

Lokaverkefni til BS-gráðu í viðskiptalögfræði
við Háskólan á Bifröst
Haust 2012

Um aðila stjórnsýslumáls og réttindi þeirra



Höfundur: Brynjólfur Magnússon

Leiðbeinandi: Aagot Vigdís Óskarsdóttir

**Staðfesting lokaverkefnis
til BS-gráðu í viðskiptalögfræði**

Lokaverkefnið:

**Um aðila stjórnsýslumáls og réttindi
þeirra**

Eftir:

Brynjólf Magnússon

Lokaverkefnið hefur verið metið samkvæmt
kröfum og reglum Háskólans á Bifröst

og hlutið lokaeinkunnina _____

Deildarforseti

Leiðbeinandi
Lokaverkefni til BS-gráðu í viðskiptalögfræði
við Háskólann á Bifröst
Haust 2012

Um aðila stjórnsýslumáls og réttindi þeirra

Höfundur: Brynjólfur Magnússon

Leiðbeinandi: Aagot Vigdís Óskarsdóttir

Ágrip

Með þessari ritgerð er leitast við að varpa ljósi á þau skilyrði sem aðilar verða að uppfylla til þess að geta talist aðilar stjórnsýslumáls. Er þetta einkum mikilvægt þar sem flest ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 veita aðeins aðila máls þau réttindi sem löginn kveða á um. Hvergi í stjórnsýslulögunum né í frumvarpi því er varð að þeim lögum er að finna heildstæða skilgreiningu á hugtakinu aðili stjórnsýslumáls. Þá virðist heldur ekki vera að finna í dóum eða álitum umboðsmanns Alþingis tæmandi skilgreiningu á hugtakinu. Fjallað verður um þá hagsmuni sem aðilar eiga að gæta til þess að uppfylla skilyrðið og talist aðilar stjórnsýslumáls. Þá verður fjallað um helstu réttindi sem aðilum stjórnsýslumáls eru fengin með ákvæðum stjórnsýslulaga. Mikilvægt er að skýrt sé hvenær aðilar teljast fullnægja áðurnefndum skilyrðum og hvenær ekki. Þá er mikilvægt að stjórnvöld gæti jafnræðis og samræmis í mati á því hvenær aðilar teljast aðilar stjórnsýslumáls.

Formáli

Ritgerð þessi er 8 ECTS eininga lokaverkefni til BS gráðu í viðskiptalögfræði við lagadeild Háskólans á Bifröst. Var hún unnin í Þorlákshöfn á Íslandi og í Shanghai í Kína haustið 2012. Viðfangsefni hennar eru aðilar stjórnsýslumáls og réttindi þeirra.

Undirritaður vill færa þeim þakkar sem aðstoðað hafa við vinnslu verkefnis. Sérstakar þakkar fær Aagot Vigdís Óskarsdóttir, aðjúnkt, sem var leiðbeinandi við vinnslu verkefnisins fyrir ítarlega og greinargóða handleiðslu og leiðsögn.

Shanghai, 11. desember 2012

Brynjólfur Magnússon

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	1
2. Aðili máls.....	3
3. Hagsmunir aðila.....	4
3.1 Beinir og óbeinir hagsmunir.....	4
3.2 Verulegir hagsmunir	9
3.3 Sérstakir hagsmunir	11
3.4 Lögvarðir hagsmunir.....	13
4. Flokkar aðila	16
4.1 Aðild stjórnvalds og starfsmanna þess.....	18
5. Réttindi aðila	19
6. Niðurstöður	21
Heimildaskrá.....	23

1. Inngangur

Íslenskt samfélag hefur á undanförnum áratugum tekið örum breytingum. Þessar breytingar, hnattvæðing og miklar tækniframfarir hafa leitt til þess að auknar kröfur eru gerðar til regluverks hér á landi, að það uppfylli kröfur um réttaröryggi borgaranna, samrýmist þróun mannréttindaverndar og fullnægi kröfum um skilvirkni í stjórnsýslu landsins.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands mælir fyrir um þrígreiningu ríkisvaldsins. Samkvæmt 2. gr. hennar fara Alþingi og forseti Íslands með löggjafarvaldið í sameiningu. Forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum lögum fara með framkvæmdarvaldið og dómendur fara með dómsvaldið.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda lögin þegar stjórnvöld, þar á meðal stjórnsýslunefndir, taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum kemur fram að með orðinu „ákvarðanir“ er vísað til svonefndra stjórnvaldsákvarðana, einstaklegra ákvarðana sem varða ákveðna einstaklinga eða lögaðila.¹

Stjórnsýslulögin nr. 37/1993² tóku gildi þann 1. janúar 1994. Lögin voru sett vegna ört stækkandi stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Stjórnsýslulögin gilda um stjórnsýslu ríkis, sveitarfélaga, sérstakra stofnana, sjálfstæðra stjórnsýslunefnda eða annarra aðila sem falið er opinbert stjórnsýsluvald. Almennt gilda stjórnsýslulögin aðeins þegar teknar eru stjórnvaldsákvarðanir en á því er þó sú undantekning gerð að II. kafli laganna um sérstakt hæfi gildir einnig um gerð einkaréttarlegra samninga. Þá gilda lögin hvorki um starfshætti dómstóla né Alþingis.³

Þrátt fyrir að hvergi í frumvarpinu sé að finna jákvæða skilgreiningu á því hvað felist í hugtakinu stjórnvaldsákvorðun eru þar hins vegar eru útlistuð ýmis tilvik sem ekki eru talin falla undir hugtakið. Þau tilvik eru til dæmis þjónustustarfsemi á vegum hins opinbera eins og umönnun, kennsla, bókavarsla, slökkvistörf og fleira. Þó er tekið fram að álitamál geti verið uppi um hvort ákvarðanir sem

¹ 116. lög. 1992-1993, þskj. 505, 313. mál.

² Hér eftir nefnd stjórnsýslulög.

³ Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin - skýringarrit, bls. 34.

tengjast opinberri þjónustu teljist stjórnvaldsákvarðanir. Líta verði til eðlis ákvörðunarinnar en ekki eingöngu til hvers hún tekur og hvers efnis hún er. Til að mynda gæti sú ákvörðun læknis um að framkvæma læknisaðgerð eða synja um framkvæmd hennar fallið undir gildissvið stjórnsýslulaganna.⁴ Þá kemur fram í frumvarpinu að lögin gildi ekki um þær ákvarðanir stjórnvalda sem teljast einkaréttar eðlis. Er þá til að mynda átt við kaup á vörum og þjónustu eins og til dæmis samninga við verktaka. Frá þessu er þó sú mikilvæga undantekning að ákvæði II. kafla laganna um sérstakt hæfi gilda einnig um gerð samninga sem eru einkaréttar eðlis. Að auki kemur fram í frumvarpinu að ákvarðanir sem beinast að opinberum starfsmönnum, svo sem skipun, setning, ráðning, brottvikning og fleira, flokkist sem stjórnvaldsákvarðanir. Jafnframt taki lögin til ákvarðana varðandi eignarnámsbætur og aðrar bótakröfur sem beint er að hinu opinbera.⁵

Þá er að finna í frumvarpinu þá mikilvægu skýringarreglu að orðalag 1. gr. sé annars svo rúmt að í algjörum vafatilvikum beri að álykta svo að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki. Með þessu er löggjafinn að rýmka gildissvið stjórnsýslulaganna til hagsbóta fyrir borgarann en með þessu eykst réttaröryggi hans, enda fela lögin í sér lágmarksreglur, sem leggja ber til grundvallar í samskiptum hins opinbera og borgaranna.⁶ Samkvæmt þessu má álykta að ef vafi leikur á um hvort tiltekin ákvörðun stjórnvalds sé stjórnvaldsákvörðun eða ekki beri að skýra 1. gr. laganna þannig að lögin gildi um ákvörðunina fremur en að þau gildi ekki. Þar ber að skýra vafa borgunum, en ekki stjórnvöldum, í hag.

Páll Hreinsson hefur skilgreint hugtakið stjórnvaldsákvörðun á eftirfarandi hátt:

Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirliggjandi máli.⁷

Er þetta sú skilgreining sem lögð hefur verið til grundvallar í nýlegum fræðiritum og hefur verið sagt að hún feli í sér afmörkun á helstu efnisatriðum hugtaksins

⁴ Róbert R. Spanó: Um lög og rétt, bls. 122.

⁵ 116. lp. 1992-1993, þskj. 505, 313. mál.

⁶ Róbert R. Spanó: Um lög og rétt, bls. 123.

