**153. löggjafarþing 2022–2023.**

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á þinglýsingalögum, nr. 39/1978, og fleiri lögum (stafrænt Ísland, tæknilegt hlutleysi þinglýsinga, rafrænar skuldaviðurkenningar o.fl.)

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

I. kafli

Breyting á þinglýsingalögum, nr. 39/1978, með síðari breytingum

1. gr.

Á eftir 5. gr. kemur ný grein, 5. gr. a, svohljóðandi:

Hugtakið skjal í lögum þessum tekur bæði til skjala á pappírsformi og rafrænu formi. Ekkert ákvæða laga þessara skal standa í vegi fyrir þinglýsingu skjals af þeirri einu ástæðu að það sé á rafrænu formi, en um heimild til þinglýsingar rafrænna skjala og tilhögun slíkrar þinglýsingar fer eftir nánari fyrirmælum í reglugerð sem ráðherra setur. Áskilnaður í öðrum lögum eða í samningum um að löggerningur sé skriflegur skal heldur ekki standa í vegi fyrir því að rafrænu skjali sé þinglýst nema það sé skilyrði fyrir gildi löggernings að hann sé á pappírsformi.

Skjal með fullgildri rafrænni undirskrift telst uppfylla skilyrði um undirritun og vottun skjals samkvæmt ákvæðum laga þessara.

Þegar lög þessi áskilja að skjal skuli vera í frumriti eða afhent í fleiri en einu eintaki skal skjal á rafrænu formi talið fullnægja slíkum áskilnaði ef það uppfyllir kröfur sem tryggja uppruna og heilleika skjals eftir því sem nánar er ákveðið í reglugerð skv. 5. mgr.

Áskilnaði um áritun þinglýsingarstjóra á skjal í ákvæðum laga þessara má fullnægja með rafrænni áritun eða færslu ef skjal er á rafrænu formi.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd þessa ákvæðis í reglugerð, svo og framkvæmd þinglýsinga og aflýsinga á rafrænum skjölum að öðru leyti.

II. kafli

**Breyting á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, með síðari breytingum**

2. gr.

Á eftir 2. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 2. gr. a og 2. gr. b, sem orðast svo, ásamt fyrirsögnum:

*2. gr. a. Rafrænar skuldaviðurkenningar*

Lög þessi taka einnig til rafrænna skuldaviðurkenninga sem lánveitandi gerir við neytanda til fjármögnunar kaupa á eigin íbúðarhúsnæði. Lögin gilda um slíkar skuldaviðurkenningar, eftir því sem við á og að því marki sem 2. gr. a og 2. gr. b eða önnur lög kveða ekki á um annað. Með rafrænni skuldaviðurkenningu er átt við samning um lán, sem stofnað er til með rafrænum hætti. Rafrænar skuldarviðurkenningar teljast hvorki til skuldabréfa né annarra viðskiptabréfa. Óheimilt er að semja um eða bera fyrir sig kjör í rafrænum skuldaviðurkenningum sem eru neytanda óhagstæðari en myndi leiða af lögum þessum eða sérlögum.

Einungis þeim lánveitendum sem taldir eru upp í 1.-3. tölul. 2. mgr. 42. gr. laganna er heimilt að gera samning við neytanda um rafræna skuldaviðurkenningu. Ráðherra getur ákveðið með reglugerð að öðrum tegundum lánveitenda sem falla undir lögin sé það einnig heimilt.

Rafrænar skuldaviðurkenningar skulu undirritaðar og samþykktar af neytanda og lánveitanda, og eftir atvikum maka, með fullgildri rafrænni undirskrift sem uppfyllir kröfur laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti. Ekki þarf að votta undirskrift, dagsetningu undirritunar eða fjárræði þeirra sem undirrita.

Til tryggingar skuld samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu getur neytandi sett að veði það íbúðarhúsnæði sem hann hyggst fjármagna með láninu. Um veðsetninguna, þar með talið réttarvernd hennar, gilda I. og II. kafli laga um samningsveð, eftir því sem við á.

Rafræn skuldaviðurkenning telst fullnægja skilyrðum laga sem binda gildi löggernings við að hann sé skriflegur eða á áþreifanlegu formi, svo sem á pappír. Hún telst enn fremur uppfylla áskilnað í ákvæðum laga um framvísun á frumriti, afriti eða endurriti skjals.

Um aðilaskipti að kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu fer eftir almennum reglum, að öðru leyti en því að lánveitanda er eingöngu heimilt að framselja kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu til annars lánveitanda sem er heimilt að gera samning um rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. 2. mgr. Þessi takmörkun á framsalsheimild gildir eingöngu um samningsbundið framsal lánveitanda. Samningsbundið framsal kröfu öðlast réttarvernd þegar framseljandi og framsalshafi hafa staðfest framsalið með rafrænum hætti og það hefur verið birt í upplýsingagátt skv. 2. gr. b. Slík birting skal talin fullnægjandi tilkynning til neytanda um framsal.

Neytandi á rétt á því að halda uppi sömu mótbárum gegn framsalshafa sem hann gat nýtt sér gagnvart upphaflegum lánveitanda, þar með talið rétt til skuldajafnaðar. Þessi réttur neytandans gildir óháð því hvort framsalið er samningsbundið eða komið til með öðrum hætti.

Lánveitandi getur veðsett kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, þó einungis að sjálfsvörsluveði. Veðsetningin öðlast réttarvernd þegar veðsali og veðhafi hafa staðfest veðsetninguna með rafrænum hætti og hún verið birt í upplýsingagátt skv. 2. gr. b. Slík birting skal talin fullnægjandi tilkynning til neytanda um veðsetninguna.

Rafræn skuldaviðurkenning vegna fasteignaláns getur verið hluti af tryggingasafni sértryggðs skuldabréfs og verið andlag tryggingaréttinda vegna slíkra skuldabréfa eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum um sértryggð skuldabréf.

