



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**BA ritgerð
í lögfræði**

Lögvarðir hagsmunir

Er skilyrðið um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls í samræmi við 70. gr. stjórnarskrár Íslands?

Ylfa Helgadóttir

Leiðbeinandi: Ari Karlsson, lögmaður
Apríl 2023

**LAGAÐEILD
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ**

**BA-ritgerð
í lögfræði**

Lögvarðir hagsmunir

Er skilyrðið um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls í
samræmi við 70. gr. stjórnarskrár Íslands?

Ylfa Helgadóttir

Ari Karlsson

Apríl 2023

Efnisyfirlit

1	Inngangur	5
2	Skilyrði þess að sakarefni verði borið undir dómstóla	6
2.1	Sakarefnið.....	6
2.2	Almenn skilyrði þess að sakarefni verði borið undir dómstóla.....	6
3	Lögvarðir hagsmunir	7
3.1	Almennt.....	7
3.1.1	Skilgreining hugtaksins	7
3.1.2	Réttarheimildir sem reglan byggir á.....	9
3.1.3	Einkenni reglunnar	10
3.2	Lögvarðir hagsmunir ekki til staðar	11
3.3	Lögvarðir hagsmunir liðnir undir lok.....	12
3.4	Lögvarðir hagsmunir tilheyra þriðja manni	13
3.5	Lögvarðir hagsmunir varðandi aðild hins opinbera	15
3.5.1	Almennt um varnaraðild þegar stjórnvaldi er stefnt.....	15
4	Réttur til aðgangs að dómstólum og skilyrðið um lögvarða hagsmuni.....	16
4.1	Ákvæði stjórnarskrár og MSE.....	16
4.1.1	Inntak 70. gr. stj. skr. og 1. mgr. 6. gr. MSE.....	16
4.1.2	Fyrir hvern eru reglurnar og gagnvart hverjum eiga þær að gilda?	17
4.2	Framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu.....	18
4.2.1	Borgarinn, stjórnarskráin og lögvörðu hagsmunirnir.....	19
5	Beiting opinbers valds	20
5.1.1	Inngangur	20
5.1.2	Álitamál tengd náttúruvernd og ágreiningur þar að lútandi	21
5.1.3	Almennt um opinber leyfi	23
5.1.4	Álitamál tengd byggingarleyfum	23

5.1.5	Álitamál tengd starfsleyfum	25
5.1.6	Starfsmannamál hins opinbera	26
6	Samantekt og niðurstöður.....	28
6.1	Er skilyrðið um nauðsyn lögvarinna hagsmuna í samræmi við 70. gr. stjkskr?	28
6.2	Lokaorð	29
	Heimildaskrá	30

1 Inngangur

Í þessari ritgerð er markmiðið að fjalla um þau álitamál í tengslum við mat á því hvort aðili dómsmáls hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn þess.

Í upphafi skal endinn skoða. Samkvæmt 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (hér eftir stjkskr.) ber öllum réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir dómstólum. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, (hér eftir eml.) dæma dómstólar um þau sakarefni sem lög og landsréttur ná til en annar ágreiningur svo sem siðferðislegur á ekki undir dómstóla.

Til að mál verði tekið efnislega fyrir af dómstólum þarf niðurstaða þess að breyta réttarstöðu aðila að lögum. Af þessu skilyrði leiðir að það geta komið upp tilvik þar sem aðili óskar eftir úrlausn um réttindi sín eða skyldur sem samkvæmt sakarefninu varða hann að lögum, en ef niðurstaðan breytir engu fyrir hann, kemst deilan ekki að hjá dómstólum. Þessi aðstaða er birtingarmynd þeirrar meginreglu laga um meðferð einkamála að dómstólar svara ekki lögspurningum nema að því leyti sem er nauðsynlegt til úrlausnar um ákveðna kröfu í dómsmáli, sbr. 1. mgr. 25. gr. eml. Til viðbótar þeim lögfestu reglum sem birtast í 24. og 25. gr. eml. er hin ólögfesta meginregla um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls.¹ Hún tekur til þeirra tilvika sem falla utan lögsögureglu 1. mgr. 24. gr. eml. og lögspurningarreglu 1. mgr. 25. gr. eml.² Hvergi er skilgreint að lögum hvað nákvæmlega flokkast sem lögvarðir hagsmunir, enda væri það vandfetuð slóð³.

Dómstólum er falið það vald að meta hvort þeir hagsmunir sem stafað geta af úrlausn máls séu lögvarðir og eiga samkvæmt meginreglunni að vísa máli frá án kröfu telji þeir slíka hagsmuni ekki vera fyrir hendi. Miklir hagsmunir geta verið í húfi fyrir aðila að fá að bera mál undir dómstóla og því rökrétt að skilyrðinu sé beitt með hliðsjón af því.⁴

Í kafla 2 og 3 verður leitast við að skýra hvað raunverulega felst í skilyrðinu um lögvarða hagsmuni og í kafla 4 er skilyrðið borið saman við 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu sbr. l. nr. 62/1994 (hér eftir MSE). Í kafla 5 verður gerð grein fyrir völdum tilvikum úr íslenskri réttarfræmum í því skyni að gefa innsýn í beitingu skilyrðisins hér á landi og að lokum verður gerð grein fyrir niðurstöðum.

¹ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117.

² Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 527.

³ Per Augdahl: *Civilprocess*, bls. 72.

⁴ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

2 Skilyrði þess að sakarefni verði borið undir dómstóla

2.1 Sakarefnið

Sakarefni er hugtaksatriði í skilgreiningu um lögvarða hagsmuni. Það er því nærtækast að hefja umfjöllun um lögvarða hagsmuni á því að afmarka hvað felst í hugtakinu sakarefni. Hugtakið er hvergi skilgreint í lögum en það kemur fyrir í ýmsum ákvæðum eml., til að mynda í 1. mgr. 24. gr. Þar segir að dómstólar hafi vald til að dæma um hvert það sakarefni sem lög og landsréttur taka til. Hugtakið kemur einnig fyrir í 1. mgr. 116. gr. eml. sem fjallar um að niðurstaða dómsmáls sé bindandi úrlausn um sakarefnið, svokölluð *res judicata* áhrif. Af notkun hugtaksins í lögnum hefur verið ráðið að það tákni það málefni sem dómsmál fjallar um.⁵ Sakarefni dómsmáls samanstendur þannig af kröfunni sjálfri með hliðsjón af málgrundvellingnum, málsatvikum og málsástæðunum sem hún er byggð á. Það er mikilvægt að hægt sé að afmarka sakarefni í hverju dómsmáli, bæði vegna *res judicata* áhrifanna sem áður var getið en einnig þar sem matið á því hvort lögvarðir hagsmunir séu fyrir hendi hverfist alfarið um sakarefnið og tengsl þess við aðila máls.⁶

2.2 Almenn skilyrði þess að sakarefni verði borið undir dómstóla

Almenn skilyrði þess að sakarefni verði borið undir dómstóla eru nokkur. Í fyrsta lagi þurfa lög og landsréttur að ná til sakarefnis. Í 1. mgr. 24. gr. eml. segir að dómstólar hafi 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 en slíkt myndi valda frávísun án kröfu.⁷ Hér er um að ræða nauðsynlegt skilyrði þess að mál fái umfjöllun fyrir dómstólum og gerir reglan greinarmun á þeim deilum sem leyst verður úr með beitingu réttarheimilda og öðrum deilum sem lúta frekar að siðferðislegum sjónarmiðum, á þann veg að kröfur sem njóta ekki almennrar réttarverndar eða eru ósiðlegar eða ósæmilegar myndu ekki falla undir lögsögu dómstóla.⁸

Hrd. 1995, bls. 1940 (Stóru-Vogaskóli). Hér lagði stefnandi fram dómkröfur í 23 liðum sem vörðuðu tilhögun kennslu og þjónustu í grunnskóla. Ein af kröfunum var að „afdráttarlausar skólareglur [yrðu] settar um kurteisi og framkomu nemenda“. Héraðsdómur vísaði til þess í forsendum sínum að lögsaga dómstóla næði til lagareglna en ekki siðareglna og taldi kröfuna of almenna og víðtæka til að hún væri dómtæk, og vísaði kröfunni frá. Hæstiréttur staðfesti frávísun héraðsdóms með vísan til forsendna hans.

⁵ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 112.

⁶ *ibid.*

⁷ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 115.

⁸ Einar Arnórsson og Theodór B. Líndal: *Réttarfar: Meginreglur um meðferð einkamála*, bls. 7.

Í öðru lagi þurfa réttindin að vera orðin til, sbr. 1. mgr. 26. gr. eml. þar sem segir að ef mál er höfðað til úrlausnar um rétt eða skyldu sem sóknaraðili játar eða sýnt er á annan hátt að sé ekki enn orðin til skuli vísa máli frá dómi.⁹

Í þriðja lagi þarf efndatími skyldu að vera komin, en skv. 2. mgr. 26. gr. eml. skal sýkna stefnda að svo stöddu, þegar honum er stefnt fyrir dóm vegna aðfararhæfrar kröfu, ef efndatími hennar er ókominn. Þessi regla tekur þó ekki til viðurkenningarkrafna sem leitað er úrlausnar um á grundvelli 2. mgr. 25. gr. eml. sjá um það efni nánar í kafla 3.1.2.¹⁰

Í fjórða lagi þurfa ákveðin réttarfarsleg formskilyrði að vera uppfyllt. Þannig þarf sakarefni að vera skýrlega afmarkað í kröfugerð sbr. d- og e-lið 1. mgr. 80. gr. eml. sem kveður á um að krafa þurfi að koma skýrt fram í stefnu og að málsástæðum og samhengi þeirra við atvik máls sé svo greinilega lýst að sakarefni málsins fari ekki á milli mála. Að auki þarf að gæta að reglum um málshöfðunarfresti.¹¹

Í fimmta lagi þarf niðurstaða dómsmálsins að skipta máli fyrir stöðu stefnanda að lögum. Þessi meginregla er margþætt og hefur tíðkast að nota regnhlífarhugtakið *lögvarðir hagsmunir af úrlausn máls* yfir skilyrðið, til að einfalda umfjöllun og afmörkun skilyrðisins.¹² Í dönskum rétti er talað um að sanngjarnir hagsmunir (d. *rimelig interesse*) stefnanda af málinu séu nauðsynlegt en ekki nægilegt skilyrði til að dómur gangi um kröfuna ef réttaráhrif dómsniðurstöðunnar breyti í engu stöðu stefnandans sbr. *UfR 2009, bls. 1669* þar sem aðili sem naut gjafsóknar í máli gat ekki kært ákvörðun um sakarkostnað.¹³ Í næsta kafla verður farið ítarlegar yfir hvað felst í meginreglunni.

3 Lögvarðir hagsmunir

3.1 Almenn

3.1.1 Skilgreining hugtaksins

Reglan um nauðsyn lögvarinna hagsmuna byggir á því að ekki verði lagt á dómstóla að leysa úr ágreiningi sem skiptir engu lagalega fyrir aðilana að fá niðurstöðu um, þ.e. úrlausnin verður að hafa raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðilanna.¹⁴ Hugtakið er hvergi skilgreint í íslenskum rétti¹⁵ en í norskum rétti hefur því verið haldið fram að auðvelt sé að skilgreina hugtakið *hagsmunir* en að meira misræmi felist í skilyrðinu *lögvarðir*. Nærtækast væri að líta til þess

⁹ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ *ibid.*

¹² Bernhard Gomard og Michael Kistrup: *Civilprocessen*, bls. 418.

¹³ Bernhard Gomard og Michael Kistrup: *Civilprocessen*, bls. 435.