⁷ Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórnsýslulaga, bls. 169.

sem lögð hafa verið til grundvallar í flestum þeim tilvikum sem reynt hefur á í réttarframkvæmd eftir gildistöku stjórnsýslulaganna.⁸

2. Aðili máls

Skilgreining á því hver geti talist aðili máls er mikilvæg þegar kemur að stjórnvaldsákvörðun en flest ákvæði stjórnsýslulaganna veita aðila máls þau réttindi sem löginn kveða á um, en ekki öðrum. Hvergi er í stjórnsýslulögunum né frumvarpi því er varð að þeim lögum að finna skilgreiningu á því hverjir teljist aðilar máls. Einungis kemur fram að hugtakið beri að skýra rúmt og að ekki sé einungis átt við beina aðild, eins og umsækjendur um leyfi, heldur geti einnig fallið undir það aðilar sem hafa óbeinna hagsmunu að gæta í málínu, svo sem nágrannar í málum er varða útgáfu vínveitingaleyfis.⁹ Helstu réttindi sem aðili máls á að njóta samkvæmt lögunum eru til dæmis réttur til að kynna sér gögn málsins og réttur til andmæla áður en ákvörðun er tekin. Þá skal birta aðila máls ákvörðunina og er hún bindandi fyrir hann frá þeim tímapunkti. Aðili máls á einnig rétt til þess að fá ákvörðun rökstudda og hefur heimild til að kæra hana, ef kæruheimild er fyrir hendi.¹⁰ Þannig skiptir afmörkun á hugtakinu „aðili máls“ miklu máli og ræður því hvaða einstaklingur eða lögaðili fær notið þeirra réttinda sem löginn mæla fyrir um við meðferð stjórnsýslumáls.¹¹

Í langflestum tilvikum leikur ekki vafi á því hver telst vera aðili máls. Aðili máls telst sá sem stjórnvaldsákvörðun beinist að. Umsækjandi um leyfi eða starf hjá hinu opinbera telst vera aðili máls þegar tekin er ákvörðun um hvort umsókn skuli samþykkt eða henni synjað. Sama gildir þegar mál hefst að frumkvæði stjórnvalda. Ef þau beina ákvörðun um boð eða bann til tiltekins manns telst sá hinn sami aðili málsins.¹²

Hugtakið aðili máls kemur fram á fjölmögum stöðum í stjórnsýslulögunum. Í athugasemdum við frumvarp að lögunum kemur fram að hugtakið beri að skýra

⁸ Róbert R. Spanó: Um lög og rétt, bls. 123.

⁹ 116. lþ. 1992-1993, þskj. 505, 313. mál.

¹⁰ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 387.

¹¹ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 388.

¹² Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin - skýringarrit, bls. 46.

rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem beina aðild eigi að máli, eins og umsækjendur um byggingarleyfi eða opinbert starf, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmunu að gæta í málinu, svo sem nágrannar eða meðumsækjendur um starf. Þá kemur fram að ómögulegt sé að gefa út ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær viðkomandi teljist aðili máls og hvenær ekki, heldur verði það að ráðast af málsatvikum hverju sinni. Það sem úrslitum ráði í því efni er hvort viðkomandi hafi lögvarinna hagsmunu að gæta, slíkt mat ráðist meðal annars af því um hvaða svið stjórnsýslunnar sé að ræða.¹³ Til að mynda rís oft vafi um hverja telja beri aðila máls í skipulags-, byggingar- og umhverfismálum.¹⁴ Þrátt fyrir að hugtakið komi víða fram í stjórnsýslulögunum er það þó ekki skilgreint sérstaklega, hvorki í lögunum sjálfum né í athugasemnum við frumvarp laganna. Því verður í framkvæmd að meta sérstaklega, í hverji tilfelli fyrir sig, hvort viðkomandi einstaklingur eða lögaðili teljist vera aðili máls að stjórnsýslurétti. Er þá litið til eðlis þeirra hagsmunu sem um ræðir og hversu náið þeir tengjast úrlausn hlutaðeigandi máls.¹⁵

3. Hagsmunir aðila

3.1 Beinir og óbeinir hagsmunir

Þeir aðilar sem eiga beinna hagsmunu að gæta af niðurstöðu stjórnsýslumáls eiga oftast, að öðrum skilyrðum uppfylltum, aðild að málinu. Þetta eru til að mynda umsækjendur um leyfi, starf eða stöðu eða aðilar sem lúta eiga boðum eða bönnum í stjórnsýslunni. Ákvörðun í slíkum málum varðar þessa aðila beint.

Í vissum tilvikum geta aðilar átt óbeinna eða afleiddra hagsmunu að gæta af úrlausn máls og samt sem áður talist aðilar þess. Til þess að teljast réttmætir aðilar máls verða hagsmunir þeirra einnig að vera verulegir, sérstakir og lögvarðir. Algengt er að í skipulags-, byggingar- og umhverfismálum rísi vafi um hverja skuli telja aðila máls. Nágrannar veitingastaða í málum þar sem veita á

¹³ 116. lp. 1992-1993, þskj. 505, 313. mál.

¹⁴ Páll Hreinsson: Stjórnsýslulög - skýringarrit, bls. 47.

¹⁵ Páll Hreinsson: Stjórnsýslulög - skýringarrit, bls. 47.

vínveitingaleyfi eru dæmi um aðila sem geta átt aðild að máli á grundvelli óbeinna hagsmuna. Á þetta álitaefni reyndi í álti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6242/2010:

Í málinu leitaði húsfélagið C til umboðsmanns og kvartaði annars vegar yfir samskiptum við bæjarráð og byggingarfulltrúa sveitarfélagsins X og hins vegar yfir úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála þar sem vísad var frá kæru húsfélagsins á framkvæmd lokaúttektar byggingarfulltrúa í X á fjölbýlishúsini að C, sem gefið var vottorð fyrir, og útgáfu vottorðsins um lokaúttektina, á þeim grundvelli að félagið teldist ekki aðili kærumálsins. Laut athugun umboðsmanns að því hvort úrskurður nefndarinnar hefði verið reistur á réttum lagagrundvelli. Einnig fjallaði umboðsmaður um það hvort útgáfa lokaúttektarvottorðs væri stjórnvaldsákvörðun og hvort húsfélagið C teldist aðili máls. Varðandi það hvort ákvörðun um útgáfu lokaúttektarvottorðs teldist vera stjórnvaldsákvörðun sagði umboðsmaður að útgáfan hefði þýðingu fyrir rétt og skyldur byggingarstjóra og byggjenda að lögum, og þá sem kynnu að koma í þeirra stað þar til lokaúttekt hefði farið fram. Umboðsmaður taldi því, þvert á niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar, að útgáfa lokaúttektarvottorðs teldist stjórnvaldsákvörðun. Varðandi aðilastöðu húsfélagsins C að kærumálinu rakti umboðsmaður helstu laga- og reglugerðarákvæði á sviði skipulags- og byggingarmála. Sagði síðan í álitinu: „*Við mat á því hvort einhver teljist hafa stöðu aðila máls þarf að leggja mat á hvers konar hagsmuni viðkomandi á við úrlausn málsins, þ.e. hvort sá hinn sami á beina, sérstaka, verulega og lögvarða hagsmuni tengda úrlausn þess. Sá sem ákvörðun eða stjórnsýslugerningur stjórnvalds beinist að er þannig almennt aðili máls. Af almennum athugsemendum í frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum má þó ráða að fleiri geti talist aðilar máls, þ.e. einnig þeir sem hafa „óbeinna hagsmuna“ að gæta. Þegar aðstæður er [svol!] með þeim hætti verður að mínu álti að líta til þess hversu náið úrlausnarefni máls varðar hagsmuni viðkomandi, þ.e. hvort það beinlínis varði hagsmuni hans.*“ Sagði umboðsmaður svo að af lagagrundvelli lokaúttekta, einkum eins og hann var þegar atvik máls áttu sér stað yrði ekki annað ráðið en að eigendur húss, sem ekki hefði farið fram lokaúttekt á, kynnu að eiga verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni af því að lokaúttekt færi fram með réttum hætti. Sagði svo í álitinu: „*Þótt ákvörðun um útgáfu lokaúttektarvottorðs hafi ekki beinst að viðkomandi aðilum beint gat hún varðað hagsmuni þessara aðila verulega.*“

Í álitinu játaði umboðsmaður Alþingis því húsfélaginu aðild að málinu á grundvelli óbeinna hagsmuna þar sem hann taldi þá vera verulega, sérstaka og lögvarða. Um óbeina hagsmuni var einnig fjallað í álti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2039/1997:

Upphaf málsins mátti rekja til ákvörðunar sýslumannsins á Selfossi að binda leyfi vínveitingamannsins B, sem rak veitingastaðinn Kaffi Lefolii á Eyrarbakka, sérstökum skilyrðum um vínveitingatíma. Kærði vínveitingamaðurinn ákvörðun þessa til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins. Taldi ráðuneytið að ekki hefði verið nægilega gætt að rannsóknarreglu og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins og var málinu vísad aftur til sýslumanns. Nágranni veitingastaðarins, að Y-götu 2, kvartaði til umboðsmanns Alþingis yfir því að hafa ekki verið gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í umræddu kærumáli. Taldi hann líklegt, að niðurstaða ráðuneytisins hefði orðið önnur, ef sjónarmið hans hefðu komist að. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið taldi að nágranninn hefði ekki átt aðild að málinu og hefði því ekki átt andmælarétt enda væri slíkur réttur eingöngu bundinn við aðila máls. Vísaði umboðsmaður Alþingis til athugasemda með frumvarpi því er varð að stjórnsýslulögum. Þar kæmi fram að hugtakið „aðili máls“ ætti að skýra rúmt þannig að ekki væri einungis átt við þá sem ættu beina aðild að máli, svo sem

umsækjendur um byggingarleyfi eða opinbert starf, heldur gæti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmunu að gæta, svo sem nágrannar eða meðumsækjendur um starf. Líta yrði til þess hvort hagsmunir þeir sem um ræddi væru sérstakir og lögvarðir. Einnig yrði að líta til þess hversu verulegir þeir væru og hversu náið þeir tengdust úrlausnarefni málsins. Umboðsmaður Alþingis leit til þess að inngangur á veitingastaðinn væri einungis 7,9 metra frá íbúðarhúsnæði nágrannans. Einnig lágu fyrir lögregluskýrslur vegna kvartana nágranna yfir hávaða frá viðskiptavinum veitingastaðarins. Þá leit umboðsmaður til þess að í hvert skipti sem hreppsnefnd sveitarfélagsins fékk umsókn vínveitingaleyfis staðarins til umsagnar, voru til umfjöllunar þeir augljósu grenndarhagsmunir íbúa Y-götu 2, þar sem þeir áttu, vegna staðháttu, meiri hagsmunu að gæta en aðrir nágrannar veitingastaðarins. Niðurstaða umboðsmanns Alþingis var sú að nágranninn, að Y-götu 2, hefði átt sérstakra og verulegra hagsmunu að gæta við ákvörðun um útgáfu og efni vínveitingaleyfis veitingastaðarins. Hefði hann einnig átt að eiga aðild að kærumálínu og hefði ráðuneytið átt að tilkynna honum um meðferð þess og veita honum færi á að tjá sig um málíð, áður en úrskurður var kveðinn upp.

