

## EFNISYFIRLIT

1 Lögvarðir hagsmunir .....	2
1.1 Inngangur.....	2
1.2 Meginreglan.....	3
1.2.1 Lögvarðir hagsmunir .....	3
1.2.2 Einstaklegir hagsmunir.....	3
1.2.3 Beinir hagsmunir .....	3
2 Actio popularis .....	4
2.1 Inngangur.....	4
2.2 Úrræðið í framkvæmd .....	4
2.3 Hvar gætu actio popularis úrræði helst nýst? .....	5
3 Lögvarðir hagsmunir í umhverfismálum.....	7
3.1 Um umhverfismál.....	7
3.2 Þróun erlendis .....	7
3.3 Dæmi úr íslenskri dómaframkvæmd í umhverfismálum.....	10
3.4 Árósasamningurinn.....	15
3.4.1 Almennt um samninginn .....	15
3.4.2 Stoðirnar þrjár .....	15
3.4.3 Skýrsla Árósasamningsnefndar .....	16
3.4.4 Skýrsla starfshóps til undirbúnings fullgildingar Árósasamnings.....	16
3.4.5 Hverju breytir Árósasamningurinn?.....	17
4 Málsóknarfélög samkvæmt 19. gr. a EML .....	18
5 Samantekt og niðurstöður .....	19
Heimildaskrá.....	20

# 1 Lögvarðir hagsmunir

## 1.1 Inngangur

Í íslenskum rétti gildir sú meginregla samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála (hér eftir auðkennd sem EML) að menn eiga rétt á að bera undir dómstóla hvert það sakarefni, sem lög og landsréttur ná til nema það sé skilið undan lögsögu þeirra samkvæmt lögum, samningi, venju eða eðli sínu. Þessi réttur er m.a. varinn af 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 (hér eftir skammstöfuð stjskr.) og 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu nr. 62/1994. Í 1. mgr. 70. gr. stjskr. kemur m.a. fram að mál skuli lúta að úrlausn um réttindi manns og skyldur.<sup>1</sup> Sá réttur takmarkast síðan m.a. af kröfunni um lögvarða hagsmuni stefnanda að máli.

Einkamálaréttarfar á Íslandi er byggt á þeirri óskráðu meginreglu að lögvarðir hagsmunir séu skilyrði aðildar að einkamáli. Fáar undantekningar eru frá þessari meginreglu en nefna má svokallaðar *actio popularis* heimildir sem fjallað verður nánar um í 2. kafla. Lögvarðir hagsmunir eru í lögfræðiorðabók skilgreindir sem „Hagsmunir sem eru þess eðlis að það getur skipt máli fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um þá.“<sup>2</sup> Reglan er byggð á því skilyrði 1. mgr. 24. gr. EML að lögsaga dómstóla takmarkist við sakarefni sem lög og landsréttur ná til.<sup>3</sup> Reglan kemur í veg fyrir að einstaklingar geti borið spurningar fyrir dómstóla um álitaeftni sem þeir hafa ekki raunverulega hagsmuni af að fá leyst úr aðra en þá að réttaróvissu sé eytt. Slíkar lögspurningar eru óheimilar skv. 1. mgr. 25. gr. EML.

Í þessari ritgerð er ætlunin að skoða lögvarða hagsmuni í tengslum við umhverfismál. Reglan um lögvarða hagsmuni gildir í umhverfisrétti eins og á öðrum sviðum íslensks réttar. Skoðað verður hvort þörf sé á *actio popularis* heimildum til þess að almenningi gefist raunverulegur kostur á því að vernda hagsmuni heildarinnar. Árósasamningurinn og þörf lagabreytinga vegna hans er áhugavert viðfangsefni sem tengist umfjöllunarefninu að nokkru leyti og verður því fjallað um stöðu hans og framtíð á Íslandi. Að lokum verður í stuttu máli fjallað um nýja heimild til hópmálsóknar, sem er að finna í 19. gr. a EML, og hvernig hún gæti mögulega nýst í umhverfismálum.

---

<sup>1</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi*, bls. 225-226.

<sup>2</sup> Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók*, bls. 271.

<sup>3</sup> Sigurður Tómas Magnússon: „Aðgangur að dómstólum á sviði einkamála“, bls. 163.

## 1.2 Meginreglan

Almennt er viðurkennt að stefnandi þurfi að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfu sína<sup>4</sup>. Þótt reglan sé ekki skráð er gert ráð fyrir tilvist hennar í ýmsum ákvæðum EML. Dæmi um slík ákvæði eru 2. og 3. mgr. 25. gr. EML. Sóknaraðila er í 2. mgr. 25. gr. EML veitt heimild til að krefjast viðurkenningardóms um kröfur sínar hafi hann lögvarða hagsmuni af því að skorið sé úr um tilvist eða efni réttinda eða réttarsambands. Með 3. mgr. 25. gr. EML er félagi eða samtökum manna heimilað að höfða viðurkenningarmál á réttindum enda samrýmist það tilgangi félagsins eða samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem dómkrafa tekur til. Dómaframkvæmd gefur til kynna að hagsmunir þurfi að uppfylla þrjú skilyrði til þess að geta talist lögvarðir. Þeir þurfa að vera lögvarðir, einstaklegir og beinir.

### 1.2.1 Lögvarðir hagsmunir

Sem hugtakið felur í sér þurfa lög að standa hagsmunum til verndar til þess að þeir teljist lögvarðir. Niðurstaða dómsmáls verður því að skipta stefnanda máli að lögum. Dómstólar leysa því ekki úr álitaeftum sem varða siðferðis- eða trúarskoðanir.<sup>5</sup>

### 1.2.2 Einstaklegir hagsmunir

Það að hagsmunir séu einstaklegir þýðir að sá sem telst hafa lögvarða hagsmuni hefur einhverja hagsmuni umfram aðra. Málsókn einstaklings sem hefur ekki hagsmuni umfram aðra væri því lögspurning en þær óheimilar skv. 1. mgr. 25. gr. EML, sem áður greinir. Einstaklegir hagsmunir eru þannig þeir hagsmunir sem einstaklingur hefur og eru umfram þá hagsmuni sem allur þorri manna hefur af úrlausn máls. Þessir hagsmunir geta bæði verið almannahagsmunir og einstaklingshagsmunir en einstaklingurinn verður að hafa aðra hagsmuni en bara almannahagsmuni þegar svo ber undir.<sup>6</sup>

### 1.2.3 Beinir hagsmunir

Úrlausn máls verður að hafa raunhæft gildi fyrir réttarstöðu aðlila.<sup>7</sup> Hagsmunir málsaðila verða að tengjast úrlausn málsins náð og vera verulegir. Mat á því hvort hagsmunir teljist beinir er í höndum dómstóla. Í framkvæmd hefur nokkuð mikið þurft að koma til svo að máli sé vísað frá vegna skorts á beinum hagsmunum.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117.

<sup>5</sup> Sjá m.a. *Hrd.* 1995, bls. 1940 þar sem faðir barna við Stóru-Vogaskóla setti fram kröfur í 23 liðum um það sem betur mætti fara í skólanum. Margir kröfuliðirnir báru frekar svip umbótatillagna en dómkrafna. Málinu var vísað frá dómi m.a. vegna þess að hagsmunirnir voru ekki varðir af lögum.

<sup>6</sup> Sjá m.a. *Hrd.* 1994, bls. 1451 sem er reifaður síðar í ritgerðinni.

<sup>7</sup> Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117.

<sup>8</sup> Sjá m.a. *Hrd.* 2001, bls. 2281 (173/2001) þar sem deilt var um hvort fjall í Mývatnssveit skyldi heita Hverfell eða Hverfjall.

