life), Article 1 of Protocol 1 (right to property) and Article 14 (freedom of discrimination) of the Convention mostly apply, alone or in conjunction.

Article 8 applies in the majority of cases before the ECHR on the rights of the individual in environmental cases. The scope of Article 8 limits the protection applied. Case law shows that the scope of protection has evolved towards a broader protection.

Thirdly and and lastly this thesis covers ECHR's case law on the protection of the rights of individuals with disabilities, in environmental context where the question of protection under Article 14 in conjunction with Article 8 can arise in various situations. This chapter takes into account the application end the legal methodology of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, which came into force in 2008.

EFNISYFIRLIT

1. INNGANGUR	3
2. UMHVERFISRÉTTUR OG MANNRÉTTINDI	5
2.1 Viðurkenning umhverfisréttar samkvæmt alþjóðalögum	5
2.1.2 <i>Náttúruréttur - réttur náttúrunnar</i>	7
3. UMHVERFISRÉTTUR Í ALÞJÓÐLEGU SAMHENGI	9
3.1 Inngangur	9
3.2 Hvað er umhverfisréttur?	9
3.3 Alþjóðlegur umhverfisréttur og Sameinuðu þjóðirnar	10
3.3.1 <i>Valdheimildir Sameinuðu þjóðanna sem alþjóðastofnunar</i>	12
3.4 Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna 1948	13
3.4.1 <i>Alþjóðasamningur SP um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi</i>	14
3.4.2 <i>Alþjóðasamningur SP um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi</i>	15
3.4.3 <i>Athafnaskylda ríkja samkvæmt SBSR og SEFMR</i>	15
3.4.4 <i>Eftirlit með fullnustu samningskuldbindinga varðandi umhverfismál</i>	18
3.4.5 <i>Túlkun sáttmála Sameinuðu þjóðanna í dómaframkvæmd.</i>	22
3.5 Stokkhólmuráðstefna Sameinuðu þjóðanna 1972	22
3.6 Vaxtarkippur í umhverfismálum	25
3.7 Árósasamningurinn 1998	26
3.8 Veita alþjóðlegir samningar næga umhverfisvernd	35
3.9 Sáttmáli um réttindi fatlaðra 2006	36
3.9.1 <i>Viðurkenning réttinda fatlaðra</i>	39
3.10 Mannréttindasáttmáli Evrópu og umhverfisvernd	40
4. ÞRÓUN EVRÓPSK UMHVERFISRÉTTAR	41
4.1 Inngangur	41
4.2 Mannréttindasáttmáli Evrópu	42
4.3 Mannréttindadómstóll Evrópu - MDE	43

4.4 Umhverfismál og Mannréttindasáttmáli Evrópu	45
4.4.1 <i>Umhverfismál í tengslum við 6. gr. MSE.....</i>	45
4.4.2 <i>Umhverfismál í tengslum við 8. gr. MSE.....</i>	47
4.4.3 <i>Jákvæðar skyldur samkvæmt 8. gr. MSE</i>	48
4.4.3 <i>Skýrar takmarkanir á réttindum 8.-11. gr. MSE</i>	49
4.5 Almennt um dómafrankvæmd MDE á sviði umhverfismála.....	51
4.5.1 <i>Dómar MDE á sviði umhverfismála í tengslum við 8. gr. MSE</i>	52
4.6 Friðhelgi eignarréttar í tengslum við umhverfismál.....	62
4.6.1 <i>Dómar MDE á sviði umhverfismála í tengslum við friðhelgi eignarréttar</i>	63
4.7 Bann við mismunun.....	65
4.7.1 <i>Dómar MDE á sviði umhverfisréttar í tengslum við bann við mismunun og almennu banni við mismunun</i>	67
5. NIÐURSTAÐA	76
Heimildaskrá:.....	78
Dómaskrá:	82
Lagaskrá:.....	83

1. INNGANGUR

Varla þarf að leggjast í sagnfræðirannsóknir til að gera sér grein fyrir því að flestir íbúar jarðarinnar búa við betri veraldleg kjör en forfeður þeirra. Á vesturlöndum geta lífskjör venjulegrar fjölskyldu talist jafnast á við lífskjör aðalsmanna fyrr á öldum. Á þetta sérstaklega við lífskjör Íslendinga sem þrátt fyrir yfirstandandi andstreymi eru ein af ríkustu þjóðum heims. Við borðum betur, búum í hlýjum, þurrum og vel upplýstum húsum og höfum aðgang að munaði eins og þvottavélum, ísskápum frystikistum. Allur þessi munaður hefur þó sitt gjald, í stóru sem smáu.

Sem dæmi um gjald í *smáu* er umhverfisvandi tengdur kynlífinu, en nú hefur það sýnt sig að úr „pillunni“ sem umbylti samfélaginu á sínum tíma berist hormónaraskandi efni út í skólpið og hringrás vatnsins, efni sem hafa áhrif á kynþroska karlfiska o.s.frv..¹ Í *stóru* má sjá það gjald sem greitt er fyrir velmegun nútímans í umhverfisáhrifum sem þekkja engin landamæri, s.s. efnamengun og veðurfarsbreytingar.

Alþjóðlegur umhverfisréttur hefur tekið stökkbreytingum á síðustu áratugum nú þegar fyrrgreind umhverfisáhrif vegna athafna mannkyns eru ekki lengur einungis álitin fræðilegur hræðsluáróður heldur eru líklega flestum orðin augljós sannindi.

Telja má að nýlega hafi straumhvörf orðið í umræðu um umhverfismál á Íslandi enda lætur almenningur sig málaflökkinn miklu varða nú þegar við höfum daglega fyrir augunum svo dæmi séu tekin, nýtt landslag Hellisheiðar í kjölfar gufaflokkunar og fréttir af alvarlegum megnunarslysum á borð við díoxínmengun frá sorpbrennslustöðvum.

Oft er þó hængur á umræðu um umhverfismál sem fer gjarnan út um víðan völl vegna ónákvæmrar hugtakanotkunar og er því hætt við að orðræða umhverfissinna leiði seint til sameiginlegs skilnings á umhverfismálum.

Í því skyni að halda ritgerðinni innan settra marka mun megin álitaeefnið í þessari ritgerð verða takmarkað við athugun á því hvort í gildi séu alþjóðleg umhverfisréttindi sem teljist virk mannréttindi.

Nánnar verður fjallað um þróun umhverfisréttar í alþjóðlegu samhengi, einkum með það í huga hvort telja megi viðurkennt í þjóðarétti að umhverfisréttindi teljist meðal

¹ Vefur Umhverfisstofnunar.
Slóð: <http://ust.is/einstaklingar/graenn-lifsstill/heimilid/graent-kynlif/>
[Sótt á vefinn 30.4.2011].

mannréttinda. Þá er sérstakur kafli helgaður Mannréttinasáttmála Evrópu og dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu þar sem lagt er mat á þýðingu sáttmálans við vernd umhverfisréttinda sem mannréttinda.

Í fyrsta lagi verður í ritgerðinni farið yfir heimspekilega og sögulega tilurð umhverfistengdra mannréttinda, þjóðréttarlegar skuldbindingar ríkja og innleiðingu þessara réttinda í íslenskan rétt. Sérstaklega verður horft til innleiðingar í íslenskan rétt á s.k. Árósamningi Sameinuðu þjóðanna - um aðgang að upplýsingum, þátttöku almenning í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð i umhverfismálum, í íslenskan rétt og umfang, gildi og takmarkanir þeirra réttinda sem felast í samningnum.

Í öðru lagi verður í ritgerðinni farið yfir þær greinar Mannréttinasáttmála Evrópu sem helst koma til skoðunar þegar um umhverfis- og skipulagsmál mál er fjallað, dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu hvað þetta varðar, andlag réttindaverndar þeirra ákvæða sem helst varða umhverfismál, inntak réttarins og hve langt vernd réttindanna nær samkvæmt túlkun dómstólsins. Þessi kafli um dómaframkvæmd Mannréttindadómstól Evrópu er meginkafli ritgerðarinnar sem er ætlað að gefa góða mynd af þróun umhverfisréttar samkvæmt ákvæðum MSE og þeim skýringarkostum sem dómstóllinn styðst við.

Í þriðja og síðasta lagi verður sjónum beint sérstaklega að banni við mismunun samkvæmt ákvæðum 14. gr. og 1. gr. samningsviðauka nr. 12 við Mannréttinasáttmála Evrópu.

Tengist sú skoðun umhverfismálum m.t.t. aðgengismála fatlaðra og þá lagapróun sem framundan er, í kjölfar gildistöku samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra frá 2006. Með gildistöku SRF er stuðst við þá aðferðafræði að binda saman í einn samning réttindi sem hafa verið viðurkennd í öðrum sáttmálum, þ.e. leitast er við að virkja réttindi sem áður eru fengin með heildrænni sýn í átt að virkari og blæbrigðaríkari lausnum.

Þessi nálgun vekur upp spurninguna hvort slík aðferðafræði gæti stuðlað að víðtækari vernd umhverfisréttinda en nú má telja í gildi.

2. UMHVERFISRÉTTUR OG MANNRÉTTINDI

2.1 Viðurkenning umhverfisréttar samkvæmt alþjóðalögum

Réttur til heilbrigðs umhverfis taldist í byrjun mannréttindastarfs tæpast til grundvallarmannréttinda. Því var haldið fram að umhverfisréttur væri almennt ekki viðurkenndur í samhengi við mannréttindi, því skilgreiningar réttar til hreins og heilbrigðs umhverfis væru enn of óljósar til að leiða mætti af þeim réttindi til handa einstaklingum. Um þetta sagði Gunnar G. Schram árið 1994.:

„Víst má telja að umhverfisréttur sé enn hvorki nægilega skilgreindur né viðurkenndur sem einstaklingsréttur, en að það megi frekar líta á umhverfisrétt sem samfélagsleg mannréttindi. Því er eflaust mikið verk fyrir höndum við skilgreiningu umhverfisins í samhengi við mannréttindi [...]“.²

Hraða þróun umhverfisréttar má greina á skrifum Gunnars G. Schram í ritinu Stjórnskipunarréttur frá 1999, en þar segir hann að ekki sé unnt að setja saman tæmandi lista þar sem öll mannréttindi séu upp talin. Engin einhlít skilgreining sé til á mannréttindahugtakinu því skilgreining mannréttinda hafi samkvæmt alþjóðlegum rétti orðið sífellt víðtækara og taki ekki aðeins til hinna svonefndu klassísku mannréttinda (t.d. rétti til lífs, eignaréttar, jafnréttis og afnám kynþáttamisréttis),³ sem handhafar ríkisvaldsins mega ekki ganga á nema sérstaklega standi á. Gunnar segir að mannréttindahugtakið feli ennfremur í sér rétt manna til félagslegs öryggis sem leggi á herðar stjórnvöldum að tryggja þegnum sínum slíkt öryggi. Að lokum telur hann að réttur til þróunar og réttur til hreins umhverfis teljist til mannréttinda í *viðtækustu merkingu*.⁴

Aðalheiður Jóhannsdóttir telur í grein frá 2005⁵ að í mannréttindasamningum séu vandfundin ákvæði sem gefa tilefni til að draga þá ályktun að réttur almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda teljist til viðurkenndra mannréttinda þótt benda megi á tvo alþjóðlega samninga sem gefi slíkan rétt til kynna.⁶ Þróun síðustu ára

² Gunnar G. Schram, "Human rights and the environment", *Nordic Journal of International Law*, nr. 61/62 1992-1993. Bls. 141-150.

³ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, Cambridge University Press, USA 2006. Bls. 6.

⁴ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. 2. prentun. Háskólaútgáfan. Reykjavík 1999. Bls. 448.

⁵ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Umhverfisréttur og stjórnarskráin“, *Úlfjótur*, 3. tbl. 58. árg. 2005. Bls. 556.

⁶ Mannréttindaskrá Afríku frá 1981 (The African Charter on Human and Peoples' Rights) Slóð, http://www.achpr.org/english/info/charter_en.html

leiðir þó í ljós tilhneigingu til að setja tiltekin réttindi almennings eða þjóða meðal mannréttindaákvæða í stjórnarskrár, með sérstöku tilliti til komandi kynslóða.⁷ Rétt er í þessu samhengi að minnast á ákvæði 24. gr. stjórnarskrár Suður-Afríku,⁸ sbr.:

24. gr. - Umhverfi⁹

Allir eiga rétt

- a. á umhverfi sem skaðar hvorki heilsu þeirrar né farsæld; og
- b. á umhverfisvernd til hagsbóta fyrir kynslóðir nútímans og framtíðarinnar, með skynsamlegum aðgerðum í löggjöf eða með öðrum aðferðum sem,
 - i. koma í veg fyrir mengun og hnignun umhverfisins;
 - ii. stuðla að verndun; og
 - iii. tryggja líffræðilega sjálfbæra þróun og nýtingu náttúruauðlinda samhliða haldbærri efnahags- og samfélagsþróun.

Skoðun Bjargar Thorarensen er að ákvæði í stjórnarskrám um rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis og nýtingu náttúruauðlinda og að nýting þeirra í þágu þjóðarhagsmuna varði fyrst og fremst hópréttindi og pólitísk stefnumið í þjóðarþágu.¹⁰

Varðandi spurninguna um hvort réttur almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda teljist til viðurkenndra mannréttinda ber að hafa í huga að lagaleg réttindi eru í sífellðri þróun skv. framangreindri umfjöllun fræðimanna. Engu að síður má álykta sem svo að réttur til þróunar og réttur til hreins umhverfis teljist til mannréttinda í víðtækustu

[Sótt á vefinn 5.5.2011],

og Mannréttindasamingur Ameríku frá 1988

(Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights. „ Protocol of San Salvador”).

Slóð, <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>

[Sótt á vefinn 5.5.2011].

⁷ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, CODEX. Reykjavík 2008. Bls. 37.

⁸ Vefútgáfa stjórnarskrár Suður-Afríku.

Slóð, <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons2.htm#24>

[Sótt á vefinn 12.12.2010].

⁹ 24. Environment

Everyone has the right

- a. to an environment that is not harmful to their health or well-being; and
- b. to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that
 - i. prevent pollution and ecological degradation;
 - ii. promote conservation; and
 - iii. secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development.

¹⁰ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 37.

merkingu, þótt rétti til ákveðinna og tiltekinna gæða umhverfis og náttúrauðlinda teljist ekki enn slegið föstum sem virkum mannréttindum.

2.1.2 Náttúruréttur - réttur náttúrunnar

Umhverfisréttur getur talist hafa þróast stöðugt í þá átt að viðurkenna beri rétt almennings til ákveðinna gæða umhverfis og náttúruauðlinda enda geta slík réttindi talist siðferðislegur réttur samkvæmt kenningum um náttúrurétt og mannréttindi.

Aðrar lífverur en menn geta notið verndar, t.d. samkvæmt lögum um dýravernd nr. 15/1994 og lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994. Þótt hér sé ekki um stjórnarskrárvernduð réttindi að ræða liggja ákveðin mannúðarsjónarmið að baki. Handhafar réttinda samkvæmt slíkum ákvæðum er þjóðin öll en hvorki einstaklingar né lögaðilar. Séu ákvæði um slíkt sett í stjórnarskrár munu þau hafa gildi sem markmiðssetningar og leiðbeiningar um skýringu laga á sviði umhverfismála.¹¹

Umhverfisverndarsinum sem ekki starfa á vegum stjórnvalda má gróflega skipa í tvær fylkingar. *Fyrri fylkingin* aðhyllist hefðbundin nýtingar- og verndunarsjónarmið umhverfisréttarins en *seinni fylkingin* aðhyllist sjónarhorn sem tekur mið af dulspeki og sköpunarkenningum með guðfræðilegu ívafi.

Fulltrúar hefðbundinna nýtingar- og verndunarsjónarmiða viðurkenna þróunarrétt mannkyns að þeim skilyrðum uppfylltum að viðmið og reglur skuli gilda til að sporna megi við hnignun umhverfisgæða til heilla fyrir heilbrigði og lífsgæði manna. Fulltrúar seinni fylkingarinnar álíta gjarnan að endurskoðun á lífsháttum mannsins sé óumflýjanleg og verði hún að fylgja einhvers konar líffræðilegri siðfræði, þ.e.a.s. lífsháttabreytingum sem miða að smáum og sjálfbærum samfélögum. Rök þeirra eru m.a. þau að „umhverfisvernd umhverfisins vegna“ sem byggir á „hagsmunum náttúrunnar“ sé æðri eða a.m.k. jafngild hagsmunum mannsins, e.k. *réttur náttúrunnar*. Þessi sjónarmið eru e.t.v. dæmigerð fyrir goðsagnakennda fortíðarþrá vestrænna menningarsamfélaga sem byggist á hugmyndafræði rómantíska tímabilsins og sókn þess eftir liðnum dýrðilegum tímum, sem óvíst er að hafi nokkurn tíman verið.

¹¹ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 43-44.

Sjónarmið þessa hóps umhverfisverndarsinna hafa engu að síður haft gríðarleg áhrif sé t.d. litið til að fyrir áhrif þeirra hefur verið komið á friðunum búsvæða þar sem mönnum er algerlega bannaður aðgangur og áhrifa þess að banna algerlega veiðar á tilteknum dýrategundum en slík bönn hafa haft alvarleg áhrif á vissa samfélagshópa frumbyggja sem hafa þróast á grundvelli tiltekinna veiða og hafa þ.a.l. byggt afkomu samfélaga sinna algerlega á veiðum tiltekinna dýrategunda öldum saman.¹² Sem dæmi má nefna bann við verslun með selaafurðir sem setti grænensk veiðmannasamfélög sem stunduðu hófsamar og sjálfbærar selveiðar á hliðina fyrir tveimur áratugum síðan.¹³

¹² Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 16-17.

¹³ GALDÚ - Resource center for the rights of indigenous peoples.
Slóð, <http://www.galdu.org/web/calahus.php?odas=3255&giella1=eng>
[Sótt á vefinn 5.5.2011].

3. UMHVERFISRÉTTUR Í ALÞJÓÐLEGU SAMHENGI

3.1 Inngangur

Réttur til þróunar og hreins umhverfis getur talist til mannréttinda í víðtækustu merkingu enda telst réttur manna til efnahagslegs og félagslegs öryggis til þeirra réttinda sem ríkjum ber skylda að tryggja borgurum sínum. Ekki er talið nægilegt að ríki haldi að sér höndum og láti einstaklingana afskiptalaus til að tryggja mannréttindi þeirra. Ríkar athafnaskyldur eru einnig lagðar á ríkin samkvæmt mannréttindaákvæðum nútímans enda eru þau skyldug til að grípa til raunhæfra aðgerða með löggjöf eða öðrum hætti til að mannréttindi einstaklinganna geti talist tryggð í reynd.¹⁴

Samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu og dómaframkvæmd Mannréttinda-dómstóls Evrópu (MDE) er talað um jákvæðar skyldur ríkja (e. *positive obligations*), þ.e. skyldu til athafna. Jákvæðar skyldur skv. MSE verða virkar í *fyrsta lagi* þegar stjórnvöldum ber að grípa til aðgerða til að réttindi skv. MSE teljist tryggð (dæmi: réttur til félagslegrar aðstoðar, réttlát málsmeðferð fyrir dómi o.s.frv.), og í *öðru lagi* þegar stjórnvöldum ber að verja réttindi einstaklinga skv. MSE gegn afskiptum annarra einstaklinga (dæmi: réttur til lífs og frelsis, tjáningarfrelsi, félagafrelsi, trúfrelsi o.s.frv.).¹⁵

3.2 Hvað er umhverfisréttur?

Í alþjóðlegum sáttmálum og samningum sem varða umhverfið í víðum skilningi er skilgreining umhverfis ekki samræmd. Er það raunar vandasamt verkefni að skilgreina og takmarka merkingu svo víðs hugtaks sem tekur til ystu marka lofthjúps jarðar til smæstu örvera.¹⁶

Orðskýring umhverfis samkvæmt íslenskri orðabók Menningarsjóðs¹⁷ hefur ekki tekið breytingum í nýrri íslenskum orðabókum,¹⁸ en fullyrða má að lagaleg merking hugtaksins samkvæmt alþjóðlegum samningum sé mun víðtækari. Má sem dæmi nefna eftirfarandi

¹⁴ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 448.

¹⁵ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 36-37.

¹⁶ Patricia Birnie, Alan Boyle and Catharine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009. Bls. 5.

¹⁷ Um-hverfi (hvorugkynsorð) 1. grennd, nágrenni, landslag í nágrenni e-s, kringum e-ð. - 2. kringumstæður, aðstæður manns.

Árni Böðvarsson, *Íslensk orðabók handa skólum og almenningi*, Bókaútgáfa Menningarsjóðs. 4. prentun. Reykjavík 1976. Bls. 747.

¹⁸ Samhljóða orðskýring. *Íslensk orðabók*, Forlagið. Reykjavík 2010. bls. 1091.

skilgreiningu Gunnars G. Schram, „Umhverfi er nokkuð víðtækt hugtak og merkir m.a. hvers kyns ytri aðstæður er mynda eða móta lífsskilyrði einstakra hópa.“¹⁹

Umhverfisréttur er ekki skýrt afmarkað hugtak enda er fræðigreinin umhverfisréttur ung og fræðimenn eru varla á eitt sáttir um hvað nákvæmlega felist í hugtakinu þó að flestir séu sammála um kjarna þess.²⁰ Í frumvarpi til laga um meginreglur umhverfisréttar²¹ var leitast við að skilgreina umhverfisrétt sbr. „ákveðnir erfiðleikar eru því samfara að afmarka hvað nákvæmlega fellur undir umhverfisrétt en almennt séð má segja að reglur réttarsviðsins hafi að markmiði að fyrirbyggja og koma í veg fyrir umhverfisvandamál annars vegar og hins vegar að leysa slík vandamál“. Umhverfisvandamál má öðru fremur telja vera hnattræn vandamál þar sem umhverfisþættir þekkja engin landamæri. Alþjóðlegur umhverfisréttur er nýstárlegt og fjölbreytilegt réttarsvið í þjóðarétti og tekur til fjölbreyttra umhverfisþátta.²²

Aðgerðir ríkja til þess að vernda dýrastofna náttúru og náttúruauðlindir helgast fyrst og fremst af sjónarmiðum um að tryggja borgurum sínum viðunandi umhverfi og lífsskilyrði og er almennt fjallað um slík málefni á vettvangi umhverfisréttarins.²³ Ljóst má því telja að undir umhverfisrétt falli reglur, þar sem m.a. er leitast við að lýsa æskilegri og óæskilegri hegðun manna og reglurnar hafa ýmist að markmiði að vernda, stýra eða bæta ytra umhverfi.²⁴

Í samhengi við umhverfisrétt ber því að skoða hvort tekist hafi að tryggja vernd náttúrunnar með hliðsjón af alþjóðlegum mannréttindaskilgreiningum.

3.3 Alþjóðlegur umhverfisréttur og Sameinuðu þjóðirnar

Alþjóðlegur umhverfisréttur er sprottinn af alþjóðlegri samvinnu í kjölfar heimstyrjaldarinnar síðari og einkum í stofnun Sameinuðu þjóðanna árið 1945.

¹⁹ Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur*, Háskólaútgáfan og Landvernd, 1999. Bls. 2.

²⁰ Vefútgáfa Alþingistíðinda.
Slóð, <http://www.althingi.is/alttext/133/s/0842.html>
[Sótt á vefinn 11.11.2010].

²¹ Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007.

²² Björg Thorarensen og Pétur Leifsson, *Kaflar úr þjóðarétti*, Handrit til kennslu við Háskóla Íslands. Reykjavík 2004. 2. útg. 2005. Bls. 162.

²³ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 43-44.

²⁴ *Frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar*, hefur ekki enn fengið þinglega framhaldsmeðferð en frumvarpið var einróma samþykkt í umhverfisnefnd Alþingis þann 15. mars 2007.

Með stofnun Sameinuðu þjóðanna náðist í fyrsta sinn alþjóðleg samstaða um nauðsyn þess að tryggja þegnum allra þjóða ákveðin mannréttindi og að þeim væri unnt að framfylgja með alþjóðlegu eftirliti. Þetta var eitt helsta markmið með stofnun Sameinuðu þjóðanna sem birtist í stofnsáttmála þeirra 1945, án frekari talningar á því hver þessi mannréttindi væru.²⁵

Í Stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna (hér eftir SP) kveður hvergi beinlínis á um nauðsyn þess að vernda umhverfið, né samtökunum eða einstökum stofnunum innan þess með berum orðum fengnar slíkar valdheimildir á sviði umhverfismála.²⁶ Umhverfismál má þó heimfæra upp á markmið og grundvallarreglur Stofnsáttmála SP, samkvæmt ákvæðum 3. mgr. og 4. mgr. 1. gr., sbr.:

3. mgr. 1. gr.

- að koma á alþjóðasamvinnu um lausn alþjóðavandamála, efnahagslegs, félagslegs, menningarlegs og mannúðarlegs eðlis, og að styrkja og stuðla að virðingu fyrir mannréttindum og grundvallarfrelsisréttindum allra án tillits til kynþáttar, kyns, tungu eða trúarbragða, og

4. mgr. 1. gr.

- að vera miðstöð til samræmingar á aðgerðum þjóða til að ná þessu sameiginlega markmiði.

Í samræmi við 55. og 56. gr stofnsáttmála SP í IX. kafla um alþjóðasamvinnu í efnahags- og félagsmálum, hafa aðildarríkin skuldbundið sig til aðgerða sem stuðla að og efla viðurkenningu á mannréttindum og grundvallarfrelsi án nokkurrar mismununar, sbr. ákvæði 55. gr.:

55. gr.

Í þeim tilgangi að skapa það jafnvægis- og velmegunarástand, sem er skilyrði fyrir friðsamlegri og vinsamlegri sambúð á milli þjóðanna og grundvallast á virðingu fyrir jafnréttishugsjóninni og sjálfsákvörðunarrétti þjóða, skulu sameinuðu þjóðirnar vinna að:

- a. bættum lífskjörum, fullri atvinnu og aðstæðum til efnahagslegra og félagslegra framfara og þróunar
- b. lausn alþjóðæfnahagsmála, félagsmála, heilbrigðismála og mála, sem þeim eru skyld, alþjóðasamvinnu í menningar- og menntamálum og

²⁵ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 453.

²⁶ Gunnar G. Schram, *Umhverfísréttur*, bls. 271.

- c. að efla og halda í heiðri mannréttindum og grundvallarfrelshugsjónum, án tillits til kynþáttar, kyns, tungu eða trúarbragða.

56. gr.

Allir meðlimir skulu skuldbinda sig sameiginlega og hver í sínu lagi til að starfa í samvinnu við stofnunina að því að ná því marki, sem um ræðir í 55. gr.

Ísland gekk hinn 19. nóvember 1946 að sáttmála hinna sameinuðu þjóða skv. heimild í ályktun Alþingis frá 25. júlí 1946, sem tók gildi þann 1. apríl 1947 með lögum nr. 91/1946 sbr. og auglýsingu þann 9. desember 1946.²⁷

Stofnsáttmáli Sameinuðu þjóðanna mælir fyrir um víðtæka heimild stofnana SP til ákvarðanatöku í félagsmálum, efnahagsmálum og mannréttindamálum en umhverfismál teljast rúmast innan allra málaflokkanna. Með rúmri lögskýringu getur stofnsáttmálinn því talist fela í sér víðtækt vald SP til að láta til sín taka í umhverfismálum.²⁸

Málefni sem umhverfið varða hafa oftast áhrif út fyrir og óháð landamærum ríkja. Aðildarríki SP áttuðu sig fljótlega á því að alþjóðleg samvinna, almennar reglur og staðlar eru skilvirkari leið til úrbóta en einhliða aðgerðir ríkja. Árangur alþjóðlegs samstarfs á sviði umhverfismála má sjá í fjölda vel útfærðra samninga SP sem almenn sátt er um og fjölda stofnana SP á sviði umhverfisverndar. Þrátt fyrir að markmiðum sumra þessarra samninga hafi ekki tekist að ná í framkvæmd telst í þeim falinn sameiginlegur vilji ríkjanna til að stuðla að jákvæðri þróun í umhverfismálum.²⁹

3.3.1 Valdheimildir Sameinuðu þjóðanna sem alþjóðastofnunar

Mikilvægt er að hafa í huga að þótt margar alþjóðastofnanna séu lögpersónur sem má skilja frá lögpersónu aðildarríkjanna, hafa margar stofnanir ekkert lagalegt umboð, annað en það sem stofnsáttmálar þeirrar mæla sérstaklega fyrir um, til athafna né þróunar umfram vilja og tillögur aðildarríkjanna.³⁰

²⁷ Stjórnartíðindi A-deild, nr. 91/1946

²⁸ Gunnar G. Schram: *Umhverfiserettur*, bls. 271.