Í málinu var nágranna veitingastaðar játuð aðild að málinu á grundvelli óbeinna hagsmunu sem þó töldust sérstakir og verulegir. Í málum sem þessum verður að skoða málsatvik í hverju tilviki fyrir sig og greina þá hagsmuni sem fyrir liggja í málinu, hversu ríkir þeir eru og hvernig þeir tengjast úrlausnarefni málsins.

Sem dæmi um mál þar sem grenndarréttur var ekki viðurkenndur má vísa til niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 20/2005 en í málinu krafðist H þess fyrir dómi að fá tveimur ákvörðunum umhverfisráðherra hnekkt. Í fyrsta lagi ákvörðun umhverfisráðherra að staðfesta niðurstöðu Skipulagsstofnunar þess efnis að ekki þyrfti að fara fram nýtt umhverfismat vegna breyttra áformu við byggingu ávers í Reyðarfirði. Í öðru lagi frávísun umhverfisráðherra á kæru H vegna útgáfu Umhverfisstofnunar á starfsleyfi vegna framkvæmdarinnar. Varðandi fyrri ákvörðun umhverfisráðherra var það niðurstaða dómsins að þar sem starfsleyfi hafði ekki verið gefið út vegna upphaflegra áformu um byggingu ávers hafi skilyrði ekki verið fyrir hendi til að verða við beiðni um að nýtt umhverfismat þyrfti ekki að fara fram. Talið var að breytingarnar hefðu verið það verulegar að nýtt umhverfismat hefði þurft að fara fram. Varðandi síðari ákvörðun umhverfisráðherra þá sagði að ekki kæmi fram í kæruheimild til ráðherra vegna útgáfu starfsleyfa hverjir nytu aðildar að slíkum kærum. Ákvæðið bæri að skýra með hliðsjón af reglum stjórnsýslulaga en almennt væri viðurkennt samkvæmt stjórnsýslurétti að aðilar máls gætu þeir einir verið sem hafi einstaklegra og verulegra hagsmunu að gæta í máli. Hæstiréttur taldi að sá staður sem H væri búsettur á væri of langt frá hinu fyrirhugaða álveri og því gæti hann ekki reist

aðild sína á reglum grenndarréttar. Heimili mannsins var á þriðja tug kílómetra í beinni loftlinu frá fyrirhuguðum framkvæmdum.

Við mat á því hvort óbeinir eða afleiddir hagsmunir séu nægilega verulegir til að skapa manni aðilastöðu í stjórnsýslumáli er meðal annars litið til eðlis og vægis þeirra hagsmunu sem um ræðir, hvernig þeir tengjast úrlausnarefni málsins og þeirrar þýðingar sem niðurstaða máls getur haft fyrir viðkomandi aðila.¹⁶ Þannig geta verið til staðar ákveðnir óbeinir eða afleiddir hagsmunir sem eru þó ekki þess eðlis að þeir teljist til lögvarinna hagsmunu og skapa því ekki aðilastöðu í stjórnsýslumáli. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 171/2004 var hópur íbúa í Garðabæ ekki talinn eiga lögvarinna hagsmunu að gæta við úrlausn um kröfur sínar sem snéru meðal annars að ógildingu samþykkta bæjarstjórnar um aðalskipulag. Sagði svo í héraðsdómi sem staðfestur var af Hæstarétti:

Þótt sýna verði varfærni þegar til álita kemur að vísa máli frá dómi vegna skorts á lögþörðum hagsmunum, er það niðurstaða dómsins, þegar framangreint er virt og litið til þeirra sjónarmiða og raka sem vísað er til í stefnu og kröfugerð stefnenda grundvallast á, að hagsmunir þeirra, þar með taldir grenndarhagsmunir, séu ekki nægilega rískir til þess að þeir geti talist hafa slíka lögvarða hagsmuni, sem hér um ræðir, af því að efnisdómur gangi um dómkröfur þeirra í málinu. Samkvæmt þessu og með því að ekki er unnt að líta svo á að fyrir hendi sé aðstaða sem leiði til þess að stefnendur geti í skjóli aðildar að máli fyrir stjórnvaldi borið undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn verður fallist á kröfu stefndu um frávísun málsins.

Í málinu þóttu grenndarhagsmunir stefnanda í málinu ekki vera það ríkir að þeir teldust til lögvarinna hagsmunu. Athyglisvert er að skoða orðalag í héraðsdómi en þar er vísað til slíkra lögvarinna hagsmunu. Hagsmunir aðilanna voru lögvarðir, það er í samræmi við lög, hins vegar voru þeir of almennir, það er ekki einstaklegir umfram aðra svo að til aðildar gæti stofnast að dómsmálinu. Af hálfu stefnanda hafði ekki verið vísað til fjárhagslegra hagsmunu, sem falla undir sértæka hagsmuni, svo sem að því er varðar hæð húsa og aðra þætti sem áhrif hefðu á verðgildi fasteigna þeirra. Var málinu því vísað frá dómi.

Almennt er aðild að dómsmálum mun þrengri heldur en aðild að stjórnsýslumálum. Hér má einnig nefna úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 6. desember 2000. Í málinu kærði eigandi jarðarinnar Hálsa í

¹⁶ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 389.

Skorradalshreppi ákvörðun sveitastjórnar um að samþykkja deiliskipulag fyrir þéttbýlissvæði í landi Grundar í Skorradal. Sagði svo í úrskurðinum:

Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki ráðið að umrætt deiliskipulag snerti land Hálsa eða að mannvirkjagerð á svæðinu sé í landi kæranda. Enda þótt úrskurðarnefnd skeri ekki úr hugsanlegum vafa um landamerki telur hún að leggja verði þessi gögn til grundvallar við mat á því hvort kærandi eigi lögvarða hagsmuni í málínu. Þótt ekki verði séð að hið umdeilda byggingarsvæði nái inn á land jarðarinnar Hálsa er svæðið nærrí mörkum jarðarinnar. Engin mannvirkji eru hins vegar í landi Hálsa í námunda við svæðið og eru bæjarhús all fjarri svæðinu. Verður því ekki séð að byggingar á svæðinu skerði hagsmuni kæranda með tilliti til grenndarsjónarmiða. Þar sem kærandi telst samkvæmt framansögðu ekki eiga lögvarða hagsmuni því tengda að fá úrlausn um kærefnið, eða lögmæti hinna kærðu ákvarðan, svo sem áskilið er, sbr. 4. mgr. 39. gr. laga nr. 73/1997, ber að vísa máli þessu frá úrskurðarnefndinni.

Vafi á því hvenær óbeinir eða afleiddir hagsmunir eru taldir skapa aðilastöðu koma oft upp í framkvæmd stjórnsýslunnar og hefur Páll Hreinsson nefnt fjögur þekkt dæmi. Í fyrsta lagi er sá sem sækir um gjafssókn talinn aðili þess máls. Sá, sem ætlunin er að stefna í fyrirhuguðu dómsmáli, verður aftur á móti ekki talinn aðili málsins, þar sem ákvörðun er tekin um hvort veita eigi gjafssókn eður ei, þar sem hann á hvorki beinna né nægilega verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn þess. Í öðru lagi er sá, sem óskar eftir aðgangi að gögnum máls vegna útgáfu byggingarleyfis á grundvelli upplýsingalaga nr. 50/1996, talinn aðili málsins þar sem tekin er afstaða til þess hvort hann eigi rétt á aðgangi að umræddum gögnum. Hinsvegar er byggingarleyfishafinn ekki talinn aðili málsins. Í þriðja lagi telst sá, sem kærir mál til kærunefndar jafnréttismála vegna ætlaðs brots á lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla þegar fram hjá honum var gengið við stöðuveitingu, aðili þess máls hjá kærunefndinni. Hins vegar telst sá sem stöðuna hlaut ekki aðili málsins fyrir nefndinni. Aftur á móti hefur umboðsmaður Alþingis talið að sá sem fékk stöðuna gæti átt rétt til þess að tjá sig um málið óski hann þess.¹⁷ Í fjórða lagi eru eigendur annarra vínveitingastaða, en þess sem sótt er um vínveitingaleyfi fyrir, ekki taldir aðilar að því máli þótt þeir kunni að eiga verulegra hagsmuna að gæta af samkeppnisástæðum. Þeir eiga ekki beinna hagsmuna að gæta við afgreiðslu umsóknarinnar heldur eiga þeir óbeina eða afleidda hagsmuni. Samkeppnishagsmunir virðast því almennt ekki leiða til aðilastöðu samkeppnisaðila sem fyrir eru á viðkomandi markaði. Í þeim tilvikum þegar tveir

