



Aðild að stjórnsýslumáli í einstökum tilvikum

Skilyrðið um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls

- BA ritgerð í lögfræði -

Erla Árnadóttir

Lagadeild
Félagsvísindasvið
Gunnar Páll Baldvinsson
Október 2013



HÁSKÓLI ÍSLANDS

EFNISYFIRLIT

1.0 Inngangur	2
2.0 Aðild að stjórnarsýslumáli	3
2.1 Almennt um réttarsviðið	3
2.2 Aðildarhugtakið	3
2.3 Sjónarmið við ákvörðun um aðilastöðu í einstökum tilvikum	6
2.3.1 Beinir hagsmunir	6
2.3.2 Verulegir hagsmunir	8
2.3.3 Sérstakir hagsmunir	8
2.3.4 Lögvarðir hagsmunir	9
2.3.5 Samspil sjónarmiðanna og skýringarviðhorf	10
3.0 Skilyrðið um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls	12
3.1 Reglur um hagsmuni í einkamálaréttarfari og stjórnarsýslurétti	12
3.2 Meginreglan um lögvarða hagsmuni í einkamálaréttarfari	13
3.2.1 Ólögfest grundvallarregla	13
3.2.2 Dómaframkvæmd	15
3.3 Skilyrðið um lögvarða hagsmuni í stjórnarsýslurétti	18
3.3.1 Sjónarmið við mat á aðild	18
3.3.2 Opinberar úrlausnir	18
3.4 Ályktanir af réttarheimildum	26
4.0 Niðurstaða	28
Heimildaskrá	30
Dómaskrá	31

1.0 Inngangur

Meginviðfangsefni dómstóla er að skera úr ágreiningi um réttindi og skyldur manna að lögum. Til þess að dómsúrlausn hafi tilgang þarf alla jafna raunhæft sakarefni og ákveðnar dómkröfur. Sú meginregla gildir einnig undantekningarlaust í einkamálaréttarfari að málsaðili verði að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfur sínar, að öðrum kosti verður máli vísað frá dómi. Dómsniðurstaðan verður með öðrum orðum að hafa eitthvert raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðila. Þegar leysa á úr máli eða ágreiningi hjá stjórnvaldi er það einnig grundvallaratriði að greina hagsmuni einstaklings eða lögaðila af úrlausn þess. Það helgast meðal annars af því að flest ákvæði stjórnslulaga nr. 37/1993 (hér eftir skammstöfuð ssl.) fá aðeins aðila máls þau réttindi sem lögin kveða á um. Meginmarkmið með þessari ritgerð er að fjalla um aðild að stjórnslumáli í einstökum tilvikum og skilyrðið um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Með hugtakinu lögvarðir hagsmunir er vísað til þess hver er uppspretta og eðli hagsmunanna sem um ræðir, en þeir verða að skipta máli lagalega séð.¹ Í fyrstu verður greint frá afmörkun aðildarhugtaksins og hvernig meta má almennt stöðu aðila máls. Áhersla verður síðan lögð á að gera þeim tilvikum skil þegar einstaklingur eða lögaðili á ekki beina hagsmuni af úrlausn og vafi leikur á aðild, en slík tilvik koma t.d. oft upp á sviði skipulags- og byggingarmála og í málum er varða umhverfisrétt. Verður í þessu sambandi þeim sjónarmiðum fræðimanna lýst sem byggt er á við ákvörðun um aðilastöðu og þvínæst tekið sérstaklega til skoðunar það sjónarmið sem talið er að ráði úrslitum við matið, að aðili máls hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr máli.² Í því skyni að varpa ljósi á gildissvið hugtaksins í víðari skilningi, verður fjallað um hvað felst í meginatriðum í skilyrðinu um nauðsyn lögvarinna hagsmuna í tengslum við aðild í einkamálaréttarfari. Markmiðið með því er að skoða hvernig hugtakið er túlkað í dómaframkvæmd til samanburðar og afla vísbendinga um hvað fellur almennt innan eða utan skilyrðisins. Að því loknu verður gerð nánari grein fyrir lögvörðum hagsmunum sem sjónarmiði við afmörkun aðildar á stjórnslustigi í einstökum tilvikum og þeirri megintakmörkun sem leiðir af sjónarmiðinu, um að afskipti manna sem byggjast á hagsmunum sem sprotnir eru af lífsskoðunum eða tilfinningum skapi ekki aðilastöðu.

¹ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnslumáls”, bls. 394.

² Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin*, bls. 47.

2.0 Aðild að stjórnarsýslumáli

2.1 Almenn um réttarsviðið

Í 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir skammstöfuð stjskr.) er gert ráð fyrir þrískiptingu ríkisvalds í löggjafarvald, dómvald og framkvæmdavald. Í ákvæðinu er mælt svo fyrir að forseti og önnur stjórnvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 13. gr. stjskr. er síðan kveðið svo á um að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt. Í íslenskri stjórnskipan er þannig á því byggt að ráðherra, hver á sínu sviði, fari með æðstu yfirstjórn stjórnarsýslunnar. Flestar stofnanir ríkisins og sveitarfélaga tilheyra framkvæmdavaldi og fara þær með stjórnarsýsluvald. Við meðferð mála fyrir stjórnvöldum gilda annars vegar skráðar reglur, þ.e. almenn lög frá Alþingi, og hins vegar óskráðar grundvallarreglur stjórnarsýsluréttarins.³ Stjórnarsýslulög nr. 37/1993 eru meðal annarra hin skráðu lög og gilda þau um alla opinbera stjórnarsýslu, hvort sem hún er í höndum ríkis, sveitarfélaga, sérstakra stofnana, sjálfstæðra stjórnarsýslunefnda eða aðila á þeirra vegum.⁴ Lögin gilda þó að meginreglu aðeins þegar teknar eru stjórnarsýsluákvæðanir, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl., en það eru þær ákvæðanir sem stjórnvöld taka um rétt eða skyldu manna. Eitt helsta markmið stjórnarsýslulaga er einmitt að tryggja réttaröryggi borgaranna þegar stjórnvöld beita heimildum til að taka slíkar ákvæðanir. Þegar tiltekin úrlausnarefni eru til meðferðar hjá stjórnvöldum og úr þeim er leyst með stjórnvaldsákvörðun, er það aðili máls sem almennt á hagsmuni að gæta af þeirri ákvörðun. Ef aðili máls er ósáttur við niðurstöðu stjórnvalds, getur hann skotið málinu til æðra stjórnvalds eða neytt stjórnarskrárbundins réttar síns, sbr. fyrri málsl. 60. gr. stjskr. og 1. mgr. 70. gr. stjskr., og borið málið undir dómstóla.⁵

2.2 Aðildarhugtakið

Aðildarhugtak stjórnarsýsluréttar er efnislegt hugtak.⁶ Það felur í sér að afmörkun hugtaksins er háð málsatvikum og getur í sumum tilvikum verið mjög matskennd, ekki síst þar sem hugtakið er ekki skýrt í stjórnarsýslulögnum. Almenn er litið svo á, að aðili stjórnarsýslumáls sé sá einstaklingur eða lögaðili sem stjórnvaldsákvörðun beinist að. Það liggur í flestum tilfellum ljóst fyrir í framkvæmd hvern eða hverja telja beri aðila að máli hjá stjórnvaldi, t.d. er sá sem sækir um leyfi eða opinbert starf hjá stjórnvöldum og málið varðar með beinum hætti, aðili máls. Einnig getur stjórnvald átt

³ Róbert R. Spanó: „Stjórnarsýsluréttur”, bls. 117.

⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin*, bls. 33.

⁵ Róbert R. Spanó: „Stjórnarsýsluréttur”, bls. 147.

⁶ Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 81-82.

frumkvæðið og beint boði eða banni til einstaklings eða lögpersónu og er þá sá sem ákvörðun beinist að sjálfkrafa aðili máls.⁷ Þá má nefna að aðili stjórnslumáls sem kærir niðurstöðu lægra setts stjórnvalds til æðra setts stjórnvalds, til að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða, er að meginreglu aðili kærumálsins. Aðildarhugtakið er skilgreint í norsku stjórnslulögum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna og talið eiga við þann sem ákvörðun er beint til eða mál varðar beint að öðru leyti. Í dönskum stjórnslurétti er „partsbegrebet” sú orðmynd sem notuð er um aðildarhugtakið og skírskotað þannig til einstaklings eða lögpersónu sem hlut á að stjórnslumáli. Hugtakið sem slíkt er ekki skilgreint sérstaklega í dönskum rétti og er vísað þar til hefðbundinnar skilgreiningar stjórnsluréttar og hugtakið talið ná til umsækjenda, kæranda og þeirra sem eiga einstaklegra, beinna, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta.⁸ Það er heldur engin heildstæð eða formleg skilgreining á aðildarhugtakinu í íslenskum stjórnslulögum og er því litið til lögskýringagagna og stuðst við fræðikenningar við skýringu og afmörkun hugtaks. Um skilgreiningu á hugtakinu aðila máls má vísa í 2. gr. frumvarps til stjórnslulaga sem lagt var fyrir Alþingi á 109. löggjafarþingi 1986-1987, en varð ekki útrætt og því ekki að lögum.⁹ Þar kemur fram að aðili máls er sá sem hefur lögmætra hagsmuna að gæta varðandi stjórnvaldsákvörðun. Þessi lýsing er fremur rýr efnislega en hún endurspeglar megin sjónarmiðið sem taka ber mið af við úrlausn um aðilastöðu, en nægir ekki við mat í vafatilvikum. Þegar vafi kemur upp þarf að líta til þess hvers konar hagsmuni maður á af máli, meðferð þess og úrlausn og metið í ljósi þess.¹⁰ Eins og að framan segir er hugtakið aðili máls ekki skilgreint í núgildandi stjórnslulögum, en jafnan er vísað til almennrar skilgreiningar stjórnsluréttar. Þá er skírskotað til þeirra sjónarmiða sem leiða má af almennum reglum réttarsviðsins og áður hefur verið greint frá, meðal annars því sjónarmiði að aðili máls er sá sem stjórnvaldsákvörðun beinist að eða sá sem stjórnvald krefst einhvers af eða bannar tiltekna háttsemi. Álit umboðsmanns Alþingis, UA 13. nóvember 2007 (5073/2007), um aðild að máli fyrir óbyggðanefnd er ágætt dæmi um afmörkun aðildarhugtaksins í framkvæmd, en þar segir meðal annars:

A kvartaði yfir úrskurði óbyggðanefndar. Kvörtunin laut að því að með úrskurðinum hefði þóknun verið ákvörðuð beint til lögmanna sem fluttu mál fyrir nefndinni í stað þess að aðilum málsins hefði verið úrskurðaður málskostnaður. Var því haldið fram að úrskurðurinn hefði að þessu leyti ekki verið í samræmi við 17. gr. laga nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Umboðsmaður rakti í áliti sínu ákvæði 17. gr. laga nr. 58/1998. Umboðsmaður tók fram að samkvæmt orðalagi 2. mgr. 17. gr. hefði óbyggðanefnd það hlutverk að úrskurða um kröfur málsaðila vegna kostnaðar er stafaði af hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Réð umboðsmaður af orðalagi 2. másl. 1. mgr. 17. gr. að sá kostnaður greiddist úr ríkissjóði. [...] Umboðsmaður benti á að 17. gr. fæli í sér

⁷ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnslumáls”, bls. 388.

⁸ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 120.

⁹ Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2548.

¹⁰ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin*, bls. 47.

undantekningu frá þeirri meginreglu að aðili verði sjálfur að bera þann kostnað sem hann hefur haft af rekstri stjórnslumáls. Við afmörkun á hugtakinu aðili máls yrði að hafa í huga sjónarmið sem leiddu af reglum stjórnsluréttar. Af þeim sjónarmiðum leiddi að aðili máls væri sá sem hefði gert kröfur fyrir óbyggðanefnd og hefði beinna, sérstakra, verulegra og lögvarðra hagsmuna að gæta af máli því sem nefndin tæki til meðferðar og úrlausnar. Umboðsmaður aðila, t.d. lögmaður, væri ekki aðili í þessum skilningi.

Hér er sá sem gerir kröfur fyrir óbyggðanefnd og hefur beinna, sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af því máli sem nefndin hefur til meðferðar, aðili máls og úrskurður nefndarinnar beinist því að honum. Einnig kemur það skýrt fram að umboðsmaður aðila er ekki aðili í þessum skilningi. Mikilvægi þess að ákvarða réttarstöðu aðila stjórnslumáls¹¹ er fólgið í því, að flest ákvæði stjórnslulaga fá aðeins aðila máls réttindin sem löggin veita við meðferð tiltekins máls. Það er því grundvallaratriði að marka inntak hugtaksins, því það ræður úrslitum um hvaða einstaklingur eða lögaðili nýtur réttinda við meðferð opinbers máls.¹² Auk þeirra hagsmuna sem kunna að vera í húfi varðandi lagaleg réttindi aðila, er afmörkun mikilvæg í því tilliti að stjórnvöld gæti samræmis og jafnræðis við mat á aðild. Á nokkrum réttarsviðum getur leikið vafi á réttarstöðu aðila máls og nefnir Páll Hreinsson sérstaklega að erfið tilvik geti komið upp á sviði skipulags- og byggingarmála og einnig umhverfisréttar.¹³ Að mati Páls verður oft í vafatilvikum sem þessum að líta til þess, hvers konar hagsmuni maður á við úrlausn málsins og telur hann meðal skilyrða þess að maður verði talinn aðili máls vera þau, að hann eigi hagsmuni að gæta umfram aðra. Í flestum tilvikum fylgir þá líka krafa um að hagsmunir séu verulegir og tekur Páll sem dæmi fjárhagslega eða persónulega hagsmuni af úrlausn. Ennfremur nefnir hann að skoða verði hversu náíð eða beinir umræddir hagsmunir tengjast úrlausn hlutaðeigandi stjórnslumáls. Það sem ræður úrslitum er hvort maður telst eiga lögvarinna hagsmuna að gæta.¹⁴ Þessi fjögur sjónarmið eða hugtök sem Páll teflir fram: beinir, verulegir, sérstakir og lögvarðir hagsmunir eru meginsjónarmið við mat á aðilastöðu í einstökum tilvikum¹⁵ og því ekki úr vegi að skoða þau hvert um sig aðeins nánar.

