

Flóki Ásgeirsson

## UNDANTEKNINGAR FRÁ GILDISSVIÐI STJÓRNSÝSLULAGA\*

### *Efnisyfirlit*

1. Inngangur.....	180
2. Almennt um gildissvið stjórnsýslulaga.....	181
3. Þinglýsing samkvæmt þinglýsingalögum.....	183
3.1 Eðli og réttaráhrif þinglýsingar.....	183
3.2 Framkvæmd þinglýsingar samkvæmt þinglýsingalögum.....	184
4. Standa rök til þess að undanþiggja þinglýsingu gildissviði stjórnsýslulaga?.....	187
4.1 Rök sem búa að baki almennri afmörkun á gildissviði stjórnsýslulaga.....	187
4.2 Rök fyrir því að undanþiggja þinglýsingu gildissviði stjórnsýslulaga.....	188
4.2.1 Eðli þinglýsingar?.....	188
4.2.2 Ítarleg ákvæði um málsmeðferð?.....	189
4.3 Ályktanir.....	190
5. Lokaorð.....	190
Abstract.....	192
Heimildir.....	192

## 1. Inngangur

Undir gildissvið stjórnýslulaga nr. 37/1993 falla samkvæmt 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna allar stjórnvaldsákvarðanir sem stjórnvöld ríkisins og sveitarfélaga taka. Frá þessari almennu afmörkun á gildissviði laganna er gerð undantekning í 1. mgr. 2. gr. þeirra sem lítið hefur verið fjallað um.<sup>1</sup> Í ákvæðinu er tekið fram að lögin gildi ekki um þinglýsingu, aðfarargerðir, kyrrsetningu, löggeymslu, lögbann, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, nauðasamninga, gjaldþrotaskipti, skipti á dánarbúum eða önnur opinber skipti.

Stjórnýslulög eru eins fram kemur í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögunum samin meðal annars með hliðsjón af stjórnýslulögum annarra Norðurlanda.<sup>2</sup> Í samræmi við það eiga flest ákvæði laganna sér einhverja fyrirmynd eða samsvörun í ákvæðum þágildandi stjórnýslulaga í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Það á einnig við um gildissviðsákvæði laganna sem samið er að mestu leyti að danskri fyrirmynd.<sup>3</sup> Undantekningin sem fram kemur í 1. mgr. 2. gr. laganna á sér hins vegar hvorki samsvörun í dönsku stjórnýslulögnum né í þágildandi stjórnýslulögum í Noregi eða Svíþjóð.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnýslulögum eru færð tvenns konar rök fyrir þessari undantekningu. Annars vegar segir þar að störf sem töldust til dómstarfa fyrir þá réttarfarsbreytingu sem tók gildi 1. júlí 1992 séu þess eðlis að ekki þyki rétt að láta almennar reglur um málsmeðferð í stjórnýslunni taka til þeirra. Hins vegar segir að ítarleg ákvæði um meðferð þessara mála sé að finna í hinni nýju réttarfarslöggjöf.<sup>4</sup>

Hér verða framangreindar undantekningar og röksemdir fyrir þeim teknar til nánari skoðunar og lagt mat á þær að því er varðar eina tegund þeirra mála sem tilgreind eru í 1. mgr. 2. gr. stjórnýslulaga, en það eru mál sem varða þinglýsingu samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978. Leitað verður svara við þeirri spurningu hvort viðhlítandi rök standi til þess að undanskilja þessa tegund mála gildissviði stjórnýslulaga. Í því sambandi verður lítið bæði til þeirra sjónarmiða sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði laganna sem fram kemur í 1.

---

\* Grein þessi hefur staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt ritrýnireglum.

<sup>1</sup> Um slíka umfjöllun vísast einkum til Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnýslulaga*, bls. 111-112 og Páll Hreinsson: *Stjórnýsluréttur – málsmeðferð*, bls. 91-92.

<sup>2</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3281-3282.

<sup>3</sup> Páll Hreinsson: *Stjórnýslulögin – málsmeðferð*, bls. 95-96.

<sup>4</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3284.

gr. þeirra svo og þeirra sérstöku sjónarmiða sem búa að baki þeirri takmörkun á gildissviði laganna sem fram kemur í 1. mgr. 2. gr. og leitast við að greina hvernig þessi sjónarmið horfa við þinglýsingu samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978.

Efnistökur eru með þeim hætti að fyrst verður fjallað stuttlega um þau sjónarmið sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði stjórnýslulaga samkvæmt 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna og skil þeirra gagnvart öðrum lögum samkvæmt 2. mgr. 2. gr.<sup>5</sup> Því næst verður vikið að þeim röksemdum sem fram koma í lögskýringargögnum til stuðnings þeim undantekningum frá þessu gildissviði sem gerðar eru með 1. mgr. 2. gr. laganna. Að síðustu verður leitast við að leggja mat á það, með hliðsjón af undangenginni umfjöllun, hvort rök standi til þess að undanskilja mál er varða þinglýsingu gildissviði stjórnýslulaga líkt og nú er gert.