¹⁷ Sjá UA 2214/1997.

eða fleiri aðilar sækja um sama embætti teljast þeir allir aðilar þess málss Þar til tekin hefur verið ákvörðun um stöðuveitinguna. Þegar búið er að veita einum umsækjanda stöðuna hætta aðrir umsækjendur ekki að teljast aðilar málsins. Eiga þeir því rétt til að fá tilkynningu um mál, rökstuðning fyrir ákvörðun og fleira.¹⁸

Af dómaframkvæmd og álitum umboðsmanns Alþingis má ráða að skilyrðið um beina hagsmuni aðila stjórnsýslumáls vegi ekki jafn þungt og skilyrðin um verulega, sérstaka og lögvarða hagsmuni. Séu þrjú síðastnefndu skilyrðin uppfyllt, það er að viðkomandi aðili eigi verulegra, sérstaklegra og lögvarinna hagsmunu að gæta af úrlausn stjórnsýslumáls, þá skiptir í raun ekki máli hvort þeir hagsmunir teljist beinir eða óbeinir.

3.2 Verulegir hagsmunir

Til þess að einstaklingur eða lögaðili geti talist réttmætur aðili máls er sú krafa gerð að hagsmunir hans af úrlausn málsins séu verulegir. Um fjárhagslega eða persónulega hagsmuni getur verið að ræða. Fjárhagslegir hagsmunir af úrlausn máls uppfylla iðulega skilyrðið um verulega hagsmuni. Hvað varðar persónulega hagsmuni leikur oftar vafi á því hvort þeir uppfylli skilyrðið um verulega hagsmuni enda er mat sem þarf að fara fram vegna þeirra mjög huglægt. Mat á því hversu náið umræddir hagsmunir tengjast úrlausn hlutaðeigandi máls skiptir máli.¹⁹ Því ríkari hagsmuni sem maður hefur af úrlausn máls þeim mun meiri líkur eru á því að telja beri hann aðila þess standi annað ekki í vegi fyrir því. Í álti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4474/2005 reyndi á skilgreiningu verulegra hagsmunu:

Í málinu kvörtuðu A og B yfir úrskurði kærunefndar barnaverndarmála þar sem staðfestur var úrskurður barnaverndarnefndar R um umgengni fóstursonar þeirra, D, við kynforeldra sína. Úrskurðurinn fól í sér aukna umgengni frá því sem áður hafði verið. Þá beindist kvörtun þeirra einnig að afgreiðslu Barnaverndarstofu á erindi þeirra þar sem þau gerðu athugasemdir við málsmeðferð barnaverndarnefndar R, þ. á m. að þau hefðu ekki fengið að tjá sig fyrir nefndinni áður en ákvörðun var tekin um umgengnina og að þeim hefði ekki verið játuð aðild að málinu. Hvað varðar aðildina þá kom fram í bréfi kærunefndar barnaverndarmála til umboðsmanns þann 9. nóvember 2005 að afstaða nefndarinnar væri að A og B hefðu ekki átt beina aðild að málinu. Vísaði kærunefndin til ákvæða barnaverndarlaga en að mati kærunefndarinnar fólu ákvæðin í sér ákveðna vísbendingu um aðild að umgengismálum fyrir

¹⁸ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 391-392.

¹⁹ Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin - skýringarrit, bls. 47.

barnaverndarnefnd, þar sem aðildin í málum er varða breytingar á umgengni væri bundin við kynforeldra og þá sem nákomnir væru barninu og að einungis væri gert ráð fyrir að kannað væri viðhorf fósturforeldra til umgengni. Umboðsmaður bentí á að í fræðikenningum hefði hugtakið „aðili stjórnsýslumáls“ almennt verið skýrt á þann veg að ætti maður einstaklegra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls yrði hann talinn aðili þess. Leggja yrði heildstætt mat á hagsmuni og tengsl viðkomandi við úrlausn málsins. Taldi umboðsmaður að fyrirmæli ákvæðis 3. mgr. 74. gr. barnaverndarlaga, um aðkomu fósturforeldra, gæfi ekki tilefni til gagnalyktunar á þann veg að girt væri fyrir að fósturforeldrar barns gætu átt rétt til aðkomu eða beinnar aðildar að öðrum málum sem síðar kæmu upp og vörðuðu umgengni barnsins við kynforeldra sína, svo sem vegna endurskoðunar úrskurðar. Gæta yrði að samspli ákvæða laganna við ákvæði stjórnsýslulaga og óskráðar grundvallarreglur stjórnsýsluréttar. Varðandi álitaefnið hvort játa skuli fósturforeldrum aðild að slíkum málum þyrfti að leysa úr því í hverju tilviki fyrir sig á grundvelli heildstæðs mats á hagsmunum og tengslum við fósturforeldrana við það úrlausnarefni sem til meðferðar væri, huga að þeirra réttarstöðu sem fósturforeldrum væri fengin með ákvæðum barnaverndarlaga og því hvort og þá hvaða áhrif ákværðanir um umgengni fósturbarns þeirra við kynforeldra sína kæmi til með að hafa á skyldur fósturforeldranna. Taldi umboðsmaður nauðsynlegt að líta til þess hvort hagsmunir fósturforeldranna væru slíkir að þeim væri þörf á að njóta verndar þeirra réttaröryggisreglna sem stjórnsýslulög kveða á um.

Af álti þessu má ráða að ef niðurstaða heildstæðs mats á hagsmunum og tengslum fósturforeldra við úrlausnarefni máls er að þeir teljist verulegir skuli játa þeim aðild að málínu sem til úrlausnar er. Einnig reyndi á álitaefnið í álti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 3609/2002:

Í málínu kvartaði A yfir mólsmeðferð barnaverndaryfirvalda á beiðni hans og konu hans, B, um að fá að taka sonarson sinn, C, í fóstur. Við fráfall foreldra C hafði forsjá hans fallið til félagsmálanefndar X-bæjar. Bæði föðurforeldrar og móðurforeldrar C höfðu óskað eftir því að taka hann í fóstur og voru báðir aðilar taldir vel hæfir til að annast uppeldi hans. Beindist athugun umboðsmanns að úrskurði kærunefndar barnaverndarmála þar sem vísað var frá kæru A og B vegna ákvörðunar félagsmálanefndar X-bæjar um að fela móðurforeldrum C forsjá hans. Frávísun nefndarinnar byggði á því að umrædd ákvörðun væri ekki kæranleg á grundvelli 1. mgr. 6. gr. barnaverndarlaga nr. 80/2002. Nefndin vísaði til þess að um val á fósturforeldrum væri að ræða en ekki ákvörðun um réttindi og/eða skyldu annarra sem óskuðu eftir að taka sama barn í fóstur. Umboðsmaður rakti ákvæði 1. mgr. 5. gr. barnaverndarlaga sem mælir fyrir um heimild til að skjóta til kærunefndar barnaverndarmála úrskurðum og „einstökum ákvörðunum“ samkvæmt lögunum. Þá benti umboðsmaður á að ekki væri útilokað að kærheimildir í sérlögum yrðu skýrðar rýmra en almenn kærheimild stjórnsýslulaganna. Umboðsmaður tók fram að við mat á því hvort um „ákvörðun“ barnaverndarnefndar væri að ræða í skilningi kærheimildar barnaverndarlaga kynni það að hafa verulega þýðingu hvort og þá með hvaða hætti slík ákvörðun yrði talin varða hagsmuni tiltekins aðila, einstaklega og verulega, þannig að játa yrði honum aðild að því máli sem um ræddi samkvæmt almennum reglum stjórnsýsluréttar. Umboðsmaður taldi að af ákvæði 2. mgr. 67. gr. barnaverndarlaga leiddi að löggjafinn hefði ákveðið að tryggja ættingjum ákveðna sérstöðu í tilefni af ákvörðun barnaverndarnefndar um fósturráðstöfun barns með þeim hætti að nefndinni bæri að meta hvort það þjóni hagsmunum barnsins að ráðstafa því í fóstur til ættingja. Taldi umboðsmaður að hefðu nákomnir ættingjar, eins og um væri að ræða í máli þessu, lagt fram formlega umsókn um að taka barnið í fóstur teldust þeir eiga einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta í því stjórnsýslumáli sem lyki með fósturráðstöfun barnaverndarnefndar. Slík ákvörðun teldist „einstök ákvörðun“ í skilningi barnaverndarlaga og væri því kæranleg til kærunefndar barnaverndarmála. Ákvörðun kærunefndar barnaverndarmála um

frávísun kæru A og B var því ekki í samræmi við lög og beindi umboðsmaður þeim tilmælum til kærunefndarinnar að hún tæki mál þeirra fyrir að nýju.