¹⁴ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

¹⁵ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 522.

hvort sakarefnið varði réttindi eða skyldur stefnandans að lögum.¹⁶ Þór Vilhjálmsson orðar meginregluna svo að skilyrðið snúi að því að *um þörf réttarverndar sé að ræða*.¹⁷

Hugtakið lögvarðir hagsmunir gefur engar *jákvæðar* leiðbeiningar um það hver getur höfðað mál og fengið leyst úr sínum vanda, og setur því heldur engin takmörk sem slíkt. Fyrir vikið getur reynst torvelt að setja fram almenna kenningu um hvað felst í hugtakinu.¹⁸

Hugtakið er einnig að finna í stjórnáráðslurétti en til að einstaklingur geti talist aðili stjórnáráðslumáls þarf hann m.a. að hafa lögvarða hagsmuni af málinu.¹⁹ Önnur skilyrði eru að aðilinn hafi beina, sérstaka og einstaklega hagsmuni og hafa skilyrðin þótt samofin, og jafnvel vandasamt að greina á milli²⁰ sbr. úrskurður *Lrd. 8. febrúar 2019 (69/2019) (Laxeldi)* þar sem sagði að stefnendur hefðu ekki sýnt fram á einstaklega og sérgreinda hagsmuni af úrlausn málsins og því hefðu þeir ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn dómkrafna sinna. Ráða má sömu sjónarmið af *Hrd. 9. mars 2011 (52/2011) (úthafsraekja)* sem reifaður er í kafla 3.1.3 þar sem kröfugerðin var ekki afmörkuð með þeim hætti að hún þætti dómtæk.

Grundvallarreglan í einkamálaréttarfari er eftir sem áður að ekki verði lagt á dómstóla að leysa úr málefni, sem skiptir engu máli, lagalega séð, fyrir aðilana að fá niðurstöðu um.²¹ Hér er því áherslan á þá réttarstöðu sem fyrirséð er að niðurstaða dómsmálsins geti leitt til. Þó er nóg að það sé möguleiki á breyttri réttarstöðu, ef málið skyldi falla stefnanda í vil, eðli málsins samkvæmt.²²

Af framangreindu er ljóst að stefnandi verður að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfu sína og við matið er litið til *hvaða* hagsmuni hann hefur af málinu, hvort það muni breyta réttarstöðu *hans* og hvort það varði hagsmuni hans *umfram* annarra.²³

Skilyrðið hefur bæði verið flokkað sem réttarfarsskilyrði og frávísunarástæða.²⁴ Það hefur hinsvegar enga raunhæfa þýðingu að skera úr um hvort sé réttara.²⁵ Það sem hefur þýðingu er að skilyrðið snýr ekki að því hvort mál komist að fyrir dómstólum heldur hvort það sé tækt til efnismeðferðar. Skortur á lögvörðum hagsmunum veldur frávísun án kröfu en sú frávísun á sér stað eftir að dómari hefur athugað formhlið málsins og boðið aðilum að tjá sig um málið sbr. 1. mgr. 100. gr. eml.²⁶

¹⁶ Per Augdahl: *Civilprocess*, bls. 72.

¹⁷ Þór Vilhjálmsson: *Réttarfar II*, bls. 51.

¹⁸ Bernhard Gomard og Michael Kistrup: *Civilprocessen*, bls. 480-482.

¹⁹ Páll Hreinsson: „Aðili stjórnáráðslumáls“, bls. 393.

²⁰ Víðir Smári Pedersen: „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“, bls. 630.

²¹ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 521.

²² Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

²³ Stephan Hurwitz og Bernhard Gomard: *Tvistemál*, bls. 123.

²⁴ Þór Vilhjálmsson: *Réttarfar II*, bls. 50.

²⁵ Einar Arnórsson og Theodór B. Líndal: *Réttarfar II. Hefti*, bls. 226.

²⁶ *ibid.*

3.1.2 Réttarheimildir sem reglan byggir á

Reglan um lögvarða hagsmuni er ólögfest að meginstefnu til, þótt tilvist hennar megi ráða af túlkun annarra lagaákvæða, svo sem 1. mgr. 24. gr. og 1. mgr. 25. gr. og einnig 2. og 3. mgr. 25. gr. eml.²⁷ Þá er líka stundum rökstutt í dómum að aðili hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn kröfu eða sakarefnis en málinu er ekki vísað frá á grundvelli meginreglunnar um lögvarða hagsmuni heldur með vísan til áðurgreindra lagaákvæða.²⁸

Tengslin við 1. mgr. 24. gr. eml. varða það sem kemur fram í upphafi ákvæðisins, um að dómstólar leysi ekki úr um réttindi manna, sem ráðast af öðrum reglum en réttarreglum sbr. áðurnefndur *Hrd. 1995, bls. 1940 (Stóru-Vogaskóli)*. Til samanburðar má nefna *Hrd. 1940, bls. 352 (Góðtemplarastúka)* þar sem hafnað var að vísa máli frá á þeim grundvelli að aðilar hefðu fyrirgert rétti sínum til að bera ágreining undir dómstóla þar sem ekki hafði verið samið um viðhlítandi úrræði í staðinn. Var ágreiningurinn talinn falla undir lögsögu dómstóla.

Í 1. mgr. 25. gr. segir að dómstólar verði 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. Þessi regla hefur þann tilgang að girða fyrir að dómstólar verði krafðir um svar við lögspurningu.²⁹ Einkenni lögspurninga er að sakarefnið skortir það einkenni að þörf sé á tiltekinni lagatúlkun til að skera úr um ágreining, heldur er í raun verið að krefjast lagatúlkunar án þess að sú túlkun verði þess valdandi að komist verði að lögfræðilega réttri niðurstöðu um ágreiningsefni. Á þetta bæði við um þau tilvik þegar lögspurning er lögð fram án ágreiningsefnis og líka þegar ágreiningur er til staðar, en sú lagatúlkun sem krafist er, er ekki nauðsynleg til úrlausnar málsins.³⁰ Sjá dæmi um fyrra tilvikið í eftirfarandi dómi.

Hrd. 1994, bls. 1451 (EES-samningurinn). B höfðaði mál gegn utanríkisráðherra f.h íslenska ríkisins og krafðist þess að lögfesting EES samningsins yrði ógilt með dómi ásamt því að krefjast staðfestingar á að það valdframsal sem löggin kváðu á um væri ólöglegt. B byggði kröfu sína ekki á því að samningurinn bryti gegn hagsmunum hans heldur á því að samningnum hefði verið komið á fót á ólöglegan hátt. Hagsmunir hans fælust í því að réttur hans sem kjósanda hefði verið sniðgenginn, þar sem löggin hefðu verið sett án þeirra breytinga á stjórnarskrá sem hann taldi að lagasetningin áskildi. Héraðsdómur taldi að kosningaréttur stefnanda gæti ekki heimilað honum að bera slíka lögspurningu undir dómstóla í andstöðu við 1. mgr. 25. gr. eml. og vísaði málinu frá. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms með þeirri athugasemd að krafa B væri ekki lögvarin í skilningi 2. mgr. 25. gr. eml. og fæli í raun í sér beiðni um álit dómstóla án tengsla við úrlausn ákveðins sakarefnis.

²⁷ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

²⁸ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 522.

²⁹ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

³⁰ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 600.

Ákvæði 2. mgr. 25. gr. eml. ber greinilega með sér að til sé meginregla um lögvarða hagsmuni. Ákvæðið gefur stefnanda almenna heimild til að hafa uppi kröfu sem lýtur að því einu að fá viðurkenningu á réttindum sínum, jafnvel þótt hann gæti fengið aðfararhæfan dóm um kröfuna. Þessi heimild er alltaf háð því að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af öflun viðurkenningardóms, eins og kemur fram í upphafi ákvæðisins. Hér er því um áréttingu að ræða um nauðsyn skilyrðisins í þeim tilvikum þar sem mjög getur reynt á þennan áskilnað.³¹

Í 3. mgr. 25. gr. er sérregla sem heimilar félögum og félagasamtökum að höfða mál í þágu félagsmanna sinna til að afla dóms um viðurkenningu á réttindum þeirra eða lausnar undan skyldu, án þess að félagið sjálft eigi þar hagsmuni undir. Reglan er undantekning á skilyrðinu um lögvarða hagsmuni, enda er félagið ekki eigandi þeirra hagsmuna sem slíkt dómsmál hverfist um. Af þessu ákvæði er hægt að draga þá ályktun að til staðar sé meginregla um skilyrði þess að aðili hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls, annars væri engin ástæða til að lögfesta slíka undantekningu.³²

3.1.3 Einkenni reglunnar

Hér hafa verið rakin þau lagaákvæði sem byggja á eða vísa í regluna um lögvarða hagsmuni og þá kviknar óhjákvæmilega sú spurning hvort þessar reglur tæmi ekki álitamálið, og hverju hin óskráða meginregla eigi að bæta við.

Reglan um lögvarða hagsmuni er eins konar viðauki við hinar skráðu meginreglur. Það er því ekki nægilegt að skilyrðum 1. mgr. 24. gr. og 1. mgr. 25. gr. eml. sé fullnægt heldur verður sakarefni til viðbótar að vera þannig vaxið að úrlausn um það hafi raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðilanna.³³

Hið ósagða í þessum lagaákvæðum er nauðsynin um að niðurstaða dómsmálsins verði að hafa áhrif á aðila að lögum. Þá hefur jafnframt verið talið að 1. mgr. 24. gr. og 1. mgr. 25. gr. eml. ættu ekki að vera skýrðar rúmt, þar sem þær í grunninn standa fyrir takmörkun á aðgangi að dómstólum.³⁴ Í vafa ættu tilvik að falla utan þessara ákvæða og fremur skyldi beita óskráðu meginreglunni. Meginreglan um nauðsyn lögvarinna hagsmuna er matskennd regla og því er talið að meira svigrúm sé fyrir beitingu hennar. Þannig ætti að forðast fortakslausu beitingu en heldur leggja atviksbundið mat á málið.³⁵ Það er þó ljóst að nán tengsl eru á milli réttarreglanna og er þeim oft beitt saman í framkvæmd. Dæmi um það er neðangreindur dómur

³¹ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 120.

³² *ibid.*

³³ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 119.

³⁴ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 604.

³⁵ *ibid.*

Hæstaréttar þar sem reyndi á 1. og 2. mgr. 25. gr. auk 1. mgr. 24. gr. eml. Ekki var vísað berum orðum til óskráðu meginreglunnar um nauðsyn lögvarinna hagsmuna en af forsendum má ráða að hún hafi verið höfð til hliðsjónar.³⁶

Hrd. 9. mars 2011 (52/2011) (úthafsækja). Í málinu krafðist R hf. að viðurkennt yrði með dómi að ákvörðun ráðherra um að kveða ekki á um heildarafla sem veiða mætti af úthafsækju með reglugerð væri ólögæt. Í úrskurði héraðsdóms, sem staðfestur var í Hæstarétti með vísan til forsendna hans, var talið að í viðurkenningarkröfu R hf. fælist krafa um að dómurinn léti í ljós álit sitt á lögfræðilegu ágreiningsefni án þess að leyst væri úr því hver réttarstaða R hf. væri í því samhengi og án þess að kveðið væri á um hagsmuni hans. Slík kröfugerð væri ekki tæk og var kröfunni því vísað frá dómi með vísan til 1. og 2. mgr. 25. gr. og 1. mgr. 24. gr. eml.

Stefnandi málsins hafði skömmu fyrir ákvörðun ráðherra keypt kvóta og því hafði ákvörðun ráðherra þau áhrif að sá kvóti varð verðlaus. Af forsendum dómsins má ráða að stefnandi hefði þurft að afmarka kröfugerð sína betur þannig að úrlausnin myndi varða sérstaka persónulega hagsmuni hans. Til að krafa sé dómtæk er nauðsynlegt að sýna fram á tengsl sakarefnisins við persónulega hagsmuni.³⁷

Eins og fram hefur komið er reglan matskennd og á sér ýmsar birtingarmyndir. Í meginatriðum má greina á milli þrenns konar tilvika, þar sem reynir á hvort stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af því að fá leyst úr kröfu sinni.³⁸ Verður nú vikið að þessum tilvikum.