*2. gr. b. Upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga*

Starfrækja skal upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga í samræmi við ákvæði þetta. Með því er átt við rafrænan vettvang þar sem neytandi getur nálgast á einum stað tilteknar upplýsingar um rafræna skuldaviðurkenningu frá lánveitanda, og eftir atvikum opinberum aðilum, þar á meðal um lánveitanda og neytanda, vexti og aðra skilmála, eign sem sett hefur verið að veði til tryggingar skuldinni, framsalsröð og gjaldfellingu, ef við á. Þegar gögn eru aðgengileg í upplýsingagáttinni teljast þau hafa verið birt viðtakanda að lögum.

Lánveitandi og neytandi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu skulu hafa aðgang að eigin svæði í upplýsingagáttinni sem snertir viðkomandi skuldaviðurkenningu. Sýslumenn, dómstólar og starfsmenn þessara embætta geta jafnframt fengið tímabundinn aðgang að upplýsingum eða gögnum til að staðreyna efni rafrænnar skuldaviðurkenningar við meðferð mála sem snerta innheimtu og fullnustu á henni.

Ráðherra ber ábyrgð á að upplýsingagátt sé starfrækt í samræmi við ákvæði þetta. Ráðherra getur ákveðið að fela öðrum ríkisaðila að annast daglegan rekstur og umsjón hennar.

Ráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd ákvæðis þessa og 2. gr. a, þar á meðal um:

1. hvaða upplýsingar skulu koma fram í rafrænni skuldaviðurkenningu, kröfur til frágangs á viðaukum og skilmálabreytingum,
2. rekstur og umsjón með rafrænni upplýsingagátt, hýsingu hennar, aðgengi, tæknilega útfærslu, framsetningu upplýsinga í gáttinni, samtengingu gáttarinnar við upplýsingakerfi lánveitenda og opinberra aðila, tímastimplun, varðveislu gagna og öryggiskröfur,
3. hvenær heimilt er að eyða færslum í rafrænni upplýsingagátt og hvernig staðið skuli að eyðingu þeirra,
4. gerð endurrita af rafrænni skuldaviðurkenningu, rafrænna eða á pappír,
5. form og efni rafrænna birtinga og tilkynninga og
6. skilyrði um meðferð og vinnslu persónuupplýsinga.

Ráðherra er einnig heimilt með reglugerð að ákveða að innheimt skuli gjald af lánveitendum fyrir aðgang að upplýsingagáttinni. Gjaldið, sem getur verið mánaðarlegt gjald, skal miðast við kostnað við að halda úti gáttinni og skal það standa straum af launakostnaði, rannsóknar- og þróunarkostnaði, sérstökum efniskostnaði sem þjónustunni tengist, kostnaði við geymslu gagna og öðrum umsýslukostnaði.

III. kafli

Breyting á lögum um aðför, nr. 90/1989, með síðari breytingum

3. gr.

Við 1. mgr. 1. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: rafrænum skuldaviðurkenningum.

4. gr.

Í stað orðanna „eða 10. tölul.“ í 1. málsl. 1. mgr. 7. gr. kemur: 10. eða 12. tölul.

5. gr.

Við 10. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Sé um að ræða kröfu skv. 12. tölul. 1. mgr. 1. gr. skal skriflegt eintak rafrænnar skuldaviðurkenningar fylgja aðfararbeiðni. Með skriflegu eintaki er átt við hvort heldur rafrænt eða útprentað eintak. Ráðherra skal setja nánari fyrirmæli í reglugerð um hvernig rafrænum eintökum rafrænna skuldaviðurkenninga verður komið á framfæri við sýslumann og starfsmenn hans, svo og um aðgang þeirra að upplýsingum um rafrænar skuldaviðurkenningar í upplýsingagátt skv. 2. gr. b laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016.

IV. kafli

**Breyting á lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991, með síðari breytingum**

6. gr.

Á 6. gr. verða svofelldar breytingar:

1. Við 1. mgr. gr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: rafrænni skuldaviðurkenningu.
2. Við 3. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Sé krafa um nauðungarsölu reist á rafrænni skuldaviðurkenningu skv. 7. tölul. 1. mgr. skal skriflegt eintak hennar bera með sér að gerðarbeiðandi sé kröfuhafi, sbr. 3. mgr. 11. gr.

7. gr.

Við 11. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Sé nauðungarsölu krafist á grundvelli rafrænnar skuldaviðurkenningar skv. 7. tölul. 1. mgr. 6. gr. skal skriflegt eintak hennar fylgja beiðni um nauðungarsölu. Með skriflegu eintaki er átt við hvort heldur rafrænt eða útprentað eintak. Ráðherra skal setja nánari fyrirmæli í reglugerð um hvernig rafrænum eintökum rafrænna skuldaviðurkenninga verður komið á framfæri við sýslumann og starfsmenn hans, svo og um aðgang sýslumanns þeirra að upplýsingum um rafrænar skuldaviðurkenningar í upplýsingagátt skv. 2. gr. b laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016.

v. kafli

**Breyting á lögum um neytendalán, nr. 33/2013, með síðari breytingum**

8. gr.

Við 1. mgr. 12. gr. laga nr. 33/2013 um neytendalán bætast fjórir nýir málsliðir, svohljóðandi: Heimilt er að gera lánssamning til fjármögnunar kaupa á bifreið í formi rafrænnar skuldaviðurkenningar. Til tryggingar skuldinni getur neytandi sett að veði þá bifreið sem hann hyggst fjármagna með láninu enda sé hún skráð í bifreiðabók samkvæmt þinglýsingalögum. Um veðsetninguna, þar með talið réttarvernd hennar, gilda I. og III. kafli laga um samningsveð, eftir því sem við á. Um rafræna skuldaviðurkenningu samkvæmt þessu ákvæði gilda að öðru leyti 2. gr. a. og 2. gr. b. laga um fasteignalán til neytenda, að breyttu breytanda.

vI. kafli

**Breyting á öðrum lögum**

9. gr.