## 2 Actio popularis

### 2.1 Inngangur

Actio popularis er undantekning frá kröfunni sem gerð er um lögvarða hagsmuni stefnanda af úrlausn máls. Actio popularis er heimild fyrir einstaklinga til þess að fara í mál sem varða hagsmuni heildarinnar, jafnvel þótt þeir hagsmunir kunni að vera minni en svo að hver og einn teldist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn dómsmáls um þá. Í lögfræðiorðabókinni er actio popularis sagt vera „Það að hver sem er [eigi] málshöfðunarrétt, hvort heldur fyrir dómstólum eða stjórnvöldum.“<sup>9</sup> Slíkar heimildir koma helst til skoðunar í málum þar sem almannahagsmunir eða hagsmunir stórs hóps eru fyrir hendi en skilyrðin um beina og einstaklega hagsmuni eru ekki uppfyllt. Algengt er að upp komi álitæfni um actio popularis í umhverfismálum, skipulags- og byggingarmálum, neytendaverndarmálum og málum er varða það hvort lög uppfylli skilyrði stjórnarskrár.

Margt smátt gerir eitt stórt í þessu tilviki og samanlagðir geta hagsmunirnir verið miklir, en erfitt getur verið að átta sig á hver sé réttur aðili máls um þá. Sú leið hefur ekki verið farin á Íslandi að lögleiða almenna heimild til actio popularis málsókna. Þróunin virðist þó ekki vera sú að takmarka aðgang að dómstólum heldur er einfaldlega ekki farin sú leið að veita almenna heimild fyrir actio popularis málsóknum.

### 2.2 Úrræðið í framkvæmd

Réttur manna til að höfða mál á hendur hinu opinbera til þess að fá úrlausn um gildi stjórnvaldsákvarðana er tiltölulega rúmur. Actio popularis gildir þó ekki í íslensku réttarfari nema sérstaklega sé mælt fyrir um það í lögum.<sup>10</sup>

Dæmi um slíkt lagaákvæði er 1. mgr. 93. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, þar sem kveðið er á um heimild til kosningakæru. Um þetta ákvæði var fjallað í *Hrd.* 2002, bls. 3647 (458/2002) þar sem deilt var um gildi sveitarstjórnarkosninga. Upp hafði komið sú óvenjulega staða að jafn mörg atkvæði voru að baki öðrum manni eins framboðslista og fjórða manni annars. Því þurfti að varpa hlutkesti. Átta atkvæði sem greidd höfðu verið utan kjörfundar voru dæmd ógild. Í ljós kom að eitt atkvæði sem var haldið sama annmarka og þau átta ógildu hafði farið athugasemdalaust í kjörkassa og verið talið með gildu atkvæðunum. Þessa framkvæmd kærði Framsóknarfélag Mýrarsýslu (F) og komst félagsmálaráðuneytið að þeirri niðurstöðu að ógilda ætti kosningarnar. Óðinn (Ó) stefndi

---

<sup>9</sup> Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók*, bls. 1.

<sup>10</sup> Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur*, bls. 322-323.

málinu fyrir dóm vegna þess að hann taldi félagsmálaráðuneytinu óheimilt að ógilda kosningarnar án þess að sérstök krafa væri gerð um það í kæru. Hann taldi m.a. að með orðinu „sá“ í 1. mgr. 93. gr. laganna væri átt við kjósanda en ekki frambjóðanda. F ætti því hvorki að eiga aðild að málinu fyrir sýslumanni né þegar það var kært til félagsmálaráðherra. Um þetta sagði í dómi héraðsdóms:

Þar sem stefndi stóð að framboði til kosninganna verður að játa honum heimild til að kæra kosningarnar til hlutaðeigandi stjórnvalda. Verður ekki fallist á það með stefnanda að skýra beri 1. mgr. 93. gr. laga nr. 5/1998 þannig að einungis kjósendur séu bærir til að leggja fram slíka kæru, enda verður að gera þá kröfu að takmörkun af því tagi eigi sér ótvíræða lagastoð. Verður þessari málsástæðu stefnanda því hafnað.

F taldi Ó hins vegar ekki geta átt aðild að málinu þar sem hann hefði ekki verið aðili að málinu á stjórnarsýslustigi. Ó hefði ekki neina þá hagsmuni af málinu sem þyrfti til að geta verið aðili að því. F taldi actio popularis heimildina í 1. mgr. 93. gr. laga nr. 15/1998 aðeins vera til aðildar að kosningakæru og til meðferðar máls á stjórnarsýslustigi. Í dómi héraðsdóms sagði eftirfarandi:

Samkvæmt viðtekinni skýringu á kosningalögum felur þetta ákvæði í sér heimild fyrir hvern og einn kjósanda í viðkomandi sveitarfélagi til að kæra til stjórnvalda atriði sem varða sveitarstjórnarkosningar. Að sama skapi getur kjósendi borið undir dómstóla hvort stjórnvald hafi við úrlausn máls vegna kosningakæru farið að lögum og gætt málefnaþregra sjónarmiða, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar um valdmörk stjórnvalda. Í því sambandi breytir engu hvort kjósendi hefur átt aðild að máli þegar það var til meðferðar hjá stjórnvöldum, enda verður kjósendum almennt ekki gefinn kostur á að láta til sín taka fram komna kæru á kosningum. Verður því ekki fallist á það með stefnda að sýkna beri hann sökum aðildarskorts stefnanda.

Hæstiréttur var sammála umfjöllun héraðsdómara um aðild að málinu og tók málið til efnismeðferðar. Af dómnum má ráða að rúm aðild innan stjórnarsýslu leiðir almennt til þess að aðild fyrir dómstólum rýmkar. Þessi regla byggist á 60. gr. stjkskr. sem segir að dómendur skeri úr ágreiningi er varði embættismörk stjórnvalda.

### **2.3 Hvar gætu actio popularis úrræði helst nýst?**

Hagsmunir eru óljósir eða dreifðir þegar þeir eru sameiginlegir eða skiptir hagsmunir fleiri en eins einstaklings. Þetta geta verið almannahagsmunir eða hagsmunir ákveðins hóps.<sup>11</sup> Til þess að actio popularis úrræði nýtist í raun þarf að vera um réttarsvið að ræða þar sem fólk hefur óljósa hagsmuni af málum eða hagsmunir eru ekki nægjanlegir til þess að málarekstur sé hagkvæmur fyrir hvern einstakling.

---

<sup>11</sup> María Elviera Méndez Pinedo: „Access to justice: a world wide movement to make rights effective“, bls. 146.

Í málum sem varða tvo einstaklinga, svo sem þegar kaup eiga sér stað eða í hjúskaparslitamálum, væri actio popularis heimild til þess fallin að skerða réttaröryggi þeirra sem málið virkilega varðar. Gæti hver sem er sótt mál vegna þess að honum þætti halla á annan aðila í tvíhliða kaupsamningi er hætt við að vilji manna til slíkrar sammingsgerðar minnkaði vegna hættu á afskiptum ótengds þriðja aðila. Samninga- og kröfurétturinn virkaði heldur illa ef ekki væri hægt að treysta á skuldbindingargildi loforða vegna möguleika utanaðkomandi til þess að láta á skuldbindingargildið reyna. Actio popularis á aðeins heima á ákveðnum afmörkuðum réttarsviðum ef úrræðið á að skila tilætluðum árangri, sem er aukið réttaröryggi fyrir almenning.