3.2 Lögvarðir hagsmunir ekki til staðar

Fyrst ber að nefna þau tilvik þar sem enginn hefur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um sakarefnið. Kröfugerð getur skipt máli hvað þetta varðar, enda snýr matið að því hvort einhver geti haft hagsmuni af úrlausninni eins og sakarefnið er lagt fyrir hverju sinni. Þá verða tengsl aðila við sakarefni að vera nægjanleg.³⁹ Í *Hrd. 2005, bls. 2910 (334/2005) (Deildarstjóri)* sem reifaður er í kafla 5.1.6 var óvissa um hvort til staðar væri réttarágreiningur. Héraðsdómur vísaði málinu frá vegna skorts á lögörðum hagsmunum en Hæstiréttur féllst á að um raunhæft álitamál væri að ræða þar sem aðilum bæri ekki saman um tilvist ráðningarsambands þeirra.

Rétt er að taka fram að til athugunar er hvort stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls eins og sakarefni hefur verið lagt fyrir í viðkomandi tilviki. Skiptir þá ekki máli hvort málið hefði verið tækt til efnismeðferðar hefði það verið lagt fyrir í annarri mynd.⁴⁰ Sjá til hliðsjónar eftirfarandi dóm.

³⁶ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 598.

³⁷ Bernhard Gomard og Michael Kistrup: *Civilprocessen*, bls. 862.

³⁸ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 120.

³⁹ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 543.

⁴⁰ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 120.

Hrd. 11. febrúar 2013 (65/2013) (Pre-workout). Í þessu máli gerði matvælainnflytjandinn S m.a. þær dómkröfur að tiltekin reglugerðarákvæði sem stjórnvaldið M hafði sett yrðu með dómi gerð óbindandi fyrir sig. Í forsendum héraðsdóms sagði að S hefði ekki krafist þess að ákvörðun M um að stöðva innflutning S yrði dæmd ógild og vísaði dómkröfum frá dómi. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms með þeim forsendum að dómkröfur S fælu í sér að dómstólar skýrðu umrædd stjórnvaldsfyrirmæli án þess að í því fælist úrlausn tiltekins sakarefnis en það færi í bága við 1. mgr. 25. gr. eml.

Stefnandi getur í vissum aðstæðum krafist viðurkenningar á skaðabótaskyldu, í stað þess að krefjast aðfararhæfs dóms. Þessi heimild er háð því að hann hafi lögvarða hagsmuni af öflun viðurkenningardóms sbr. 2. mgr. 25. gr. eml.⁴¹ Dæmi um þetta má sjá í nýlegum dómi Hæstaréttar.

Hrd. 19. desember 2022 (55/2022) (Lögmannsstörf). Ágreiningur málsins fyrir Hæstarétti laut að því hvort A hefði lögvarða hagsmuni af því að fá efnisdóm í máli um viðurkenningu á óskiptri bótaskyldu H og S vegna lögmannsstarfa H fyrir A. Krafan laut að því að H og B væru bótaskyldir fyrir að hafa ekki lýst kröfu A til slitastjórnar L sem var í kjölfarið hafnað vegna vanlýsingar. Héraðsdómur vísaði málinu frá þar sem A hafði ekki tekist að sýna fram á tjón vegna vanlýsingar. Hæstiréttur staðfesti niðurstöðu héraðsdóms um frávisun þar sem ekki hafði verið sýnt fram á lögvarða hagsmuni af úrlausn viðurkenningarkröfu málsins eins og áskilið var í 2. mgr. 25. gr. eml.

3.3 Lögvarðir hagsmunir liðnir undir lok

Næst ber að nefna þau tilvik þegar lögvarðir hagsmunir kunna að hafa verið fyrir hendi, en hafa liðið undir lok vegna eðlis síns og aðstæðna að öðru leyti. Hér undir gæti fallið að hagsmunir hafi orðið til vegna tímabundins ástands sem liðið er undir lok eða að hagsmunir hafi stofnast á grundvelli stjórnvaldsákvörðunar sem búið er að framfylgja og hagsmunir af þeim sökum ekki lengur til staðar.⁴²

Hrd. 16. júní 2014 (353/2014) (Wow air). A krafðist þess að sér yrði heimilað að fá loftfar tekið með beinni aðfarargerð úr vörslum I og afhent sér. Með úrskurði héraðsdóms var krafa A tekin til greina og kveðið á um að málskot frestaði ekki aðfarargerðinni. Í kærði úrskurð héraðsdóms til Landsréttar. Í úrskurði Landsréttar, sem staðfestur var í Hæstarétti með vísan til forsendna hans, kom fram að A hefði þegar fengið umráð loftfarsins. Var því talið að I hefði ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá hnekkkt niðurstöðu héraðsdóms og málinu því vísað frá Landsrétti.

Í 3. mgr. 192. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 segir að úrskurður héraðsdómara verði ekki kærður ef athöfn sem þar er kveðið á um hefur þegar farið fram eða ástand sem leitt hefur af úrskurðinum er þegar um garð gengið.

Í nýlegum dómi Hæstaréttar frá 5. mars 2021 var ágreiningur um hvort lögvarðir hagsmunir væru enn til staðar eða liðnir undir lok.

⁴¹ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 120.

⁴² Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 121.

Hrd. 5.mars 2021 (11/2021) (Tímabundin vistun barns utan heimilis). Í málinu gerði F þá kröfu að úrskurður BVN um að sonur F skyldi vistaður utan heimilis í tvo mánuði yrði ógiltur. Héraðsdómur staðfesti úrskurð BVN og F kærði þann úrskurð til Landsréttar. Landsréttur vísaði málinu frá þar sem tveggja mánaða tímabilið var liðið og taldi þar með hagsmunina liðna undir lok. F kærði málið til Hæstaréttar sem staðfesti að dómvenja ríkti um að í slíkum tilfellum þætti rétt að vísa málum frá þar sem ekki væru lengur lögvarðir hagsmunir af niðurstöðunni. Á hinn bóginn hagaði það þannig til í þessu máli að BVN hafði höfðað mál á hendur F og krafist þess að hún yrði svipt forsjá og samkvæmt reglum barnaverndarlaga helst ráðstöfun um vistun barns utan heimilis þar til dómur gengur í slíku máli. Þannig taldi Hæstiréttur að hin tímabundna vistun væri enn í gildi, þrátt fyrir að tveggja mánaða tímamarkið væri liðið, og að F hefði lögvarða hagsmuni af því að fá niðurstöðu héraðsdóms endurskoðaða fyrir æðri dómi. Um matið kemst Hæstiréttur svo að orði „Í þessu samhengi verður að túlka kröfuna um lögvarða hagsmuni í ljósi 60. og 70. gr. stjórnarskrárinnar og með tilliti til friðhelgi fjölskyldu, sbr. 1. mgr. 71. gr. hennar.“ Var úrskurður Landsréttar felldur úr gildi og lagt fyrir hann að taka málið til efnismeðferðar.

Hér er dæmi um að dómstólar verði að meta hvert atvik fyrir sig við mat á því hvort lögvarðir hagsmunir séu í raun og veru liðnir undir lok. Málið ber einnig merki um það svigrúm sem dómstólar hafa við túlkun á því hvort skilyrðið sé fyrir hendi.⁴³

3.4 Lögvarðir hagsmunir tilheyrja þriðja manni

Í þriðja lagi felst í skilyrðinu um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls krafa um að það sé *sá* sem málið höfðar sem muni njóta og vera andlag hinnar lagalegu bindandi niðurstöðu sem dómsúrlausn um sakarefnið felur í sér. Það er því ekki nóg að fyrirsjáanlegt sé að niðurstaðan muni skipta *einhvern* máli að lögum, heldur verður hún að skipta stefnanda málsins persónulega máli að lögum.⁴⁴

Hrd. 2001, 3962 (417/2001) (Gagnagrunnur á heilbrigðissviði). Hér krafðist K þess að gögn um látinn föður hennar yrðu ekki færð í tiltekinn gagnagrunn. K byggði aðild sína m.a. á því að gögnin væru rekjanleg og því ætti hún persónulegra hagsmuna að gæta af því að upplýsingarnar yrðu ekki fluttar í gagnagrunninn, þar sem unnt væri að draga af þeim ályktanir um viðkvæmar persónuupplýsingar um hana sjálfa. Héraðsdómur vísaði málinu frá með þeim rökum að ekki væri hægt að ráða af framsetningu málsástæðna og lagaraka á hverju stefnandi reisti aðild sína. K kærði úrskurðinn til Hæstaréttar. Hæstiréttur felldi frávisunarúrskurðinn úr gildi m.a. með þeim rökstuðningi að ef K tækist ekki að vísa til viðhlítandi stöðar í réttarheimildum fyrir aðild sinni ylli það sýknu sbr. 2. mgr. 16. gr. eml. Þá tók Hæstiréttur það fram í forsendum að K hefði sýnt fram á lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins þar sem málið varðaði gögn sem unnt væri að draga ályktanir um viðkvæmar persónuupplýsingar um hana sjálfa og því væri ekki efni til að vísa málinu frá vegna skorts á lögvörðum hagsmunum.

Stundum þykja skilin á milli skorts á lögvörðum hagsmunum að þessu leyti og aðildarskorti frekar óglögg. Aðildarskortur er skilgreindur í 2. mgr. 16. gr. eml. og getur verið um aðildarskort að ræða hvort sem varnaraðila eða sóknaraðila er ranglega teflt fram sem eiganda

⁴³ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 604.

⁴⁴ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 120-121.

hagsmunanna, en skilyrðið um lögvarða hagsmuni er jafnan aðeins skoðað með tilliti til sóknar. Aðildarskortur er þegar aðili krefst dóms sjálfum sér til handa um hagsmuni, sem með réttu tilheyrja öðrum. Ef hins vegar lögvarðir hagsmunir tilheyrja þriðja aðila í þessu samhengi, þá hefur stefnandi krafist dóms um atriði milli stefnda og þriðja manns sem ekki á aðild að málinu, án þess að krefjast neins fyrir sitt leyti. Helsta greinarmun á skorti á lögvörðum hagsmunum að þessu leyti og aðildarskortu má þannig oft ráða af kröfugerð, þ.e.a.s. hverjum til handa hagsmunanna er krafist.⁴⁵

Aðildarskortur veldur sýknu, sbr. 2. mgr. 16. gr. eml., en skortur á lögvörðum hagsmunum veldur frávísun. Sýkna er efnisdómur sem hefur í för með sér *res judicata* áhrif að því leyti að sama sakarefni verður ekki borið fyrir dómstóla milli aðilanna aftur sbr. 1. mgr. 116. gr. eml.⁴⁶ Frávísun kemur ekki í veg fyrir að sakarefnið verði borið aftur undir dómstóla, þegar leyst hefur verið úr þeim annmörkum sem frávísuninni olli.

Hrd. 4. september 2014 (561/2014) (Hljómalindarreitur). H höfðaði mál til viðurkenningar á skaðabótaskyldu R vegna brostinna forsendna um nýtingarhlutfall á umsamdri lóð. Í málinu var ekki ágreiningur um að skaðabótaskylda væri fyrir hendi, heldur hver ætti kröfuna. F hafði keypt lóð af R með vissum loforðum um nýtingarhlutfall. Loforðin gengu ekki eftir og F seldi lóðina til A, ásamt réttindum og skyldum. Seinna framseldi F skaðabótakröfu vegna málsins til H. Hér lék því vafi á hvort skaðabótakrafan hefði verið hluti af eignayfirfærslunni þegar F seldi lóðina til A eða hvort F hafi haft heimild til að framselja H kröfuna. Héraðsdómur vísaði málinu frá á þeim grundvelli að H væri ekki réttur handhafi skaðabótakröfunnar. H kærði frávísunarúrskurðinn til Hæstaréttar. Í forsendum Hæstaréttar kom fram að ef talið yrði að F hefði ekki haft heimild til að framselja H kröfuna væri um aðildarskort að ræða sem leiddi til sýknu, en ekki frávísunar málsins, sbr. 2. mgr. 16. gr. eml. Hæstiréttur felldi því hinn kærða úrskurð úr gildi.

Forsenda niðurstöðu Hæstaréttar var sú að leysa þyrfti úr því hver væri lögmætur eigandi kröfunnar, með því að skera úr um inntak eignayfirfærslunnar um lóðina. Að því búnu væri hægt að úrskurða um hvort réttur aðili væri málshöfðandi og hvort hann ætti þá hagsmuni sem málið hverfðist um. Þetta mál er dæmi um hvernig leyst er úr álitamáli um það hvort að lögvarðir hagsmunir tilheyri þriðja manni eða hvort um aðildarskort sé að ræða.