1. *Lög um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008.*
   1. Við lögin bætist ný grein, 5. gr. a, svohljóðandi: Tryggingasafn getur auk skuldabréfa skv. 5. gr. samanstaðið af rafrænum skuldaviðurkenningum. Þegar vísað er til rafrænnar skuldaviðurkenningar í lögum þessum er átt við rafræna skuldaviðurkenningu vegna fasteignaláns samkvæmt lögum um fasteignalán til neytenda. Um rafrænar skuldaviðurkenningar gilda sömu reglur og um skuldabréf skv. 1. tölul. 1. mgr. 5. gr.
   2. Á eftir 1. mgr. 7. gr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. 5. gr. a, sem skráðar eru í tryggingasafn skulu á þeim degi sem þær eru skráðar uppfylla skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 7. gr.
   3. Við 2. mgr. 7. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Hið sama á við um rafrænar skuldaviðurkenningar skv. 2. mgr.
   4. Í stað orðsins „skuldabréfa“ í 3. mgr. 7. gr. kemur: „trygginga“.
   5. Við 2. mgr. 9. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Á sama hátt skal fjárhæð rafrænnar skuldaviðurkenningar í tryggingasafninu, sbr. 5. gr. a, færð niður þannig að veðhlutfall takmarkist við það sem tilgreint er í 1. tölul. 1. mgr. 7. gr.
   6. Á eftir 3. tölul. 1. mgr. 13. gr. kemur nýr töluliður, svohljóðandi: Rafrænar skuldaviðurkenningar í tryggingasafni ásamt upplýsingum um þær sem greinir í 1. og 3. tölul.
   7. Við 13. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Upplýsingar um rafrænar skuldaviðurkenningar í tryggingasafni, sbr. 5. gr. a, skulu bera með sér þau atriði sem greinir í 2. mgr.
   8. Á eftir orðinu „skuldabréfa í 1. mgr. 22. gr. kemur: og rafrænna skuldaviðurkenninga, ef því er að skipta.
   9. Á eftir orðinu „skuldabréfa“ í 3. tölul. 1. mgr. 25. gr. kemur: og rafrænna skuldaviðurkenninga.
   10. Á eftir orðinu „skuldabréf“ í 1. tölul. 1. mgr. 31. gr. kemur: eða rafræna skuldaviðurkenningu
   11. Á eftir orðinu „skuldabréf“ í 4. tölul. 1. mgr. 31. gr. kemur: og rafrænar skuldaviðurkenningar.

10. gr.

*Gildistaka*

Lög þessi öðlast gildi þann […].

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið af hálfu menningar- og viðskiptaráðuneytis (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis) og dómsmálaráðuneytis, í samráði við stýrihóp um rafrænar þinglýsingar sem skipaður er fulltrúum fyrrnefndra ráðuneyta, fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna Stafræns Íslands, sýslumanna og Þjóðskrár Íslands. Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins voru Friðrik Árni Friðriksson Hirst framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands og Víðir Smári Petersen dósent við Lagadeild Háskóla Íslands.

Meginmarkmið frumvarpsins lúta að því að skapa traustari grundvöll fyrir þinglýsingu rafrænna skjala og þannig styðja við framgang rafrænna þinglýsinga almennt, með það fyrir augum að þinglýsing með rafrænum hætti geti síðar meir komið að mestu í stað þinglýsingar skjala á pappírsformi. Með hliðsjón af þessum markmiðum eru í frumvarpinu m.a. lögð til nýmæli um rafrænar skuldaviðurkenningar, sem lagt er til að verði nýtt form fasteignlána til neytenda og um leið annar valkostur til hliðar við fasteignalán sem oft eru útfærð nánar í formi hefðbundinna veðskuldabréfa. Ólíkt hefðbundnum veðskuldabréfum verði rafrænar skuldaviðurkenningar gefnar út og þeim þinglýst alfarið á rafrænu formi. Einnig er lagt til í frumvarpinu að rafrænar skuldaviðurkenningar njóti sams konar réttarfarshagræðis við aðför og nauðungarsölu og kröfur á grundvelli hefðbundinna veðskuldabréfa. Í framangreindu skyni eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978 (I. kafli frumvarpsins), lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016 (II. kafli), lögum um aðför, nr. 90/1989 (III. kafli), lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991 (IV. kafli) og lögum um neytendalán, nr. 33/2013 (V. kafli), auk breytinga á lögum um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008 (VI. kafli). Umfjöllun um einstakar tillögur má finna í 3. kafla greinargerðar þessarar og athugasemdum við viðkomandi greinar frumvarpsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Inngangur

Tillögurnar sem birtast í frumvarpi þessu eru liður í að fylgja eftir stefnu Alþingis og stjórnvalda um eflingu á stafrænni þjónustu hins opinbera, sem rafrænar þinglýsingar eru mikilvægur þáttur í. Áður en fjallað verður nánar um einstakar tillögur frumvarpsins er ástæða til þess, samhengisins vegna, að gefa yfirlit yfir megindrætti stefnumótunar og aðgerða stjórnvalda á þessu sviði, þ.m.t. hvað varðar miðlæga þjónustugátt stjórnvalda og stafrænt pósthólf á Ísland.is, sbr. kafla 2.2, auk lagabreytinga vegna rafrænna þinglýsinga og aflýsinga, sbr. kafla 2.3. Í kafla 2.4 er að finna samantekt á undanfarandi köflum sem tengir þá saman við tillögur frumvarpsins varðandi rafrænar skuldaviðurkenningar o.fl. sem koma svo til nánari umfjöllunar í 3. kafla.

2.2. Stefnumótun og aðgerðir stjórnvalda vegna stafrænnar þjónustu hins opinbera

2.2.1. Stafrænt Ísland o.fl.

Með þingsályktun nr. 22/150 frá 29. janúar 2020 var fjármála- og efnahagsráðherra falið að stórefla vinnu m.a. er varðar tæknilega innviði Stjórnarráðs Íslands, utanumhald um opinber gögn, upplýsingaöryggismál ríkisins, og annað sem snýr að því að tryggja gæði rafrænnar þjónustu hins opinbera gagnvart almenningi. Áður, þ.e. á árunum 2017 og 2018, hafði þáverandi ríkisstjórn markað þá stefnu að byggja skyldi upp stafræna þjónustugátt þar sem landsmenn gætu á einum stað nálgast þjónustu hins opinbera og sinnt þeim erindum sem beinast að stjórnvöldum. Enn fremur að stafræn þjónusta yrði á árinu 2020 orðin meginleið samskipta á milli hins opinbera og almennings.