## 2. Almennt um gildissvið stjórnýslulaga

Helsta markmið stjórnýslulaga er að tryggja sem best réttaröryggi einstaklinga og lögaðila í samskiptum þeirra við stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga.<sup>6</sup> Með lögnum er jafnframt stefnt að því að þessu markmiði verði náð án þess að girt sé fyrir að málsmeðferð stjórnvalda verði í senn einföld, hraðvirk og ódýr.<sup>7</sup>

Að baki stjórnýslulögnum býr einnig það sjónarmið að sú málsmeðferð sem þar er mælt fyrir um feli í sér lágmarkskröfur til málsmeðferðar í málum af þeirri tegund sem lögnum er ætlað að taka til.<sup>8</sup> Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnýslulögum er þessu sjónarmiði lýst með eftirfarandi hætti:

„Á það skal lögð áhersla að með frumvarpinu eru gerðar lágmarkskröfur til stjórnýslunnar, en ráð er fyrir því gert að á einstökum stjórnýslusviðum verði gerðar strangari kröfur. Þess er og að vænta að smátt og smátt myndist stjórnýsluvenjur til fyllingar ákvæðum laganna, þar á meðal fyrir tilstuðlan umboðsmanns Alþingis. Í þessu sambandi verður og að hafa í huga

<sup>5</sup> Ekki verður fjallað um þau sjónarmið sem búa að baki sérstöku gildissviði hæfisreglna laganna sem kveðið er á um í 3. mgr. 1. gr. stjórnýslulaga. Umfjöllun um það ákvæði má finna í Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnýslulaga*. Reykjavík 2005, bls. 191-208.

<sup>6</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3277. Sjá einnig Páll Hreinsson: *Stjórnýsluréttur – málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 77.

<sup>7</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3277. Sjá einnig Páll Hreinsson: *Stjórnýsluréttur – málsmeðferð*, bls. 77.

<sup>8</sup> Sjá ítarlega umfjöllun um þetta atriði í Páll Hreinsson: *Stjórnýsluréttur – málsmeðferð*, bls. 43-48.

hve stjórnýslustörf eru fjölbreytt og ólík innbyrðis þannig að erfitt getur verið að setja almennar reglur sem eiga jafn vel við öll svið stjórnýslunnar.”<sup>9</sup>

Gildissvið stjórnýslulaga samkvæmt 1. og 2. mgr. 1. gr. laganna er í senn þröngt og víðfeðmt. Það er þröngt í þeim skilningi að lögin taka aðeins til einnar tegundar þeirra margvíslegu mála sem stjórnvöld fjalla um. Það er hins vegar víðfeðmt í þeim skilningi að lögin gilda um öll mál af þessari tegund óháð því hvaða stjórnvald á í hlut eða eðli og efni hlutaðeigandi máls að öðru leyti. Þessi afmörkun á gildissviði laganna er er rökrétt í ljósi framanrakinna sjónarmiða sem búa þeim að baki.

Í fyrsta lagi er rökrétt í ljósi þeirra andstæðu markmiða laganna að tryggja sem best réttaröryggi einstaklinga og lögaðila í samskiptum þeirra við stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga án þess að málsmeðferð þessara stjórnvalda verði óhóflega flókin, seinvirk eða kostnaðarsöm að afmarka gildissvið laganna við þau mál sem varða ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Með því að undanskilja gildissviði laganna önnur mál en þau sem lúta að slíkum ákvörðunum er dregið verulega úr því aukna álagi og kostnaði í starfsemi stjórnvalda sem lögunum fylgir um leið og slegin er skjaldborg um réttaröryggi borgaranna við meðferð þeirra mála þar sem þeir eiga mest í húfi.

Í öðru lagi er lagaskilaregla 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laganna rökrétt í ljósi þess sjónarmiðs að með þeim séu gerðar lágmarkskröfur til málsmeðferðar í stjórnýslunni. Þótt ákvæðið girði vitanlega ekki fyrir að löggjafinn geti metið þörfina fyrir réttaröryggi á einstökum sviðum stjórnýslunnar með öðrum hætti síðar endurspeglar þetta ákvæði þá afstöðu löggjafans við setningu stjórnýslulaga að almennt skuli ekki gerðar vægari kröfur til málsmeðferðar stjórnvalda við töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna en þar er mælt fyrir um.

Framanrakin lagsjónarmið að baki þeirri afmörkun sem gerð er á gildissviði stjórnýslulaga með 1. og 2. mgr. 1. gr. þeirra og skilum laganna gagnvart öðrum lögum með 1. másl. 2. mgr. 2. gr. hafa þýðingu þegar lagt er mat á þær röksemdir sem færðar hafa verið fram til stuðnings þeim undantekningum sem lögfestar eru í 1. mgr. síðarnefndu greinarinnar. Að því marki sem fyrrnefndu sjónarmiðin fela í sér gildar ástæður fyrir því að láta gildissvið laganna taka til allra stjórnvaldsákvæðana sem teknar eru af stjórnvöldum ríkis og sveitarfélaga þarf við mat á síðarnefndu röksemdunum að svara þeirri spurningu hvers vegna rétt sé þrátt fyrir þessar ástæður að undanþiggja tiltekin mál gildissviði laganna. Með öðrum orðum þarf að svara því

---

<sup>9</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3277-3278.

hvort þær röksemdir sem færðar eru fyrir undantekningunum séu viðhlítandi að virtum þeim sjónarmiðum sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði laganna.