Stundum er uppi sú staða að stefnandi krefst dóms um hagsmuni sem varða hann að lögum, en í ljós kemur að hagsmunirnir varða jafnframt fleiri aðila. Ef stefnanda tekst ekki að sýna fram á að hagsmunirnir varði sig sérstaklega, umfram það sem almennt gerist, þá telst skilyrðið um lögvarða hagsmuni ekki uppfyllt. Í því samhengi má benda á áðurreifaða *Hrd. 9. mars 2011(52/2011) (úthafsbrækja)* og *Hrd. 11. febrúar 2013 (65/2013) (Pre-workout)* þar sem tekin hafði verið stjórnvaldsákvörðun sem hafði áhrif á aðilana, en þar sem kröfugerðin

⁴⁵ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 121.

⁴⁶ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls. 243.

endurspegladi ekki tengslin milli ákvörðunarinnar og sérstakra hagsmuna stefnanda var kröfum vísað frá. Á þetta reyndi jafnframt í neðangreindu máli.

Hrd. 1996, bls. 973 (Iðnaðarmála- og Iðnlánasjóðsgjald). Hér krafðist stefnandi viðurkenningar á því að óheimilt hefði verið að leggja á sig tiltekið gjald. Kröfugerðin varðaði ekki tiltekna álagningu heldur var almennt leitað úrlausnar um heimildir til álagningar skv. lögum. Héraðsdómur vísaði kröfunni frá þar sem ráða mátti að umrædd gjöld höfðu ekki verið lögð á stefnanda og var því um lögspurningu að ræða sbr. 1. mgr. 25. gr. eml. Hæstiréttur staðfesti frávisun héraðsdóms að þessu leyti.

Stefnandi verður sjálfur að vera eigandi hagsmunanna sem krafa snýst um og sýna fram á að hagsmunirnir varði hann umfram aðra. Stefnanda ber að sýna fram á að þessi tengsl séu fyrir hendi, þ.e. að hann hafi lögvarða hagsmuni af þeim kröfum sem hann gerir eða sakarefni í heild sinni. Mat á því hvort skilyrðið sé uppfyllt er í höndum dómstóla og eru þeir óbundnir af reglum um það sönnunarmat sbr. meginreglu einkamálaréttarfars um frjálst sönnunarmat dómara.⁴⁷

3.5 Lögvarðir hagsmunir varðandi aðild hins opinbera

3.5.1 Almenn um varnaraðild þegar stjórnvaldi er stefnt

Að öllu jöfnu er ekki talað um lögvarða hagsmuni til varnar, heldur er þá um aðildarskort að ræða sbr. 2. mgr. 16. gr. eml. Sú dómvenja hefur þó skapast að þegar dómstólar telja að röngu stjórnvald hafi verið stefnt er málinu vísað frá gagnvart því stjórnvaldi á grundvelli skorts á lögvörðum hagsmunum. Engar sérstakar reglur hafa verið settar um varnaraðild íslenska ríkisins að dómstólum, en fræðimenn hafa hvatt til slíkrar lagasetningar.⁴⁸ Þegar meta á hvaða stjórnvald skal eiga aðild til varnar fer það eftir óskráðum réttarfarsreglum um aðildarhæfi og lögvarða hagsmuni. Talið hefur verið að réttaróvissa hafi ríkt um það hverjum ætti að stefna til varnar þegar leitast var eftir endurskoðun dómstóla á tilteknum ákvörðunum eða athöfnum stjórnvalda, þar sem misræmi virtist vera um túlkun á því hvaða stjórnvald ætti lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.⁴⁹ Ekki gefst færi á að gera álitamálinu ítarleg skil en eftirfarandi ummæli í grein Einars Karls Hallvarðarsonar frá 2005 lýsa ágætlega afleiðingum þess ef réttu stjórnvaldi væri ekki stefnt.

[Þegar] málsóknir gegn opinberum aðilum [...] eru í burðarliðnum, brennur sú spurning iðullega á lögmanni stefnanda hverjum hann eigi að stefna og hvers hann eigi að krefjast.

⁴⁷ Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediktsdóttir: *Einkamálaréttarfar*, bls.119.

⁴⁸ Skúli Magnússon: „Er þörf á lagasetningu um aðild hins opinbera að dómsmálum?“, bls. 530-538 og Víðir Smári Pedersen: „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“, bls. 637.

⁴⁹ Víðir Smári Pedersen: „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“, bls. 637.

Og þannig er það með aðild og kröfugerð; - ef þetta tvennt er ekki í fullkomnu lagi í dómsmáli þá er allt hrunið.⁵⁰

Aðalóvissuþættirnir snúa að því hvort stefna beri því stjórnvaldi sem tók upphaflegu ákvörðunina, eða æðra settu stjórnvaldi sem staðfesti eða hnekkti ákvörðuninni.⁵¹ Þá hefur einnig verið misræmi í framkvæmd um hvort stefna beri sjálfstæðu stjórnvaldi í eigin nafni, eða íslenska ríkinu. Þrátt fyrir að þessi aðstaða hafi verið gagnrýnd hefur löggjafinn ekki brugðist við með lagasetningu.⁵²

4 Réttur til aðgangs að dómstólum og skilyrðið um lögvarða hagsmuni

4.1 Ákvæði stjórnarskrár og MSE

4.1.1 Inntak 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. MSE

Í 1. mgr. 70. gr. stjkskr. er mönnum tryggður réttur til að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur fyrir óháðum dómstól. Með ákvæðinu er aðgengi borgarans að dómstólum til að fá úrlausn mála sinna veitt stjórnarskrárbundin vernd. Í alþjóðlegum mannréttindasamningum sem Ísland er aðili að eru ýmis grundvallarréttindi vernduð, þar á meðal aðgengi að dómstólum.⁵³ Ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu voru höfð til hliðsjónar við breytingu á mannréttindakafli stjórnarskrárinnar sbr. stjórnarskipunarlög nr. 97/1995. Sáttmálinn hefur ekki stöðu grundvallarlaga hér á landi, en hann var lögfestur með l. nr. 62/1994 og því hefur hann stöðu almennra laga.⁵⁴ Þar sem 70. gr. stjkskr. var sett með hliðsjón af 1. mgr. 6. gr. MSE⁵⁵ þykir eðlilegt að litið sé til ákvæðanna samhliða við beitingu þeirra.⁵⁶ Samkvæmt því er talið að skoða megi sáttmálann sem *stjórnarskrárigildi*.⁵⁷

Hvað varðar réttinn til aðgangs að dómstólum hefur 6. gr. MSE haft mest áhrif á íslenskan rétt, enda eru 1. og 2. mgr. ákvæðisins sama efnis og 70. gr. stjkskr. Ákvæðið fjallar um réttláta málsmeðferð en rétturinn til aðgangs að dómstólum er talin falla undir sanngjarna málsmeðferð eins og staðfest hefur verið í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu (hér eftir MDE).⁵⁸ Að auki má benda á að í 13. gr. MSE er kveðið á um réttinn til raunhæfs úrræðis við að leita réttar síns.⁵⁹ Sú regla á sér ekki hliðstæðu í stjórnarskránni enda lýtur skyldan að því að

⁵⁰ Einar Karl Hallvarðsson: „Hvernig er þetta með ríkið?“, bls. 496.

⁵¹ Skúli Magnússon: „Er þörf á lagasetningu um aðild hins opinbera að dómsmálum?“, bls. 528.

⁵² Skúli Magnússon: „Er þörf á lagasetningu um aðild hins opinbera að dómsmálum?“, bls. 528 og Víðir Smári Pedersen: „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“, bls. 637.

⁵³ Björg Thorarensen: *Stjórnarskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 223.

⁵⁴ Róbert Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*, bls. 15.

⁵⁵ Alþt. 1993-94, A-deild, þskj. 1321, bls. 5222.

⁵⁶ Björg Thorarensen: *Stjórnarskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 31.

⁵⁷ Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 85.

⁵⁸ MDE, *Golder g. Bretlandi*, 21. febrúar 1975 (4451/70).

⁵⁹ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 536.

aðildarríki skuli tryggja að þessi réttur sé raunhæfur fyrir borgarana. Brot á þessu ákvæði yrði því brot íslenska ríkisins á þjóðréttarlegum skuldbindingum sem það hefur undirgengist.⁶⁰

Í ákvæði 70. gr. stj. skr. felst samkvæmt þessu sjálfstæð regla um að menn eigi almennt rétt á að bera mál sín undir dómstóla. Af athugasemdum við lagaákvæðið sem fylgdi frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna nr. 97/1995 má þó ráða að heimilt sé að setja réttinum skorður með réttarfarslegri reglusetningu t.d. um lögsögu dómstóla og skilyrði um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls.⁶¹ Þessi vísun í nauðsyn lögvarinna hagsmuna í lögskýringargögnum styður við að skilyrðið sé samrýmanlegt þeirri vernd sem 70. gr. er ætlað að veita þótt það takmarki aðgengi borgara að dómstólum.

4.1.2 Fyrir hvern eru reglurnar og gagnvart hverjum eiga þær að gilda?

Erfitt getur verið að afmarka hversu víðtækur rétturinn til aðgangs að dómstólum eigi að vera til að fullnægja þeim kröfum sem stjórnarskráin og mannréttindasáttmálinn setja í þessum efnum. Í þessari ritgerð er leitast við að svara þeirri spurningu hvort skilyrðið um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls sé í samræmi við reglur stjórnarskrárinnar. Eins og bent var á hér framfarir virðist skilyrðinu beitt með misströngum hætti eftir efni hvers máls. Það er mikilvægt þegar hér er komið að afmarka hvert sé eiginlegt verndarandlag umræddra mannréttindarreglna. Í grein sinni um skilvirkan aðgang að réttlæti fjallar María Elvira Mendez Pinedo um það að þótt stórfyrirtæki og fjármagnseigendur séu sá hópur sem ef til vill nýti sér dómstólana hvað mest, þá hafi reglurnar um aðgang að dómstólum verið settar með hagsmuni hins almenna borgara í forgrunni. Það sé enda hann sem þurfi verndina en ekki stórfyrirtækin.⁶² Hinn almenni borgari er því meginútgangspunktur verndarinnar. „The urgent need is to focus on the ordinary man – one might say the little man – and to create a system that serves his needs“.⁶³

Þá kemur til skoðunar gagnvart hverjum reglurnar eigi að gilda. Því hefur verið haldið fram að ákvæði sáttmálans séu þess eðlis að þau beinist að ríkjunum sjálfum. Á hinn bóginn kemur fram í 1. gr. MSE að samningsaðilar skuli tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla samningsins. Þetta orðalag er talið benda til þess að aðildarríkjum beri að tryggja að mannréttindi einstaklinga séu virt, ekki aðeins af handhöfum ríkisvaldsins heldur einnig af öðrum í þjóðfélaginu.⁶⁴ Ástæðan fyrir því

⁶⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnarskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 223-225.

⁶¹ Alþt. 1994-95 A-deild, bls. 2097.

⁶² María Elvira Mendez Pinedo: „Access to justice. A world wide movement to make rights effective“, bls. 138.

⁶³ María Elvira Mendez Pinedo: „Access to justice. A world wide movement to make rights effective“, bls. 137.

⁶⁴ Björg Thorarensen: „Einkaréttaráhrif Mannréttindasáttmála Evrópu og skyldur ríkja til athafna samkvæmt sáttmálanum“, bls. 93-95.

að þetta er dregið fram hér er sú að það hefur raunhæft gildi að rétturinn til aðgangs að dómstólum sé jafnvirkur í lögskiptum milli einstaklinga og/eða einkaréttarlegra lögaðila og vegna ágreinings þeirra við hið opinbera.