¹¹ Ekki verður fjallað sérstaklega um réttarstöðu aðila máls almennt, en hún felur í sér margvísleg réttindi skv. stjórnslulögum, m.a. réttur til að kynna sér skjöl og önnur gögn máls, sbr. 1. mgr. 15. gr. ssl. og réttur aðila til tjá sig um mál áður en ákvörðun er tekin eða andmælaréttur hans, sbr. 13. gr. ssl.

¹² Páll Hreinsson: „Aðili stjórnslumáls”, bls. 388-389.

¹³ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnslumáls”, bls. 388-389.

¹⁴ Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin*, bls. 47.

¹⁵ Í *Lögfræðiorðabók með skýringum* er að finna sams konar skilgreiningu undir uppflættiorðunum „aðili stjórnslumáls”: „Sá sem á beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn stjórnslumáls”.

2.3 Sjónarmið við ákvörðun um aðilastöðu í einstökum tilvikum

2.3.1 Beinir hagsmunir

Með beinum hagsmunum er átt við hversu náíð maður tengist hagsmunum af úrlausn máls og hvert sé í raun gildi málsins fyrir hlutaðeigandi. Páll Hreinsson tekur fram að það sé oftast einkenni á aðila máls að hann eigi beinna hagsmuna að gæta við úrlausn máls.¹⁶ Samkvæmt þessu sjónarmiði á almennt að vera auðvelt að greina hver eða hverjir eiga aðild að máli og yfirleitt enginn vafi á ferð. Sú staða getur einnig komið upp í framkvæmd að stjórnvaldsákvörðun hafi meira eða minna þýðingu fyrir aðra en sjálfan aðila máls.¹⁷ Í þessu samhengi getur reynt á ýmis konar takmarkatilvik í framkvæmd um óbeina hagsmuni. Í fyrirnefndri 2. gr. frumvarps að stjórnarsýslulögum sem lagt var fyrir 109. löggjafarþing 1986-1987 og einnig í athugasemdum í greinargerð að frumvarpi stjórnarsýslulaga sem lagt var fyrir 116. löggjafarþing 1992, og samþykkt var sem stjórnarsýslulög nr. 37/1993, kemur fram að skýra beri hugtakið aðili máls rúmt þannig að ekki er alveg útilokað að sá sem eigi óbeina hagsmuni af úrlausn geti talist aðili máls. Í athugasemdum greinargerðar síðarnefnda frumvarpsins er að finna eftirfarandi skilgreiningu sem varpar ljósi á þetta:

Hugtakið „aðili máls“ kemur fyrir á nokkrum stöðum í frumvarpinu og ber að skýra það rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, svo sem umsækjendur um byggingarleyfi eða opinbert starf, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, svo sem nágrannar eða meðumsækjendur um starf. Ómögulegt er hins vegar að gefa ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær maður telst aðili máls og hvenær ekki, heldur ræðst það af málsatvikum hverju sinni. Það sem ræður úrslitum í því efni er það hvort maður teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta, en það ræðst m.a. af því um hvaða svið stjórnarsýslunnar er að ræða.¹⁸

Beinir hagsmunir aðila af úrlausn eru meginreglan, en í framkvæmd reynir ósjaldan á takmarkatilvik um óbeina eða afleidda hagsmuni, þ.e. hvenær slíkir hagsmunir skapi aðild. Hér kemur einnig fram að það sem ráði úrslitum við mat á aðilastöðu er hvort maður hafi lögvarinna hagsmuna að gæta og blæbrigðamunur geti verið á matinu eftir því um hvaða svið stjórnarsýslunnar er að ræða. Í *UA 25. mars 1998 (2039/1997)*, er lýst því sjónarmiði að nágranni geti vegna tiltekinna grenndarhagsmuna verið aðili kærumáls.¹⁹ Hér er að finna stutta reifun á atvikum málsins.

¹⁶ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnarsýslumáls“, bls. 389.

¹⁷ Sjá einnig: Steen Rønsholdt: *Forvaltingsret*, bls. 124.

¹⁸ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3282.

¹⁹ Sjá einnig: *Stjórnarsýslulögin nr. 37/1993 ásamt greinargerð*, bls. 81-83, en þar kemur fram m.a. að

UA 25. mars 1998 (2039/1997) C kærði ákvörðun sýslumannsins á Selfossi til dóms- og kirkjumálaráðuneytis þess efnis, að almennt vínveitingaleyfi vegna atvinnurekstrar hans skyldi bundið sérstökum skilyrðum um veitingatíma. Athugun umboðsmanns sneri að því álitamáli hvort nágranninn A ætti kærvaðild að máli því, sem borið var undir úrskurð dóms- og kirkjumálaráðuneytis af C vegna áðurnefndrar ákvörðunar. Almennt er það svo að aðild að flestum málum sem snúa að umsókn um vínveitingaleyfi er bundið við þann aðila sem sækir um leyfið, en í málinu reis vafi hvort A ætti einnig hagnuna að gæta. Atvik málsins voru þau að A bjó í íbúðarhúsinu X-götu 2 og var hús hans við hliðina á veitingastað með almennt vínveitingaleyfi sem C rak, Kaffi Lefolli. Nágranninn A taldi sig verða fyrir miklu ónáði vegna hávaða þegar gestir veitingastaðarins, annars vegar kæmu til staðarins og hins vegar þegar þeir yfirgáfu hann. Af gögnum máls var ljóst að veitingastaðurinn að Y-götu 12 var einungis í 7,9 metra fjarlægð frá íbúðarhúsi A við X-götu 2. Nágranninn A var ekki sá eini sem hafði kvartað yfir ónáði því lögregluskýrslur sem voru meðal gagna máls, bentu til þess að aðrar kvartanir hefðu borist lögreglu vegna viðskiptavina staðarins. Benti umboðsmaður Alþingis í þessu samhengi á þá staðreynd að fasteignin Y-gata 12 væri á svæði sem samkvæmt aðalskipulagi væri skipulagt sem íbúðarsvæði og að ekki væri til staðfest deiliskipulag af svæðinu og því óljós grundvöllur varðandi þjónustustarfsemi í Y-götu 12.

Niðurstaða ráðuneytis var á þá leið að A ætti ekki aðild að málinu og kvartar A í kjölfarið til umboðsmanns Alþingis yfir því, að honum hafi ekki verið gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í kærumálinu. Um mat á aðilastöðu A segir svo orðrétt í framangreindu álitu:

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að með hugtakinu „aðili máls“ er ekki einvörðungu átt við þá, sem eiga beinna hagsmuna að gæta, þótt það sé meginreglan, heldur geta þeir einnig fallið þar undir, sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, „svo sem nágrannar“. Við nánari afmörkun á því, hverjir talist geti aðilar máls, verður að líta til þess, hvort maður eigi sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta. Einnig verður að líta til þess, hversu verulegir hagsmunirnir eru og hversu náði þeir tengjast úrlausnarefni málsins. Þá hefur þýðingu, á hvaða sviði stjórnarsýslunnar málið er, þar sem blæbrigðamunur er á milli stjórnarsýslusviða hvaða vægi framangreind sjónarmið hafa.

Í álitu sínu horfir umboðsmaður Alþingis til sömu sjónarmiða og er að finna í áðurnefndri flokkun Páls Hreinssonar og undirstrikar að þrátt fyrir meginregluna um beina hagsmuni aðila máls, falli óbeinir hagsmunir ekki fortakslaut utan við matið. Umboðsmaður Alþingis sinnir og sínu lögbundna hlutverki, endurskoðar lagaleg atriði og málsmeðferðarreglur stjórnarsýslumálsins sem kvörtun A beindist að og kemst að lokum að eftirfarandi niðurstöðu í málinu:

Þegar framangreind sjónarmið eru virt, verður að telja með tilliti til þess, hvernig mál þetta er vaxið, að A hafi átt sérstakra og það verulegra hagsmuna að gæta við ákvörðun um útgáfu og efni vínveitingaleyfis C, að líta hafi átt á hann sem aðila kærumálsins. Af þeim sökum tel ég, að

stjórnarsýslukæra er það réttarúrræði þegar aðili stjórnarsýslumáls, eða annar sem á kærurétt, skýtur stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds í því skyni að fá ákvörðun lægra setts stjórnvalds endurskoðaða innan stjórnarsýslunnar. Ef annar en aðili máls kærir ákvörðun leiðir það til frávísunar málsins af hendi stjórnvalds.

dóms- og kirkjumálaráðuneytið hafi átt að tilkynna honum um meðferð kærumsálsins og veita honum færi á að tjá sig um málið, áður en úrskurður var upp kveðinn, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga.

Niðurstaðan í málinu var á þá leið að A hefði sérstakra og verulegra hagsmuna að gæta við stjórnvaldsákvörðun um útgáfu vínveitingaleyfisins og því borið að eiga aðild að kærumálinu.

2.3.2 Verulegir hagsmunir

Annað sjónarmiðið sem litið er til þegar vafi leikur á um það hvort einstaklingur eða lögaðili hafi stöðu aðila máls, snýr að því hvort hann hafi verulega hagsmuni af úrlausn máls. Það getur verið erfitt að ákvarða hvað það feli í sér að vera verulegt, enda líklegt að það sé einatt háð atvikum í hverju stjórnsýslumáli fyrir sig. Almennt má segja að því meiri hagsmunir sem viðkomandi hefur af úrlausn tiltekins máls, því meiri líkur eru á að hann verði talinn aðili að því.²⁰ Þeir hagsmunir sem falla undir þetta sjónarmið eru sem fyrr segir, bæði persónulegir hagsmunir og fjárhagslegir. Um þetta sjónarmið má vísa í niðurstöðu í *UA 7. apríl 2006 (4474/2005)*, þar sem einstaklegir og verulegir hagsmunir af úrlausn réðu úrslitum um aðkomu hlutaðeigandi að stjórnsýslumáli.

2.3.3 Sérstakir hagsmunir

Almennt er talið að til þess að eiga aðild að stjórnsýslumáli máli verði hlutaðeigandi að eiga sérstakra hagsmuna²¹ að gæta af úrlausn þess. En hvers konar krafa felst í þessu þriðja sjónarmiði? Fyrir það fyrsta þarf sá maður sem til skoðunar kemur að eiga sérstakra hagsmuna að gæta af úrlausn máls til þess að eiga að því aðild.²² Niðurstaða málsins þarf að skipta hann máli. Hann verður að sýna fram á að úrlausn tiltekins stjórnsýslumáls skipti hann sköpum og hann hafi einhverja hagsmuna að gæta umfram aðra einstaklinga. Hér þarf vel að merkja, að greina á milli almennra hagsmuna og sérstakra því almennir hagsmunir eru samkvæmt þessu sjónarmiði síður til þess fallnir að skapa aðilastöðu í máli. Sem dæmi um þessa aðstöðu má nefna, að við setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla á almennt enginn aðild að máli eins og eftirfarandi tilvitnun í *UA 29. október 1999 (2324/1997)* ber með sér:

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, gjaldtökuheimild hitaveitunnar gagnvart einstökum notendum og staðfesting ráðherra hafi því verulega þýðingu fyrir notendurna verður stöðu þeirra ekki jafnað til stöðu aðila máls í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við töku ráðherra á þeirri ákvörðun að staðfesta

²⁰ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls”, bls. 392.

²¹ Skilyrðið um sérstaka hagsmuni fellur að skilyrðinu um verulega hagsmuni í því, að það eykur líkur á aðilastöðu einstaklings eða lögaðila sem hefur sérstaka hagsmuni af úrlausn, ef hann hefur að auki meiri hagsmuni, sbr. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 127.

²² Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls”, bls. 393.

gjaldskrána. Staðfesting á gjaldskrá hitaveitu samkvæmt framangreindum lagaákvæðum felur í sér útgáfu á almennum stjórnvaldsfyrirmælum gagnvart notendum viðkomandi hitaveitu og aðili í því máli fyrir ráðherra er viðkomandi hitaveita eða sveitarstjórn vegna hennar. Af þessu leiðir þó ekki að ráðherra geti vegna þessa eins vísað frá erindum sem honum berast frá notendum hitaveitu, þar sem settar eru fram athugasemdir við væntanlega eða þegar gerða staðfestingu gjaldskrár hitaveitu. Á ráðherra hvílir sú skylda að sjá til þess að embættisathafnir hans og ráðuneytis hans séu í samræmi við lög, sbr. lög nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.