Í máli þessu var nákomnum ættingjum barns játuð aðild að kærumáli á grundvelli verulegra hagsmunu. Við mat á þeim hagsmunum leit umboðsmaður Alþingis meðal annars til barnaverndarlaga nr. 80/2002. Rakti umboðsmaður ákvæði 2. mgr. 67. gr. laganna. Lagði hann á það áherslu að af ákvæðinu leiddi að löggjafinn hefði ákveðið að tryggja ættingjum ákveðna sérstöðu í tilefni af ákvörðun barnaverndarnefndar um ráðstöfun barns í fóstur með þeim hætti að nefndinni bæri að meta hvort það þjóni hagsmunum barnsins að ráðstafa því í fóstur til ættingja. Taldi umboðsmaður að ganga yrði út frá því, að virtri lögbindinni sérstöðu ættingja barns sem ráðstafa ætti í fóstur, að hefðu svo nákomnir ættingjar eins og um var að ræða í málinu lagt fram formlega umsókn um að taka barnið í fóstur teldust þeir hafa einstaklegra og verulegra hagsmunu að gæta í því stjórnsýslumáli. Það skiptir því máli um hvaða réttarsvið er að ræða og verður að skoða hvaða lög og reglur eru í gildi hverju sinni. Ekki er hægt að gefa eitt algilt viðmið um það hversu verulegir hagsmunir þurfi að vera þar sem sjónarmið þetta er afstætt og ræðst af eðli og tegund stjórnsýslumála hverju sinni hversu ríkar kröfur eru gerðar.²⁰

3.3 Sérstakir hagsmunir

Það að hagsmunir manns eða lögaðila séu sérstakir eða einstaklegir er jafnframt skilyrði þess að viðkomandi geti talist réttmætur aðili stjórnsýslumáls. Sjónarmiðin varðandi sérstaka hagsmuni annars vegar og verulega hagsmuni hins vegar skarast oft. Til að mynda geta hagsmunir sem mjög margir eiga að gæta verið svo litlir að þeir uppfylli ekki skilyrðið um að teljast verulegir og mæla þá bæði sjónarmiðin gegn aðilastöðu viðkomandi. Aftur á móti geta hagsmunir nokkuð margra af úrlausn máls verið verulegir og fær þá sjónarmiðið um að þeir verði einnig að eiga sérstakra hagsmuna að gæta sjálfstæða þýðingu.²¹ Maður verður að hafa hagsmuni fram yfir aðra til að geta talist aðili máls. Með því er átt við að stjórnválðsákvörðunin verður að beinast að einum eða mjög fáum aðilum.

²⁰ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 392.

²¹ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 393.

Við aðgreiningu sérstakra og verulegra hagsmuna er almennt byggt á því að þegar mjög margir eða nærri allir eigi sambærilegra hagsmuna að gæta af úrlausn stjórnsýslumáls séu hagsmunirnir almennir og ekki til þess fallnir að skapa aðilastöðu í máli. Sem dæmi má nefna greiðendur fasteignagjalfa í sveitarfélagi. Þeir eiga hagsmuna að gæta þegar sveitarfélagið ákveður hækkan á gjöldum. Þeir teljast þó ekki aðilar þess málss þar sem um almenna hagsmuni er að ræða. Þá verður heldur ekki talið að neinn eigi aðild að því þegar almenn stjórnvaldsfyrirmæli eru sett.²² Má hér nefna álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2324/1997:

Staðfesting ráðherra á gjaldskrá hitaveitu samkvæmt framangreindum ákvæðum orkulaga og laga um Hitaveitu Reykjavíkur felur í sér þá ákvörðun að heimila viðkomandi hitaveitu að innheimta þau gjöld, og samkvæmt nánar tilgreindum fjárhæðum, sem fram koma í gjaldskránni. Þótt gjaldskráin afmarki þannig, að fenginni staðfestingu ráðherra, gjaltdökkuheimild hitaveitunnar gagnvart einstökum notendum og staðfesting ráðherra hafi því verulega þýðingu fyrir notendurna verður stöðu þeirra ekki jafnað til stöðu aðila málss í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við töku ráðherra á þeirri ákvörðun að staðfesta gjaldskrána.

Á sérstaka hagsmuni reyndi einnig á í áliti umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5475/2008:

Í málínus leitaði Félag vélstjóra og málmtæknimanna til umboðsmanns Alþingis og kvartaði yfir úrskurði samgönguráðuneytisins þar sem stjórnsýslukæru félagsins var vísað frá vegna skorts á kæruaðild. Kæra félagsins snéri að úrskurði mönnunarnefndar skipa en með úrskurðinum var heimilað að fækka vélstjórum um borð í skipinu B úr þremur í two. Taldi ráðuneytið að félagið ætti ekki kæruaðild að málinu þar sem ákvörðun nefndarinnar hefði ekki varðað umtalsverðan hluta félagsmanns þess. Umboðsmaður vísaði til þess að í stjórnsýslulögum væri ekki tekin afstaða til þess hverjur teldust eiga kæruaðild með öðrum hætti en að hana ætti sá sem teldist aðili málssins. Við mat á því hver teljist aðili málssins yrði að líta til þess hvort viðkomandi ætti einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málssins. Almennt ættu aðilar á lægra stjórnsýslustigi kæruaðild en þó væri sú heimild ekki bundin við þá eina. Horfa þyrfti til tilgangs kæruheimildar og efnis þeirrar ákvörðunar sem um væri að ræða. Taldi umboðsmaður að ekki væri tilefni til að setja kæruaðild þróngar skorður enda væru uppfyllt skilyrði um tengsl aðila við efni hlutaðeigandi ákvörðunar. Vísaði umboðsmaður í álit í mál nr. 4902/2007 um að það væri sjálfstætt athugunarefni hverju sinni hvort játa ætti félögum kæruaðild á stjórnsýslustigi. Félag gæti komið fram fyrir hönd aðila í stjórnsýslumáli samkvæmt umboði en einnig gæti félagið sjálfát kæruaðild vegna félagsmanns sinna ef umtalsverður hluti þeirra teldist eiga einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn málssins og gæsla þeirra hagsmuna teldist til yfirlýsts tilgangs og markmiða félagsins. Umboðsmaður taldi að umræddur úrskurður mönnunarnefndar skipa, að virtum atvikum og rökstuðningi, hefði verið þannig að ekki væri útlokað að niðurstaða nefndarinnar hefði getað haft áhrif á lögværða hagsmuna velflestra þeirra vélstjóra sem starfa um bord í skipum af ákveðinni stærð. Þá benti umboðsmaður einnig á réttaröryggis- og hagræðissjónarmið sem leiddu til þess að ekki bæri að setja kæruheimildinni of þróngar skorður í málum sem þessum. Niðurstaða umboðsmanns var sú að samgönguráðuneytið hefði ekki leyst úr kæruaðild félagsins í samræmi við hinar

²² Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 393.

almennu óskráðu reglur um kæruaðild félaga og úrskurðurinn hefði því ekki verið í samræmi við lög. Var því beint til ráðuneytisins að taka úrskurðinn til endurskoðunar ef beiðni um það kæmi frá félaginu.

Í máli þessu var fjallað um kæruaðild félaga vegna félagsmanna þeirra. Í málinu játar umboðsmaður Alþingis félaginu kæruaðild að málinu á þeim grundvelli að niðurstaða nefndarinnar í úrskurðinum hefði getað haft áhrif á lögvarða hagsmuni velflestra vélstjóra sem starfa um borð í skipum af ákveðinni stærð, það er umtalsverður hluti félagsins taldist eiga einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins og gæsla þessara hagsmuna taldist til tilgangs félagsins. Það skiptir því ekki máli hvort um er að ræða einstakling eða félag sem gætir hagsmuna fleiri aðila. Ef um er að ræða verulega hagsmuni, þá telst aðili eða félag, að öðrum skilyrðum uppfylltum, aðili máls.

3.4 Lögvarðir hagsmunir

Í athugasemdum við frumvarp er varð að stjórnsýslulögum sagði að ómögulegt væri að gefa út ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær maður telst aðili máls og hvenær ekki, heldur ráðist það af málsatvikum hverju sinni. Það sem ræður úrslitum í því efni er hvort viðkomandi teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta og virðist vera að skilyrðið um lögvarða hagsmuni vegi þyngst við mat á því hvort maður teljist aðili máls. Í vafatilvikum er á því byggt hvort viðkomandi eigi lögvarinna hagsmuna að gæta og er með þessu sjónarmiði vísað til uppsprettu og eðlis hagsmunanna.²³

Lögvarðir hagsmunir eru þeir hagsmunir sem varða stöðu viðkomandi að lögum. Almennt hefur verið viðurkennt að stefnandi í dómsmáli þurfi að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn dómsmáls.²⁴ Hagsmunir þeir sem um ræðir verða að vera varðir af lögum. Í þessu sambandi ber að nefna ákvæði 24. gr. og 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Í ákvæðum þessum er fjallað um vald dómstóla. Jafnframt er þar að finna þá efnisreglu að dómstólar verði ekki krafðir álits um lögfræðileg efni nema slíkt sé nauðsynlegt til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli, það er ekki hlutverk dómstóla að svara lögspurningum. Í máli Hrd. 1995, bls. 1940 var niðurstaða héraðsdóms um frávísun frá domi staðfest. Faðir barna við grunnskóla setti fram fjölda krafna um betrumbætur í skólanum. Var

²³ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls 394.