4.2 Framkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu

Vegna þeirrar tengsla sem eru á milli 1. mgr. 6. gr. MSE og 70. gr. stjkskr. er talið að við túlkun á þeim rétti sem í stjórnarskrárákvæðinu felst, sé rétt að hafa dómaframkvæmd MDE um samsvarandi álitamál til hliðsjónar.⁶⁵ Í *MDE, Zubac gegn Króatíu, 5. apríl 2018 (40160/12)* er meginreglunni um aðgang að dómstólum (e. *general principles on access to a court*) gerð ítarleg skil. Þar kemur fram að rétturinn til aðgangs að dómstólum verði að vera raunhæfur og virkur en ekki aðeins fræðileg talsýn (e. *theoretical and illusionary*). Þessi afstaða styðjist jafnframt við grundvallarkröfu lýðræðisríkis um réttláta málsmeðferð.⁶⁶ Á hinn bóginn er tekið fram að rétturinn til að bera mál undir dómstóla sé ekki fortakslaus skv. 1. mgr. 6. gr. MSE, heldur megi aðildarríki setja réttinum lögætar skorður til að tryggja skilvirkni dómstólanna. Í *MDE, Ashingdane gegn Bretlandi, 28. maí 1985 (8225/78)* kom fram að takmarkanir mættu ekki leiða til þess að kjarni réttarins um aðgang að dómstólum yrði skertur. Í málinu byggði dómstóllinn á meðalhófsreglu (e. *principle of proportionality*) við afmörkun á því hvort takmarkanir á réttindum sem sáttmálanum væri ætlað að veita væru lögætar, þ.e. hvort þær stefndu að lögætu markmiði og hvort gengið væri lengra en nauðsyn krefði.⁶⁷

MDE hefur gefið aðildarríkjum visst svigrúm til að marka sínar eigin reglur innan ramma sáttmálans.⁶⁸ Þessi afstaða kemur fram ítrekað í dómaframkvæmd.⁶⁹ Samkvæmt MDE liggur það í eðli réttarins til aðgangs að dómstólum að á honum séu takmörk sem birtast m.a. í réttarfarsreglum hvers ríkis. Reglurnar geta verið mismunandi eftir stað og tíma með tilliti til þeirra þarfa sem þeim er ætlað að þjóna og er það mat MDE að það sé ekki á þeirra verksviði að tiltaka hvaða reglur ríkin eigi að styðjast við, en að því sögðu áskilur dómurinn sér réttinn til að eiga lokaorðið um hvort þær samrýmist 1. mgr. 6. gr.⁷⁰

⁶⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 67.

⁶⁶ *MDE, Zubac gegn Króatíu, 5. apríl 2018 (40160/12)*. Umfjöllun um meginregluna er að finna í mgr. 76. – 79.

⁶⁷ Eiríkur Tómasson og Kristín Benediktsdóttir: *Réttur til réttlátrar málsmeðferðar*, bls. 196.

⁶⁸ Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi*, bls. 48.

⁶⁹ *MDE, Stanev gegn Búlgaríu, 17. janúar 2012 (36760/06)*, *MDE, Zubac gegn Króatíu, 5. apríl 2018 (40160/12)*, *MDE, Lupeni Greek catholic parish and others gegn Rúmeníu, 29. nóvember 2016 (76943/11)* og *MDE, Soering gegn Bretlandi, 7. júlí 1989 (14038/88)*, sbr. 49. mgr.: „Inherent in the whole of the convention is a search for a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individuals fundamental rights“.

⁷⁰ *MDE, Stanev gegn Búlgaríu, 17. janúar 2012 (36760/06)*: „Whilst the final decision as to observance of the Convention’s requirements rests with the Court, it is no part of the Court’s function to substitute for the assessment of the national authorities any other assessment of what might be the best policy in this field“.

MDE, Ganci gegn Ítalíu, 30. október 2003 (41576/98). Hér var ágreiningur um lögmati sérstaks varðhalds sem kærandi var settur í. Kærandi hélt því fram að ítalskir dómstólar hefðu brotið gegn 1. mgr. 6. gr. MSE þegar þeir vísuðu kröfum hans frá vegna skorts á lögvörðum hagsmunum þar sem gildistíma varðhaldsins var lokið. MDE gagnrýndi að engin efnisleg endurskoðun á ákvörðuninum hefði farið fram hjá dómstólunum og einnig var litið til þess að aðeins 10 daga frestur var veittur til að fá ákvarðanirnar endurskoðaðar. Hér taldi MDE að ítalskir dómstólar hefðu brotið gegn 1. mgr. 6. gr. MSE.⁷¹

Hér var um mjög íþyngjandi úrræði að ræða, og í ljósi matskennds eðlis reglunnar hefur því verið hreyft að það kunni að hafa haft áhrif á mat dómstólsins.⁷² Til samanburðar má benda á öndverða niðurstöðu í neðangreindu máli.

MDE, K.T. gegn Noregi, 25. september 2008, (26664/03). Í málinu hélt kærandi því fram að seinni könnun barnaverndaryfirvalda á högum hans hefði verið ólögmat og að brotið hefði verið á friðhelgi hans sbr. 8. gr. MSE. Í forsendum dómsins kom fram að sú rannsókn sem kærandi vildi fá lýsta ólögmæta væri yfirstaðin og hefði hann því enga hagsmuni af úrlausn kröfu sinnar og var því vísað frá af lægra dómstigi í Noregi án efnislegrar umfjöllunar. Kærandi áfrýjaði til Hæstaréttar Noregs sem fjallaði efnislega um málið en féllst þó á frávisunarúrskurð lægra dómstigs með viðbótarsjónarmiðum til stuðnings. Niðurstaða MDE var að ekki hefði verið brotið á rétti kæranda skv. 1. mgr. 6. gr. MSE, og var lögð áhersla á það í niðurstöðunni að krafan hefði fengið efnislega umfjöllun.

Af þessum dómum má ráða að MDE telur að beiting meginreglunnar um lögvarða hagsmuni leiði ekki ein og sér til þess að brotið sé gegn 1. mgr. 6. gr. MSE, en að gæta þurfi varúðar og ekki ganga svo langt að vegið sé að kjarna réttarins til aðgangs að dómstólum.⁷³

4.2.1 Borgarinn, stjórnarskráin og lögvörðu hagsmunirnir

Nú hefur verið rakið að reglur stjórnarskrárinnar og MSE um aðgengi að dómstólum voru settar til að tryggja rétt hins almenna borgara og að þær gilda um öll lögskipti. Í kafla 3 var inntaki skilyrðisins um lögvarða hagsmuni gerð skil og í kafla 4.1. var veitt innsýn í hvernig MDE nálgast álitaefnið og hvaða nálgun dómstóllinn hefur beitt varðandi mat sitt á hvort brotið hafi verið gegn 1. mgr. 6. gr. MSE.

Nú er komið að því að skoða hvernig skilyrðinu er beitt í íslenskri dómaframkvæmd með því að greina valin tilfelli. Efni meginreglunnar um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls er matskennt og áskilur að dómstólar beiti henni hverju sinni samkvæmt þeim sjónarmiðum sem uppi eru.⁷⁴ Það veldur því að mat á henni er oft og tíðum atviksbundið og þar af leiðandi að nokkru marki afstætt og jafnvel breytilegt í tímans rás.⁷⁵

⁷¹ *MDE, Ganci gegn Ítalíu, 30. október 2003 (41576/98).*

⁷² Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 538.

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 525.

⁷⁵ Inge Lorange Backer: *Norsk Sivil-Process*, bls. 223 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 525.

Markmiðið er að greina frá hvernig meginreglan birtist í gildandi rétti, í því skyni að svara spurningunni um hvort skilyrðið sé í samræmi við 70. gr. stj.skr. og 1. mgr. 6. gr. MSE um aðgengi að dómstólum. Verður sjónum aðallega beint að nauðsyn skilyrðisins þegar borgarar sækjast eftir úrlausn um réttindi sín og skyldur í kjölfar beitingar opinbers valds. Ekki gefst færi á að fjalla með tæmandi hætti um efnið heldur verður gerð tilraun til að varpa ljósi á réttarstöðuna eins og hún blasir við.

5 Beiting opinbers valds

5.1.1 Inngangur

Í mörgum tilvikum þarf borgarinn atbeina hins opinbera til að framkvæma tiltekin verk eða sinna tiltekinni atvinnu. Þá er algengast að stjórnáslumál hefjist með umsókn sem ákveðinn aðili hefur frumkvæði að. Í dæmaskyni má nefna umsókn um byggingarleyfi sbr. 10. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki, um faggildingu sbr. 5. gr. laga nr. 24/2006 um faggildingu og að ógleymdum tilvikum þar sem sótt er um opinbert starf.⁷⁶ Sérstaða slíkra mála er að oft hefur ákvörðun um að veita leyfi eða ráða aðila í starf afleidd áhrif á þriðja mann. Þá getur verið uppi vafi um hverjir séu aðilar að málinu. Sá vafi er eðlislíkur þeim vafa sem uppi getur verið um hvort aðili hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.⁷⁷

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnáslulögum, nr. 37/1993, kemur fram að sá sem sótt hefur um leyfi eða starf eða leitað atbeina stjórnvalda á annan hátt er ekki sá eini sem geti talist aðili að málinu, heldur einnig þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, eins og nágrannar eða meðumsækjendur um starf.⁷⁸

Þá vaknar spurningin, hversu miklir þurfa þessir óbeinu hagsmunir að vera til að þeir teljist lögvarðir? Á sumum sviðum sem tengjast almannahagsmunum eða almennum hagsmunum geta komið upp vafatilvik um hverja beri að telja aðila máls og þá sérstakega á sviði skipulags- og byggingarmála og umhverfisréttar. Úr þeim hefur verið leyst á þann hátt að fram fer heildstætt mat á téðum hagsmunum og tengslum viðkomandi aðila við úrlausn málsins.⁷⁹ Þannig eru hagsmunir sem tengjast lífsskoðunum eða samfélagslegum og efnahagslegum áhuga á málefni ekki taldir nægja til að aðili hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn sakarefnis þeim tengdum.⁸⁰

Í neðangreindum dómi Hæstaréttar reyndi á hvort hagsmunir sem tengdust skoðunum og samfélagslegum áhuga stefnenda á sakarefninu væru lögvarðir eður ei.

⁷⁶ Páll Hreinsson: *Málsmeðferð stjórnvalda*, bls. 131.

⁷⁷ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 566.

⁷⁸ Alþt. 1992-93, A-deild, bls. 3282.

⁷⁹ Ottó Björgvin Óskarsson: „Umhverfismat skipulags- og framkvæmdaáætla“, bls. 154.

⁸⁰ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 566.

Hrd. 2001, bls. 2281 (173/2001) (Hverfell). Í þessu máli kröfðust stefnendur þess að úrskurður ráðherra um að tiltekið fjall skyldi bera nafnið Hverfjall á kortum Landmælinga Íslands og að örnefnið Hverfell skyldi sett með innan sviga, yrði felldur úr gildi ásamt því að krefjast þess að úrskurðarorðinu yrði breytt þannig að fjallið yrði aðeins tilgreint sem Hverfell á kortunum. Héraðsdómi þótti krafan of óljós og mótsagnakennd til að um hana yrði dæmt ásamt því að telja að lögvarða hagsmuni skorti þar sem ákvörðun örnefnanefndar hefði verið allsherjarréttarlegs eðlis og var málinu vísað frá á grundvelli 1. mgr. 24. gr., 1. mgr. 80. gr. og 1. mgr. og 2. mgr. 25. gr. eml. Í kæru til Hæstaréttar rökstuddu stefnendur hagsmuni sína af niðurstöðu málsins svo að þau ættu öll ættir að rekja til Mývatnssveitar og bæru mikla umhyggju fyrir örlögum sveitarinnar, jafnt örnefnum sem öðrum menningarverðmætum. Í forsendum Hæstaréttar kom fram að sóknaraðilar hefðu ekki sýnt fram á „neina lögvarða hagsmuni af því að fá úr [kröfunni] skorið fyrir dómstólum“ og vísaði málinu frá.