Ef mjög margir eiga sambærilegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls, flokkast þeir samkvæmt þessari niðurstöðu umboðsmanns Alþingis sem almennir og skapa ekki aðilastöðu. Í málinu voru einstakir notendur Hitaveitu Reykjavíkur ekki taldir hafa stöðu aðila máls. Sérstakir hagsmunir hafa nokkuð sterk tengsl við beina hagsmuni af úrlausn en greina sig aðeins frá þeim að einu leyti; ef margir hafa sömu hagsmuni af úrlausn máls má segja að þeir séu minna sérstakir og veita þeir þá viðkomandi síður aðilastöðu.²³

2.3.4 Lögvarðir hagsmunir

Skilyrðið um lögvarða hagsmuni að stjórnsýslumáli er fjórða og síðasta sjónarmiðið sem byggt hefur verið á í vafatilvikum við mat á aðilastöðu. Sjónarmiðið á sér skírskotun í uppsprettu og eðli hagsmunanna og verða hagsmunirnir að skipta máli lagalega séð. Megintakmörkun þess felst í því, að afskipti manna sem byggð eru á hagsmunum sem sprotnir eru af lífsskoðunum: stjórnmálaskoðunum, siðferðisskoðunum eða hagsmunum reistum á tilfinningum skapa ekki aðilastöðu eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar. Má nefna sem dæmi að hagsmunir manns sem sprotnir eru af áhuga á umhverfismálum eru ekki nægilegir einir sér, til að öðlast aðild að máli um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun.²⁴ Í dönskum stjórnsýslurétti eru lögvarðir hagsmunir, sem eitt af fjórum sjónarmiðum við mat á aðilastöðu í einstökum tilvikum, í mjög nánu samspili við hin þrjú sjónarmiðin.²⁵ Í þarlandum fræðiritum er lögvrörðum hagsmunum að auki lýst sem eins konar alltumlykjandi sjónarmiði allra fjögurra.²⁶ Í ljósi þessa virðist sem Páll Hreinsson aðgreini hagsmunagerðir flokkunnar sinnar örlítið meira en danskir kollegar. Hann tiltekur að vísu einnig þetta nána samspil sjónarmiðanna, en hann tekur ekki eins djúpt í árinna varðandi áðurlýst viðhorfið, að eðli hugtaksins lögvarinna hagsmuna felist í því að vera mengi í hverju hinar hagsmunagerðirnar mynda hlutmengi í.

²³ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 126.

²⁴ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls”, bls. 394.

²⁵ Með nánu samspili er meðal annars átt við það þá stöðu ef einstaklingur eða lögðaðili hefur þeim mun meiri verulega hagsmuni af úrlausn máls, þá er mögulega minni krafa í hans garð um beina hagsmuni af stjórnvaldsákvörðun og öfugt, sbr. Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 122.

²⁶ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 123.

2.3.5 Samspil sjónarmiða og skýringarviðhorf

Samspil sjónarmiðanna einkennir skilyrði aðildar stjórnáslumáls í einstökum tilvikum. Má gera ráð fyrir að maður sem á sérstakra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta sem beint reynir á við úrlausn máls, verði talinn eiga aðild að því. Að vísu þarf að fara fram rannsókn ef vafi kemur upp því skilgreining þessi byggir á mörgum matskenndum sjónarmiðum og verður þá að beita sömu aðferðum og eru notaðar við töku matskenndra ákvarðana. Það felur í sér að heildstætt mat hagsmuna og tengsla, einstaklings eða lögaðila, við úrlausn máls verður að fara fram á grundvelli framangreindra sjónarmiða og þá loks dregin ályktun hvort hann fellur undir skilyrðið og verði talinn aðili máls.²⁷ Í *UA 7. apríl 2006 (4474/2005)* er vikið að heildstæðu mati á hagsmunum fósturforeldra, A og B, við úrlausn máls en þeim hafði ekki verið játuð aðild að máli hjá barnaverndarnefnd Reykjavíkur, sem varðaði fósturson þeirra D og umgengni hans við kynforeldra sína:

A og B kvörtuðu yfir úrskurði kærunefndar barnaverndarmála þar sem staðfestur var úrskurður barnaverndarnefndar Reykjavíkur um umgengni fóstursonar þeirra, D, við kynforeldra sína. Fól úrskurðurinn í sér aukna umgengni frá því sem verið hafði undangengin tvö ár. Jafnframt beindist kvörtun A og B að afgreiðslu Barnaverndarstofu á erindi þeirra þar sem þau gerðu athugasemdir við málsmeðferð barnaverndarnefndar Reykjavíkur, 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. Umboðsmaður tók fram að álitafni það er lægi til grundvallar kvörtun A og B varðaði þá spurningu hvort þeim yrði, á grundvelli ákvæða barnaverndarlaga nr. 80/2002, og þá með hliðsjón af almennum sjónarmiðum stjórnásluréttar, játuð aðild að máli sem lyki með úrskurði barnaverndarnefndar um umgengni kynforeldra við barn sem þau hefðu í varanlegu fóstri og færu með forsjá fyrir. Umboðsmaður rakti ákvæði 74. gr. barnaverndarlaga um umgengni í fóstri og þá afstöðu kærunefndar barnaverndarmála að A og B hefðu ekki átt beina aðild að máli því sem úrskurður hennar tók til. Tók hann fram að hvorki í stjórnáslulögum nr. 37/1993 né öðrum lögum væri mælt með almennum hætti fyrir um það hverjir teljist eiga aðild að stjórnáslumáli. Í fræðikenningum hafi hugtakið almennt verið skýrt þannig að ætti maður einstaklegra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn máls yrði hann talinn aðili þess. Benti umboðsmaður á að úr því álitafni hvort játa skuli fósturforeldrum aðild að máli sem varða umgengni fósturbarns þeirra við kynforeldra sína verði að leysa í hverju tilviki á grundvelli heildstæðs mats á hagsmunum og tengslum fósturforeldranna við það úrlausnarefni sem til meðferðar væri.

Í álitinu kemur fram að meta þurfi aðilastöðu í hverju tilviki fyrir sig og á grundvelli heildstæðs mats, því hagsmunir og tengsl við úrlausn eru ekki alltaf ljós. Niðurstaðan í málinu var sú að hagsmunir fósturforeldra við úrlausn málsins voru taldir þess eðlis að rétt þótti að veita þeim aðild.

Páll Hreinsson segir að í algjörum vafatilvikum, það er að segja ef enn leikur vafi á þrátt fyrir hagsmunamatið, verði hugsanlega að byggja ákvörðun um aðild á markmiðstúlkun

²⁷ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnáslumáls”, bls. 395, sbr. Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnáslulaga*, bls. 314-315.

stjórnsýslulaga sem skýringarviðhorfi. Þá er átt við að úrlausnin komi til með að ráðast af þörfinni að geta notið þeirra heimilda að lögum sem aðilum máls eru búnar í stjórnsýslulögnum, til þess að geta gætt hagsmuna sinna með þátttöku sinni við meðferð máls.²⁸ Taka verður einnig tillit til réttmætra hagsmuna þess eða þeirra sem í þröngum skilningi teljast aðilar máls. Páll segir hagsmunum slíkra aðila geti falist í því að óviðkomandi, eða jafnvel aðalsamkeppnisadili þeirra, fái ekki aðild að viðkvæmum upplýsingum sem snerta viðskipta- eða samkeppnishagsmunum.²⁹ Um tilvik þar sem reyndi á slíka afmörkun aðildar má nefna *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)*. Í því máli snýr Hæstiréttur við niðurstöðu héraðsdóms um aðilastöðu fyrirtækis í sjóflutningastarfsemi að kærumáli hjá Samkeppnisstofnun:

E krafðist þess að felldur yrði úr gildi úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála þar sem staðfest var ákvörðun S um að Samskip hf. teldist aðili að máli sem S hafði til rannsóknar samkvæmt ábendingu fyrirtækisins og beindist að E. Tekið var fram að hvorki í samkeppnislögum nr. 8/1993 né stjórnsýslulögum nr. 37/1993 væri skilgreint hver skuli vera skilyrði aðildar að málum samkvæmt þeim lögum. Lögskýringargögn gæfu til kynna að aðildarhugtak í stjórnsýslumálum bæri að skýra rúmt, þannig að ekki væri einungis átt við þá, sem eiga beina aðild að máli heldur einnig þá sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta. Líta bæri til hvers tilviks fyrir sig en almennt væri sá talinn aðili að máli, sem á einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta. Af erindi Samskips hf. til S yrði ráðið að fyrirtækið teldi ætlað athæfi E hafa farið gegn ákvæðum samkeppnislaga og hafa verulega skaðleg áhrif á rekstur sinn. Að því athuguðu varð fallist á það með áfrýjunarnefndinni að Samskip hf. hefði mikilvægra og sérstakra hagsmuna að gæta af úrslitum málsins. Með vísan til þessa voru ekki lagaskilyrði til annars en að S hf. teldist aðili að umræddu stjórnsýslumáli. Var S því sýknuð af kröfu E.

Hér vógust á hagsmunir tveggja fyrirtækja að aðild að stjórnsýslumáli, annars vegar Hf. Eimskipafélags Íslands og hins vegar Samskips hf., en Samskip hf. hafði kvartað til samkeppnisyfirvalda vegna meintra brota fyrrnefnda félagsins á samkeppnislögum. Samskip hf. krafðist aðildar að því máli, því félagið taldi sig hafa verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn máls. Laut ágreiningur að þeirri staðreynd að með aðilastöðu fengi stærsti keppinauturinn aðgang að gögnum, sem haldlögð höfðu verið vegna rannsóknar málsins og þá mögulega skjölum sem innihéldu viðskiptaleyndarmál Hf. Eimskipafélags.³⁰ Niðurstaða Hæstaréttar var á þá leið að Samskip hf. hefði lögvarða hagsmunum að aðild og var sú niðurstaða studd þeim rökum, að hagsmunir þeirra vægju þyngra, en hagsmunir Hf. Eimskipafélagsins að hindra aðgang að gögnum er snertu viðskiptaleyndarmál þess.³¹ Dómurinn er einnig ágætt dæmi um að kærandi verður ekki sjálfkrafa aðili að kærumáli. Í því

²⁸ Hans Gammeltoft-Hansen o.fl.: *Forvaltningsret*, bls. 139.

²⁹ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls”, bls. 395.

³⁰ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls”, bls. 396.

³¹ Í dóminum er litið til þess að takmarka þurfi aðgang að gögnum máls vegna hagsmuna stefnda og vísað í 17. gr. ssl. sem er þröng undantekningarregla. Samkvæmt reglunni er stjórnvaldi heimilað þegar sérstaklega stendur á, að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef mun ríkari almanna- eða einkahagsmunir eru fyrir hendi. Hagsmunir stefnda þóttu nægjanlega tryggðir með þessu ákvæði.

skyni að kanna gildissvið hugtaksins lögvarðir hagsmunir í víðari skilningi verður til samanburðar vikið að meginеinkennum og túlkun hugtaksins í tengslum við afmörkun aðildar í einkamálum.

3.0 Skilyrðið um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls

3.1 Reglur um hagsmuni í einkamálaréttarfari og stjórnсýslurétti

Í fræðiskrifum sínum um aðild að stjórnсýslumálum er Páll Hreinsson ekki margorður um skilgreiningu hugtaksins lögvarðir hagsmunir.³² Hann vísar um túlkun skilyrðisins einkum í *Hrd. 2001, bls. 2281 (173/2001)*³³ og *Hrd. 9. júní 2005 (20/2005)* sem varða aðild að dómsmálum. Það leiðir hugann að reglum um hagsmuni í tengslum við aðild í einkamálaréttarfari og helstu einkennum þeirra. Til þess að eiga aðild að dómsmáli verða menn almennt að eiga beina³⁴, einstaklega og lögvarða hagsmuni af úrlausn þess.³⁵ Þessi hugtök eiga í nánu samspili þannig að örðugt getur verið að greina á milli þeirra.³⁶ Í stjórnсýslumálum er í vafatilvikum litið til þess, að hagsmunir sem aðili hefur að máli hjá stjórnvaldi séu beinir, verulegir, sérstakir og lögvarðir og er óhjákvæmilegt annað en að horfa til sjónarmiðanna öðruvísi en að huga að samspili þeirra. Reglur um hagsmuni sem lúta að aðild þessara tveggja réttarsviða virðast því í fljótu bragði hliðstæðar og gerir því samanburð hagsmuna og tengsla af úrlausn máls að vissu marki mögulegan. Viðfangsefni þessa kafla snýr að takmörkun sem leiðir af kröfunni um lögákveðna hagsmuni af úrlausn. Í einkamálaréttarfari hefur takmörkunin þann megingilgang að koma í veg fyrir að hver og einn geti höfðað mál við alla um hvaðeina sem er. Takmörkun á þessum grundvelli er skynsamleg í ljósi sjónarmiða um skilvirkni og hagkvæmni, auk þess sem það ekki rökrétt að slá fastri dómsniðurstöðu í máli er varðar mögulega réttindi eða skyldur annarra manna. Sömu rök eiga vafalítið við um úrlausnir stjórnvalda, þ.e. ekki er raunhæft að einstaklingur eða lögaðili sem ekki eigi hagsmuna að gæta að stjórnvaldsákvörðun, fái úrlausn og bindi þannig jafnvel hendur þeirra sem hefðu raunverulegra hagsmuna að gæta af slíkri úrlausn.

³² Páll Hreinsson: „Aðili stjórnсýslumáls”, bls. 394.