²⁴ Markús Sigurbjörnsson: Einkamálaréttarfar, bls. 117.

það álit dómsins að kröfugerðin væri of víðtæk og bæri frekar svip umbótartillagna en dómkrafna. Var málínu vísað frá dómi þar sem hagsmunir voru ekki verndaðir af lagareglum.

Mat á því hverjir hafa lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn stjórnsýslumáls er jafnan í höndum viðkomandi stjórnvalds og ræðst matið af stórum hluta af því á hvaða stjórnsýslusviði málið er. Á sviði samkeppnisréttar er að finna í 5. gr. málsméðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 skilgreiningu á hvenær viðkomandi geti talist aðili máls en þar segir að þeir sem sýnt geti fram á að þeir eigi lögvarinna hagsmuna að gæta eiga aðild að málum sem Samkeppniseftirlitið telur ástæðu til að taka til rannsóknar. Í þeim reglum er ekki gerð krafa um beina, sérstaklega eða verulega hagsmuni. Það má því leiða líkur að því að aðild að samkeppnismálum sé mun rýmri en á öðrum sviðum stjórnsýslunnar.

Til þess að um lögvarða hagsmuni sé að ræða verður niðurstaða stjórnvardsákvörðunar að hafa fjárhagslegar eða persónulegar afleiðingar. Hagsmunir teljast ekki lögvarðir ef hagsmunirnir felast eingöngu í tilfinningum, lífsskoðunum eða siðferðiskennd. Þannig eru hagsmunir aðila sem tilkomnir eru vegna áhuga á umhverfismálum ekki nægjanlegir einir og sér til að hann öðlist aðild að máli um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með mengun sbr. Hrd. nr. 20/2005.²⁵

Hrd. 20/2005. Í málínu var deilt um lögmæti umhverfismats og veitingar starfsleyfis ávers í Reyðarfirði. Áætlanir höfðu verið upp um að reist yrði álver með 420.000 tonna framleiðslugetu á ári, ásamt rafskautaverksmiðju, og hafði farið fram lögboðið umhverfismat vegna þeirrar framkvæmdar. Fallið var frá þeim áformum áður en starfsleyfi hafði verið gefið út og ákveðið að óska eftir að fá að reisa álver með 322.000 tonna framleiðslugetu á ári og falla frá áformum um að reisa rafskautaverksmiðju. Skipulagstofnun komst að þeirri niðurstöðu að ekki þyrfti að fara fram nýtt umhverfismat vegna þessara breytinga. Kærði H niðurstöðuna til umhverfisráðherra sem staðfesti niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Umhverfisstofnun veitti starfsleyfi vegna framkvæmdarinnar og kærði H þá ákvörðun einnig en henni var vísað frá. Krafðist H þess að fá þessum tveimur ákvörðunum hnekkt. Í málínu kom til skoðunar hvort H hefði átt lögvarinna hagsmuni að gæta af úrskurði umhverfisráðherra. Um lögvarða hagsmuni sína vísaði H til þess að sem íbúi Fjarðarbyggðar hefði hann persónulegra hagsmuna að gæta af umræddum úrskurði og þeirri framkvæmd sem hann fjalli um. Landið sem umrætt álver átti að rísa á væri hluti landsvæðis, sem væri útvistarsvæði H, auk þess sem hann hefði fjallað um svæðið í ræðu og riti og sintt þar leiðsögn ferðamanna. Dómari í málínu taldi að H hefði ekki sýnt fram á með framlagningu gagna eða öðrum hætti að umræddur

²⁵ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 394.

úrskurður hefði haft beina eða verulega þýðingu fyrir atvinnuhagsmuni hans. Taldi dómari að tengsl H við umræddan úrskurð umhverfisráðherra leiddi eingöngu af heimilisfesti og búsetu hans í því sveitarfélagi þar sem hinar matsskyldu framkvæmdir eru ráðgerðar. Hafði H ekki sýnt fram á að hann ætti rískari hagsmuna að gæta vegna úrskurðar umhverfisráðherra en almennt ætti við um íbúa þess landsvæðis sem hér um væri að ræða. Var H því ekki talinn hafa sýnt fram á að hann ætti lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um kröfu um ómerkingu úrskurðar umhverfisráðherra og var kröfu hans sjálfkrafa vísað frá dómi.

Á túlkun á skilyrðinu um lögvarða hagsmuni reyndi einnig á í dómi Hæstaréttar í máli nr. 173/2001.

Hrd. 173/2001. Í málinu var ágreiningur uppi um hvort hlíðbrattur gjóskugígur á jörðinni Vogum í Skútustaðahreppi skyldi bera nafnið Hverfell eða Hverfjall. Landmælingar óskuðu eftir úrskurði örnefnanefndar um hvort nafnanna ætti að nota á landabréfum stofnunarinnar. Ákvað örnefnanefnd með úrskurði að nota skyldi örnefnið Hverfjall á ný landakort. Þessum úrskurði skutu 43 einstaklingar með stjórnsýslukæru til menntamálaráðherra sem staðfesti úrskurð örnefnanefndar með þeirri breytingu að jafnframt skyldi setja á landabréfin innan sviga örnefnið Hverfell ásamt örnefninu Hverfjall. Þessir einstaklingar höfðuðu mál á hendur íslenska ríkinu og kröfðust þess að úrskurðurinn yrði felldur úr gildi. Sagði svo í dómi Hæstaréttar: „Í kæru til Hæstaréttar skýra sóknaraðilar tilgang sinn með málsókninni og hagsmuni sína af niðurstöðu málsins svo að þau eigi öll ættir að rekja til Mývatnssveitar. Beri þau mikla umhyggju fyrir örlögum sveitarinnar, jafnt örnefnum sem öðrum menningarverðmætum. Sé sá einn tilgangur með málsókninni „að tryggja, að eitt merkasta náttúrvætti sveitarinnar fái að halda því nafni, sem öll rök benda til, að sé upprunalegast, verðveitt er í elstu rituðum heimildum og lifað hefur góðu lífi í sveitinni til þessa dags.“ Pað er skilyrði þess að dómstólar leysi úr sakarefnii að máli skipti fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um það. Sóknaraðilar hafa ekki sýnt fram á að þau hafi neina lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið fyrir dómstólum hvort umræddur gígur er nefndur Hverfell eða Hverfjall á landabréfum Landmælinga Íslands. Með 3. mgr. 2. gr. laga nr. 35/1953 með áorðnum breytingum og reglugerð settri á grundvelli hennar er almenningi tryggður réttur til að koma á framfæri við stjórnvald, sem leysir úr málum sem þessum, vitneskju sinni og ábendingum um þau örnefni, sem um er að ræða. Tilvitnað ákvæði verður hins vegar ekki skýrt svo að samkvæmt því geti hver átt sem sem vill í málum vegna slíkra nafnsetninga, enda eru í 2. mgr. sömu greinar sérstaklega taldir upp þeir, sem málsaðild geta átt varðandi úrskurði örnefndanefndar, en um málsaðild er þar að öðru leyti vísað til stjórnsýslulaga. Felst því ekki í umræddum ákvæðum frávik frá almennum reglum um nauðsyn lögvarinna hagsmuna stefnanda til að honum sé unnt að fá dóm um kröfu.“ Var úrskurður héraðsdóms um frávísun máls því staðfestur.

Hér má einnig nefna dóm Hæstaréttar frá 14. mars 2008, í máli nr. 114/2008:

Sóknaraðilar kærðu úrskurð héraðsdóms Reykjavíkur, þar sem máli þeirra var vísað frá dómi. Kröfðust sóknaraðilar þess að úrskurðurinn yrði felldur úr gildi og lagt fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar. Snérist málið um úrskurð umhverfisráðherra en með honum hafði hann fellt úr gildi ákvörðun Skipulagsstofnunar þess efnis að Vegagerðin þyrfti að kenna fleiri vegaþæði en tillaga að matsáætlun gerði ráð fyrir. Byggði sú ákvörðun meðal annars á athugasemdum frá sóknaraðilum sem þeir komu á framfæri við stofnunina. Sóknaraðilar töldu sig eiga beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af því að fleiri kostir yrðu teknir til umhverfismats en Vegagerðin hafði lagt til svo tryggt yrði að ákvörðun um vegaþæði hefði byggst á raunhæfri og gangsærri úttekt á öllum fyrirliggjandi kostum. Töldu sóknaraðilar að þær vegaþæðir sem Vegagerðin hafði lagt til myndu hafa í för með sér stórfellda skerðingu á eignarréttindum og afkomu sóknaraðila og takmarka möguleika þeirra til

landnýtingar. Þar af leiðandi ættu þau lögvarinna hagsmuni að gæta af því að bera lögmæti úrskurðar umhverfisráðherra undir dómstóla. Kom fram að ekki væru í lögum nr. 106/2000 sérákvæði um aðild að dómsmáli, sem höfðað er um ákvörðun stjórnvalds á grundvelli laganna. Því giltu um aðild að slíku máli almennar reglur, þar á meðal grunnregla að baki laga nr. 91/1991 um að dómstólar leysi ekki úr sakarefni nema sýnt sé að það skipti máli að lögum fyrir aðilana að fá um það dóm. Réttur manna til að bera mál undir dómstóla, eigi þeir lögvarinna hagsmuna að gæta, væri tryggður með 70 gr. stjórnarskrárinnar. Hæstiréttur taldi sóknaraðila eiga lögvarinna hagsmuna að gæta að fá úr því skorið hvort matsáætlun Vegagerðarinnar um vegaðstæði um jarðir og lönd þeirra uppfylli það skilyrði að litið hafi verið til framkvæmdakosta sem til greina koma þannig að upplýst val á besta kosti á vegaðstæði, á grundvelli málfnalegra sjónarmiða, geti farið fram þegar matsskýrsla liggur fyrir. Taldi rétturinn jafnframt að sóknaraðilar ættu lögvarinna hagsmuna að gæta við að fá úr því skorið hvort úrskurður umhverfisráðherra frá 11. maí 2007 hafi verið lögmætur. Felldi Hæstiréttur því hinn kærða úrskurð úr gildi og lagði fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar.