Til þess að unnt sé að leggja mat á það hvernig framangreindar röksemdir horfa við þinglýsingum samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978 er nauðsynlegt að gera fyrst nokkra grein fyrir þeim. Þar sem umræddar röksemdir lúta bæði að *eðli* þeirra mála sem undanþegin eru og *ákvæðum hlutaðeigandi laga um málsmeðferð* er þörf á því áður en lengra er haldið að gera stuttlega grein fyrir þessum atriðum að því er varðar þinglýsingar samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978.

### 3. Þinglýsing samkvæmt þinglýsingalögum

#### 3.1 Eðli og réttaráhrif þinglýsingar

Þinglýsing samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978 er stjórnvalds-athöfn sem felst í skrásetningu nánar tilgreindra réttinda með nánar tilgreindum réttaráhrifum.<sup>10</sup> Réttaráhrif skráningar samkvæmt lögum eru þau að skráð réttindi njóta forgangs gagnvart óskráðum eða síðar skráðum ósamrýmanlegum réttindum. Með skráningu samkvæmt lögum er skráðum réttindum þannig veitt aukin réttarvernd.<sup>11</sup>

Opinber skráning sem skilyrði tiltekinnar réttarverndar réttinda einskorðast ekki við þinglýsingu samkvæmt þinglýsingalögum. Sem dæmi um sambærileg tilvik má nefna skráningu vörumerkja samkvæmt lögum nr. 45/1997 og skráningu hlutafélaga samkvæmt lögum nr. 2/1995. Í öllum þessum tilvikum er um það að ræða að borgararnir geta öðlast tiltekin réttindi með opinberri skráningu sem þar er kveðið á um.

Enginn vafi leikur á að skrásetning réttinda á grundvelli þinglýsingalaga felur í sér stjórnvaldsákvörðun með sama hætti og skrásetning vörumerkis á grundvelli laga um vörumerki eða skrásetning hlutafélags á grundvelli laga um hlutafélög. Með skrásetningu á grundvelli þessara laga er kveðið á bindandi hátt á um réttarstöðu hlutaðeigandi aðila og honum færð þau réttindi sem fylgja skráningunni samkvæmt hlutaðeigandi lögum. Eðli þinglýsingar sem stjórnvaldsákvörðunar er að sjálfsögðu ein af forsendum þess að þessi

<sup>10</sup> Sjá Þorgeir Örlygsson: *Þinglýsingar – mistök í þinglýsingum – réttarreglur*. Reykjavík 1993, bls. 16-18.

<sup>11</sup> Sjá Þorgeir Örlygsson: *Þinglýsingar – mistök í þinglýsingum – réttarreglur*, bls. 18-19 og Eyvindur G. Gunnarsson og Þorgeir Örlygsson: *Þinglýsingalög – skýringarrit*, bls. 30.

tegund mála er sérstaklega undanþegin gildissviði stjórnáskilgáttulaga 1. mgr. 2. gr. laganna enda væri ella engin þörf fyrir slíka undantekningu í lögunum.

Við nánara mat á eðli þinglýsingar sem stjórnvaldsákvörðunar er í fyrsta lagi til þess að líta að hún varðar réttindi sem almennt séð hafa fjárhagslegt gildi fyrir hlutaðeigandi borgara og teljast eftir atvikum eign hans í skilningi ákvæða 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu.<sup>12</sup> Af þessu er ljóst að ákvörðun um þinglýsingu varðar að jafnaði hagsmuni sem almennt teljast mikilvægir og njóta ríkrar verndar þótt vægi þeirra í einstökum tilvikum geti verið misjafnt eftir atvikum hverju sinni.

Í öðru lagi er til þess að líta að réttaráhrif þinglýsingar lúta að réttarvernd hlutaðeigandi réttinda í ákveðnum tilvikum sem leitt geta til þess að þau geta glatast ef hún er ekki til staðar. Af því er ljóst að þinglýsing lýtur ekki aðeins að réttindum sem almennt teljast mikilvæg og njóta almennt séð ríkrar verndar heldur getur ákvörðun um þinglýsingu eftir atvikum haft mjög verulega þýðingu fyrir þessi réttindi og jafnvel leitt til þess að þau glatast með öllu.