Réttarsvið þar sem einstaklingar og lögpersónur hafa óljósa hagsmuni eru að miklu leyti þau svið þar sem stjórnvöld taka ákvarðanir sem hafa áhrif á beina eða óbeina hagsmuni borgaranna. Þetta eru til dæmis ákvarðanir stjórnvalda um nýtingu auðlinda, ákvarðanir um skipulag byggðar, neytendavernd, lýðheilsu og um framkvæmd ýmissa laga. Annað svið þar sem einstaklingar geta haft óljósa hagsmuni er þegar metið er hvort lög séu í andstöðu við stjórnarskrá. Á það reyndi í *Hrd. 1994 bls. 1451* þar sem eftirfarandi kom fram í úrskurði héraðsdóms sem staðfestur var í Hæstarétti með vísan til forsendna:

Í máli þessu er ekki að finna hefðbundið sakarefni. Stefnandi hefur lýst því yfir að hann byggji ekki á því að efni EES-sammingsins brjóti gegn hagsmunum hans eða hafi áhrif á stöðu hans, heldur sé ágreiningsefnið einungis það hvernig samningnum var komið á. Dómkröfur stefnanda byggjast þó í raun á því, að aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið brjóti í bága við stjórnarskrána, því að ella væri ekki stjórnskipuleg nauðsyn á að breyta stjórnarskránni eða bæta við hana í tengslum við lögfestingu sammingsins. Sem fyrr segir er það í verkahring dómstóla að dæma um hvort lög standist stjórnarskrá. Slík álitaefni verða þó ekki borin undir dómstóla nema í tengslum við tiltekna, raunhæfa hagsmuni eða til viðurkenningar á tilvist eða efni tiltekinna réttinda eða réttarsambands málsaðila. Þetta skilyrði um lögvarða hagsmuni er orðað í 2. mgr. 25. gr. einkamálalaga en liggur einnig að baki 1. mgr. 25. gr. s.l. og tengist skilyrði 1. mgr. 24. gr. um að lög og landsréttur verði að ná til kröfu.

Í þessum dómi var staðfest að lögvarðir hagsmunir af úrlausn máls væru skilyrði þess að fara með það fyrir dómstóla, jafnvel þótt málið snerist um stjórnskipulegt gildi laga. Það hlýtur að teljast hagsmunamál fyrir almenning að lög séu ekki andstæð stjórnarskrá. Það þýðir þó ekki að hver sem er eigi rétt á því að bera upp þá spurningu fyrir dómstóla hvort löggin séu í raun andstæð stjórnarskrá. Hefði kröfugerðinni verið háttáð á annan veg hefði stefnandi mögulega getað talist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Hefði hann t.d. verið verslunarmaður sem tapaði viðskiptum vegna hinna nýju laga gæti hann talist hafa lögvarða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort löggin stæðust stjórnarskrá.

### 3 Lögvarðir hagsmunir í umhverfismálum

#### 3.1 Um umhverfismál

Umhverfismál kallast þau mál sem varða umhverfið. Í 3. gr. laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum koma fram ýmsar skilgreiningar og er hægt að hafa hliðsjón af þeim þegar afmarkað er hvaða mál teljast umhverfismál og hvaða hagsmunir falli undir lögin. Í k-lið 3. gr. laganna er það talið upp sem fellur undir hugtakið „umhverfi“. Þar eru menn, dýr, plöntur, jarðvegur, vatn, loft, landslag, menning o.fl. Í l-lið 3. gr. laganna segir að umhverfisáhrif séu áhrif framkvæmdar og starfsemi sem henni fylgir á umhverfi. Þar með eru þó ekki talin þjóðhagsleg áhrif og arðsemi einstakra framkvæmda.

Ýmis mál gætu talist vera umhverfismál og oft er erfitt að sýna fram á beina og einstaklega hagsmuni í slíkum málum. Umhverfismál geta t.d. verið þau mál sem snúa að nýtingu náttúruauðlinda, skipulags- og byggingarmálum o.fl. Það sem einkum hefur verið talið koma til skoðunar þegar ákveðið er hvort einstaklingur eða lögpersóna hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls um umhverfið eru fjárhagslegir hagsmunir, grenndarhagsmunir og hagsmunir af því að fá leyst úr því hvort stjórnvald hafi farið að lögum við ákvarðanatöku. Fjárhagslegir hagsmunir eru þeir hagsmunir sem metnir verða til fjár. Grenndarhagsmunir byggjast á reglum um nábylirsrétt. Þær reglur setja eignarráðum fasteignareigenda takmörk af sérstöku tilliti til nálægðar annarra fasteigna og þeirra manna sem þar dvelja.<sup>12</sup>

#### 3.2 Þróun erlendis

Í mörgum réttarkerfum vesturlanda hefur verið komið til móts við auknar áhyggjur fólks af umhverfismálum með því að slaka eilítið á kröfum sem gerðar eru um lögvarða hagsmuni. Löggjöf ýmissa landa hefur verið breytt á þann hátt að sérstakar, rýmri reglur gilda um það hverjir geti átt aðild að umhverfismálum. Mörg ríki hafa t.d. farið þá leið að heimila náttúruverndarsamtökum aðild að málum.

Í Danmörku eru lögvarðir hagsmunir einstaklings af úrlausn mála almennt skilyrði aðildar. Vægari kröfur hafa verið gerðar til þess að einstaklingar sýni fram á lögvarða hagsmuni í umhverfismálum. Þátttaka almennings, s.s. með málshöfðun vegna brots fyrirtækis á umhverfislöggjöf, stuðlar að auknu eftirliti stjórnvalda. Vegna þessa var með Árósasamningnum leitast við að rýmka rétt almennings til aðgangs að dómstólum í málum sem varða nýtingu umhverfisins.<sup>13</sup> Í Danmörku hefur réttur umhverfisverndarsamtaka til þess

---

<sup>12</sup> Særún María Gunnarsdóttir: „Aðild að málum sem varða umhverfið“, bls. 393.

<sup>13</sup> Ellen Margrethe Basse: *Miljøretten 4*, bls. 249.

að kæra ákvarðanir um nýtingu náttúrunnar verið álitinn hluti þess að viðhalda virku lýðræði. Rýmkun réttar til aðildar að málum tekur ekki bara til aðildar að málum vegna tjóns sem einstaklingar verða fyrir. Dæmi um aðra hagsmuni eru almannahagsmunir og jafnvel hagsmunir framtíðarkynslóða sem m.a. ráðast af ákvörðunum um notkun auðlinda og mengun. Slíkir hagsmunir eru ekki auðveldlega varðir af einstaklingum en umhverfisverndarsamtök hafa verið talin eiga rétt til þess að kæra slíkar ákvarðanir til æðstu stjórnvalda. Hefur þessi leið verið talin tryggja að ákvarðanir stjórnvalda um nýtingu náttúrunnar séu teknar í sem mestri sátt við almenning. Þessi réttur umhverfisverndarsamtaka hefur verið talinn sérstaklega mikilvægur við verndun stórra svæða sem stjórnvöld ákveða að nýta á einhvern hátt.<sup>14</sup> Við innleiðingu Árósasamningsins í Danmörku var umhverfisverndarsamtökum þó ekki tryggður lögbundinn réttur til aðildar að umhverfismálum.<sup>15</sup>

Í dómi Eystri landsréttar *UfR. 1994, bls. 780* reyndi á álitaefni um lögvarða hagsmuni umhverfisverndarsamtaka. Málsaðilar voru samgönguráðuneytið (S) og Grænfríðungar Danmerkur (G). Málið varðaði byggingu brúar yfir Eyrarsund sem liggja á milli Svíþjóðar og Danmerkur. S taldi G ekki hafa þá nauðsynlegu hagsmuni sem krafist væri, hagsmunirnir hefðu ekki verið til á þeim tíma er málið var fyrir dómi og að hagsmunirnir hefðu ekki verið orðnir raunverulegir.<sup>16</sup> Ekki hafði verið ákveðið hvar brúin skyldi staðsett og taldi S hagsmunina því ekki vera til staðar. G voru umhverfisverndarsamtök með u.þ.b. 20.000 meðlimi og höfðu aðsetur í Kaupmannahöfn. Samtökin töldu að ef viðurkennt væri að þau hefðu ekki hagsmuni af úrlausn málsins væri ljóst að fáir ef nokkrir gætu haft lögvarða hagsmuni í umhverfismálum sem þessum. Dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að hagsmunirnir teldust raunverulegir, einstaklegir og verulegir.<sup>17</sup> Með tilliti til stöðu G, uppbyggingar félagsins og tilgangs þess taldi dómstóllinn ljóst að G hefði lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og það tekið til efnismeðferðar.