³³ Sjá tilvitnun í dóminn í undirkafla 3.3.2

³⁴ Almenn skilgreining á réttarfarsskilyrðinu beinum hagsmunum felur jafnframt í sér að þeir verði að teljast verulegir, sbr. grein Særúnar Maríu Gunnarsdóttur: „Aðild að málum sem varða umhverfið”, bls. 356.

³⁵ Særún María Gunnarsdóttir: „Aðild að málum sem varða umhverfið”, bls. 364.

³⁶ Í réttarfari er til hægðarauka oft talað eingöngu um lögvarða hagsmuni, en það hugtak er þó ekki talið ná alveg til allra aðildarskilyrðanna, sbr. grein Særúnar Maríu Gunnarsdóttur: „Aðild að málum sem varða umhverfið”, bls. 355.

3.2 Meginreglan um lögvarða hagsmuni í einkamálaréttarfari

3.2.1 Ólögfest grundvallarregla

Í einkamálaréttarfari gildir óskráð grundvallarregla þess efnis að aðili dómsmáls verði að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn máls og ef þeir eru ekki til staðar eru réttaráhrifin þau, að málinu er vísað frá dómi án kröfu (ex officio).³⁷ Í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála (hér eftir skammstöfuð eml.) er ekki að finna sérstaka skilgreiningu á lögvarðum hagsmunum, en almennt er talið að stoð fyrir takmörkuninni sé að finna í fjórða kafla laganna er varðar sakarefni, nánar tiltekið í ákvæðum 2. mgr. og 3. mgr. 25. gr. eml.³⁸ Markús Sigurbjörnsson segir meginregluna um lögvarða hagsmuni vera eins konar viðauka við 1. mgr. 24. gr. eml. og 1. mgr. 25. gr. eml. Það skýrir hann með því að ekki sé nóg að skilyrði þessara tveggja ákvæða séu uppfyllt með því að krafa sé lögð fyrir dómstól sem réttarreglur taki til. Til viðbótar þeim þarf úrlausn að hafa raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðilanna. Í 2. mgr. 25. gr. eml. er almenn heimild til að leita sér viðurkenningardóms, en rétturinn er háður því að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni að öflun slíks dóms og kemur það berum orðum fram í ákvæðinu sjálfu. Í 3. mgr. sama ákvæðis er loks sérregla um heimild félaga eða samtaka til að höfða mál í þágu félagsmanna, í því skyni að afla viðurkenningar á réttindum þeirra eða skyldum. Í þessu ákvæði er einnig áskilnaður um lögvarða hagsmuni og felst einnig í ákvæðinu undantekning frá almennum reglum um að stefnandinn sjálfur verði að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn.³⁹ Þessi skilyrði um lögvarða hagsmuni stefnanda í 2. mgr. og 3. mgr. 25. gr. eml. eru forsenda þess að dómstólar viðurkenni kröfu hans.

Af dómaframkvæmd má sjá að almenn skilyrði gilda um lögvarða hagsmuni. Fyrst má nefna að það er gerð krafa um að raunverulegur ágreiningur um réttindi og skyldur sé til staðar. Þetta skilyrði tengist 1. mgr. 25. gr. eml. og kemur þannig inn á hlutverk dómstóla.⁴⁰ Þvínæst er metið hver eru tengsl þessara réttinda eða skyldna við aðila málsins.⁴¹ Að lokum er

³⁷ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117.

³⁸ Sjá tilvísuð ákvæði í heild sinni: 1. mgr. 25. gr. eml.: „Dómstólar verða ekki krafðir álits um lögfræðileg efni eða hvort tiltekið atvik hafi gerst nema að því leyti sem er nauðsynlegt til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli.” 2. mgr.: „Nú hefur sóknaraðili lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands, og getur hann þá leitað viðurkenningardóms um kröfur sínar í þeim efnunum. Gildir þetta án tillits til þess hvort honum væri þess í stað unnt að leita dóms sem mætti fullnægja með aðför”. 3. mgr.: „Félag eða samtök manna geta í eigin nafni rekið mál til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna eða lausnar undan tilteknum skyldum þeirra, enda samrýmist það tilgangi félagsins eða samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem dómkrafan tekur til”.

³⁹ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117-118.

⁴⁰ Sjá t.d. *Hrd.* 31. október 2007 (554/2007) um þetta almenna skilyrði.

⁴¹ Sjá t.d. *Hrd.* 2004, bls. 4285 (422/2004) um þetta almenna skilyrði.

gert það skilyrði að úrlausn hafi áhrif á réttarstöðu aðila. Þetta skilyrði kemur þó aðeins til álita ef hin tvö skilyrðin eru þegar uppfyllt.⁴²

Í ljósi þess að lögvarðir hagsmunir í einkamálaréttarfarum eru mótaðir af réttarframkvæmdinni og dómstólum vaknar spurningin um það, hvort takmörkunin um aðild að máli vegna skorts á lögvörðum hagsmunum stríði gegn grundvallarreglunni um rétt manna til að bera ágreining undir dómstóla? Í 1. mgr. 70. gr. stjkskr., sbr. 8. gr. stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 og einnig í 1. mgr. 6. gr. laga um Mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994 (hér eftir skammstafaður MSE) er öllum tryggður réttur til að fá úrlausn um réttindi sín fyrir óvilhöllum og óhlutdrægum dómstól. Ólögfest skilyrðið um lögvarða hagsmuni takmarkar að einhverju marki þennan stjórnarskrárvarða rétt, en almennt er litið svo á að rétturinn til að bera mál undir dómstóla sé ekki fortaklaus og því brjóti skilyrðið um nauðsyn lögvarinna hagsmuna ekki gegn grundvallarlögunum.⁴³ Þetta skýringarviðhorf kemur og fram í lögskýringargögnum með 70. gr. stjkskr. Þar kemur fram að það fari ekki gegn grundvallarreglunni um réttinn til aðgangs að dómstólum, þótt reglur á sviði réttarfars kveði á um að einstaklingur eða lögaðili þurfi að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn.⁴⁴ Stjórnarskrárákvæðið verndar þannig ekki rétt manns til að fá einvörðungu álit dómstóls um tiltekið atriði eða beina til hans spurningu sem felur í sér lögfræðilegt álit. Slíkum kröfum verður vísað frá dómi, sbr. 1. mgr. 25. gr. eml.⁴⁵ Mannréttindadómstóll Evrópu hefur túlkað 1. mgr. 6. gr. MSE á þá leið að ekki megi takmarka aðgengi að dómstólum, en ekki er talið að almennt skilyrði um tiltekna lögvarða hagsmuni aðila af úrlausn máls fari gegn þessu ákvæði.⁴⁶ Dómarar verða að meta af varfærni í ljósi áður nefndra grundvallarreglna um aðgengi að dómstólum hvort lögvarðir hagsmunir eru fyrir hendi. Þetta er vandasamt mat því hugtakið er einkar matskennt. Í meginatriðum eru það þrjú tilvik sem reynt getur á hvort stefnandi hafi lögvarða hagsmuni fyrir dómi. Það er í fyrsta lagi tilvik þar sem ljóst þykir að slíkir hagsmunir hafi aldrei verið fyrir hendi. Í öðru lagi sú aðstaða að ekki verði neitað að lögvarðir hagsmunir kunni að hafa verið fyrir hendi, en þeir hafi liðið undir lok, annars vegar fyrir málshöfðun eða á meðan málið var rekið fyrir dómstól. Síðan í þriðja lagi þau tilvik þar sem ekki er í raun dregið í efa að lögvarðir hagsmunir af úrlausn séu til staðar, en ljóst að það er ekki stefnandi dómsmáls sem er rétti aðili að hagsmununum.⁴⁷ Í ákvæði 1. mgr. 25. gr. eml. er stundum vísað af dómstólum þegar lögvarðir hagsmunir eru ekki taldir vera fyrir hendi, þ.e.

⁴² Sjá t.d. *Hrd. 14. október 2010 (779/2009)* um þetta almenna skilyrði.

⁴³ Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi*, bls. 48.

⁴⁴ Alþt. 1994-95, A-deild, þskj. 389, bls. 2096.

⁴⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 226.

⁴⁶ Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi*, bls. 53-54.

⁴⁷ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 118.

dómendur telja málsókn stefnanda aðeins vera beiðni um lögfræðilega álitagerð sem hafi ekki raunhæft gildi fyrir réttarstöðu hans. Ákvæði þetta felur í sér að hagsmunir stefnanda af úrlausn máls þurfi að vera á einhvern hátt einstakir.

3.2.2 Dómaframkvæmd

Meginreglan um lögvarða hagsmuni er ekki lögfest sem fyrr segir og er því rétt að líta til dóma Hæstaréttar um efnislega beitingu hennar. Fyrstu tvær dómareifanir sem hér fara á eftir, lýsa tilvikum þegar áskilnaði reglunnar er ekki fullnægt og kröfum stefnanda vísað frá dómi.

Hrd. 1994, bls. 1451 (270/1994) Hér reyndi á skilyrðið um lögvarða hagsmuni einstaklings, Björn Stefánssonar, í máli hans gegn utanríkisráðherra. B krafðist viðurkenningardóms um það hvort samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið, þ.e. lögfesting hans 1. janúar 1994, væri þess eðlis að í honum fælist framsal stjórnarskrárbundins valds. Málshöfðandi taldi að hann sem kjósandi til Alþingis sem brotið hefði verið á, hefði rétt til aðkomu að málinu. Krafðist B þess ennfremur að lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 66/1993 yrðu dæmd ógild. Dómendur komust að þeirri niðurstöðu í máli B að hann uppfyllt ekki skilyrðið um lögvarða hagsmuni að úrlausn máls og vísuðu í 1. mgr. 25. gr. eml., þess efnis að dómstólar yrðu ekki krafðir álit um lögfræðileg efni nema til úrlausnar ákveðinnar kröfu dómsmáls. Þeir töldu að krafa B væri ekki lögvarin í skilningi ákvæðis 2. mgr. 25. gr. eml. og fæli í reynd í sér beiðni um álit dómstóla, án tengsla við úrlausn ákveðins sakarefnis. Í héraðsdómi kom fram að B hefði lýst því yfir að hann byggði ekki á því að efni EES-samningsins bryti gegn hagsmunum hans, eða hefði að einhverju leyti áhrif á stöðu hans, heldur lyti ágreiningur máls fremur að því hvernig samningnum var komið á. Mat héraðsdóms var á þá leið að úr dómkröfum B hefði mátt lesa, að aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið bryti í bága við stjórnarskrá. Til þess að bera slíkt álitafni undir dóm þyrfti hins vegar að mati dómsins tiltekna, raunhæfa hagsmuni eða viðurkenningu á tilvist tiltekinna réttinda eða réttarsambands.

Stefnandi í málinu var ekki talinn hafa sýnt fram á lögvarða hagsmuni sína að fá leyst úr máli fyrir dómstólum, því sakarefnið skorti tengsl við áþreifanleg, tiltekin réttindi hans eða skyldur. Hnigu því öll rök að því að flokka hagsmuni B í máli þessu sem almenna hagsmuni, sem hver og einn kjósandi til Alþingis hefði í sama mæli og hann. Var öllum kröfum stefnanda vísað frá héraðsdómi og sú niðurstaða síðan staðfest í Hæstarétti. Neðangreindur dómur Hæstaréttar sýnir að dómstólar gera og skýra kröfu um raunverulegan ágreining og ennfremur að gerð er krafa um að sá sem leitar viðurkenningardóms, þurfi að sýna fram á lögvarða hagsmuni sína af úrlausn.

Hrd. 31. október 2007 (554/2007) Sóknaraðilinn Ómar Antonsson, eigandi jarðarinnar Horns í Hornafirði, setti fram dómkröfur sem lutu að viðurkenningu á eignarráðum yfir netlögum jarðar hans. Kröfur Ó beindust ekki að lögmati tiltekinna athafna eða ákvarðana, heldur miðuðust þær við að dómstólar kvæðu almennt á um þá réttarstöðu sem fælist í eignarrétti hans að jörðinni. Enginn augljós ágreiningur virtist tilefni málsóknar og tilgangur hennar því aðallega fölginn í því að fá fram afstöðu dómstóla til þess, hverjar væru efnislegar heimildir í eignarrétti að netlögum jarða sem lægju að sjó, þar á meðal hans eigin jörð. Niðurstaða héraðsdóms var sú að um lögfræðilega álitgjöf væri að ræða og vísaði málinu frá. Hæstiréttur taldi í úrlausn sinni að Ó hefði ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn máls um kröfu sína og var vísað í 2. mgr. 25. gr. eml., um það skilyrði öflunar viðurkenningardóms að viðkomandi hefði lögvarða hagsmuni. Dómurinn tók einnig fram að samkvæmt 1. mgr. sömu greinar yrðu dómstólar ekki krafðir um

lögfræðilegt álit, nema að því leyti sem nauðsynlegt er til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli. Hæstiréttur segir ennfrémur að tilvitnuð ákvæði hafi verið skýrð þannig, að sá sem leiti viðurkenningardóms geti ekki fengið úrlausn um kröfu sína nema hann sýni fram á að hann hafi lögvarinna hagsmuna að gæta, sem talist geta sérstakir fyrir hann og snerti réttarsamband hans við þann sem hann beinir kröfu sinni að. Frávísunarúrskurður héraðsdóms var staðfestur í málinu.

Takist sóknaraðila máls um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar, að sýna fram á að hann hafi hagsmuni af úrlausn umfram það sem aðrir hafa að gæta, þ.e. hann hafi einstaklega hagsmuni, getur það mögulega ráðið úrslitum um aðild hans að máli.