### 3.2 Framkvæmd þinglýsingar samkvæmt þinglýsingalögum

Þinglýsing samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978 fer þannig fram að þinglýsingarbeiðandi afhendir þinglýsingarstjóra í því umdæmi þar sem þinglýsingin skal fara fram það skjal sem þinglýsingarbeiðni hans lýtur að í tvíriti, sbr. 4. og 5. gr. laganna. Þinglýsingarstjórar eru sýslumenn hver í sínu umdæmi, sbr. 1. gr. laganna. Skjal telst ekki afhent til þinglýsingar nema þinglýsingarstjóra séu jafnframt gefnar þær upplýsingar sem hann óskar eftir og lögmæt greiðsla sé innt af hendi fyrir meðferð skjalsins, sbr. 1. mgr. 14. gr. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar fær skjal sem er afhent til þinglýsingar tímastimplun kl. 21 þann dag sem það telst afhent. Skjöl sem berast eftir skrifstofutíma teljast afhent næsta virka dag. Rafræn þinglýsingarfærsla í dagbók er tímastimpluð þegar hún berst og telst afhent til þinglýsingar á þeirri stundu, sbr. 3. mgr. Samkvæmt 2. máls. 1. mgr. 15. gr. telst skjal afhent til þinglýsingar á þeirri tímasetningu sem tilgreind er í dagbók nema full sönnun komi fram um hið gagnstæða.

Þegar þinglýsingarbeiðandi hefur afhent þinglýsingarstjóra skjal til þinglýsingar skal þinglýsingarstjóri færa það í dagbók og árita það um

---

<sup>12</sup> Sjá almennt um þessa vernd Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*, bls. 466-529.

viðtökudag og -tíma nema þeir annmarkar sem taldir eru í 2. mgr. 6. gr. laganna eigi við um það, sbr. 1. og 5. mgr. sömu greinar. Þessir annmarkar eru nánar tiltekið að skjal sé afhent í röngu umdæmi, fasteign sé ekki skráð í þinglýsingabók, skjal varði bein eða óbein eignarréttindi að fasteign án þess að getið sé fasteignanúmers hennar, afmörkun lands eða lóðar sé ekki í samræmi við fasteignaskrá, ekki sé ótvírætt við hvaða eign skjal á, hvaða aðila skjal varði eða hvert efni þess sé að öðru leyti, skjalið skortir undirritun útgefanda og vitundarvotta eða annarra þeirra er skjal geta staðfest sé þessa þörf og loks að skjal sé aðeins afhent í einu eintaki eða samrit eða endurrit sé ekki ritað á löggiltan þinglýsingapappír. Sé skjal haldið einhverjum þessara annmarka skal þinglýsingarstjóri vísa því frá.

Verði skjali ekki vísað frá dagbók samkvæmt 2. mgr. 6. gr. laganna skal þinglýsingarstjóri, eftir að það hefur verið fært í hana, sannreyna hvort nokkuð sé því til fyrirstöðu að því verði þinglýst, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar ber þinglýsingarstjóra að vísa skjali frá þinglýsingu á þessu stigi ef þeir annmarkar sem þar greinir eiga við um skjalið. Þessir annmarkar eru nánar tiltekið þeir að útgefanda skjals bresti heimild til eignar á þann veg er skjalið greinir, að þinglýsing sé bersýnilega óþörf til verndar rétti, að lesmál skjals eða aðrar áletranir séu ógreinilegar eða lettri svo farið, að sérstök hættu sé á að það máist, að eintök þess séu í verulegum atriðum ósamhljóða eða skjalið hafi aðra svo verulega galla að ekki þyki fært að taka það til þinglýsingar og vörslu.

Verði skjali ekki vísað frá þinglýsingu samkvæmt 2. mgr. 7. gr. laganna skal því þinglýst. Þinglýsingin sjálf fer þannig fram samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna að meginatriði skjals ásamt tímastimplun dagbókarfærslu er færð í viðeigandi þinglýsingabók, sem samkvæmt 1. mgr. 8. gr. eru fasteignabók, skipabók, bifreiðabók og lausafjárnabók, og stöðu skjalsins breytt úr „daghókarfært“ í „þinglýst“. Í þeim tilvikum sem lýst er í 3. mgr. 7. gr. skal skjal þinglýst með viðeigandi athugasemd. Nánar tiltekið er um að ræða tilvik þar sem í skjali eru atriði sem ekki eru í samræmi við efni þinglýsingarbóka, án þess þó að það valdi því að skjal sé ótækt til þinglýsingar, tvö eða fleiri skjöl um sömu eign eru afhent samtímis til þinglýsingar og réttindum sem þau mæla um lýstur saman, eða aðili sem aðeins nýtur skilorðsbundinnar heimildar að eign gefur út skjal án þess að greina skilorðið.

Þinglýsingarstjóri skal greiða úr því svo fljótt sem föng eru á og eigi síðar en innan tveggja vikna frá því að skjal barst til þinglýsingar hvort það verði fært í þinglýsingabók, sbr. 1. másl. 5. mgr. 7. gr. laganna. Um

hæfi þinglýsingarstjóra til að greiða úr hvort skjali skuli þinglýst fer samkvæmt hæfisreglum stjórnarsýslulaga, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Skjali er þinglýst þegar það hefur verið fært í þinglýsingabók en forgangsáhrif þinglýsingar teljast frá þeirri tímasetningu er það var afhent til þinglýsingar enda sé það tækt til þinglýsingar, sbr. 1. másl. 1. mgr. 15. gr. laganna. Sé þinglýsingar synjað skal þinglýsingarbeiðanda þegar í stað tilkynnt um synjunina og rökstuddar ástæður fyrir henni í ábyrgðarbréfi eða á annan tryggilegan hátt, sbr. 3. másl. 5. mgr. 7. gr. laganna.