Í Noregi er einstaklingum sem hafa lögvarða hagsmuni af máli heimilað að fara í skaðabótamál til þess að fá bætt það tjón sem þeir verða fyrir vegna náttúruspjalla. Hins vegar heimila norskar reglur um lögvarða hagsmuni einstaklingum ekki að höfða mál til þess að umhverfisreglum sé framfylgt.<sup>18</sup> Sérstakur áhugi einstaklinga á náttúruvernd dugir því vart einn og sér til þess að þeir teljist hafa lögvarða hagsmuni af málum tengdum henni.

---

<sup>14</sup> Ellen Margrethe Basse: „Introduction to Danish Environmental Law“, bls. 91-92.

<sup>15</sup> Ellen Margrethe Basse: *Miljøretten 4*, bls. 249.

<sup>16</sup> „nødvendige, aktuelle og konkrete interesse“.

<sup>17</sup> „konkret, individuel og væsentlig“.

<sup>18</sup> Inge Lorange Backer: „Norwegian Environmental Law – an Overview“, bls. 431-432.



Norðmenn hafa þó, líkt og Danir, staðfest það að umhverfisverndarsamtök teljist njóta réttar til aðildar í málum sem varða nýtingu náttúruauðlinda. Í dómi Hæstaréttar Noregs *Rt. 1980, bls. 569* voru Náttúruverndarsamtök Noregs talin hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn máls sem varðaði lögmæti þeirrar ákvörðunar yfirvalda að virkja Alta ána. Lögvarðir hagsmunir náttúruverndarsamtaka eru ekki bundnir við sérstök samtök eða einungis við samtök á landsvísu. Í *Rt. 1992, bls. 1618*, var talið að samtök sem börðust fyrir náttúruvænni lifnaðarháttum<sup>19</sup> og Náttúruverndarsamtök Svíþjóðar á ákveðnu svæði hefðu lögvarða hagsmuni af úrlausn máls sem varðaði mengun frá tveimur verksmiðjum sunnarlega í Noregi.

Í Bretlandi hafa dómstólarnir mótað áhugaverðar reglur um lögvarða hagsmuni í umhverfismálum. Álitafni um lögvarða hagsmuni náttúruverndarsamtaka voru í máli *R (drottningarinnar) gegn mengunareftirliti hennar hátignar ex parte Grænfríðungar frá 1993*.<sup>20</sup> Var m.a. deilt um hvort Grænfríðungar (G) hefðu lögvarða hagsmuni af úrlausn máls þar sem deilt var um losun geislavirks úrgangs í sjóinn og andrúmsloftið. Fyrir þennan dóm hafði venjan verið sú að umhverfisverndarsamtök töldust almennt ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn mála sem vörðuðu aðeins afmarkaðan hluta félagsmanna þeirra. Í þessu máli voru um 2.500 meðlimir í G sem hefðu getað talist hafa lögvarða hagsmuni í málinu sem einstaklingar. Komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að G væri betur í stakk búið til að sækja málið fyrir hönd félagsmanna sinna en hver einstaklingur gæti verið. Bent var á að G hefði mun betri úrræði, s.s. líffræðinga og lögfræðinga, heldur en almennur borgari. Einnig var bent á að ef einstaklingum væri heimilt að fara í mál hver fyrir sig yrði talsverð hætta á málafjölda sem dómstólar myndu alls ekki ráða við. Með þessum rökum og fleiri komst dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að Grænfríðungar gætu haft lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og þar með átt að því aðild.

Þau viðmið sem dómstóllinn mótaði í máli Grænfríðunganna byggjast bæði á tilliti til hagsmuna almennings og dómstóla. Dómstóllinn segir hagsmunum einstaklinga betur borgið með aðild Grænfríðunga vegna þeirra úrræða sem þeir hafa aðgang að. Kostnaður við að fara með svona umfangsmikið mál fyrir dómstóla er mikill og ekki margir einstaklingar sem hafa fjárhagslegt bolmagn til þess. Rök dómstólsins um að hætta sé á óviðráðanlegum málafjölda eru einnig áhugaverð. Í lok dómsins er þó tekið fram að skoða verði hvert mál með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem nefnd eru í honum.

---

<sup>19</sup> Framtiden i våre hende.

<sup>20</sup> R gegn HM Inspectorate of Pollution ex parte Greenpeace (1994) 4 AER 329.

Eldra dæmi um svipað álitafni er dómur Hæstaréttar Bandaríkjanna *Sierra Club gegn Morton*.<sup>21</sup> Þar var álitamál hvort umhverfisverndarsamtökin S gætu talist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn máls sem varðaði ákvarðanir sem m.a. voru teknar af yfirvöldum skógarmála í Bandaríkjunum.<sup>22</sup> Ákvörðunin snerist um þróun hugmynda um skíðasvæði á svæði sem var skógi vaxið og ósnert náttúra. S var ekki talið hafa nægilegra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins til þess að geta orðið aðili þess. Í dómmum kom þó fram að ef S hefði tekist að sýna fram á að einn meðlimur samtakanna hefði lögvarða hagsmuni af málinu þá nægði það til þess að S gæti talist réttur aðili máls um þá hagsmuni. Í málinu hafði S ekki byggt á því að það hefði einstaklegra hagsmuna að gæta heldur tengdist það starfsemi félagsins að berjast gegn náttúruspjöllum.

Dómurinn, sem er hartnær 40 ára gamall, er merkilegur fyrir þær sakir að í honum er staðfest að einstaklegir hagsmunir eins félagsmanns í náttúruverndarsamtökum nægja til þess að náttúruverndarsamtökin geti talist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og þ.a.l. réttur aðili máls um hagsmunina.

### 3.3 Dæmi úr íslenskri dómaframkvæmd í umhverfismálum

Hingað til hafa umhverfismál í Íslandi að miklu leyti snúist um ákvarðanir stjórnvalda um nýtingu náttúruauðlinda. Það fyrsta sem dómstólar gera í slíkum málum er að athuga hvort stefnendur hafi lögvarinna hagsmuna að gæta í málinu og geti því verið aðilar þess. Hér verða reifaðir fjórir dómar er lúta að aðild að umhverfismálum og því álitafni hvort stefnendur teljist hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málanna.

*Hrd. 2002, bls. 2241 (231/2002)* Málið höfðuðu einstaklingarnir A, G, og Ó ásamt Náttúruverndarsamtökum Íslands (N) á hendur íslenska ríkinu. Þeir kröfðust þess aðallega að úrskurður umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum Kárahnjúkavirkjunar yrði felldur úr gildi og að ráðherra yrði gert að staðfesta úrskurð Skipulagsstofnunar sem hafði lagst gegn framkvæmdinni. A, G og Ó töldu sig hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins þar sem þeir væru allir einlægir náttúruverndar- og umhverfissinnar, sem að lögum væru hvattir til þátttöku í umhverfisvernd. N höfðu á stefnuskrá sinni að vinna gegn náttúruspjöllum og töldu sig því hafa hagsmuni af málinu. Í dómi Hæstaréttar var tekið fram að almennar reglur um aðild að dómsmáli gilda um mál sem höfðuð væru um ákvörðun stjórnvalds á grundvelli laga nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum. Sú regla EML að sakarefni fari því aðeins fyrir

---

<sup>21</sup> *Sierra Club gegn Morton*, 405 U. S. 727 (1972).

