



Lögvarðir hagsmunir stjórnvalda í ógildingarmálum

Um dóm Hæstaréttar frá 18. júní 2008 í máli nr. 264/2008

- BA ritgerð í lögfræði -

Flóki Ásgeirsson

Lagadeild

Félagsvísindasvið

Umsjónarkennari: Kristín Benediktsdóttir

Apríl 2011



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Efnisyfirlit

1 Inngangur	2
2 Dómur Hæstaréttar frá 18. júní 2008 í máli nr. 264/2008	4
2.1 Úrskurður héraðsdómara og fyrri dómaframkvæmd	4
2.2 Atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar	7
2.3 Atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar	9
2.4 Atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar	10
3 Gagnrýni á forsendur í atkvæðum málsins	12
3.1 Inngangur	12
3.2 Aðferðafræði í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar	12
3.3 Skýring Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á 19. gr. laga nr. 91/1991 . . .	13
3.4 Lögvarðir hagsmunir í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar	14
3.5 Nauðsyn og heimild til aðildar	15
3.6 Forsendur í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar	16
4 Niðurstaða	17
Heimildaskrá	19
Dómaskrá	20

1 Inngangur

Í lögum nr. 91/1991 um meðferð einkamála (hér eftir lög nr. 91/1991) er ekki að finna nákvæmar reglur um það atriði hver geti höfðað einkamál eða gegn hverjum einkamál verði höfðað heldur ræðst það af sakarefni máls hverju sinni hverjir geti eða skuli eiga aðild að því.¹ Oft er sakarefni einkamála með þeim hætti að ekki er vandkvæðum bundið fyrir aðila eða dómstóla að taka afstöðu til þess hvernig aðild þeirra skuli háttáð, enda liggur beinast við að aðilar dómsmálsins verði þeir sem eiga þau réttindi eða bera þær skyldur sem kröfur málsins lúta að hverju sinni. Sem dæmi um slík mál má nefna mál þar sem eigandi peningakröfu beinir kröfu um greiðslu að skuldara hennar. Þegar slíkum hefðbundnum sakarefnum einkamála sleppir geta hins vegar risið flókin álitæfni um það hver sé bær til að höfða mál og að hverjum sé rétt eða skylt að beina slíkri málssókn.

Dæmi um dómsmál sem lúta reglum einkamálaréttarfars þar sem sakarefni er með nokkuð öðrum hætti en í hefðbundnu einkamáli eru dómsmál þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvarðana. Kröfur um ógildingu stjórnvaldsákvarðana eru talsvert frábrugðnar hefðbundnum kröfum í einkamálum enda snúa þær að málefni sem aðilum er ekki frjálst að ráðstafa á grundvelli samninga sín á milli. Í slíkum málum er heldur ekki tekin afstaða til þess hvert sé inntak réttarsambands aðila dómsmálsins heldur er skorið úr því hvort sú ákvörðun stjórnvalds sem deilt er um sé í samræmi við lög.² Að þessu leyti svipar málum sem varða gildi stjórnvaldsákvarðana jafnvel fremur til sakamála en hefðbundinna einkamála, enda er í slíkum málum fjallað öðrum þræði um það álitæfni hvort það stjórnvald sem í hlut á hafi framið réttarbrott. Þar sem krafa um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar lýtur ekki að hefðbundnum hagsmunum sem stefnandi málsins gerir kröfu um að stefndi láti af hendi eða þoli liggur ekki alltaf í augum uppi hvernig aðild slíkra mála skuli háttáð.³ Á það ekki síst við um varnaraðild að slíkum málum.

Á undanförmum árum hefur talsvert verið fjallað um það álitæfni hvernig varnaraðild stjórnvalda skuli háttáð að dómsmálum þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvarðana.⁴ Eitt af því sem fjallað hefur verið um í því sambandi er hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi við mat á aðild þess að dómsmáli. Hefur slík umfjöllun meðal annars tekið mið af nokkrum stefnumarkandi dómum Hæstaréttar frá árinu 1997 þar sem kröfum um ógildingu stjórnvaldsákvarðana sem beint var að stjórnvöldum var vísað frá dómi á þeim grundvelli að hlutaðeigandi stjórnvöld hefðu ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn slíkra krafna.⁵

¹Sjá Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls 59. Í lögum nr. 91/1991 er hins vegar að finna ítarlegar reglur um sameiginlega aðild til varnar eða sóknar.

²Sjá til hliðsjónar um endurskoðun dómstóla á stjórnvaldsákvörðunum Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum - Hvaða þættir ákvörðunar hafa komið til endurskoðunar dómstóla?“

³Sjá til hliðsjónar Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 59.

⁴Sjá Einar Karl Hallvarðsson: „Hvernig er þetta með ríkið?“, Ólafur Jóhannes Einarsson: „Réttarfarsskilyrði til að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða fyrir dómi“, Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnvöldslutaga*, bls. 866-867 og Skúli Magnússon: „Er þörf á lagasetningu um aðild hins opinbera að dómsmálum?“

⁵Sjá Einar Karl Hallvarðsson: „Hvernig er þetta með ríkið?“, bls. 514 og *Hrd. 1997*, bls. 643, *Hrd. 1997*, bls.

Í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* er fjallað um aðild að dómsmáli þar sem farið var fram á ógildingu úrskurðar umhverfissráðherra. Í dóminum koma fram skiptar skoðanir dómenda um það hvernig aðild að málinu skuli háttáð. Fimm hæstaréttardómarar skila þremur atkvæðum í málinu þar sem leyst er úr því á þrenns konar ólíkan hátt. Hæstaréttardómararnir Árni Kolbeinsson og Garðar Gíslason skila atkvæði sem er dómur í málinu. Hæstaréttardómarinn Jón Steinar Gunnlaugsson skilar atkvæði þar sem komist er að sömu niðurstöðu og gert er í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar en á öðrum forsendum. Þá skila hæstaréttardómararnir Páll Hreinsson og Ólafur Þorkur Þorvaldsson atkvæði þar sem komist er að annarri niðurstöðu en gert er í hinum atkvæðum málsins. Í síðarnefndu atkvæðunum tveimur kemur jafnframt fram gagnrýni á önnur atkvæði í málinu. Eru forsendur í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar gagnrýndar í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar og hin tvö atkvæði málsins gagnrýnd í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar.

Ágreiningur hæstaréttardómaranna í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* snýr ekki síst að því hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir þeirra stjórnvalda sem kröfum er beint að hafi við mat á aðild þeirra að málinu. Er ítarlega fjallað um þetta atriði í dóminum og færð rök sem ætla má að séu til þess fallin að varpa ljósi á þá spurningu hvort og þá hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds af úrlausn kröfu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar hafi við mat á því hvort stjórnvaldið eigi aðild til varnar að dómsmáli þar sem leyst er úr slíkri kröfu.

Markmið þessarar ritgerðar er að gera grein fyrir þeim álitaeftum sem til úrlausnar eru í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* í því augnamiði að leita svara við þeirri spurningu hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi við mat á aðild þess til varnar að dómsmáli þar sem krafist er ógildingar stjórnvaldsákvörðunar.⁶ Í ritgerðinni verður ekki fjallað sérstaklega um það álitaefti hvers konar hagsmunir stjórnvalds geti talist lögvarðir hagsmunir þess af úrlausn dómsmáls sem varðar gildi stjórnvaldsákvörðunar.⁷ Þá er ekki gerð tilraun í ritgerðinni til að afmarka hugtakið lögvarðir hagsmunir umfram það sem gert er með umfjöllun um þau álitaefti sem til úrlausnar eru í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)*. Í ritgerðinni er því ekki tekin afstaða til þeirrar spurningar hvað séu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds af úrlausn máls sem varðar gildi stjórnvaldsákvörðunar heldur aðeins fjallað um þá spurningu hvaða þýðingu slíkir hagsmunir - hverjir svo sem þeir kunna að vera - séu taldir hafa við mat á aðild stjórnvalds að dómsmáli þar sem reynir á gildi

2856 og *Hrd. 1997, bls. 2918*.

