

Tillaga til þingsályktunar

um vistmorð.

Flm.: Andrés Ingi Jónsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Björn Leví Gunnarsson, Dagbjartur Gunnar Lúðvíksson, Eva Dögg Davíðsdóttir, Gísli Rafn Ólafsson, Halldóra Mogensen, Helga Vala Helgadóttir, Jóhann Páll Jóhannsson, Orri Páll Jóhannsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að leggja tillögu fyrir þing aðildarríkja Alþjóðlega sakamáladómstólsins um að vistmorð verði viðurkennt í Rómarsamþykktinni sem brot á alþjóðalögum sem falli undir lögsögu dómstólsins, og jafnframt að leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um að vistmorð verði bannað að landslögum.

Greinargerð.

Á undanförunum árum hefur umræðu um áhrif mannsins á umhverfi og lífríki jarðar fleygt fram. Það má að miklu leyti þakka aukinni vitneskju um loftslagsbreytingar og þær víðtæku, langvarandi og alvarlegu afleiðingar sem þeim fylgja í formi umhverfisspjalla, eyðingar búsvæða og útrýmingar tegunda. Samhliða þessu hefur í auknum mæli verið kallað eftir lagalegum úrræðum fyrir almenning til að sækja rétt sinn gagnvart aðilum sem með athöfnum eða athafnaleysi sínu bera ábyrgð á slíkum spjöllum. Vistmorð (e. *ecocide*) var formlega skilgreint opinberlega af þjóðréttarsérfræðingum 22. júní 2021 sem ólögmat eða gerræðisleg athöfn sem framkvæmd er þótt vitað sé að athöfnin kunni að leiða til alvarlegra og annaðhvort víðtækra eða langvarandi umhverfisspjalla. Tilgangurinn er að tryggja réttarstöðu náttúrunnar svo að einstaklingar geti tekið að sér að berjast fyrir réttlæti í þágu náttúrunnar og sameiginlegrar framtíðar okkar allra.

Baráttan fyrir rétti náttúrunnar.

Hugmyndin um náttúruna sem sjálfstæðan réttaraðila er síður en svo ný af nálinni. Undanfarin ár hafa greinar sem vísa til umhverfis og náttúru til að mynda birst í æ fleiri stjórnarskrám. Ekvador reið á vaðið árið 2008 með því að veita náttúrunni sjálfstæðan rétt í stjórnarskrá og vernd til mótvægis við gamlar hugmyndir um yfirráð mannsins yfir náttúrunni. Þær hugmyndir höfðu áhrif á stjórnlagaráð, sem gekk ekki jafnlangt í tillögum sínum og Ekvador, en lagði til skýrt ákvæði um skyldu allra til að virða og vernda náttúru Íslands sem og ákvæði um að við nýtingu náttúruauðlinda skyldi hafa sjálfbæra þróun og almannahag að leiðarljósi. Sama þróun hefur átt sér stað víða um lönd. Eitt nýjasta dæmið er að í janúar 2022 var samþykkt að í stjórnarskrá Ítalíu yrði kveðið á um skyldu stjórnvalda til að standa vörð um umhverfið, líffræðilegan fjölbreytileika og vistkerfi, m.a. í þágu komandi kynslóða.

Á undanförunum árum hefur færst í vöxt að einstaklingar og félagasamtök leiti á náðir dómstóla til að ná fram auknum metnaði stjórnvalda og stórfyrirtækja í loftslagsmálum. Samkvæmt skýrslu UNEP frá 2020, *Global Climate Litigation Report*, var talið að um 1.550 slík