Tekið er í sama streng í stefnu stjórnvalda um stafræna þjónustu hins opinbera (Stafrænt Ísland) frá 2021, sem nær bæði til stofnana ríkis og sveitarfélaga. Stefnan er leiðandi fyrir aðrar opinberar stefnur sem og stefnumarkandi ákvarðanir á þessu sviði, og byggist á aðgerðaáætlun þáverandi ríkisstjórnar um eflingu stafrænnar þjónustu frá maí 2019. Markmið stefnunnar er að Ísland verði meðal fremstu þjóða heims á sviði stafrænnar þjónustu hins opinbera. Áherslur stefnunnar lúta m.a. að því að efla samkeppnishæfni, bæta opinbera þjónustu, auka öryggi stafrænna innviða og skapa nútímalegra starfsumhverfi hjá hinu opinbera. Þá skuli almenningur og fyrirtæki hafa jafnt aðgengi að framúrskarandi opinberri þjónustu sem veitt sé út frá þörfum notenda á skilvirkan og hagkvæman hátt. Meðal annarra markmiða og áherslna í stefnunni eru að opinn hugbúnaður og vefþjónustur á borð við rafrænar þinglýsingar skapi grundvöll að auknu gagnsæi, ýti undir nýsköpun og brúi bil milli stjórnsýslu og einkageira; að hið opinbera nýti lausnir á borð við rafrænar undirritanir, fjarfundatækni og aðrar framleiðniaukandi lausnir til að bæta vinnuumhverfi og veita betri þjónustu; og að upplýsingatækni verði hagað á öruggan, skilvirkan og hagkvæman hátt í gegnum trausta innviði sem mæta bæði kröfum almennings til grunnþjónustu stofnana og stuðlar að auknum sveigjanleika opinberrar þjónustu.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti annast framkvæmd fyrrnefndrar stefnu um stafræna þjónustu hins opinbera. Innan ráðuneytisins er í þessu skyni starfrækt verkefnastofa um Stafrænt Ísland sem hefur það hlutverk að vinna að framgangi verkefna á þessu sviði í náinni samvinnu við hlutaðeigandi ríkisaðila, sveitarfélög, almenning, félagasamtök og fyrirtæki. Verkefnastofan vinnur m.a. að því að aðstoða opinberar stofnanir við að bæta stafræna þjónustu við almenning með því að gera hana skýrari, einfaldari og hraðvirkari. Þá hefur verið settur á fót stýrihópur um rafrænar þinglýsingar, en í honum eiga sæti fulltrúar frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna verkefnastofu um Stafrænt Ísland, Þjóðskrá Íslands og Sýslumannafélagi Íslands, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.4 hér á eftir.

2.2.2. Erlent samstarf

Íslensk stjórnvöld eiga í samstarfi við hin Norðurlöndin og Eystrasaltsríkin á grundvelli samstarfsyfirlýsingarinnar Digital North sem undirrituð var í apríl 2017. Ráðherranefnd þessara þjóða um upplýsingatækni, MR-DIGITAL, hefur samþykkt drög að aðgerðaáætlun fyrir árið 2021-2024 þar sem lögð er áhersla á að efla stafræna þjónustu milli landa, t.d. með því að rafræn skilríki gildi milli landa, og að náið samstarf eigi sér stað um framþróun gervigreindar og 5G-tækni. Þátttaka í þessu samstarfi er Íslandi mikilvæg enda veitir það aðgang að þekkingu, eflir opinbera þjónustu og auðveldar viðskipti milli hlutaðeigandi ríkja. Ísland hefur einnig samþykkt að taka þátt í nýrri áætlun ESB, Europe Fit for the Digital Age, sem er ætlað að byggja markvisst upp stafræna innviði og auðvelda almenna útbreiðslu á stafrænni tækni fyrir stjórnsýslu, borgara og fyrirtæki. Um samstarf milli Íslands og annarra ríkja á þessu sviði má vísa til nánari umfjöllunar í samantekt fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Tæknilegir innviðir Stjórnarráðsins og rafræn þjónusta hins opinbera, frá ágúst 2021, sbr. einnig niðurlag næsta kafla.

2.2.3. Miðlæg þjónustugátt stjórnvalda – Ísland.is

Eins og fyrr greinir er það meginatriði í stefnumörkun stjórnvalda varðandi stafræna þjónustu hins opinbera að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleiðin milli opinberra aðila annars vegar og einstaklinga og lögaðila hins vegar. Í miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is á hver og einn einstaklingur og lögaðili sitt eigið pósthólf þangað sem stjórnvöld geta sent gögn, upplýsingar og samskipti. Megintilgangur þjónustugáttarinnar er að gera upplýsingar auðlæsilegri og auðfundnari, fjölga möguleikum notanda á sjálfsafgreiðslu, auk þess að bæta flæði milli ólíkra þjónustukerfa þannig að notandi þurfi ekki að margskrá sömu upplýsingar í mismunandi kerfum.

Hinn 13. júní 2021 samþykkti Alþingi lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021. Markmið nefndra laga er að stuðla að skilvirkri opinberri þjónustu, auka gagnsæi við meðferð mála og hagkvæmni í stjórnsýslu og tryggja örugga leið til að miðla gögnum til einstaklinga og lögaðila, og jafnframt að meginboðleið stjórnvalda við einstaklinga og lögaðila verði stafræn og miðlæg á einum stað, sbr. 1. gr. Fjármála- og efnahagsráðherra ber ábyrgð á að starfrækt sé stafrænt pósthólf, en hann getur einnig ákveðið með reglugerð að fela öðrum ríkisaðila að annast rekstur þess og umsjón, sbr. 2. mgr. 2. gr. Allir einstaklingar sem fá útgefna kennitölu og lögaðilar sem skráðir eru í fyrirtækjaskrá á hverjum tíma hafa aðgang að sínu eigin stafræna pósthólfi, sbr. 3. mgr. 2. gr. Einstaklingar og fulltrúar lögaðila geta opnað pósthólfin með rafrænni auðkenningu sem metin er fullnægjandi til sannvottunar, sbr. 1. mgr. 3. gr. Um kröfur til rafrænnar auðkenningar fer eftir lögum um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019, sem veita lagagildi ákvæðum reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB (einnig þekkt sem EIDAS-reglugerðin), en að síðastnefndum lögum og ESB-reglugerð verður aftur vikið hér síðar.