<sup>22</sup> United States Forest Service.

dómstóla að það skipti að lögum máli fyrir stöðu stefnanda að fá dóm um það gildi því hér fullum fetum. Málinu var því vísað frá. Sóknaraðilarnir gerðu varakröfu um að úrskurður umhverfísráðherra yrði ómerktur. Sú krafa var reist á því að meðferð hans hefði verið andstæð lögum. Um þessa kröfu sagði í dómi Hæstaréttar:

Í skjóli meginreglu fyrri málsliðar 60. gr. stjórnarskrárinnar nýtur sá, sem aðild hefur átt að máli fyrir stjórnvaldi, almennt réttar til að bera undir dómstóla hvort farið hafi verið að lögum við meðferð þess og úrlausn. Verður einu að gilda í því sambandi hvort aðild þess, sem í hlut á, hefur helgast af fyrrnefndum almennum reglum stjórnsýsluréttar eða sérreglum eins og þeim, sem fram koma í 2. málslið 4. mgr. 10. gr. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 106/2000. Af þessum sökum verður ekki litið svo á að sóknaraðila skorti lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn dómstóla um varakröfu sína, þótt svo fari um aðalkröfu þeirra samkvæmt áðursögðu.

Hins vegar höfðu sóknaraðilarnir ekki stefnt Landsvirkjun sem var framkvæmdaraðili og hefði því réttilega átt að vera aðili máls um ómerkingu stjórnvaldsákvörðunarinnar. Þetta olli því að málinu var einnig vísað frá að því er varðaði varakröfuna.

Málið er í fyrsta lagi áhugavert vegna þess að þarna slær Hæstiréttur því föstu í fyrsta skipti að almennar reglur gildi um aðild að málum sem varða ákvörðun stjórnvalds á grundvelli laga nr. 106/2000. Málið er einnig dæmi um það þegar aðili stjórnsýslumáls telst hafa hagsmuni af því að dómstóll skoði hvort farið hafi verið að lögum við meðferð máls á stjórnsýslustigi. Þessir hagsmunir eru verndaðir af 60. gr. stjkskr.

*Hrd. 2003, bls. 673 (568/2002)* Þetta mál var höfðað af sömu aðilum og í málinu hér á undan en á hendur Landsvirkjun ásamt íslenska ríkinu. Sömu aðal- og varakröfur voru gerðar og í fyrra málinu. Eins og í fyrra málinu var aðalkröfunni vísað frá dómi vegna skorts A, G, N og Ó á lögvarðum hagsmunum af úrlausn málsins. Að því er varðaði varakröfuna komst héraðsdómari að þeirri niðurstöðu að vísa ætti málinu frá á þeirri forsendu að sóknaraðilarnir hefðu einnig átt að stefna landeigandanum Þ og sveitarfélögunum Austur-Héraði og Fjarðabyggð. Þessu hafnaði Hæstiréttur og sagði að fylgja ætti þeirri meginreglu að leysa ekki úr kröfu um gildi stjórnvaldsákvörðunar án þess að þeir sem hlut ættu að máli hefðu beinna, einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn kröfunnar. Hæstiréttur taldi ofangreinda aðila ekki eiga slíkra lögvarinna hagsmuna að gæta að nauðsynlegt hefði verið að beina varakröfunni að þeim til að efnisdómur gengi um hana. Málinu var því aftur vísað heim í hérað til efnismeðferðar.

Í málinu er því slegið föstu að þó einstaklingar eða lögpersónur teljist vera aðilar máls á stjórnsýslustigi þýði það ekki að þeir verði að vera aðilar að máli fyrir dómstólum þar sem fjallað er um gildi stjórnvaldsákvörðunar. Hafi þeir ekki beinna, einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins verður ekki gerð krafa um að þeir séu aðilar að því fyrir

dómstólum. Í dómi Hæstaréttar var ekki tekið fram að landeigandinn Þ ætti ekki lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Hins vegar taldi Hæstiréttur hagsmuni Þ ekki nægjanlega til þess að koma í veg fyrir að efnisúrlausn yrði fengin í málinu.

*Hrd. 2005, bls. 2503 (20/2005)* Deilt var um lögmæti umhverfismats og veitingu starfsleyfis fyrir álver á Reyðarfirði. Upphaflega hafði átt að reisa álver í tveimur áföngum og hafði farið fram mat á umhverfisáhrifum vegna þess. Nýr framkvæmdaraðili tók við verkinu og hætti við að reisa álver í tveimur áföngum en hugðist reisa talsvert minna álver í einum áfanga. Skipulagsstofnun taldi nýju áformin ekki þurfa að fara í umhverfismat. H kærði þá niðurstöðu Skipulagsstofnunar til umhverfisráðherra en hann staðfesti niðurstöðu Skipulagsstofnunar. Umhverfisstofnun veitti starfsleyfi fyrir framkvæmdinni og H reyndi að kæra það en umhverfisráðherra vísaði málinu frá. H krafðist þess fyrir dómi að fá þessum ákvörðunum umhverfisráðherra hnekkt. Álitæfni sem tengdust lögvörðum hagsmunum H komu upp í tengslum við síðari kröfuna.

Fyrir héraðsdómi rökstuddi stefnandi, H, kröfu sína um að fá ákvörðun umhverfisráðherra hnekkt m.a. með því að hann ætti persónulegra hagsmuna að gæta sem íbúi í Fjarðabyggð og vegna afskipta sinna af fjölmörgum þáttum er vörðuðu umhverfisvernd á Austurlandi í áratugi. Svæðið sem átti að fara undir álverið væri hluti svæðis sem H notaði sem útivistarsvæði. H hafði einnig fjallað um svæðið í ræðu og riti og sinnt þar leiðsögn ferðamanna. H vísaði til þess að kjarni íslenskra laga, tilskipana EB og alþjóðasamninga um umhverfismál væri að tryggja almenningi aðild, aðgang að upplýsingum, réttláta, gegnsæja, skjóta og skilvirka, ókeypis eða ódýra meðferð fyrir stjórnvöldum sem dómstólum. Máli sínu til stuðnings benti hann á ýmsar tilskipanir EB og Árósasamninginn.

Stefndu bentu á að hafa þyrfti í huga þá hagsmuni sem raunverulegir aðilar, þ.e. íslenska ríkið og Alcoa, hefðu af umræddum stjórnvaldsákvörðunum til samanburðar við hagsmuni stefnanda sem væru fyrst og fremst huglægir. Hann hefði hvorki einstaklegra né fjárhagslegra hagsmuna að gæta. Hvorki stefndu né Umhverfisstofnun litu svo á að H hefði verið formlegur aðili að stjórnsýslumáli um útgáfu starfsleyfisins. H sendi inn athugasemdir en Umhverfisstofnun taldi ekki þörf á neinum aðgerðum vegna þeirra. Stefndu sögðu kærvaðild almennings án tillits til hagsmuna af úrlausn málsins („actio popularis“) ekki vera viðurkennda í stjórnsýslurétti hér á landi nema fyrir hendi væri sérstök lagaheimild. Slíka lagaheimild væri ekki að finna í lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Að mati stefndu veitti réttur almennings til að gera athugasemdir við auglýst drög að starfsleyfi ekki þeim sem nýttu þann rétt stöðu aðila máls.

Um það hvort H ætti persónulegra hagsmuna að gæta sem íbúi Fjarðabyggðar vísuðu þeir til þess að kæruaðild hefði verið viðurkennd í nokkrum málum þegar um mikla nálægð við leyfðar framkvæmdir væri að ræða. H væri búsettur í Neskaupstað sem var rúma 20 km. frá fyrirhuguðu álveri. Töldu stefndu mikinn vafa leika á því að H gæti byggt aðild sína á slíkum óbeinum hagsmunum. Þeir bættu því við að hingað til hefði aðild einstaklinga sem unnið hefðu að umhverfismálum og sýnt þeim sérstakan áhuga ekki verið viðurkennd af íslenskum dómsólum. Árósasamninginn sögðu stefndu ekki kveða á um kæruaðild einstaklinga að svona málum og gæti H því ekki byggt kæruaðild sína á honum. Auk þess væri samningurinn ekki fullgiltur og hefði því ekki þýðingu við skýringu núgildandi laga.