Þegar skjal hefur verið fært í þinglýsingabók ritar þinglýsingarstjóri vottorð um þinglýsinguna á eintök skjalsins, sbr. 2. mgr. 9. gr. Þinglýsingarstjóri gerir loks vikulega skrá um þinglýst skjöl sem skal liggja frammi á skrifstofu hans fulla viku, sbr. 3. mgr. 9. gr.

Úrlausn þinglýsingarstjóra um þinglýsingu má bera undir héraðsdómara í lögsagnarumdæmi þinglýsingarstjóra, sbr. 1. másl. 1. mgr. 3. gr. laganna. Heimild til þess hefur hver sá sem á lögvarinna hagsmuna að gæta vegna ákvörðunar þinglýsingarstjóra, sbr. 2. másl. Úrlausnin skal borin undir dóm áður en fjórar vikur eru liðnar frá henni ef þinglýsingarbeiðandi eða umboðsmaður hans var við hana staddur, en ella áður en fjórar vikur eru liðnar frá þeim tíma er hann eða umboðsmaður hans fékk vitneskju um hana, sbr. 3. másl. sömu málsgreinar.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. fer málskot þannig fram að sá sem bera vill úrlausn um þinglýsingu undir dóm afhendir þinglýsingarstjóra skriflega tilkynningu um það þar sem greina skal úrlausn þá sem borin er undir dóm, kröfu um breytingar á henni og rökstuðning fyrir kröfunni, sbr. 1. og 2. másl. 3. mgr. Samkvæmt 3. másl. skal þinglýsingarstjóri afhenda hlutaðeigandi staðfest ljósrit gagna og endurrit úr þinglýsingabók svo fljótt sem við verður komið. Sá sem bera vill úrlausn þinglýsingarstjóra undir dóm skal síðan án tafar afhenda héraðsdómara málsgögnin, sbr. 4. másl. Þinglýsingarstjóra er jafnframt heimilt að senda héraðsdómara athugasemdir sínar um málið, sbr. 5. másl. Ef annar en þinglýsingarbeiðandi vill bera úrlausn um þinglýsingu undir dóm skal þinglýsingarstjóri tilkynna það þinglýsingarbeiðanda og eftir atvikum öðrum þeim er hagsmuni kunna að eiga og gefa þeim kost á að koma á framfæri skriflegum kröfum sínum og athugasemdum, sbr. 1. másl. 4. mgr.

Héraðsdómari skal kveða upp rökstuddan úrskurð svo fljótt sem kostur er og ekki síðar en þremur vikum eftir að honum bárust málsgögn, sbr. 6. másl. 3. mgr. 3. gr. og 2. másl. 4. mgr. sömu greinar. Ef héraðsdómari telur mál sérstaklega umfangsmikið getur hann ákveðið að fram fari munnlegur málflutningur um ágreiningsefnið áður



en það er tekið til úrskurðar, sbr. 3. másl. 4. mgr. Úrskurður héraðsdómara um úrlausn þinglýsingarstjóra sætir kæru til Landsréttar samkvæmt almennum reglum um kæru í einkamáli, sbr. 4. mgr. 3. gr. Unnt er að óska eftir leyfi Hæstaréttar til að kæra til réttarins úrskurð Landsréttar sem felur í sér lokaákvörðun um ágreiningsefnið, sbr. 5. mgr. 3. gr.

#### *4. Standa rök til þess að undanþiggja þinglýsingu gildissviði stjórnsýslulaga?*

##### *4.1 Rök sem búa að baki almennri afmörkun á gildissviði stjórnsýslulaga*

Í kafla 2 hér að framan er stuttlega vikið að þeim sjónarmiðum sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði stjórnsýslulaga. Að því marki sem þessi sjónarmið falla vel að þinglýsingum mæla þau jafnframt gegn því að þær verði undanþegnar gildissviði laganna.

Ótvírætt er að sú þörf fyrir réttaröryggi sem einkum býr að baki stjórnsýslulögunum og ákvæðum laganna er ætlað að mæta á ekki síður við í málum sem varða þinglýsingar en í fjölda annarra mála sem ekki er undanþeginn gildissviði laganna. Eins og að framan er lýst varða þinglýsingar réttindi sem almennt eru talin mikilsverð og geta eftir atvikum haft veruleg áhrif á þessi réttindi. Þörfin fyrir réttaröryggi við úrlausn slíkra mála er því síst minni en í mörgum öðrum þeirra fjölbreytilegu tegundum mála sem falla undir lög.