Í stafrænu pósthólfi skal birta hvers konar gögn, jafnt rituð sem í öðru formi, sem verða til við meðferð máls hjá stjórnvöldum, svo sem tilkynningar, ákvarðanir, úrskurði, ákvaðir og aðrar yfirlýsingar, sbr. 1. mgr. 4. gr. fyrrnefndra laga nr. 105/2021. Í 1. mgr. 6. gr. er lögð sú skylda á opinbera aðila að birta gögn í stafrænu pósthólfi. Þessa skyldu má innleiða í áföngum eins og greinir í 2. mgr. 10. gr. Ráðherra skal jafnframt ákveða með reglugerð hvaða öðrum aðilum er heimilt að birta gögn í stafrænu pósthólfi og hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla, sbr. 2. mgr. 6. gr. Í 1. mgr. 7. gr. laganna er síðan lögfest sú meginregla að gögn teljist hafa verið birt viðtakanda þegar þau hafa verið gerð aðgengileg í stafrænu pósthólfi, þ.e. þegar viðtakandi getur skoðað skilaboð í nettengdu tæki, svo sem tölvu eða snjallsíma. Ekki er nauðsynlegt að viðkomandi hafi skráð sig inn í pósthólfið og kynnt sér gögnin, heldur teljast gögnin birt frá og með því tímamarki sem þau voru gerð aðgengileg í pósthólfinu og viðkomandi hefði þar með getað kynnt sér gögnin. Í 2. mgr. 7. gr. er enn fremur kveðið á um að birting gagna í stafrænu pósthólfi teljist fullgild birting í tilvikum þar sem ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla áskilja ákveðna birtingaraðferð, svo sem með auglýsingu, símskeyti, ábyrgðarbréfi, stefnuvotti eða öðrum sannanlegum hætti. Með öðrum orðum ber að skýra ákvæði í öðrum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum, sem tiltaka ákveðnar birtingaraðferðir, í ljósi meginreglu 2. mgr. 7. gr.

Ný framsetning Ísland.is var kynnt til sögunnar í september 2020 og sama ár bættust um 800 stafrænir ferlar við gáttina á því ári en þeim fer ört fjölgandi. Sýslumenn birta nú skjöl er varða fjölskyldumál í pósthólfi Ísland.is, svo að dæmi sé tekið. Þá eru allir reikningar ríkisins orðnir rafrænir en þá er einnig að finna í pósthólfi einstaklinga og fyrirtækja á Ísland.is. Áætlað er að nífalt fleiri skjöl verði í stafrænu pósthólfi Ísland.is á árinu 2021 samanborið við árið 2017, eða rúmlega 9 milljónir skjala á árinu 2021.

Hvað varðar réttarþróun á þessu sviði á EES-svæðinu er ástæða til að geta um reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2018/1724 en þar er að finna ákvæði um miðlæga, stafræna þjónustugátt, sem heitir Your Europe, þar sem borgarar Evrópusambandsríkja og EES-/EFTA-ríkja geta sótt upplýsingar, þjónustu og aðstoð á stafrænan hátt, þvert á landamæri. Markmið þjónustugáttarinnar er að auðvelda framkvæmd innri markaðar Evrópu með því að gera fólki kleift að nálgast upplýsingar um réttindi sín í ólíkum ríkjum Evrópu og afgreiða fjölda erinda í stafrænni sjálfsafgreiðslu, þvert á landamæri. Gáttin mun einnig bjóða upp á 21 þjónustuferil til að draga úr notkun pappírsskjala og handvirkum ferlum, sem hver og einn verður að fullu rafrænn í lok árs 2023.

2.3. Rafrænar þinglýsingar og aflýsingar

2.3.1. Þinglýsing og aflýsing með rafrænni færslu – lagabreytingar 2018 og 2019

Rafræn þinglýsing er ein af lykilforsendunum fyrir því markmiði að Ísland verði fremst í flokki í stafrænni stjórnsýslu. Þjóðhagslegur ávinningur af rafrænum þinglýsingum er talinn vera mikill og er hann að lágmarki metinn á bilinu 1,2–1,7 ma. kr. á ári, en þá er ótalinn ábati vegna vaxtamunar, hraðari viðskipta, minni ferðakostnaðar o.fl. Helsti ábatinn felst í aukinni skilvirkni í störfum sýslumanna, lánveitenda og annarra hagsmunaaðila. Einnig fylgir rafrænum þinglýsingum töluverður ábati fyrir almenning þar sem núverandi ferli er tímafrekt og biðin eftir þinglýsingu er oft löng. Ljóst má telja að rafrænar þinglýsingar munu einfalda störf allra sem koma að meðferð skjala, hafa jákvæð umhverfisáhrif og skapa mikið hagræði bæði fyrir almenning og opinbera aðila.

Ákvæði um þinglýsingu með rafrænni færslu, sbr. 1., 4. og 5. mgr. 5. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, voru lögfest með lögum um breytingu á þinglýsingalögum, lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu og lögum um aukatekjur ríkissjóðs (rafrænar þinglýsingar), nr. 151/2018. Í greinargerð frumvarps til laga nr. 151/2018 er vísað til skýrslu stýrihóps um rafrænar þinglýsingar frá desember 2010, þar sem bent er á að rafrænum þinglýsingum fylgi verulegur ávinningur fyrir almenning, fjármálastofnanir og stjórnvöld, auk þess sem þær kalli á ýmsar breytingar á þinglýsingalögum og fleiri lögum og reglugerðum, ekki síst ákvæðum sem geri ráð fyrir pappírsskjölum.