Í dómi héraðs dóms var ítarlega fjallað um þau atriði sem kæmu til skoðunar þegar ákveðið væri hvort stefnandi hefði lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Þar kom fram að almennt væri viðurkennt að stefnandi þyrfti að hafa beina og einstaklega hagsmuni af úrlausn máls til þess að teljast hafa lögvarða hagsmuni af niðurstöðu þess. Héraðsdómur taldi kröfuna um beina hagsmuni ekki eiga að skýra svo að ákvörðun væri beint til aðila heldur yrði að skoða raunveruleg áhrif ákvörðunar á hagsmuni stefnanda. Héraðsdómur taldi að skoða yrði hver raunveruleg áhrif stjórnvaldsákvörðunar væru. Varðandi kröfuna um að hagsmunir skyldu vera einstaklegir kom fram í dómi héraðs dóms:

verður hins vegar eftir sem áður að gera þá kröfu að hagsmunir viðkomandi séu einstaklingslegir. Verður úrlausnaratriði þannig hafa verulega þýðingu fyrir málsaðila umfram það sem almennt gerist. Geta því atriði eins og ríkisfang, heimilisfesti eða dvalarstaður ekki nægt til að aðili teljist hafa lögvarða hagsmuni fyrir dómstólum þegar stjórnvaldsákvörðun hefur óveruleg áhrif á allan þorra manna á ákveðnu svæði eða landinu öllu. Myndi önnur niðurstaða fela í sér reglu um að „hver eigi sök sem vill“, þegar um er að ræða ákvarðanir stjórnvalda, sem fær ekki samræmst almennt viðurkenndum meginreglum íslensks réttarfars.

Héraðsdómur taldi aðila máls fyrir stjórnvaldi njóta ótvíræðs réttar til að bera undir dómstóla hvort stjórnvald hafi farið að lögum við meðferð máls. Þetta þýddi því að rýmkuð aðild innan stjórnsýslunnar, á grundvelli sérstakra lagaheimilda, leiddi til rýmri réttar til aðildar að dómsmáli.

Héraðsdómari vísaði málinu frá vegna skorts H á lögvrörðum hagsmunum af úrlausn þess að því er varðaði kröfuna um ógildingu ákvörðunar umhverfissráðherra að vísa kæru hans frá. Hæstiréttur komst einnig að þeirri niðurstöðu að H skorti beina, lögvarða og einstaklega hagsmuni þá sem þyrfti til að geta krafist ógildingar á ákvörðun umhverfissráðherra að vísa frá kæru H vegna veitingar starfsleyfisins. Efnisdómur var lagður á málið á grundvelli annarra málsástæðna og komist að þeirri niðurstöðu að útgáfa starfsleyfisins hefði verið óheimil.

Í málinu er staðfest sú niðurstaða sem Hæstiréttur komst m.a. að í *Hrd. 2002, bls. 2241 (231/2002)* og *Hrd. 2003, bls. 673 (568/2002)*, að náttúruverndar og útivistarhagsmunir teljast vart nægjanlegir einir og sér til þess að einstaklingur eða lögpersóna hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Grenndarhagsmunir gætu hins vegar leitt til þess að einstaklingur eða lögpersóna hefði lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Til þess að teljast hafa grenndarhagsmuni af máli verður framkvæmd þó að hafa einhver raunveruleg áhrif á þann sem ber slíka hagsmuni fyrir sig.

*Hrd. 14. mars 2008 (114/2008)* Málið var höfðað af eigendum jarða í grennd við Hornafjarðarfljót (H) á hendur íslenska ríkinu (Í) og Vegagerðinni (V). Málið snerist um lagningu vegar í kringum Hornafjarðarfljót. V hafði lagt fram tillögu til Skipulagsstofnunar um svæði sem skyldu fara í mat á umhverfisáhrifum vegna fyrirhugaðrar lagningar vegarins. H höfðu komið á framfæri athugasemdum sínum við þessa tillögu og m.a. bent á aðra möguleika sem skertu eignarrétt þeirra síður. Skipulagsstofnun samþykkti tillöguna með þeim breytingum að umhverfismat ætti einnig að fara fram á þeim kostum sem H höfðu bent á. Þessa ákvörðun Skipulagsstofnunar kærði V til umhverfisráðherra sem felldi úr gildi þann hluta hennar sem fól í sér umhverfismat á þeim kostum sem H höfðu bent á. H höfðuðu mál til þess að fá þessum úrskurði umhverfisráðherra hnekkt. H töldu sig hafa beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af því að fleiri kostir væru skoðaðir í umhverfismati heldur en þeir sem V hafði skoðað. V hafði skoðað þrjá kosti og skertu a.m.k. tveir þeirra verulega nýtingarmöguleika H á jörðum sínum. Þeir kostir sem H höfðu bent á lágu að miklu leyti í gegn um land sem ríkið átti. V og Í töldu H hins vegar ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Hér væri um að ræða matsáætlun sem væri einungis þáttur í undirbúningsvinnu að lagningu vegar. V hélt því fram að þrátt fyrir að einhver hluti stefnenda kynni að eiga hagsmuna að gæta af ákvörðuninni, leiddi það ekki sjálfkrafa til þess að þeir ættu lögvarinna hagsmuna að gæta í tengslum við ákvarðanir um afmarkaðan þátt málsmeðferðar við mat á umhverfisáhrifum framkvæmda. Héraðsdómur féllst á rök V og Í og vísaði málinu frá dómi. Hæstiréttur komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að H hefðu lögvarða hagsmuni af því að fleiri kostir væru settir í umhverfismat heldur en þeir sem V vildi. Hæstiréttur felldi úrskurð héraðsdóms úr gildi og lagði fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar.

Málið er áhugavert fyrir þær sakir að H gátu vart talist aðilar máls á stjórnarsýslustigi. Þeir voru ekki framkvæmdaaðilar og ekki aðilar að matsáætlun jafnvel þótt þeir hafi mátt koma á framfæri athugasemdum við hana. H höfðu hins vegar einhverja hagsmuni af málinu vegna þess að til stóð að fara í framkvæmdir sem voru líklegar til þess að fela í sér risk á löndum

þeirra. Vegna þess taldi Hæstiréttur þá eiga lögvarða hagsmuni af því að fleiri kostir yrðu settir í mat.

### **3.4 Árósasamningurinn**

#### *3.4.1 Almenn um samninginn*

Árósasamningurinn er samningur sem Íslendingar skrifuðu undir ásamt 38 öðrum ríkjum og Evrópubandalaginu árið 1998. Samningurinn kveður meðal annars á um mjög rúma heimild fyrir einstaklinga og náttúruverndarsamtök til aðildar að málum sem varða umhverfismál. Það sem er óvenjulegt við samninginn er að hann tengir saman umhverfisrétt og mannréttindi. Í samningnum eru það sögð mannréttindi komandi kynslóða að aðkoma almennings að umhverfismálum sé sem mest. Þannig er gert ráð fyrir því að um ákvarðanir um nýtingu auðlinda og vernd umhverfis þurfi að nást sem breiðust samstaða. Má því búast við að þessi réttindi komandi kynslóða séu réttindi sem eigi undir dómstóla skv. 70. gr. stjkskr. og 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Álitaefni er þó hverjir geti réttilega varið hagsmuni komandi kynslóða fyrir dómstólum. Eins og kom fram í umfjöllun um danskan rétt hér áður hafa umhverfisverndarsamtök verið talin heppilegir aðilar mála um umhverfisverndarhagsmuni komandi kynslóða.

#### *3.4.2 Stoðirnar þrjár*

Samningurinn byggist að mestu leyti á þremur stoðum. Fyrsta stoðin kemur fram í 4. og 5. gr. samningsins, en þar er fjallað um aðgang almennings að upplýsingum um umhverfismál. Aðgangur almennings að upplýsingum um umhverfismál er mikill. Þessi aðgangur er tryggður með lögum nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál.