²⁹ Elli Louka: *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 11.

³⁰ Patricia Birnie, Alan Boyle and Catharine Redgwell, *International Law & the Environment*, bls. 46

Samkvæmt niðurstöðu s.k. *Bernadotte máls*³¹ og með hliðsjón af framkvæmd Alþjóðadómstólsins í Haag byggjast víðtækar valdheimildir SP sem alþjóðastofnunar á skyldum aðildarríkja SP til að styðja viðleitni til að ná þeim markmiðum sem tiltekin eru í 1. gr. stofnsáttmála SP að fara eftir grundvallarreglum ákvæða 2. gr. sáttmálans. Samkvæmt rökstuðningi Alþjóðadómstólsins í *Bernadotte málinu* eru slíkar valdheimildir nauðsynlegar til að SP geti rækt hlutverk sitt, og teljast þær almennt vera undirliggjandi í sáttmálanum.³²

Úrlausn Alþjóðadómstólsins í *Bernadotte málinu* þykir til marks um rúma túlkun á undirliggjandi valdheimildum SP sem alþjóðastofnunar, þar sem yfirlýstur grundvöllur þeirra var einungis almenn tilvísun til ákvæða Stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna um tilgang, markmið og hlutverk SP.³³ Í kjölfar niðurstöðu Alþjóðadómstólsins í málinu gátu SP og stofnanir innan þeirra tekið sér vald sem sjálfstæður þjóðréttaraðili umfram það sem sáttmálinn beinlínis mælir fyrir um.³⁴

Í stofnskrá Sameinuðu þjóðanna var aðeins vísað með almennum orðum til mannréttinda sbr. 55. gr. og 56. gr. sem mælir fyrir um að aðildarríkin *skuldbindi sig sameiginlega og sitt í hvoru lagi* til að starfa í samvinnu við stofnunina til að ná því takmarki. Næsta viðfangsefni SP var því að skilgreina nánar þau réttindi sem féllu undir hugtakið, jafnframt því að vinna að bindandi þjóðréttarskuldbindingum um mannréttindi.³⁵

3.4 Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna 1948

Með Mannréttindayfirlýsingu SP frá 10. desember 1948 náðist samstaða meðal ríkja,³⁶ um skilgreiningar og upptalningu á helstu mannréttindum sem aðildarríki skyldu virða og tryggja þegnum sínum. Mannréttindayfirlýsingin telst ekki bindandi þjóðréttarsamningur heldur fyrst og fremst stefnumótandi yfirlýsing um markmið aðildarríkjanna.³⁷

³¹ *Álit í Bernadotte málinu* (Alþjóðadómstóllinn í Haag - 11. apríl 1949) Vefútgáfa Alþjóðadómstólsins. Slóð, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=41&case=4&code=isun&p3=4> [Sótt á vefinn 2.12.2010].

³² *Sama heimild.*

³³ Pétur Dam Leifsson: *Mögulegur grundvöllur valdheimilda Sameinuðu þjóðanna sem alþjóðastofnunar með hliðsjón af framkvæmd Alþjóðadómstólsins í Haag. Slóð,* <http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/j%C3%B3%C3%B0arspegill%20%20P%C3%A9tur%20Dam.doc..> Bls. 7.

³⁴ Gunnar G. Schram, *Umhverfiseréttur*, bls. 271.

³⁵ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 75.

³⁶ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 75.

³⁷ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 454.

Þrátt fyrir að Mannréttindayfirlýsing SP hafi talið einstök mannréttindi óaðskiljanleg og samofin hvert öðru var þess ekki langt að bíða að gjá myndaðist, annars vegar á milli borgaralegra og stjórnmalalegra réttinda og hins vegar efnahagslegra, félagslegra og menningarlegra réttinda.³⁸ Aðgreining og flokkun réttindanna í tvo samninga byggðist á þeim sjónarmiðum að mannréttindi væru eðlisólík eftir því hvort um ræddi borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi eða efnahagsleg og félagslega réttindi.³⁹

3.4.1 Alþjóðasamningur SP um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi

Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (hér eftir SBSR) var samþykktur á Allsherjarþingi SP 16. desember 1966 og tók gildi 3. janúar 1976. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 30. desember 1968.

Samningurinn var fullgiltur með ákveðnum fyrirvörum auk þess sem Ísland fullgilti tvær valfrjálsar bókanir við samninginn.⁴⁰ Fyrirvararnir voru afturkallaðir af Íslands hálfu 18. október 1993.⁴¹ Samkvæmt 1. tölul. 2. gr. samningsins er öllum borgurum aðildarríkjanna veittur jafn réttur til að njóta þeirra réttinda sem samningurinn veitir, sbr.:

„Sérhverrt ríki sem aðili er að samningi þessum tekst á hendur að virða og ábyrgjast öllum einstaklingum innan landsvæðis síns og undir lögsögu sinni réttindi þau sem viðurkennd eru í samningi þessum án nokkurs konar mismununar svo sem vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnmalaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.”

Í SBSR er fjallað um grundvallarmannréttindi, svo sem réttinn til lífs og frelsis, *án nokkurs konar mismununar*. Sem dæmi um beitingu 1. tölul. 2. gr. má nefna, að enda þótt fötlun sé ekki tilgreind sérstaklega er ótvírætt talið að fötlun falli undir hugtakið *aðrar aðstæður*.⁴²

³⁸ Arnar Þór Jónsson, „Sól skín á tinda - Eðlisréttur sem kjölfesta og kennileiti“, *Ragnarsbók - fræðirit um mannréttindi*, HÍB og Mannréttindaskrifstofa Íslands, Reykjavík 2009. Bls. 21.

³⁹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 454.

⁴⁰ Stjórnartíðindi C-deild nr. 10/1979 og 11/1991

⁴¹ Stjórnartíðindi C-deild nr. 28/1993

⁴² Brynhildur G. Flóvenz, *Réttarstaða fatlaðra*, Háskólaútgáfan. Reykjavík 2004. Bls. 22.

3.4.2 Alþjóðasamningur SP um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi

Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (hér eftir SEFMR) var samþykktur á Allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 16. desember 1966 og tók gildi 3. janúar 1976. Samningurinn var undirritaður af Íslands hálfu 30. desember 1968 og var síðan fullgiltur 22. ágúst 1979.⁴³

Umhverfismál eru ekki nefnd í samningnum en hann er engu að síður mikilvægur fyrir umhverfis- og mannréttindabaráttu. Í 2. mgr. 2. gr. samningsins er undirstrikað sbr. 2. gr. SBSR að mannréttindi gildi fyrir alla, sbr.:

„Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að ábyrgjast að réttindum þeim sem greind eru í samningi þessum muni verða framfylgt án nokkurrar mismununar vegna kynþáttar, litarháttar, kynferðis, tungu, trúarbragða, stjórnámálaskoðana eða annarra skoðana, þjóðernisuppruna eða félagslegs uppruna, eigna, ætternis eða annarra aðstæðna.“

Ekki eru allir sammála um að SEFMR hafi að geyma sígildar meginreglur. Almennt eru frelsisréttindi viðurkennd, en félagsleg réttindi eru umdeildari, sérstaklega hversu langt skuli ganga í að tryggja réttindi manna á því sviði. Umdeilt er hve langt á að ganga í að lögfesta almennt orðaðar yfirlýsingar um meginreglur, en óumdeilt er að meginreglur SBSR og SEFMR setja mark sitt á löggjöf og réttarkerfi allra ríkja sem talist geta réttarríki hvort sem þær eru orðaðar í lagagreinum eða ekki og geta því kallast *meginreglur laga*.⁴⁴ SEFMR tryggir að hin ýmsu efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttindi sem íslenska ríkið hefur ábyrgst að þjóðarétti að allir borgarar fái notið *án mismununar* eins og segir í 2. gr. SEFMR.⁴⁵

3.4.3 Athafnaskylda ríkja samkvæmt SBSR og SEFMR

Ólíkar áherslur á skilgreiningu skyldna samkvæmt SBSR og SEFMR má rekja til þess greinarmunar sem var gerður á flokkum mannréttinda eftir mismunandi eðli þeirra við gerð samninganna tveggja.

⁴³ Stjórnartíðindi C-deild nr. 10/1979.

⁴⁴ Sigurður Línal, *Um Lög og lögfræði I*, Hið Íslenska Bókmenntafélag. Reykjavík 2007. Bls. 345.

⁴⁵ Brynhildur G. Flóvenz, *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 22.

Ein mikilvægustu réttindi sem varða umhverfið er líklega rétturinn vatns en vatn er takmörkuð náttúruauðlind og nauðsynleg til að komast af og að lifa með reisu. Rétturinn til vatns fellur undir rétt til viðunandi lífsakomu auk þess að vera nátengdur réttinum til heilsu sbr. 1. mgr. 12. gr. SEFMR. Aðildarríkjum samningsins ber að gera allt sem í þeirra valdi stendur til að aðstoða einstaklinga og samfélög til að njóta réttarins til vatns og að auki sérstök skylda til að veita þeim efnaminni aðgang að vatni og vatnsveitu. Rétturinn til vatns fellur undir skyldur og ábyrgð ríkjanna til að bregðast við á árangursríkan hátt, án allrar mismununar til að virða og tryggja þennan rétt.⁴⁶

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. SBSR skal sérhvert ríki „virða og ábyrgjast“ þau réttindi sem eru í samningnum, þ.e. orðalagið mælir fyrir um fortakslausa skyldu ríkja til að koma réttindum í framkvæmd. Að „virða“ eru neikvæðar skyldur sem teljast fela í sér að aðildarríkin skuli forðast afskipti af þeim mannréttindum sem tryggð eru í samningnum. Að „ábyrgjast“ eru jákvæðar athafnaskyldur sem teljast fela í sér að stjórnvöldum aðildarríkis beri að búa svo um hnútana, hvort heldur er með löggjöf eða öðrum aðgerðum, að réttindi manna skuli njóta verndar.⁴⁷

Skyldur aðildarríkjanna eru víðtækari en svo að nægilegt sé að gera lagabreytingar eða lögfesta samningsákvæði til að koma réttindum SBSR í framkvæmd. Athafnaskyldur aðildarríkjanna til að gera réttindin raunhæf og ákvæðin virk, eru talin fela í sér að aðildarríkjunum beri ekki einungis að hindra að stjórnvöld skerði réttindi einstaklinga, heldur einnig að tryggja að þeir njóti verndar fyrir brotum annarra einstaklinga eða aðilum á sviði einkaréttarins.⁴⁸

Áhrif SEFMR voru takmörkuð í fyrstu, a.m.k. í samanburði við SBSR,⁴⁹ en það hefur einkum verið rakið til orðalags ákvæðanna í samningnum sem að margra mati eru meira í ætt við stefnuyfirlýsingar. Sem dæmi má nefna 1. mgr. 2. gr. SEFMR en greinin hljóðar svo:

⁴⁶ Kristín Benediktsdóttir, „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009. Bls. 144.

⁴⁷ Guðmundur Alfreðsson og Jakob Þ. Möller, „Mannréttindastarf Sameinuðu Þjóðanna“, *Úlfjótur*, 3.-4. tbl. 1996.

⁴⁸ Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009. Bls. 49.

⁴⁹ Kristín Benediktsdóttir, „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi“, bls. 152.

„Sérhvert ríki sem aðili er að samningi þessum tekst á hendur að gera þær ráðstafanir, eitt sér eða fyrir alþjóðaaðstoð og -samvinnu, sérstaklega á sviði efnahags og tækni, sem það frekast megnar með þeim ráðum sem því eru tiltæk, í þeim tilgangi að réttindi þau sem viðurkennd eru í samningi þessum komist í framkvæmd í áföngum með öllum tilhlýðilegum ráðum, þar á meðal sérstaklega með lagasetningu.”

Ákvæði 1. mgr. 2. gr. SEFMR er lagalega bindandi en efnislega ólíkt 1. mgr. 2. gr. SBSR þrátt fyrir sameiginleg markmið sem afmarka skyldur ríkjanna við efnisákvæðin í III. hluta samninganna. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. SEFMR mælir ákvæðið fyrir að ríki skuli „takast á hendur að gera þær ráðstafanir [...] í þeim tilgangi að réttindi þau sem viðurkennd eru [...] komist í framkvæmd í áföngum með öllum tilhlýðilegum ráðum” en skv. 1. mgr. 2. gr. SBSR mælir ákvæðið fyrir um skyldur ríkis til að takast „á hendur að virða og ábyrgjast” réttindin skv. samningnum.⁵⁰

Grundvallarskylda ríkjanna er að „gera ráðstafanir” með því skilyrði að markmiðið náist innan sanngjarns tíma. „Með öllum tilhlýðilegum ráðum” gefur ríkjunum val um hvaða leið þau fara til að ná settu markmiði í samræmi við aðstæður innanlands. Aðildarríkjunum hefur verið heimilt ákveðið svigrúm til mats, en hér ber að líta til þess að með því að gerast aðilar að SEFMR hafa ríkin af fúsum og frjálsum vilja gengist undir skuldbindingar sem takmarka sjálfstæði þeirra í þessum efnum. Aðildarríkjunum ber við innleiðingu réttindanna að fylgja fyrirmælum í efnisákvæðum SEFMR.⁵¹

Erfiðlega hefur gengið að að koma á virkri vernd réttinda samkvæmt ákvæðum SEMFR en það er sem áður segir rakið til orðalags ákvæðanna sem þó má túlka sem skyldur ríkis til viðurkenningar á rétti manna til einstakra réttinda í samningnum í stað þess að ganga úr frá rétti einstaklingsins.⁵²

Því hefur verið haldið fram að réttindi skv. SEMFR geti grafið undan frelsi einstaklingsins og skekkt samkeppni á frjálsum markaði með afskiptum af efnahagslífinu. Hér má t.d vísa til ákvæða 11. gr. SEFMR sem innleiðir yfirgripsmikla reglu tengda lífi og lífsviðurværi íbúa aðildarríkjanna. Reglan varðar viðunandi lífsafkomu og þá sérstaklega fæði, klæði og húsnæði. Rétturinn til viðunandi lífsafkomu getur þannig einnig talist réttur

⁵⁰ Kristín Benediktsdóttir, „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi”, bls. 126.

⁵¹ Sama heimild, bls. 128-129.

⁵² Sama heimild, bls. 109.

til vatns, heilbrigðisþjónustu og umönnunar.⁵³ Sé litið til eðlis réttinda skv. ákvæðum SEFMR og upptalningu þeirra hér að framan má ljóst vera að virk vernd réttindanna getur verið ríkjunum afar kostnaðarsöm.

Á mannréttindaráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Vínarborg 1993 var samþykkt að öll mannréttindi skyldu vega jafn þungt milli svokallaðra *mannréttindakynslóða* sbr. SBSR og SEFMR, og hefur bilið á milli þeirra æ síðan farið minnkandi.⁵⁴ Opinber stefna SP um að öll mannréttindi séu óaðskiljanleg og jöfn að virðingu og gildi voru ítrekuð í svokallaðri Vínaryfirlýsingu SP. Einkum var þar vísað til hinna efnahags- félags- og menningarlegu réttinda. Á Vínarráðstefnunni 1993 var lögð sérstök áhersla á *hlutlæga og efnislega framkvæmd* mannréttindareglna, gegn aðgerðum sem mismunuðu ríkjum á grundvelli stjórnámálalegrar afstöðu, þ.e. eftir ólíkri hugmyndafræðilegri og pólitískri afstöðu stjórnvalda, enda myndi áhersla á hlutlæga og efnislega meðferð helst koma mannréttindum til góða.⁵⁵

3.4.4 Eftirlit með fullnustu samningsskuldbindinga varðandi umhverfismál

Í IV. hluta 28. - 45. gr. SBSR eru ákvæði um stofnun Mannréttindanefndarinnar (*Human Rights Committee*) og eftirlitsaðferðir hennar. Nefndin tekur fyrir kærur og erindi einstaklinga um að aðildarríkin hafi brotið gegn réttindum þeirrar skv. samningnum. Skilyrði er þó að viðkomandi aðildarríki hafi fullgilt valfrjálsa bókun við samninginn sem fjallar um valdbærni nefndarinnar til að taka fyrir slíkar kærur, meðferð kæru og skilyrðum um efnislega meðferð.⁵⁶

Alþjóðlegt eftirlit með því að samningsskuldbindingar aðildarríkjanna séu uppfylltar er framkvæmt af eftirlitsnefndum SP um framkvæmd samninganna í viðkomandi löndum. Samkvæmt SBSR er aðildarríkjunum og einstaklingum heimilt að kæra til viðkomandi nefnda að aðildarríki hafi brotið á þeim réttindi skv. SBSR ef aðildarríki sem um ræðir hafa

⁵³ *Sama heimild*, bls. 142-143.

⁵⁴ Guðmundur Alfreðsson og Jakob Þ. Möller, „Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu Þjóðanna“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 22.

⁵⁵ Guðmundur Alfreðsson, „Mannréttindaráðstefna í Vínarborg“, *Afmælisrit, Gaukur Jörundsson sextugur*, Bókaútgáfa ORATORS. Reykjavík 1994. Bls. 275-276.

⁵⁶ Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnámálaleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009. Bls. 42.

gefið yfirlýsingu um að þau samþykki slíka kæruleið. Nefndirnar gefa síðan álit sitt á málum en kveða ekki upp bindandi dóma.⁵⁷

Um túlkun SBSR gilda almennar reglur þjóðaréttarins sem fram koma í Vínarsamningi um milliríkjasamninga frá 1969. Mannréttindanefnd SP hefur í störfum sínum, bæði í almennum álitum og við lausn kærumála vísað til ákvæða Vínarsamningsins við skýringu einstakra ákvæða SBSR.⁵⁸ Meginreglan um *að samninga skuli halda* er orðuð í 26. gr. Vínarsamningsins sbr. *Pacta sunt servanda* '[e]very treaty is binding in good faith upon the parties to it and must be performed by them in good faith'.⁵⁹ Vínarsamningurinn bindur samningsaðila við friðsamlega úrlausn deilumála og að í framkvæmd séu allir þættir vegnir saman af heilindum og í góðri trú sbr. 26. og 31. gr.⁶⁰ Í 31.-33. gr. Vínarsamningsins eru orðaðar nokkrar leiðbeiningarreglur sem varða skýringu þjóðréttarsamninga.

Þrjár meginkenningar um túlkun þjóðréttarsamninga sem hafa verið leiddar af 31.-33. gr. Vínarsamningsins eru, í *fyrsta lagi* um *hlutlæga skýringaraðferð*, þ.e. að túlkun samnings byggist á orðalagi samningstextans og hefðbundnum hugtakaskilningi. Í *öðru lagi* er byggt á *huglægri skýringaraðferð*, sem lítur til fyrirætlunar samningsaðila með samningnum (samræmisskýring), og að lokum í *þriðja lagi* er rætt um markmiðskýringu sem byggir á tilgangi og markmiði samningsins.

Í 1. mgr. 31. gr. Vínarsamningsins kemur fram meginregla um hlutlæga skýringu, þ.e. að túlka skuli þjóðréttarsamninga í *góðri trú* og að byggja skuli á venjulegri merkingu hugtaka sem getið er um í ljósi þess samhengis sem þau skulu standa og í samræmi við tilgang hans. Í 2. mgr. 31. gr. Vínarsamningsins kemur fram að með samhengi sé átt við samningstextann, vísanir til inngangsorða samnings og viðauka ef því er að skipta. Undirbúningsgögn við gerð þjóðréttarsamninga geta veitt leiðbeiningu við skýringu samninga við ákveðnar aðstæður, sbr. 32. gr. Vínarsamningsins. Greinin skarast við 2. mgr. 32. gr. samningsins og meginkenninguna um huglæga skýringaraðferð.

Ákvæði 33. gr. Vínarsamningsins fjallar um þá aðstöðu ef ósamræmi er á milli texta alþjóðasamninga þegar frumtextinn er á fleiri en einu tungumáli. Meginreglan skv. 1. mgr. 33. gr. er að báðir textar skuli vera jafnrétt háir á öllum tungumálum, nema á um annað sé

⁵⁷ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 455.

⁵⁸ Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórn málaaleg réttindi“, bls. 42.

⁵⁹ Martin Dixon, *Textbook on International Law*, Oxford University Press, (6. útg.) 2007. Bls. 65-66.

⁶⁰ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 21.

kveðið í samningnum sjálfum. Þetta merkir að byggja verði á þeim skilningi hugtaka sem best samrýmist markmiði og tilgangi samningsins.⁶¹

Vínarsamningurinn tók fyrst gildi þ. 27. janúar 1980, en 105 aðildarríki höfðu staðfest samninginn þann 15. desember 2008.⁶²

„Íslendingar eru ekki aðilar að Vínarsamningnum, en ætla má að tekið yrði mið af ákvæðum hans varðandi túlkun þjóðréttarsamninga fyrir íslenskum dómstólum ef á reyndi, enda almennt litið á ákvæðin sem gildandi þjóðarétt.“⁶³

Eins og áður segir teljast umhverfisvandamál öðru fremur vera hnattræn vandamál þar sem umhverfisþættir þekkja engin landamæri. Í alþjóðlegum umhverfiserétti er mikið um „mjúk lög“ (e. *soft law*) eða viðmið af ýmsu tagi sem hafa óljósa stöðu sem þjóðaréttur eins og eðlilegt má teljast þegar um ungt réttarsvið í hröðum vexti á í hlut.⁶⁴

Alþjóðleg viðurkenning á þörf fyrir hröð og virk viðbrögð við margvíslegum aðsteðjandi hnattrænum umhverfisvanda hefur stuðlað að sátt um að alþjóðalög þurfi að rita og þróa með sveigjanlegri aðferðum en tíðkast hafa við gerð þjóðréttarsamninga, sem grundvallast einkum á sátt um að þróa þurfi tiltekna meginreglur til að tryggja sjálfbæra nýtingu auðlinda og umhverfisvernd. Þessi nálgun hefur kallað á *mjúk lög* eða viðmið af ýmsu tagi.⁶⁵ Þjóðréttarreglur verða ekki settar til hliðar með þessari nálgun enda eru fyrirvarar bannaðir við marga mannréttinda- og umhverfissamninga þrátt fyrir ákvæði 66. gr. Vínarsamningsins um milliríkjasamninga frá 1969.⁶⁶ Of margir fyrirvarar myndu í raun skapa *hlaðborð réttinda* (e. *à la carte convention system*) og veikja réttaráhrif alþjóðlegra samninga. Því má víst telja að þrátt fyrir að í gildi séu margs konar mjúk lög varðandi umhverfismál að tíminn muni vinna með upptöku nýrra þjóðréttarreglna í alþjóðalögum samkvæmt þjóðréttarreglum um samþykki og notkun.⁶⁷

⁶¹ Heimildir, Björg Thorarensen: „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi“, bls. 42-45. og Davíð Þór Björgvinsson. *Lögskýringar*, JPV - Forlagið. Reykjavík 2008. Bls. 257-259.

⁶² Vefútgáfa Vínarsamningsins. Slóð, <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/vclt/vclt.html> [Sótt á vefinn 2.12.2010].

⁶³ Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar*, bls. 257.

⁶⁴ Björg Thorarensen og Pétur Leifsson, *Kaflar úr þjóðarétti*, bls. 162.

⁶⁵ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 14-15.

⁶⁶ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23. maí 1969, 1155 U.N.T.S. 331. (United Nations Treaty Series)

⁶⁷ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 22.

Alþjóðalaganefnd SP (ILC)⁶⁸ hefur fjallað um alþjóðlegar skuldbindingar ríkja í þrjátíu ár en nefndin samþykkti nefndin drög að reglum um ábyrgð ríkja árið 2001.⁶⁹

Reglur um ábyrgð ríkja geta talist hafa takmarkað gildi varðandi umhverfismál enda er ábyrgð ríkja takmörkuð við við beint brot ríkis á alþjóðlegum skuldbindingum sínum. Til að ríki geti talist ábyrgt fyrir tiltekninni mengun verður slík mengun að vera óheimil skv. alþjóðalögum. Ef tiltekin mengun er ekki óheimil skv. alþjóðalögum er ekki hægt að sækja upprunaríkið til ábyrgðar. Af þessum sökum hafa mörg aðildarríki SP í sameiningu mótað hugtakið um „alþjóðlega ábyrgð á skaðlegum áhrifum vegna athafna sem ekki eru bönnuð samkvæmt alþjóðalögum" (e. *International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law*). Hugmyndin bak við alþjóðlega ábyrgð er að ríkin skuli bera beina skaðsemisábyrgð vegna tjóna sem meggi rekja til sérstaklega hættulegra athafna innan landamæra þeirra. Orsakir þessa má rekja til þess að í alþjóðlegum samningum eru umhverfisviðmið sjaldan skilgreind þannig að frávik frá þeim teljist varða brot á ákvæðum saminganna.⁷⁰

Greiðslureglan sem er ein af meginreglum umhverfisréttarins⁷¹ er gott dæmi um umhverfisreglu sem er virk þrátt fyrir að hún teljist enn tæplega hafa náð viðurkenningu sem þjóðréttarvenja. Greiðslureglan hefur verið útfærð með þeim hætti að mengunarvaldi er gert að standa straum af ákveðnum kostnaði án þess þó að hafa aðhafst nokkuð sagnæmt. Sá sem ber kostnaðinn að því að koma í veg fyrir umhverfismengun eða eftir atvikum að bæta það sem aflaga hefur farið vegna mengunar er fyrst og fremst gerður ábyrgur fyrir ákveðnum útgöldum án þess að þurfa nauðsynlega að vera tjónvaldur eða greiðandi skaðabóta í mekingu skaðabótaréttar.⁷²

⁶⁸ ILC - International Law Commission.
Slóð, <http://www.un.org/law/ilc/>
[Sótt á vefinn 5.5.2010].

⁶⁹ Drög ILC að reglum um ábyrgð ríkja .
Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001:
Slóð, http://untreaty.un.org/ilc/texts/9_6.htm
[Sótt á vefinn 5.5.2010].

⁷⁰ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 468.

⁷¹ „Greiðslureglan" er mengunarbótaregla leidd af 16. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar, sbr. PPP - Polluter Pays Principle.

⁷² Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu" *Tímariti Lögréttu*, 1. hefti, 3. árg. 2006. Bls. 10-26.

Íslendingar hafa með lögum um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993 skuldbundið sig til þess að lögfesta greiðslureglu Evrópuréttar skv. 2. mgr. 73. gr. 3. kafla um umhverfismál.⁷³

3.4.5 Túlkun sáttmála Sameinuðu þjóðanna í dómaframkvæmd.

Samkvæmt fyrrnefndri niðurstöðu Alþjóðadómstólsins í *Bernadotte málinu*⁷⁴ getur stofnsáttmálinn talist fela í sér víðtækt vald SP til að hafa afskipti af umhverfismálum. Mikilvægt er þó að hafa í huga að þótt alþjóðlegar stofnanir geti talist aðgreindar lögpersónur frá aðildarlöndunum hafa stofnanirnar mjög litið svigrúm til sjálfstæðra stefnumörkunar enda hvílir þróunin algerlega á vilja og tillögurétti aðildarríkjanna, samþykki þeirra og framkvæmd þess sem samþykki hlýtur.⁷⁵ Niðurstaða Alþjóðadómstólsins í Bernadotte málinu var eins og áður segir upphafið að þeirri grundvallarreglu þjóðaréttar að réttindi og skyldur alþjóða- og milliríkjastofnana markist ekki einungis af því sem mælt er fyrir um eða má leiða af stofnsamningi og starfsvenjum, heldur er grundvallaratriði reglunnar að starfsemi stofnunarinnar skili árangri og þjóni tilgangi hennar.⁷⁶

3.5 Stokkhólmsráðstefna Sameinuðu þjóðanna 1972

Allsherjarþing SP boðaði til Stokkhólmsráðstefnunnar, en í ályktun Allsherjarþings SP frá árinu 1968 var tekið fram að nauðsyn væri á víðtækum aðgerðum ríkja og samfélags þjóðanna í heild til að koma í veg fyrir og takmarka umhverfisspjöll.