dómsmál hefðu verið höfðuð á heimsvísu. Slík mál geta snúist um afar fjölbreytta hagsmuni, en sem dæmi má nefna málarekstur ungmenna- og umhverfisverndarsamtaka á hendur norska ríkinu vegna áforma um olíu- og gasleit. Það mál var m.a. höfðuð á grundvelli alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga sem kveða á um rétt fólks til heilnæms umhverfis og náttúru, en sambærilegt ákvæði er jafnframt í norsku stjórnarskránni. Stefnendur töldu að á þeim rétti yrði brotið með þeirri losun gróðurhúsalofttegunda sem hlytist af bruna eldsneytis sem yrði unnið, en hæstiréttur Noregs féllst ekki á þau sjónarmið. Öðru máli gegndi um svonefnt Urgenda-mál í Hollandi, þar sem umhverfisverndarsamtök höfðu betur gegn ríkinu og dómstólar fyrirskipuðu ríkisstjórn Hollands að herða markmið sín í loftslagsmálum.

Sú tillaga sem hér liggur fyrir snýr að því að fólk sem tekur að sér að berjast fyrir hagsmunum náttúrunnar og komandi kynslóða eigi auðveldara með að nýta sér dómstólaleiðina. Því markmiði má ná fram með því að hægt sé að styðjast við skilgreiningu á vistmorði í alvarlegustu málum, sér í lagi á vettvangi Alþjóðlegra sakamáladómstólsins. Baráttu fyrir slíku úrræði má rekja til Polly Higgins, bresks lögfræðings sem helgaði síðustu ár ævi sinnar því að koma umræðum um vistmorð ofarlega á hið pólitíska svið. Higgins hélt m.a. fyrirlestur um vistmorð í Norræna húsinu í Reykjavík sumarið 2014 og stofnaði samtökin *Stop Ecocide International* 2017. Á vegum samtakanna var kallaður saman alþjóðlegur hópur sérfræðinga í þjóðarétti sem kom sér saman um skilgreiningu á vistmorði, sem samræmist orðalagi Rómarsamþykktarinnar.

Vistmorð sem brot á alþjóðalögum.

Alþjóðlegi sakamáladómstóllinn er fyrsti varanlegi alþjóðadómstóllinn sem stofnaður hefur verið til að taka á glæpum sem taldir eru ógna friði, öryggi og velferð í heiminum og eiga þar með erindi við gjörvallt samfélag þjóðanna. Hann byggist á svokallaðri Rómarsamþykkt, sem var undirrituð af hálfu Íslands árið 1998 og fullgilt með lögum árið 2000. Á grundvelli hennar falla ferns konar brot undir dómstóllinn: hópmorð, glæpir gegn mannúð, stríðsglæpir og glæpir gegn friði.

Lengi hefur verið kallað eftir því að vistmorð verði viðurkennt sem eitt af þeim brotum Rómarsamþykktarinnar sem teljist ógna friði, öryggi og velferð í heiminum.

Ítarlega hefur verið fjallað um sögulega þróun hugtaksins í grein Hjördísar Bjarkar Hákonardóttur, fyrrverandi hæstaréttardómara.¹ Þar kom fram að við vinnu við mótun hugtaksins *hópmorð* (e. *genocide*) var um það rætt að mikilvægt væri fyrir frið og velferð að koma í veg fyrir eyðileggingu umhverfis, því að slík umhverfisspjöll gætu leitt til dauða manna og dýra, skert lífsgæði alvarlega og tortímt menningu.

Hugtakið *vistmorð* kom fyrst fram á sjónarsviðið í kjölfar Víetnamstríðsins á áttunda áratug síðustu aldar þar sem efninu „Agent Orange“ var beitt með þeim afleiðingum að milljónir Víetnama glímdu við varanlega kvilla og sjúkdóma, svo sem krabbamein og fæðingargalla. Áhrifin höfðu einnig víðtæk, langvarandi og alvarleg áhrif á vistkerfi Víetnams. Á umhverfisráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Stokkhólmi árið 1972 vakti þáverandi forsætisráðherra Svíþjóðar, Olof Palme, athygli á hugtakinu *vistmorð* þegar hann fjallaði um Víetnamstríðið í opunnarræðu sinni. Ráðstefnan var sú fyrsta á vegum Sameinuðu þjóðanna þar sem umhverfismál voru í brennidepli, einkum með tilliti til áhrifa umhverfisspjalla þvert á landmæri. Í álitum undirnefndar um að koma í veg fyrir mismunun gegn minnihlutahópum og um verndun þeirra, sem birt var árið 1978, var lagt til að bæði vistmorð og menningarlegt hópmorð yrðu sett á lista alþjóðlegra glæpa. Árið 1985 kom efnið enn upp í tengslum við um-