Hrd. 2001, bls. 3962 (417/2001) Í máli Ragnhildar Guðmundsdóttur gegn íslenska ríkinu er vikið að lögvarðum hagsmunum við úrlausn máls er varðaði föður hennar. R hafði lagt fram beiðni til landlæknis um að upplýsingar úr sjúkraskrá um látinn föður hennar, yrðu ekki fluttar í gagnagrunn á heilbrigðissviði sem starfræktur var samkvæmt lögum nr. 139/1998. Landlæknir hafnaði beiðni hennar með vísan í að ekki væri gert ráð fyrir að einstaklingur gæti hafnað því að upplýsingar um látna foreldra þeirra væru færðar í gagnagrunninn.⁴⁸ Með dómsmáli vildi R freista þess að fella úr gildi stjórnvaldsákvörðun landlæknis um höfnun beiðni hennar um að upplýsingar yrðu ekki fluttar í gagnagrunninn. Fyrir héraðsdómi taldi stefnandi að hann hefði lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfum sínum og vísaði í að hann væri réttihafi þeirra hagsmuna sem leitað væri dómsúrlausnar um. Stefnandi studdi málsókn sína fyrir héraðsdómi þeirri málsástæðu meðal annarra, að hann ætti persónulegra hagsmuna að gæta að tiltekna upplýsingar yrðu ekki fluttar í gagnagrunn, því draga mætti af þeim ályktanir um viðkvæmar persónuupplýsingar varðandi hana sjálfa og einkalíf hennar. Niðurstaða héraðsdóms var að vísa málinu frá, því ekki þótti nægilega ljóst á hvaða málsgrundvelli R ætti aðild að máli og var frávísunarúrskurðurinn kærður til Hæstaréttar.

Í Hæstarétti var það hins vegar mat dómenda að R skorti ekki lögvarða hagsmuni af efnisúrlausn og hefur augljóslega hliðsjón af rökum hennar um persónulega hagsmuni hennar af málinu og var málið því lagt fyrir héraðsdóm til efnismeðferðar. Í dómsniðurstöðu Hæstaréttar segir um þetta meðal annars orðrétt:

Meðal þeirra málsástæðna, sem sóknaraðili hélt fram í héraðsdómsstefnu og gerði þar sérstaka grein fyrir, var sú röksemd að hún ætti persónulegra hagsmuna að gæta af því að upplýsingar úr sjúkraskrá um föður hennar yrðu ekki fluttar í gagnagrunn á heilbrigðissviði, því unnt yrði að draga af þeim ályktanir um viðkvæmar persónuupplýsingar um hana sjálfa. Þegar af þessari ástæðu verður ekki fallist á með varnaraðila að sóknaraðila skorti lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr fyrrgreindum kröfum sínum að efni til.

Af máli þessu má draga þá ályktun að sérstakir hagsmunir persónulegs eðlis geti vegið nokkuð þungt, þegar meta skal hvort skilyrði lögvarinna hagsmuna eru uppfyllt. Loks er hér að finna reifun dóms er varðar mat á aðild íbúa sveitarfélags, að máli um ógildingarkröfu vegna ákvörðunar sveitarstjórnar um sameiningu sveitarfélaga. Í málinu er enn vísað til

⁴⁸ Í athugasemdum um 8. gr. með frumvarpi sem lagt var fyrir 123. löggjafarþing 1998-99, og varð að lögum um gagnagrunn nr. 139/1998, segir m.a.: „[...] Engin ákvæði eru í frumvarpinu um hver taki ákvörðun f.h. barna eða ósjálfráða einstaklinga um flutning upplýsinga í gagnagrunninn. Um þetta gilda því almennar reglur um hver sé bær til að taka ákvörðun fyrir þeirra hönd. Frumvarpið geri ekki ráð fyrir því að einstaklingar geti hafnað því að upplýsingar um látna foreldra þeirra séu færðar í gagnagrunninn”.

grunnreglunnar um lögvarða hagsmuni meðal annars í tengslum við réttarstöðuna að vera íbúi sveitarfélags.

Hrd. 2004, bls. 4285 (422/2004) Aðalsteinn Jónsson o.fl. íbúar Norður-Héraðs vildu með málsókn sinni leitast við meðal annars, að ógilda ákvörðun sveitarstjórnar heimabyggðar sinnar um sameiningu sveitarfélagsins við Austur-Hérað og Fellahrepp. Byggðu þeir á að þeir hefðu sömu tengsl við sakarefnið og sömu lögvröðu hagsmuni af málaúrslitum varðandi ákvörðun sveitarstjórnar í þessu efni, og kjósendur hefðu af því að bera lögmæti sveitarstjórnarkosninga eða atkvæðagreiðslu um sameiningu sveitarfélaga undir dómstóla. Ennfremur byggðu þeir á að persónulegir hagsmunir þeirra væru verulegir af því hvernig sveitarstjórn færi með vald sitt. Varnaraðilar héldu því hins vegar fram, að sóknaraðilar hefðu ekki sýnt fram á að sakarefnið varðaði sérstaklega réttindi þeirra og skyldur og því enginn grundvöllur málshöfðunar. Auk þess bentu varnaraðilar á, að umdeild ákvörðun hefði engin sérstök réttaráhrif umfram aðra íbúa sveitarfélagsins.

Það er ljóst að íbúar sveitarfélags hafa réttindi og skyldur sem íbúar þess, en málið snerist um það hvort ákvörðun um sameiningu sveitarfélags varðaði þá sem íbúa og ennfremur hvort lögheimili þeirra fæli í sér að þeir hefðu lögvarða hagsmuni af málsúrslitum. Hér sem fyrr þurfa aðilar að sýna fram á sérstök tengsl við sakarefni til að fá úrlausn í máli fyrir dómi, en það tekst stefnendum hins vegar ekki enda þótt að þeir byggji málsókn sína meðal annars á miklum persónulegum hagsmunum af úrlausn. Í Héraðsdómi Austurlands hafði málinu verið vísað frá dómi á þeim grunni að A o.fl. skorti áþreifanleg tengsl við sakarefni, annað hvort persónuleg eða fjárhagsleg, til að uppfylla skilyrðið um lögvarða hagsmuni. Lögheimilisstaða nægði að mati dómara ekki ein og sér til þess að þeir hefðu lagalega hagsmuni af úrlausn. Íbúar þessir höfðu því samkvæmt dóminum einungis almenna hagsmuni. Hæstiréttur komst einnig að þeirri niðurstöðu að A o.fl. hefðu ekki lögvarða hagsmuni af ógildingarkröfu sinni og var sú niðurstaða rökstudd með vísan í ákvæði 25. gr. eml., eins og það ákvæði hefur verið skýrt í dómaframskýringu og máli vísað frá héraðsdómi.

Í ljósi þess sem að framan greinir má álykta að lögvarðir hagsmunir í einkamálaréttarfari ná yfir víðara svið en stjórnsýsluhugtakið gerir. Ákveðin grunnildir eru hins vegar sameiginleg, t.d. eru áskilin einstakleg eða sérstök tengsl réttinda og skyldna aðila við úrlausn og leiðir af þeirri kröfu, að hagsmunir sem eru almennir falla utan skilyrðisins og skapa því ekki aðilastöðu. Einnig er hliðstætt að krafa er gerð um að hagsmunir af úrlausn sakarefnis hafi áhrif á réttarstöðu aðila. Meginreglan í einkamálaréttarfari grundvallast í stuttu máli á því, að dómstólar leysa eingöngu úr lagalegum álitaeftum og gildir hún fortakslaust við meðferð mála fyrir dómstólum. Ekki skal gripið til reglunnar nema það sé augljóst að aðili hafi enga beina, einstaklega hagsmuni af úrlausn eða með öðrum orðum, það hafi ekkert raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðila að fá dóm um kröfu sína.⁴⁹ Þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi og

⁴⁹ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117.

skyldur hjá stjórnvaldi gilda að meginstefnu sömu sjónarmið, því stjórnvald gerir einnig kröfu um lögvarða hagsmuni við mat á aðilastöðu.

3.3 Skilyrðið um lögvarða hagsmuni í stjórnsýslurétti

3.3.1 Sjónarmið við mat á aðild

Við mat á lögvrörðum hagsmunum á stjórnsýslustigi er verið fást við eina af óskráðu almennu reglunum um afmörkun á aðilastöðu, einstaklings eða lögaðila, í vafatilvikum. Með því að krafa er gerð um að hagsmunir af málsniðurstöðu séu lögverndaðir, er girt fyrir að leyst sé úr máli er varðar einungis almenna hagsmuni. Á stjórnsýslustigi felst megintakmörkun sjónarmiðsins um lögvarða hagsmuni⁵⁰ í því, að hagsmunir sem eiga rót að rekja til lífsskoðana og tilfinninga falla utan skilyrðis og skapa þannig ekki aðilastöðu eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar. Mjög hliðstæð takmörkun gildir einnig í einkamálaréttarhari. Á því sviði nægir ekki til að skapa manni aðilastöðu ef hagsmunir af úrlausn eru í eðli sínu af siðferðilegum toga, því dómstólar leysa ekki úr siðferðilegum álitaeftum.⁵¹ Í því skyni að afla vísbendinga um hvað felst í þessari megintakmörkun sem leiðir af sjónarmiðinu um hagsmuni að lögum í stjórnsýslurétti, og sjónarmiðinu almennt, verður nú tekinn upp þráðurinn og litið til opinberra úrlausna.

3.3.2 Opinberar úrlausnir

Um túlkun skilyrðisins um lögvarða hagsmuni við afmörkun aðildar í einstökum tilvikum, vísar Páll Hreinsson sem fyrr segir í *Hrd. 2001, bls. 2281 (173/2001)*, en þar segir orðrétt:

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 náttúruvætti sveitarinnar fái að halda því nafni, sem öll rök benda til, að sé upprunalegast, varðveitt er í elstu rituðum heimildum og lifað hefur góðu lífi í sveitinni til þessa dags.“ Það er skilyrði þess að dómstólar leysi úr sakarefni 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 sök sem vill í málum vegna slíkra nafnsetninga, enda eru í 2. mgr. sömu greinar sérstaklega taldir upp þeir, sem málsaðild geta átt varðandi úrskurði örnefnanefndar, en um málsaðild er þar að öðru leyti vísað til stjórnsýslulaga. Felst því ekki í umræddum ákvæðum

⁵⁰ Sjá umfjöllun í undirkafla 2.3.4.

⁵¹ Sjá hér ákvæði 1. mgr. 24. gr. eml.: „Dómstólar hafa vald til að dæma um hvert það sakarefni sem lög og landsréttur ná til nema það sé skilið undan lögsögu þeirra samkvæmt lögum, samningi, venju eða eðli sínu. Eigi sakarefni ekki undir dómstóla vísar dómari máli frá dómi”.

frávik frá almennum reglum um nauðsyn lögvarinna hagsmuna stefnanda til að honum sé unnt að fá dóm um kröfu.

Í dómi þessum var niðurstaða héraðsdóms um frávísun staðfest. Sóknaraðilar voru 43 einstaklingar sem áttu ættir að rekja til Mývatnssveitar. Voru þeir ekki taldir eiga lögvarinna hagsmuna að gæta að efnisúrlausn, hvort téður gjóskugígur bæri nafnið Hverfjall eða Hverfell á tilteknum landakortum, því þeir voru ekki álitnir hafa hagsmuni umfram aðra sem bæru sama hug til þessa náttúruvættis. Tilfinningalegir hagsmunir eða umhyggja fyrir örlögum örnefnis og rætur sóknaraðila tengdar heimasveitinni, skapa þeim ekki aðilastöðu vegna takmörkunar um nauðsyn lögvarinna hagsmuna. Hér kemur einnig fram að tengsl eða hagsmunir sem ekki varða stefnendur sérstaklega og geta varðað hvern og einn, t.d. alla sveitunga Mývatnssveitar meira eða minna, falla utan skilyrðis. Í dönskum stjórnisýslurétti liggja sömu sjónarmið að baki. Á þeim vettvangi hefur það ekki verið talið skapa aðilastöðu þótt einstaklingar eða lögaðilar telji sig hafa mikla tilfinningalega hagsmuni af úrlausn stjórnisýslumáls, því aðilastöðu hlýtur almennt sá einn sem sýnir fram á að hann hafi lögmeðtra hagsmuna að gæta.⁵²

Löggjafinn hefur með löggjöf rýmkað aðild að stjórnisýslumálum á ákveðnum sviðum og koma þessi mál einnig til skoðunar á sviði réttarfars. Niðurstaðan um aðild ræðst þá almennt af skýringu lagaákvæðis, þ.e. hvort þar er talið vísað til almennra reglna stjórnisýsluréttar um aðild. Slík ákvæði ber að meginreglu að skýra til samræmis við almennar reglur nema tekið sé skýrt fram að í ákvæðinu sé vikið frá þeim.⁵³ Tilvik sem þessi falla undir lögbundin frávik frá hinum almennu reglum um aðild og ber að túlka þröngt. Sem dæmi um framangreint, þá hefur aðild verið rýmkuð að ákveðnum málum á sviði umhverfisréttar og þá í því skyni að stuðla að frjálsum skoðanaskiptum og til þess að fá almenning til þátttöku í ákvarðanatöku um umhverfismál. Í eldri skipulagslögum og einnig í núgildandi skipulagslögum nr. 123/2010, er mælt fyrir um að kynna skuli opinberlega svæðis-, aðal- og deiliskipulagstillögur og geta þannig allir sem telja sig eiga hagsmuna að gæta, komið með ábendingar eða gert athugasemdir, óháð hvort þeir teljist aðilar í hefðbundnum skilningi stjórnisýsluréttar. En þrátt fyrir slíka rýmkum á aðild, getur aðeins aðili máls komið fram stjórnisýslukæru á slíku skipulagi.⁵⁴ Dómur Hæstaréttar, *Hrd. 2002, bls. 2241 (231/2002)*, er ágætt dæmi um þá aðstöðu þegar löggjafinn rýmkar aðild að stjórnisýslumáli, hefur það einnig í för með sér

⁵² Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 123.