Ráðstefna á vegum SP um umhverfi mannsins í Stokkhólmi 1972 var fyrsta skrefið í þá átt að fjallað yrði um umhverfismál á einum vettvangi. Áður hafði aðeins verið fjallað um afmarkaða þætti umhverfismála innan hinna ýmsu stofnana SP.⁷⁷

Í niðurstöðum ráðstefnunnar segir meðal annars að maðurinn „hafi öðlast vald til þess að umbreyta umhverfi sínu á óteljandi máta í áður óþekktum mæli.“ Ítrekað er að það sé á ábyrgð einstaklinga, fyrirtækja og opinberra stofnana að maðurinn eigi að vernda og bæta

⁷³ Viðar Már Matthíasson: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001*, Almenna bókafélagið. Reykjavík 2002. Bls. 523.

⁷⁴ *Álit í Bótamálinu* (Alþjóðadómstóllinn í Haag - 11. apríl 1949)

⁷⁵ Patricia Birnie, Alan Boyle and Catharine Redgwell, *International Law & the Environment*, bls. 46.

⁷⁶ Gunnar G. Schram, *Umhverfísréttur*, bls. 272.

⁷⁷ Sama heimild, bls. 273.

umhverfið fyrir núverandi og komandi kynslóðir. Einnig að samfélagsleg og efnahagsleg þróun séu ómissandi hluti af því að tryggja hagstæð lífsskilyrði og lífsgæði fyrir manninn.

Í kjölfar ráðstefnunnar var komið á fót Umhverfismálaáætlun Sameinuðu þjóðanna (United Nations Environment Programme, UNEP) sem er ætlað fylgja áætluninni eftir og er einn mikilvægasti vettvangur alþjóðlegs umhverfisréttar.⁷⁸

Ásamt Umhverfismálaáætlun Sameinuðu þjóðanna var á Stokkhólms-ráðstefnunni samþykkt yfirlýsing um meginatriði umhverfisverndar⁷⁹ sem hefur að geyma 26 almennt orðaðar meginreglur.

- Í fyrstu meginreglu yfirlýsingarinnar er skilgreind bein tenging milli mannréttinda, manngöfgi og umhverfisgæða.⁸⁰
- Reglur 2-5 mæla beinlínis fyrir um auðlindaverndun þannig að vernda beri auðlindir jarðar með hagsmuni bæði núlifandi íbúa jarðar og komandi kynslóða. Viðurkennd er nauðsyn þess að nýta náttúruauðlindir í þágu mannkyns en tekið fram að fara verði mjög varlega í nýtingu óendurnýjanlegra auðlinda svo þær verði ekki tæmdar.
- Regla 21 er ein mikilvægasta meginreglan. Reglan viðurkennir rétt ríkja til að hagnýta auðlindir innan lögsögu sinnar í samræmi við eigin löggjöf. Þessi réttur er háður því að ríkið tryggi að starfsemin valdi ekki umhverfismengun utan lögsögunnar.
- Reglur 2-5 og 21 eru grundvallarreglur sem nú orðið teljast vera þjóðréttarvenjur.

Reglur 6-8 fjalla um mengun sem varða líklega réttindi einstaklingsins mestu m.t.t. umhverfisins.

- Meginregla 6 varðar hættuna af losun eiturefna.

⁷⁸ Sama heimild, bls. 273.

⁷⁹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Slóð, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en> [Sótt á vefinn 11.3.2011].

⁸⁰ Principle 1. - Man has a fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life in an environment of quality that permits life of dignity and well-being ... [áherslubl. höfundar].

- Meginregla 7 mælir fyrir um skyldir ríkja til að grípa til aðgerða sem nauðsynlegar eru til að koma í veg fyrir að í hafið berist efni sem eru hættuleg heilsu manna eða skaðleg lífríkinu.
- Meginregla 8 mælir fyrir um verndun vistkerfisins gegn gróðurhúsaáhrifum.
- Í meginreglu 22 er kveðið á um skyldur ríkja til að þróa þjóðréttarlegar reglur um skaðabótaábyrgð vegna mengunartjóns eða umhverfisskaða utan lögsögu þeirra er stafar af mengun sem á rætur að rekja til starfsemi innan lögsögu viðkomandi ríkis.

Síðan Stokkhólmsráðstefna SP var haldin hafa meginreglurnar reynst mikilvæg haldreipi við frekari þróun reglna um umhverfismál. Sem dæmi hefur af meginreglu tvö verið leidd umræðan um réttindi komandi kynslóða og hugmyndina um *jafnræði kynslóðanna* sem nú er orðið mikilvægt leiðarstef í umræðunni um ábyrga nýtingu náttúruauðlinda.⁸¹

Óhætt er að segja að niðurstöður Stokkhólmsráðstefnunar hafi vakið heiminn til umhugsunar um umhverfismál og lagt til mikilvæga stefnumörkun sem hafi slegið tóninn fyrir framtíðina.⁸²

Margir mikilvægir alþjóðlegir samningar á sviði auðlinda- og umhverfisréttar voru samþykktir í kjölfar Stokkhólmsráðstefnunnar, t.d. Samningur um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu (CITES) 1972, Samningur um verndun villtra fategunda (Bonn-samningur) 1979 og Samningur um verndun villtra platna og dýra og lífsvæða Evrópu (Bernar-samningur) 1979. Að síðustu ber að nefna Samning um framkvæmd ákvæða Hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna (1982) og Samning um verndun deilistofna og víðförrulla fiskistofna og stjórnun veiða úr þeim (1995) en þessir tveir síðastnefndu samningar varða líklega umhverfishagsmuni íslendinga hvað mestu.

Í samræmi við niðurstöður Stokkhólmsráðstefnunnar um að maðurinn eigi að vernda og bæta umhverfið fyrir núverandi og komandi kynslóðir, beindust sjónir manna að sjálfbærni við nýtingu náttúruauðlinda. Hugtakið *sjálfbær þróun* var fyrst kynnt til sögunnar í skýrslu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem kom út árið 1987, *Brundtland-skýrslan*

⁸¹ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 32-33.

⁸² Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfisrétti“, *Úlfjótur 60 ára, Afmælisrit 1947-2007*, 3. tbl. 60. árg. 2007, Orator félag laganema, Reykjavík 2007. Bls. 16.

svokölluð. Í Brundtland skýrslunni er sjálfbær þróun skilgreind sem: „Mannleg starfsemi sem fullnægir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum framtíðarkynslóða til að fullnægja sínum þörfum.“

3.6 Vaxtarkippur í umhverfismálum

Segja má að með Brundtland-skýrslunni⁸³ hafi verið sleginn nýr tónn með áherslum og nákvæmari skilgreiningu á sjálfbærri þróun að leiðarljósi.

Umhverfisréttur tók vaxtarkipp í kjölfar skýrslunnar⁸⁴ sem náði hámarki á Ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun sem var haldin í Ríó de Jaineró 1992.⁸⁵ Ríóráðstefnunni lauk með samþykki Ríó-yfirlýsingarinnar um umhverfi og þróun⁸⁶ og Dagskrá 21. aldarinnar.⁸⁷ Ríóráðstefnan⁸⁸ hafði umhverfi mannsins sem verkefni eins og Stokkhólmsráðstefnan tveimur áratugum fyrr, en með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.⁸⁹

Þrjár stoðir sjálfbærrar þróunar voru frekar skilgreindar á Ríóráðstefnunni þ.e. efnahagsleg þróun, samfélagsleg þróun og umhverfisvernd. Hugtakið sjálfbær þróun hefur hlotið gagnrýni sem innhaldsrýrt hugtak sem hljóti að lúta ólíkri heimssýn hvers og eins. Engu að síður hefur við notkun hugtaksins í mörgum tilvikum tekist að sætta andstæður sem áður sýndust ósættanlegar, þ.e. að umhverfisvernd og þróun geti farið saman.

⁸³ *Sustainable Development of Our Common Future. World Commission on Environment and Development.* Oxford 1987. - Umhverfisráðuneytið gaf út leiðsögurit um Brundtland skýrsluna árið 1991. Sjálfbær þróun. *Leiðsögn um ritið „Sameiginleg framtíð vor“ sem er skýrsla heimsnefndar Sp frá 1987 um umhverfis og þróunarmál.*

Höfundar eru G.G. Lebel og H. Kane, þ Leiðsögnin sem byggir á skýrslunni er sjálfstætt rit.

Á frummálinu: *A Guide to Our Common Future.* Oxford 1990.

⁸⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfisrétti“, bls. 17

⁸⁵ *World Summit of Sustainable Development* (skammst. WSSD).

Starfi ráðstefnunnar er stöðugt haldið áfram sbr. ráðstefna Sp í Jóhannesborg 2002.

⁸⁶ Vefútgáfa Ríó-yfirlýsingarinnar.

Slóð, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

[Sótt á vefinn 8.12.2010]

⁸⁷ UN Doc. A/CONF. 151/26 (Vol I og III) 1992 *Report of the United Nations Conference on Environment and Development.*

⁸⁸ Íslenskan texta er að finna í Alþt. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182.

Vefútgáfa Alþingistíðinda.

Slóð, <http://www.althingi.is/altext/117/s/1182.html>

[Sótt á vefinn 8.12.2010].

⁸⁹ Ríó-áherslunum var fylgt eftir á Ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun í Jóhannesborg (2002). Áherslur og markmið Ríó-ráðstefnunnar voru þar endurstaðfest af þjóðum heims sem samþykktu að auki nýja yfirlýsingu, Jóhannesborgaryfirlýsinguna og áætlun um innleiðingu þeirra markmiða sem fram koma í yfirlýsingunni.

Slóð, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIChapter1.htm

[Sótt á vefinn 12.4.2011].

Sjálfbær þróun hefur reynst gott vegarnesti við stefnumótun nær-samfélaga m.t.t. jafnræðis, efnahagsmarkmiða, góðrar stjórnsýslu, styrks samfélaga, gæða menntunar, húsnæðismála, heilsugæslu, hagkvæmni í samgöngum og landnotkun, varðveislu náttúruauðlinda og lágmörkunar úrgangs og mengunar. Sjálfbær þróun hefur komið málefnum efnahags- og samfélagsþróunar, sem eru forsendur betri lífsgæða og umhverfisverndar, upp á samningaborðin.⁹⁰

Tveir mikilvægir þjóðréttarsamningar eru kenndir við Ríó-yfirlýsinguna, þ.e. Samningur um líffræðilega fjölbreytni frá 1992 og Rammasamningur SP um loftslagsbreytingar 1992.

Í kjölfar ráðstefnunnar í Ríó voru margir þjóðréttarsamningar samþykktir. Samningur um aðgang að upplýsingum, þáttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum frá 1998, þekktur sem Árósamningurinn⁹¹ er líklega sá samninganna sem mestu máli skiptir innan marka ritgerðarefnisins.

3.7 Árósasamningurinn 1998

Samningur um aðgang að upplýsingum, þáttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum⁹² var samþykktur 1998 og staðfestur 2001 en þá höfðu 16 ríki gerst aðilar að samningnum.

Samningurinn, s.k. Árósasamningur veitir almenningi rýmri rétt til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál samkvæmt 10. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar⁹³ en annars er veittur í alþjóðlegum mannréttindasamningum.⁹⁴

Árósasamningurinn var undirbúinn af aðildarríkjum Efnahagsnefndar Evrópu⁹⁵ og er í eðli sínu svæðisbundinn þótt aðild að samningnum sé opin öðrum ríkjum, utan Evrópu. Samningurinn sem slíkur er ekki talinn fela í sér sjálfstæðan rétt til þess að krefjast að

⁹⁰ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 53-52.

⁹¹ Aarhus Convention, 28. júní 1998, 2161 UNTS 447; 38 ILM 517 (1999).

⁹² UNECE - United Nations economic Commission for Europe.
Slóð, <http://www.unece.org/env/pp/contentofaarhus.htm>
[Sótt á vefinn 4.4.2011].

⁹³ 10. meginregla Ríó-yfirlýsingarinnar frá 1992 - segir orðrétt:

„Best verður tekist á við umhverfismál með þáttöku allra þegna sem hlut eiga að máli á viðkomandi sviðum. Í hverju ríki skal sérhver einstaklingur hafa aðgang, eftir því sem við á, að upplýsingum um umhverfið sem eru í vörslu opinberra aðila, þar á meðal upplýsingum um hættuleg efni og hættulega starfsemi í samfélagi þeirra, svo og tækifæri til að taka þátt í ákvarðanatöku. Ríki skulu auðvelda og örva skilning og þáttöku almennings með því að veita honum greiðan aðgang að upplýsingum. Raunverulegur aðgangur skal veittur að réttar- og stjórnsýslukerfum, þar á meðal að réttarúrræðum“.

⁹⁴ Patricia Birnie, Alan Boyle and Catharine Redgwell, *International Law & the Environment*, bls. 290.

⁹⁵ *Stundum nefnt Efnahagsráð Evrópu. Á ensku Economics Commission for Europe* (skammst. ECE).

umhverfi og náttúruauðlindir séu af tilteknum gæðum enda eru engin ákvæði samningsins talin styðja slíka fullyrðingu. Ákvæði samningsins eiga að tryggja að almenningur geti notið ákveðinna og almennt viðurkenndra grundvallarmannréttinda, m.a. þeirra réttinda sem tryggð eru með Mannréttindasáttmála Evrópu. Árósasamningurinn er talin ný tegund samnings um umhverfismál sem tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi.⁹⁶

Í samningnum felst viðurkenning á að menn hafi skyldum að gegna gagnvart komandi kynslóðum og staðfest er að sjálfbærri þróun verður ekki náð án aðildar allra hagsmunaaðila og tengir þannig saman ábyrgð stjórnvalda og umhverfisvernd.⁹⁷

Árósasamningurinn veitir almenningi réttindi og leggur samningsaðilum og stjórnvöldum skyldur á herðar varðandi aðgang að upplýsingum og þátttöku almennings í ákvarðanatöku. Samningurinn styður þessi réttindi með ákvæðum um aðgang að réttlátri málsmeðferð sem stuðla að auknu vægi samningsins. Í formála Árósasamningsins eru umhverfisvernd og mannréttindi tengd saman og réttindum í umhverfismálum veitt sama staða og öðrum mannréttindum.⁹⁸

„Í formála samningsins er gerð grein fyrir þeim væntingum og markmiðum sem voru hvatinn að samningnum og sem verða höfð að leiðarljósi í framtíðinni. Sérstök áhersla er lögð á tvö grundvallaratriði: umhverfisrétt sem mannréttindi annars vegar og mikilvægi aðgangs að upplýsingum, þátttöku almennings og aðgangs að réttlátri málsmeðferð við sjálfbæra þróun hins vegar.

Í formálanum er sú hugmynd að fullnægjandi umhverfisvernd sé undirstaða þess að menn geti notið grundvallarmannréttinda tengd þeirri hugmynd að hver einstaklingur eigi rétt á að lifa í heilbrigðu umhverfi og honum beri skylda til að vernda umhverfið. Í formálanum er síðan dregin sú ályktun að til þess að geta krafist þessa réttar og sinnt þessari skyldu verði borgarar að hafa aðgang að upplýsingum, hafa rétt til þátttöku í ákvarðanatöku og njóta réttlátrar málsmeðferðar í umhverfismálum.

Í formála samningsins er viðurkennt að sjálfbær og vistvæn þróun byggist á virkri ákvarðanatöku stjórnvalda sem grundvallist bæði á umhverfislegum sjónarmiðum og framlagi almennings. Þegar stjórnvöld veiti almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál og geri honum kleift að eiga aðild að ákvarðanatöku stuðli þau að markmiðum samfélagsins um sjálfbæra þróun.“⁹⁹

Talið er að umhverfisvernd aukist almennt með þáttöku almennings í undirbúning ákvarðana sem hafa áhrif á umhverfið. Einnig er talið að efni ákvarðana stjórnvalda verði

⁹⁶ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, Ritröð Lagastofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík 2008. Bls. 55.

⁹⁷ Tillaga til þingsályktunar, þskj. 1032, 654. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Slóð, <http://www.althingi.is/altext/126/s/1032.html> [Sótt á vefinn 28.4.2011].

⁹⁸ Sama heimild.

⁹⁹ Sama heimild.

vandaðra, framkvæmd umhverfislöggjafar markvissari og markmiðum umverfisverndar verði frekar náð, eigi almenningur raunverulega möguleika á að fylgja þáttöku sinni eftir, m.a. með atbeina dómstóla. Vegna breyttra viðhorfa í umhverfismálum beinast sjónir manna að kenningum um að lögfræðileg niðurstaða eigi að endurspeglar réttlæti og sanngirni, m.t.t. til þeirra þjóðfélagslegu þarfa sem eru til staðar á hverjum tíma. Þau lögfræðilegu viðhorf sem liggja Árósasamningnum til grundvallar geta talist styðja vel við þau viðhorf sem búa að baki þáttökuréttindum almennings.¹⁰⁰

Árósamningurinn er fyrsti þjóðréttarsamingurinn sem skapaði almenningi ótvíræðan rétt til þáttöku í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. Þrátt fyrir alla fyrirvara ákvæða samningsins sem gætu talist ganga gegn tilgangi hans er samningurinn álitinn byltingarkennt verkfæri og viðurkenning á raunverulegum rétti til heilbrigðs umhverfis sem mannréttindi, með raunhæfum úrræðum.¹⁰¹

Í aðfararorðum Árósasamningsins er undirliggjandi sú forsenda að aðkoma almennings muni stuðla að betri ákvörðunum og auka umhverfisvernd til langs tíma. Markmið Árósasamningsins eru orðuð í 1. gr. samningsins, en þar segir orðrétt:

„Í þeim tilgangi að stuðla að verndun réttinda hvers einstaklings af núverandi og komandi kynslóðum til að lifa í umhverfi sem er fullnægjandi fyrir heilsu og velferð hans, skal sérhver aðili ábyrgjast rétt til aðgangs að upplýsingum, þáttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgangs að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum í samræmi við ákvæði þessa samnings.“

Almennum ákvæðum 3. gr. er vert að gefa gaum, sbr. 1. mgr. 3. gr. þar sem samningsaðilium er gert að „gera nauðsynlegar ráðstafanir með lögum, reglugerðum eða öðrum aðgerðum, þ.m.t. ráðstafanir til að ná fram samræmi milli ákvæða um framkvæmd þeirra ákvæða samningsins er varða upplýsingar, þáttöku almennings og aðgang að réttlátri málsmeðferð, [...]“. Einnig skulu samningsaðar „stuðla að beitingu meginreglna samningsins í alþjóðlegri ákvarðanatöku um umhverfismál og á vettvangi alþjóðastofnana, skv. 7. mgr. 3. gr.. Loks segir í 9. mgr. 3. gr. að almenningur skuli hafa aðgang að

¹⁰⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, bls. 39 og 44.

¹⁰¹ Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 129.

upplýsingum, möguleika á að taka þátt í ákvarðanatöku og hafa að gang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum án mismununar hvað varðar ríkisfang, þjóðerni eða heimkynni og er sérstaklega tekið fram að lögpersónum skuli ekki mismunað vegna skráðs aðseturs.

Markmið, kjarni og skuldbindingar Árósasamningsins, sem varða *stoðirnar þrjár* koma fram í ákvæðum 4.-9. gr., sbr.:

- Fyrsta stoð - Réttur til aðgangs að upplýsingum um umhverfismál,
- Önnur stoð - Réttur almennings til þátttöku í málsmeðferð þegar undirbúnar eru ákvarðanir af hálfu stjórnvalda í umhverfismálum,
- Þriðja stoð - Aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila.

Fyrsta stoð – aðgangur að upplýsingum og upplýsingamiðlun sbr. nánar 4.-5. gr..

Upplýsingaréttur – 4. gr.

Samkvæmt ákvæðum Árósasamningsins skulu ekki einungis ríki, sveitarfélög og stofnanir þeirra veita almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, heldur nær sú skylda einnig til einstaklinga og lögpersóna sem hafa opinbera ábyrgð eða hlutverk ellegar veita opinbera þjónustu í tengslum við umhverfið. Ákvörðun um höfnun upplýsinga um umhverfið skal vera heimilt að bera undir dómstóla eða aðra óháða og hlutlausa aðila samkvæmt lögum.

Upplýsingamiðlun – 5. gr.

Skylda aðildarríkis til að safna kerfisbundið upplýsingum um umhverfið og miðlun þeirra til almennings, m.a. ef hættuástand skapast. Upplýsingamiðlun skal vera gagnsæ og upplýsingar raunverulega aðgengilegar. Stjórnvöld skulu beina því til rekstraraðila sem ábyrgð bera á starfsemi, sem hefur í för með sér umtalsverð umhverfisáhrif, að upplýsa almenning um umhverfisáhrif viðkomandi starfsemi eða framleiðsluvöru.¹⁰²

¹⁰² *Fyrsta stoð - 4. og 5. gr. - Réttarheimildir skv. íslenskum rétti*
Hér á landi eru í gildi lög nr. 23/2006, um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem byggjast á tilskipun 2003/4/EB um frjálsan aðgang að upplýsingum um umhverfismál.

Dæmi eru um að aðgerðaleysi stjórnvalda geti orðið tilefni dómsmáls sem reynir á sambærileg álitaefni og í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*.¹⁰³

Önnur stoð – undirbúningur ákvarðana sbr. nánar 6., 7. og 8. gr.

Önnur stoð Árósasamningsins, varðar aðkomu almennings þegar undirbúningar eru tilteknar ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið. Ákvæðið nær til ákvarðana um hvort leyfa eigi fyrirhugaða starfsemi sem tilgreind er í I. viðauka við samninginn auk annarrar starfsemi sem kann að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið.

Önnur stoð er *þríþætt* og varðar undirbúning ákvarðana sem varða:

- tilteknar framkvæmdir og rekstur, sbr. 6. gr.
- tilteknar áætlanir og stefnumörkun, sbr. 7. gr.
- reglugerðir og reglur, sbr. 8. gr.

Tilteknar framkvæmdir og rekstur – 6. gr.

Efnislegt gildissvið 6. gr. er afmarkað af 1. mgr. og er bundið við undirbúning tiltekinna ákvarðana, fyrst og fremst leyfa (starfsleyfa, rekstrarleyfa, rannsóknarleyfa o.s.frv.) vegna umfangsmikillar, staðbundinnar starfsemi og sem getið er í I. viðauka Árósasamningsins. Í viðaukanum eru 19 flokkar starfsemi og framkvæmda, t.d. stíflur og önnur mannvirki til að hemja vatn eða geyma það, brennslustöðvar fyrir úrgang, urðunarstaðir, skólphreinsistöðvar, þauleldi alifugla og svína, málmbæðslur o.fl..

Skyldur samningsaðila samkvæmt 6. gr. *annarrar stoðar* eru í fimm flokkum. sbr.:

- skylda til þess að gefa almenningi sem málið varðar upplýsingar,
- skylda til að virða rétt almennings til þess að koma að athugasemdum,
- skylda leyfisveitanda til þess að taka eðlilegt tillit til athugasemda,
- skýringar og rökstuðningur leyfisveitanda skulu liggja fyrir þegar leyfi eru gefin út,
- skylda til þess að gefa almenningi upplýsingar um útgefin leyfi.

Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra að tryggja almenningi aðgang að upplýsingum um umhverfismál, sem stjórnvöld hafa yfir að ráða eða geymdar eru fyrir þeirra hönd, til að stuðla að sterkari vitund um málefni á umhverfissviði, frjálsum skoðanaskiptum og aukinni þátttöku almennings í töku ákvarðana um umhverfismál.

¹⁰³ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu* frá 19. febrúar 1998.

Sem dæmi má nefna að upplýsa ber almenning sem málin varða tímanlega og á fullnægjandi hátt um ýmis atriði sem varða fyrirhugaðar framkvæmdir eða starfsemi. Upplýsingar til almennings skulu veittar snemma í leyfisveitingaferli svo hægt sé að bregðast við því annars geta upplýsingar talist of seint fram komnar og þjóna þá takmörkuðum tilgangi.¹⁰⁴

Áætlanir og stefnumörkun – 7. gr.

Samningsaðilar skulu tryggja aðkomu og þátttöku almennings varðandi áætlanir, verkefni og stefnumótun um umhverfismál og undirbúning bindandi reglna sem kunna að hafa umtalsverð áhrif á umhverfið enda skal þátttaka almennings lúta gagnsæjum reglum.¹⁰⁵

Aðkoma almennings samkvæmt 7. gr. samningsins:

- skal vera snemma í ferlinu á meðan valkostir eru fyrir hendi,
- frestir skulu vera sanngjarnir fyrir mismunandi þætti málsmeðferðar,
- eðlilegt tillit skal tekið til athugasemda almennings,
- og tilgreina þann hluta almennings sem hefur þátttökurétt, þ.e. hagsmunaaðilagreining.

Reglugerðir og reglur - 8. gr.

Samningsaðilar skulu stuðla að skilvirkri aðkomu almennings á meðan valkostir eru fyrir hendi, þ.e. þegar undirbúin eru lagafrumvörp, reglugerðir og reglur sem ætlað er að hafa almenn réttaráhrif og geta haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Ákvæði 8. gr. eru ekki eins ákvarðandi og ákvæði 7. gr. og er gildissviðið því þrengra.

Þriðja stoð - Aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum fyrir dómstólum eða öðrum óháðum og hlutlausum úrskurðaraðila, sbr. nánar 9. gr..

¹⁰⁴ Önnur stoð - 6. gr. - Réttarheimildir skv. íslenskum rétti: Í lögum um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, sbr. breyting á þeim lögum og skipulagslögum nr. 123/2010, lögum um mannvirki nr. 60/2010 og reglugerð um mat á umhverfisáhrifum nr. 1123/2005 er að finna ítarlegar reglur um framkvæmd mats á umhverfisáhrifum og kynningu fyrirhugaðra matskyldra framkvæmda fyrir almenningi.

¹⁰⁵ Önnur stoð - 7. gr. - Réttarheimildir skv. íslenskum rétti: Sett hafa verið lög nr. 105/2006, um umhverfismat áætlna, en með lögnum er innleidd í íslenskan rétt tilskipun nr. 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlna á umhverfið. Tilskipunin er í samræmi við 7. gr. Árósasamningsins.

Þriðja stoð Árósasamningsins er líklega mikilvægasta stoðin og varðar endurskoðun ákvarðana um umhverfið.

Réttur samkvæmt 2. málsli.1 mgr. 9. gr. er tvíþættur. *Annars vegar* felst í réttinum að ef stjórnvald synjar um aðgang að upplýsingum um umhverfismál skuli sá sem upplýsinga óskar eiga rétt á að bera synjunina undir dómstól eða annan óháðan úrskurðaraðila. *Hins vegar* felst í 2. málsli. 1. mgr. 9. gr. að „almenningur sem málið varðar“ skuli hafa aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum eða óháðum úrskurðaraðila innan stjórnsýslunnar vegna útgáfu leyfa til framkvæmda sem geta haft umtalsverð umhverfisáhrif eða ef stjórnvald vanrækir að krefjast leyfis fyrir tiltekinni starfsemi, þrátt fyrir lagaskyldu. Umhverfisverndarsamtök sem uppfylla skilyrði samkvæmt landsrétti skulu ávalt teljast falla undir hugtakið „almenningur sem málið varðar“ og njóta þannig kæruréttar samkvæmt samningnum án þess að þurfa að sýna fram á lögvarða hagsmuni. Því má segja að 9. gr. er ætlaða að tryggja almenningi sem starfar að umhverfismálum ákveðin úrræði til að fylgja eftir þeim réttindum sem 4. - 8 gr. er ætlað að veita.

1. mgr. 9. gr. - Tenging við fyrstu stoð

Ákvæði 1. mgr. 9. gr. tengjast *fyrstu stoð*, þ.e. upplýsingastoð 4.-5. gr..

Ef stjórnvald afhendir ekki upplýsingar skal vera heimild til að skjóta ákvörðun stjórnvalds til dómstóls eða óháðs og hlutlauss aðila. Úrræðin skulu vera fljótvirkt, ódýr eða án endurgjalds skv. ákvæðinu.

2. mgr. 9. gr. - Tenging við aðra stoð

Ákvæði 2. mgr. 9. gr. tengjast *annari stoð*, þ.e. undirbúningi ákvarðana skv. 6. gr..