Ákvæði þinglýsingalaga um þinglýsingu með rafrænni færslu eru útfærð í reglugerð um rafrænar þinglýsingar, nr. 360/2019, sem sett var með stoð í 5. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 53. gr. laganna. Í reglugerðinni er þinglýsing með rafrænni færslu skilgreind svo, sbr. 1. tölul. 2. gr.: „Meginatriði skjals, er varða réttindi og skyldur aðila, eru færð með rafrænni færslu í dagbók og þeim þinglýst standist færslan skilyrði þinglýsingar, án þess að þinglýsingarstjóra berist skjalið á pappír.“ Í 4.–6. gr. reglugerðarinnar er m.a. mælt fyrir um hvaða tegundum skjala verði þinglýst með rafrænni færslu, hvaða tegundir eigna geti verið andlag slíkrar þinglýsingar, og hvaða upplýsingar um skjal („meginatriði skjals“) skuli koma fram í rafrænni færslu. Í 4. gr. reglugerðarinnar eru taldar upp ákveðnar tegundir skjala sem varða öll veðréttindi og heimilt er að þinglýsa með rafrænni færslu, en þau eru: „Veðskuldabréf, tryggingarbréf, skilmálabreyting, skuldskeyting, veðflutningur, veðleyfi, veðbandslausn, kröfuhafaskipti og aflýsing“. Samkvæmt 6. gr. reglugerðarinnar er heimilt að þinglýsa með rafrænni færslu í fasteignabók (skjöl er varða fasteignir), bifreiðabók (skjöl er varða bifreiðar) og skipabók (skjöl er varða skrásetningarskyld skip).

Til þess að þinglýsa rafrænt þarf þinglýsingarbeiðandi að tengjast viðeigandi vefþjónustum eða nýta sjálfsafgreiðsluvef fyrir rafrænar þinglýsingar. Rafræn þinglýsingarfærsla skal, af hálfu þinglýsingarbeiðanda, staðfest með rafrænni undirskrift eða öðrum fullgildum rafrænum hætti áður en hún er send í þinglýsingagáttina, sbr. 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 360/2019, sbr. einnig 4. mgr. 5. gr. þinglýsingalaga. Framkvæmt er sjálfvirkt mat á því hvort færsla uppfylli skilyrði þinglýsingar og, ef ekki, hvort hún eigi að fara í handvirka yfirferð hjá þinglýsingarstjóra eða verði vísað frá þinglýsingu, sbr. 5. mgr. 8. gr. og 9. gr. reglugerðar nr. 360/2019. Handvirk yfirferð á sér stað ef eitthvað kemur fram í sjálfvirku mati á færslu sem talið er ábótavant, s.s. ef skráðar kvaðir eru á eign eða ef veðskuldabréf er óundirritað. Sýslumenn fá yfirlit yfir sjálfvirkt þinglýstar færslur og yfirlit yfir færslur sem þurfa að fara í handvirka yfirferð hjá þeim.

Gert er ráð fyrir því að stórnotendur tengist beint við vefþjónustur og geti óskað þinglýsingar í gegnum sín kerfi (og/eða kerfi þriðja aðila). Unnið er að þróun á sjálfs­afgreiðsluvef sem verður aðgengilegur á Ísland.is, þar sem notendur munu geta þinglýst færslum rafrænt; bæði í eigin nafni og fyrir hönd þriðja aðila. Þar verður einnig unnt að sjá yfirlit yfir þinglýstar færslur og stöðu mála í vinnslu.

Í 1. mgr. 39. gr. þinglýsingalaga er einnig ráðgert að aflýsing skjals geti farið fram með rafrænni færslu, sbr. og 13. gr. laganna. Ákvæðum um aflýsingu með rafrænni færslu var bætt við þinglýsingalög með lögum um breytingu á þinglýsingalögum og lögum um skráningu og mat fasteigna (aflýsingar), nr. 161/2019. Breytingalögin miðuðu að því að skerpa á heimild til rafrænnar aflýsingar til samræmis við þær breytingar sem gerðar voru á þinglýsingalögum með fyrrnefndum breytingalögum nr. 151/2018.

2.3.2. Framkvæmd rafrænna þinglýsinga og aflýsinga

Vorið 2020 hrinti Stafrænt Ísland af stað verkefni í samvinnu við dómsmálaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, sem snýst um að leysa úr ýmsum tækni- og lagalegum álitaefnum til að greiða fyrir framgangi rafrænna þinglýsinga og aflýsinga, þ.m.t. fylgja eftir ákvæðum um þinglýsingu og aflýsingu með rafrænni færslu sem bætt var við þinglýsingalög með fyrrnefndum lögum nr. 151/2018 og 161/2019. Ábyrgð á þessu verkefni er hjá stýrihópi um rafrænar þinglýsingar sem vikið var að hér að framan. Leiðarstefið í umræddu verkefni er að nýta stafrænar lausnir til að draga úr tímafrekum viðvikum almennings vegna þinglýsinga og aflýsinga, á borð við söfnun undirritana á veðskjöl, ferðir með skjöl til og frá sýslumannsembættum, o.s.frv.

Í október 2021 var veðskuldabréfi í fyrsta sinn þinglýst rafrænt hér á landi í sjálfvirku ferli, en um var að ræða veðskuldabréf vegna bifreiðakaupa. Þessi rafræna þinglýsing markaði lok þriðja stóra áfanga fyrrnefnds verkefnis um Stafræna þjónustu sýslumanna, en fyrr á árinu var lokið við rafrænar aflýsingar og rafrænar skilmálabreytingar vegna Covid-19 faraldursins. Nú geta fjármálastofnanir þinglýst veðskuldabréfum rafrænt ef um er að ræða bifreiðakaup eða ný fasteignalán með beinlínutengingu frá eigin kerfum og yfir í vefþjónustu rafrænna þinglýsinga. Er þess að vænta að á næstunni fari almenningur í auknum mæli að sjá ávinninginn af rafrænum þinglýsingum þegar fjármálastofnanir fara að tengjast kerfinu.