⁵³ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnisýslumáls”, bls. 403.

⁵⁴ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnisýslumáls”, bls. 403-404.

rýmkun aðildar á sviði réttarfars út af lögmati ákvarðana stjórnarsýslumálsins. Mál þetta reis vegna fyrirhugaðra framkvæmda Landsvirkjunar við Kárahnjúkavirkjun. Skipulagsstofnun hafði úrskurðað gegn framkvæmdinni, en umhverfisráðherra felldi síðar þann úrskurð úr gildi. Í því skyni að fá úrskurð ráðherra sem sneri að mati á umhverfisáhrifum virkjunar felldan úr gildi, höfðuðu sóknaraðilar, Náttúruverndarsamtök Íslands, Ólafur S. Andrésen o.fl., mál sitt gegn íslenska ríkinu og kröfðust þess einnig að ráðherra yrði gert að staðfesta úrskurð Skipulagsstofnunar. Í fyrstu atrennu verður litið til þess í málinu á hvaða grundvelli eða hagsmunum sóknaraðilar byggja málsókn sína á fyrir dómi:

Fyrir Hæstarétti lýsa sóknaraðilar hagsmunum sínum af málsókn þessari á þann hátt að þeir séu allir einlægir náttúruverndar- og umhverfissinnar, sem að lögum séu hvattir til þátttöku í umhverfisvernd og afskipta af mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Sóknaraðilinn Guðmundur Páll Ólafsson sé jafnframt höfundur þjóðþekktra bóka um óspillta náttúru landsins, sóknaraðilinn Náttúruverndarsamtök Íslands hafi á stefnuskrá sinni að vinna gegn náttúruspjöllum og sóknaraðilinn Ólafur S. Andrésen sé vísindamaður á sviði líffræði og líftækni. Telja sóknaraðilar að með ákvæðum laga nr. 106/2000, nánar tilgreindra tilskipana Evrópubandalagsins, sem gildi á Evrópska efnahagssvæðinu, og Árósasamnings um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, sem undirritaður var fyrir Íslands hönd 25. júní 1998, sé tryggð rúm aðild manna að umhverfismálum, jafnt fyrir stjórnvöldum sem dómstólum.

Það má gera ráð fyrir að til einlægra náttúruverndar- og umhverfissinna teljist þeir aðilar sem mjög sterkar tilfinningar hafa í þá veru að vernda náttúru. Þá var það yfirlýst markmið Náttúruverndarsamtaka Íslands að sporna almennt gegn náttúruspjöllum og töldu samtökin sig hafa hagsmuni í málinu á þeim grundvelli. En spurningin hér laut að því hvort þessi tengsl sóknaraðila sem felast í að koma í veg fyrir náttúruspjöll, uppfylltu áskilnað um lögvarða hagsmuni af málsókn? Áhugavert er að skoða einnig í dóminum um lögbundin frávík frá almennum reglum stjórnarsýsluréttar um aðild og hvernig aðkoma að dómsmáli er ákvörðuð, ef engin sérákvæði um aðild ganga fram. Við aðalkröfu máls reyndi á túlkun laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og segir svo um heimild sóknaraðila til að eiga aðild að dómsmálinu:

Með fyrrgreindum ákvæðum 2. málslíðar 4. mgr. 10. gr. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000 er vikið frá þeirri almennu reglu stjórnarsýsluréttar að sá einn geti orðið aðili að máli fyrir stjórnvöldum, sem eigi einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta. Af slíkum lögbundnum undantekningarreglum verða ekki dregnar víðtækari ályktanir en felast í orðum þeirra. Í lögum nr. 106/2000 eru engin sérákvæði um aðild að dómsmáli, sem höfðuð er um ákvörðun stjórnvalds á grundvelli laganna. Fer því um aðild að slíku dómsmáli eftir almennum reglum, þar á meðal þeirri grunnreglu að baki ákvæðum laga nr. 91/1991 að dómstólar leysi ekki úr sakarefni nema sýnt sé að það skipti að lögum máli fyrir stöðu stefnanda að fá dóm um það. Heimild sóknaraðila til að hafa uppi í dómsmáli aðalkröfu sína, reista á framangreindum rökum, er ekki að lögum háð því að þeir hafi látið mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar til sín taka þegar það var til meðferðar hjá Skipulagsstofnun eða umhverfisráðherra. Verður því

ekki fallist á að heimild sóknaraðila til að eiga aðild að dómsmáli um þessa kröfu geti verið rýmri en leiðir af almennum reglum af þeim sökum einum að þeir hafi átt aðild að undanfarandi málsmeðferð stjórnvalda.

Hæstiréttur ítrekar að sóknaraðilar hafi ekki rýmri rétt til aðildar að dómsmáli er varðar aðalkröfu þeirra en almennar reglur heimila, enda þótt þeir hafi gert athugasemdir við mat á umhverfisáhrifum virkjunar við meðferð máls hjá stjórnvöldum. Í dómSORðum sínum farast Hæstirétti svo orð um hagsmuni sóknaraðila að lögum:

Hér að framan er getið þeirra atriða, sem sóknaraðilar halda fram til stuðnings því að þeir hafi hagsmuni af því að fá úrlausn dómstóla um aðalkröfu sína. Ekkert þeirra atriða er þess eðlis að sóknaraðilar geti talist hafa slíka lögvarða hagsmuni, sem hér um ræðir, af því að efnisdómur gangi um þessa kröfu þeirra. Þegar af þessari ástæðu verður að vísa aðalkröfu sóknaraðila frá héraðsdómi.

Dómurinn kemst að þeirri niðurstöðu meðal annars að rök sóknaraðila þess efnis að þeir séu miklir náttúruverndarsinnar, séu ekki þess eðlis að þeir uppfylli skilyrðið um lögvarða hagsmuni og vísar aðalkröfu þeirra frá dómi. Tengsl sóknaraðila við hagsmunina virðast einkum byggjast á umhyggju og tilfinningum og greina sig því í engu frá hagsmunatengslum annarra unnenda ónuminnar náttúru Íslands. Varakrafa sóknaraðila sem laut að lögmati ákvörðunar umhverfisráðherra komst hins vegar að í málinu, þ.e. þeir voru taldir hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn hennar í skjóli fyrri málsl. 60. gr. stjkskr.

Hagsmunir sem sprotnir eru af umhyggju fyrir umhverfismálum nægja almennt ekki einir sér til að uppfylla skilyrðið um aðild að stjórnsýslumáli. Í tilvitnaðri grein Páls Hreinssonar er minnst á þá aðstöðu, þegar maður sækir um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem hugsanlega getur haft mengun í för með sér og almenningi er gefinn kostur á samkvæmt lögum, að koma fram með athugasemdir við tillögur vegna þess.⁵⁵ Slíkt tilvik kom til skoðunar í *Hrd. 9. júní 2005 (20/2005)*, en þar reyndi meðal annars á skýringu ákvæðis laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir með hliðsjón af stjórnsýslulögum, þ.e. ekki var ljóst af ákvæði 6. gr. laganna hverjir gátu kært ákvarðanir um starfsleyfi.

Hrd. 9. júní 2005 (20/2005) Mál þetta snýr að málshöfðun einstaklings, Hjörleifs Guttormssonar, er búsettur var í Fjarðarbyggð á hendur íslenska ríkinu og Alcoa. H gerði kröfu um að fellt yrði úr gildi starfsleyfi sem Alcoa hafði verið veitt af Umhverfisstofnun fyrir álveri í Reyðarfirði. Niðurstaða dómSins var á þá leið, að hver sem var gat gert athugasemdir við tillögu Umhverfisstofnunar um starfsleyfi á grundvelli 3. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998, en einungis aðilar í hefðbundnum skilningi stjórnsýsluréttar gátu kært ákvörðun hennar til æðra stjórnvalds, sbr. 2. mgr. 32. gr. sömu laga. Varnaraðilar voru sýknaðir af kröfum H því hann var ekki talinn uppfylla skilyrðið um aðild, enda átti hann hvorki einstaklegra né verulegra hagsmuna að gæta að stjórnvaldsákvörðun, aukinheldur gat hann ekki byggt aðild sína á grenndarhagsmunum sökum þess að hann bjó í töluverðri fjarlægð frá fyrirhuguðu álveri.

⁵⁵ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls”, bls. 404-405.

Af þessari niðurstöðu má draga þá ályktun að einstaklingur sem býr yfir ákveðinni lífsskoðun, þ.e. lætur sig mengun og umhverfisvernd varða af miklum hug, öðlast ekki aðild að kærumáli eingöngu á þeim forsendum.

Í undirkafla 2.3.1 um beina hagsmuni af úrlausn máls var bent á að undir hugtakið aðili máls gætu þeir einnig fallið sem hefðu óbeinna hagsmuna að gæta, t.d. nágrannar og má vísa hér í áðurreifað álit umboðsmanns Alþingis, *UA 25. mars 1998 (2039/1997)*. Eitt þeirra sviða sem nefnt hefur verið til sögunnar um að vafi um aðild skipulags- og byggingarmála. Á því sviði er almennt ekki litið svo á að nágrannar verði sjálfkrafa aðilar t.d. að byggingarleyfismálum, enda þótt aðilahugtakið beri að skýra rúmt eftir atvikum.⁵⁶ Að mati Páls Hreinssonar skarast hér í raun afmörkun beinna og lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls á stjórnarsýslustigi og vísar hann um þetta til *Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)*, en fjallar að öðru leyti ekki um dóminn.⁵⁷ Dómur þessi veitir að mati höfundar góða innsýn í tilvik þegar vafi kemur upp um aðilastöðu og skoða þarf hagsmuni og tengsl við úrlausn heildstætt, líkt og byggt er á í stjórnarsýslufræðunum. Niðurstaðan í dóminum lýtur aðallega að afmörkun hagsmuna stefnenda af úrlausn, þ.e. hvort þeir teljist almennir eða einstaklegir. Í máli þessu var deilt um gildi aðal- og deiliskipulags Sjálandshverfis í Garðabæ. Stefnendur voru GH o.fl., sem voru fasteignaeigendur og íbúar við nærliggjandi íbúðargötu, Skrúðás. Vildu þeir freista þess að fella úr gildi staðfestingu umhverfisráðherra á breyttu aðalskipulagi sem fól í sér meðal annars að útivistarsvæði skyldi breytt í íbúðarsvæði. Niðurstaða máls í Hæstarétti var sú, að þeir töldust ekki eiga lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn dómkrafna sinna. Áður en niðurstaðan er reifuð frekar, er fróðlegt að líta til hluta frávísunarkrafna stefndu í héraði en þeir voru alls eftirfarandi aðilar: íslenska ríkið, Garðabær, Byggingarfélag Gylfa og Gunnars ehf. og Björgun ehf. Segir svo úr héraðsdóminum:

Af hálfu stefnda Garðabæjar er á því byggt að verulega skorti á að aðild stefnenda málsins sé skýrð í stefnu og tiltekið hvaða lögvarða hagsmuni þeir, hver og einn eða allir saman, hafi af úrlausn þeirra dómkrafna sem hafðar eru upp í málinu. Sé málið vanreifað að þessu leyti. Í stefnu komi fram að stefnendur búi í Garðabæ en að öðru leyti verði ekki af henni ráðið af hvaða ástæðum stefnendur, allir saman eða hver og einn, gætu talist hafa beina, einstaklega og lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfum sínum.

Hér telur einn hinna stefndu, bæjarfélagið Garðabær, að það skorti á að aðild stefnenda sé skýrð í stefnu og lögvarðir hagsmunir stefnenda því að þeirra mati mjög óljósir. Einnig byggja þeir á, að stefnendur hafi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dómkröfur sínar teknar til greina, sbr. eftirfarandi:

⁵⁶ Vísast hér í *UA 25. mars 1998 (2039/1997)* um rúma skilgreiningu á aðildarhugtakinu.

⁵⁷ Páll Hreinsson, „Aðili stjórnarsýslumáls“, bls. 389.