Ákvæðum málsgreinarinnar er ætlað að tryggja að einstaklingar „sem eigi nægilegra hagsmuna að gæta“ eigi opna endurskoðunarleið vegna lögmætis ákvarðana sem falla undir 6. gr.. Í málsgreininni er vísað í beint í 6. gr. en ekki 7. og 8. gr. en ákvæðin eiga líklega einnig við um þær greinar.

3. mgr. 9. gr.

Ákvæði greinarinnar er annars eðlis og til viðbótar þeim úrræðum sem getið er í 1. og 2. gr.. „Gildissviðið er ekki bundið við upplýsingarétt um umhverfismál í samræmi við 4. gr. samningsins eða aðkomu almennings þegar undirbúnar eru ákvarðanir sem falla undir 6. gr. og eftir atvikum 7.-8. gr. samningsins".¹⁰⁶

Efnislega segir í ákvæði greinarinnar að samningsaðilar skuli tryggja að uppfylltum viðmiðum, að einstaklingur geti leitað til stjórnvalda eða dómstóla og véfengt aðgerðir eða aðgerðaleyfi einkaaðila eða stjórnvalda sem fara í bága við landslög og varða umhverfið. Samkvæmt þessu skal tryggt að almenningur geti framfylgt umhverfislöggjöf með atbeina stjórnvalda eða dómstóla ef nauðsyn ber til.¹⁰⁷

4. mgr. 9. gr. – Fullnægjandi og virk úrræði

Ákvæðum greinarinnar er ætlað að „veita fullnægjandi og virk réttarúrræði, þar með lögbannsléið eins og við getur átt". Úrræðin skulu vera sanngjörn, réttlát, tímanleg og ekki óhóflega dýr.

5. mgr. 9. gr. – Tryggja skilvirkni úrræða sem vísað er til í 1.-3. mgr. 9. gr.

Ákvæðum greinarinnar er ætlað að efla vikni 9. gr. þannig að almenningi verði veittar upplýsingar um endurskoðunarleiðir fyrir yfirvöldum og dómstólum með „viðeigandi stuðningskerfi til að koma í veg fyrir eða draga úr fjárhagslegum eða öðrum hindrunum gegn aðgangi að réttlátri málsmeðferð".

Samkvæmt samningnum hafa opinberar stofnanir ekki lengur einkarétt á því að gæta almannahagsmuna. Skuldbindingar Árósasamningsins eiga ekki einungis við þegar undirbúnar eru tiltekna ákvarðanir, því skv. markmiðum samningsins miða þær einnig að

¹⁰⁶ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, bls. 74.

¹⁰⁷ *Þriðja stoð - 3. mgr. 9. gr. - Réttarheimildir skv. íslenskum rétti:*

Samkvæmt íslenskum rétti er öllum frjálst að gera athugasemdir við starfshætti stjórnvalda og er viðkomandi stjórnvald skuldbundið samkvæmt meginreglu stjórnsýsluréttar til að svara slíku erindi. Telji viðkomandi svör stjórnvaldsins óviðunandi getur hann snúið sér til umboðsmanns Alþingis eða hugsanlega til viðkomandi ráðuneytis sem ber ábyrgð á málaflokknum.

Álit umboðsmanns Alþingis nr. 3540/2002, kafli IV.2.

Aðgengilegt á www.umbodsmaduralthingis.is/skyrslur/

því að almenningur eigi að geta framfylgt umhverfislöggjöfinni. Af því leiðir að almenningur og félag sem starfa að umhverfismálum er ætlað að fara með virkt eftirlitsvald í þágu almennings og opinberra hagsmuna.¹⁰⁸

Mikilvægt er þó að hafa í huga að samkvæmt aðferðafræði Árósasamningsins er ábyrgð á ákvörðunum sem áhrif hafa á umhverfið á vissan hátt varpað yfir á almenning þegar reglur eru færðar í landslög því almenningi er ætlað að koma athugasemdum til skila til stjórnvalda þegar tilteknar ákvarðanir eru í undirbúningi hjá þeim. Þó eru oftast fá úrræði til að til að koma í veg fyrir ákvarðanatöku nema að ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfið brjóti beinlínis gegn lagaákvæðum. Árósasamningurinn samræmist ekki nauðsynlega umhverfisvernd til langs tíma enda eru forsendur umhverfisverndar skv. samningnum maðurinn og þarfir hans í brennidepli.¹⁰⁹

Leitað var heimildar Alþingis til fullgildingar Árósasamningsins með tillögu til þingsályktunar á 126. löggjafarþingi 2000–2001.¹¹⁰

Samkvæmt greiningu á íslenski löggjöf með hliðsjón af ákvæðum Árósasamningsins var niðurstaða nefndar á vegum Umhverfissráðuneytisins¹¹¹ sú að fullgilding Árósasamningsins myndi kalla á breytingar á íslenskum lögum. Niðurstaða s.k. Árósanefndar var að eftirfarandi breytingar í meginatriðum voru taldar nauðsynlegar á íslenski löggjöf:

Í fyrsta lagi þyrfti að tryggja að unnt yrði að leggja ákvarðanir um útgáfu leyfa vegna matskyldra framvæmda fyrir dómstóla eða óháða úrskurðaraðila til endurskoðunar og að umhverfisverndarsamtök gætu átt aðild að slíkum málum. Í öðru lagi þyrfti að breyta ákvæðum um aðild að kröfu um lögbann þannig að umhverfisverndarsamtök gætu átt aðild að slíkri kröfu. Í þriðja og síðasta lagi taldi Árósanefndin að hugsanlega þyrfti að gera breytingar á lögum um erfðabreyttar lífverur til að tryggja betur kynningu fyrir almenningi og athugasemdarétt áður en veitt er leyfi fyrir vísitandi losun erfðabreyttra lífvera út í

¹⁰⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, bls. 55.

¹⁰⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „*Umhverfisréttur og stjórnarskráin*”, bls. 555.

¹¹⁰ Tillaga til þingsályktunar, þskj. 1032, 654. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda. Slóð, <http://www.althingi.is/altext/126/s/1032.html>. [Sótt á vefinn 11.11.2010].

¹¹¹ Skýrsla Árósanefndar á vegum Umhverfissráðuneytisins frá 28. sept. 2006. Slóð, <http://www.umhverfisraduneyti.is/raduneyti/verkefni/sjalfbaerthroun/utgafa/nr/1087> [Sótt á vefinn 15.4.2011].

umhverfið.¹¹²

Breytingar á íslenskum lögum skv. tillögum Árósanefndarinnar eru geta talist komnar vel á veg komnar með framlagningu frumvarps til laga¹¹³ um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins. Samtímis var lagt fram frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála,¹¹⁴ en með stofnun úrskurðarnefndarinnar er skuldbindingum Árósasamningsins um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa umtalsverð umhverfisáhrif mætt, um endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum og hlutlausum aðila, sbr. 2. mgr. 9. gr. samningsins.¹¹⁵

Fullgilding Íslands á Árósasamningnum var samþykkt af ríkisstjórn Íslands 2009,¹¹⁶ en samningurinn var eins og áður segir gerður árið 1998 og öðlaðist gildi í október árið 2001. Þrjátíu og átta ríki undirrituðu hann þá auk Evrópubandalagsins, þ.á m. Ísland. Fjörutíu og eitt ríki auk Evrópubandalagsins höfðu fullgilt samninginn 2009, öll norrænu ríkin þar á meðal, en að Íslandi undanskildu.

3.8 Veita alþjóðlegir samningar næga umhverfisvernd

Alþjóðlegir umhverfissamningar- og löggjöf hafa þróast hratt á tímum þegar misleitni þjóðanna í efnahagslegu tilliti hefur aukist samtímis aukinni neyð vanþróaðra ríkja og þörf þeirra fyrir þróun og efnahagslegar framfarir.

Sameinuðu þjóðirnar hafa látið til sín taka varðandi málefni sem teljast vera á sjálfræði ríkja, s.s. sjálfsákvörðunarrétti þjóða, kynþáttafordómum, hungursneyðum og umhverfislöggjöf. Mat á árangri af alþjóðlegum umhverfissamningum- og löggjöf er háð því hvaða mælistikur eru lagðar til grundvallar. Skilvirkni getur t.d. falist í lausn og árangri

¹¹² Skýrsla Árósanefndar, bls. 17.

¹¹³ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins, þskj. 1227, 708. mál.
Vefútgáfa Alþingistíðinda.
Slóð, <http://www.althingi.is/altext/126/s/1032.html>. [Sótt á vefinn 28.4.2011].

¹¹⁴ Frumvarp til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, þskj. 1228, 709. mál.
Vefútgáfa Alþingistíðinda.
Slóð, <http://www.althingi.is/altext/139/s/1228.html>
[Sótt á vefinn 28.4.2011].

¹¹⁵ Sama heimild. Athugasemdir við frumvarpið.

¹¹⁶ „Árósasamningurinn verður fullgiltur“, frétt á vef Umhverfissráðuneytisins, 2. febrúar 2009.
Slóð, <http://www.umhverfissraduneyti.is/frettir/nr/1377>
[Sótt á vefinn 11.11.2010].

vegna tiltekins umhverfisvanda, setningu reglna um vikmörk losunar úrgangsefna, reglum sem miða að breyttum neysluvenjum, t.d. með reglum sem stuðla að aukinni notkun sólarorku til að minnka brennslu jarðefnaeldsneytis eða eftirfylgni banns við viðskiptum með dýr í útrýmingarhættu. Að teknu tilliti til þeirra vandamála sem við er að etja frá sjónarhorni umhverfismála getur það talist meiri háttar afrek miðað við lagalegar takmarkanir þjóðréttarsamninga að tekist hafi að koma á virkum alþjóðlegum lagareglum um málaflokkinn.¹¹⁷

Líklegt er að völd alþjóðlegra stofnana á sviði umhverfismála aukist í framtíðinni enda er löngu ljóst orðið að mörg alvarlegustu vandamálin vegna megnunar- og umhverfisspjalla verða ekki leyst nema með alþjóðlegu samstarfi. Margar alþjóðastofnanir sem lengi fjölluðu um allt önnur málefni, hafa tekið umhverfismál inn á starfssvið sitt, t.d. má nefna Alþjóðabankann (The World Bank Group), Efnahags- og framfarastofnun Evrópu (OECD), Alþjóðakjarnorkustofnunin (IAEA) og GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).¹¹⁸

3.9 Sáttmáli um réttindi fatlaðra 2006

Réttindi fatlaðra geta fallið undir umhverfismál með margvíslegum hætti.

Með Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra frá 2006¹¹⁹ færðust áherslur frá læknisfræðilegum skilgreiningum fötlunar í átt að félagslegri skilgreiningu. Skilgreining fötlunar samkvæmt læknisfræðilegu sjónarhorni byggði á hugmyndum um að fötlun væri fólgin í einstaklingnum sjálfum en ekki umhverfi hans. Sem dæmi um þá læknisfræðilegu skilgreiningu fötlunar sem helst var stuðst við á alþjóðavettvangi mátti finna í meginreglum SP um jöfnun tækifæra fyrir fatlað fólk,¹²⁰ en þar segir:

„Hugtakið fötlun felur í sér samsafn fjölda mismunandi takmarkana sem eiga sér stað hjá hvaða þjóð sem er sem í hvaða landi sem er. Fólk getur verið fatlað vegna líkamlegs, andlegs eða taugalegs skaða, læknisfræðilegrar aðstæðna eða geðrænna vandamála. Slíkur skaði, skilyrði eða veikindi geta verið hvort heldur, viðvarandi eða tímabundið ástand“.

¹¹⁷ Elli Louka, *International Environmental Law*, bls. 8-12.

¹¹⁸ Gunnar G. Schram, *Umhverfísréttur*, bls. 272.

¹¹⁹ SP - UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Slóð, <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml> [Sótt á vefinn 20.4.2011].

¹²⁰ Samþykkt SP - The standard rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities. Slóð, <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm> [Sótt á vefinn 20.4.2011].

Í formála að Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra (SRF) frá 2006¹²¹ viðurkenna ríkin sem eiga aðild að samningnum nýja nálgun varðandi réttindi fatlaðra, sbr.:

„ ... að hugtakið fötlun er breytingum undirorpið og að rekja má fötlun til samspils milli fatlaðra og viðhorfstengdra tálma og umhverfishindrana sem koma í veg fyrir fulla og virka þátttöku þeirra í samfélaginu á jafnréttisgrundvelli,"

Sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra er ekki ætlað að búa til ný mannréttindi heldur byggir SRF á réttindum sem þegar hafa verið viðurkennd í öðrum sáttmálum, s.s. borgaraleg og stjórn mála­leg réttindi skv. MSE og SBSR og efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sk.v SEFMR og Félagsmálasáttmála Evrópu (FSE). Því telst sáttmáli SP um réttindi fatlaðra (SRF) blanda saman flokkum réttinda sem hingað til hafa verið aðgreind.

Viðurkenning aðildarríkja SRF á nýrri félagslegri skilgreiningu réttinda fatlaðra með megináherslu á möguleika fatlaðra einstaklinga til félagslegra tengsla og jafnréttis á við aðra þegna samfélagsins er einn af hornsteinum SRF.¹²² Nálgun sáttmálans er drifin áfram af skilgreiningum sem falla undir *jafnréttishugtakið* sbr. markmið SRF samkvæmt 1. gr.

„Markmiðið með samningi þessum er að stuðla að því að fatlaðir njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra, jafnframt því að vernda og tryggja slík réttindi og frelsi, og að auka virðingu fyrir mannlegri reisn þeirra. [...] .

Jafnréttishugtakið er einnig grundvöllur 5. gr. SRF um jafnrétti og mismunun, sbr.:

„ Aðildarríkin viðurkenna að allir menn eru *jafnir fyrir lögunum* og eiga rétt, án nokkurrar mismununar, á jafnri vernd og jöfnum hag lögum samkvæmt."

„ Aðildarríkin skulu leggja *bann við hvers kyns mismunun* sakir fötlunar [...]."

„ Aðildarríkin skulu, [...] gera allar viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að fötluðum standi *viðeigandi hagræðing* til boða."

„ Eigi ber að líta á *sértækar ráðstafanir*, sem eru nauðsynlegar til þess að flýta fyrir eða

¹²¹ SP - Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra í íslenski þýðingu. Slóð, <http://www.velferdarraduneyti.is/leit/?q=r%C3%A9ttindi+fatla%C3%B0ra> [Sótt á vefinn 20.4.2011].

¹²² Rannveig Traustadóttir, "Disability Studies, the Social Model and Legal Developments", *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2009. Bls. 16.

ná fram jafnrétti til handa fötluðum í reynd, sem mismunun [...]."

Meginreglur SRF eru tengdar jafnréttishugtakinu skv. 3. gr. samningsins, sbr.:

- a) virðing fyrir mannlegri reisu, sjálfræði einstaklinga, þar með talið frelsi til að taka eigin ákvarðanir, og sjálfstæði þeirra,
- b) bann við mismunun,
- c) að fatlaðir geti tekið fullan og virkan þátt í samfélaginu *án aðgreiningar*,
- d) virðing fyrir því sjónarmiði að fatlaðir séu ólíkir og viðurkenndir í þeim skilningi að um mannlega fjölbreytni og mannlegt eðli sé að ræða,
- e) jöfn tækifæri,
- f) aðgengi,
- g) jafnrétti kynjanna,
- h) virðing fyrir síbreytilegri getu fatlaðra barna og virðing fyrir rétti þeirra til að varðveita sjálfsmynd sína.

Hvað réttindi fatlaðra og umhverfismál varðar eru efnisréttindi sáttmálans líklega mikilvægust sé t.d. litið til efnislegra réttinda samkvæmt 19. gr. „*til sjálfstæðs réttar til lífs án aðgreiningar*“ en aðildarríkin, „viðurkenna jafnan rétt allra fatlaðra til að lifa í samfélaginu og rétt til að velja og hafna *til jafns við aðra* og skulu gera árangursríkar og viðeigandi ráðstafanir til þess að fatlaðir megi njóta þessa réttar til fulls og stuðla að fullri þátttöku í *samfélaginu án aðgreiningar, með því að tryggja*“ m.a. skv. c. lið 19. gr. „*að samfélagsþjónusta og aðstaða fyrir almennig standi fötluðu fólki til boða til jafns við aðra og svari kröfum þess.*“

Réttur til aðgengis er grundvallarhugtak umræðunnar um réttindi fatlaðra en hugtakið hefur breyst frá því að vera nánast einungis bundið við aðgengi hjólastóla að húsnæði til þess að vera lykilhugtak umræðunnar sem felst í því að aðlaga, skipuleggja og byggja starfsemi samfélagsins þannig að þarfir fatlaðra séu virtar svo þeir megi njóti fullrar samfélagsþátttöku.¹²³

Réttur til aðgengis og ferlimál eru andlag réttarverndar ákvæða 20. gr. SRF en þar segir að:

„aðildarríkin skulu gera árangursríkar ráðstafanir til þess að tryggja að einstaklingum sé gert kleift að fara allra sinna ferða og tryggja sjálfstæði fatlaðra í þeim efnum, eftir því sem frekast er unnt, m.a. með því:

¹²³ Brynhildur G. Flóvenz, *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 89.

- a) að greiða fyrir því að fatlaðir geti farið allra sinna ferða með þeim hætti sem, og þegar, þeim hentar og gegn viðráðanlegu gjaldi,
- b) að greiða fyrir aðgangi fatlaðra að hreyfibúnaði, tækjum, hjálpargögnum og beinni aðstoð [...],
- c) að bjóða fram fræðslu og þjálfun í hreyfifærni fyrir fatlaða og sérhæft starfslið sem vinnur með fötluðum,
- d) að hvetja fyrirtæki, sem framleiða hreyfibúnað, tæki og hjálpargögn, til þess að taka mið af öllum þáttum ferlimála fatlaðra."

Í stuttu máli má segja að SFR færi réttindi fatlaðra frá formlegu til efnislegs jafnréttis sem felur í sér efniskröfu um þátttöku í samfélaginu, án aðgreiningar.

3.9.1 Viðurkenning réttinda fatlaðra

Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra frá 2006 tók gildi að þjóðarétti þann 3. maí 2008 þegar 20 ríki höfðu fullgilt sáttmálann og 10 ríki höfðu fullgilt valfrjálsu bókunina.¹²⁴

Ísland undirritaði sáttmálann og valfrjálsu bókunina við SRF þ. 30. mars 2007 en fullgilding hefur ekki enn farið fram.¹²⁵ Þó má segja að efnislega hafi hluti réttinda skv. SRF verið lögfest, þ.e.a.s. mikilvæg réttindi sem varða ferlimál fatlaðra, með skipulagslögum nr. 123/2010¹²⁶ og lögum um mannvirki nr. 160/2010.¹²⁷

¹²⁴ Gerard Quinn og Oddný Mjöll Arnardóttir: "Introduction", *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2009. Bls. xv.

¹²⁵ Félags- og tryggingarmálaráðuneyti: *Tillögur nefndar um fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks*. Dags. 12. janúar 2010.

¹²⁶ *Stjórnatíðindi*, A-deild, nr. 123/2010

Sbr. 2. mgr. 2. gr. -

Aðgengi fyrir alla: Með aðgengi fyrir alla er átt við að fólki sé ekki mismunað um aðgengi og almenna notkun mannvirkja á grundvelli fötlunar, skerðinga eða veikinda og það geti með öruggum hætti komist inn og út úr mannvirkjum, jafnvel við óvenjulegar aðstæður, t.d. í eldsvoða. Jafnframt séu sjónarmið algildrar hönnunar höfð að leiðarljósi við hönnun bygginga og umhverfis þeirra.

- einnig sbr. 3. mgr. 2. gr.

Algild hönnun: Hönnun framleiðsluvara, umhverfis, áætlana og þjónustu sem allir geta nýtt sér, að því marki sem aðstæður leyfa, án þess að koma þurfi til sérstök útfærsla eða hönnun. Algild hönnun útilokar ekki hjálparkæki fyrir fatlaða sé þeirra þörf.

¹²⁷ *Stjórnatíðindi*, A-deild, nr. 160/2010

Sbr. 2. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 2. gr. sem eru samhljóða 2. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

3.10 Mannréttindasáttmáli Evrópu og umhverfisvernd

Aðeins einn alþjóðlegur mannréttindasamningur, Mannréttindasáttmáli Evrópu hefur verið lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994.¹²⁸ Efni samnings SP um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (SBSR) og Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) eru mjög áþekk og vernda samningarnir að meginstefnu sömu réttindi.¹²⁹

Umhverfismál er einn af þeim málaflokkum sem tæplega var séð fyrir við gerð sáttmálans. Engu að síður hefur sáttmálinn fengið vaxandi gildi á sviði umhverfismála, einkum á grundvelli 8. gr. MSE, en umhverfis- og skipulagsmál geta skipt máli fyrir frihelgi einkalífs.

Þessi þróun Mannréttindasáttmála Evrópu má telja í samræmi við breytingar á Evrópurétti enda voru engin ákvæði um umhverfismál í stofnsamningi Efnahags-bandalags Evrópu (EBE) s.k. Rómarsamningi frá 1957.

Sáttmálar EBE voru endurskoðaðir og endurnýjaðir reglulega en með gildistöku Einingalaga Evrópu (1987) var lagður lagalegur grunnur að innri markaði EBE. Það sama ár tók gildi s.k. Einingatilskipun Evrópu (Single European Act, skammst. SEA) en þar voru að finna fyrstu lagareglur EBE um umhverfismál.¹³⁰ Með Maastricht sáttmálanum sem tók gildi 1. nóvember 1993 varð Evrópusambandið til (ESB) sem tók upp sameiginlega utanríkis- og öryggismálastefnu og nánara samstarf í innanríkis- og dómsmálum. Með Maastricht sáttmálanum og innri markaði ESB urðu umhverfisvernd og sjálfbær þróun hluti markmiða löggjafar ESB.¹³¹ Varrúðarregla ESB í umhverfismálum var þar einnig sett fram sem ein af meginreglum ESB samningsins.

¹²⁸ Um sáttmálann almennt, aðdraganda, undirritun og fullgildingu af Íslands hálfu, vísast til: Alþt. 1992-1993, A-deild. þskj. 1160, bls. 5869-5872.

¹²⁹ Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 104.

¹³⁰ Einingatilskipun Evrópu, *SEA Art. 130 (r,s,t)*: Slóð, www.unizar.es/euroconstitucion/library/.../Single%20European%20Act.pdf [Sótt á vefinn 20.4.2011].

¹³¹ Sjá nánar heimasíðu fastanefndar framkvæmdastjórnar ESB gagnvart Íslandi og Noreggi. Slóð, <http://esb.is/> [Sótt á vefinn 20.4.2011].

4. ÞRÓUN EVRÓPSK UMHVERFISRÉTTAR

4.1 Inngangur

Í fjölmörgum tilvikum eiga dómstólar lokaorð um mikilvægustu réttindi einstaklinga varðandi líf þeirra, frelsi, réttindi, skyldur og eignir og geta þannig talist mikilvægasta vígi borgarans í réttarríkinu. Á þetta helst við um mannréttindi borgaranna og stjórnarskrárvarin réttindi þeirra, en getur einnig varðað þau málefni sem ekki er skipað í stjórnarskrá, svo sem *umhverfi og lífríki*.

Lagareglur um umhverfi og lífríki eru mótaðar af hugmyndafræðilegum átökum milli hefðbundinna nýtingar- og hagvaxtarhugmynda gegn vaxandi hugmyndafræði um þróun sjálfbærrar nýtingar sem að megininntaki gengur út á að ekki skuli gengið svo langt í nýtingu náttúruauðlinda að náttúrulegu jafnvægi lífríkis jarðarinnar verði raskað. Viðvarandi átök um umhverfismál snúast því oftast um kröfur fulltrúa hefðbundinna nýtingar- og hagvaxtarhugmynda um sönnun rýrnunar umhverfisgæða og óþreyjufulla bið *umhverfissinna* eftir vísindalegum sönnunum um hið sama. Vegna vísindalegrar óvissu verða ákvarðanir og lagasetning um umhverfismál því oft á tíðum óumflýjanlega viðfang stjórnmalanna.¹³²

Í inngangi Mannréttindasáttmála Evrópu segir m.a. að þær stjórnir Evrópuríkja sem sama sinnis séu „eigi sameiginlega arfleifð stjórnálahefða, hugsjóna, frelslis og réttarríkis.“

Mikilvægar reglur ensks réttarfars eru hluti af Mannréttindasáttmála Evrópu en samkvæmt enskum stjórnskipunarrétti er þrennt sem einkennir raunverulegt inntak meginreglu réttarríkisins. *Í fyrsta lagi* skal engum gerð refsing eða hann þurfi að þola skerðingu á líkama sínum eða eignum, nema hann hafi brotið lög sem hafa öðlast gildi á stjórnskipulegan hátt. *Í öðru lagi* eru allir jafnir fyrir lögum, án tillits til þjóðfélagslegrar stöðu eða aðstæðna sinna og lúta lögsögu almennra dómstóla og *í þriðja lagi* eru grundvallarréttindi á við persónu- og fundafrelsi byggð á úrlausnum dómstóla en ekki á sérstökum fyrirmælum í stjórnarskrá.¹³³

¹³² Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, bls. 19-20.

¹³³ Eiríkur Tómasson, „Meginregla réttarríkisins í skilningi Mannréttindasáttmála Evrópu“, *Ragnarsbók - fræðirit um mannréttindi*, HÍB og Mannréttindaskrifstofa Íslands, Reykjavík 2009. Bls. 61-62.

4.2 Mannréttindasáttmáli Evrópu

Evrópuráðið (e. *Council of Europe*) var stofnað árið 1949 með það að markmiði að stuðla að friði og eflingu mannréttindaverndar innan álfunnar og samstarfi sem gæti veitt virk úrræði til að koma í veg fyrir mannréttindabrot.

Í kjölfar stofnunar Sameinuðu þjóðanna voru stjórnmalaleiðtogar Vestur-Evrópuríkja sannfærðir um mikilvægi alþjóðlegs samstarfs, til að efla frið og mannréttindi með efnahagslegum og pólitískum böndum. Stofnun Evrópuráðsins varð vettvangur Evrópuríkjana til samstarfs um sameiginlega mælikvarða til verndar mannréttindum.¹³⁴ Ísland varð aðili að Evrópuráðinu 7. mars 1950.

Árið 1950 samþykkti ráðherranefnd Evrópuráðsins s.k. *Evrópusamning um vernd mannréttinda og mannfrelsis* sem venjulega er nefndur Mannréttindasáttmáli Evrópu (MSE). Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna og drög að SBSR voru að verulegu leyti höfð sem fyrirmynd.¹³⁵ Samningur SP um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi (SBSR) og Mannréttindasáttmáli Evrópu (MSE) vernda að meginstefnu sömu réttindi og eru samningarnir því mjög áþekkir.¹³⁶ Reglur MSE miða fyrst og fremst að því að vernda grundvallarmannréttindi, með því að aðildarríkin „skuli tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla samningsins“ sbr. 1. gr. MSE.

Sáttmálinn var fullgiltur fyrir Íslands hönd 29. júní 1953¹³⁷ og varð landið þannig aðili að Mannréttindasáttmála Evrópu. Aðild ríkja að MSE er skilyrði fyrir inngöngu í Evrópuráðið.

Fullgilding sáttmálans 29. júní 1953 fól í sér að íslenska ríkið varð bundið að þjóðarétti án þess að ákvæði sáttmálans teldust hluti íslenskra laga. Ekki taldist ekki ástæða til að lögfesta sáttmálann aenda var gengið að því vísu að um væri að ræða „grundvallarréttindi sem teldust til meginreglna íslenskra laga“ án þess að það væri athugað sérstaklega.¹³⁸

¹³⁴ Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting.“ *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Mannréttindastofnun HÍ og Lagadeild HR. Reykjavík 2005, Bls. 29.

¹³⁵ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 81.

¹³⁶ Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 104.

¹³⁷ Sbr. Stjórnartíðindi A-deild nr. 11/1954.

¹³⁸ Sigurður Línadal, *Um Lög og Lögfræði I*, bls. 61.