Önnur stoðin í Árósasamningnum kemur fram í 6., 7. og 8. gr. hans. Þessar greinar fjalla um þátttöku almennings í ákvörðunum sem teknar eru um umhverfismál. Slík þátttaka er grundvöllur þess að sem breiðust sátt ríki um ákvarðanir sem teknar eru um umhverfið. Þessi réttur er einnig tryggður í lögum nr. 23/2006 um upplýsingarétt um umhverfismál.

Þótt almenningi sé tryggður aðgangur að upplýsingum um umhverfismál og veittur réttur til þátttöku í ákvörðunum sem varða umhverfið væri það til lítills ef engin úrræði væru fyrir hendi til þess að tryggja að ákvarðanirnar séu teknar á réttan hátt. Þriðja stoð Árósasamningsins, sem kemur fram í 9. gr. hans, kveður á um að almenningi er málið varðar skuli tryggður aðgangur að réttlátri málsmeðferð fyrir dómstólum þ.e.a.s. endurskoðunarúrræði þegar einstaklingur eða lögaðili telur að skilyrðum hinna tveggja stoðanna sé ekki fullnægt. Skilgreining á því hvað teljist almenningur er málið varðar kemur fram í 5. mgr. 2. gr. samningsins. Þar segir að almenningur er málið varðar sé almenningur

sem verði eða sé líklegt að verði fyrir áhrifum af eða eigi hagsmuna að gæta við ákvarðanatöku í umhverfismálum. Tekið er fram að frjáls félagasamtök, er stuðla að umhverfisvernd og uppfylla kröfur samkvæmt landslögum af einhverju tagi, skuli teljast eiga hagsmuna að gæta.<sup>23</sup> Umhverfisverndarsamtökum er því veitt rýmri heimild til aðildar heldur en tíðkast hefur í íslenskum rétti.

### 3.4.3 Skýrsla Árósasamningsnefndar

Snemma árs 2005 skipaði umhverfisráðherra nefnd sem falið var að fara yfir ákvæði samningsins. Hún komst að þeirri niðurstöðu að íslensk lög uppfylltu þær kröfur sem gerðar væru í fyrstu og annari stoð um upplýsingar um umhverfismál og þátttöku almennings í ákvarðanatöku um umhverfismál. Nefndin taldi íslensk lög hins vegar ekki uppfylla þær kröfur sem samningurinn gerði til aðgangs almennings að réttlátri málsmeðferð fyrir dómstólum. Nefndin taldi það staðfesta dómaframkvæmd og í samræmi við fræðikenningar að stefnandi máls yrði sjálfur að hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í skýrslu nefndarinnar sagði:

Í 2. mgr. 9. gr. Árósasamningsins er kveðið á um að einstaklingar sem málið varðar skuli hafa aðgang að endurskoðunarleið fyrir dómstólum og/eða öðrum óháðum eða hlutlausum aðila samkvæmt lögum til að véfengja lagagildi sérherrar ákvörðunar, hvað varðar efni og form aðgerðar eða aðgerðarleysis samkvæmt ákvæðum 6. gr. samningsins. Samtök sem starfa að umhverfisvernd skulu alltaf teljast eiga hagsmuna að gæta. Réttarfarsnefnd bendir í áliti sínu frá 17. september 2001 á að svo rúm skilyrði fyrir aðgangi að dómstólum stangist á við kröfur um lögvarða hagsmuni sem mótast hafa hér á landi í dómaframkvæmd og fræðikenningum. Telur réttarfarsnefnd því að ákvæði 2. mgr. 9. gr. samningsins myndi kalla á breytingar á íslenskri réttarfarslögjöf.<sup>24</sup>

Skoða verður hvað geti talist óháður og hlutlaus aðili með hliðsjón af þeim kröfum sem gerðar eru í 6. mgr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Úrskurðaraðili verður þannig að hafa heimild til þess að taka ákvörðun í máli. Úrskurðaraðilinn verður að vera óháður löggjafar- og framkvæmdavaldi og aðilum máls hverju sinni. Að lokum verður dómstóll að hafa óskorað vald til þess að taka ákvörðun til endurskoðunar.<sup>25</sup>

### 3.4.4 Skýrsla starfshóps til undirbúnings fullgildingar Árósasamnings

Í febrúar 2009 var starfshópur skipaður á vegum ríkisstjórnarinnar sem átti að finna út hvaða lagabreytingar þyrfti að gera vegna fullgildingar Árósasamningsins. Í skýrslunni var fjallað um dómstólaleið og stjórnarsýsluleið sem hægt væri að fara til að tryggja að íslensk lög

---

<sup>23</sup> Alþt. 2000-2001, A-deild, bls. 4335.

<sup>24</sup> Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum, bls. 9.

<sup>25</sup> Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson: „Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið“, bls. 68.



uppfylltu kröfur Árósasamningsins.

Stjórnsýsluleiðin fólst í því að setja á fót sjálfstæða úrskurðanefnd. Niðurstöður þeirrar nefndar væru ekki kæránlegar til ráðherra. Kostirnir sem nefndir voru við slíka framkvæmd voru m.a. vandaðir stjórnsýsluhættir, ódýrari málsmeðferð, skilvirkni og sérþekking þeirra sem sætu í nefndinni. Mögulegir ókostir voru m.a. þeir að umfang mála gæti orðið of mikið, mál gætu tekið of langan tíma og ósamræmi í niðurstöðum ef margar nefndir væru settar á fót.

Dómstólaleiðin væri sú að heimila aukinn aðgang að dómstólum. Meðal þeirra kosta sem hún var talin hafa í för með sér var að fyrir dómstólum yrði mál klárað í eitt skipti fyrir öll. Úrskurðir úrskurðanefndar gætu endað hjá dómstólum og þá væri hagræði og sparnaður af stjórnsýsluleiðinni horfinn. Aðrir kostir voru möguleiki á flýtimeðferð, dómstólar gætu tekið til greina skaðabótakröfur og að dómstólar gætu kvatt tvo sérfróða meðdómendur sér til aðstoðar í málum sem þörfnuðust sérfræðiþekkingar. Gallar við dómstólaleiðina væru þeir að dómstólar hefðu ekki fullt endurskoðunarvald á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum og þyrfti því að breyta lögum svo það væri tryggt í þessu tilfelli. Dómstólaleiðin gæti einnig orðið „óhæfilega“ dýr en það væri í andstöðu við 4. mgr. 9. gr. Árósasamningsins.

Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að til þess að uppfylla skilyrði um óháðan og hlutlausan endurskoðunaraðila væri best að fara stjórnsýsluleiðina og setja á fót nýja úrskurðarnefnd sem heyrði ekki undir yfirstjórn ráðherra. Hópurinn taldi þessa leið uppfylla skilyrði Árósasamnings og falla betur að skipan mála í íslenskum rétti heldur en dómstólaleiðina.<sup>26</sup>

### 3.4.5 Hverju breytir Árósasamningurinn?

Eins og komið hefur fram í umfjöllun um Árósasamninginn er það einkum 9. gr. hans sem íslensk lög eru ekki talin uppfylla. Ef lögum yrði breytt á þann hátt sem starfshópurinn lagði til í skýrslu sinni 2009 fælust í þeirri breytingu meiri heimildir til endurskoðunar ákvarðana stjórnvalda um nýtingu umhverfisins en nú er að finna í lögum. Yrði sett á stofn sjálfstæð úrskurðanefnd væri möguleiki á að bera undir dómstóla hvort úrskurðanefnd hefði farið að lögum í úrlausn sinni á grundvelli 60. gr. stjkskr. Í *Hrd. 2003, bls. 673 (568/2002)* og *Hrd. 2003, bls. 673 (568/2002)* voru Náttúruverndarsamtök Íslands ekki talin hafa lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurð umhverfiráðherra endurskoðaðan og var þeim hluta málanna því vísað frá dómi. Slík náttúruverndarsamtök teldust þó ávallt hafa hagsmuni af úrlausn mála um umhverfið ef 9. gr. Árósasamnings væri uppfyllt. Væri stjórnsýsluleiðin farin gætu

---

<sup>26</sup> Þegar þetta er skrifað liggur fyrir að ríkisstjórnin hefur samþykkt tvö lagafrumvörp sem ætlað er að tryggja að íslensk lög uppfylli skilyrði samningsins. Ráðgert er að þau verði lögð fram á yfirstandandi löggjafarþingi.