⁶Ljóst er að reynt getur á gildi stjórnvaldsákvörðana í dómsmálum með margvíslegum hætti. Jafnframt er ljóst að aðild að dómsmáli ræðst ekki síst af sakarefni þess. Kröfugerð í dómsmáli ræður því miklu um það hvernig aðild máls er háttáð. Í *Hrd. 2001, bls. 4620 (431/2001)* taldi Hæstiréttur að áfrýjanda (stefnandi í héraði) hefði verið unnt að fá dóm um viðurkenningarkröfu án þess að aðrir aðilar stjórnslumáls sem hann hafði átt aðild að ættu aðild að dómsmálinu. Þar eð hann hefði hins vegar kosið að gera kröfu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar hefði verið nauðsynlegt að aðrir aðilar þess stjórnslumáls sem ákvörðunin var tekin í ættu jafnframt aðild að málinu. Þar eð þeim hefði ekki verið stefnt í málinu væri óhjákvæmilegt að vísa málinu frá. Efni þessarar ritgerðar takmarkast við álitaefti sem varða kröfur um ógildingu stjórnvaldsákvörðana. Þegar rætt er um mál sem varða gildi stjórnvaldsákvörðana í ritgerðinni er því einvörðungu átt við mál þar sem gerð er sú krafa að stjórnvaldsákvörðun verði ógilt.

stjórnvaldsákvörðunar.

Ritgerðinni er skipt í tvo meginkafla. Í fyrri kaflanum er gerð grein fyrir úrskurði héraðsdómara í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* og atkvæðum hæstaréttardómara í málinu. Í síðari kaflanum er gerð sérstök grein fyrir þeirri gagnrýni sem fram kemur í atkvæðum málsins á önnur atkvæði í því. Í lok ritgerðarinnar er loks gerð tilraun til þess að svara þeirri spurningu hvaða ályktanir verði dregnar af *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* um þýðingu lögvarðra hagsmuna stjórnvalda varðandi aðild þeirra að dómsmálum þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvæðana.

2 Dómur Hæstaréttar frá 18. júní 2008 í máli nr. 264/2008

2.1 Úrskurður héraðsdómara og fyrri dómaframkvæmd

Í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* var deilt um úrskurð umhverfisráðherra sem kveðinn var upp í kærumáli vegna úrskurðar Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum fyrirhugaðrar framkvæmdar Vegagerðarinnar. Í málinu kröfðust stefnendur þess að hluti úrskurðar umhverfisráðherra yrði felldur úr gildi. Kröfum sínum beindu þeir að Vegagerðinni og íslenska ríkinu. Íslenska ríkið krafðist þess að kröfum á hendur sér yrði vísað frá dómi. Í úrskurði héraðsdómara var fallist á þessa kröfu með eftirfarandi rökstuðningi:

Eins og að framan greinir liggja fyrir afar skýr fordæmi Hæstaréttar í dómum réttarins frá 1997, bls. 2856 og 2918, frá 14. desember 2001 í málinu nr. 431/2001 og frá 21. nóvember 2002 í máli nr. 501/2002. Fordæmin eru þess efnis að vísa beri frá kröfum á hendur æðra stjórnvaldi, ef um æðra stjórnvald á málskotsstigi innan stjórnslunnar er að ræða, þar sem hið æðra setta stjórnvald hafi þá ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og ekki sé fyrir hendi réttarfarsnauðsyn á að gefa því kost á að láta til sín taka dómsmál sem eingöngu er höfðað til niðurfellingar á stjórnvaldsákvörðun þess.

Jafnvel þótt fallist sé á með stefnendum að svo virðist sem ákveðin réttarþróun hafi orðið í þá átt sem stefnendur hafa haldið fram, eru fordæmi þau sem stefnendur vísuðu til í sínum málflytningi ekki jafn fortaklaus og þeir dómur sem stefndi vísar til. Í ljósi hinna skýru fordæma Hæstaréttar um aðild æðra setts stjórnvalds í málum sem eru sambærileg máli þessu, er því óhjákvæmileg niðurstaða dómsins að umhverfisráðherra, sem í máli þessu gegndi hlutverki æðra stjórnvalds á málskotsstigi innan stjórnslunnar, sbr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins sem leitt geti til aðildar hans að því. Þá verður heldur ekki talið að réttarfarsnauðsyn sé á því að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka mál þetta, sem eingöngu er höfðað til ógildingar á hluta úrskurðar hans.

Til grundvallar niðurstöðu héraðsdóms liggja fjögur fordæmi Hæstaréttar. Eru þessi fordæmi talin til marks um þá reglu að vísa beri frá kröfum um ógildingu stjórnvaldsákvæðana sem beint er að æðra settum stjórnvöldum á málskotsstigi innan stjórnslunnar enda hafi slík stjórnvöld

⁷Ólafur Jóhannes Einarsson telur að ef til vill sé ekki rétt að tala um hagsmuni sem stjórnvöld eigi af úrlausn dómsmáls (sjá Ólafur Jóhannes Einarsson: „Réttarfarskilyrði til að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða fyrir dómi“, bls. 54, neðanmáls.). Ljóst er að ekki er sjálfgefið að stjórnvöld geti talist eiga slíka hagsmuni. Um þetta atriði verður þó ekki fjallað frekar hér.

ekki lögvarðra hagsmuna að gæta við úrlausn máls og ekki sé nein réttarfarsnauðsyn á því að þeim sé gefinn kostur á að láta mál til sín taka. Í forsendum úrskurðar héraðsdóms er þessi regla talin leiða til þeirrar niðurstöðu að vísa beri kröfum í málinu á hendur íslenska ríkinu frá dómi. Er sú niðurstaða meðal annars byggð á því að umhverfísráðherra eigi ekki lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.

Þau fordæmi sem vísað er til í úrskurði héraðsdómara eru *Hrd. 1997, bls. 2856*, *Hrd. 1997, bls. 2918*, *Hrd. 2001, bls. 4620 (431/2001)* og *Hrd. 2002, bls. 3910 (501/2002)*. Í *Hrd. 1997, bls. 2856* var deilt um úrskurð umhverfísráðherra sem kveðinn var upp í kærumáli vegna ákvörðunar Dalabyggðar um að banna dýrahald í Fremri-Langey í Breiðafirði hluta úr ári. Í kjölfar úrskurðar umhverfísráðherra höfðaði einn eigenda jarðarinnar Fremri-Langeyjar mál þar sem hann krafðist þess meðal annars að úrskurður umhverfísráðherra yrði felldur úr gildi. Kröfum sínum beindi hann að Dalabyggð og umhverfísráðherra ásamt fjármálaráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins. Um aðild umhverfísráðherra að málinu segir eftirfarandi í dómi Hæstaréttar:

Dalabyggð var varnaraðili að því stjórnáskilumáli, sem umhverfísráðherra felldi fyrirnefndan úrskurð á. Er því þörf á aðild Dalabyggðar að máli um gildi þessa úrskurðar. Umhverfísráðherra, sem gegndi í þessu tilviki hlutverki æðra stjórnvalds á málskotsstigi innan stjórnáskilunnar, sbr. 26. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993, hefur hins vegar enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sem gæti leitt til aðildar hans að því. Er ekki heldur nein réttarfarsnauðsyn á að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál, sem eingöngu er höfðað til ógildingar á úrskurði hans. Af þessum sökum verður að vísa sjálfkrafa frá héraðsdómi kröfum sóknaraðila á hendur umhverfísráðherra.

Í *Hrd. 1997, bls. 2918* sem kveðinn var upp sama dag og *Hrd. 1997, bls. 2856* var deilt um úrskurð umhverfísráðherra sem kveðinn var upp í kærumáli vegna ákvörðunar byggingarnefndar Reykjavíkur um leyfi til að setja upp vegg í setustofu í fjölbýlishúsi. Í kjölfar úrskurðar umhverfísráðherra höfðaði húsfélag fjölbýlishússins mál þar sem þess var krafist að úrskurður ráðherra yrði felldur úr gildi. Kröfum sínum beindi húsfélagið að umhverfísráðherra og gagnaðila sínum í því stjórnáskilumáli sem úrskurður ráðherra var kveðinn upp í. Um aðild umhverfísráðherra að málinu segir í dómi Hæstaréttar:

Gagnáfrýjandi Bent Scheving Thorsteinsson var gagnaðili aðaláfrýjanda í því máli, sem umhverfísráðherra felldi úrskurð á 1. mars 1995 og 21. júlí sama árs. Er því þörf á aðild gagnáfrýjanda og aðaláfrýjanda að máli um gildi þessara úrskurða. Umhverfísráðherra, sem fer í þessu tilviki með úrskurðarvald á málskotsstigi innan stjórnáskilunnar, hefur hins vegar enga þá lögvarða hagsmuni af úrlausn þessa máls, sem geti leitt til aðildar hans að því. Er heldur engin réttarfarsnauðsyn á að gefa ráðherra kost á að láta til sín taka dómsmál, sem eingöngu er höfðað til ógildingar á slíkum úrskurði hans.