Reynsla Íslands og annarra Norðurlanda af sáttmálanum í ljósi úrlausna Mannréttindanefndar og Mannréttindadómstóls Evrópu sýndi að stjórnarskrár og almenn löggjöf ríkjanna veittu í raun ekki næga vernd samkvæmt einstökum ákvæðum sáttmálans.¹³⁹ Með lögfestingu sáttmálans var talið að einstaklingar fengju aukna mannréttindavernd, réttaröryggi ykist og að með lögfestingu sáttmálans mætti fylla upp í eyður í íslenskum lögum.¹⁴⁰

4.3 Mannréttindadómstóll Evrópu - MDE

Mannréttindanefnd og Mannréttindadómstóll Evrópu (MDE) voru sett á laggirnar til að hafa eftirlit með því að aðildarríkin uppfylltu skyldur sína samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu. Aðsetur stofnananna eru í Strassbourg í Frakklandi ásamt æðstu stofnun Evrópuráðsins, þ.e. Ráðherraráðinu. Eftirlitskerfi MSE gengur lengra og er að mörgu leyti talið mun skilvirkara en eftirlitskerfi samninga Sameinuðu þjóðanna, sbr. SBSR. Eftirlitskerfi MSE byggir á því að bæði aðildarríkin og einstaklingar geta komið á framfæri kærur til MDE um að aðildarríkið hafi brotið ákvæði sáttmálans.¹⁴¹

Eins og áður segir verndar samningur SP um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi og Mannréttindasáttmáli Evrópu að meginstefnu sömu réttindi enda eru samningarnir mjög áþekkir. Mannréttindasáttmáli Evrópu er þjóðréttarsamningur sem um gilda almennar túlkunarreglur þjóðaréttarins sem fram koma í Vínarsamningi um milliríkjasamninga frá 1969¹⁴² og úrlausnir alþjóðlegar stofnana, einkum Alþjóðadómstólsins í Haag.

Í inngangsorðum MSE kemur fram að þjóðirnar „eru staðráðnar í því að stíga fyrstu skrefin að því marki að tryggja sameiginlega nokkur þeirra réttinda, sem greind eru í hinni almennu mannréttindayfirlýsingu.“¹⁴³ Í inngangsorðunum lýsa ríkin einnig „eindreginni trú sinni á það mannfrelsi, sem er undirstaða réttlætis og friðar í heiminum og best er tryggt, annars vegar með virku, lýðræðislegu stjórnarferli og, hins vegar, almennum skilningi og varðveislu þeirra mannréttinda, sem eru grundvöllur frelsisins.“ Markmið MSE geta talist

¹³⁹ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 86.

¹⁴⁰ Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 65-66.

¹⁴¹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, bls. 455-456.

¹⁴² *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23. maí 1969, 1155 U.N.T.S. 331. (United Nations Treaty Series)

¹⁴³ Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna, sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti hinn 10. desember 1948

almennt orðuð en teljast engu að síður þjóna sem „pólítískur og heimspekilegur bakhjarl“ við val á skýringarkostum og hafa mikilvæga þýðingu við skýringu og túlkun einstakra ákvæða sáttmálans.¹⁴⁴

Telja má að vatnaskil hafi orðið í þjóðarétti með tilkomu sáttmálans sem færði mál sem áður töldust innanríkismál undir leiðsögn og vernd þjóðréttarsamnings. Þótt Mannréttindasáttmáli Evrópu sé þjóðréttarsamningur eru meginþekki hans þau að lengra er gengið en einungis að skilgreina réttindi og skyldur samningsríkjanna.

MSE leggur lagaskyldur á herðar aðildarríkjanna um ákveðna háttsemi gagnvart eigin þegnum og þegnum annarra samningsríkja innan lögsögu sinna í málum sem fyrir tíð MSE töldust einungis varða sjálfsákvörðunarrétt ríkja.¹⁴⁵ Skýring ákvæða MSE taka eins og áður segir mið af Vínarsamningi sbr. *hlutlæg skýringaraðferð* skv. 31. gr. (orðalag og hefðbundinn hugtakaskilningur) og *huglæg skýringaraðferð* (samræmisskýring) og *markmiðsskýring* (tilgangur og markmið) samkvæmt 32. gr. Vínarsamningsins.

Vegna þjóðréttarlegs eðlis sáttmálans byggist túlkun dómstólsins bæði á stjórnskipun og réttarkerfum aðildarríkjanna. Ef sameiginlegur grundvöllur eða samnefnari ríkjanna er til staðar þá er eðlilegt að lýðræðislegur samnefnari sé e.k. mælistika (e. *yardstick of democratic standards*), en krafan um lýðræðislegt þjóðfélag er sá grundvöllur sem dómstóllinn nýtir til afmörkunar á gildissviði lagareglna sáttmálans, sbr. eftirfarandi rökstuðningur yfirdóms MDE:¹⁴⁶

„Eins og margsinnis hefur verið ítrekað í dómaframskýringum MSE þá einkennist evrópsk samfélagsskipan ekki einungis af stjórnskipulegu lýðræði, heldur var við ritun Sáttmálans haft að leiðarljósi að ákvæði hans myndu stuðla að og halda á lofti hugmyndafræði, raunverulegum gildum og vernd lýðræðislegra þjóðfélagsgerðar. Dómstóllinn hefur oft ítrekað að lýðræðið sé sú eina gerð stjórnskipunar sem getur talist innifalin í áformum sáttmálans og sé því eina þjóðfélagsgerðin sem getur talist tæk samkvæmt honum. Því geta takmarkanir á réttindum sem upp eru talin og felast í 2. mgr. 11. gr. og 8. gr., 9. gr. og 10. gr. einungis talist réttlætunarlegar vegna nauðsynjar, sem sótt er með lagastoð í raunverulegt og virkt „lýðræðislegt þjóðfélag“.¹⁴⁷

Til þessa skýringarsjónarmiðs er helst vísað til þegar talið er að meðal aðildarríkjanna finnist hvorki samræmi né samnefnari. Samanburðarskýring er helst nýtt með neikvæðum

¹⁴⁴ Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting.“, bls. 50.

¹⁴⁵ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, (4. útg.) 2006. Bls. 42.

¹⁴⁶ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 48-49.

¹⁴⁷ Dómur MDE í máli *Gozelik o.fl. gegn Póllandi* frá 17. febrúar 2004. 89. mgr.

hætti, þ.e. þegar þessi skýringarkostur leiðir til þeirrar niðurstöðu að ákvarða þarf svigrúm einstakra ríkja til mats á nauðsyn tiltekinna skerðinga.¹⁴⁸

4.4 Umhverfismál og Mannréttindasáttmáli Evrópu

Ekki verður fjallað um jákvæðar og neikvæðar skyldur ríkja í umhverfis- og skipulagsmálum skv. ákvæðum MSE án nánari skoðunar á samhengi ólíkra greina samningsins. Samhengið milli 6. gr. MSE um réttláta málmeðferð fyrir dómi, 8. gr. MSE um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, 1. gr. viðauka nr. 1 við MSE um friðhelgi eignarréttar og 14. gr. MSE um bann við mismunun, koma oftast koma til skoðunar dómstólsins þegar ákvarða skal hvort ríki hafi í umhverfis- og skipulagsmálum gerst brotleg við réttindi einstaklinga skv. ákvæðum sáttmálans.

4.4.1 Umhverfismál í tengslum við 6. gr. MSE

Eins og að framan segir í umfjöllun um réttarríkið hefur oftast reynt á 6. gr. MSE fyrir Mannréttindanefndinni og Mannréttindadómstólnum en aðrar greinar MSE, ýmist eina sér eða í tengslum við aðrar greinar samningsins.¹⁴⁹

Þegar dómaframkvæmd 6. gr. MSE skoðuð í samhengi við umhverfismál takast of á hagsmunir „stórra“ aðila og venjulegs fólks. Þar kemur til skoðunar hvort rétturinn til málsmeðferðar fyrir dómi sé raunhæfur en ekki einungis fræðilegur. Sem dæmi má nefna að þegar efnalitlir aðilar vilja fá skorið úr mikilsverðum en flóknum og stórum málum fyrir dómstólum getur þessum aðilum reynst ófært að sækja rétt sinn án réttaraðstoðar, t.d. þannig að ríkið eða aðrir greiði fyrir aðstoð lögmanns. Þegar þannig stendur á ber ríkinu að veita réttaraðstoð ef aðkoma lögmanns er álitin nauðsynlegt skilyrði fyrir jafnræði aðila og réttlátri málsmeðferð fyrir dómi (gjafsókn). Sömu sjónarmið eiga við þegar aðilar þurfa á málsvörn að halda í flóknum málum og miklir hagsmunir eru í húfi.¹⁵⁰

Í máli *Steel og Morris gegn Bretlandi*¹⁵¹ töldu kærendur, sem voru umhverfissinnar, að brotinn hefði verið á þeim réttur samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sáttmálans vegna þess að þeir

¹⁴⁸ DPB, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 58.

¹⁴⁹ Eiríkur Tómasson, „Réttur til réttlátrar málsmeðferðar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005. Bls. 197.

¹⁵⁰ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 171.

¹⁵¹ *Steel og Morris gegn Bretlandi* frá 15. febrúar 2005.

nutu ekki réttaraðstoðar í máli sem alþjóðlega McDonald's hamborgarakeðjan höfðaði gegn þeim vegna ærumeiðinga. Meintar ærumeiðingar fólust í útgáfu áróðursrita umhverfissinna sem birtu skoðanir þeirra á aðferðum McDonald's í víðtæku samhengi við umhverfismál, s.s. framleiðsluaðferðir, dýravernd, auðlindanýtingu og alþjóðlega markaðssetningu sem má oft telja að stangist á við viðurkennd lýðheilsuáhrif.

Þar sem kærendur nutu ekki opinberrar réttaraðstoðar hefðu þeir þurft að reka málið að stórum hluta sjálfir, þ.e. án lögmannaástoðar. Féllst MDE á þetta þar sem mikið ójafnræði var með aðilum. Í rökstuðningi MDE var lögð áhersla á að málið hefði verið afar yfirgripsmikið og flókið. Með hliðsjón af flóknum, umfangsmiklum og langdregnum réttarhöldum, án aðstoðar reyndra lögmanna hafi í raun verið ójafnræði milli aðila þannig að kærendur gætu ekki talist hafa notið réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi. Dómstóllinn taldi að ekki hefði tekist að koma í veg fyrir óréttláta niðurstöðu þrátt fyrir að dómara beggja dómstiga hefðu lagt sig fram um að jafna aðstöðumun aðilanna.¹⁵² Óréttlát gæti talist að neita kærendum um opinbera réttaraðstoð að teknu tilliti til hversu umfangsmikil ærumeiðingamál geta orðið og mikil nauðsyn á aðstoð lögmanna. Í rökstuðningi MDE sagði að taka verði sérstaklega mið af málsástæðum og kringumstæðum aðila í hverju tilviki þegar ákvarða verður hvort ríkinu beri að veita réttaraðstoð t.d. með aðkomu lögmanna.¹⁵³

Niðurstaða MDE í málinu var sú að þegar við synjun ríkisins um að veita kærendunum réttaraðstoð hafi rétturinn þeirra til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi verið brotinn og aðilar málsins hefðu ekki notið jafnræðis þannig að brotinn hefði verið á kærendum réttur samkvæmt 1. mgr. 6. gr. sáttmálans.¹⁵⁴

Réttarvernd ákvæða 6. gr. er víðtæk og eru röksemdir MDE í málinu því ekki einskorðuð við umhverfismál enda reynir oftast á 6. gr. fyrir MDE en aðrar greinar samingsins. Eins og segir í upphafi kaflans er barátta umhverfissinna oft barátta efnalítilla, bæði einstaklinga og samtaka við alþjóðlegar samsteypur sem geta varið ógrynni fjár til að hindra að réttar upplýsingar um starfsemi þeirra verði kunnar. Því getur það varðaða miklu í baráttu umhverfissinna að réttar upplýsingar komist til þeirra sem taka þær ákvarðanir sem hafa áhrif á umhverfið.

¹⁵² Dómur MDE í máli *Steel og Morris gegn Bretlandi*, 69. mgr.

¹⁵³ Dómur MDE í máli *Steel og Morris gegn Bretlandi*, 61. mgr.

¹⁵⁴ Dómur MDE í máli *Steel og Morris gegn Bretlandi*, 72. mgr.

4.4.2 Umhverfismál í tengslum við 8. gr. MSE

Allmörg dæmi er að finna í dómaframkvæmd MDE um framsækna skýringu í tengslum við beitingu 8. gr. MSE, vegna ákvarðana stjórnvalda sem hafa áhrif á umhverfið t.d í nágrenni við heimilið, en 8. gr. MSE verndar einmitt friðhelgi einkalífs og þar með heimilið. Umhverfismál eru gott dæmi um svið sem tæplega var séð fyrir við gerð sáttmálans en hafa vaxandi þýðingu varðandi afmörkun á þeirri vernd sem 8. gr. MSE veitir í nútímaþjóðfélagi þar sem umhverfis og skipulagsmál skipta miklu.¹⁵⁵

Dómstóllinn hefur tekið mið af lagaþróun í aðildarríkjunum, en stöðugt koma til skoðunar ný álitaefni hverslu langt á að teygja vernd ákvæðisins. Ákvæði 8. gr. sáttmálans hefur í dómaframkvæmd verið talið fela í sér fjölþættari jákvæðar skyldur en önnur ákvæði hans, þannig að ákvæðið verði verði bæði raunhæft og virkt.¹⁵⁶

Ákvæði 8. gr. hljóðar svo:

8. gr. Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu

1. Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta.
2. Opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

Orðalag 1. mgr. 8. gr. sbr. „á rétt til“ getur varla talist alls kostar nákvæmt en í dómaframkvæmd hefur dómstóllinn nánar mótað inntak ákvæðisins að því hvað varðar skilgreiningu á einkalífi, heimili og fjölskyldu og fjölskyldulífi.

Hugtökin einkalíf, fjölskylda og heimili eru mjög víðfeðm og verður raunverulegt inntak þeirra aðeins fundið með því að kanna framkvæmd stofnana MSE og hvernig ákvæði 8. gr. MSE skarast við önnur ákvæði sáttmálans. Hvað umhverfis- og skipulagsmál varðar er skilgreining heimilis mikilvæg. Réttur til heimilis skv. ákvæðum 8. gr. felur hvorki í sér sjálfstæðan rétt til raunverulegs húsnæðis né heimilis heldur felst í ákvæðinu réttur

¹⁵⁵ Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005. Bls. 320.

¹⁵⁶ Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 286.

einstaklings til að stjórnvöld ábyrgist öryggi tiltekinna heimila og eigna einstaklinga.¹⁵⁷ Réttindi þau sem ákvæði 8. gr. sáttmálans verndar geta skarast við friðhelgi eignarréttar skv. ákvæðum 1. gr. 1. samingsviðauka. Helst gerist það þegar um er að ræða friðhelgi heimilis en MDE hefur skýrt hugtakið „heimili“ rúmt. Sem dæmi um löggjöf sem gæti falið í sér skerðingu þessum réttindum er húsnæðislöggjöf, löggjöf sem snertir umhverfismál og réttindi minnihlutahópa (fjallað verður um 1. gr. samningsviðauka nr. 1 í kafla 4.7).¹⁵⁸

Samkvæmt ákvæðum 8. gr. MSE fela öll gerræðisleg afskipti ríkisins af einkalífi, fjölskyldu, heimili og bréfaskrifum í sér brot á ákvæðinu. Bann við afskiptum skv. 8. gr. sáttmálans tekur ekki eingöngu til ríkisstofnana heldur tekur það einnig til einkaaðila s.s. fjölmiðla og einkarekinna gagnagrunna.

Í dómaframkvæmd hefur því verið slegið föstu um réttindi samkvæmt 8. gr. MSE að athafnir ríkja skuli þola grannskoðun (e. *scrutiny*) þegar sannanlega er um réttindi innan gildissviðs 8. gr. MSE að ræða. Skilyrði þessa eru að meginreglur réttar til einkalífs, fjölskyldu, heimilis og bréfaskrifa njóti verndar að landsrétti. Lagareglur landsréttar ríkis sem uppfylla ekki þessi skilyrði brjóta í bága við 1. mgr. 8. gr. MSE án þess að undantekningar skv. 2. mgr. 8. gr. MSE komi til skoðunar. Athafnaleysi ríkis sem verður þess valdandi að réttarvernd samkvæmt greininni teljist ekki tryggð, telst brot á réttindum samkvæmt 8. gr. sáttmálans þrátt fyrir að brotið sé ekki beinlínis framið vegna atbeina ríkisins.¹⁵⁹

4.4.3 Jákvæðar skyldur samkvæmt 8. gr. MSE

Jákvæðar skyldur skv. 8. gr. MSE verða virkar við eftirfarandi aðstæður. Í *fyrsta lagi* þegar stjórnvöldum ber að grípa til aðgerða til að réttindi samkvæmt greininni teljist tryggð. Í *öðru lagi* þegar stjórnvöldum ber að verja réttindi einstaklinga gegn afskiptum annarra einstaklinga. Sem dæmi má nefna raunhæfar aðgerðir gegn ofbeldi og virkt eftirlit og hömlur við mengandi starfsemi.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 243.

¹⁵⁸ Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, bls. 319-320.

¹⁵⁹ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 242-243.

¹⁶⁰ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 243.

4.4.3 Skýrar takmarkanir á réttindum 8.-11. gr. MSE

Skýran áskilnað um skilyrði takmarkana á réttindum 8. - 11. gr. sáttmálans er að finna í 2. mgr. 8. - 11. gr. MSE. Heimild til takmarkana á réttindum lagagreinanna mótast af tveimur meginreglum.

Í fyrsta lagi ber að nefna regluna um að aðeins þær takmarkanir sem eru skýrt orðaðar í nefndum greinum sáttmálans séu heimilar. Þessi regla er hvergi orðuð berum orðum í samningum en er leidd af forsendum uppbyggingar og lagakerfis sáttmálans. Í öðru lagi er regla sem leiðir beint af orðalagi 18. gr. MSE um að „takmarkanir þær á téðum réttindum og frelsi sem heimilaðar eru í samningi þessum skulu eigi við hafðar í nokkru öðru skyni en fyrir er um mælt.“ Báðar þessar reglur skipta máli við túlkun ákvæða 8.-11. gr. MSE.¹⁶¹

Takmarkanir samkvæmt 8.-11. gr. MSE eru ekki orðaðar með sama hætti en segja má að eftirfarandi grundvallarviðmið komi fram í þeim öllum, en þau eru:

- i. að takmörkun sé lögum samkvæm
- ii. að takmörkun stefni að lögmætu markmiði
- iii. að takmörkun sé nauðsynleg í lýðræðislegu samfélagi

Varðandi það skilyrði að *takmörkun sé lögum samkvæm* er áhersla lögð á skýr ákvæði í lögum viðkomandi ríkis og að reglur séu skýrar og nákvæmar þannig að borgararnir geti gert sér grein fyrir efni þeirra sbr. lögmætar væntingar í skilningi réttarríkisins. Með „lögum“ er átt við reglur að landsrétti og er enginn ágreiningur um að það samræmist ekki hlutverki MDE að túlka reglur landsréttar.

Skilyrði þess að *takmörkun stefni að lögmætu markmiði* í umhverfismálum falla oftast undir 2. mgr. 8. gr. MSE sem segir að takmarka megi réttindi samkvæmt 1. mgr. „vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.“

Skilyrði þess að *takmörkun sé nauðsynleg í lýðræðislegu samfélagi* er viðbótarskilyrði við fyrrgreind skilyrði og lýtur reglunum um að aðeins skýrt orðaðar takmarkanir séu

¹⁶¹ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 220.

heimilar og að þær takmarkanir „skuli eigi við hafðar í nokkru öðru skyni en um er mælt.“¹⁶² Þegar Mannréttindadómstóllinn leggur mat á það hvort „takmörkun sé nauðsynleg í lýðræðislegu samfélagi“ er lagt til grundvallar að tilteknaðgerðir eigi að mæta ríkri samfélagsþörf og að réttindi þau sem takmörkunum lúta séu ekki ríkari en þau réttindi sem takmörkuninni er ætlað að vernda. Seinna skilyrðið er jafnan nefnt jafnræðisregla MDE en aðferðafræði dómstólsins sem er prófsteinn þegar meta skal hvort jafnvægi sé milli hörku í takmörkunum réttinda einstaklinga gegn mikilvægi almannaheilla er að finna í úrlausn dómstólsins í máli *Silver gegn Bretlandi*, sbr.:¹⁶³

- a) lýsingarorðið „nauðsynleg“ er ekki sömu merkingar og „ómissandi“, og er hvorki mögulegt að sveigja merkingu þess að hugtökum eins og „tækt“, „venjulegt“, „gagnlegt“ né „æskilegt“ ... ;
- b) aðildarríkin njóta ákveðins svigrúms en ekki ótakmarkaðs svigrúms til mats á réttmæti skerðingar réttinda, enda er það verkefni dómstólsins að skera úr því hvort þær geti talist samræmast sáttmálanum ... ;
- c) með hugtakinu „nauðsynleg í lýðræðislegu samfélagi“ er átt við að skerðing réttinda skuli samræmast sáttmálanum, meðal annars hliðstætt við „knýjandi samfélagsþörf“ og að „meðalhófs sé gætt við framkvæmd sem skal vera samkvæmt lögmætum markmiðum“ ... ;
- d) þær lagagreinar samningsins sem lúta takmörkunum tiltekinna réttinda, ber að túlka þröngt¹⁶⁴

Framangreindar túlkunarreglur dómstólsins um takmarkanir á réttindum 8.-11. gr. MSE eru margreyndar í dómaframkvæmd MDE. Í sögulegu samhengi er þó rétt að geta þess að Mannréttindanefndin studdist í byrjun við kenninguna um eðlislægar takmarkanir (e. *inherent limitations*), en slíkar vangaveltur hafa aðeins gildi við skoðun á þróunarhætti takmarkana réttindanna enda er í fyrir löngu ljós leitt með dómaframkvæmd að takmarkanir réttinda 8.-11. gr. MSE lúta ströngum og margreyndum skilyrðum.¹⁶⁵

Reglan um svigrúm til mats eða vikmörk (e. *margin of appreciation*) hefur verið mótuð í dómaframkvæmd MDE. Reglan hefur verið mótuð til að ákvarða megir hvort tilteknað athafnir geti talist „nauðsynlegar í lýðræðislegu samfélagi“ og hefur oft reynst snúin í

¹⁶² DPB, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 59-60.

¹⁶³ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 232.

¹⁶⁴ Dómur MDE í máli *Silver gegn Bretlandi* frá 25 mars 1983. 97. mgr.

¹⁶⁵ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 219.

framkvæmd.¹⁶⁶ MSE felur ekki í sér nákvæmlega útfærðar reglur sem tryggja að aðildarríkin virði mannréttindi samkvæmt sáttmálanum því MSE og MDE eru hluti af alþjóðlegu kerfi sem virðir landsrétt aðildarríkjanna. Sem dæmi má nefna að 8. gr. MSE sem mælir fyrir um vernd friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, er ekki talin fela í sér að nákvæmlega sömu reglur skuli gilda innan aðildarríkjanna til að tryggja þessi réttindi.¹⁶⁷

Gildissvið reglunnar um svigrúm til mats tekur mið af aðstæðum og getur bæði verið rúmt eða þröngt að teknu tilliti til málsástæðna og þegar vegin eru saman öndverð réttindi sem njóta verndar skv. MSE. Kenningin er mikilvæg þegar meta skal lögmæti aðgerða (valkosta) stjórnvalda þegar réttindi sem njóta verndar skv. 8.-11. gr. MSE eru takmörkuð, að teknu tilliti til athafnaskyldna ríkis til að tryggja réttindi einstaklinga innan lögsögu sinnar.¹⁶⁸ Sem dæmi má taka að „tilhneiging hefur verið að játa rúmt svigrúm til mats þegar um er að ræða almenna stefnumörkun stjórnvalda í efnahagsmálum, velferðarmálum og umhverfis- og skipulagsmálum.“¹⁶⁹

4.5 Almennt um dómaframkvæmd MDE á sviði umhverfismála

Í dómaframkvæmd MDE má finna fjölda dóma þar sem til skoðunar hefur komið hvort ákvarðanir yfirvalda um atvinnustarfsemi sem hefur haft áhrif á umhverfið, leiði til óbærilegra óþæginda fyrir einkalíf og heimili fólks. Fjöldi kærumála vegna óþæginda sem stafa frá athöfnum í umhverfinu hafa oft byggt á ákvæðum 1. gr. viðauka nr. 1 við sáttmálann en grundvöllur kæru skv. ákvæðum 8. gr. MSE veitir líklega virkari úrræði.¹⁷⁰

Af dómaframkvæmd MDE má ráða að við úrlausn þess hvort ríki hefur brotið gegn skyldum sínum á sviði skipulags- og umhverfismála er lagt til grundvallar annars vegar hvernig stjórnvöld hafa borið sig að til að draga úr óþægindum en hins vegar hversu almenn, alvarleg og viðvarandi óþægindi voru í raun. Dómarnir sýna að tilhneiging hefur verið til að rýmka gildissvið 8. gr. MSE verulega.¹⁷¹

¹⁶⁶ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 232.

¹⁶⁷ DÞB, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 62.

¹⁶⁸ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 233.

¹⁶⁹ DÞB, „Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting“, bls. 63.

¹⁷⁰ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 284.

¹⁷¹ Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, bls. 320.

4.5.1 Dómar MDE á sviði umhverfismála í tengslum við 8. gr. MSE

Mannréttindasattmáli Evrópu tryggir einstaklingum ekki rétt til að búa í þægilegu umhverfi (e *pleasant environment*) en dómstóllinn hefur fengið til meðferðar nokkur mál sem varða umhverfishagsmuni í tengslum við 8. g. grein MSE.

Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu skv. 8. gr. sáttmálans getur eins og áður segir skarast við friðhelgi eignarréttar skv. 1. gr. viðauka nr. 1. við sáttmálann.¹⁷²

Í máli *Lopez Ostra gegn Spáni*¹⁷³ taldi MDE að í tengslum við skaðleg mengunaráhrif frá endurvinnslustöð hefði ríkinu ekki tekist að finna sanngjarnt jafnvægi milli nauðsynjar í þágu efnahagslegrar farsældar almennings af því að reka endurvinnslustöð fyrir eiturefnaúrgang og raunhæfs réttar kæranda til að njóta friðhelgi einkalífs heimilis og fjölskyldu. Því hefði ríkið brotið gegn 8. gr. MSE.¹⁷⁴

Málavextir voru þeir að aðeins spölkorn (12 metra) frá heimili kæranda var byggð endurvinnslustöð fyrir fastan og fljótandi efnaúrgang frá sútunarstöðvum á landi sveitarfélagsins Lorca. Stöðin var byggð af einkareknu sjálfseignarfélagi sem hlaut styrk frá spænska ríkinu. Málsmeðferð yfirvalda var öll í skötulíki, en sem dæmi má nefna að fjarlægð milli íbúðabyggðar og starfsemi af þessari gerð skyldi vera a.m.k. 2 km samkvæmt spænskum lögum um umhverfisvernd.¹⁷⁵ Starfsemin hófst í júlí 1988 án þess að tilskilinna starfsleyfa hefði verið aflað. Stafaði strax mikilli og heilsuspillandi mengun, bæði loftmengun og hávaða frá starfseminni en þar fór fram vinnsla margskonar hættulegra eiturefna. Vegna mistaka við gangsetningu vélbúnaðar endurvinnslustöðvarinnar varð strax mikil gas- og lyktarmengun sem leiddi til óþæginda og heilsubreysts margra íbúa Lorca-bæjar. Þurfti að rýma íbúðahverfið sem stóð næst stöðinni í þrjá mánuði, þ.e. frá júlí - september 1988. Kærandi flutti baka í íbúð sína í október á sama ári. Samkvæmt skýrslum eftirlitsaðila í kjölfar endurgangsetningar stöðvarinnar var ljóst að einhver hávaða- lyktar- og eiturefnamengun yrði viðvarandi.¹⁷⁶ Leiddi ástandið að lokum til þess að kærandi og fjölskylda hennar þurfti að flytja úr íbúð fjölskyldunnar skv. læknisráði vegna heilsubreysts dóttur kæranda og fleiri smákvilla annarra fjölskyldumeðlima, í húsnæði sem sveitarfélagið útvegaði fjölskyldunni.¹⁷⁷

¹⁷² Guðrún Gauksdóttir, *The Right to Property and the European Convention on Human Rights – A Nordic Approach*, Lund University. Lund 2004. Bls. 339.

¹⁷³ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni* frá 9. desember 1994.

¹⁷⁴ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 58. mgr.

¹⁷⁵ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 27. mgr.

¹⁷⁶ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 8-9. mgr.

¹⁷⁷ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 21. mgr.