Náttúruverndarsamtök Íslands, og önnur náttúruverndarsamtök, því fengið ákvörðun stjórnvalda um nýtingu náttúruauðlinda endurskoðaða fyrir óháðri úrskurðanefnd.

#### **4 Málsóknarfélög samkvæmt 19. gr. a EML**

Málsóknir vegna hagsmuna sem eru það litlir að ekki borgar sig að fara með þá eina og sér fyrir dómstóla hafa hingað til verið fremur fáar. Þó er slíkt þekkt ef mál er talið geta verið fordæmisgefandi. Í 19. gr. a EML er heimild til hópmálsóknar fleiri en þriggja vegna krafna á hendur einum aðila sem eiga rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Þetta úrræði er viðbót við það úrræði sem kemur fram í 3. mgr. 25. gr. EML þar sem félögum eða samtökum manna er heimiluð málsókn til viðurkenningar á tilteknum réttindum sínum. Úrræðið í 3. mgr. 25. gr. EML snýr einungis að viðurkenningarmálum en í málsókn á grundvelli 19. gr. a. EML er hægt að gera kröfu um greiðslu fjár. Úrræðið í 19. gr. a tók gildi 23. september 2010 með breytingarlögum nr. 117/2010. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi að breytingarlögunum kemur fram að „Með [þessu] móti verður kleift að höfða eitt mál þegar fjöldi manna telur sig eiga fjárkröfu á hendur sama aðila af sama tilefni en krafa hvers og eins er það lág að tæplega svarar kostnaði fyrir einn þeirra að höfða dómsmál. Þannig væri unnt að safna saman fjölda krafna til að mynda eina heildarkröfu á hendur þeim sem sóttur yrði fyrir dómi.“<sup>27</sup>

Heimildin er ekki beinlínis frávik frá meginreglunni um að lögvarðir hagsmunir stefnanda séu nauðsynlegir til málsóknar. Heimildin felur þó í sér þá breytingu að almenningi er veittur kostur á að ná fram rétti sínum í málum þar sem hagsmunir hvers og eins hefðu áður ekki réttlætt málsókn. Því er ákveðinn skyldleiki með úrræðinu og spurningum um lögvarða hagsmuni. Mikið hefur verið rætt um úrræðið á sviði neytendamála en það gæti einnig orðið áhugavert að sjá hvort hægt væri að nota það í umhverfismálum. Hægt er að ímynda sér verksmiðju sem hefur í för með sér mengun. Mengunin væri ekki nógu mikil til þess að það stæði undir kostnaði fyrir eiganda nærliggjandi fasteignar að höfða skaðabótamál á hendur verksmiðjunni. Ef verksmiðjan hefði áhrif á marga nærliggjandi fasteignaeigendur væri úrræðið í 19. gr. a EML þó kjörið fyrir þessa fasteignaeigendur til þess að fá úrlausn um mögulega bótaskyldu verksmiðjunnar

---

<sup>27</sup> Þskj. 1448, 138. lögþ. 2009-2010, bls. 2 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

## 5 Samantekt og niðurstöður

Í ritgerðinni hefur verið fjallað um regluna um nauðsyn lögvarinna hagsmuna stefnanda af úrlausn mála fyrir dómstólum. Ein undantekning frá þessari meginreglu er actio popularis, eða sá á sök sem vill. Actio popularis er úrræði sem hefur ekki verið almennt lögfest í íslenskum rétti en þó er að finna einstaka lagaheimildir sem heimila aðild þeirra sem vilja. Fjallað var um Árósasamninginn sem Ísland skrifaði undir árið 1998 og nú er unnið að fullgildingu á. Skoðaðir voru nokkrir dómur á sviði umhverfissréttar og álitæfni í þeim sem sneru að lögvrörðum hagsmunum. Að lokum var fjallað í stuttu máli um nýja heimild, 19. gr. a EML, til hópmálsókna.

Ljóst er að almennt er byggt á því í íslenskum rétti að lögvarðir hagsmunir af úrlausn máls séu forsenda þess að einstaklingur eða lögpersóna geti verið aðili máls. Dómstólar vilja þó ekki vísa málum frá vegna skorts á þessum hagsmunum nema sýnt sé fram á að einstaklingur eða lögaðili hafi augljóslega enga beina og einstaklega hagsmuni af málum umfram aðra. Það er í samræmi við 1. málsl. 1. mgr. 70. gr. um að dómstólar skeri úr um álitæfni varðandi réttindi og skyldur manna. Verði Árósasamningurinn fullgiltur á Íslandi og lögum landsins breytt til þess að fullnægja skilyrðum samningsins er ljóst að umtalsverð breyting verður á reglum um lögvarða hagsmuni á sviði umhverfissréttar. Náttúruverndarsamtök munu ekki lengur þurfa að sýna fram á hagsmuni aðra en þá að náttúruvernd sé á stefnuskrá þeirra til þess að geta orðið aðilar mála um umhverfið. Sjónarmiðin sem koma fram í máli *R gegn mengunareftirliti hennar hátignar ex parte Grænfriðungar*, um að það horfi bæði til hagræðis fyrir einstaklinga og komi í veg fyrir of mikinn málafjölda fyrir dómstólum, eiga við hér á landi líka. Stór og öflug náttúruverndarsamtök sem hafa marga meðlimi eru líklegri til að sinna málum betur en einstaklingar. Um leið gætu dómstólar leyst úr málum samtakanna og hefði sú úrlausn fordæmisgildi gagnvart þeim einstaklingum sem hefðu lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sem ætti að vera til þess fallið að draga úr fjölda dómsmála.

## HEIMILDASKRÁ

Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson: *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*. Reykjavík, 2008.

*Alþingistíðindi*.

*Árósasamningurinn um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum*  
*Greining á íslenskri löggjöf með hliðsjón af ákvæðum Árósasamningsins*  
*Niðurstafa nefndar*. Umhverfissráðuneytið, Reykjavík 2006.

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

Ellen Margrethe Basse: „Introduction to Danish Environmental Law“. *North European Environmental Law*. Erkki J. Hollo og Kari Marttinen. Helsinki, 1995.

Ellen Margrethe Basse: *Miljøretten. Bind 4. Forurenende anlæg og processer*. 2. útgáfa. Kaupmannahöfn 2007.

„Frumvörp um Árósasamning lögð fyrir Alþingi“, <http://www.umhverfisraduneyti.is>, 30. mars 2011 (skoðað 12. apríl 2011).

Inge Lorange Backer: „Norwegian Environmental Law – an Overview“. *North European Environmental Law*. Erkki J. Hollo og Kari Marttinen. Helsinki, 1995.

María Elvira Mendez Pinedo: „Access to justice: a world wide movement to make rights effective“. *Afmælisrit: Björn Þ. Guðmundsson sjötugur 13. júlí 2009*. Ritnefnd Stefán Már Stefánsson, Aðalheiður Jóhannsdóttir og Þorgeir Örlygsson. Reykjavík 2009.

Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*. 2. útgáfa. Reykjavík 2003.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur: almennur hluti*. Reykjavík 1955.

Páll Sigurðsson: *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík 2008.

Sigurður Tómas Magnússon: „Aðgangur að dómstólum á sviði einkamála“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. tbl. 2005, bls. 133-182.

*Skýrsla starfshóps til undirbúnings fullgildingar Árósasamningsins um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og aðgang að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum*. Umhverfissráðuneytið 2009.

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