Til vara er frávisunarkrafa á því byggð að stefnendur eigi ekki lögvarða hagsmuni af því að fá dómkröfur sínar teknar til greina. Af samanburði á stefnu og kæru stefnenda til úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála megi ráða að stefnendur séu flestir eigendur fasteigna við Skrúðás í Garðabæ og búsettir þar. Sú gata sé ekki í sama skipulagshverfi innan Garðabæjar og það hverfi sem dómkröfur stefnenda taka til. Vissulega hafi stefnendur, sumir hverjir að minnsta kosti, yfirsýn yfir svonefnt Sjálandshverfi í norður, yfir Vífilsstaðaveg. [...] Á hinn bóginn verði ekki séð að stefnendur hafi eða geti haft beina, einstaklega og lögvarða hagsmuni af því að fá fellt úr gildi aðal- og deiliskipulag hverfisins, ásamt útgefnum byggingarleyfum, á grundvelli þeirra sjónarmiða og raka sem vísað er til í stefnu. Telja verði að hagsmunir íbúa í Skrúðási af umræddum strandstíg og fyrirkomulagi skipulags varðandi fjörusvæðið geti ekki talist meiri en annarra íbúa í Garðabæ utan skipulagssvæðisins eða á Stór-Reykjavíkursvæðinu almennt. Hagsmunir stefnenda, svo sem þeim er lýst í stefnu, byggist þannig eftir því sem best verði séð á huglægum sjónarmiðum varðandi fyrirkomulag svæðis og legu stígs við sjó neðan íbúðarbyggðar í öðru skipulagshverfi. Er í þessu sambandi bent á þau sjónarmið stefnenda um hvernig „notið [yrði] útivistar“ í fjöru sem þau hefðu talið að yrði „víðfemt útivistarsvæði“, og sem teldist „kjörsvæði fyrir náttúruunnendur“.

Stefnendur byggðu á þeim rökum í héraði að þeir hefðu hagsmuni af skipulagi sem íbúar þessa umdeilda strandhverfis og notendur útivistarsvæðis þess. Málið laut hins vegar að því hvort þeir hefðu beina, einstaklega og lögvarða hagsmuni að fá dóm um þá á þessum forsendum. Fyrir dómi héldu stefndu því hins vegar fram að málið varðaði stefnendur ekki beint, vegna þess að þeir byggju ekki í sama skipulagshverfi og að þeir reistu mál sitt einvörðungu á huglægum tengslum eða sjónarmiðum varðandi fyrirkomulag svæðisins. Íbúðargata flestra stefnenda var einnig að mati stefndu í ákveðinni fjarlægð frá umdeildu skipulagssvæði og hagsmunir stefnenda því ekki sérstakir umfram aðra. Staða þeirra væri því ekki öðruvísi en íbúa Garðabæjar almennt eða víðar. Héraðsdómur virðist fallast á þessi rök, en hann ályktaði að hagsmunir stefnenda væru ekki nægilega ríkir til að uppfylla skilyrðið um lögvarða hagsmuni og vísaði málinu frá dómi með þessum dómsorðum:

Þótt sýna verði varfærni þegar til álita kemur að vísa máli frá dómi vegna skorts á lögvörðum 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 grenndarhagsmunir⁵⁸, séu ekki nægilega ríkir 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 frávisun málsins.

Dómurinn leggur einnig áherslu á að dómstólar verði almennt að sýna varfærni þegar til álita kemur að vísa máli frá á grundvelli kröfunnar um nauðsyn lögvarinna hagsmuna, sbr.

⁵⁸ Í grein Særúnar Maríu Gunnarsdóttur: „Aðild að málum sem varða umhverfið“, bls. 393-394, kemur fram að með grenndarrétti eða nábylisrétti er átt við réttarreglur sem setji eignarráðum fasteignareigenda takmörk, af sérstöku tilliti til nálægðar annarra fasteigna og þeirra manna sem þar dvelja. Þar kemur einnig fram að mörk leyfilegra og óleyfilegra athafna ráðist einkum af því í hve ríkum mæli þær hafa óþægindi í för með sér, en til að grenndarréttur taki til þeirra þurfa óþægindi að vera hlutlæg. Dæmi um slíkt geti verið hæð húsa.

með hliðsjón af 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. MSE. Ennfremur má við þetta bæta að stefndu í málinu vísa til þess í málatilbúnaði sínum, hverjir hefðu hugsanlega getað átt lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og uppfyllt þannig skilyrði aðildar. Segir svo um þessi mögulegu tengsl í dóminum:

Ekki verði séð að aðrir en tilteknir eigendur fasteigna neðan götu við Strandveg í Sjúalandshverfi, eða þar sem göngustígur liggur næst íbúðarbyggð, geti átt lögvarða hagsmuni af fyrirkomulagi aðal- og deiliskipulags varðandi legu umrædds stígs og útgáfu byggingarleyfa þeirra sem dómkröfur stefnenda lúta að. Þá sé til þess að líta að ekki sé gert ráð fyrir því í skipulags- og byggingarlögum eða öðrum lögum sem stefnendur byggja málatilbúnað sinn á að hver geti átt sök sem vill.

Ákveðnir fasteignaeigendur við götu sem lá næst strandhverfinu, hefðu að mati stefndu getað átt lögvarða hagsmuni af skipulagi þess. Tóku þeir dæmi um að þessir íbúar hefðu mögulega getað látið sig varða legu umdeilds strandstígs og útgáfu byggingarleyfa, ef t.d. hæð húsa samkvæmt nýja skipulaginu kæmi til með að skyggja á útsýni.⁵⁹ Í Hæstarétti var niðurstaða héraðsdóms um frávísun staðfest og tekið fram, að eins og málið lægi fyrir yrði að telja að stefnendur hefðu ekki sýnt nægilega fram á, að þeir hefðu þá lögvörðu hagsmuni sem gætu leitt til þess að efnisdómur gengi um kröfur þeirra.⁶⁰ Páll Hreinsson vísar sem fyrr segir í framangreindan dóm, *Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)*, sem dæmi um skörun beinna og lögvarinna hagsmuna. Hann bendir ennfremur á að nágranni verði aðeins talinn eiga aðild að stjórnarsýslumáli, ef bygging í grennd við hann hafi veruleg áhrif á hagsmuni hans.⁶¹ Tekur hann sem dæmi um þá aðstöðu, ef bygging takmarkar verulega birtumagn að hans fasteign eða önnur eðlislík aðstaða.⁶² Um þetta má vísa til álits umboðsmanns danska þjóðþingsins, *FOB 2007. 437*, þar sem beinir og verulegir hagsmunir manns í nágrenni við byggingarframkvæmdir höfðu úrslitaáhrif á aðilastöðu hans og þar með réttindi. Tildrög máls voru þau að sveitarfélag hafði gefið út byggingarleyfi til að reisa hús á lóð fyrir framan fasteign hans og var hann ekki aðili að málinu á þessu stigi. Vegna framkvæmdanna varð nágranni þessi fyrir töluverðum

⁵⁹ Stefnendur málsins sýndu ekki fram á fjárhagslega hagsmuni af úrlausn máls, en það snýr meira að þeirri staðreynd hvernig sakarefnið var lagt fyrir dóm af þeirra hálfu.

⁶⁰ Viðmið stjórnarsýsluréttar til samanburðar væru mögulega einnig grenndarsjónarmið. Nágrannar sem ekki eiga beina aðild stjórnarsýslumáli geta átt sérstaka eða lögvarða hagsmuni af úrlausn máls, sbr. niðurstaða í *UA 25. mars 1998 (2039/1997)*. Í dómsmálinu voru fasteignaeigendur þó í meiri fjarlægð frá umdeildu svæði og gátu ekki sýnt fram á sérstaka eða verulega hagsmuni af úrlausn máls. Einnig ná hlutlæg óþægindi ekki því marki að skapa þeim rétt, þ.e.a.s. þétting byggðar frá upphaflegu skipulagi telst, samkvæmt dómi, ekki hafa veruleg áhrif á stöðu stefnenda. Í ljósi aðildarreglna stjórnarsýsluréttarins má leiða að því líkum að fasteignaeigendur ættu ekki lögmetra hagsmuna að gæta af úrlausn máls, þ.e. eins og málsókn þeirra var háttað.

⁶¹ Þessi lýsing Páls Hreinssonar er ekki ólík þeirri aðstöðu sem stefndu tóku sem dæmi um þau mögulegu tengsl, sem hefðu getað tryggt stefnendum lögvarða hagsmuni og þar með skapað þeim aðilastöðu, sbr. tilvitnun í *Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)*.

⁶² Páll Hreinsson, „Aðili stjórnarsýslumáls“, bls. 389.

ópægindum, meðal annars taldi hann að með tilkomu nýbyggingar sæist fullmikið inn í hans vistarverur, auk þess sem hann hafði ekki lengur útsýni til sjávar.⁶³ Umboðsmaður danska þjóðþingsins komst að þeirri niðurstöðu í áliti sínu, að nágrannanum hefði borið staða aðila máls og þar með kæruréttur vegna ákvörðunar sveitarfélagsins.

Úr íslenskum stjórnáskilurátti má nefna í þessu sambandi *úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 6. desember 2000 (72/2000)*, sem varðar kæru⁶⁴ í tengslum við ákvörðun sveitarstjórnar og byggingarnefndar Skorradalshepps um samþykki deiliskipulags. Kærandi var jarðeigandi sem átti land að mörkum fyrirhugaðs þéttbýlissvæðis og taldi hann sig eiga hagsmuni að gæta, því ekki væri fullljóst með landamörk milli jarðanna tveggja. Sveitarstjórn benti á að aðild kæranda til ógildingar ákvörðunar, væri háð því að hann hefði einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta. Í úrskurðinum segir svo í niðurstöðukafla:

Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki ráðið að umrætt deiliskipulag snerti land Hálsa eða að mannvirkjagerð á svæðinu sé í landi kæranda. Enda þótt úrskurðarnefndin 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 málinu. Þótt ekki verði séð að hið umdeilda byggingarsvæði nái inn á land jarðarinnar Hálsa er svæðið nærri mörkum jarðarinnar. Engin mannvirki 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 kæruefnið, eða lögmati hinna kærðu ákvarðana, svo sem áskilið er, sbr. 4. mgr. 39. gr. laga nr. 73/1997, ber að vísa máli þessu frá úrskurðarnefndinni.

Máli jarðeiganda var vísað frá úrskurðarnefndinni, því hann var ekki talinn hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn kærumáls. Að mati nefndarinnar bentu gögn ekki til þess að umdeilt deiliskipulag varðaði land hans, auk þess sem bent var á að mannvirki á jörð hans voru í ákveðinni fjarlægð frá hinu umdeilda svæði og ekki fyrirséð að nýbyggingar kæmu til með að raska högum hans með tilliti til grenndarsjónarmiða. Við úrlausn sömu nefndar er komist að öndverðri niðurstöðu í *úrskurði skipulags- og byggingarmála 6. maí 2008 (121/2007)* og kærandi talinn eiga hagsmuna að gæta tengda hinni kærðu ákvörðun. Mál þetta varðaði mann sem búsettur var í nágrenni við jörðina Gunnarsholt. Sveitarstjórn Rangárþings hafði veitt leyfi til að byggja tækjahús á jörðinni og fjarskiptamastur, sem var um 20 metra hátt og var fjarlægðin frá því að heimili nágrannans um 334 metrar. Hann kærði þessa ákvörðun til sveitarstjórnar, en hún hélt því fram að byggingarleyfið skerti ekki hagsmuni hans og hann þar af leiðandi ekki talinn eiga einstaklegra, lögákveðinna hagsmuna að gæta af úrlausn.

⁶³ Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret*, bls. 125.

⁶⁴ Samkvæmt 5. mgr. 8. gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 er aðild að kærumálum sem skotið verður til úrskurðarnefndar, bundin við þá sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun. Er það í samræmi við meginreglur íslensks stjórnarfráskiluráttar að kæruefnið í kærumálum innan stjórnáskiluráttar eigi þeir einir sem eiga einstaklingsbundinna, lögvarinna hagsmuna að gæta varðandi kærða ákvörðun

Úrskurðarnefndin taldi hins vegar að 20 m hátt fjarskiptamastríð sem blasti við kæranda frá heimili hans, snerti lögvarða hagsmuni hans.⁶⁵ Málinu var þrátt fyrir það vísað frá nefndinni, sökum þess að kæra hafði ekki borist henni innan tilskilins frests, samkvæmt þágildandi 5. mgr. 8 gr. skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga.

Í úrskurði úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 30. september 2010 (39/2008) er varðaði deiliskipulag í íbúðarhverfi, má glögglega sjá í hverju krafan um lögvarða hagsmuni er fólgin. Málið varðaði kæru vegna ákvörðunar borgarráðs Reykjavíkur um deiliskipulag við reit Menntaskólans í Reykjavík. Kærandi sem var eigandi fasteignar við Þingholtsstræti, taldi þéttingu byggðar á svæðinu ekki eiga sér stoð í aðalskipulagi Reykjavíkurborgar. Taldi hann einnig að ekki væri nægilegt mið tekið af íbúðarbyggð þeirri sem fyrir var á svæðinu. Fann hann meðal annars að staðsetningu íþróttahúss, en hár veggur þess myndi koma til með að hafa veruleg áhrif á birtuskilyrði að fasteign kæranda, en bjó hann á jarðhæð húss síns. Að hálfu Reykjavíkurborgar var farið fram á að kröfu kæranda yrði vísað frá, því hann ætti engra lögvarinna hagsmuna að gæta lengur af því að fá skorið úr um gildi skipulagsins. Kærandi hafði tapað umræddri eign sinni á nauðungarsölu áður en málið var tekið fyrir af nefndinni, en uppkvaðning úrskurðar hafði dregist nokkuð. Niðurstaða úrskurðarnefndar var á þá leið, að kærandi hefði ekki lengur lögvarða hagsmuni að fá skorið úr um gildi hinnar kærðu ákvörðunar og málinu því vísað frá nefndinni. Fasteignaeigandi þessi hefði að öllu óbreyttu mögulega getað sýnt fram á að hann hefði lögvarða hagsmuni af stjórnvaldsákvörðun, ef hann hefði sýnt fram á að birtuskilyrði að fasteign hans skertist verulega, en á það reyndi ekki í málinu sökum þess að ákvörðunin um deiliskipulagið snerti ekki lengur lögvarin réttindi hans sem fasteignareiganda.