Höfðaði kærandi mál gegn spænska ríkinu fyrir að hafa brotið gegn friðhelgi heimilis síns með vanrækslu á þeim skyldum ríkisins að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir mengunina (athafnaleysi).

MDE taldi að alvarleg umhverfismengun gæti skert friðhelgi heimilis fólks, jafnvel þótt mengunin væri ekki alvarlega heilsuspillandi. Dómurinn féllst ekki á þau rök spænska ríkisins að starfræksla endurvinnslustöðvarinnar réttlættist af skilyrðum 2. mgr. 8. gr. MSE og væri nauðsynleg í þágu efnahagslegrar farsældar almennings. Kærandi þyrfti einungis að leggja fram sannanir fyrir því að yfirvöld ríkisins hefðu ekki nýtt nauðsynlegar heimildir sínar til að réttur kæranda til að njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu skv. 8. gr. MDE hefði verið virtur. Talið var að vanræksla og athafnaleysi af hálfu ríkisins væri sannað og hefði ríkið því brotið gegn 8. gr. sáttmálans.¹⁷⁸

Niðurstaða dómstólsins var því að þrátt fyrir svigrúm ríkisins til mats skv. skilyrðum 2. mgr. 8. gr. sáttmálans hefði ekki tekist að finna sanngjarnt jafnvægi á milli hagsmuna bæjarfélagsins annars vegar af því að heimila rekstur stöðvarinnar og grípa ekki til aðgerða til að draga úr umhverfisáhrifum hennar og hins vegar réttar kæranda til að njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu skv. ákvæðum 8. gr. MSE,¹⁷⁹ enda hefðu óþægindin sem kærandi mátti þola farið langt út fyrir skynsamleg mörk sem setja má þegar andstæða hagsmuni skal veða saman.¹⁸⁰

Má því í draga þá ályktun að ákveðnar jákvæðar skyldur hvíli á stjórnvöldum að draga úr skaðlegum umhverfisáhrifum á heimili fólks skv. 8. gr. MSE. Samkvæmt niðurstöðu dómsins í málinu má telja að því hafi verið slegið föstu að þegar ákvarða skal hvort ríki teljist hafa brotið gegn 8. gr. MSE beri ríkið ekki einungis neikvæð skylda til að sjá til þess að stjórnvöld eða stofnanir á vegum þess valdi ekki óþægindum, heldur beri ríkinu einnig að skylda einkafyrirtæki til að sjá til þess að þau valdi ekki mengun.¹⁸¹

Dómstóllinn hefur ákvarðað að þegar um bein umhverfisáhrif á friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu er að ræða beri ríki jákvæðar skyldur til að aðhafast. Við þær aðstæður ber ríki að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja réttindi einstaklinga skv. 8. gr. MSE.¹⁸²

¹⁷⁸ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 55. mgr.

¹⁷⁹ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 58. mgr.

¹⁸⁰ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 284.

¹⁸¹ Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, bls. 319.

¹⁸² Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

Sem dæmi um þetta er mál *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*¹⁸³ en þar var kærendum sem bjuggu í bænum Manfredóníu á Ítalíu, um árábil neitað um upplýsingar um hættulega starfsemi sem var í rekin næsta nágrenni bæjarins, en þeim sem báru ábyrgð á rekstrinum bar m.a. að meta áhættuna af starfseminni og á þá var einnig lögð sú skylda að miðla upplýsingum um hana til almennings. Upplýsingaskyldan byggðist m.a. á tilskipun 82/501/EBE.¹⁸⁴ Kært var fyrir brot á 10. gr. MSE þar sem stjórnvöld hefðu vanrækt skyldu til að veita upplýsingar og einnig fyrir brot á 8. gr. sáttmálans þar sem þessar upplýsingar hefðu mikla þýðingu fyrir þau réttindi einstaklinga sem þar væru vernduð.¹⁸⁵ Starfsemin var háð opinberu leyfi og laut jafnframt opinberu eftirliti.

Málavextir voru nánar þeir að kærendur, bjuggu í u.þ.b. 1. km. fjarlægð frá efnaverksmiðju, þar sem unnið var með hættuleg og eitruð efni. Verksmiðjan var metin mjög áhættusöm árið 1988 í samræmi við ítölsk lög sem innleiddu tilskipun 82/501/EBE um hættu á stórslysum í tengslum við tiltekna iðnaðarstarfsemi, fyrst og fremst vegna sprengihættu. Frá verksmiðjunni lagði einnig mikla og hættulega loftmengun sem vegna ríkjandi vindáttar lagði yfir bæinn með með tilheyrandi óþægindum fyrir íbúana, þ.m.t. kærendur.

Þann 27. september 1976 varð alvarlegt bilun í verksmiðjunni þegar eiturefnatankur sprakk og sendi í loft upp eiturefnaský sem innihélt m.a. vítissóða og arseník, lagði yfir bæinn. 150 íbúar höfnuðu á sjúkrahúsi með bráða arseníkeitrun í kjölfarið.¹⁸⁶ Í skýrslu opinberra eftirlitsaðila frá árinu 1988 var bent á að óheppilegar land- og veðurfræðilegar aðstæður veittu eitrunu í átt að og yfir byggðina, en ekki hafði fengist leyfi verksmiðjueiganda til nákvæmra mælinga þótt ljóst væri af vettvangskonun að mengunarvarnir væru ófullkomnar og áhættumat rekstraraðila væru sömuleiðis ófullkomið.¹⁸⁷ Árið 1989 var framleiðsla verksmiðjunnar breytt þannig að framleiðslu hættulegustu efnanna var hætt en aðeins framleiddur tilbúinn áburður til landbúnaðar. Eftir breytingarnar var verksmiðjan þó enn metin hættuleg. Áburðarframleiðslu til landbúnaðar var síðan hætt árið 1994.¹⁸⁸

Staðfest var að mengun hefði stafað frá verksmiðjunni um árábil en íbúum í nágrenninu höfðu ekki verið veittar neinar upplýsingar frá stjórnvöldum um skaðsemi verksmiðjunnar. Eftir árangurslausar kvartanir íbúa Manfredóníu yfir loftmengun og aðgerðaleysi stjórnvalda um að upplýsa almenning um þá hættu sem stafaði af verksmiðjunni fór málið fyrir MDE.

¹⁸³ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu* frá 19. febrúar 1998.

¹⁸⁴ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 13. mgr.

¹⁸⁵ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 47. og 56. mgr.

¹⁸⁶ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 15. mgr.

¹⁸⁷ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 16. mgr.

¹⁸⁸ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 17.-18. mgr.

Kærendur byggðu á því að 10. gr. MSE um tjáningarfrelsi ætti við vegna aðgerðaleysis stjórnvalda um að safna og miðla upplýsingum um starfsemina til íbúa Manfredóníu. Þessu var hafnað af dómstólum sem taldi ekki mögulegt að túlka 10. gr. á þann hátt að í henni fælist almenn jákvæð skylda á stjórnvöldum til að safna og miðla upplýsingum að eigin frumkvæði, til að íbúarnir gætu notið réttinda sinna.¹⁸⁹

Kærendur byggðu einnig á því að 8. gr. MSE hefði verið brotin. MDE komst að þeirri niðurstöðu að svo hefði verið og vísaði til eðlis starfseminnar, staðsetningar og hættulegrar loftmengunar sem frá henni stafaði, sem hefði bein áhrif á réttindi þeirra samkvæmt 1. mgr. 8. gr. MSE. Dómstóllinn benti á að alvarleg umhverfismengun geti haft áhrif á heilsu og líðan einstaklinga og heimili þeirra, truflaði einka- og fjölskyldulíf þeirra og gæti jafnframt haft áhrif á velferð einstaklinga sem kæmi í veg fyrir að þeir gætu notið þeirra réttinda sem getið er í 1. mgr. 8. gr..¹⁹⁰ Þrátt fyrir að megintilgangur 8. gr. MSE sé að hindra gerræðisleg afskipti yfirvalda af friðhelgi einkalífs og fjölskyldu þá felist einnig í ákvæðinu jákvæðar skyldur fyrir ríkið til að grípa til ráðstafana til að virða friðhelgi einkalífs og fjölskyldu.¹⁹¹ Þar sem ítalska ríkið uppfyllti ekki þá skyldu sína að tryggja rétt kæranda til að fá réttar upplýsingar hafði það brotið gegn friðhelgi einkalífs þeirra og fjölskyldu samkvæmt 8. gr. sáttmálans.¹⁹²

Hér er rétt að líta til niðurstöðu dómsins í samhengi við fyrstu og þriðju stoðir Árósasamningsins, þ.e. skyldu ríkis til að veita almenninngi aðgang að upplýsingum um umhverfismál hjá stjórnvöldum skv. ákvæðum 4. gr. samningsins og skyldu til upplýsingamiðlunar skv. ákvæðum 5. gr. samningsins (*fyrsta stoð* 4.-5. gr.) og möguleika almennings til að fá ákvarðanir endurskoðaðar skv. ákvæðum 9. gr. Árósasamningsins (*þriðja stoð*). Þótt ekki sé að finna tilvísun í 5. gr. samningsins í 1. mgr. 9. gr. má að benda á að aðgerðaleysi ríkis getur orðið réttmætt tilefni aðgerða einstaklinga á sviðum forsendum og byggt er á í niðurstöðu MDE í málinu¹⁹³ en kærendur höfðu árum saman krafist gagna og upplýsinga sem hefðu gert þeim kleift að meta raunverulega áhættu af því að þeir og fjölskyldur þeirra byggju áfram í bænum og í nágrenni verksmiðjunnar. Kærendurnir fengu engar mikilvægar upplýsingar um starfsemina fyrr en rekstri var hætt árið 1994.¹⁹⁴

¹⁸⁹ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 53. mgr.

¹⁹⁰ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 57. mgr.

¹⁹¹ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 58. mgr.

¹⁹² Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 60. mgr.

¹⁹³ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana (...)*, bls. 69-71.

¹⁹⁴ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*, 53 -54.og 60. mgr.

Í máli *Fadeyeva gegn Rússlandi*¹⁹⁵ komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að jákvæðar skyldur ríkisins sem yrðu virkar við brot gegn 8. gr. sáttmálans gætu falið í sér að ríkið þyrfti að útvega kæranda nýtt húsnæði á nýjum stað en kærandinn mátti árum saman búa við hættulega og heilsuspillandi mengun frá stálverksmiðju sem var byggð inni í miðju íbúðahverfi.¹⁹⁶ Stjórnvöldum tókst ekki að sýna fram á að tilskilin leyfi hefðu verið veitt í málinu hvorki til byggingar né rekstrar verksmiðjunnar. Dómstóllinn tók hins vegar fram að það væri ekki á valdsviði MDE að tilgreina nákvæmlega með hvaða aðgerðum ríkið gæti talist uppfylla jákvæðar skyldur sínar samkvæmt ákvæðum 8. gr. MSE.¹⁹⁷

Í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*¹⁹⁸ komu skyldur ríkis vegna hávaða vegna flugumferðar fyrst til sögunar sem mögulegt brot á 8. gr. sáttmálans.¹⁹⁹

Í málinu var fjallað um kæru tveggja íbúa í nágrenni Heathrow flugvallar sem héldu því fram að hávaði af völdum flugumferðar skerti friðhelgi einkalífs þeirra og heimilis og bryti því gegn 8. gr. MSE. Dómstóllinn viðurkenndi að þrátt fyrir að staðfræðilegar aðstæður kæranda væru ólíkar og að búsetugæði heimilia þeirra hefðu versnað með ólíkum hætti vegna hávaða frá flugvélum um Heathrow flugvöll væru ákvæði 8. gr. MSE veigamikil í tengslum við aðstæður beggja kærendanna.²⁰⁰

Dómur MDE var stefnumarkandi að því leyti að hann sló því föstu að 8. gr. MSE gæti átt við í tilvikum sem þessum og að hávaðinn hefði óhjákvæmilega áhrif á einkalíf og friðhelgi kæranda. Á hinn bóginn taldi dómstóllinn að starfræksla flugvallarins væri nauðsynleg fyrir efnahagslega farsæld þjóðarinnar, sbr. 2. mgr. 8. gr. MSE og að stjórnvöld hefðu jafnframt gripið til allra tiltækra ráðstafana og farið að jákvæðum og neikvæðum skyldum sem má leiða af 8. gr. MSE til þess að draga úr þeim óþægindum sem hávaðinn gæti valdið íbúum í nágrenninu.²⁰¹

Staðhættir og aðstæður kæranda voru ólíkar að því leyti að P bjó á svæði innan s.k. 35 NNI svæðis ((e. *Noise and Number Index*) 35 PNdB - *percieved noise decibels*). U.þ.b. hálf milljón manna höfðu búið innan 35 NNI hávaðamarka síðan 1984.

¹⁹⁵ Dómur MDE í máli *Fadeyeva gegn Rússlandi* frá 9. júní 2005.

¹⁹⁶ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

¹⁹⁷ Dómur MDE í máli *Fadeyeva gegn Rússlandi*, 133. mgr.

¹⁹⁸ Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi* frá 25. september 1996.

¹⁹⁹ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

²⁰⁰ Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*, 40. mgr.

²⁰¹ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

R bjó á bújörð sem fjölskylda hans hafði búið á kynslóðum saman. R flutti í íbúðarhús sitt (e. *bungalow*) á jörðinni árið 1961, þ.e. áður en flugumferð varð veruleg. Húsið liggur í beinni stefnu við norðurbraut Heathrow flugvallar. Reglulegt flug lá yfir húsið alla daga vikunnar en næturflug laut takmörkunum. Íbúðarhús hr. R liggur innan svokallaðs 60 NNI svæðis, en 60 PNdB telst vera verulega íþyngjandi (e. *annoyance*) hávaðamengun. Á háannatímum mældust gjarnan 80 PNdB hávaðatoppar. Ekki má skv. breskum lögum skipuleggja neina íbúðabyggð innan marka 60 NNI svæðis.²⁰²

Samkvæmt breskum lögum frá 1973 stóðu þeim til boða skaðabætur sem höfðu mátt þola verðfall fasteigna sinna vegna hávaða af umferð um flugvelli. Slíkar bætur fengust aðeins greiddar vegna fasteigna sem höfðu verið teknar í notkun eftir 16. október 1969. Stækkun bygginga sem teknar voru í notkun fyrir 16. okt. 1969 fengust ekki bættar. Hvorugum kæranda stóðu bætur til boða skv. lögum. Í kjölfar opunar fjórðu flugstöðvarbyggingarinnar á Heathrow var flugvallaryfirvöldum heimilt að taka eignarnámi allar þær eignir sem voru innan s.k. 65 NNI svæðis enda hefðu þær orðið fyrir alvarlegri verðmætarýrnun vegna hávaðamengunar. Bætur gátu þeir aðilar fengið sem höfðu keypt eignir sínar fyrir 17. október 1969 enda hefði verðfall eignanna orðið mikið.²⁰³ Samkvæmt þessum reglum lentu eignir P og R utan bótaviðmiða.

Háttsemi sem hindrar eðlilega nýtingu lands (e. *unreasonably interferes*) skv. breskum lögum getur skapað bótaábyrð, t.d. með athöfnum sem valda truflun með hávaða. Í lögum um hávaðavarnir (e. *Noise Abatement Act*) frá 1960 var hávaði af flugumferð undanskilinn bótaábyrgð. Að auki var önnur bótaábyrgð af flugumferð einskorðuð við beint tjón af flugvél á flugi eða hlut sem fellur af flugvél. Vegna alþjóðlegs samstarfs um flugumferð var viðmiðum um hávaðamörk breytt þannig að íbúum svæða 60 NNI marka var boðinn 100% fjárstyrkur til hljóðeinangrunar híbýla sinna (áfangar 1966, 1972 og 1975). Hr Rayner uppfyllti skilyrði vegna 100% fjárstyrks til hljóðeinangrunar heimilis síns, ásamt 16 þús. öðrum íbúum á svæðinu.

Rökstuðningur kæranda skv. 8. gr. MSE byggði á því að þeir hefðu mátt þola óhóflegan hávaða frá flugumferð vegna umdeilda reglna um hávaða frá flugumferð, án þess að stjórnvöld hefðu beitt virkum úrræðum til fyrirbyggjandi hávaðavarna. Að auki hefði þeim verið gert að þola hávaðann án þess að hafa lagaleg úrræði til að fá úr því bætt skv. lögum um farþegaflug frá 1982.²⁰⁴

Samkvæmt dómnum stóðu stjórnvöld faglega og ábyrgt að því að meta og draga úr áhrifum af hávaða vegna flugs á Heathrow flugvelli, ásamt mælingum á umhverfishávaða og hávaða frá einstökum flugvélum, takmörkun á næturflugi, tilhögun flugumferðar m.t.t. hávaða, hljóðeinangrun híbýla og uppkaup þeirra fasteigna sem

²⁰² Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*, 8.-10. mgr.

²⁰³ Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*, 13. mgr.

²⁰⁴ Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*, 37. mgr.

verst urðu úti vegna hávaðamengunar. Að auki hafi stjórnvöld verið framsækin í samráði við hlutaðeigandi aðila og fylgt alþjóðlegri þróun, reglum og stöðlum.²⁰⁵

Í dóminum er tekið fram að stjórnvöldum hafi rúmt svigrúm til mats í málaflokknum og því hafi lög og reglur um flugumferð, sbr. lög um hávaðavarnir frá 1960 o.s.frv. líklega verið skilvirkari kostur en að bíða þess að leyst yrði úr álitæfnum um flugumferð með dómafordæmum samkvæmt enskum rétti. Dómstóllinn taldi að stjórnvöld hefðu gripið til allra tiltækra ráðstafana og uppfyllt bæði jákvæðar og neikvæður skyldur sem leiddar verði af 8. gr. MSE til þess að draga úr þeim óþægindum sem hávaðinn gæti valdið íbúum í nágrenninu.²⁰⁶

Rökstuðningurinn er í samræmi við áðurgreinda niðurstöðu MDE í máli López Ostra gegn Spáni en af báðum dómunum má ráða að ákveðin skylda hvíli á stjórnvöldum til þess að draga úr skaðlegum áhrifum umhverfisins á heimili fólks og geti það ráðið úrslitum um hvort ríki teljist hafa brotið gegn 8. gr. MSE. Dómstóllinn taldi að jákvæðar skyldur ríkis skv. 8. gr. yrðu engu að síður virkar þótt einkaaðilar sæju alfarið um rekstur flugvallarins.²⁰⁷ Dómurinn í málinu var stefnumarkandi að því leyti að dómstóllinn sló föstu að ákvæði 8. gr. MSE gæti átt við í tilvikum sem þessum því hávaðinn hefði óhjákvæmilega áhrif á friðhelgi einkalífs og heimilis kæranda.²⁰⁸

Næsta mál sem einnig fjallar um óþægindi vegna hávaða af flugumferð af Heathrow flugvelli er frábrugðið máli *Powell og Rayner* að því leyti að málið snerist um hvort stjórnvöld hefðu uppfyllt skyldur sínar skv. landslögum en í næsta máli var fjallað um hvort ríkinu hefði tekist að uppfylla þær jákvæðu skyldur sem á því hvíldu til að tryggja réttindi einstaklinga skv. 8. gr. sáttmálans.²⁰⁹

Í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*²¹⁰ var fjallað um brot á 8. gr. MSE vegna óþæginda sem íbúar í nágrenni Heathrow flugvallar urður fyrir vegna hávaða af flugumferð sökum þess að yfirvöld aflétu banni á næturflugi um flugvöllinn en sú ákvörðun olli kærendum alvarlegum svefntruflunum. Dómur yfirdeildar MDE sneri við fyrri dómi deildar MDE í sama máli, sem hafði komist að þeirri niðurstöðu að breska ríkið hefði brotið gegn 8. gr. þar sem

²⁰⁵ Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*, 41.-43. mgr.

²⁰⁶ Dómur MDE í máli *Powell og Rayner gegn Bretlandi*, 44.-46. mgr.

²⁰⁷ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

²⁰⁸ Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, bls. 318.

²⁰⁹ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

²¹⁰ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi* frá 8. júlí 2003.

stjórnvöld hefðu ekki uppfyllt þær jákvæðu skyldur sem á þeim hvíldu til að tryggja réttindi kæranda samkvæmt 8. gr. MSE.²¹¹

Í dómi yfirdeildar MDE var ítarlega fjallað um hvort yfirvöld hefðu gætt nægilega hagsmuna þeirra sem næturflugið hafði áhrif á miðað við það markmið að næturflugið væri í þágu efnislegrar farsældar þjóðarinnar og hvort þessi þessi takmörkun á friðhelgi einkalífs og heimilis væri nauðsynleg í skilningi 2. mgr. 8. gr. MSE. Yfirdeild benti á að fyrri mál sem vörðuðu umhverfisréttindi skv. 8. gr. hefðu fjallað um vanrækslur ríkja sem ekki höfðu fylgt landslögum, sbr.:

" ... í máli *López Ostra* var starfsemi endurvinnslustöðvar ólögleg í þeim skilningi að hún starfaði án nauðsynlegra starfsleyfa, og var stöðinni lokað. Í máli *Guerra* fólst brotið gegn 8. gr. MSE í því að óreiða og samskiptaleysi stjórnvalda í miðlun upplýsinga varð til þess að lögbundnar upplýsingaskyldur við kærendur töldust ekki uppfylltar."²¹²

Í dómi yfirdeildar var fallist á að stjórnvöld hefðu gripið til allra tiltækra ráðstafana til þess að draga úr óþægindum íbúa auk þess sem engir alvarlegir ágallar töldust hafa verið á málsmeðferð, áður en ákvörðun var tekin um að breyta reglum um næturflug. Því var ekki fallist á að brotið hefði verið á réttindum kæranda skv. 8. gr. sáttmálans.

Málavextir voru þeir að reglur um næturflug voru rýmkaðar þannig að regluleg umferð gat hafist fyrr á morgnana þ.e. kl. 06:00 en á tímabilinu frá kl. 23:00 til kl. 06:00 var leyft flug lágværra flugvéla og önnur takmörkuð umferð (e. *marginal flight*) til að taka á móti langflugi frá öðrum heimsálfum sem illa gekk annars að samræma við breskan tíma.²¹³

Kærendur viðurkenndu að stjórnvöld hefðu svigrúm til mats, um það hvort tiltekna athafnir sem gætu brotið gegn 8. gr. MSE væru nauðsynlegar, en að stjórnvöld þyrftu slíkt svigrúm til hlutlægs mats á grundvelli staðháttá. Kærendur ítrekuðu að í þessu tiltekna máli skyldi svigrúm stjórnvalda til mats vera þröngt, því að svipta fólk svefni með gengdarlausum hávaða (e. *excessive exposure*) sem jafna mætti til ómannlegrar eða vanvirðandi meðferðar sem einstaklingar ættu að njóta réttarverndar gegn í samningsríkjunum.²¹⁴ Vísuðu kærendur til skýrslu WHO²¹⁵ um umhverfishávaða "*Guidelines for Community Noise*", sem miða við 60 dBA hámark, þannig að fólk fái að njóta órofins svefns. Í matsskýrsua stjórnvalda vegna fyrirhugaðrar afléttingar banns

²¹¹ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 285.

²¹² Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*, 120. mgr.

²¹³ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*, 64. mgr.

²¹⁴ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*, 95. mgr.

²¹⁵ World Health Organisation.

við næturflugi frá árinu 1993 sagði að 90 dBA meðal-umhverfishávaði myndi varla auka svefntruflanir mælanlega, í eðlilegu svefnmynstri (e. *during normal sleep*).²¹⁶

Dómstóllinn viðurkenndi ekki rök stjórnvalda fyrir því að hávaði vegna flugumferðar hefði mismikil áhrif á líf kæranda vegna persónueiginleika þeirra og jafnvel engin á suma, í ljósi mælinga og trúverðugs og einlægs vitnisburðar kæranda.²¹⁷

Þegar metið var hvort næturflugið væri í þágu efnislegrar farsældar þjóðarinnar héldu stjórnvöld því fram að ómögulegt væri að skilja milli hagsmuna flugrekstraraðila og efnislegrar farsældar þjóðarinnar. Við matsvinnu stjórnvalda fyrir afléttingu banns við næturflugi hefði verið ljóst að afleiðingar gætu rekist á réttindi einstaklinga skv. 8. gr. MSE að einhverju leiti. Á grundvelli 2. mgr. 8. gr. MSE geti stjórnvöldum t.d. verið heimilt að skerða réttindi einstaklinga sem má leiða af 8. gr. MSE vegna efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar og almannaheilla.²¹⁸

Frekari rök fyrir því að athafnir stjórnvalda voru taldar innan svigrúms til mats, voru í *fyrsta lagi*: að reglur sem settar voru um hávaða af næturflugi var framfylgt og þjónuðu tilgangi þeirra og í *öðru lagi*: að kærendur véfengdu ekki mat sérfræðinga um að hávaðamengun hefði ekki fellt eignir þeirra í verði svo neinu næmi (e. *adversely*). Því töldust þeir einstaklingar sem voru sérstaklega næmir fyrir hávaðanum (2 til 3% skv. svefnrannsókn frá 1993) ekki hafa umtalsverðar fjárhagslegar byrðar af því að flytjast annað.

Sérálit fimm dómara yfirdeildarinnar byggir á framsæknari túlkun MSE því það beri að líta á sáttmálann sem „lífandi gerð“ (e. *living instrument*) sem stefni að virkri umhverfisvernd, og gefi réttindum einstaklinga meira vægi gegn rétti ríkisins enda hefði umhverfisréttur tekið miklum breytingum s.l. þrjá áratugi.²¹⁹

Til grundvallar slíkri túlkun bæri að líta til fyrstu meginreglu yfirlýsingar umhverfisráðstefnu SP í Stokkhólmi 1972, sem skilgreinir beina tengingu milli mannréttinda, manngöfgi og umhverfisgæða.²²⁰ Að auki töldu þeir að líta bæri til þess að þar sem um væri að ræða stöðuga truflun á nætursvefni fólks bæru stjórnvöld jákvæðar

²¹⁶ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*, 27. mgr.

²¹⁷ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*, 118. og 123. mgr.

²¹⁸ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*, 121. mgr.

²¹⁹ Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*. Inngangur að séráliti dómara Costa, Ressa, Turmen, Zupančič og Steiner, sbr.:

"... the close connection between human rights protection and the urgent need for a decontamination of the environment leads us to perceive health as the most basic human need and as pre-eminent. After all, as in this case, what do human rights pertaining to the privacy of the home mean if, day and night, constantly or intermittently, it reverberates with the roar of aircraft engines?"

²²⁰ Principle 1. - Man has a fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life in an environment of quality that permits life of dignity and well-being ... [áherslur höfundar].

skyldur til að tryggja venjulegu fólki sæmilegt næði til að geta notið venjulegs svefns,²²¹
sbr.:

„Svigrúm stjórnvalda til mats ber að þrengja vegna grundvallareðlis réttarins til svefns, sem einungis má víkja til hliðar af stjórnvöldum vegna raunverulegrar og knýjandi (hér er ekki átt við aðkallandi) nauðsyn ríkisins. Óhjákvæmilega verður hlutverk dómstólsins lítilvægara eftir því sem „svigrúm til mats“ verður sífellt óljósara, þegar vega skal samhengið milli réttar til svefns frá sjónarhorni einkalífs og heilsu annars vegar, og almenn efnahagsleg sjónarmið hins vegar.²²²

Helstu atriðin í niðurstöðu *Hatton* málsins eru þau að dómurinn lagði mikla áherslu á réttaröryggi, þ.e. að reglur og framkvæmd þeirra væru samkvæmt landsrétti. Dómurinn féllst á að næturflug gæti verið í þágu efnahagslegrar farsældar þjóðarinnar allrar, og hafnaði því sjónarmiði að umhverfisvernd sem slík hefði sérstakt vægi sem réttlætti bann við næturflugi.²²³

Í *Hatton* málinu var í fyrsta sinn í dómaframkvæmd MDE beitt kenningu um rúmt svigrúm til mats á stefnu stjórnvalda (e. *policy*) í umhverfismálum. Umhverfissinnar eru líklega óánægðir með áherslur dómstólsins um hlutverk sitt en túlkunina má leiða af fyrri dómum, sbr. *Lopez Ostra* og *Guerra* þar sem stjórnvöld sinntu ekki eftirlitsskyldum sínum, þannig að varðaði við brot á 8. gr. MSE.²²⁴

Færa má fyrir því rök að umhverfisréttindi skv. 8. gr. MSE séu takmörkuð í ljósi dómaframkvæmdar MDE. Núverandi réttarstöðu er e.t.v. best lýst í stuttu máli, í ljósi dómafordæma með rökum MDE í máli *Kyrtatos gegn Grikklandi*,²²⁵ sbr.:

²²¹ Alastair Mawbray, "ECHR: The issuing of practice directions and recent cases" *Human Rights Law Review* - Volume 4, Nr. 1 - 2004. Bls. 158.