Í málinu taldi Hæstiréttur að sóknaraðilar hefðu átt lögvarinna hagsmuna að gæta af því að fá úr því skorði hvort ákveðinn úrskurður umhverfisráðherra væri lögmætur. Taldi rétturinn að þótt mælt væri fyrir í lögum um þrengri aðild að kærumálum hjá æðri stjórnvöldum en leiddi af almennum reglum raskaði slík skipan ekki rétti manna til að bera mál undir dómstóla, sem byggist á lögvörðum hagsmunum, enda væri sá réttur tryggður með 70. gr. stjórnarskrárinnar. Kæruheimild samkvæmt lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum hefur nú verið rýmkuð samanber lög nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála.

Af áðurnefndum dóum má ráða að hagsmunir teljast aðeins lögvarðir séu þeir varðir af lögum, það er varða stöðu viðkomandi að lögum. Verða þeir að varða fjárhagslega eða persónulega hagsmuni aðila svo um munar og verða lífsgæði þeirra að hafa aukist eða dregist saman út frá mælanlegum viðmiðum. Brennandi áhugi á umhverfisvernd eða skoðun á tiltekinni framkvæmd er til að mynda ekki nægjanleg til að tryggja einum manni aðilastöðu í máli er varðar umhverfismál eða byggingu tiltekinnar verksmiðju sem kann að hafa áhrif á nærliggjandi umhverfi.

4. Flokkar aðila

Líkt og einstaklingar geta lögaðilar og félög, sem eiga beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn máls, talist aðilar þess. Þannig getur félag verið málsaðili þegar það sækir um vínveitingarleyfi eða byggingarleyfi

vegna breytingar á húsnæði í eigu þess. Eins og áður hefur komið fram teljast hagsmunir, sem sprottnir eru af lífsskoðunum, s.s. stjórnmálaskoðunum og síðferðisskoðunum eða af tilfinningum, ekki lögvarðir hagsmunir og skapa því ekki aðilastöðu í stjórnsýslumáli. Ekki dugir fyrir menn, sem ekki njóta aðilastöðu af þessum sökum, að stofna félag til erindisreksturs í sína þágu. Félag öðlast ekki sjálfkrafa aðilastöðu í máli sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5475/2008 sem áður hefur verið reifað. Verður umtalsverður hluti félagsmanna að eiga beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins og gæsla þeirra hagsmuna verður að falla undir yfirlýstan tilgang og markmið félagsins. Á ákveðnum sviðum stjórnsýslunnar hefur aðild þó verið rýmkuð, þannig að hver sem er, einstaklingur eða félög geti látið málín til sín taka. Dæmi um þetta má finna í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Þar segir:

Þeir einir geta kært stjórnvaldsákvarðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuna tengda ákvörðun sem kæra á. Umhverfisverndar-, útvistar- og hagsmunasamtök með minnst 30 félaga geta þó kært eftirtaldar ákvarðanir án þess að sýna fram á lögvarða hagsmuni enda samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kærar lýtur að:

- a. ákvarðanir Skipulagsstofnunar um matsskyldu framkvæmda, sameiginlegt mat á umhverfisáhrifum og endurskoðun matsskýrslu samkvæmt lögum um mat á umhverfisáhrifum,
- b. ákvarðanir um að veita leyfi vegna framkvæmda sem falla undir lög um mat á umhverfisáhrifum,
- c. ákvarðanir um að veita leyfi samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverutil sleppingar eða dreifingar erfðabreyttra lífvera.

Þá kemur jafnframt fram í 4. mgr. 4. gr. laganna að samtök samkvæmt ákvæðinu skuli vera opin fyrir almennri aðild, gefa út ársskýrslur um starfssemi sína og hafa endurskoðað bókhald. Með lögum þessum hefur löggjafinn veitt samtökum heimild til þess að láta sig mál varða án þess að eiga lögvarinna hagsmuna að gæta í máli. Í athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 130/2011 segir að hin opna aðild byggist á því að allir eigi í raun hagsmuna að gæta vegna þessara ákvarðana þar sem þær snerta veigamikla umhverfishagsmuni. Byggjast lagabreytingar þessar á Árósarsamningnum svokallaða og snúast að mestu um aðgang almennings að réttlátri málsmeðferð og virkum úrræðum til

endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um framkvæmdir sem kunna að hafa talsverð umhverfisáhrif.²⁶

Með lögum nr. 131/2011 var ýmsum lögum breytt vegna fullgildingar Árósarsamningsins. Með breytingunum hefur aðild að ýmsum stjórnsýslumálum verið rýmkuð þannig að um aðildina gilda áðurnefndar lagareglur sem finna má í lögum nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála. Eru þetta allt lög sem fjalla um umhverfis-, náttúru- og auðlindamál. Sem dæmi um lög sem breytt var eru lög nr. 71/2008 um fiskeldi, lög nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði með síðari breytingum og raforkulög nr. 65/2003, með síðari breytingum. Árósarsamningnum er ætlað að tryggja almenningi réttindi til að hafa áhrif á verndun umhverfisins. Mynda þessi réttindi þrjár stoðir. Fyrsta stoðin mælir fyrir um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál. Önnur stoðin leggur skyldu á herðar ríkjanna til að tryggja almenningi rétt til þátttöku í undirbúningi á ákvörðunum sem varða umhverfismál. Þriðja stoðin snýr að skyldu ríkja til að tryggja almenningi réttláta málsmeðferð í málum er varða umhverfið. Þessar reglur eru lágmarksreglur og er ríkjunum gefið talsvert svigrúm við innleiðingu þeirra.²⁷

4.1 Aðild stjórnvalds og starfsmanna þess

Stjórnvald eða starfsmaður, sem ákvörðun tekur á vegum þess, teljast aldrei aðilar málsins. Sama gildir þrátt fyrir að ákvörðunin sé kærð til æðra stjórnvalds, stjórnvaldið sem tók ákvörðunina á fyrsta stjórnsýslustigi telst ekki aðili að kærumálinu.

Þá er það jafnframt meginregla að stjórnvald á fyrsta stjórnsýslustigi geti ekki kært úrskurð æðra setts stjórnvalds, hafi það með honum breytt ákvörðun hins lægra setts stjórnvalds eða fellt hana úr gildi, nema skýr lagaheimild standi til annars.²⁸ Hið sama gildir um dómsmál sem höfðað er til ógildingar ákvörðunar æðra setts stjórnvalds.

UA 3852/2003. A kvartaði yfir ákvörðun ríkistollanefndar um að synja beiðni hans um endurupptöku. Tók umboðsmaður Alþingis til sjálstæðrar athugunar hvort

²⁶ 139. lp. 2010-2011, þskj. 1228, 709. mál.

²⁷ 139. lp. 2010-2011, þskj. 1227, 708. mál.

²⁸ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 401.

tollstjórinn í Reykjavík gæti talist til annarra aðila máls í skilningi 2. mgr. 24. gr. stjórnsýslulaga. Sagði svo í álitinu: „Við skýringu þess verður því að hafa hliðsjón af meginjónarmiðum stjórnsýsluréttarins um hverjir geti átt aðild að stjórnsýslumáli. Í fræðikenningum hefur hugtakið „aðili máls“ almennt verið skýrt á þann veg að eigi maður einstaklegra og verulegra hagsmunu að gæta, sem beinlínis reynir á við úrlausn máls, verði hann yfirleitt talinn eiga aðild að því. Þessi sömu sjónarmið koma til skoðunar við afmörkun á því hverjir geta talist aðilar kærumáls. Verður því að meta heildstætt hversu verulegir hagsmunir eru og hversu náið þeir tengjast úrlausn málsins. Almennt hefur verið talið að aðili á lægra stjórnsýslustigi eigi kæruaðild að sama máli. Þegar um stjórnsýslukæru er að ræða telst lægra sett stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun hins vegar yfirleitt ekki aðili að kærumálinu. [...] Í samræmi við framangreint verður að ganga út frá því að stjórnvald sem fer með opinbert vald samkvæmt lögum teljist að öllu jöfnu ekki til aðila máls í skilningi stjórnsýsluréttar í málum sem lúta að beitingu efnislegra valdheimilda þess á lægra stjórnsýslustigi. Á þetta einnig við um afmörkun hugtaksins „aðili máls“ eins og það er notað í stjórnsýslulögunum nr. 37/1993.