Ekki verður heldur séð að þinglýsingar séu frábrugðnar öðrum tegundum stjórnsýslumála að því er varðar þá fyrirhöfn eða þann kostnað sem fylgir því að viðhafa þá málsmeðferð sem stjórnsýslulögin mæla fyrir um. Þótt kröfur til málshraða samkvæmt þinglýsingalögum séu ríkar eru þær ekki þess eðlis að þær girði fyrir málsmeðferð í samræmi við stjórnsýslulög. Þá verður ekki séð að þinglýsingar skeri sig að öðru leyti frá málum sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga á þann hátt að málsmeðferð samkvæmt lögnum verði ekki við komið í slíkum málum án verulega aukins kostnaðar eða fyrirhafnar.

Samkvæmt framansögðu verður ekki annað séð en að þinglýsingar falli vel að þeim sjónarmiðum sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði stjórnsýslulaga. Má raunar halda því fram að þinglýsingar séu að mörgu leyti dæmigerðar fyrir þau mál sem lögnum er ætlað að taka til, það er mál þar sem stjórnvöldum er falið að taka ákvarðanir sem geta haft veruleg áhrif á mikilsverð réttindi borgaranna og þar sem unnt er að koma við þeirri málsmeðferð sem löggin mæla fyrir um án óhóflegrar fyrirhafnar eða kostnaðar.

## 4.2 Rök fyrir því að undanþiggja þinglýsingu gildissviði stjórnáskilulaga

### 4.2.1 Eðli þinglýsingar?

Hér að framan er gerð grein fyrir þeim röksemdum sem færðar eru fram í lögskýringargögnum að baki stjórnáskilulögum til stuðnings því að undanþiggja meðal annars þinglýsingar gildissviði laganna. Fyrsta röksemdin sem þar er getið lýtur að eðli þeirra starfa sem töldust til dómstarfa fyrir þá réttarfarsbreytingu sem tók gildi 1. júlí 1992. Í lögskýringargögnum segir að þessi störf séu þess eðlis að ekki þyki rétt að láta almennar reglur um málsmeðferð í stjórnáskilunni taka til þeirra.

Fyrir gildistöku breytingarlaga nr. 85/1989 hinn 1. júlí 1992 var þinglýsing samkvæmt þinglýsingalögum nr. 39/1978 dómsathöfn sem var á höndum sérstakra þinglýsingardómara. Við gildistöku breytingarlaganna var þetta verkefni hins vegar fært frá þinglýsingardómurum til þinglýsingarstjóra og þeim síðarnefndu falið að taka þær ákvarðanir sem þinglýsingardómarar höfðu áður farið með. Við þessar breytingar breyttist ákvörðun um þinglýsingu úr dómsathöfn í stjórnvaldsathöfn, sbr. eftirfarandi athugasemdir við frumvarp það er varð að breytingarlögum nr. 85/1989 sem breyttu ákvæðum þinglýsingalaga:

„[...] Þinglýsingar eru í eðli sínu ekki annað en opinber skráning réttinda, sem á mörgum hliðstæðum sviðum telst stjórnvaldsathöfn, t.d. skráning vörumerkja, einkaleyfa og hlutafélaga. Þetta viðfangsefni hefur ásamt notarialgerðum þótt eiga undir þann flokk viðfangsefna sem í fræðikenningum hefur verið nefndur latneska heitinu „*jurisdictio voluntaria*“. Það einkennir viðfangsefni þessi að engin eðlislæg einkenni þeirra gefa til kynna að þau eigi fremur að teljast til dómstarfa en stjórnvaldsathafna. Þinglýsingar munu vera talsvert algengari hér á landi miðað við íbúafjölda en í nágrannaríkjunum. Eru þær í eðli sínu þáttur í þjónustu sem almenningur þarf að sækja til yfirvalda með greiðum hætti. Er því nauðsynlegt að mæta þeim þörfum með því að tryggja sem best nálægð þessarar þjónustu við þá sem hennar þurfa að leita. Var því við samningu tillagna um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds ákveðið að framvegis teljist þetta stjórnvaldsathöfn sem sýslumenn fari með að breyttri skipan. Með þeirri breytingu yrði samkvæmt áðursögðu ekki brotið gegn grundvallarreglum um skilsmun dómsvalds og framkvæmdarvalds.“<sup>13</sup>

Þegar litið er til framanrakinna athugasemda er í sjálfu sér örðugt að sjá að eðli þinglýsinga sé eftir 1. júlí 1992 frábrugðið eðli annarra verkefna sem sýslumenn fara með og stjórnáskilulög gilda um. Auk þess sem

---

<sup>13</sup> Alþt. 1988-1989, A-deild, bls. 1311.

vandséð er að eðli þinglýsingar sé að þessu leyti frábrugðið eðli annarra sambærilegra ákvarðana sem lúta að skrásetningu réttinda og vísað er til í athugasemdunum er skýrlega tekið þar fram að þinglýsingar skuli eftir framangreindar breytingar teljast stjórnvaldsathöfn með sama hætti og þær. Eins og áður er vikið að verður heldur ekki séð að eðli þinglýsingarmála sé að öðru leyti frábrugðið eðli fjölda annarra stjórnýslumála sem felldar hafa verið undir gildissvið stjórnýslulaga.