²²² Dómur MDE í máli *Hatton o.fl. gegn Bretlandi*. Séráliti dómara fimm, 17. mgr.

²²³ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 286.

²²⁴ Alastair Mawbray, "ECHR: The issuing of practice directions and recent cases" bls. 158-159.

²²⁵ Dómur MDE í máli *Kyrtatos gegn Grikklandi* frá 22. maí 2003.

" ... samkvæmt dómaframkvæmd dómstólsins getur alvarleg umhverfismengun haft áhrif á velferð og líðan einstaklinga og að þeir verði hindraðir í að njóta heimila sinna sem slíkra þannig haft óhagstæð áhrif á einka- og fjölskyldulíf þeirra, án þess að telja megi að heilsu þeirra stafi alvarleg hættu af aðstæðum (sbr. *López Ostra gegn Spáni*, 54. mgr.). Úrslitum ræður þegar kringumstæður hvers einstaks máls eru vegnar og ákvarða þarf hvort tiltekin mengun hafi haft óhagstæð áhrif á þau réttindi einstaklinga sem verndar njóta skv. 1. mgr. 8. gr.; og metið er hvort tiltekin mengun hafi í raun skaðað athafnasvæði einstaklinga eða fjölskyldna, en að ekki sé einungis um almenna rýrnun umhverfisgæða að ræða. Hvorki 8. gr. MSE né aðrar greinar samningsins veita almenna vernd umhverfisins sem slíks. Í reynd eru aðrar alþjóðlegar skuldbindingar ríkja og landsréttur betur til þess fallin að fjalla um þessi tilteknú sjónarmið."²²⁶

Niðurstaða yfirdeildar MDE í málinu byggði á hefðbundinni aðferðafræði og mati á því hvort ríkinu hefði tekist að ná ásættanlegu jafnvægi þeirra hagsmuna sem vega þurfti. Samkvæmt þessu má telja að MDE hafi ekki fest í sessi sérstaka aðferðafræði varðandi mannréttindi og umhverfisvernd. Því er ekki hægt að halda því fram að dómstóllinn hafi viðurkennt „umhverfismannréttindi“ sem slík. Með niðurstöðunni í málinu fór MDE hvorki út fyrir hefðbundið gildissvið sáttmálans né aðferðafræði sáttmálans þegar metið er hvort ákvæði MSE hafi verið brotin.²²⁷

4.6 Friðhelgi eignarréttar í tengslum við umhverfismál

Kærur um brot á friðhelgi heimilis skv. 8. gr. MSE geta skarast við álitaeftni um brot á eignarrétti samkvæmt 1. gr. 1. viðauka við sáttmálann í tilvikum þar sem deilt er á afskipti stjórnvalda af notkun fasteigna.

Ákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 hljóðar svo:

1. gr. samningsviðauka nr. 1 – Friðhelgi eignarréttar

Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagur almennings þjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar.

Eigi skulu þó ákvæði undanfarandi málsgreinar á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynleg til þess að geta haft hönd í bagga um notkun eigna í samræmi við hag almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga.

²²⁶ Dómur MDE í máli *Kyrtatos gegn Grikklandi*, 52. mgr.

²²⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, bls. 42.

Eignarréttarákvæði MSE er fyrst og fremst ætlað að setja ríkisvaldinu skorður við skerðingu eignarréttar, en leggur almennt ekki jákvæðar skyldur á ríkið að vernda eignarréttinn.²²⁸ Dómstóllinn hefur þó talið að ekki séu alltaf glögg mörk, milli beinnar athafnaskyldu og takmarkana á eignarrétti.²²⁹

Eins og áður segir styðst MDE við rúma skilgreiningu á hugtakinu „heimili“. Með hliðsjón af dómaframkvæmd má ætla að ákvæði 8. gr. MSE veiti tæmandi vernd ef skerðingin varðar kæranda persónulega og ekki einungis eignir hans, þ.e. hægt er að líta á 8. gr. sem *lex specialis* gagnvart eignarréttarákvæði 1. gr. 1. viðauka. Ákvæði 8. gr. MSE getur talist veita kæranda ríkari vernd heldur en eignarréttarákvæðið og á það sérstaklega við þegar skerðingin telst fela í sér takmörkun á notkun eigna skv. 2. mgr. 1. gr. viðaukans sem veitir ríkjum víðtækara svigrúm til athafna en 1. mgr. eignarréttarákvæðisins.²³⁰

4.6.1 Dómar MDE á sviði umhverfismála í tengslum við friðhelgi eignarréttar

Af dómaframkvæmd MDE má ráða að sé um viðvarandi brot á friðhelgi eignarréttar samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 að ræða, ber ríkið jákvæðar skyldur til þessa að handhafi eignarréttar skuli njóta fulls aðgengis að eigninni svo hann megi njóta hennar, þótt orðalag sáttmálans sé slíkt að hvergi sé skyldan orðuð berum orðum. Dómur yfirdeildar MDE í máli *Öneryildiz gegn Tyrklandi*²³¹ sýnir glögglega að á stjórnvöldum hvíldi sú athafnaskylda að tryggja í raun að eignir kæranda rýrnuðu ekki vegna ótryggs frágangs sorphauga.²³²

Í máli *Öneryildiz gegn Tyrklandi* taldi dómurinn Tyrkneska ríkið hafa brotið gegn 2. gr. MSE og eignarréttarákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1, enda hefði ríkið ekki gripið til aðgerða á íbúðasvæði í nágrenni sorphauga. Engu skipi að um væri að ræða fátækrahverfi sem reist var í leyfisleysi en íbúarnir höfðu komið sér fyrir á landi við sorphauga. Litið var til þess að stjórnvöld höfðu „umborið“ (e. *tolerated*) athafnir kæranda þannig að réttindi kæranda samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 töldust raunhæf, sem var forsenda þeirrar

²²⁸ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 302.

²²⁹ Guðrún Gauksdóttir, „Friðhelgi eignarréttar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005. Bls. 483.

²³⁰ Guðrún Gauksdóttir, „Friðhelgi eignarréttar“, bls. 487.

²³¹ Dómur MDE í máli *Öneryildiz gegn Tyrklandi* (yfirdeild) frá 30. Nóvember 2004.

²³² Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 348.

niðurstöðu dómstólsins að stjórnvöld hefðu í raun (*de facto*) viðurkennt að kærandi hefði ásamt ættingjum sínum átt eignarréttarlegra hagsmuna að gæta vegna híbýla sinna og innbús.²³³ Sprenging í sorphaugunum sem kom af stað sorp- og aurskriðu gjöreyddi tíu húsum, þ.á.m. húsi kæranda sem missti níu ættingja sína í sprengingunni. Í dóminum segir m.a.:

„ Raunveruleg og virk beiting réttinda þeirra sem tryggð eru í ákvæðinu byggist ekki einungis á skyldu ríkisins til að aðhafast ekki, heldur getur falið í sér kröfu um að ríkið grípi til verndaraðgerða. Sérstaklega á þetta við í þeim tilvikum þar sem eru bein tengsl milli aðgerðanna sem kærandi getur með lögmætum hætti vænst þess að yfirvöld grípi til, og þess að geta með virkum hætti notið eignar sinnar.“²³⁴

Dómstóllinn taldi að það léki ekki vafi á því að það orsakasamband sem var milli stórkostlegs gáleysis ríkisins og manntjónsins sem varð ætti einnig við um gjöreyðingu húss kæranda. Brotið fælist ekki í skerðingu (e *interference*) stjórnvalda heldur í broti á jákvæðum skyldum þar sem starfsmenn ríkisins og yfirvöld hefðu alvarlega vanrækt skyldur sínar (e *gross negligence*) til að gera það sem í þeirra valdi stóð til að vernda eignir kæranda.²³⁵ Samkvæmt rúmri skilgreiningu MDE á hugtakinu „heimili“ skipti engu máli í varðandi niðurstöðu málsins að um var að ræða fátækrahverfi sem reist var í leyfisleysi enda gæti „heimili“ einnig talist varið skv. ákvæðum 14. gr. MSE um bann við mismunun.

Ákvæði 14. gr. er um bann við mismunun og tekur aðeins til mismununar að því er varðar réttindin sem varin eru af sáttmálanum, þ.á.m. eignarréttindi. Eignarréttarákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 1 felur í sér sjálfstætt bann við mismunun, sbr. orðalag í dómum MDE að kærandi hafi þurft að þola „einstaklingsbunda og óhóflega byrði.“ Komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að efnisákvæðið 1. gr. 1. samningsviðauka nr. 1 hafi verið brotið er yfirleitt ekki talið nauðsynlegt að ákvarða hvort einnig hafi verið brotið gegn 14. gr. sáttmálans.²³⁶

²³³ Dómur MDE í máli *Öneryildiz gegn Tyrklandi*. 127. mgr.

²³⁴ Dómur MDE í máli *Öneryildiz gegn Tyrklandi*. 134. mgr.

²³⁵ Dómur MDE í máli *Öneryildiz gegn Tyrklandi*. 135. mgr.

²³⁶ Guðrún Gauksdóttir, „Friðhelgi eignarréttar“, bls. 487.

4.7 Bann við mismunun

Vernd 14. gr. Mannréttindasáttmálans gegn mismunun er takmörkuð við gildissvið sáttmálans (e *ambit*) og verður ekki túlkuð sjálfstætt, þ.e. ekki nema í samhengi við aðrar greinar MSE.²³⁷ Leitast var við að bæta úr því með samningsviðauka nr. 12 við sáttmálann með sjálfstæðu banni við mismunun á öllum réttarsviðum.²³⁸

Ákvæði 14. gr. hljóðar svo:

14. gr. Bann við mismunun

Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórnmála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.

Ákvæði 1. gr. samningsviðauka nr. 12 við sáttmálann hljóðar svo:

1. gr. Almennt bann við mismunun

1. Öll lagaleg réttindi skulu tryggð án nokkurrar mismununar svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórnmála eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna uppruna eða annarrar stöðu.
2. Enginn skal sæta nokkurri mismunun af hálfu opinberra aðila svo sem vegna þeirra ástæðna sem nefndar eru í 1. málsgrein.

Gildissvið 14. gr. er takmarkað þannig að í dómaframkvæmd kemur ekki til álita að beita greininni nema málsatvik falli undir svið annarrar efnisgreinar MSE.²³⁹

Jákvæðar skyldur samkvæmt 14. gr. verður því að skoða í samhengi við aðrar efnisgreinar samningsins sem við eiga í hverju tilviki. Dómstóllinn hefur í dómaframkvæmd gefið til kynna að ástæður mismununar skipti máli, þ.e. hvort tiltekna mismunun megi rekja til beinna jákvæðra athafna stjórnvalda eða athafnaleyfis til tryggingar jafnrétti borgaranna

²³⁷ Oddný Mjöll Arnardóttir, „Bann við mismunun“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005. Bls. 433.

²³⁸ Samningsviðauki nr. 12 var undirritaður í Róm hinn 4. Nóvember 2000 og tók gildi 1. Apríl 2005.

²³⁹ Oddný Mjöll Arnardóttir, „Bann við mismunun“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum*, Almenna Bókafélagið. Reykjavík 2002. Bls. 305.

þannig að mismunun verði réttlætt með hlutlægum og málefnalegum ástæðum.²⁴⁰ Í nokkrum flokkum mála má greina að Mannréttindadómstóllinn marki mjög vítt svigrúm til mats og veiti ríkjum frelsi til þess að gera greinarmun á milli tilvika. Á það við þegar grundvöllur mismunandi meðferðar byggir ekki á persónulegum einkennum einstaklinga. Í málaflokknum er því oft slegið föstu að ekki hafi verið sýnt fram á mismunandi meðferð sambærilegra tilvika og kemur ekki til mats á því hvort meðferðin verði réttlætt með hlutlægum og málefnalegum ástæðum. Þótt ekki hafi enn reynt á 14. gr. í tengslum við mismunun á grundvelli fötlunar eða aldurs fyrir Mannréttindadómstólnum, má telja að slík mismunun gæti fallið í flokk þeirra persónulegu ástæðna mismununar sem eru í þróun.²⁴¹

Réttindi fatlaðra geta fallið undir umhverfismál með margvíslegum hætti eins og að áður segir (sbr. kafli 3.9 um sáttmála um réttindi fatlaðra). Réttur til aðgengis er grundvallarhugtak umræðunnar sem felst í því að *aðlaga, skipuleggja og byggja* starfsemi samfélagsins þannig að þarfir fatlaðra séu virtar svo þeir megi njóti fullrar samfélagsþátttöku.²⁴²

Réttindi fatlaðra í umhverfismálum geta talist betur tryggð samkvæmt viðauka nr. 12 við sáttmálann sem var helst ætlað að bæta úr takmörkunum sem felast í 14. gr. MSE sem einungis kveður á um bann við mismununum sem fylgirétt með öðrum ákvæðum sáttmálans. Viðauki nr. 12 við MSE kveður á með almennum hætti um sjálfstætt bann við mismunun en skýringum með viðaukanum er gerð ítarlega grein fyrir gildissviði útvíkkunar viðaukans við banni við mismunun, sbr.;

- i. á sviði hvers kona réttinda sem veitt eru einstaklingum að landsrétti;
- ii. á sviði réttinda sem má leiða af skýrum skyldum opinberra aðila samkvæmt landsrétti, þ.e. þegar opinberum aðila er skyld tiltekinn háttsemi;
- iii. við beitingu opinbers valds við töku matskenndra ákvarðana (svo sem við veitingu opinberra styrkja);
- iv. við hvers konar athafnir eða athafnaleysi opinberra aðila (svo sem háttsemi löggæslumanna við stjórn almenns uppþots).

²⁴⁰ Ovey & White, *European Convention on Human Rights*, bls. 414.

²⁴¹ Oddný Mjöll Arnardóttir, „Bann við mismunun“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 454-455.

²⁴² Brynhildur G. Flóvenz, *Réttarstaða fatlaðra*, bls. 89.

²⁴³ Skýringar með viðauka nr. 12, 22. mgr. Slóð, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm> [Sótt á vefinn 20.04.2011].

Eins og áður segir vernda Mannréttindasáttmáli Evrópu (MSE) og Samningur SP um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi vernda að meginstefnu sömu réttindi (sbr. kafli 4. um Mannréttindasámála Evrópu) því samningarnir eru mjög áþekkir.²⁴⁴

Málefni fatlaðra teljast í flokki félagslegra réttinda sem teljast ekki í meðal klassískra mannréttinda og hafa málefni fatlaðra af þeim sökum ekki notið forgangs sem algild og ófrávíkjanleg mannréttindi. Félagsleg réttindi má telja háð breytilegum aðstæðum vegna ólíkra tækifæra og mismunandi réttindaverndar sem er háð efnahag og lagalegri umgjörð ríkja en slíkar takmarkani gilda síður um hin klassísku mannréttindi. Af dómaframkvæmd MDE má ráða dómstóllinn fellst ekki á víðtæk réttindi fatlaðra samkvæmt ákvæðum 8. gr. þrátt fyrir að slíkan rétt megi leiða af landslögum. Skilyrði til að beita megi 8. gr. er bein og milliliðalaus tenging við athafnaskyldu ríkisins við þær úrlausnir sem skjólstaðingurinn óskar eftir, og einka- og fjölskyldulíf hans.²⁴⁵

4.7.1 Dómar MDE á sviði umhverfisréttar í tengslum við bann við mismunun og almennu banni við mismunun

Í máli *Botta gegn Ítalíu*²⁴⁶ reyndi á túlkun 1. gr. 12. samningsviðauka sáttmálans um mismunun sbr. upphaf greinarinnar „öll lagaleg réttindi *skulu tryggð* án nokkurrar mismununar“.

Málavextir voru þeir að kærlandinn var líkamlega fatlaður (fæddur 1939, býr í Trezzano sul Naviglio í umdæmi Milano) fór í sumarleyfi í ágúst 1990 á strandstaðinn í bænum Comacchio í Ferrara héraði. Þegar þangað var komið uppgötvaði Botta að nauðsynlegar ráðstafanir til að gera fötluðum kleift að komast af vegi, niður að strönd og til sjóbaða vantaði, sérstaklega skábrautir, salerni og baðrymi hönnuð með tilliti til þarfa fatlaðra. Slíkt braut gegn áskilnaði ítalskrar lagagreinar um að í rekstrarleyfum strandbaðstaða skuli vera viðeigandi ákvæði um að baðstaðir séu þannig útbúnir að aðgengi fatlaðra sé tryggt og að til þess bær yfirvöld skuli framfylgja viðeigandi skyldum sínum.²⁴⁷

Kærlandi staðhæfði að honum hefði um skeið verið mögulegt að komast niður inn á eina opinbera baðströnd án nokkurrar aðstöðu fyrir fatlaða en að hafnarstjórinn á staðnum hefði fljótlega látið loka fyrir aðgang farartækja með þverslám fyrir innganga.

²⁴⁴ Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnómáaleg réttindi“, bls. 104.

²⁴⁵ Davíð Þór Björgvinsson, "The Protection of the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights", *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2009. Bls. 141 og 152.

²⁴⁶ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu* frá 24. febrúar 1998.

²⁴⁷ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 8.-9. mgr.

Í lok mars vorið eftir sendi Botta bæjarstjóranum í Comacchio bréf og benti honum á nauðsynlegar ráðstafanir til að bæta úr því aðstöðuleysi fatlaðra sem hann hafði rekist á sumarið áður. Ekkert svar barst.²⁴⁸

Kærandi fór aftur í sumarleyfi í ágúst 1991 á sama strandstaðinn og tók eftir því að engar af þeim ráðstöfunum sem hann hafði bent á í bréfinu til bæjarstjóra höfðu verið framkvæmdar þrátt fyrir lagaskyldur. Því neyddist Botta til að sækja um sérstakt leyfi hjá hafnarstjóra til að fá að keyra á bíl sínum inn á áðurnefnda opinbera strönd án nokkurrar aðstöðu fyrir fatlaða. Samtímis sendi Botta fyrirspurnir til viðeigandi umsjónar- og eftirlitsaðila en fékk eftirfarandi svör frá eftirtöldum aðilum:

Forseti félags sem sá um rekstur leyfisskyldra strandbaðstaða gat upplýst kæranda um að engin ákvæði í rekstarleyfissamningum mældu fyrir um skyldu til að útbúa baðstaði þannig að aðgengi fatlaðra væri tryggt, en hið opinbera leyfisveitandi yfirvald héraðsins gaf hins vegar þau svör að það gæti einungis veitt leyfi til framkvæmda sem byggðist á umsókn rekstraraðila;

Bæjarstjóri Comacchio staðhæfði síðan að skyldan til að útbúa baðstaði þannig að aðgengi fatlaðra væri tryggt, hvíldi á rekstraraðilum strandbaðstaðanna. Kæranda var síðan veitt takmarkað leyfi frá hafnarstjóra til að fá að keyra á bíl sínum inn á fyrrnefnda opinbera strönd þar sem engin aðstaða fyrir fatlaðra var enn fyrir hendi sem áður.²⁴⁹

Botta kærði ráðherra kaupskipaflota, yfirhafnarstjórn héraðsins ásamt borgarstjóra og lögreglustjóra Comacchio til ríkislögreglunnar í Ferrara (í. *carabinieri*), á grundvelli þess að þessi yfirvöld hefðu vanrækt opinberar athafnaskyldur sínar (í. *omissione d'atti ufficio*), þ.e. athafnaleysi til skylda rekstraraðila leyfisskyldra strandbaðstaða til að útbúa baðstaði þannig að aðgengi fatlaðra væri tryggt með vísan til ábyrgðar skv. 328. gr. refsilaga ítalska ríkisins.²⁵⁰

Dómari stöðvaði rannsókn saksóknara þann 12. maí 1992 eftir opinberar vitnaleiðslur, með þeim rökum að engin brot hefðu verið framin sem vörðuðu refsingu skv. 328. gr. refsilaga ítalska ríkisins, að því gefnu að í öllum leyfissamningum strandbaðstaða væri ákvæði um eitt búningsrými og eitt salerni sem hentaði þörfum fatlaðra. Í kjölfar þessa létu sumir rekstraraðilanna útbúa búningsrými og salerni sem hentaði þörfum fatlaðra en enginn lét byggja skábrautir sem gerðu fötluðum kleift að komast niður að strönd til sjóbaða. Héraðsstjórn Comacchio gaf þann 11. ágúst 1997 út yfirlýsingu um að á strandstaðnum væru umbætur í gangi og að leyfisskyldir baðstaðir skyldu ljúka umbótum fyrir lok 1999 í síðasta lagi.²⁵¹

Í landslögum Ítalíu nr. 13 frá 9. janúar 1989 voru lagaákvæði sem áttu að tryggja hreyfifötluðum raunhæfan aðgang að einkabyggingum og einkafyrirtækjum, ásamt því að hindranir (í. *barriere architettoniche*) skyldu fjarlægðar. Samkvæmt lögnum var

²⁴⁸ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 10.-11. mgr.

²⁴⁹ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 12. mgr.

²⁵⁰ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 13. mgr.

²⁵¹ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 14.-15. mgr.

einnig lögð sú skylda á bæjarstjórnir að tryggja breytingar eftir ábendingum og óskum fatlaðra. Að loknu kostnaðarmati skyldi héraðsstjórn sækja um fjármögnun frá ráðuneyti almannaframkvæmda sem tryggði fjármögnun úr sérstökum framkvæmdasjóði sem var stofnaður samkvæmt 10. kafla laganna.²⁵²

Kröfur B má telja settar fram samkvæmt ákvæðum laganna og er ekki að sjá af atvikalýsingu að kröfur hans hafi verið umfram efni og tilgang laganna.

Lagareglur Evrópusambandsins:

Í *tilmælum* ráðherraráðsins nr. R (92) 6e frá 9. apríl 1992 um samræmda stefnu í málefnum fatlaðra, er fötlun þannig skilgreind:²⁵³

„fötlun“ er óhagræði fyrir einstaklinga, sem stafar af tjóni eða vanmætti, sem takmarkar eða hindrar einstaklinginn í að njóta eðlilegs hlutverks síns (að teknu tilliti til aldurs, kyns og félags- og menningarlegrar stöðu).²⁵⁴

Í tilmælunum eru ríkin hvött til að „ tryggja réttindi fatlaðra einstaklinga til sjálfstæðs lífs, veita öllum jafnt aðgengi að samfélaginu og viðurkenningar á skyldum samfélaganna til að gera slíkt mögulegt“²⁵⁵ sem og að tryggja „jafna möguleika“ fatlaðra. Yfirvöld skyldu m.a. gera fötluðum kleift „sem mestur hreyfanleiki, fullt aðgengi að samgöngum og byggingum“ og „fulla samfélagsþátttöku“ s.s. fjárhagsleg, félagsleg, heilsurækt, tómstunda og menningarstarfsemi. Hvað varðar tómstunda-, útiveru- og menningarstarfsemi sérstaklega segir í *tilmælum* ráðherraráðsins nr. R (92) 6e sbr.:

„Allt heilsuræktar-, tómstunda- og menningarstarf skal gert fötluðum aðgengilegt án mismununar;

Mannvirki, tæknilausnir og viðhorfshindranir sem hindra fatlaða í að njóta áðurnefndra athafna skal að fjarlægja. Sérstaklega er átt við að aðgengi að kvikmynd- og leikhúsum, listasöfnum, *ferðamanna-* og *sumarleyfisstöðum* (áherslubl. höfundar) skuli bæta [...]. Menningar- og tómstundaviðburði skal skipuleggja og innrétta þannig að aðgengi fatlaðra verði tryggt.“

²⁵² Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 16. mgr.

²⁵³ Vefur Evrópuráðsins.
Slóð, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=612929&Site=CM>
[Sótt á vefinn 22.11.2010].

²⁵⁴ Á ensku: *a "handicap" is a disadvantage, for a given individual, resulting from an impairment or a disability, that limits or prevents the fulfilment of a role that is normal (depending on age, sex and social and cultural factors) for that individual.*

²⁵⁵ Á ensku: *„guarantee the right of people with disabilities to an independent life and full integration into society, and recognise society's duty to make this possible.“*

Í kæru Botta til MDE taldi hann að hann hefði sætt, (a) ómannlegri og vanvirðandi meðferð (skv. 3. gr. MSE); (b) frelsis- og mannhelgisskerðingu (skv. 5. gr. MSE); (c) mismunun byggðri á líkamlegri fötlun hans, og takmörkunum til að njóta frelsis og réttinda eins og þeim er lýst í MSE, (skv. 14. gr. MSE); (d) skorti á raunhæfu úrræði til að leita réttar síns fyrir opinberu stjórnvaldi (skv. 13. gr. MSE); og (e) takmörkun á rétti til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli (skv. 1. mgr. 6. gr. MSE).²⁵⁶

Í janúar 1996 lýsti nefnd MDE kæru Botta tæka til efnismeðferðar að því er varðaði liði a, b og c, og að fyrstu tvo liðina bæri að skoða í samhengi við 8. gr. MSE (friðhelgi einkalífs og fjölskyldu) bæði sjálfstætt og í samhengi við 14. gr. MSE (bann við mismunun) en vísaði öðrum málsástæðum frá.²⁵⁷

Í fyrsta lagi taldi Botta að hann hefði sætt skerðingum á einkalífi sínu og rétti til þroska vegna athafnaleysis ítalska ríkisins varðandi meinta vanrækslu leyfisskyldra strandbaðstaða og var þá sérstaklega átt við skort á salernisaðstöðu og skáhöllum sem gera fötluðum kleyft að komast niður að strönd til sól- og sjóbaða. Byggði B kæru sína á ákvæðum 8. gr. MSE. Kærandi staðhæfði að honum hefði verið gert ókleif þátttaka í hversdagslegum athöfnum og félagsleg virkni þannig að á honum væru brotin grundvallar ófjárhagsleg réttindi. Réttur væri ekki á honum brotinn vegna afskipta ríkissins, heldur vegna aðgerðaleyfi ríkisvaldsins sem þannig uppfyllti ekki jákvæðar skyldur sínar til að setja virkar lagareglur og eftirliti með því að rekstarleyfissamningar strandbaðstaða samræmdust lögum og reglum. Ítalska ríkið hefði með lagasetningu ábyrgst að fatlaðir nytu fullrar viðurkenningar á mannhelgi sinni, sérstaklega rétti til frelsis og sjálfstæðis, rétti til fjölskyldu, menntunar, starfs- og samfélagsþátttöku. Ríkið hafði í fyrirbyggjandi máli skyldað þriðju aðila til athafna og væri sjálfst skýlt til að framfylgja lögnum en slíkt legði jákvæðar skyldur á ríkið skv. 8. gr. MSE.²⁵⁸

²⁵⁶ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 23. mgr.

²⁵⁷ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 24. mgr.

²⁵⁸ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 24. mgr.

Að mati MDE varðaði málið svið mannglegra tengsla og óvenju rúmt svið félagstengsla og athafna. Þau réttindi sem Botta krafðist væru félagslegs eðlis og vörðuðu þáttöku fatlaðra í frístundalífi á baðströndum, en svið réttinda þeirra sem krafist væri rýmri en eðli lagaskyldna sem teldust felast í „rétti“ og „einkalífi“ samkvæmt 1. mgr. 8. gr. MSE.