¹ Hjördís Björk Hákonardóttir, „Vistmorð“, *Úlfliótur* 68(1).

ræðu um hópmorð en fékk ekki brautargengi því að deilt var um ásetningsstigið og hvort ákvæðið ætti einnig við á friðartímum sem ófriðartímum.²

Dómsmál á sviði umhverfisréttar.

Til eru fleiri þekkt dæmi í sögunni um atvik sem leiddu til alvarlegra umhverfisspjalla, svo sem Bhopal-slysið árið 1984 þegar 30 þúsund tonn af eiturgasi láku frá verksmiðju Union Carbide sem framleiddi skordýraeitur. Talið er að sjö til tíu þúsund manns hafi látist fyrstu dagana eftir slysið. Margir misstu fjölskyldu sína í slysinu og glímdu við afleiðingar þess, svo sem krabbamein, blindu og hjarta- og lungnasjúkdóma. Einnig má nefna slysið í Tsjernóbyl-kjarnorkuverinu í Úkraínu 1986, en afleiðingar þess eru heimsþekktar. Mörg þúsund manns veiktust af krabbameini vegna geislunar frá kjarnorkuverinu og enn fæðast börn með erfðagalla sem rekja má til slyssins. Áhrif geislunarinnar náðu víða í Evrópu, m.a. alla leið til Svíþjóðar í 1.100 kílómetra fjarlægð. Því er ljóst að mengun af völdum umhverfisspjalla virðir hvorki pólitísk né landfræðileg mörk og getur orðið að alþjóðlegu vandamáli.

Enginn er eyland í alþjóðasamfélaginu. Mikilvægt er að alþjóðalög nái yfir glæpi gegn náttúrunni sem virða engin landamæri. Líf okkar og velferð er háð vistkerfum jarðar. Samstillt átak alþjóðasamfélagsins er nauðsynlegt til að berjast gegn kerfisbundinni eyðingu þeirra. Þörf er á öflugum verkfæri til að snúa við þeirri hættulegu þróun sem orðið hefur í umhverfinu á heimsvísu. Með því að viðurkenna vistmorð sem sjálfstætt afbrot, bæði í landslögum og Rómarsamþykktinni, myndum við hafa slíkt verkfæri til að vernda umhverfið.

Vernd vistkerfisins er samofin vernd mannréttinda því að án heilbrigðrar plánetu getur fólk ekki lifað heilbrigðu lífi. Á þetta reyndi í máli Önerýldiz gegn Tyrklandi 2004 fyrir Mannréttindadómstól Evrópu. Atvik málsins voru þau að kærandi bjó í úthverfi Istanbúl rétt við öskuhauga. Yfirvöld höfðu ekki tryggt öryggi svæðisins og á endanum varð sprenging vegna metans sem hafði safnast upp við niðurbrot sorpsins. Sprengingin olli miklum eldsvoða þar sem níu nán skyldmenni kæranda létust. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að umhverfisspjöllin féllu undir 2. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, um réttinn til lífs, þegar þau væru þess eðlis að þau hefðu áhrif á líf og heilsu fólks. Ríkjum bæri jákvæð aðgæsluskylda til að tryggja að mengun eða aðrir þættir í umhverfi fólks ógnaði ekki lífi eða heilsu þess. Mannréttindadómstóllinn segir þar að ef fyrir liggur vitneskja um að starfsemi ógni réttinum til lífs, hvort sem um sé að ræða opinbera framkvæmd eða einkaframkvæmd, og einkum ef um hættulega iðnaðarstarfsemi sé að ræða, þá beri að banna hana, gera viðkomandi að hætta henni eða gera viðeigandi ráðstafanir. Mannréttindasáttmáli Evrópu var lögfestur í heild sinni hér á landi með lögum nr. 62/1994.