Í *Hrd. 2001, bls. 4620 (431/2001)* var deilt um úrskurð nefndar samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir sem kveðinn var upp í kærumáli vegna ákvörðunar heilbrigðisnefndar Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis um að hafna kröfu um aflifun

hunds sem talinn var hafa bitið börn. Í úrskurði úrskurðarnefndarinnar var lagt fyrir heilbrigðis-
eftirlit Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis að fjarlægja hundinn af heimili eiganda síns. Í kjölfar
úrskurðarins höfðaði eigandi hundsins mál þar sem hann krafðist þess meðal annars að úrskurð-
urinn yrði felldur úr gildi. Kröfum sínum beindi stefnandi meðal annars að nefndinni sem tekið
hafði hina umdeildu ákvörðun. Um aðild nefndarinnar að málinu segir í dómi Hæstaréttar:

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. laga nr. 7/1998 er heimilt að vísa ágreiningi um framkvæmd
laganna, ákvarðanir yfirvalda og fleira til sérstakrar úrskurðarnefndar, en í henni eiga sæti
þrjú lögfræðingar, sem skulu uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara, sbr. 2. mgr. sömu
greinar. Eru úrskurðir nefndarinnar fullnaðarúrskurðir innan stjórnarsýslunnar, sbr. 4. mgr.
31. gr., um önnur mál en þau, sem sérstaklega eru tilgreind í 32. gr. laganna. Nefndin,
sem hér gegndi hlutverki æðsta stjórnvalds á málskotsstigi innan stjórnarsýslunnar, hefur hins
vegar enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sem gæti leitt til aðildar hennar að því.
Verður samkvæmt því að vísa sjálfkrafa frá dómi kröfum sóknaraðila á hendur nefndinni.

Í *Hrd. 2002, bls. 3910 (501/2002)* var deilt um úrskurð umhverfisráðherra þar sem úrskurð-
ur Skipulagsstofnunar um mat á umhverfisáhrifum Hallsvegar í Reykjavík var staðfestur með
tilteknum skilyrðum. Þrjú eigendur fasteigna í grennd við hinn fyrirhugaða veg höfðuðu mál
í kjölfar úrskurðarins þar sem þeir kröfðust þess að hann yrði felldur úr gildi. Kröfum sínum
beindu þeir meðal annars að umhverfisráðherra. Í úrskurði héraðsdómara sem staðfestur var
með vísan til forsendna sinna í Hæstarétti segir um aðild að málinu:

Umhverfisráðherra kvað upp úrskurð í málinu 13. maí 2002, og er það sá úrskurður sem
mál þetta fjallar um fyrst og fremst og stefnendur gera kröfu um að felldur verði úr gildi.

Er óumdeilt að aðilar þessir, stefnendur sem eigendur fasteigna við Garðhús og stefndu,
Vegagerðin og Reykjavíkurborg, sem framkvæmdaraðilar, komu að því stjórnarsýslumáli sem
umhverfisráðherra felldi úrskurð sinn í, og hafa þessir aðilar því lögvarða hagsmuni af úr-
lausn þessa máls. Ágreiningur í þessum þætti málsins er hins vegar um það hvort stefndi,
umhverfisráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins, hafi hagsmuni af úrlausn málsins og/eða
hvort aðkoma hans að málinu er réttarfarslega nauðsynleg.

Umhverfisráðherra gegndi í þessu tilviki hlutverki æðra setts stjórnvalds á málskotsstigi
innan stjórnarsýslunnar, sbr. 26. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Verður því ekki séð að hann
hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls þessa sem geti leitt til aðildar hans að því. Þá þykir
ekki vera nein réttarfarsnauðsyn á að gefa ráðherranum kost á að láta til sín taka dómsmál
sem eingöngu er höfðað til niðurfellingar á úrskurði hans. Verður ekki séð að sú staðreynd,
að umhverfisráðherra staðfesti úrskurð Skipulagsstofnunar með ákveðnu skilyrði, geri aðild
ráðherrans að málinu nauðsynlega.

Rökstuðningur í þeim fordæmum sem vísað er til í úrskurði héraðsdómara í *Hrd. 18. júní
2008 (264/2008)* og rakin eru hér að framan er í meginatriðum sá sami með tilliti til lögvarðra
hagsmuna. Í honum felst að varnaraðild æðra stjórnvalds að máli þar sem krafist er ógilding-
ar stjórnvaldsákvörðunar er hafnað með vísan til þess að stjórnvaldið sem í hlut á eigi ekki
lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Hæstiréttur rökstyður þessa forsendu sína með
vísan til þess hlutverks sem stjórnvaldið hafi gegnt við úrlausn hins umdeilda stjórnarsýslumáls

og með samanburði á aðstöðu æðra stjórnvaldsins annars vegar og aðila stjórnsýslumálsins hins vegar. Þannig áréttar Hæstiréttur bæði í *Hrd. 1997, bls. 2856* og *Hrd. 1997, bls. 2918* að þörf sé á aðild aðila stjórnsýslumálsins. Í *Hrd. 2002, bls. 3910 (501/2002)* telur Hæstiréttur jafnframt að aðilar stjórnsýslumálsins hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn dómsmálsins vegna aðkomu sinnar að stjórnsýslumálinu. Forsenda Hæstaréttar er því sú að aðilar stjórnsýslumáls eigi vegna aðkomu sinnar að því lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn dómsmáls þar sem skorið er úr um gildi stjórnvaldsákvörðunar í málinu. Því sé þörf á aðild þeirra að slíku dómsmáli. Hins vegar telur Hæstiréttur þessar forsendur ekki eiga við um það stjórnvald sem tekur þá ákvörðun sem deilt er um. Ástæðan virðist vera sú að Hæstiréttur telur æðra stjórnvaldið ekki vera aðila að málinu. Í *Hrd. 1997, bls. 2856* telur Hæstiréttur þörf á aðild lægra setts stjórnvalds en hafnar hins vegar aðild æðra setts stjórnvalds sem tekið hafði hina umdeildu ákvörðun í kærumáli vegna ákvörðunar lægra setta stjórnvaldsins. Ástæða þess að Hæstiréttur telur þörf á aðild lægra setta stjórnvaldsins í *Hrd. 1997, bls. 2856* en ekki þess æðra setta virðist sú að Hæstiréttur leggur til grundvallar í málinu að lægra setta stjórnvaldið hafi átt aðild að því kærumáli sem æðra setta stjórnvaldið tók hina umdeildu ákvörðun í. Lægra setta stjórnvaldið hafi því lögvarða hagsmuni af úrlausn dómsmáls um gildi ákvörðunar æðra setta stjórnvaldsins sem aðili að því stjórnsýslumáli sem ákvörðunin var tekin í. Æðra setta stjórnvaldið hafi hins vegar ekki slíka hagsmuni enda ekki aðili að málinu.⁸ Því sé ekki þörf á aðild æðra setta stjórnvaldsins að dómsmáli sem varði gildi ákvörðunar sem stjórnvaldið hafi tekið sjálf.

2.2 Atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar

Í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar hæstaréttardómara, sem er dómur Hæstaréttar í máli nr. 264/2008, er komist að sömu niðurstöðu og gert er í úrskurði héraðsdómara en með öðrum rökstuðningi. Í forsendum atkvæðisins er ekki fjallað um hagsmuni umhverfisráðherra af úrlausn málsins heldur byggist niðurstaða atkvæðisins eingöngu á athugun á ákvæðum 18., 19. og 21. gr. laga nr. 91/1991.⁹ Aðferð Hæstaréttar við að komast að niðurstöðu í málinu er því önnur en aðferð héraðsdóms sem leggur til grundvallar niðurstöðu sinni mat á því hvort umhverfisráðherra teljist eiga lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn málsins.