Við mat á rétti Botta til „réttar“ til „einkalífs“ samkvæmt túlkun á 1. mgr. 8. gr. MSE vísaði dómstóllinn til máls *Niemietz gegn Þýskalandi*²⁵⁹ en í því máli taldi dómstóllinn bæði ónauðsynlegt og ógerlegt að skilgreina „einkalíf“ í eitt skipti fyrir öll enda væru samkvæmt eðli máls ólíkar forsendur fyrir því hvað megi telja nánasta félagsumhverfi og hvað falli utan þess. Samkvæmt dóminum telst réttur til að stofna til félagstengsla og viðhalda þeim, rúmast innan túlkunar 1. mgr. 8. gr. MSE.²⁶⁰ Þrátt fyrir þá meginreglu 8. gr. MSE að ríkið skuli ekki ganga á friðhelgi einkalífs og fjölskyldu sbr. mál *X og Y gegn Hollandi*²⁶¹ hindraði það ríkið ekki að hafa afskipti af einkalífi og fjölskyldu.²⁶² Mörk jákvæðra og neikvæðra skyldna ríkisins í tengslum við 8. gr. MSE eru ekki einhliða sbr. mál *Stjerna gegn Finnlandi*²⁶³ því á ríkinu hvíldu jákvæðar skyldur til að tryggja raunverulegan rétt til einkalífs ásamt því að meta skyldi af sanngirni jafnvægi milli hagsmuna einstaklingsins og samfélagsins en jafnframt hafi ríkið alltaf svigrúm til mats.²⁶⁴

Dómstóll MDE hefur komist að þeirri niðurstöðu í mörgum málum að athafnaskylda ríkisins markist af beinni og milliliðalausri tengingu við þær úrlausnir sem skjólstaðingurinn óskar eftir, og einka- og fjölskyldulífs hans.

Dómstóllinn vísaði til máls *Arey gegn Írlandi*²⁶⁵ en þar komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að brotinn hefði verið réttur á kæranda samkvæmt 8. gr. MSE enda höfðu ekki verið leidd í landslög ákvæði um aðstoð lögmanna í skilnaðarmálum, sem jafngilti synjun um aðgang að dómstólum en slíkt athafnaleyfi hafði alvarleg áhrif á einka- og fjölskyldulíf A.

Í dóminum er einnig vísaði til áðurnefnds máls, *Lopez Ostra gegn Spáni*²⁶⁶ þar sem spænska ríkinu tókst ekki að finna jafnvægi milli hagsmuna og fjárhagslegs ávinnings bæjarfélagsins Lorca af því að reka hreinsi- og endurvinnslustöð fyrir hættulegan

²⁵⁹ Dómur MDE í máli *Niemietz gegn Þýskalandi* frá 16. desember 1992.

²⁶⁰ Dómur MDE í máli *Niemietz gegn Þýskalandi*, 29. mgr.

²⁶¹ Dómur MDE í máli *X og Y gegn Hollandi* frá 26. mars 1985.

²⁶² Dómur MDE í máli *X og Y gegn Hollandi*, 23. mgr.

²⁶³ Dómur MDE í máli *Stjerna gegn Finnlandi* frá 25. nóvember 1994.

²⁶⁴ Dómur MDE í máli *Stjerna gegn Finnlandi*, 38. mgr.

²⁶⁵ Dómur MDE í máli *Arey gegn Írlandi* frá 11. júlí 2006.

²⁶⁶ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni* frá 9. desember 1994.

efnaúrgang og raunhæfs réttar kæranda til einka- og fjölskyldulífs.²⁶⁷ Að lokum vísaði dómstóllinn til áðurnefnds máls *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*²⁶⁸ að breyttu breytanda, en þar var ríkið talið hafa brugðist upplýsingaskyldum sínum við íbúa í nágrenni efna- og áburðarverksmiðju. Var þetta talið brot á rétti til einka- og fjölskyldulífs samkvæmt 8. gr. MSE enda hefðu íbúunum verið gert ókleyft að meta raunverulega áhættu af því að búa áfram á staðnum²⁶⁹

Niðurstaða MDE varðandi staðhæfingar B um rétt hans til aðgangs að ströndum til sjóbaða í sumarleyfum fjarri heimili hans, var að krafa kæranda varðaði persónuleg samskipti í svo rúmum skilningi og á svo lítt afmörkuðu sviði að engin bein og milliliðalaus tenging væri milli þess og skyldu ríkisins til að bæta úr vanrækslum strandbaðstaða, og einka- og fjölskyldulífs hans.²⁷⁰ Því gætu skilyrði ekki talist uppfyllt til beitingar 8. gr. MSE í málinu.

Kærandi staðhæfði einnig að hann hefði mátt sæta mismunun samkvæmt 14. gr. MSE²⁷¹ í tengslum við 8. gr. MSE, sem gerði honum ókleyft sem fötluðum einstaklingi að njóta grundvallarréttinda sem öðrum sem ekki væru fatlaðir væru tryggð.

Botta miðaði við að hugtakið mismunun varðaði öll tilvik þar sem fatlaðir mættu þola aðra meðferð en ófatlaðir í samskiptum við þá, án hlutlægrar og skynsamlegrar réttlætningar. Viðurkenna ætti að samkvæmt lögum *de jure* væri ekki nein slík mismunun heimil og að auki væri mælt fyrir um ýmsar ýmsar „jákvæðar skyldur“ til hagræðis fyrir fatlaða. Hinsvegar væri mismunun áfram við lýði í reynd, *de facto* eins og mætti ráða af atvikum og staðreyndum málinu.²⁷² Dómurinn og ítalska ríkið höfnuðu þessum röksemdum kæranda.

Dómurinn taldi að ákvæði 14. gr. MSE væru til fyllingar öðrum megingreinum sáttmálans, en vernd 14. gr. gegn mismunun er takmörkuð við svið sáttmálans. Hún fæli ekki í sér bann við mismunun á öllum sviðum, eins og fyrr segir.

²⁶⁷ Dómur MDE í máli *López Ostra gegn Spáni*, 58. mgr.

²⁶⁸ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu* frá 19. febrúar 1998.

²⁶⁹ Dómur MDE í máli *Guerra o.fl. gegn Ítalíu*. 60. mgr.

²⁷⁰ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 35. mgr.

²⁷¹ 14. gr. *Bann við mismunun* - Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórn mála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernis-minnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.

²⁷² Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 37. og 38. mgr.

Fyrst er vísað til *Abdulaziz, Cabales og Balkandali gegn Bretlandi* sem var gjarnan tekinn til merkis um það að mál væru ekki greind út frá hugtakinu *óbein mismunun*.²⁷³ Greining út frá hugtakinu *óbein mismunun* beinir sjónum að áhrifum tiltekinna reglna og lætur litlu varða hver yfirlýst ástæða reglnanna er. Um óbeina mismunun er að ræða þegar grundvöllur mismununar er ekki sýnilegur, eða sýnilegur en ekki tengdur hefðbundnum ástæðum mismununar.²⁷⁴

Þá er vísað til máls *Inze gegn Austurríki*²⁷⁵ sem varðaði mismunandi meðferð barna á grundvelli þess hvort þau væru *fædd innan eða utan hjúskapar*, en þar vísaði MDE til þess að mjög mikilvægar ástæður þyrfti til réttlætningar mismununar í slíkum málum.²⁷⁶

Niðurstaða dómsins í máli *Botta gegn Ítalíu* var því sú að skilyrði beitingar 8. gr. MSE í málinu væru ekki uppfyllt sbr. fyrrgreint. Því yrði 14. gr. MSE ekki beitt í málinu þrátt fyrir ákvæði 1. gr. 12. samningsviðauka sáttmálans um mismunun.²⁷⁷

Einnig má vísa til tveggja ákvarðana MDE í málum varðandi réttindi fatlaðra.

Fyrst er mál *Marzari gegn Ítalíu* en málavextir voru þeir að M þjáðist af efnaskiptasjúkdómi til margra ára. Röng sjúkdómsgreining (geðveiki) urðu þess valdandi að M fékk ekki viðeigandi læknismeðferð og varð sífellt veikari af gikt, vöðvagikt, köldu- og hitaköstum og öndunar- og talörðugleikum, uns M varð metinn 100% öryrki og að hluta bundinn við hjólastól. M fór fram á aðstoð til breytinga og aðlögunar á húsnæði sínu, en varð lítið ágegn og fór svo að hann fór m.a. í hungurverkföll til að leggja áherslur á kröfur sínar. Lenti M m.a. í útistöðum við lögregluna í einu hungurverkföllum og var um tíma settur í gæsluvarðhald vegna mótþróa. Fór svo að M neitaði að greiða leigu þangað til hann fengi úrlausn mála sinna. Að lokum fór svo að M lenti á vergangi en fékk húsaskjól í hjólhýsi, sem hentaði alls ekki svo fötluðum einstaklingi. Veiktis M svo illa vegna aðbúnaðar í hjólhýsinu að sjúkrahúsvist var að lokum eina búsetuúrræðið sem stóð M til boða. Kvörtun M byggði á að stjórnvöld hefðu borið hann út úr húsnæði án þess að honum stæði annað húsnæði til boða sem uppfyllti sérþarfir hans. Stjórnvöld vísuðu til þess að M hefði hafnað húsnæði sem honum stóð annars til boða. Dómstóllinn vísaði til hliðsjónar í mál *Botta gegn*

²⁷³ Dómur MDE í máli *Abdulaziz, Cabales og Balkandali gegn Bretlandi* frá 28. maí 1985.

²⁷⁴ Oddný Mjöll Arnardóttir, „Bann við mismunun“, bls. 444.

²⁷⁵ Dómur MDE í máli *Inze gegn Austurríki* frá 28. október 1987.

²⁷⁶ Oddný Mjöll Arnardóttir, „Bann við mismunun“, bls. 452.

²⁷⁷ Dómur MDE í máli *Botta gegn Ítalíu*, 39. mgr.

Ítalíu þar sem því var slegið föstu að bein og milliliðalaus tenging væri milli þeirra aðgerða sem krafist er og verndar réttinda til heimilis og einkalífs skv. 8. gr. MSE. Einnig var skortur M á samstarfsvilja talinn honum til lasts en hann hafði oftsinnis hafnað þeim valkostum sem stjórnvöld buðu upp á. Málinu var vísað frá dómi vegna vanreifunar M enda töldust stjórnvöld hafa uppfyllt jákvæðar skyldur sínar skv. 8. gr. MSE.²⁷⁸

Seinna málið *Zhenalová og Zehnal gegn Tékklandi* varðaði kæru til bæjaryfirvalda í heimabæ kæranda um að stór hluti opinberra bygginga í bænum væri óaðgengilegur hreifihömluðum og af þeim sökum væri þeim ókleif þátttaka í venjulegu félagslífi. Dómstóllinn benti á að vernd réttinda skv. 8. gr. MSE eigi ekki sjálfkrafa við hvenær sem daglegt líf Zh yrði fyrir e.k. truflun. Skerðingin yrði að teljast vera veruleg í þeim skilningi að verulega skert aðgengi að opinberum byggingum varðaði persónuþroska og félagstengsl þannig að Zh teldist einangraður frá umheiminum. Dómstóllinn vísaði rökstuðningi sínum til máls *Botta gegn Ítalíu* um skilyrði beinnar og milliliðalausar tengingar við þær aðgerðir sem krafist er. Zhenalová og Zehnal féllust á þau rök stjórnvalda að umbætur ættu sér stöðugt stað og ástandinu miðaði í rétta átt. Því töldust stjórnvöld ekki hafa sýnt athafnaleysi og þannig uppfyllt jákvæðar skyldur sínar skv. 8. gr. MSE.²⁷⁹

Eins og áður segir í kafla um sáttmála um réttindi fatlaðra má í stuttu máli má segja að SRF færi réttindi fatlaðra frá formlegu til efnislegs jafnréttis sem felur í sér efniskröfu eða réttinum til þátttöku í samfélaginu, án aðgreiningar.

Eins og Davíð Þór Björgvinsson segir í umfjöllun sinni um vernd réttinda fatlaðra skv. dómaframkvæmd MDE var Mannréttindasáttmála Evrópu hvorki ætlað að þróa réttindi fatlaðra sérstaklega né megi telja uppbyggingu samningsins vel til þess hlutverks fallna. Sáttmálinn geti einungis veitt fötluðum réttindavernd innan marka borgaralegra réttinda en ekki innan marka félagslegra réttinda. Þrátt fyrir að hlutverk MDE sé fyrst og fremst að tryggja vernd réttinda einstaklinga og samræmda túlkun ákvæða sáttmálans vísi dómstóllinn oftsinnis til alþjóðlegra samninga á sviði mannréttindaverndar til túlkunar og fyllingar á ákvæðum sáttmálans. Sé litið til mögulegra áhrifa Sáttmála um réttindi fatlaðra á vernd skv. ákvæðum MSE geti SRF haft áhrif á réttindavernd fatlaðra samkvæmt öllum ákvæðum MSE. Eins og stendur sé hvorki ljóst hvernig né hve mikil áhrifin verða á túlkun

²⁷⁸ Ákvörðun MDE í máli *Marzari gegn Ítalíu* frá 4. maí 1999.

²⁷⁹ Ákvörðun MDE í máli *Zhenalová og Zehnal gegn Tékklandi* frá 14. maí 2002.

ákvæða Mannréttindasáttmála Evrópu. Réttaráhrif SRF á MSE muni verða háð því hve mörg ríki munu fullgilda SRF og hvernig málsaðilar muni vísa til sáttmálans í rökstuðningi sínum. Sé tekið mið af reynslu megi reikna með því að sáttmála um réttindi fatlaðra verði fundin leið inn í dómaframkvæmd MDE með því að SRF hafi áhrif á túlkun sáttmálans. Þetta gæti leitt til aukinnar verndar réttinda fatlaðra innan þess takmarkaða svigrúms sem gildissvið sáttmálans veitir í því efni.²⁸⁰

²⁸⁰ Davíð Þór Björgvinsson, "The Protection of the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights", bls. 159-161

5. NIÐURSTAÐA

Í upphafi var álitaefni ritgerðarinnar afmarkað við spurninguna hvort umhverfisréttindi geti talist viðurkennd og virk mannréttindi.

Til að svara spurningunni var leitast við að lýsa skilgreiningum og lagaþróun umhverfisréttar í alþjóðlegu samhengi og leita skýringa á því hvort í gildi séu virk mannréttindi sem má kalla „umhverfismannréttindi“. Sameinuðu þjóðirnar hafa leitt lagaþróun á sviði umhverfisréttar en líklega hafa niðurstöður Stokkhólmsráðstefnu SP 1972 og Ríóráðstefnu SP 1992 fært skilgreiningar umhverfisréttar lengst í átt að raunhæfum rétti. Samningur SP um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málmeðferð, s.k. Árósasamningur tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi þannig að raunhæf mannréttindi geta talist virk. Árósasamningurinn telst ekki nauðsynlega samræmast umhverfisvernd til langs tíma enda eru forsendur umhverfisverndar byggðar á skilgreiningum Stokkhólms- og Ríóráðstefnanna þar sem maðurinn og þarfir hans eru í brennidepli.

Niðurstaða kaflans um umhverfisrétt í alþjóðlegu samhengi er að alþjóðlegt samstarf hefur getið af sér virka umhverfisvernd þrátt fyrir andstæður ríkra og fátækra ríkja og að það geti talist meiri háttar afrek að hafa komið á virkum lagareglum um málaflokkinn miðað við lagalegar takmarkanir þjóðréttarsaminga.

Til að svara spurningunni hafa einnig verið skoðaðir nokkrir lykildómar úr dómaframkvæmd og túlkun MDE á Mannréttindasáttmála Evrópu þar sem fjallað er um óþægindi sem einkalíf, fjölskylda og heimili fólks verða fyrir vegna áhrifa atvinnustarfsemi á umhverfið.

Af dómunum má sjá að gildissvið 8. gr. MSE hefur verið rýmkað frá gerð sáttmálans. Því hefur verið slegið föstu í dómaframkvæmd að í þessu sambandi hvíli ábyrgð á ríkinu, ekki einungis *neikvæðar skyldur*, heldur einnig *jákvæðar skyldur*, til að grípa til ráðstafana til að hindra að stjórnvöld eða stofnanir á þess vegum valdi óþægindum og að stjórnvöldum beri einnig að hindra einkafyrirtæki í að valda umhverfisóþægindum. Af þróun dómaframkvæmdar má færa rök fyrir því að þróun í túlkun MDE á 8. gr. sáttmálans hafi rýmkað tiltekin umhverfisréttindi verulega og geti veitt sæmilega umhverfisvernd. Réttarvernd 8. gr. MSE er þó háð takmörkunum á gildssviði MSE því við gerð sáttmálans voru umhverfismál ekki ofarlega í hugum manna. Þrátt fyrir rýmkun réttindanna í

dómaframkvæmd er túlkun MDE á 8. gr. þröng og veitir því ákvæðið einstaklingum líklega mest réttaröryggi og vernd sem öryggisákvæði þegar um beina umhverfisvá er að ræða.

Ekki er talið að dómstóllinn hafi viðurkennt umhverfismannréttindi sem slík né fest í sessi sérstaka aðferðafræði varðandi mannréttindi í tengslum við umhverfisvernd.

Að lokum hefur sjónum verið beint sérstaklega að banni við mismunun samkvæmt ákvæðum 14. gr. og 1. gr. samningsviðauka nr. 12 við Mannréttindasáttmála Evrópu.

Umhverfismál m.t.t. réttinda fatlaðra og lagapróun varðandi réttindi þeirra í kjölfar sáttmála SP um réttindi fatlaðra frá 2006 eru í mótun og munu hafa frekari áhrif á hið manngerða umhverfi sé tekið mið af niðurstöðu Davíðs Þórs Björgvinssonar í umfjöllun hans um þau réttaráhrif sem SRF mun líklega hafa á dómatúlkun MDE.

Einnig er í ritgerðinni fjallað um innleiðingu nýfenginna og mikilvægra réttinda fatlaðra í íslenskan landsrétt með gildistöku skipulagslaga nr. 123/2010 og laga um mannvirki nr. 160/2010 þrátt fyrir að Ísland hafi ekki enn lögfest sáttmála SP um réttindi fatlaðra.

Þrátt fyrir skilyrði MDE um „beina og milliliðalaus tengingu“ réttinda fatlaðra við kröfur um nauðsynlega aðlögun tel ég allar líkur á að sú hugsun sem liggur til grundvallar SFR að byggja á réttindum sem þegar eru fengin í alþjóðlegum mannréttindasáttmálum muni flýta fyrir jákvæðum breytingum m.t.t. allra þeirra sem veikburða eru í samfélaginu, en ekki einungis fatlaðra. Sé meira tillit tekið þeirra veikburða í samfélaginu getur af því hlotist umhverfis- og samfélagslegur ábati, s.s. skjólbetra og vist- og mannvænna umhverfi.

Sú nálgun sem SFR byggir á vekur upp spurninguna hvort sú aðferðafræði að byggja á þegar fengnum réttindum gæti stuðlað að víðtækari vernd umhverfisréttinda en geta talist í gildi.

Niðurstaða höfundar í ljós framangreinds rökstuðnings er að umhverfisréttindi geti varla enn talist ótvíræð og virk mannréttindi, en þau eru í stöðugri framþróun vegna árangursríks alþjóðlegs samstarfs á sviði umhverfismála. Samkvæmt kenningum um að borgaraleg frelsisréttindi sem heildarhugtak hafi verið leyst af af hólmi af mannréttindahugtakinu í alþjóðlegum samingum,²⁸¹ má halda því fram að umhverfismannréttindi verði talin mikilvæg mannréttindi sem skipa skuli í stjórnarskrá, en tíminn einn getur leitt í ljós hvernig slík mannréttindi munu þróast.

²⁸¹ Ragnar Aðalsteinsson, „... einungis eftir lögunum“, Úlfjótur 4. tbl. 2000. Bls. 585.

Heimildaskrá:

Bækur, greinar, skýrslur o.fl..

Alþingistíðindi

Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfísréttar“, *Úlfjótur 60 ára, Afmælisrit 1947-2007*, 3. tbl. 60. árg. 2007, Orator félag laganema, Reykjavík 2007.

Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfísrétti“ *Afmælisrit Lagadeildar Háskóla Íslands*. Bókaútgáfan CODEX-Lagastofnun Háskóla Íslands 2008.

Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ *Tímariti Lögréttu*, 1. hefti, 3. árg. 2006.

Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Umhverfísréttur og stjórnarskráin“ *Úlfjótur*, 3. tbl. 58. árg. 2005.

Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, Ritröð Lagastofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík 2008.

Alastair Mawbray, "ECHR: The issuing of practice directions and recent cases" *Human Rights Law Review - Volume 4, Nr. 1 - 2004*.

Arnar Þór Jónsson, „Sól skín á tinda - Eðlisréttur sem kjölfesta og kennileiti“ *Ragnarsbók - fræðirit um mannréttindi*, HÍB og Mannréttindaskrifstofa Íslands, Reykjavík 2009.

Árni Böðvarsson, *Íslensk orðabók handa skólum og almenningi*, Bókaútgáfa Menningarsjóðs. 4. prentun. Reykjavík 1976.

Björg Thorarensen, „Alþjóðasamningur um borgaraleg og stjórnómáleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009.

Björg Thorarensen, „Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og réttur til að stofna til hjúskapar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005.

Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, CODEX Reykjavík 2008.

- Björg Thorarensen, „Staða og áhrif mannréttindasamninga Sameinuðu þjóðanna í íslenskum rétti“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009.
- Björg Thorarensen og Pétur Leifsson, *Kaflar úr þjóðarétti*, Handrit til kennslu við Háskóla Íslands. Reykjavík 2004. 2. útg. 2005.
- Brynhildur G. Flóvenz, *Réttarstaða fatlaðra*, Háskólaútgáfan. Reykjavík 2004.
- Davíð Þór Björgvinsson, „Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginatriði, skýring og beiting.“ *Mannréttinasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Mannréttindastofnun HÍ og Lagadeild HR. Reykjavík 2005.
- Davíð Þór Björgvinsson, *Lögskýringar*, JPV-Forlagið. Reykjavík 2008.
- Davíð Þór Björgvinsson, "The Protection of the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights", *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2009.
- Elli Louka, *International Environmental Law - Fairness, Effectiveness and World Order*, Cambridge University Press, USA, 2006.
- Eiríkur Tómasson, „Meginregla réttarríkisins í skilningi Mannréttinasáttmála Evrópu“ *Ragnarsbók - fræðirit um mannréttindi*, HÍB og Mannréttindaskrifstofa Íslands, Reykjavík 2009.
- Eiríkur Tómasson, „Réttur til réttlátrar málsmeðferðar“, *Mannréttinasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005.
- Forlagið, *Íslensk orðabók*, Forlagið. Reykjavík 2010.
- Gerard Quinn og Oddný Mjöll Arnardóttir, "Introduction", *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2009.
- Guðmundur Alfreðsson, „Mannréttindaráðstefna í Vínarborg“, *AFMÆLISRIT Gaukur Jörundsson sextugur*, Bókaútgáfa ORATORS. Reykjavík 1994.
- Guðmundur Alfreðsson og Jakob Þ. Möller, „Mannréttindastarf Sameinuðu þjóðanna“, *Úlfjótur*, 3.-4. tbl.1996.

- Guðmundur Alfreðsson og Jakob Þ. Möller, „Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu Þjóðanna“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009.
- Guðrún Gauksdóttir: *The Right to Property and the European Convention on Human Rights – A Nordic Approach*, Lund University. Lund 2004.
- Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005.
- Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, 2. útg. 2. prentun. Háskólaútgáfan. Reykjavík 1999.
- Gunnar G. Schram: *Umhverfisréttur*, Háskólaútgáfan og Landvernd.1999.
- Gunnar G. Schram, "Human rights and the environment", *Nordic Journal of International Law*, nr. 61/62. 1992-1993.
- Kristín Benediksdóttir: „Alþjóðasamningur um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi“, *Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna - Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, CODEX og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík 2009.
- Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna*. Utanríkisráðuneytið og Mannréttindaskrifstofa Íslands. Reykjavík 2008.
- Martin Dixon: *Textbook on International Law*, Oxford University Press, (6. útg.) 2007.
- Oddný Mjöll Arnardóttir: „Bann við mismunun“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum*, Almenna Bókafélagið. Reykjavík 2002.
- Oddný Mjöll Arnardóttir: „Viðauki nr. 12 við Mannréttindasáttmála Evrópu“, *Mannréttindasáttmáli Evrópu – Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Lagadeild Háskólans í Reykjavík. Reykjavík 2005.
- Ovey & White: *European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, (4. útg.) 2006.
- Patricia Birnie, Alan Boyle and Catharine Redgwell: *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009.

Pétur Dam Leifsson: *Mögulegur grundvöllur valdheimilda Sameinuðu þjóðanna sem alþjóðastofnunar með hliðsjón af framkvæmd Alþjóðadómstólsins í Haag*, <http://stofnanir.hi.is/ams/sites/files/ams/j%C3%B3%C3%B0arspeill%20-%20P%C3%A9tur%20Dam.doc>.

Ragnar Aðalsteinsson, „ ... einungis eftir lögunum“, Úlfjótur 4. tbl. 2000.

Rannveig Traustadóttir, "Disability Studies, the Social Model and Legal Developments", *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2009.

Sigurður Líndal, *Um Lög og Lögfræði I*, Hið Íslenska Bókmenntafélag. Reykjavík 2007.

Steiner, Woods and Twigg-Flesner, *EU Law*. Oxford University Press 2006.

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives - edited by, Oddný Mjöll Arnardóttir and Gerard Quinn. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009.

Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001*, Almenna bókafélagið. Reykjavík 2002.

Vefsíður:

Heimasíða Alþingis: <http://www.althingi.is/>

Heimasíða umboðsmanns Alþingis: <http://www.umbodsmaduralthingis.is/>

Heimasíða Umhverfissráðuneytis: <http://www.umhverfisraduneyti.is/>

Heimasíða Umhverfisstofnunar: <http://ust.is/>

Sáttmálar Sameinuðu þjóðanna: <http://treaties.un.org/>

Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðra:
<http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=14&pid=150>

Umhverfismálaáætlun Sameinuðu þjóðanna: <http://unep.org/>

Félag Sameinuðu þjóðanna á Íslandi: <http://www.un.is/>

Efnahagsráð Evrópu, umhverfismál: <http://www.unece.org/env/>

Vefútgáfa Alþingistíðinda

Tillaga til þingsályktunar um fullgildingu Árósasamnings um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum. 654. mál. 126. lögb. 2000-2001.

<http://www.althingi.is/altext/126/s/1032.html>

Ferill frumvarps til laga um meginreglur umhverfisréttar. 566. mál. 133. lögb. 2006-2007.

<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=133&mnr=566>

Ferill frumvarps til laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. 139. lögb. 2010-2011

<http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mnr=709>

Dómaskrá:

Alþjóðadómstóllinn*

Álit í Bótamálinu (Alþjóðadómstóllinn í Haag - 11. apríl 1949)

Dómar Mannréttindadómstólls Evrópu **

Abdulaziz, Cabales og Balkandali gegn Bretlandi frá 28. maí 1985.

Arey gegn Írlandi frá 11. júlí 2006.

Botta gegn Ítalíu frá 24. febrúar 1998.

Fadeyeva gegn Rússlandi frá 9. júní 2005.

Gorzelik o.fl. gegn Póllandi frá 17. febrúar 2004.

Guerra o.fl. gegn Ítalíu frá 19. febrúar 1998.

Hatton o.fl. gegn Bretlandi (yfirdeild) frá 8. júlí 2003.

Inze gegn Austurríki frá 28. október 1987.

Kyrtatos gegn Grikklandi frá 22. maí 2003.

Niemietz gegn Þýskalandi frá 16. desember 1992.
López Ostra gegn Spáni frá 9. desember 1994,
Powell og Rayner gegn Bretlandi frá 25. september 1996.
Silver gegn Bretlandi frá 25 mars 1983.
Steel og Morris gegn Bretlandi frá 15. febrúar 2005.
Stjerna gegn Finnlandi frá 25. Nóvember 1994.
X og Y gegn Hollandi frá 26. mars 1985.
Öneryildiz gegn Tyrklandi (yfirdeild) frá 30. Nóvember 2004 .

Ákvarðanir Mannréttindadómstólls Evrópu

Marzari gegn Ítalíu frá 4. maí 1999.
Zhenalová og Zehnal gegn Tékklandi frá 14. maí 2002.

Álit umboðsmanns Alþingis:

Álit í máli nr. 3540/2002 frá 31. janúar 2003

Lagaskrá:

Lög nr. 15/1994 um dýravernd
Lög nr. 64/1994 um vernd, friðun, og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum
Lög nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu
Lög nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum
Lög nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál
Lög nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana
Skipulagslög nr. 123/2010
Lög nr. 160/2010 um mannvirki

* Dómar Alþjóðadómstólsins eru teknir af heimasíðu dómstólsins.

Slóð, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=41&case=4&code=isun&p3=4>

** Dómar og álit MDE eru teknir af heimasíðu Mannréttindadómstólsins

<http://echr.coe.int/echr/> nema annað sé tekið fram.