Í upphafi árs 2021 fór fyrsta rafræna aflýsingin í gegn en þeim hefur fjölgað jafnt og þétt síðan, sbr. einnig umfjöllun hér að framan um breytingar þær sem gerðar voru á þinglýsingalögum með lögum nr. 161/2019. Hlutfall rafrænna aflýsinga var um 54% í lok september 2021 og hafa aflýsingar með rafrænum hætti því tekið fram úr þeim hefðbundnu. Allt í allt hefur rúmlega 12 þúsund skjölum verið aflýst rafrænt það sem af er árinu 2021.

2.3.3. Veðbréf

Eitt meginhagræðið af þinglýsingu með rafrænni færslu felst í því að hún getur farið fram án þess að láta þurfi sýslumanni í té afrit viðkomandi skjals, ólíkt hefðbundinni þinglýsingu þar sem afhenda þarf sýslumanni skjal í frumriti, svo og samriti eða endurriti sem sýslumaður varðveitir, sbr. 1. mgr. 5. gr. og 10. gr. þinglýsingalaga. Sams konar hagræði er af aflýsingu með rafrænni færslu. Þó má finna undantekningu í ákvæði II til bráðabirgða í þinglýsingalögum, en þar er ráðgert að við þinglýsingu kröfuhafaskipta að veðbréfum (nafnbréfum) sé skylt að framvísa sýslumanni árituðu frumriti og endurriti veðbréfs til sönnunar á framsali, sbr. 12. og 39. gr. þinglýsingalaga, en þess þarf þó ekki ef kröfuhafi er ríkissjóður, opinber stofnun, banki, sparisjóður, lífeyrissjóður, tryggingafélag eða verðbréfasjóður. Þá er enn skylt að árita veðskuldabréf og tryggingarbréf um ákveðin atriði þótt þinglýsing eigi sér stað með rafrænni færslu. Í fyrrnefndri 12. gr. laganna er þannig mælt fyrir um að frumrit veðskuldabréfa og tryggingarbréfa skuli ætíð árituð um veðbreytingu, jafnvel þótt henni sé þinglýst með rafrænni færslu. Við framangreindar aðstæður þarf þó ekki að sýna sýslumanni áritað eintak veðskuldabréfs eða tryggingarbréfs, þar sem breytingunni er þinglýst rafrænt. Þá er ráðgert í 2. mgr. 39. gr. laganna að veðskuldabréfi og tryggingarbréfi verði ekki aflýst nema kvittun eða samþykki til aflýsingar sé ritað á bréfið sjálft eða þinglýst sé staðfestingu þinglýsts rétthafa um aflýsingu skjals, enda hafi skráning kröfuhafa verið leiðrétt.

2.3.4. Danmörk og Noregur

Hér verður gefið stutt yfirlit yfir þróun rafrænna þinglýsinga í Danmörku og Noregi og tengd atriði. Árið 2009 var í Danmörku byrjað að þinglýsa rafrænt í fasteignabók og sama ár voru þinglýsingar færðar á einn stað, þ.e. til þinglýsingar­dómstólsins í Hobro, Jótlandi. Síðar var opnað á rafrænar þinglýsingar fyrir aðrar tegundir eigna en fasteigna. Rafræn þinglýsing er nú meginreglan í Danmörku, en árið 2017 voru 82% þinglýsinga sjálfvirkar þar í landi. Grunnurinn að rafrænum þinglýsingum í Danmörku var m.a. lagður með lögum nr. 539 frá 8. júní 2006 (Digital tinglysning) sem breyttu þarlendum þinglýsingalögum (lov om tinglysning nr. 1075 frá 30. september 2014) og fleiri lögum, og voru liður í heildarstefnu stjórnvalda um rafvæðingu stjórnsýslunnar. Markmið breytingalaganna var að skapa grundvöll fyrir rafrænum þinglýsingum, m.a. með aukinni sjálfvirkni þinglýsingaferlisins. Með breytingalögunum var lögfest sú meginregla í 7. gr. þinglýsingalaganna að einungis sé unnt að þinglýsa skjölum sem undirrituð eru með rafrænum hætti. Í sama ákvæði er jafnframt tekið af skarið um að með tilvísunum í lögunum til skjala o.þ.h. sé átt við rafræn skjöl. Með umræddum breytingalögum voru jafnframt m.a. gerðar breytingar á réttarfarslögunum (lov om rettens pleje, nr. 1445 frá 29. september 2020), þ.e. reglum 45. kafla þeirra laga um aðfarargerðir (tvangsfuldbyrdelse), þar sem bætt var við heimild til að krefjast aðfarar á grundvelli rafræns veðbréfs, enda hafi bréfinu verið þinglýst eða það skráð í skipaskrá, sbr. 478. gr. laganna. Aftur voru gerðar breytingar á síðastnefndum lögum árið 2014 þar sem veitt var heimild til að krefjast aðfarar á grundvelli rafrænt undirritaðs skuldabréfs, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Í Noregi eru þinglýsingar á hendi ríkisstofnunarinnar Kartverket í Hønefoss. Þar í landi eru þinglýsingar rafrænar að hluta til og er sá möguleiki einkum nýttur af fagaðilum að því er virðist, t.d. fjármálastofnunum. Hafa Norðmenn þannig ekki gengið jafn langt og Danir í að taka upp rafrænar þinglýsingar í stað hefðbundinna þinglýsinga á pappírsformi. Grunnur að rafrænum þinglýsingum í Noregi var lagður með lögum frá 2014 (elektronisk tinglysing, LOV-2014-06-20-45) og lögum frá 2017 (teknologinøytralitet, LOV-2017-03-31-14) sem breyttu þarlendum þinglýsingalögum og fleiri lögum. Meðal annars var lögfest heimild í 6. gr. þinglýsingalaganna (lov om tinglysing, LOV-1935-06-07-2) til að þinglýsa skjölum með rafrænum hætti í samræmi við ákvæði reglugerðar þar sem ýmis framkvæmdaratriði eru útfærð nánar. Í 6. gr. þinglýsingalaganna er einnig tekið af skarið um að skilyrði í lögum eða samningum um að löggerningur skuli vera skriflegur komi ekki í veg fyrir rafræna þinglýsingu. Þá var lögfest heimild í aðfararlögunum (lov om tvangsfullbyrdelse, LOV-1992-06-26-86) til að krefjast aðfarar á grundvelli skuldaviðurkenningar á rafrænu formi (elektronisk gjeldserklæring), en sú heimild virðist takmörkuð við ákveðna lánveitendur, þ.e. fjármálastofnanir og tiltekna opinbera aðila.