Í forsendum Hæstaréttar er lagt til grundvallar að þrenns konar heimildir komi til greina varðandi aðild íslenska ríkisins að málinu: samaðild á grundvelli 18. gr. laga nr. 91/1991, aðilasamlag á grundvelli 19. gr. og loks réttargæsluáðild á grundvelli 21. gr. laganna. Er í dómi Hæstaréttar fjallað um hverja þessara heimilda um sig og mat lagt á það hvort aðild íslenska ríkisins að málinu geti stuðst við einhverja þeirra. Er sú forsenda lögð til grundvallar að úrskurður umhverfisráðherra feli í sér réttindi Vegagerðarinnar og því sé óhjákvæmilegt að

⁸Samskonar röksemdafærslu er einnig að finna í *Hrd. 1997, bls. 643*.

⁹Hér eftir verður jafnframt vísað til forsendna þessa atkvæðis sem forsendna Hæstaréttar enda er atkvæðið dómur í málinu.

Vegagerðin eigi aðild að málinu. Á grundvelli þessarar forsendu metur Hæstiréttur hvort skilyrði sameiginlegrar aðildar Vegagerðarinnar og ríkisins til varnar séu fyrir hendi.

Samkvæmt framansögðu leggur Hæstiréttur mat á þrjá kosti. Þeim kosti að íslenska ríkið eigi samaðild að málinu til varnar með Vegagerðinni á grundvelli 18. gr. laga nr. 91/1991 hafnar Hæstiréttur með þeim rökum að milli þessara aðila sé „ekkert réttarsamband, sem leitt [geti] af sér óskipt réttindi þeirra eða óskipta skyldu gagnvart sóknaraðilanum“. Um þann kost að aðild íslenska ríkisins að málinu geti stuðst við 19. gr. laga nr. 91/1991 segir í forsendum Hæstaréttar:

Í 1. mgr. 19. gr. sömu laga er þeim, sem höfðar einkamál, heimilað að sækja þar tvær kröfur eða fleiri kröfur sínar á hendur tveimur eða fleiri aðilum ef kröfurnar eiga rætur að rekja til sama atviks, aðstöðu eða löggernings. Ákvæði þetta er sett til hagræðis fyrir stefnanda máls og hefur aðeins að geyma heimild, sem óskýlt er að neyta, enda verður máli aldrei vísað frá dómi fyrir þær sakir að stefnandi láti þetta hjá líða. Í máli því, sem hér er til úrlausnar, getur ekki komið til kasta þessa lagaákvæðis, enda gætu sóknaraðilar aldrei talist eiga sjálfstæða kröfu á hendur hvorum varnaraðila um ógildingu úrskurðar umhverfisráðherra, sem þeim væri í sjálfsvald sett hvort sótt yrðu í einu dómsmáli eða tveimur.

Rökstuðningur Hæstaréttar hvílir á tveimur forsendum. Annars vegar byggir Hæstiréttur á því að heimildir til sameiginlegrar varnaraðildar á grundvelli 19. gr. laga nr. 91/1991 einskorðist við þau tilvik þar sem sóknaraðili eigi sjálfstæðar kröfur á hendur hverjum varnaraðila um sig sem séu með þeim hætti að honum væri unnt að höfða sérstakt dómsmál um hverja þeirra. Hins vegar slær Hæstiréttur því föstu að krafa um ógildingu stjórnvaldsúrskurðar sé þess eðlis að henni verði ekki beint sjálfstætt að fleiri varnaraðilum.

Hæstiréttur leggur til grundvallar að auk 18. og 19. gr. laga nr. 91/1991 komi ekki aðrar heimildir til greina varðandi aðild íslenska ríkisins að málinu en 21. gr. sömu laga. Þar sem ekki hafi verið byggt á þeirri heimild í málinu komi hún hins vegar ekki til álita. Er niðurstaða Hæstaréttar samkvæmt þessu að aðild íslenska ríkisins fái ekki stuðst við neina þeirra þriggja heimilda sem til álita komi í málinu og sé því engin lagastoð fyrir henni:

Ekki er unnt að fallast á að sóknaraðilum sé heimilt að beina kröfum sínum að þessum tveimur varnaraðilum án þess að fyrir því sé lagastoð, enda er hvergi í réttarfarslögum að finna fyrir mæli um hvernig standa ætti að rekstri máls við þær aðstæður, meðal annars ef varnaraðilar létu ekki málið báðir til sín taka, gerðu þar ólíkar dómkröfur eða bæru fyrir sig mismunandi málsástæður. Samkvæmt þessu verður hinn kærði úrskurður staðfestur.

Af framansögðu er ljóst að forsendur í dómi Hæstaréttar eru talsvert frábrugðnar þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar niðurstöðu héraðsdóms. Héraðsdómur byggir niðurstöðu sína á mati á þeim hagsmunum sem umhverfisráðherra hafi af úrlausn málsins. Hæstiréttur fjallar hins vegar ekki um slíka hagsmuni umhverfisráðherra heldur lítur einvörðungu til þess hvort skilyrði séu fyrir hendi til að beita 18., 19. eða 21. gr. laga nr. 91/1991.

2.3 Atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar

Í atkvæði sínu í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* kemst Jón Steinar Gunnlaugsson hæstaréttardómari að sömu niðurstöðu og gert er í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar en með öðrum rökstuðningi. Jón Steinar hafnar forsendum í síðarnefnda atkvæðinu með eftirfarandi rökum:

Fjöldmörg dæmi er að finna í dómum Hæstaréttar á undanförunum árum um að fleiri en einn aðili sé til varnar eða sóknar í einkamálum, án þess að uppfyllt séu skilyrði 18. eða 19. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, eins og þessi lagaákvæði eru skýrð í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar hæstaréttardómara. Hefur það sýnilega ráðist af sjónarmiðum um nauðsyn slíkrar aðildar vegna þess að ekki verði um sakarefni dæmt nema þeim sem hafa lögvarðra hagsmuna að gæta af úrslitum máls sé gefinn kostur á að gæta þeirra. Þeim sjónarmiðum er ég sammála. Hinn kærði úrskurður verður því að mínum dómi ekki staðfestur með þeim forsendum sem greinir í atkvæði nefndra dómara.

Jón Steinar telur að dæmi séu um að aðild mála hafi ekki fullnægt þeim skilyrðum sem henni eru sett í forsendum í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar. Því sé ekki hægt að fullyrða á þessum forsendum að aðild íslenska ríkisins að málinu komi ekki til greina. Til grundvallar niðurstöðu sinni í málinu leggur Jón Steinar sjónarmið um nauðsyn aðildar þeirra sem eigi lögvarðra hagsmuna að gæta af úrslitum máls. Líkt og héraðsdómur leggur Jón Steinar mat á hagsmunum umhverfisráðherra af úrlausn málsins og kemst að þeirri niðurstöðu að ráðherra eigi ekki lögvarða hagsmunum sem leitt geti til aðildar hans að því. Nefnir hann til stuðnings niðurstöðu sinni að aðkoma ráðherra að málinu hafi alfarið helgast af því að úrskurði Skipulagsstofnunar var skotið til hans samkvæmt sérstakri lagaheimild en ráðherra hafi ekki að öðru leyti farið með þá hagsmunum sem málið varðar. Hafi ráðherra því gegnt „hlutverki hlutlauss úrskurðaraðila á stjórnarsýslustigi“ en af því leiði að hann teljist „ekki hafa lögvarða hagsmunum af úrlausn máls þessa sem leitt geti til aðildar hans að því“.