3.4 Ályktanir af réttarheimildum

Skilyrði um hagsmuni af úrlausn máls í einkamálaréttarfari og stjórnsýslurétti byggja svo til á sömu grunnildunum. Af þessum sökum verður farin sú leið að draga ályktanir í einu lagi um þær réttarheimildir sem byggt hefur verið á hér að framan og ná yfir bæði réttarsviðin. Í ljósi úrlausna opinberra aðila má álykta sem svo um skilyrðið lögvarða hagsmuni, að tengsl við úrlausn máls verða að vera sérstök eða einstakleg fyrir viðkomandi til að skapa aðilastöðu, ella er máli vísað frá. Um þetta má nefna sem dæmi niðurstöðu í *Hrd. 1994, bls. 1451 (270/1994)*, *Hrd. 2004, bls. 4285 (422/2004)* og *Hrd. 31. október 2007 (554/2007)*, en þar er

⁶⁵ Úrskurðarnefndin virðist ekki rökstyðja afstöðu sína í úrskurðinum. Má nefna að í máli þessu er að vísu töluverð fjarlægð að heimili mannsins, en á móti kemur að útsýni hans skert og því mögulega fellt undir hlutlæg óþægindi.

áskilnaði þessum ekki fullnægt. Almenn tengsl af úrlausn, þar sem enginn einn á ríkari hagsmuna að gæta en aðrir, skapa ekki aðilastöðu því sakarefnið skortir þá tengsl við réttindin.

Ennfremur er ljóst að afskipti manna reist á hagsmunum sprottnum af tilfinningum eða umhyggju skapa heldur ekki aðilastöðu, eins og *Hrd. 2001, bls. 2281 (173/2001)* vitnar um. Þá falla lífsskoðanir, svo sem áhugi á náttúru- eða umhverfisvernd, líka utan skilyrðis um lögvarða hagsmuni og um þetta má vísa til *Hrd. 2002, bls. 2241 (231/2002)* og *Hrd. 9. júní (20/2005)*. Ekki tryggir það heldur aðilastöðu ef einstakling eða lögaðila skortir á skilyrðið um verulega hagsmuni og hefur þá jafnan verið skírskotað til þess, að viðkomandi eigi einhverra fjárhagslegra eða persónulegra hagsmuna að gæta af úrlausn. Í *UA 25. mars 1998 (2039/1997)* tekst nágranna að sýna fram á sérstaka og verulega hagsmuni sína af úrlausn í kærumáli og tryggði það honum aðild. Grenndarsjónarmiðið er líka til skoðunar í *Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)*, en þar var niðurstaða máls að þétting byggðar samkvæmt breyttu skipulagi taldist ekki falla undir þetta sjónarmið. Sóknaraðilarnir sem búsettir voru í ákveðinni fjarlægð frá umdeildu svæði aðal- og deiliskipulags, voru ekki taldir hafa sýnt fram á að þeir gætu byggt aðild sína að máli á sjónarmiðinu um grennd, í öllu falli ekki nóg til þess að þeir hefðu lögvarða hagsmuni af úrlausn ógildingarkröfu sinnar. Að sömu niðurstöðu er komist í ágreiningsmáli sem sneri að deiliskipulagi við landamörk jarða og *úrskurður úrskurðarnefndar skipulags og byggingarmála 6. desember (72/2000)* vitnar um. Samkvæmt niðurstöðu *úrskurðar úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 30. september 2010 (39/2008)* sem varðaði kæru í tengslum við ákvörðun borgaryfirvalda um deiliskipulag í íbúðarhverfi, var kærandinn ekki lengur talinn hafa lögvarin réttindi að stjórnvaldsákvörðuninni, sökum þess hann hafði misst fasteign sína á nauðungarsölu eftir að hann hafði lagt fram kæru. Í áliti umboðsmannsins danska þjóðþingsins, *FOB 2007.437*, gat fasteignareigandi hins vegar sýnt fram á bein og veruleg áhrif byggingaframkvæmda í næsta nágrenni á hagsmuni hans. Hann átti því rétt á aðild að máli og þar með kærurétt vegna ákvörðunar viðkomandi sveitarfélags.

Þeir hagsmunir sem falla undir skilyrðið um lögvarða hagsmuni af málsniðurstöðu eru augljóslega þeir hagsmunir, þar sem tengsl réttinda og skyldna við viðkomandi ná því marki að vera t.d. sérstök, einstakleg og veruleg. Má nefna hér í dæmaskyni framangreint álit umboðsmanns danska þjóðþingsins, *Hrd. 2001, bls. 3962 (417/2001)*, *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)* og *úrskurð úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála frá 6. maí 2008 (121/2007)* sem dæmi um úrlausnir þar sem tengslin ná augljóslega því marki að uppfylla áskilnaðinn. Þær opinberu úrlausnir dómstóla og stjórnvalda, sem greint hefur verið frá og

lýsa skilyrðinu um nauðsyn takmörkunar vegna lögvarinna hagsmuna í tengslum við aðild, bera þess vott um að farið sé grannt eftir þeim ólögfestu grunnreglum og fræðikenningum sem búa að baki.

4.0 Niðurstaða

Aðili máls á stjórnáslustigi er sá einstaklingur eða lögaðili sem hefur lögmætra hagsmuna að gæta varðandi stjórnvaldsákvörðun. Í flestum tilfellum á borgarinn beina aðild að stjórnáslumáli, en á sumum sviðum getur komið upp vafi og þá þarf stjórnvald að meta heildstætt á grundvelli almennra reglna um hagsmuni af úrlausn máls hvort skilyrði aðildar stjórnáslumáls eru uppfyllt. Þeir hagsmunir sem einstaklingur eða lögaðili hefur að máli verða að tengjast náð úrlausn máls, vera sérstakir um fram það sem aðrir hafa að gæta, vera verulegir og úrslitum ræður hvort hagsmunir teljist lögvarðir. Skilyrðið um lögvarða hagsmuni við afmörkun aðilastöðu, felur í sér að það þurfi að fara fram mat á því hvers konar hagsmunir eða réttur tengist hlutaðeigandi og ákveða á þeim grundvelli hvort hann hljóti aðild.

Takmörkun af þessu tagi er skynsamleg, því hún útilokar óhindrað aðgengi að málum hjá stjórnvaldi og búa þar bæði hagkvæmni og skilvirknisjónarmið að baki. Sömu lögmál gilda einnig varðandi aðildarreglur í einkamálaréttarfari. Stefnandi þarf að sýna fram á að niðurstaða dómsmáls hafi raunhæft gildi fyrir réttarstöðu hans. Ef ekki er sýnt fram á sérstök tengsl við sakarefni, þ.e. ef réttarstaða aðila breytist ekki við málsniðurstöðu, þá hefur hann ekki lögvarða hagsmuni að fá leyst úr ágreiningi.

Hér að framan hefur þegar verið ályktað um réttarheimildir sem lýsa afmörkun aðildar á grundvelli skilyrðisins um lögvarða hagsmuni. Við þá samantekt má bæta að krafan um sérstaka hagsmuni af málsniðurstöðu stjórnáslumáls, þ.e. krafan um einstaklingsbundin réttindi og einnig krafan um verulega hagsmuni, virðast nokkuð samofnar sjónarmiðinu um lögvarða hagsmuni og því erfitt að greina þar á milli. Af réttarheimildum má greina að ef tengsl réttinda og skyldna við einstakling eða lögaðila ná því marki að vera sérstök og veruleg, þá falla þau jafnan innan skilyrðis um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Í ljósi þessa má segja að fyrirnefnd skilgreining danskra stjórnáslufræða á lögvarðum hagsmunum, sem „alltumlykjandi” sjónarmiði lýsi ágætlega eðli hugtaksins.

Ef borin eru saman annars vegar réttarfararskilyrðið um lögvarða hagsmuni og hins vegar stjórnásluhugtakið, er ljóst að það síðarnefnda er mun afmarkaðra. Skilgreining á hugtakinu í stjórnáslufræðum er þó ekki nægilega skýr og er brýnt að ráða bót á því. Þar er lýst áðurnefndri megintakmörkun sem leiðir af sjónarmiðinu sem felst í því, að lífsskoðanir og

tilfinningar skapa ekki aðilastöðu eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar. Réttarheimildir sem vísað hefur verið til renna meðal annars stoðum undir hvers konar tengsl eru almennt ekki nægileg til að skapa aðilastöðu í ljósi megintakmörkunar. Um túlkun skilyrðisins vísar Páll Hreinsson meðal annars til áðurreifaðs dómafordæmis, *Hrd. 2001, bls. 2281 (173/2001)*, en í því máli var ekki talið að sóknaraðilar hefðu lögvarða hagsmuni af efnisúrlausn. Byggðu þeir málsókn sína á tilfinningalegum hagsmunum og umhyggju fyrir örnefni fjalls, þ.e. eðli hagsmunanna skópu þeim ekki aðilastöðu í ljósi takmörkunar um nauðsyn lögvarinna hagsmuna. Um þetta skilyrði má einnig vísa í áðurreifaðan hæstaréttardóm, *Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)*, um ágreining fasteignaeigenda við bæjaryfirvöld o.fl. vegna breytts skipulags strandhverfis. Í málinu reyndi á það hvort nágrennar hefðu beina hagsmuni af byggingarframkvæmdum á útivistarsvæði í grennd við fasteignir þeirra. Í héraðsdómsmálinu byggðu varnaraðilar meðal annars á því, að tengsl stefnenda við umdeilt útivistarsvæði væru þess eðlis að vera huglæg og almenn og því hefðu þeir ekki lögvarða hagsmuni af því að efnisdómur gengi um kröfur þeirra. Fallist var rök varnaraðila á því dómstigi og var sú niðurstaða staðfest í Hæstarétti. Í málatilbúnaði sínum lýstu varnaraðilar enn fremur þeim tengslum sem að þeirra mati hefðu hugsanlega getað skapað stefnendum nægilega ríka hagsmuni til að teljast lögvarða og þá skapað þeim aðilastöðu. Bentu þeir á meðal annars að nálægð við umdeilt svæði hefði þurft að vera meiri eða hæð fyrirhugaðra húsa skyggði á útsýni.

Það er sammerkt með þeim réttarheimildum sem fjallað hefur verið um hér að framan, að við ákvörðun um aðilastöðu í vafatilvikum er jafnan verið að fást við matskennd tilvik. Í ljósi þess er ekki unnt að leggja fyrirfram einhlítan mælikvarða á matið og því nauðsynlegt fyrir stjórnvald að meta hvert tilvik, þ.e. hagsmuni og tengsl einstaklings eða lögaðila við úrlausn máls, á heildstæðan hátt í ljósi meginsjónarmiðanna. Við matið ber einnig að líta til þess, að eitt helsta markmið stjórnsýslulaga hefur ávallt verið það að tryggja réttaröryggi manna í samskiptum þeirra við stjórnvöld.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi. Íslensk lög og lagaframkvæmd í ljósi 1. og 3. mgr. Mannréttindasáttmála Evrópu.* Reykjavík 1999.

Geir Woxholth: *Forvaltningsloven med kommentarer.* 3. útgáfa. Osló 1999.

Hans Gammeltoft-Hansen, H. J. Andersen, M. Engberg, K. Larsen, K. Loiborg, J. Olsen: *Forvaltningsret.* 2. útgáfa. Kaupmannahöfn 2002.

Lögfræðiorðabók með skýringum. Ritstj. Páll Sigurðsson. Reykjavík 2008.

Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar.* Gefið út sem handrit til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands. 2. útgáfa. Reykjavík 2003.

Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls“. *Tímarit lögfræðinga.* 3. hefti. 2005, bls. 387- 406.

Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnsýslulaga.* Reykjavík 2005.

Páll Hreinsson: *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit.* Reykjavík 1994.

Róbert Ragnar Spanó: „Stjórnsýsluréttur“. *Um lög og rétt. Helstu greinar íslenskrar lögfræði.* Ritstj. Róbert Ragnar Spanó. Reykjavík 2006, bls. 99-147.

Steen Rønsholdt: *Forvaltningsret. Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling.* 3. útgáfa. 2. upplag. Kaupmannahöfn 2011.

Stjórnsýslulögin nr. 37/1993 ásamt greinargerð. Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1993.

Særún María Gunnarsdóttir: „Aðild að málum er varða umhverfið“. *Tímaritið Úlfljótur.* 2. tbl. 2005, bls. 347-409.

DÓMASKRÁ

Hrd. 1994, bls. 1451 (270/1994)

Hrd. 2001, bls. 2281 (173/2001)

Hrd. 2001, bls. 3962 (417/2001)

Hrd. 2002, bls.2241 (231/2002)

Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)

Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004)

Hrd. 2004, bls. 4285 (422/2004)

Hrd. 9. júní 2005 (20/2005)

Hrd. 31. október 2007 (554/2007)

Hrd. 14. október 2010 (779/2009)

Álit umboðsmanns Alþingis:

UA 25. mars 1998 (2039/1997)

UA 29. október 1999 (2324/1997)

UA 7. apríl 2006 (4474/2005)

UA 13. nóvember 2007 (5073/2007)

Álit umboðsmanns danska þjóðþingsins:

FOB 2007.437

Úrskurðir úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála:

6. desember 2000 (72/2000)

6. maí 2008 (121/2007)

30. september 2010 (39/2008)