#### 4.2.2 Ítarleg ákvæði um málsmeðferð?

Önnur röksemd sem teflt er fram í lögskýringargögnum að baki stjórnýslulögum til stuðnings því að undanþigga þau mál sem talin eru í 1. mgr. 2. gr. laganna gildissviði þeirra er sú að ítarleg ákvæði um meðferð þessara mála sé að finna í hinni nýju réttarfarslöggjöf.

Þessi röksemd er háð eftirfarandi annmörkum að því er varðar þinglýsingar. Í fyrsta lagi eru þinglýsingarmál, ólíkt öðrum málum sem talin eru í 1. mgr. 2. gr. stjórnýslulaga, ekki meðal þeirra mála sem sett var ný heildarlöggjöf um við þann aðskilnað dómvalds og framkvæmdarvalds sem kom til framkvæmda 1. júlí 1992. Ólíkt því sem gildir um aðfarargerðir, kyrrsetningu, löggeymslu, lögbann, nauðungarsölu, greiðslustöðvun, nauðasamninga og opinber skipti voru því ekki samin ný heildarlög um þinglýsingar af þessu tilefni heldur einungis gerðar lítilsháttar breytingar á gildandi þinglýsingalögum. Þinglýsingalög nr. 39/1978 eru því strangt til tekið ekki hluti hinnar nýju réttarfarslöggjafar sem vísað er til í framangreindum lögskýringargögnum.

Í öðru lagi er ekki ljóst, þótt þinglýsingalög nr. 39/1978 hafi að sönnu að geyma allítarleg fyrirmæli um málsmeðferð, að þessi ákvæði gegni sambærilegu hlutverki og ákvæðum stjórnýslulaga er ætlað að gegna. Þótt fyrirmæli fyrrnefndu laganna um málshraða, málskot og birtingu og rökstuðning í vissum tilvikum séu strangari en ákvæði stjórnýslulaga er jafnframt ljóst að þau hafa ekki að geyma jafnströng fyrirmæli og stjórnýslulög um meðal annars leiðbeiningarskyldu þinglýsingarstjóra, rannsókn máls, andmælarétt aðila, aðgang að gögnum máls og birtingu og rökstuðning í öðrum tilvikum en þeim sem að framan er getið. Ekki verður því séð að ákvæði þinglýsingalaga um málsmeðferð tryggi aðila máls sambærilegt réttaröryggi og stjórnýslulögunum er ætlað að tryggja.

Í þriðja lagi er ljóst að engin ástæða var til þess í ljósi ákvæða 1. másl. 2. mgr. 2. gr. stjórnýslulaga að undanþigga gildissviði laganna þau svið stjórnýslunnar þar sem lögfestar höfðu verið ítarlegar

sérreglur um málsmeðferð fyrir gildistöku laganna nema að því marki sem ætlunin var að gera *vægari kröfur* til málsmeðferðar á þessum sviðum en mælt er fyrir um í stjórnslulögum. Auk þess sem enga vísbendingu um slíka ráðagerð er að finna í lögskýringargögnum að baki stjórnslulögum samrýmist hún illa því mati löggjafans sem þar kemur fram að í lögum sé mælt fyrir um *lágmarkskröfur* til stjórnslunnar.

### 4.3 *Ályktanir*

Samandregið verður ekki séð að þau rök sem færð hafa verið fram til stuðnings því að undanþiggja þinglýsingar gildissviði stjórnslulaga nægi til að réttlæta þá undantekningu sem gerð er í 1. mgr. 2. gr. laganna hvað þessi mál varðar andspænis þeim rökum sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði laganna. Í fyrsta lagi eiga þau rök sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði stjórnslulaga fullum fetum við um þinglýsingar og því rökrétt að lögin taki með sama hætti til þeirra og annarra sambærilegra stjórnvaldsákvæðanna. Í öðru lagi verður ekki séð að eðli þinglýsinga sé eftir 1. júlí 1992 frábrugðið eðli annarra sambærilegra stjórnvaldsathafna sem felldar hafa verið undir gildissviði stjórnslulaga. Loks verður ekki séð að ákvæði þinglýsingalaga um málsmeðferð séu með þeim hætti tilefni sé til að undanþiggja mál samkvæmt lögum gildissviði stjórnslulaga af þeirri ástæðu. Í því sambandi er til þess að líta að ákvæði laganna tryggja málsaðila ekki sambærilegt réttaröryggi og stjórnslulögum er ætlað að gera.