Samkvæmt framansögðu komast Árni Kolbeinsson og Garðar Gíslason annars vegar og Jón Steinar Gunnlaugsson hins vegar að sömu niðurstöðu í málinu með ólíkum rökstuðningi. Fyrirnefndu dómaramir tveir meta hvort skilyrðum 18. eða 19. gr. laga nr. 91/1991 sé fullnægt og komast að þeirri niðurstöðu að svo sé ekki. Á þeim grundvelli draga þeir þá ályktun að enginn grundvöllur sé fyrir aðild íslenska ríkisins að málinu. Í atkvæði Jóns Steinars er hins vegar ekki fjallað sérstaklega um skilyrði fyrir beitingu 18. eða 19. gr. laga nr. 91/1991 heldur lögð til grundvallar sjónarmið um nauðsyn þess að þeir sem eigi lögvarðra hagsmuna að gæta af úrslitum máls eigi aðild að því og komist að þeirri niðurstöðu að slíkir lögvarðir hagsmunir séu ekki fyrir hendi í málinu hvað umhverfisráðherra varðar. Á þeim grundvelli er dregin sú ályktun að íslenska ríkið eigi ekki aðild að málinu.

2.4 Atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar

Í ítarlegu atkvæði sínu komast Páll Hreinsson og Ólafur Þorkur Þorvaldsson hæstaréttardóm- arar að annarri niðurstöðu en aðrir dómara málsins. Er niðurstaða þeirra sú að heimilt hafi verið í málinu að beina kröfum um ógildingu úrskurðar umhverfissráðherra bæði að Vegagerð- inni og íslenska ríkinu. Því séu ekki efni til að vísa kröfum á hendur íslenska ríkinu frá dómi. Í forsendum atkvæðisins er tekin afstaða til forsendna í úrskurði héraðsdómara og atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar og þessum forsendum hafnað. Lagt er mat á rökstuðning í þeim fordæmum sem vísað er til í úrskurði héraðsdómara og honum hafnað. Þá er því einnig hafnað að leggja skýringu Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991 til grundvallar úrlausn málsins.

Í forsendum atkvæðisins er gerð grein fyrir rökstuðningi Hæstaréttar í *Hrd. 1997 bls. 2856* og *Hrd. 1997 bls. 2918* og hann gagnrýndur. Lagt er til grundvallar að niðurstaða Hæstaréttar í fyrrnefndum málum hvíli meðal annars á þeirri forsendu að ráðherra eigi ekki lögvarða hags- muni af úrlausn máls. Þessari forsendu Hæstaréttar er hafnað í atkvæðinu með tvenns konar rökum. Annars vegar er dregið í efa að hugtakið lögvarðir hagsmunir eigi við um varnaraðild hins opinbera. Hins vegar eru leidd rök að því að ráðherra eigi lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn mála sem varða gildi ákvarðana hans. Um beitingu Hæstaréttar á hugtakinu lögvarðir hagsmunir segir í forsendum atkvæðisins:

Eitt megin skilyrðið fyrir því að dómstólar leysi úr sakarefni er að það skipti máli fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um það. Eins og mál þetta liggur fyrir Hæstarétti er ekki um það deilt að sóknaraðilar uppfylla þetta skilyrði. Hugtakið lögvarðir hagsmunir hefur almennt verið notað um greiningu á hagsmunum stefnanda að einkarétti en ekki varnaraðild hins opinbera.

Sú gagnrýni á beitingu Hæstaréttar á hugtakinu lögvarðir hagsmunir í *Hrd. 1997, bls. 2856* og *Hrd. 1997, bls. 2918* sem fram kemur í atkvæðinu er tvíþætt. Annars vegar felst í henni að hugtakið eigi fremur við um hagsmuni stefnanda en stefnda. Hins vegar felst í henni að hugtakið lögvarðir hagsmunir eigi fremur við um hagsmuni að einkarétti en opinbera hagsmuni. Samkvæmt framansögðu er því hafnað í atkvæðinu að unnt sé að beita hugtakinu lögvarðir hags- munir með þeim hætti sem gert er í *Hrd. 1997, bls. 2856* og *Hrd. 1997, bls. 2918*. Jafnframt er lagt til grundvallar í atkvæðinu að að því leyti sem þetta hugtak eigi við aðild ráðherra í málum varðandi gildi ákvarðana hans séu skilyrði þess uppfyllt:

Sú aðstaða, að löggjafinn hefur með lögum falið tilteknu stjórnvaldi valdheimildir til þess að taka ákvörðun um rétt eða skyldu einstaklinga, leiðir ein og sér til þess að stjórnvald- ið telst uppfylla óskráðar reglur réttarfars um að eiga lögvarða hagsmuni að gæta við að vera varnaraðili máls um ákvarðanir sínar og standa skil gerða sinna um meðferð opinberra valdheimilda, sbr. 60. gr. og 70. gr. stjórnarskrárinnar.

Samkvæmt því sem segir í atkvæðinu felst sjálfkrafa í þeirri aðstöðu að stjórnvaldi séu fengn- ar valdheimildir með lögum að það teljist fullnægja þeim skilyrðum sem hugtakið lögvarðir

hagsmunir setji að því leyti sem þetta hugtak eigi við um aðild stjórnvalda að málum varðandi gildi ákvarðana þeirra. Er því þannig hafnað að ráðherra eigi ekki lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn mála varðandi gildi ákvarðana hans að því leyti sem hugtakinu lögvarðir hagsmunir verði beitt í þessu tilviki. Samkvæmt framansögðu er því hafnað í atkvæðinu að unnt sé að vísa kröfum um ógildingu ákvarðana á hendur ráðherra frá dómi með vísan til þess að hann hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins líkt og gert er meðal annars í *Hrd. 1997, bls. 2856* og *Hrd. 1997, bls. 2918*. Í atkvæðinu er einnig tekin afstaða til forsendna í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar. Er því hafnað að unnt sé að skýra 19. gr. laga nr. 91/1991 með þeim hætti sem þar er gert:

Í tilefni af atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar teljum við nauðsynlegt að áréttu að til viðbótar hinum lögfestu skilyrðum 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 hafa hingað til ekki verið gerðar þær kröfur á óskráðum réttargrundvelli að sóknaraðili þurfi fortakslaust að eiga sjálfstæða kröfu á hendur hverjum varnaraðila um ógildingu úrskurðar ráðherra sem honum væri í sjálfsvald sett hvort sóttar yrðu í einu eða fleiri dómsmálum. Þegar litið er yfir dómaframkvæmd Hæstaréttar frá árinu 1997 verður ekki annað séð en að þetta viðbótarskilyrði breyti enn á ný, að óbreyttum réttarheimildum, þeim reglum sem taldar hafa verið gilda um varnaraðild stjórnvalda í málum þar sem krafist er ógildingar á stjórnvaldsákvörðunum og án þess að aflétt sé þeirri réttaróvissu sem ríkir á þessu sviði. Slíkum viðbótarskilyrðum fyrir aðild verður að okkar mati ekki komið við nema með breytingu á lögum.

Í atkvæðinu er talið að í *Hrd. 1997, bls. 2856* og *Hrd. 1997, bls. 2918* hafi verið horfið frá „áralangri og viðtekinni skýringu á 19. gr. laga nr. 91/1991“. Er þessari venjubundnu skýringu á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991 lýst með eftirfarandi hætti í atkvæðinu:

Samkvæmt hinni viðteknu skýringu á ákvæðum þessum var lagt til grundvallar að samlagsaðild varnarmegin yrði hagað með þeim hætti að stefna mætti því stjórnvaldi er hina umdeildu ákvörðun hafði tekið svo og rétthafa ákvörðunarinnar þar sem gerð var krafa um ógildingu hennar, enda kröfur á hendur aðilunum samrættar þar sem þær voru báðar sprottnar af sömu stjórnvaldsákvörðuninni sem í senn var að lögum bindandi fyrir stjórnvaldið og þann, sem ákvörðuninni var beint til eftir að hún hafði verið birt.

Í atkvæðinu er skýringu Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991 hafnað. Samkvæmt þeirri skýringu 19. gr. laga nr. 91/1991 sem lögð er til grundvallar niðurstöðu atkvæðisins er heimilt á grundvelli greinarinnar að beina kröfu um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar bæði að því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðunina og rétthafa hennar. Þá er lagt til grundvallar í atkvæðinu að um aðild til varnar í málum þar sem krafist er ógildingar stjórnvaldsákvörðunar gildi sú óskráða meginregla að „stefna beri því stjórnvaldi sem er í senn aðildarhæft og bært til að taka þá ákvörðun, sem ógildingar er krafist á“.¹⁰ Samkvæmt því er niðurstaða atkvæðisins sú að sóknaraðilum hafi á grundvelli óskráðrar meginreglu borið að beina kröfum sínum um ógildingu úrskurðar umhverfissráðherra bæði að Vegagerðinni og íslenska ríkinu og jafnframt verið það heimilt á grundvelli 1. mgr. 19. gr. lag nr. 91/1991. Er þessi niðurstaða jafnframt rökstudd með vísan til þess að hin umdeilda ákvörðun hafi byggst á

mati ráðherra og því snúist málið að einhverju leyti um það hvort þetta mat hafi verið rétt, auk þess sem reynt geti á það hvort meðferð ráðherra á málinu hafi verið rétt en ráðherra sé í bestri aðstöðu til að veita upplýsingar um slík atriði.

