

Fjársjóðskista upplýsinga

Bókarhöfundur: **Páll Hreinsson**, dr. jur., dómari við EFTA-dómstólinn.

Bókarheiti: **Stjórnsýsluréttur, málsmeðferð.**

Gagnrýnandi: **Hafsteinn Dan Kristjánsson**, aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis og aðjúnkt við Lagadeild Háskóla Íslands.

Útgáfa: **Bókaútgáfan Codex, Reykjavík, 928 bls.**

Í umsögn gagnrýnanda kemur m.a. eftirfarandi fram:

„Bókin er fjársjóðskista upplýsinga og verður það án vafa hluti af hefðbundnu verklagi lögfræðinga næstu árin að grípa fyrst niður í bókina og ítarlegt efnis- yfirlit hennar, þegar álitaeftni á sviði stjórnsýsluréttar ber á góma, og leiða sig þaðan út í aðrar heimildir ef þess gerist á annað borð þörf“

„[Þegar] í lögfræðinni er komið út í djúpu laug lífsins er ekkert eins praktískt og að kunna fræðin.“ Svo er mælt í formála ritsins *Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð* eftir Pál Hreinsson. Þessi orð eru eins og tölud úr hjarta mínu. Í bókinni hefur Páll tekið saman á stuttum 900 blaðsíðum fræðin og framkvæmdina um málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins. Mætti segja að í bókinni sé ævistarf Páls á þessu sviði að einhverju leyti dregið saman og stillt upp í einu lagi. Er það líka sérdeilis glæsilegur ferill. Hann hlaut doktor juris gráðu fyrir grundvallarit sitt *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* árið 2005 þar sem farið var ofan í kjölinn á bæði gildissviði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og hæfisreglna þeirra. Páll hafði þá bæði verið aðstoðarmaður umboðsmanns Alþingis í sjö ár og síðar prófessor til ársins 2007. Því næst varð hann hæstaréttardómari til 2011 og nú er hann dómari við EFTA dómstól- inn. Hefur hann komið að útgáfu 12 bóka og 35 greina á sviði ríkis- og kröfuréttar, þ. á m. lykkilkenningar í stjórnsýslurétti á borð við *Stjórnsýslulögin. Skýringarrit, Upplýsingalögin. Kennslurit og Starfskilyrði stjórnvalda*. Hann er sá fræðimaður sem hefur látið mest að sér kveða á þessu sviði. Afköst hans eru öðrum til eftirbreytni. Jafnframt er hann annálaður fyrir hæfileika sinn til að safna saman, flokka og greina og stilla síðan upp með skipu- lögðum, skýrum og einföldum hætti þeim atriðum sem máli skipta um hvert efni. Öllum sem gefst kostur á að tala við Pál verður samstundis ljóst að þar fer yfirburðarlögfræð- ingur sem hefur gríðarlega þekkingu bæði á fræðunum og framkvæmdinni. Þessir tveir kostir, skýr framsetning efnisins og djúpstæð þekking á því, skinu í gegn í kennslu hans



í stjórnsýslurétti við lagadeild Háskóla Íslands. Í kennslu var líka hverjum nemanda ljós áhugi og ástriða Páls fyrir efninu. Heil kynslóð lögfræðinga ólst upp undir handleiðslu hans og leiðsögn. Er óhætt að segja að hann hafi verið mörgum laganemum og lögfræðingum innblástur og mótað áhuga þeirra á stjórnsýslurétti, og þar er ég meðtalinn.

Í bókinni er, sem fyrr greinir, að finna efni úr ýmsum eldri verkum Páls, svo sem úr fyrrnefndri doktorsritgerð hans, handbókum og skýrslum, sem og lagatímaritum. Þar er þó einnig að finna nýtt efni sem Páll hefur ekki birt áður, þ. á m. um rannsóknar- og andmælaregluna, tjáningarfrelsi og þagnarskyldu, upphaf stjórnsýslumáls, birtingu ákvörðunar, rökstuðning og kæruleiðbeiningar. Hefur Páll einnig bætt við þarfri umfjöllun um áhrif Evrópuréttarins á þær kröfur sem gerðar eru til málsmeðferðar stjórnvalda. Þá hafa eldri verk verið uppfærð m.t.t. fræðiskrifa, dóma og álita umboðsmanns Alþingis til 1. mars 2013.

Bókin hefur að geyma 28 kafla um málsmeðferð og tengd atriði. Er umfang hennar til marks um hve hratt og mikið réttarsviðið hefur vaxið síðustu áratugi. Bókin er fjársjóður upplýsinga og verður það án vafa hluti af hefðbundnu verklagi lögfræðinga næstu árin að grípa fyrst niður í bókina og ítarlegt efnisyfirlit hennar, þegar álitaeftir á sviði stjórnsýsluréttar ber á góma, og leiða sig þaðan út í aðrar heimildir ef þess gerist á annað borð þörf.