### 5. *Lokaorð*

Ákvæði stjórnslulaga eru hvorki mörg né ítarleg heldur hafa lögin að geyma tiltölulega fáar og almennt orðaðar meginreglur. Í stað þess að mæla ítarlega fyrir um málsmeðferð stjórnvalda fela lögin í sér almennar lágmarkskröfur sem talið var rétt við setningu laganna að gera til slíkrar málsmeðferðar í þeim tilvikum þar sem hún lýtur að ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Í samræmi við þetta eðli laganna er kveðið svo á í 1. málsl. 2. mgr. 2. gr. að ákvæði annarra laga sem hafi að geyma strangari málsmeðferðarreglur skuli halda gildi sínu. Þessi aðferðafræði við setningu laganna helgast ekki síst af víðtæku gildissviði þeirra.<sup>14</sup> Í athugasemdum við frumvarp til laganna er

---

<sup>14</sup> Sjá Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur – málsmeðferð*, bls. 43-48.

sérstaklega vísað til þess að stjórnáslustörf séu fjölbreytt og ólík innbyrðis og að erfitt geti verið af þeim sökum að setja almennar reglur sem eigi jafn vel við öll svið stjórnáslunnar. Í athugasemdunum er enn fremur gengið út frá því að orðalag 1. gr. laganna sé svo rúmt að í vafatilvikum beri að álykta að lögin gildi fremur en að þau gildi ekki.<sup>15</sup>

Þegar framangreint eðli stjórnáslulaga er haft í huga er ljóst að ekki er ástæða til að gera undantekningar frá gildissviði laganna nema í þeim tilvikum þar sem talið er nauðsynlegt að gera vægari kröfur til málsmeðferðar en lögin mæla fyrir um. Vegna lagaskilareglunnar í 1. másl. 2. mgr. 2. gr. er ekki þörf á slíkum undantekningum til að bregðast við árekstrum við strangari málsmeðferðarreglur í sérlögum. Þá er heldur ekki þörf á slíkum undantekningum til að bregðast við árekstrum við ítarlegri málsmeðferðarreglur sérlaga í ljósi þess hversu fáar og almennt orðaðar reglur stjórnáslulaga eru. Ástæða þess hvernig lögin eru úr garði gerð að þessu leyti er sem áður segir beinlínis sú að gera þeim kleift að ná yfir öll svið stjórnáslunnar.

Af lögskýringargögnum að baki stjórnáslulögum verður ekki ráðið að ætlunin hafi verið sú við setningu laganna að gera vægari kröfur til meðferðar þeirra mála sem talin eru í 1. mgr. 2. gr. laganna en þær kröfur sem felast í lögunum. Þvert á móti verður helst ráðið af lögskýringargögnum að gengið hafi verið út frá því við setningu laganna að ákvæði hinnar nýju réttarfarslöggjafar hefðu þegar að geyma strangari málsmeðferðarreglur. Eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan á þessi forsenda hins vegar ekki við um þinglýsingar. Auk þess sem þinglýsingalög nr. 39/1978 voru ekki eiginlegur hluti hinnar nýju réttarfarslöggjafar sem gildi tók 1. júlí 1992 hafa ákvæði þeirra ekki nema að litlu leyti að geyma ákvæði um strangari málsmeðferð en stjórnáslulögin mæla fyrir. Þá verður ekki séð að eðli þinglýsinga sé eftir að þær voru færðar til sýslumanna ólíkt öðrum sambærilegum ákvörðunum um rétt eða skyldu sem stjórnvöld taka og stjórnáslulög gilda um. Þvert á móti er um að ræða dæmigerða stjórnvaldsákvörðun sem fellur vel að þeim rökum sem búa að baki hinni almennu afmörkun á gildissviði stjórnáslulaga.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að almennt er ekki ástæða til að gera undantekningar frá gildissviði stjórnáslulaga nema að því marki sem talið er tilefni til að gera vægari kröfur til hlutaðeigandi málsmeðferðar. Með hliðsjón af því mati löggjafans að ákvæði stjórnáslulaga mæli fyrir um lágmarkskröfur til málsmeðferðar stjórnvalda verður jafnframt að ganga út frá því að tiltekin rök búi að baki því hverju sinni ef talin er

<sup>15</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3284.

ástæða til að víkja frá þessum kröfum í einstökum tilvikum.<sup>16</sup> Hér hefur verið komist að þeirri niðurstöðu að slík rök standi ekki til þess að undanþiggja þinglýsingar gildissviði stjórnýslulaga. Ósagt skal látið hér hvort það kunni einnig að eiga við um fleiri tegundir þeirra mála sem undanþegin eru gildissviði laganna samkvæmt 1. mgr. 2. gr. þeirra.

### *Abstract*

The scope of the Administrative Procedure Act covers all administrative decisions taken by state and municipal agencies. Paragraph 1 of Article 2 of the Act contains an exception to this rule which has received relatively little attention in the literature thus far. The article discusses this exception and inquires whether it has been adequately justified in light of the reasons underlying the main scope of the Act. It is argued that the reasons for the exception set out in the legislative record do not provide a justification of this sort and that the exception therefore has not been adequately justified.

### *Heimildir*

- Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – mannréttindi*. 2. útgáfa. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2019.
- Eyvindur G. Gunnarsson og Þorgeir Örlygsson: *Þinglýsingalög – skýringarrit*. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2011.
- Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnýslulaga*. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2005.
- Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð*. Bókaútgáfan Codex. Reykjavík 2013.
- Þorgeir Örlygsson: *Þinglýsingar – mistök í þinglýsingum – réttarreglur*. Bókaútgáfa Orators. Reykjavík 1993.

---

<sup>16</sup> Sjá einnig Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – málsmeðferð*, bls. 46.