3 Gagnrýni á forsendur í atkvæðum málsins

3.1 Inngangur

Í atkvæðum í *Hrd.* 18. júní 2008 (264/2008) er sett fram margvísleg gagnrýni bæði á önnur atkvæði í málinu og fyrri dómaframkvæmd Hæstaréttar. Í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar er röksemdafærsla í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar hafnað. Í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar er skýring Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991 gagnrýnd og sömuleiðis sú beiting hugtaksins lögvarðir hagsmunir sem lögð er til grundvallar í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar. Þá er bent á að gera verði greinarmun á aðild sem er nauðsynleg og aðild sem er heimil þó hún sé ekki nauðsynleg. Hér verður gerð nánari grein fyrir þeirri gagnrýni sem fram kemur í atkvæðum málsins og lagt mat á hana. Jafnframt verður bent á nokkur atriði í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar sem hugsanlegt er að beina megi gagnrýni að.

3.2 Aðferðafræði í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar

Í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar er aðild íslenska ríkisins að málinu hafnað á þeim grundvelli að engin þeirra heimilda sem til greina kæmi að hún gæti byggst á eigi við. Til grundvallar þessari niðurstöðu liggur sú forsenda að lagt hafi verið mat á allar reglur sem til álita komi að beita í málinu. Í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar er því hafnað að þessi forsenda sé réttmæt. Jón Steinar leggur til grundvallar að aðild íslenska ríkisins gæti jafnframt stuðst við aðrar reglur en þær sem fjallað er um í forsendum í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar. Á þeim grundvelli er dregin sú ályktun í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar að ekki sé unnt að hafna aðild íslenska ríkisins með þeim rökum sem gert er í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar.

Í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar er lagt til grundvallar að ekki komi aðrar reglur til álita við mat á aðild íslenska ríkisins að málinu en 18. og 19. gr. laga nr. 91/1991. Um aðild Vegagerðarinnar að málinu segir hins vegar í forsendum atkvæðisins að hún sé óhjákvæmileg enda hafi hinn umdeildi úrskurður umhverfísráðherra „[falið] í sér heimild handa varnaraðilanum Vegagerðinni til nánar tiltekinnar framkvæmdar“. Þau rök sem færð eru í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar varðandi aðild Vegagerðarinnar eru því

¹⁰Í atkvæðinu er talið að frá þessari meginreglu hafi verið viðurkennd undantekning varðandi sjálfstæðar stjórn-sýslunefndir. Í *Hrd.* 1997, bls. 2856 og *Hrd.* 1997, bls. 2918 hafi Hæstiréttur hins vegar hafið að beita þessari undantekningu jafnframt um ráðherra.

frábrugðin þeim sem þar eru færð varðandi aðild íslenska ríkisins. Mat á aðild íslenska ríkisins fer fram á grundvelli ákvæða laga nr. 91/1991. Aðild Vegagerðarinnar er hins vegar talin óhjákvæmileg með vísan til þess að hinn umdeildi úrskurður hafi falið í sér heimild handa henni.

Sú gagnrýni á forsendur í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar sem fram kemur í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar felst í því að mat þeirra fyrrnefndu á aðild íslenska ríkisins sé ófullnægjandi enda sé ekki litið til þess hvaða hagsmuni umhverfissráðherra eigi í málinu. Það styrkir þessa gagnrýni að ósamræmis gætir í forsendum atkvæðis Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar hvað þetta varðar. Annars vegar er því hafnað þar að líta beri til annarra reglna en ákvæða laga nr. 91/1991. Hins vegar er komist að niðurstöðu um aðild Vegagerðarinnar með þeim rökum að umdeildur úrskurður umhverfissráðherra hafi falið í sér heimild til handa henni án þess að vísað sé til ákvæða laga nr. 91/1991.¹¹ Í atkvæðinu virðist því tekið mið af hagsmunum Vegagerðarinnar af úrlausn málsins við mat á aðild hennar að því en hafnað að líta til þess hvaða hagsmuni umhverfissráðherra kunni að eiga af úrlausn málsins þegar mat er lagt á aðild íslenska ríkisins að því.

3.3 Skýring Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á 19. gr. laga nr. 91/1991

Í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar er því hafnað að aðild íslenska ríkisins að málinu geti stuðst við 19. gr. laga nr. 91/1991 á þeim grundvelli að sóknaraðilar í málinu gætu „aldrei talist eiga sjálfstæða kröfu á hendur hvorum varnaraðila um ógildingu úrskurðar umhverfissráðherra, sem þeim væri í sjálfsvald sett hvort sótt yrði í einu dómsmáli eða tveimur“. Í atkvæðinu er lagt til grundvallar að aðild á grundvelli 19. gr. laga nr. 91/1991 komi því aðeins til greina að gerðar séu sjálfstæðar kröfur sem unnt væri að sækja hverja í sínu lagi í sjálfstæðu dómsmáli. Er því hafnað að þetta geti átt við um kröfur sóknaraðila um ógildingu úrskurðar umhverfissráðherra.

Í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar er skýring Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á 19. gr. laga nr. 91/1991 gagnrýnd. Er talið að heimilt sé á grundvelli ákvæðisins að beina kröfum um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar að fleiri en einum aðila enda eigi slíkar kröfur rætur að rekja til sömu stjórnvaldsákvörðunarinnar. Er sú niðurstaða rökstudd með vísan til áralangrar og viðtekinnar skýringar á 19. gr. laga nr. 91/1991. Í atkvæðinu er jafnframt vísað í dæmaskyni til þriggja dóma Hæstaréttar þar sem talið er að beitt hafi verið hinni viðteknu skýringu á 19. gr. laga nr. 91/1991 og sambærilegum ákvæðum eldri laga.

Til grundvallar gagnrýninni í atkvæðinu liggur sú forsenda að í málum varðandi gildi stjórnvaldsákvæðana þar sem aðilar til varnar hafi verið fleiri en einn hafi aðild til varnar verið reist

¹¹Niðurstaða í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar varðandi aðild Vegagerðarinnar virðist byggð á svipuðum sjónarmiðum og byggt er á í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar enda er aðild Vegagerðarinnar talin nauðsynleg á þeim forsendum að úrskurður umhverfissráðherra hafi falið í sér heimild handa henni til framkvæmda. Virðast það samskonar rök og beitt er meðal annars í *Hrd.* 2002, bls. 2241 (231/2002) og *Hrd.* 2003, bls. 673 (568/2002) þar sem talið var óhjákvæmilegt að framkvæmdaraðili ætti aðild að máli varðandi gildi úrskurðar umhverfissráðherra um mat á umhverfissáhrifum.

á 19. gr. laga nr. 91/1991 og sambærilegum ákvæðum eldri laga. Ekki er hins vegar fyllilega ljóst af forsendum atkvæðisins að þessi forsenda eigi við rök að styðjast. Í atkvæðinu er vísað til þriggja dóma Hæstaréttar þar sem talið er að aðild til varnar sé reist á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991 eða sambærilegum ákvæðum eldri laga.¹² Forsendur þessara dóma virðast hins vegar ekki benda ótvírætt til þess að aðild þeirra sé reist á þessum lagaákvæðum. Ekki er sjálfgefið að dómur þar sem varnaraðilar eru fleiri en einn hafi þýðingu við skýringu 19. gr. laga nr. 19/1991 enda ljóst að aðild að slíkum málum kann að vera reist á grundvelli annarra reglna. Þannig er í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar tekið til skoðunar hvort aðild íslenska ríkisins að málinu geti helgast af sjónarmiðum um lögvarða hagsmuni án þess að tekin sé afstaða til skýringar 19. gr. laga nr. 91/1991. Sé gengið út frá því að til álita komi að reisa varnaraðild að máli varðandi gildi stjórnvaldsákvörðunar á öðrum reglum en 19. gr. laga nr. 91/1991 virðist ljóst að ekki er unnt að fullyrða á grundvelli þess hvernig aðild máls er háttáð á hvaða grundvelli hún sé reist.