Að auki er svo talið að stjórnvöld hafi almennt ekki heimild til þess í lögum að kæra ákvarðanir eða úrskurði annarra stjórnvalda til æðra stjórnvalds nema svo sé sérstaklega mælt fyrir um í lögum.²⁹

Þrátt fyrir ofangreint getur stjórnvald, við sérstakar aðstæður, notið aðildar að máli þegar það á samskonar hagsmunu að gæta og einstaklingur eða fyrirtæki en þá er stjórnvaldið hins vegar ekki að taka sjórnvaldsákvörðun. Hagsmunir þess verða þá að vera beinir, verulegir, sérstakir og lögvarðir. Til að mynda getur stjórnvald verið aðili að stjórnsýslumáli þegar það sækir um byggingarleyfi.³⁰

5. Réttindi aðila

Eins og áður hefur komið fram skiptir meginmáli að skilgreina hverjir teljast aðilar stjórnsýslumáls. Er þetta mikilvægt þegar kemur að þeim réttindum sem aðilum stjórnsýslumáls eru fengin með ákvæðum stjórnsýslulaga. Réttindi þessi eru helst réttur til upplýsinga og andmæla, réttur til birtingar ákvörðunar, réttur til rökstuðnings og réttur til enduruptöku, afturköllunar eða stjórnsýslukæru.

²⁹ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 402.

³⁰ Páll Hreinsson: Aðili stjórnsýslumáls, bls. 402.

Í 13. gr. til 15. gr. stjórnsýslulaganna er að finna reglur um andmælarétt, tilkynningu um meðferð máls og upplýsingarétt. Fela þessar reglur í sér að málсаðilar skuli eiga þess kost að tryggja réttindi sín og hagsmuni. Reglur þessar eru þríþættar. Í fyrsta lagi fela þær í sér að stjórnvaldi ber að tilkynna aðila máls um að mál hans sé til meðferðar sé honum það ókunnugt. Í öðru lagi að aðili máls hafi aðgang að þeim öllum gögnum málsins, ekki einungis til kynningar heldur einnig afrit af þeim. Þó eru nokkrar undanþágur á þessum heimildum í lögum. Í þriðja lagi fela reglurnar í sér rétt til andmæla, það er að aðili máls hafi kost á því að koma að andmælum sínum áður en ákvörðun er tekin í málinu svo framarlega sem að afstaða hans eða rök fyrir henni liggi ekki fyrir eða slíkt sé augljóslega óþarf. Með þessu gætir aðili hagsmuna sinna og frekari líkur eru á því að rétt niðurstaða fáist í málinu.³¹

Í 20. gr. og 21. gr. stjórnsýslulaganna er að finna reglur um birtingu ákvörðunar, leiðbeiningarskyldu stjórnvalda og hvenær veita skuli rökstuðning. Stjórnvaldi ber að tilkynna aðila máls um niðurstöðu stjórnvaldsákvörðunar um leið og hún liggar fyrir, nema slíkt þyki augljóslega óþarf. Réttaráhrif birtingar eru þau að ákvörðunin verður bindandi fyrir aðila máls. Þá er í reglunum einnig að finna hvenær stjórnvaldi er skylt að veita leiðbeiningar varðandi heimild til rökstuðnings og kæru. Hvað varðar rökstuðning að baki stjórnvaldsákvörðunar getur aðili máls alltaf krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt með þegar aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Á þessari reglu eru þó undantekningar eins og til dæmis þegar um er að ræða einkunnir sem veittar eru fyrir frammistöðu á prófum sbr. 2. tl. 2. mgr. 21. gr. laganna. Þá er í 22. gr. fjallað um hvað skuli koma fram í rökstuðningi.

Um breytingu, leiðréttingu, endurupptöku og afturköllun er fjallað í 23. gr. til 25. gr. laganna. Eru þetta allt atriði sem skipta máli fyrir réttarstöðu aðila máls. Að lokum fjallar VII. kafli laganna um stjórnsýslukærur, það er heimild aðila máls til að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds.

³¹ Páll Hreinsson: Stjórnsýslulögin - skýringarrit, bls. 36.

6. Niðurstöður

Markmið ritgerðarinnar var að varpa ljósi á þau skilyrði sem sem aðilar verða að uppfylla til þess að geta talist aðilar stjórnsýslumáls. Mikilvægt er að skýrt sé hvenær aðilar teljist aðilar stjórnsýslumáls og hvenær ekki. Sérstaklega í ljósi þess að ákvæði stjórnsýslulaga færa einungis aðilum stjórnsýslumáls þau réttindi sem löginn kveða á um.

Helstu réttindi sem aðili máls nýtur samkvæmt lögnum eru til að mynda réttur til að kynna sér gögn málsins og réttur til andmæla áður en ákvörðun í málínu er tekin. Þá skal birta aðila máls ákvörðunina og frá þeim tímapunkti er hún bindandi fyrir hann. Aðili máls á einnig rétt til rökstuðnings fyrir stjórnvaldsákvörðun og er hún kæranleg, ef kærheimild er fyrir hendi. Þannig skiptir afmörkun á hugtakinu „aðili máls“ miklu máli og eins og áður sagði ræður því hvaða einstaklingur eða lögaðili fær notið þeirra réttinda sem löginn mæla fyrir um við meðferð stjórnsýslumáls.

Þrátt fyrir að hugtakið „aðili máls“ komi á fjölmögum stöðum fram í stjórnsýslulögnum er hvergi í lögnum né frumvarpi til þeirra að finna heildstæða skilgreiningu á hugtakinu. Þó leikur sjaldnast á vafi um hvenær aðilar teljast aðilar máls. Kemur fram í hugtakinu að hugtakið beri að skyra rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, heldur geti einnig þeir sem eiga óbeinna hagsmunu að gæta í máli fallið undir skilgreininguna. Jafnframt segir í frumvarpinu að ómögulegt sé að gefa út ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær viðkomandi teljist aðili máls og hvenær ekki, heldur ráðist það af málsatvikum hverju sinni. Það sem ráði úrslitum er hvort viðkomandi hafi lögvarinna hagsmunu að gæta af úrlausn málsins.

Þá virðist ekki heldur vera að finna tæmandi skilgreiningu á hugtakinu í dóum eða álitum umboðsmanns Alþingis. Af fræðimönnum hefur verið talið að við heildstætt mat á því hvort viðkomandi teljist aðili máls eru þau sjónarmið sem vega þyngst þau hvort viðkomandi eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmunu að gæta af úrlausn málsins.

Hingað til hefur verið talið að ef aðili á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarðra hagsmunu að gæta af úrlausn máls teljist hann aðili þess og njóti þeirra réttindi

sem stjórnsýslulögin kveða á um. Hins vegar getur aðili átt aðild að máli á grundvelli óbeinna hagsmunu að öðrum skilyrðum uppfylltum. Af þeim sökum er skilyrðið um beina hagsmuni óþarf. Ekki skiptir máli hvort hagsmunir viðkomandi séu beinir eða óbeinir, svo framarlega sem þeir eru verulegir, sérstakir og lögvarðir.

Við mat á hagsmunum skiptir máli um hvaða réttarsvið er að ræða og verður að skoða hvaða lög og reglur eru í gildi hverju sinni. Ekki er hægt að gefa eitt algilt viðmið um það hversu verulegir hagsmunir þurfi að vera, hvort hagsmunir séu sérstakir eða þeir séu lögvarðir. Sjónarmið þessi eru afstæð og ráðast af eðli og tegund stjórnsýslumála hverju sinni og þeim kröfum sem gerðar eru til viðkomandi málaflokks að lögum.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Páll Hreinsson. (1994). *Stjórnsýslulögin - skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Páll Hreinsson. (2005). Aðili stjórnsýslumáls. *Tímarit lögfræðinga*. 55. útgáfa. 4. tölubl. Bls. 561-567.

Páll Hreinsson. (2005). *Hæfisreglur stjórnsýsluréttar*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Markús Sigurbjörnsson. (2003). *Einkamálaréttarfar*. Reykjavík: Úlfljótur.

Róbert R. Spanó. (2009). Stjórnsýsluréttur. *Um lög og rétt - helstu greinar íslenskrar lögfræði*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Lagaskrá

Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

Lög nr. 106/2000 um mat á hverfisáhrifum

Barnaverndarlög nr. 80/2002

Raforkulög nr. 65/2003

Lög nr. 61/2006 um lax, og silungsveiði með síðari breytingum

Lög nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla

Lög nr. 71/2008 um fiskeldi

Lög nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindarmála

Lög nr. 131/2011 um breyingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósarsamningsins

Dómaskrá

Hæstaréttardómur nr. 1995:1940

Hæstaréttardómur nr. 173/2001

Hæstaréttardómur nr. 171/2004

Hæstaréttardómur nr. 20/2005

Hæstaréttardómur nr. 114/2008

Álit umboðsmanns Alþingis

UA nr. 2039/1997

UA nr. 2324/1997

UA nr. 3609/2002

UA nr. 4474/2005

UA nr. 5475/2008

UA nr. 6242/2010

Reglur

Málsmeðferðarreglur Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005