Með hliðsjón af þessu er framlag bókarinnar, eins og ég sé það, a.m.k. þrífætt. Í fyrsta lagi er búið að safna þar saman og gera aðgengileg fræðin og framkvæmdina. Er það ekki lítið verk og ómetanlegt þeim sem starfa á þessu sviði. Í öðru lagi er þar að finna nýja kafla sem hafa bæði fræðilegt og hagnýtt gildi. Hvað síðarnefnda atriðið varðar nefni ég t.d. 26. kafla bókarinnar um nauðsyn virkrar stjórnunar við meðferð stjórnsýslumála. Í þriðja lagi birtist hér á landi í fyrsta sinn heildstæð umfjöllun um málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins síðan Ólafur Jóhannesson, lagaprófessor, gaf út bók sína *Stjórnfarsréttur* árið 1956, en hún var að stærstu leyti í samræmi við rit Poul Andersen *Dansk forvaltningsret*. Af samanburði á riti Ólafs og Páls sést hve mikið vatn hefur runnið til sjávar og að íslenskur stjórnsýsluréttur, þrátt fyrir ríka samstöðu með norrænum rétti, hefur markað sér bæði sérstöðu og sér blæbrigði. Bendir Páll enda á í formálanum að íslenskur stjórnsýsluréttur hefur þróast hratt og mikið og tekur fram að lestur lögfræðibóka kunni „jafnvel að vekja með lesandanum þá óþægilegu tilfinningu að þekking hans kunni að vera orðin úrelt...“. Felst gildi í því sjá hvernig efnið hangir saman og heildarsýn höfundar á viðfangsefnið. Það er þó von mín að við þurfum ekki að bíða í aðra hálfu öld eftir næsta riti á þessu sviði. Þessu til viðbótar sé ég ástæðu til að nefna að það væri hægur vandi að semja upp úr bókinni kennslurit enda er búið að leggja traustan grundvöll að rannsókn og uppbyggingu efnisins.

Ekki er hægt að skrifa ritdóm, sem jafnvægi er í, sem aðeins felst í því að mæra manninn og ritið. Eftir að hafa gluggað í bókina koma nokkur atriði í hugann. Hér nefni ég t.d. að sumir kaflar eru ekki í anda hefðbundinna fræðibóka og stundum er ekki leitast við að svara áleitnum spurningum sem ekki nú þegar hefur verið svarað annars staðar. Það er aftur á móti ekki sanngjarnt að gagnrýna bók fyrir eitthvað sem henni er ekki ætlað að vera. Páll tekur fram í formála ritsins að það sé í handbókarformi og líkist um

margt skýringarrítum. Virðast skýringarrit við lagabálka og erlendar handbækur sem oft bera heitið *Cases and Materials* hafa verið fyrirmyndin. Hafa verður þetta í huga við lestur bókarinnar og umfjöllun um hana. Í henni er búið að safna saman gríðarlegu magni upplýsinga, greina, flokka og stilla upp með skipulögðum og nákvæmum hætti einmitt í þeim tilgangi að gera fræðin og framkvæmdina aðgengilega þeim sem vilja kynna sér lagareglurnar.

Þess í stað verða hér aðeins nefnd tvö atriði, sem að mínu mati hefði mátt huga betur að. Annars vegar er bókin að einhverju leyti því marki brennd að þar er verið að sjóða saman eldri skrif í umfangsmikið verk. Hefði til að mynda mátt á stöku stað uppfæra tilvísanir til lagareglna. Hins vegar og þessu tengt hefði mátt huga meira að heildarsamhengi ritsins. Ég nefni sem dæmi að fjalla hefði mátt einnig eða meira um málsmeðferð æðri stjórnvalda og aðrar reglur stjórnslulaga, svo sem 24. gr. þeirra um endurupptöku máls og 25. gr. um afturköllun ákvörðunar, en þessu er gefinn lítill gaumur í bókinni. Hefði ritið orðið heildstæðara fyrir vikið. Í ljósi þess að fjallað er um áhrif Evrópuréttar á kröfur til málsmeðferðar stjórnvalda hefði einnig mátt fjalla um áhrif mannréttindareglna, m.a. þær málsmeðferðarkröfur sem af þeim leiða. Er það í það minnsta skoðun mín að þau áhrif séu mikil. Höfundur verður þó ekki hallmælt fyrir að fjalla um önnur atriði í bókinni en málsmeðferð stjórnvalda.

Að þessu sögðu þykir rétt að ítreka hið mikla framlag sem bókin er bæði á sviði stjórnsluréttar og íslenskrar lögfræði og verður efalaust mér innan seilingar og ofarlega í huga næstu misserin.