Samkvæmt framansögðu er ekki ljóst að sú gagnrýni sem fram kemur í atkvæðinu á skýringu Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991 eigi við rök að styðjast. Forsenda þessarar gagnrýni er sú að fyrri dómaframkvæmd varðandi varnaraðild í málum varðandi gildi stjórnvaldsákvæðana hafi verið reist á ákvæðum 19. gr. laga nr. 91/1991. Í forsendum atkvæðisins skortir hins vegar á að leidd séu fullnægjandi rök að þessari forsendu. Virðast þau rök sem þar eru færð ekki útiloka að fyrri dómaframkvæmd hafi getað grundvallast á öðrum reglum, svo sem reglum varðandi nauðsyn aðildar þeirra sem eigi lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn máls.

3.4 Lögvarðir hagsmunir í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar

Í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar er beiting á hugtakinu lögvarðir hagsmunir í *Hrd. 1997, bls. 2856* gagnrýnd. Í *Hrd. 1997, bls. 2856* er hugtakinu lögvarðir hagsmunir beitt með tilliti til hagsmuna umhverfisráðherra af úrlausn dómsmáls varðandi gildi úrskurðar hans. Er sú beiting hugtaksins jafnframt lögð til grundvallar í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar.

Í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar segir að „[e]itt meginskilyrðið fyrir því að dómstólar leysi úr sakarefni [sé] að það skipti máli fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um það“. Er jafnframt talið að hugtakið lögvarðir hagsmunir eigi við um „greiningu á hagsmunum stefnanda að einkarétti en ekki varnaraðild hins opinbera“. Er því þannig hafnað að unnt sé að beita hugtakinu með þeim hætti sem gert er meðal annars í *Hrd. 1997, bls. 2856* og atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar þar sem fjallað er um lögvarða hagsmuni stjórnvalda sem leitt geti til varnaraðildar þeirra að dómsmálum sem varða gildi stjórnvaldsákvæðana.

Til grundvallar þeirri gagnrýni sem fram kemur í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar er lögð sú forsenda að beiting hugtaksins lögvarðir hagsmunir í *Hrd. 1997, bls.*

¹²Þetta eru *Hrd. 1981, bls. 1183*, *Hrd. 1983, bls. 1655* og *Hrd. 1993, bls. 2364*.

2856 standi í sambandi við beitingu meginreglunnar um lögvarða hagsmuni.¹³ Í forsendum atkvæðisins skortir hins vegar á að leidd séu nægileg rök að þessari forsendu. Í atkvæðinu er lögvrörðum hagsmunum lýst svo að með þeim sé vísað til þess meginskilyrðis fyrir því að leyst sé úr sakarefni fyrir dómi að „það skipti máli fyrir stöðu stefnanda að lögum að fá dóm um það“. Sú gagnrýni sem fram kemur í atkvæðinu tekur þannig mið af lögvrörðum hagsmunum stefnanda sem skilyrði þess að dómstólar leysi úr sakarefni. Í *Hrd. 1997, bls. 2856* er hins vegar fjallað um lögvarða hagsmuni stjórnvalds sem geti leitt til varnaraðildar þess að máli varðandi gildi stjórnvaldsákvörðunar. Ekki virðist sjálfgefið að hér sé fjallað um lögvarða hagsmuni í sama skilningi. Af þeim sökum er ekki ljóst að gagnrýni í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar á beitingu hugtaksins lögvarðir hagsmunir, meðal annars í *Hrd. 1997, bls. 2856*, eigi við rök að styðjast, enda virðist ekki unnt að útiloka að hugtakinu lögvarðir hagsmunir sé beitt með öðrum hætti í *Hrd. 1997, bls. 2856* en lagt er til grundvallar í atkvæðinu og byggt á í þeirri gagnrýni sem þar kemur fram.

3.5 Nauðsyn og heimild til aðildar

Í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar eru lögð til grundvallar „sjónarmið um nauðsyn ... aðildar vegna þess að ekki verði um sakarefni dæmt nema þeim sem hafa lögvarðra hagsmuna að gæta af úrslitum máls sé gefinn kostur á að gæta þeirra“. Í atkvæðinu er ekki talið að umhverfisráðherra eigi hagsmuna að gæta af úrlausn málsins sem leitt geti til aðildar hans að því á þessum grundvelli. Samkvæmt því er niðurstaða atkvæðisins sú að aðild íslenska ríkisins að málinu sé ekki nauðsynleg. Í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar er bent á að gera verði greinarmun á aðild sem sé nauðsynleg annars vegar og aðild sem sé heimil hins vegar. Til grundvallar þessari ábendingu liggur sú forsenda að ekki sé unnt að leggja nauðsyn og heimild að jöfnu enda geti aðild verið heimil þó hún sé ekki jafnframt nauðsynleg.

Ljóst virðist að röklegt samhengi nauðsynlegrar og heimillar aðildar er með þeim hætti að aðild getur verið heimil án þess að vera jafnframt nauðsynleg. Í því felst að ekki leiðir af þeirri forsendu að aðild sé ekki nauðsynleg að hún sé ekki heimil. Samkvæmt því er ekki unnt að draga þá ályktun að ekki sé heimild til aðildar sem ekki er nauðsynleg. Niðurstaða atkvæðis Jóns Steinars Gunnlaugssonar felur það í sér að aðild íslenska ríkisins að málinu sé ekki nauðsynleg. Hins vegar er ekki tekin afstaða til þess í atkvæðinu hvort slík aðild sé heimil. Ljóst virðist að ekki er unnt að draga ályktanir um heimild til aðildar á grundvelli þess hvort hún teljist nauðsynleg. Af því leiðir að það mat sem lagt er á aðild íslenska ríkisins í atkvæðinu er ófullnægjandi að því leyti að þeirri spurningu hvort aðild íslenska ríkisins sé heimil er látið ósvarað enda ekki unnt að svara henni á grundvelli forsendna atkvæðisins.

¹³Í reglunni felst að dómstólar leysi því aðeins úr kröfu í dómsmáli að aðili hafi af því lögvarða hagsmuni (sjá Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117). Af reglunni leiðir að skorti aðila lögvarða hagsmuni af því að dómstólar leysi úr kröfu ber að vísa henni frá dómi.

3.6 Forsendur í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar

Ekki kemur fram gagnrýni á atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar í öðrum atkvæðum málsins. Af forsendum í atkvæðum Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar og Jóns Steinars Gunnlaugssonar verður þó dregin sú ályktun að þessir dómara séu ósammála forsendum í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar. Þannig er ljóst að Árni Kolbeinsson og Garðar Gíslason leggja til grundvallar aðra skýringu á 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 en gert er í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar og að Jón Steinar Gunnlaugsson ljær lögvrörðum hagsmunum stjórnvalds annað inntak og vægi en þar er gert.

Eins og áður er getið virðist skorta á að færð séu fullnægjandi rök fyrir þeirri forsendu sem byggt er á í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar að dómaframkvæmd Hæstaréttar þar sem fleiri aðilar hafi verið til varnar í málum þar sem krafist er ógildingar stjórnvaldsákvörðunar hafi verið reist á tiltekinni skýringu á 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991 og sambærilegum ákvæðum eldri laga. Virðist ekki fyllilega ljóst að forsendur atkvæðisins gefi tilefni til þeirra ályktana sem þar eru dregnar varðandi þetta atriði.