5.1.2 *Álitamál tengd náttúruvernd og úgreiningur þar að lútandi*

5.1.2.1 *Meginreglan*

Samkvæmt meginreglunni um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn máls þarf einstaklingur að hafa sérstaka hagsmuni af máli til að eiga að því aðild. Til að einstaklingur hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls tengdu náttúruvernd þarf hann t.d. að vera eigandi að því landsvæði sem um er deilt, eða tengjast því raunverulegum hagsmunaböndum.

Hrd. 14. mars 2008 (114/2008) (Hornafjarðarfljót). Í málinu kröfðust stefnendur þess að ákvörðun umhverfisráðherra yrði felld úr gildi. Ráðherra hafði hnekk ákvörðun Skipulagsstofnunar um að matsáætlun Vegagerðarinnar (V) skyldi taka til fleiri vegarstæða en V hafði ráðgert. Stefnendur höfðu ekki verið aðilar að stjórnsýslumálinu um matsáætlunina á grundvelli ákvæðis laga sem tiltók hverjir gætu átt aðild á stjórnsýslustigi en þeir voru eigendur þess lands sem fyrirhuguð vegarstæði lágu um. Héraðsdómur taldi eignarhald ekki leiða til þess að stefndu ættu lögvarða hagsmuni af úrlausn kröfu sinnar og vísaði málinu frá á þeim grundvelli. Hæstiréttur sneri þeirri niðurstöðu við og taldi að þar sem ráðherra hefði hnekk ákvörðun um að skoðuð yrðu fleiri vegarstæði en eingöngu þau sem lágu um lönd stefnanda hefðu þeir, í ljósi 70. gr. stjkskr., lögvarða hagsmuni af því að fá efnislega úrlausn um kröfuna óháð aðild á stjórnsýslustigi um matsáætlun.

5.1.2.2 *Lögbundin rýmkun á aðild*

Löggjafinn hefur með lögum rýmkað aðild að ákveðnum tegundum mála á sviði umhverfisréttar til stuðla að aukinni þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál.⁸¹ Í þágildandi lögum um mat á umhverfisáhrifum, nr. 106/2000, var í 4. mgr. 12. gr. lögfest ákvæði sem gaf öllum almenningi rétt til að kæra ákvörðun Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum. Þá voru efnisreglur Árósasamningsins leiddar í íslenskan rétt með setningu laga um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, nr. 130/2011, og með því var aðild að stjórnsýslumálum tengdum ákvörðunum Umhverfisstofnunar rýmkuð. Þessar reglur hafa þau keðjuverkandi áhrif á sviði réttarfars að aðilar að slíkum málum geta átt aðild að dómsmálum

⁸¹ Páll Hreinsson: *Málsmeðferð Stjórnvalda*, bls. 47.

út af lögmæti ákvarðana sbr. 60. gr. stjkskr. Í *Hrd. 2002, bls. 2241 (nr. 231/2002)* (*Kárahnjúkavirkjun I*) kröfðust stefnendur aðallega þess að úrskurður umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar yrði felldur úr gildi og að ráðherra yrði gert að staðfesta úrskurð Skipulagsstofnunar en til vara að úrskurður ráðherra yrði ómerktur.

Hrd. 2002, bls. 2241 (nr. 231/2002) (*Kárahnjúkavirkjun I*). S o.fl. reistu aðalkröfu sína á því að þeir væru allir einlægir náttúruverndar- og umhverfissinnar, sem að lögum væru hvattir til þátttöku í umhverfisvernd og afskipta af mati á umhverfisáhrifum framkvæmda og að innan raða þeirra væri höfundur þjóðþekktara bóka um náttúru, náttúrusamtök með vinnu gegn náttúruspjöllum á stefnuskrá sinni og vísindamaður í líffræði og líftækni. Til að fá efnislega umfjöllun um aðalkröfu sína þurftu S o.fl. að sýna fram á lögvarða hagsmuni þar sem hún sneri ekki að lögmæti stjórnvaldsákvörðunarinnar. Í samræmi við meginregluna féllst Hæstiréttur þó ekki á að S o.fl. hefðu lögvarða hagsmuni af þeim lífsskoðunum og samfélagslegum hugmyndum sem þeir höfðu teflt fram.

Dómurinn er dæmi um þá keðjuverkun sem rýmkun á aðild á stjórnslustigi hefur í för með sér, þar sem allir sem hafa átt aðild á stjórnslustigi njóta réttar til þess að reyna á lögmæti ákvarðana fyrir dómstólum á grundvelli 60. gr. stjkskr. Sóknaraðilar voru aðilar að málinu á stjórnslustigi og því var talið að skilyrðið um lögvarða hagsmuni væri uppfyllt hvað varðaði varakröfuna um lögmæti ákvörðunar ráðherra.⁸²

Rýmkun aðildarinnar á rót sína að rekja til alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist, sbr. lögfestingu EES-samningsins⁸³ og fullgildingu Árósasamningsins.⁸⁴ Rýmkunin nær þó aðeins til stjórnslustigsins sbr. *Hrd. 21. nóvember 2013 (677/2013)*. Í málinu rekur Hæstiréttur það í forsendum sínum að við innleiðingu Árósasamningsins hafi aðildarríki haft svigrúm um hvort gert yrði ráð fyrir rýmri stjórnsluleið eða dómstólaleið. Hér á landi hafi stjórnsluleiðin verið valin og í því felist að ekki sé fyrir hendi almenn regla sem rýmki aðild að dómsmálum vegna náttúruverndarmála.

5.1.2.3 Takmörk aðildarrýmkunar

Rýmkun á aðild á stjórnslustigi er undantekning á meginreglunni um nauðsyn lögvarinna hagsmuna og í samræmi við almenn lögskýringarsjónarmið er varhugavert að túlka slíkar heimildir rýmra en ráða má af orðskýringu. Í *Hrd. 9. júní 2005 (20/2005)* (*Starfsleyfi álvers í Reyðarfirði*) gerði H m.a. kröfu um ómerkingu ákvörðunar Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis vegna álvers. Í forsendum Hæstaréttar var tekið fram að á grundvelli þágildandi

⁸² Í málinu leiddu aðrir réttarfarslegir ágallar til þess að því var vísað frá en niðurstaðan var staðfest í *Hrd. 2003, bls. 673 (568/2002)* (*Kárahnjúkar II*) þar sem Hæstiréttur ítrekaði að sóknaraðilar hefðu lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómstóla um fyrrnefnda varakröfu sína en þeir höfðu allir kært úrskurð Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra.

⁸³ Sbr. lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

⁸⁴ Sbr. lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011.

ákvæðis 2. mgr. 32. gr. laga nr. 7/1998 mætti kæra ákvarðanir Umhverfisstofnunar um útgáfu starfsleyfis til ráðherra, en ekkert í ákvæðinu tilgreindi hverjir nytu aðildar að slíkum kærumálum. Yrði því að skýra ákvæðið með hliðsjón af almennum reglum stjórnsluréttar.

Hrd. 9. júní 2005 (20/2005) (Starfsleyfi álvers í Reyðarfirði). H átti heimilisfesti í Fjarðarbyggð en heimili hans var langt frá hinu fyrirhugaða álveri og taldist hann því ekki geta reist aðild sína á reglum grenndarréttar og ekki var talið að hann hefði sýnt fram á að hann ætti annarra einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta um byggingu álversins. Ekki breytti neinu í þessu sambandi að H hafi notið réttar samkvæmt lögum nr. 7/1998 til að gera athugasemdir við tillögur Umhverfisstofnunar um starfsleyfi.

Hér var lögbundinn réttur til að gera athugasemdir við tillögur á stjórnslustigi ekki skýrður það rúmt að í honum fælist réttur til að fá ákvörðun stjórnvalds, sem tekin var í kjölfarið, endurskoðaða fyrir dómstólum.⁸⁵

5.1.3 *Almennt um opinber leyfi*

Í 2. gr. stjkskr. er mælt fyrir um að stjórnarvöld fari með framkvæmdavaldið. Í því felst að handhöfum framkvæmdavalds er heimilt að gefa landslýð ýmisleg fyrirmæli til eftirbreytni meðal annars í formi stjórnvaldsákvarðana sem beinast að ákveðnum aðila, s.s. leyfi af ýmsu tagi, byggingarleyfi, veitingaleyfi, skipun embættismanna o.s.frv.⁸⁶ Oft rís vafi um hver eigi lögvarða hagsmuni af úrlausn ágreinings sem sprottin er af stjórnvaldsákvörðunum, eins og vikið var að í kafla 5.1.1 og verður nú stuttlega farið yfir þau meginsjónarmið sem birtast í dómaframkvæmd um það álitamál. Hér gefst ekki færi á að fjalla með tæmandi hætti um viðfangsefnið, en markmiðið er að veita innsýn í það til hvaða sjónarmiða er litið við mat á því hvort lögvarðir hagsmunir af úrlausn máls séu til staðar.

5.1.4 *Álitamál tengd byggingarleyfum*

Í 9. gr. laga um mannvirki, nr. 160/2010, segir að afla þurfi byggingarleyfis áður en mannvirki er reist, breytt, fært, rifið eða flutt. Sá sem leggur fram slíka umsókn getur leitað endurskoðunar hjá æðra stjórnvaldi eða dómstólum sé henni synjað eða hafnað enda óumdeilanlega aðili máls.⁸⁷ Sé leyfi á hinn bóginn veitt getur það haft áhrif á þá sem búa nálægt enda er tekið fram í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnslulögum, nr. 37/1993, að nágrennar í byggingarleyfismálum geti átt þar óbeina hagsmuni. Sá réttur leiðir einnig af meginreglum grenndarréttar.⁸⁸ Grenndarreglur veita nágrenna þó ekki vernd gegn hvers konar óhagræði eða

⁸⁵ Páll Hreinsson: *Málsmeðferð Stjórnvalda*, bls. 47.

⁸⁶ Sigurður Línal: *Um lög og lögfræði*, bls. 113-114.

⁸⁷ Páll Hreinsson: *Málsmeðferð stjórnvalda*, bls. 47.

⁸⁸ Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignarréttur I*, bls. 123.

ópægingdum og því liggur álitamálið í matinu á því hvenær hagsmunir teljist lögvarðir.⁸⁹ Í *Hrd. 6. nóvember 2008 (32/2008) (Suðurhús I)* og *Hrd. 2001, bls. 2917 (114/2001) (Heiðargerði)* höfðu nágrannar mál vegna byggingaframkvæmda á grundvelli grenndarréttar og kröfðust m.a. ógildingar á byggingarleyfi nágrannans. Í fyrra málinu reistu stefnendur kröfu sína á því að þeir hefðu lögvarða hagsmuni af málinu þar sem framkvæmdin myndi valda því að unnt væri að horfa inn um glugga þeirra sem ekki hafði áður verið hægt, að birtuskilyrði myndu rýrna og að marksaðsverðmæti fasteignar þeirra myndi lækka ef af framkvæmd yrði. Í seinna málinu voru kröfur reistar á svipuðum sjónarmiðum um spillt útsýni, skuggamyndun og ósamræmi í útliti götunnar. Í báðum málum hlutu dómkröfur stefnenda efnislega meðferð og var hvorki vikið að lögvarðum hagsmunum í forsendum héraðsdóms né Hæstaréttar. Því fór ekki á milli mála að stefnendur höfðu lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins eins og atvikum var hér háttað.

Stundum eru hagsmunirnir ekki jafn augljósir og þá þurfa dómstólar að meta hvort þeir hagsmunir sem stefnendur byggja á séu nægilegir til að uppfylla skilyrðið um lögvarða hagsmuni. Á þetta reyndi í neðangreindu máli.