Samstaða að nást víða um heim.

Þrátt fyrir að hugmyndum um vistmorð hafi í árdaga hugtaksins verið tekið af áhugaleysi hefur stuðningsfólki fyrir aðgerðum gegn vistmorði fjölgað á fordæmalausan hátt undanfarin ár. Vanúatú og Maldíveyjar hafa kallað ákaft eftir því að vistmorð verði viðurkennt sem alþjóðaglæpur í Rómarsamþykktinni, enda eiga þessi ríki undir högg að sækja vegna loftslagsbreytinga og gætu jafnvel þurrkast út. Belgíska þingið samþykkti undir lok árs 2021 þingsályktun um að fella vistmorð inn í hegningarlög þar á landi, og hefur frumvarp þess efnis verið lagt fyrir þingið. Sama ár var ákvæði um vistmorð fellt inn í frönsk hegningarlög og varðar slíkt brot fésektum eða fangelsisrefsingu eftir alvarleika þess. Í Skotlandi hefur verið lagt fram frumvarp þessa efnis og utanríkisráðherra Finnlands hefur lýst yfir vilja til að taka málið

² Sama heimild.

fyrir á finnska þinginu. Þar að auki hefur verið lögð fram slík tillaga í Norðurlandaráði. Loks má nefna að Alþjóðþingmannasambandið óskaði í maí 2021 eftir því að aðildarþing sambandsins könnuðu möguleikann á því að viðurkenna vistmorð sem glæp til að hindra yfirvofandi hættu og átök vegna loftslagshamfara og afleiðinga af þeim. Stuðningur við málefnið hefur því fengið aukinn meðbyr og honum vaxið ásmegin undanfarið á alþjóðavísu.

Ísland hefur frá upphafi skipað sér í hóp ríkja sem styðja dyggilega við starf Alþjóðlega sakamáladómstólsins og var m.a. tíunda ríkið til að fullgilda Rómarsamþykktina sjálfa. Dómstóllinn gegnir mikilvægu hlutverki við að vernda mannréttindi og stuðla að friði í heiminum. Vistmorð átti upprunalega að vera hluti af Rómarsamþykktinni en hlaut ekki brautargengi. Regluverk dómstólsins er best til þess fallið að lögsækja fyrir vistmorð á alþjóðavísu. Nauðsynlegt er að Ísland taki skýra afstöðu í þessu máli og verði eitt af þeim ríkjum sem tryggja að vistmorði verði bætt við Rómarsamþykktina. Samkvæmt 1. mgr. 121. gr. Rómarsamþykktarinnar nægir að eitt aðildarríki leggi fram breytingartillögu. Ísland gæti þar með orðið leiðandi á heimsvísu í að viðurkenna vistmorð sem alþjóðlegan glæp. Núverandi ákvæði b-liðar 2. mgr. 8. gr. Rómarsamþykktarinnar um umhverfisspjöll nær aðeins til ásetningsbrota sem framin eru á ófriðartímum. Því er nauðsynlegt að bæta við nýju ákvæði sem nær bæði til ásetnings- og gáleysisbrota og gildir jafnframt á friðartímum.

Ef íslenska ríkið vill vera leiðandi á sviði umhverfis- og loftslagsmála ætti að viðurkenna vistmorð sem sjálfstætt afbrot og fella viðurlög við vistmorði inn í íslenska refsilöggjöf til að vernda loftslagið með fullnægjandi hætti. Samhliða því ætti Ísland að beita sér fyrir því að vistmorð yrði viðurkennt sem alþjóðaglæpur samkvæmt Rómarsamþykktinni og hvetja önnur ríki til þess að fylgja því eftir.