Í atkvæðinu er því hafnað að unnt sé að beita hugtakinu lögvarðir hagsmunir með þeim hætti sem gert er í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar og jafnframt hafnað að leggja beri slíka hagsmuni til grundvallar við mat á aðild íslenska ríkisins að málinu. Er talið í atkvæðinu að hugtakið lögvarðir hagsmunir eigi ekki fyllilega við um varnaraðild hins opinbera. Jafnframt því segir þó í atkvæðinu að „[s]ú aðstaða, að löggjafinn hefur með lögum falið tilteknu stjórnvaldi valdheimildir til þess að taka ákvörðun um rétt eða skyldu einstaklinga, leiðir ein og sér til þess að stjórnvaldið telst uppfylla óskráðar reglur réttarfars um að eiga lögvarða hagsmuni að gæta við að vera varnaraðili máls um ákvarðanir sínar og standa skil gerða sinna um meðferð opinberra valdheimilda“. Að þessu leyti virðast forsendur atkvæðisins ekki fyllilega ótvíræðar. Virðist sem því sé hafnað í atkvæðinu að unnt sé að beita hugtakinu lögvarðir hagsmunir varðandi varnaraðild stjórnvalda í málum þar sem krafist sé ógildingar stjórnvaldsákvörðunar en því jafnframt slegið föstu að slíkir hagsmunir stjórnvalda séu óhjákvæmilega fyrir hendi í slíkum málum.

Í atkvæðinu er lögð á það áhersla að umhverfisráðherra sé í aðstöðu til að veita upplýsingar sem hafi þýðingu við úrlausn málsins. Þannig segir í atkvæðinu að sakarefni málsins varði atriði sem „aðrir en [umhverfisráðherra] hafa vart möguleika á að upplýsa með jafn vönduðum hætti hvort fyrir hendi séu og hvaða þýðingu [þau] eigi þá eftir atvikum að hafa við úrlausn málsins“. Er þetta atriði meðal þeirra sem litið er til þegar komist er að þeirri niðurstöðu í atkvæðinu að íslenska ríkið geti átt aðild að málinu á grundvelli 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Ekki er hins vegar fyllilega ljóst af forsendum atkvæðisins hvaða þýðingu þetta atriði er talið hafa við mat á aðild íslenska ríkisins eða skýringu ákvæða 1. mgr. 19. gr. laga nr. 91/1991. Virðist sem lagt sé til grundvallar í atkvæðinu að aðild að málinu geti helgast af sjónarmiðum um sönnun. Ekki er hins vegar útskýrt nánar í forsendum atkvæðisins með hvaða hætti sú aðstaða

að umhverfisráðherra geti veitt upplýsingar um atvik málsins geti leitt til þess að íslenska ríkinu verði játuð aðild að málinu. Er því ekki fyllilega ljóst af forsendum atkvæðisins hvaða hlutverki sjónarmið um sönnun gegni við úrlausn málsins.

4 Niðurstaða

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir þeim álitaeftum sem til úrlausnar eru í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)*. Í málinu er komist að ólíkum niðurstöðum varðandi það álitaefti hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi við mat á því hvort það eigi aðild til varnar að dómsmáli þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvörðunar.

Í atkvæði Árna Kolbeinssonar og Garðars Gíslasonar sem er dómur Hæstaréttar í málinu er ekki fjallað berum orðum um lögvarða hagsmuni stjórnvalds af úrlausn máls sem varðar gildi stjórnvaldsákvörðunar. Af þeirri aðferð sem beitt er við að komast að niðurstöðu í atkvæðinu verður hins vegar ráðið að afstaða dómaranna sé sú að lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi ekki þýðingu við úrlausn um það hvort stjórnvaldið eigi aðild að máli. Aðferðin sem beitt er í atkvæðinu við að meta hvort íslenska ríkið eigi aðild að málinu felst einvörðungu í því að athuga hvort íslenska ríkið geti átt samaðild eða samlagsaðild með Vegagerðinni á grundvelli 18. eða 19. gr. laga nr. 91/1991. Í ritgerðinni er bent á að ekki sé fullt samræmi í forsendum atkvæðisins milli þess hvernig færð eru rök varðandi aðild Vegagerðarinnar annars vegar og íslenska ríkisins hins vegar.

Í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar er lagt til grundvallar að aðild þess sem á lögvarða hagsmuni af úrlausn máls kunnir að vera nauðsynleg. Hins vegar er komist að þeirri niðurstöðu í atkvæðinu að aðild íslenska ríkisins að málinu sé ekki nauðsynleg vegna þess að umhverfisráðherra hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn þess. Í ritgerðinni er bent á að mat á aðild íslenska ríkisins í atkvæði Jóns Steinars sé ófullnægjandi af þeim sökum að aðeins er lagt mat á það hvort aðild íslenska ríkisins sé nauðsynleg vegna lögvarðra hagsmuna umhverfisráðherra en látið hjá líða að taka afstöðu til þess hvort aðild ríkisins sé heimil.

Í atkvæði Páls Hreinssonar og Ólafs Barkar Þorvaldssonar er því hafnað að lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi úrslitþýðingu við mat á aðild þess að máli sem varðar gildi stjórnvaldsákvörðunar. Í atkvæðinu er sú beiting hugtaksins lögvarðir hagsmunir sem lögð er til grundvallar í atkvæði Jóns Steinars Gunnlaugssonar gagnrýnd og dregið í efa að unnt sé að beita hugtakinu með þeim hætti sem þar er gert. Í ritgerðinni er bent á að á skorti að tekin sé fyllilega afdráttarlaus afstaða til þess í atkvæðinu hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi við mat á aðild þess að dómsmáli og að sú gagnrýni sem fram kemur í atkvæðinu á beitingu hugtaksins lögvarðir hagsmunir í fyrri dómaframkvæmd Hæstaréttar sé ekki studd nægum rökum. Jafnframt er bent á að þau rök sem færð eru í atkvæðinu varðandi skýringu 19. gr. laga nr. 91/1991 séu ekki fyllilega afdráttarlaus.

Ekki verður séð að unnt sé að draga afdráttarlausar ályktanir af *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* um það hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalda hafi við mat á aðild þeirra að dómsmálum þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvarðana. Í úrskurði héraðsdómara er lagt til grundvallar að fyrir liggi skýr fordæmi Hæstaréttar þess efnis að vísa beri frá dómi kröfum um ógildingu stjórnvaldsákvörðunar sem beint er að æðra settu stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðunina enda eigi stjórnvaldið ekki lögvarðra hagsmuna að gæta af úrlausn slíks máls. Í því atkvæði sem er dómur Hæstaréttar í málinu er hins vegar leyst úr málinu án þess að skírskotað sé til lögvarðra hagsmuna þess stjórnvalds sem í hlut á. Engin afstaða er tekin til þess í forsendum atkvæðisins hvernig skýra beri þau fordæmi sem vísað er til í forsendum héraðsdóms. Þá eru forsendur í þessum fordæmum gagnrýndar í öðru atkvæði málsins og því meðal annars hafnað að lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi þá þýðingu varðandi aðild sem lagt er til grundvallar í úrskurði héraðsdómara að þeir hafi.

Samkvæmt framansögðu er í *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* leyst með ólíkum hætti úr því álitaefni hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalda hafi varðandi aðild þeirra að dómsmálum þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvarðana. Jafnframt eru röksemdafærslur í forsendum hinna ólíku atkvæða í dóminum ekki fyllilega skýrar. Ekki verður því talið að dregnar verði af þeim öruggar ályktanir um þau álitaefni sem þær fást við. Þvert á móti verður að draga þá ályktun af *Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)* að réttaróvissa ríki um það atriði hvaða þýðingu lögvarðir hagsmunir stjórnvalds hafi við mat á aðild þess að dómsmáli þar sem farið er fram á ógildingu stjórnvaldsákvörðunar.

HEIMILDASKRÁ

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

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

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum - Hvaða þættir ákvörðunar hafa komið til endurskoðunar dómstóla?“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. tbl. 2008, bls. 261-301.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Réttarfarsskilyrði til að fá stjórnvaldsákvörðun endurskoðaða fyrir dómi“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. tbl. 2007, bls. 39-81.

Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnvæðingalaga*. Reykjavík 2005.

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

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1981, bls. 1183

Hrd. 1983, bls. 1655

Hrd. 1993, bls. 2364

Hrd. 1997, bls. 643

Hrd. 1997, bls. 2856

Hrd. 1997, bls. 2918

Hrd. 2001, bls. 4620 (431/2001)

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

Hrd. 2002, bls. 3910 (501/2002)

Hrd. 2003, bls. 673 (568/2002)

Hrd. 18. júní 2008 (264/2008)