Hrd. 2004, bls. 2509 (171/2004) (Sjálaland í Garðabæ). Stefnendur voru fasteignareigendur við Skrúðás í Garðabæ. Þeir voru ósáttir við fyrirhugaðar framkvæmdir á svæðinu Sjálalandi sem var skammt norðan við húsalóðir þeirra. Stefnendur kröfðust þess að felld yrði úr gildi ákvörðun ráðherra sem staðfesti breytingu á aðalskipulagi og tiltekna samþykktir sveitarfélagsins G um framkvæmdaleyfi á svæði nálægt fasteignum þeirra. Í niðurstöðu héraðsdóms, sem var staðfest af Hæstarétti með vísan til forsendna, kom fram að stefnendur hefðu ekki gert grein fyrir því í stefnu á hvaða grunni þeir teldu sig hafa lögvarða hagsmuni af málinu, en að af málatilbúnaði hafi verið hægt að draga vissar ályktanir. Þannig áleit dómurinn að stefnendur teldu að vegna nálægðar húsa sinna við hið umdeilda svæði hefðu þeir hagsmunir af því að njóta þar útivistar verið skertir með deiliskipulaginu. Því næst fjallaði dómurinn um að ekki væri hægt útiloka að stefnendur gætu haft lögvarða hagsmuni af málinu, t.d. ef sýnt væri fram á atriði sem hefðu áhrif á verðgildi fasteigna þeirra eða annað óhagræði, t.d. hæð húsa. Stefnendur hafi þó ekki vísað til hagsmuna af þessu tagi. Niðurstaðan var að þeir grenndarhagsmunir sem ráða mátti af málatilbúnaði þóttu ekki nægilega ríkir til að þeir gætu talist hafa nægilega lögvarða hagsmuni af því að efnisdómur gengi um dómkröfur þeirra í málinu.

Af ofangreindu má ráða að Hæstaréttur virðist í meginatriðum byggja á nálægð stefnenda við mannvirkið sem hið umdeilda leyfi snýr að og umfangi og eðli þeirra áhrifa sem framkvæmdin hefur í för með sér gagnvart þeim. Þess má geta að í öllum þremur tilvikum var um að ræða eignir í íbúðahverfi, sem almennt er talið hafa áhrif á hagsmunamat dómstóla við úrlausn mála af þessu tagi.⁹⁰

⁸⁹ Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignarréttur I*, bls. 131.

⁹⁰ Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignarréttur I*, bls. 130.

Í dómi Landsréttar frá 21. janúar 2021 kom fram að meginregla opinbers réttar og grenndarréttar væri að fasteignareigandi hafi jafnan lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort leyfisskyldar framkvæmdir á aðliggjandi lóð hafi brotið gegn hagsmunum hans.

Lrd. 27. janúar 2021 749/2020 (Hús í Vík). Stefnandi krafðist þess að byggingarleyfi sem náganna hans var veitt yrði dæmt ógilt og ólöglegt og að honum yrði gert að fjarlægja byggingu sem reist hafði verið á grundvelli þess. Um var að ræða stórt hús sem byggt var á lóð við hliðina á húsi stefnandans og hafði mikil áhrif á birtuskilyrði, útsýni og almenna ásýnd. Landsréttur rakti að ekki væri þörf á því að aðili sýndi fram á fjárhagslegt tjón heldur væri nóg að hagsmunum hans af nýtingu og ráðstöfun eignar sinnar kynni að vera raskað til framtíðar.

5.1.5 Álitamál tengd starfsleyfum

Náskýlt álitamálinu um hagsmuni af byggingarleyfi er álitamál um hagsmuni af starfsleyfi náganna. Atvinnufrelsi er verndað í 75. gr. stjkskr. og eignarrétturinn er friðhelgaður í 72. gr. stjkskr. Þessum rétti má þó setja takmarkanir með lögum, t.d. takmarkanir sem raktar eru til grenndarsjónarmiða eins og farið var yfir í kafla 5.1.4, en einnig takmarkanir á heimildum eiganda til umráða og hagnýtingu eignar. Eiganda getur í vissum tilvikum aðeins verið heimil hagnýting eignar sinnar að því gefnu að hann afli sér fyrst opinbers leyfis fyrir starfsemi.⁹¹ Þessi svið skarast þegar aðili telur að brotið sé gegn hagsmunum sínum með starfsleyfi nágannans. Ef aðili getur sýnt fram á veruleg óþægindi af starfsemi getur hann gert kröfu um að dregið verði úr starfsemi, henni verði hætt og/eða að opinbert leyfi fyrir starfssemi verði fellt úr gildi.⁹²

Í *Hrd. 31. mars 2020 (1/2020) (Náttúruvernd 2)* var gerð krafa um að rekstrarleyfi sjókvíaeldis yrði fellt úr gildi. Málið var höfðað af málsóknarfélagi sem tiltekin veiðifélög sem töldu sig hafa hagsmuna að gæta stóðu að.

Hrd. 31. mars 2020 (1/2020) (Náttúruvernd 2). Kröfu sína reistu veiðifélögin m.a. á því að þau hefðu lögvarinna hagsmuna að gæta þar sem rekstur sjókvíaeldisins færi í bága við einkaréttarlega hagsmuni þeirra og óhindruð starfsemi myndi valda eyðileggingu laxastofna í ám á Íslandi, þ.m.t. laxveiðiám sem væru í eigu þeirra. Héraðsdómur hafnaði kröfu um frávísun málsins vegna skorts á lögvörðum hagsmunum. Landsréttur og Hæstiréttur féllust hinsvegar á frávísun vegna skorts á lögvörðum hagsmunum. Í niðurstöðu Hæstaréttar sagði að þegar metið væri hvort sá sem hefði óbeinna hagsmuna að gæta af úrlausn stjórnslumáls gæti borið löglegt stjórnvaldsákvörðunarinnar undir dómstóla yrði að taka mið af því hvort hagsmunir hans af ákvörðuninni væru verulegir og meiri en hvers annars í samfélaginu, til dæmis vegna nálægðar við leyfisskylda starfsemi sem ákvörðun stjórnvaldsins heimilaði. Þegar litið væri til þess hversu langt þær laxveiðiár sem um ræddi í málinu væru frá sjókvíaeldinu gætu veiðifélögin ekki reist heimild sína til höfðunar máls til ógildingar á umræddu starfsleyfi á reglum grenndarréttar.

⁹¹ Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignarréttur I*, bls. 114.

⁹² Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignarréttur I*, bls. 135.

Í þessu samhengi má benda á *Hrd. 9. júní 2005 (20/2005) (Starfsleyfi álvers í Reyðarfirði)* sem reifaður var í kafla 5.1.2.3. Þar var ekki talið að hagsmunir sprotnir af áhuga á umhverfismálum myndu nægja til að aðili ætti lögvarða hagsmuni af dómsmáli um ógildingu starfsleyfis atvinnureksturs sem gat haft mengun í för með sér.⁹³

5.1.6 Starfsmannamál hins opinbera

Ágreiningur tengdur starfsmannamálum var fyrirferðamesti málaflokkur umboðsmanns Alþingis árið 2020.⁹⁴ Sú tölfræði gefur til kynna að um raunhæft álitamál sé að ræða og dómaframkvæmd staðfestir að slíkur ágreiningur endar oft hjá dómstólum. Kröfur á þessu málefnasviði eru eðlisólíkar þeim sem rætt var um í köflum 5.1.4 og 5.1.5 að því leyti að engum verður dæmt starf. Vegna meginreglunnar um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls er ekki hægt að gera kröfu um ógildingu á ráðningu eða uppsögn, heldur geta aðilar sem telja á sér brotið átt bótarétt á grundvelli reglna skaðabótaréttar vegna ólögætrar stjórnvaldsákvörðunar. Þetta leiðir einnig af 2. gr. stjkskr. þar sem endurskoðunarvald dómstóla nær aðeins til þess að fella úr gildi ákvarðanir en ekki til þess að taka nýjar. Endurskoðunarvald dómstóla nær nánar tiltekið til þess að skera úr um hina lagalega réttu niðurstöðu, sbr. 61. gr. stjkskr., og því hvort stjórnvöld hafi fylgt lögum við meðferð máls, sbr. 60. gr. stjkskr.⁹⁵ Í *Hrd. 31. júlí 2017 (451/2017)* var gerð krafa um ógildingu á ákvörðun tengdri skipun í embætti.

Hrd. 31. júlí 2017 (451/2017) (Skipan dómara við Landsrétt). Stefnandi krafðist þess m.a. að ógilt yrði með dómi sú ákvörðun ráðherra að leggja ekki til að stefnandi yrði skipaður í stöðu dómara við Landsrétt, og jafnframt eða til vara að ógilt yrði sú ákvörðun að leggja til við forseta Íslands að stefnandi yrði ekki meðal þeirra 15 sem skipaðir yrðu í starfið. Hann krafðist þess hins vegar ekki að hróflað yrði við ákvörðunum sem teknar höfðu verið um skipan 15 annarra dómara við réttinn sem skipaðir voru á sama tíma. Héraðsdómur taldi að efnisdómur um kröfuna myndi ekki leiða til skýrrar niðurstöðu um sakarefnið og því væri dómkrafan ódómtæk og henni vísað frá. Hæstiréttur taldi hinsvegar að stefnandi hefði ekki sýnt fram á að hann hefði hagsmuni að lögum að fá með dómi skorið úr um ógildi ákvörðunar ráðherra sbr. 1. mgr. 25. gr. eml.

Þá má benda á neðangreindan dóm Hæstaréttar þar sem S krafðist þess að ákvörðun ráðherra um að fela S að gegna embætti sýslumanns á Hólmavík í stað þess sýslumannsembættis, sem hann gegndi þá á Akranesi væri ólögæt.

Hrd. 1999, bls. 1404 (81/1999) (Sýslumaður). Í forsendum héraðsdóms var rakið að S hefði fyrir málshöfðun samþykkt starfslokasamning um að fara strax á eftirlaun og ekki taka við embættinu á Hólmavík. Í niðurstöðu héraðsdóms sagði: „Þær megingindómkröfur S að ákvörðun um embættaskiptin verði dæmd ógild og að stefnandi taki því aftur við embætti

⁹³ Pál Hreinsson: „Aðili stjórnarsýslumáls“ bls. 394.

⁹⁴ Vefsíða umboðsmanns Alþingis, https://www.umbodsmadur.is/asset/10108/arsskyrsla_2020, bls. 34.

⁹⁵ Kristín Benediksdóttir: „Endurskoðun stjórnvaldsákvörðana og stjórnarsýsludómstólar“, bls. 446

sýslumanns á Akranesi, hafi því ekki raunhæft gildi. S hefur ekki lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um þessar dómkröfur. Samkvæmt grundvallarreglu 25. gr. eml. verða dómstólar ekki krafðir álits um lögfræðileg efni og það mælir einnig gegn öllum grundvallarreglum stjórnarfararéttar og starfsmannalöggjafar að maður geti fengið sér dæmt embætti. Beri af þessum ástæðum að vísa frá dómi meginkröfum S⁴. Í forsendum Hæstaréttar sagði að það væri ekki á valdi dómstóla að ákveða hver sinni sýslumannstarfi á Akranesi sbr. 1. mgr. 24. gr. eml. Krafan var þar með talin ódómhæf og vísað frá dómi.

Í flestum málum sem varða ólögsmætar uppsagnir eða ráðningar hefur þeirri stöðu sem um er deilt verið ráðstafað til annars aðila. Með hliðsjón af meginreglunni um að engum verði dæmt starf geta dómstólar að sama skapi ekki hagggað stöðu þriðja manns sem skipaður eða ráðinn hefur verið í opinbert starf. Sú regla kemur jafnframt í veg fyrir að krafa S í ofangreindu máli yrði tekin til greina enda lá það fyrir að búið var að skipa nýjan sýslumann á Akranesi.

Oft eru dómsmál af þessum toga höfðuð sem skaðabótamál. Þá er ólögsmæti þeirrar ákvörðunar sem um er deilt sá bótagrundvöllur sem krafan er reist á. Með dómi er einnig hægt að fá niðurstöðu um hvort stjórnvald hafi farið að lögum við meðferð og úrlausn máls, þótt dómurinn breyti ekki orðnum hlut. Með því fæst niðurstaða um lögsmæti athafnanna sem bindur enda á réttarágreiðing.⁹⁶

Hrd. 2005, bls. 2910 (334/2005) (Deildarstjóri). Stefnandi krafðist þess að viðurkennt yrði með dómi að hann væri enn deildarstjóri hjá Akureyrarbæ. Í málinu var uppi ágreiningur um hvort stefnanda hefði verið tilkynnt uppsögn með fullnægjandi hætti. Hann hélt því fram að hann þæði ennþá laun frá A, en A hélt því fram að gerð og undirritun starfslokasamnings hefði falið í sér uppsögn og að um væri að ræða starfslokagreiðslur. Héraðsdómur vísaði viðurkenningarkröfunni frá dómi en Hæstiréttur snéri niðurstöðunni við með þeim forsendum að ágreiningur í málinu lyti að því hvort ráðningarsamband væri enn til staðar og því færi krafan hvorki gegn 24. gr. né 25. gr. eml.

Til þess hefur komið að dómstólar fallist á að stefnandi hafi lögvarða hagsmuni af ógildingu stjórnvaldsákvörðunar, jafnvel þótt niðurstaðan leiði ekki til þess að orðnum hlut verði breytt.⁹⁷

Hrd. 1999, bls. 4247 (132/1999) (Landmælingar ríkisins). Hér krafðist Á þess að ákvörðun ráðherra um að víkja honum úr starfi yrði ógilt og til vara krafðist hann viðurkenningar á bótarétti. Fyrri kröfu sína reisti Á á þeim rökum að hann krefðist hvorki þess að sama réttarástandi yrði komið á né að hann yrði settur í starfið aftur. Hann vildi knýja ráðherra til að taka nýja ákvörðun og taldi það hafa sjálfstæða þýðingu fyrir sig. Héraðsdómur og Hæstiréttur tóku báðar kröfurnar efnislega fyrir og töldu að úrskurðarvald sitt um gildi stjórnvaldsákvörðana tæki einnig til ógildingarkröfunnar.

Á er vikið úr starfi vegna meintra brota í starfi. Hann rökstuddi kröfu sína þannig að aðrir hagsmunir en fjárhagslegir stæðu til þess að fá ákvörðunina ógilta. Hinsvegar er ekki ljóst hvaða

⁹⁶ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 609.

⁹⁷ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 615.

aðra ákvörðun yfirvöld hefðu getað tekið, og þá hvaða hagsmuni Á hefði haft af því að fá ógildingardóminn umfram það að styðja við skaðabótakröfu hans.⁹⁸

Þó geta aðstæður verið þannig að aðili hafi sjálfstæða hagsmuni af úrlausn um ógildingu ákvörðunar í starfsmannamáli. Ræðst matið þá af eðli hagsmuna og tegund ákvörðunar.

Hrd. 15. ágúst 2007 (323/2007) (Hjúkrunarfræðingur). H stefndi Landspítala-Háskólasjúkrahúsi og krafðist þess að ákvörðun um flutning hennar í starfi yrði dæmd ógild ásamt því að krefjast miskabóta. Í héraðsdómi var ógildingarkröfu vísað frá með þeim rökum að flutningurinn hefði þegar farið fram og því hefði H ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn kröfunnar, ásamt því að krafan væri forsenda fyrir bótakröfunni sem fallist var á. Hæstiréttur taldi H hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn ógildingarkröfunnar þar sem H byggði m.a. á því að ógilding ákvörðunar væri íþyngjandi þar sem henni hefði verið gert að sækja vinnu á öðrum stað. Krafa um ógildingu fæli því meira í sér en að vera forsenda fyrir miskabótakröfunni og dómur um kröfuna hefði því sjálfstæða þýðingu fyrir H.

Í ofangreindum dómi er um flutning starfsmanns að ræða líkt og í *Hrd. 1999, bls. 1404 (81/1999) (Sýslumaður)* en í því máli var ekki fallist á að stefnandi hefði lögvarða hagsmuna af úrlausn kröfu um ógildingu ákvörðunar um flutning, öndvert við niðurstöðuna hér. Ekki er hægt að ráða af forsendum á hverju mismunandi niðurstaða byggist en ljóst er að annarsvegar var um að ræða embættisskipun eins manns og hinsvegar fjölmennan vinnustað.

6 Samantekt og niðurstöður

6.1 Er skilyrðið um nauðsyn lögvarinna hagsmuna í samræmi við 70. gr. stjkskr?

Hér að framan var í upphafi farið yfir hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að sakarefni verði borið undir dómstóla og í kjölfarið var hugtakið lögvarðir hagsmunir skilgreint. Þar kom fram að lögvarðir hagsmunir stefnanda af úrlausn máls eru nauðsynleg forsenda þess að mál heyri undir dómstóla. Þá var skilyrðið borið saman við kröfur 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. MSE um aðgang að dómstólum. Báðar reglur gera ráð fyrir því að réttinum til aðgangs séu takmörk sett með réttarfarsreglum líkt og skilyrðinu um lögvarða hagsmuni. Dómaframkvæmd MDE endurspeglar þá niðurstöðu en þar hefur ítrekað komið fram að réttinum til aðgangs verði að setja eðlileg mörk. Í kafla 5 var greint frá ríkjandi réttarstöðu um beitingu skilyrðisins og dregin fram þau sjónarmið sem litið var til við mat á því hvort skilyrðinu væri fullnægt. Áhersla var lögð á þau mál þar sem borgari sækir rétt sinn vegna lögskipta við ríkisvaldið. Af greiningunni má ráða að oft tengist skilyrðið um lögvarða hagsmuni fjárhagslegum verðmætum, en þó sé ekki loku fyrir það skotið að aðili gæti haft lögvarða hagsmuni af úrlausn máls, aðra en

⁹⁸ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 551.

fjárhagslega, t.d. þannig að úrlausn dómstóls um lögmati stjórnvaldsákvörðunar gæti haft sjálfstæða þýðingu.⁹⁹

Af framangreindu verður ráðið að skilyrðið um lögvarða hagsmuni af úrlausn máls sé ekki til þess fallið að hindra aðgang að dómstólum heldur sé meginreglan í samræmi við þau viðmið sem lesa má úr dómaframkvæmd MDE og innan marka þeirra reglna sem stjórnarskrá lýðveldisins Íslands og Mannréttindasáttmáli Evrópu kveða á um.

6.2 Lokaorð

Þrátt fyrir að skilyrðið um lögvarða hagsmuni sé í samræmi við stjórnarskrá er ávallt rými fyrir bætt réttaröryggi. Lögfesting rýmkunar á aðild að umhverfismálum er gott dæmi um að lög tryggi aðilum aðild að dómsmálum um mikilvæga hagsmuni. Í því samhengi má benda á að umboðsmaður Alþingis vakti athygli á því í skýrslu sinni árið 2020 að þörf væri á því að lögfesta sérstakar bótareglur í tilefni af lögbrotum við ráðningar í opinber störf.¹⁰⁰

Þá væri hægt að fella sum þeirra málefna sviða sem um var fjallað í flokk svonefndra indispositífra mála. Í slíkum málum ríkir viss útgáfa af rannsóknarreglunni, í stað málsforræðisreglunnar sem gildir venjulega í einkamálaréttarfari.¹⁰¹ Það þýðir að dómaraþing ber lágmarksskylda til að ganga úr skugga um að öll gögn sem málið geta varðað séu dregin fram. Málefni sem tilefni væri til að fara með sem indispositíf gætu t.d. verið kærsmål vegna ákvarðana barnaverndarnefndar og ágreiningsmál um ólögmetar uppsagnir.

Þess konar málsmeðferð yrði til þess fallin að draga úr frávisunum sem eingöngu eiga rót sína að rekja til mistaka í kröfugerð þegar lögvarðir hagsmunir eru að öðru leyti til staðar. Slík tilhögun er til þess fallin að þjóna *litla manningu* og tryggja aðgang hans að dómstólum í flóknum málum sem varða mikilvæg mannréttindi sem er, þegar öllu er á botninn hvolft og eins og þegar hefur verið rakið, kjarninn í þeim rétti sem 70. gr. stjórnarskrárinnar var sett til að vernda.

⁹⁹ Stephan Hurwitz og Bernhard Gomard: *Tvistemál*, bls. 124 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“, bls. 623.

¹⁰⁰ Vefsíða umboðsmanns Alþingis, https://www.umbodsmadur.is/asset/10108/arsskyrsla_2020, bls. 34.

¹⁰¹ Kristín Benediktsdóttir og Páll Hreinsson: *Dómstólar og stjórnarsýslunefndir : Kostir og gallar við þá stjórnkerfisbreytingu að leggja niður kærunefndir og fela dómstólum verkefni þeirra*, bls. 59.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Bernhard Gomard og Michale Kistrup: *Civilprocessen*. 7. útgáfa. Kaupmannahöfn 2013.

Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárákvæða“. *Lögberg, rit lagastofnunar Háskóla Íslands*. Reykjavík 2003.

Björg Thorarensen: „Einkaréttaráhrif Mannréttindasáttmála Evrópu og skyldur ríkja til athafna samkvæmt sáttmálanum“. *Afmælisrit. Gaukur Jörundsson sextugur*. Reykjavík 2004, bls. 83-119.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*. 2. Útgáfa. Reykjavík 2019.

Einar Arnórsson og Theodór B. Líndal: *Meginreglur um meðferð einkamála*. Reykjavík 1967-1969.

Einar Arnórsson og Theodór B. Líndal: *Réttarfar II. Hefiti*. Reykjavík 1968-1969.

Einar Karl Hallvarðsson: „Hvernig er þetta með ríkið?“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2005, bls. 495-525.

Eiríkur Tómasson og Kristín Benediksdóttir: „Réttur til réttlátrar málsmeðferðar“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu, Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen. Reykjavík 2007, bls. 189-230.

Eiríkur Tómasson: *Réttlát málsmeðferð fyrir dómi*. Reykjavík 1999.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Um nauðsyn lögvarinna hagsmuna af úrlausn sakarefnis“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 2015, bls. 517-629.

Inge Lorange Backer: *Norsk sivilprosess*. 2. útgáfa. Osló 2020.

Kristín Benediksdóttir og Páll Hreinsson: *Dómstólar og stjórnarsýslunefndir : Kostir og gallar við þá stjórnkerfisbreytingu að leggja niður kærunefndir og fela dómstólum verkefni þeirra*. Reykjavík 2021.

Kristín Benediksdóttir: „Endurskoðun stjórnvaldsákvæðana og stjórnarsýsludómstólar“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 2022, bls. 437-469.

María Elvira Mendez Pinedo: „Access to justice. A world wide movement to make rights effective“. *Afmælisrit. Björn Þ. Guðmundsson sjötugur*. Reykjavík 2009, bls. 137-165.

Markús Sigurbjörnsson og Kristín Benediksdóttir: *Einkamálaréttarfar*. 4. útgáfa. Reykjavík 2019.

Ottó Björgvin Óskarsson: „Umhverfismat skipulags- og framkvæmdaáætlana“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 2016, bls. 123-168.

Páll Hreinsson: „Aðili stjórnarsýslumáls“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2005, bls. 387-406.

Páll Hreinsson: *Málsmeðferð stjórnvalda*. Reykjavík 2019.

Per Augdahl: *Civilprocess*. 3. útgáfa. Þrándheimur 1961.

Róbert R. Spanó: *Stjórnarskráin, Mannréttindasáttmáli Evrópu og meginreglur refsiréttar*. Reykjavík 2012.

Sigurður Lindal: *Um lög og lögfræði*. 2. útgáfa. Reykjavík 2007.

Skúli Magnússon: „Er þörf á lagasetningu um aðild hins opinbera að dómsmálum“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2005, bls. 527-538.

Stephan Hurwitz og Bernhard Gomard: *Twistemál*. 6. útgáfa. Kaupmannahöfn 1970.

Vefsíða umboðsmanns Alþingis, https://www.umbodsmadur.is/asset/10108/arsskyrsla_2020.

Víðir Smári Pedersen: „Höfðun dómsmála vegna athafna og ákvarðana stjórnvalda“. *Stjórnsýslulögin 25 ára*. Ritstj. Hafsteinn Dan Kristjánsson. Reykjavík 2019. Bls. 603-668.

Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víðir Smári Petersen: *Eignaréttur I*. Reykjavík 2020.

Þór Vilhjálmsson: *Réttarfar II*. Reykjavík 1977.