2.4. Samantekt um tilefni og nauðsyn lagasetningar

Eins og fyrr greinir er frumvarp þetta liður í að skapa traustari grundvöll fyrir þinglýsingu rafrænna skjala og þannig styðja við framgang rafrænna þinglýsinga almennt. Frumvarpið er um leið liður í að fylgja eftir stefnu Alþingis og stjórnvalda um eflingu á stafrænni þjónustu hins opinbera sem fjallað hefur verið um hér að framan.

Þar sem stærstur hluti þinglýstra skjala eru veðskuldabréf vegna fasteignalána til neytenda (íbúðarlána) er rétt við styrkingu ákvæða um rafrænar þinglýsingar að beina sjónum að slíkum lánum. Veðskuldabréf eru, líkt og önnur viðskiptabréf, ávallt pappírsskjöl og falla þau því ekki vel að markmiðum reglna um rafrænar þinglýsingar. Þótt veðskuldabréfum megi nú þinglýsa með rafrænni færslu, sbr. breytingar á þinglýsingalögum með lögum nr. 151/2018 og 161/2019, breytir það því ekki að sjálf bréfin eru ávallt pappírsskjöl, sem kröfuhafar þurfa að varðveita auk þess að skrá á frumrit þeirra breytingar á borð við framsal, skilmála­breytingar, veðleyfi o.fl. samhliða rafrænni skráningu sömu atriða. Þessu fylgir kostnaður og tvíverknaður sem komast mætti hjá ef unnt væri að gefa skuldarskjöl út eingöngu á rafrænu formi og halda utan um þau með miðlægum og rafrænum hætti, eins og frumvarp þetta stefnir að og nánar verður rakið hér síðar.

Veðskuldabréfum fylgir margvíslegt réttarfarshagræði við fullnustu sem er að líkindum ein meginástæða þess að íbúðarlán til neytenda eru alla jafna veitt á grundvelli veðskuldabréfa. Í því sambandi má nefna 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989, og 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991, sem tryggja að veðskuldabréf geti verið sjálfstæð aðfararheimild og nauðungarsöluheimild, án undangengins dóms, réttarsáttar o.s.frv. Fyrrnefnda ákvæðið er að vísu ekki bundið við veðskuldabréf, heldur nær það almennt til skuldabréfa sem uppfylla tiltekin formskilyrði um vottun o.fl., hvort sem þeim fylgja veðréttindi eða ekki. Síðarnefnda ákvæðið er heldur ekki bundið við veðskuldabréf, heldur nær það almennt til þinglýstra samninga eða rafrænna færslna um veðrétt í eign fyrir tiltekinni peningakröfu. Í báðum framangreindum tilvikum þarf að koma berum orðum fram í viðkomandi skuldarskjali að það veiti heimild til aðfarar/nauðungarsölu án undangengis dóms, o.s.frv.

Það kann að vera nokkrum vafa undirorpið hvernig síðastnefndum ákvæðum laga nr. 90/1989 og 90/1991 verður beitt um rafræn skuldarskjöl en úr því hefur ekki verið leyst með skýrum hætti í dómaframkvæmd svo séð verði. Að minnsta kosti má telja ljóst að rafræn skuldarskjöl geta tæplega rúmast innan sérreglu 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför sem einskorðast við skuldabréf og þar með pappírsskjöl, sbr. til hliðsjónar *Hrd. 18. mars 2010 í máli nr. 115/2010*. Að auki miðast ákvæði laga nr. 90/1989 og 90/1991 almennt séð við pappírsskjöl sem kann að valda vafa um hvort og að hvaða marki koma megi fram aðför eða nauðungarsölu beint á grundvelli skuldarskjals sem eingöngu er gefið út á rafrænu formi. Til hliðsjónar má einnig benda á að hugtakið skjal hefur í réttarfari almennt verið talið vísa til gagna í pappírsformi, sbr. til hliðsjónar *Hrd. 21. september 2009 í máli nr. 495/2009*.

Vafi af þessu tagi er til þess fallinn að letja lánveitendur til útgáfu rafrænna skuldarskjala, t.d. vegna íbúðarlána, og um leið hægja á framgangi og þróun rafrænna þinglýsinga, andstætt þeirri stefnu stjórnvalda í málaflokknum sem áður hefur verið lýst. Framangreint á að sínu leyti einnig við um ákvæði þinglýsingalaga sem miðast enn að stærstum hluta við pappírsskjöl, þrátt fyrir að mikilvæg skref hafi verið stigin með setningu ákvæða um þinglýsingar og aflýsingar með rafrænum færslum, sbr. lög nr. 151/2018 og 161/2019.

Það ber þó að taka sérstaklega fram að enginn vafi leikur á því að rafrænir samningar um fjárskuldbindingar o.fl. fela almennt séð í sér gildar samnings­skuldbindingar í íslenskum rétti, sem framfylgja má með málshöfðun fyrir dómi ef þörf krefur. Úrlausnarefnið hér er aftur á móti það hvort og að hvaða marki koma megi fram aðför eða nauðungarsölu beint á grundvelli skuldarskjals sem eingöngu er gefið út á rafrænu formi, á grundvelli heimilda í fyrrnefndri réttarfarslöggjöf sem miðast gagngert við samninga á pappírsformi, einkum veðskuldabréf.

Af framansögðu leiðir að til þess að markmið stjórnvalda um eflingu rafrænna þinglýsinga geti náð fram að ganga er þörf fyrir breytingar á lögum til þess að tryggja að unnt verði að gefa út og þinglýsa rafrænum skuldarskjölum vegna fasteignalána til neytenda o.fl., sem veita kröfuhöfum hliðstætt réttarfarshagræði við aðför og nauðungarsölu og veðskuldabréfum fylgir. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á nokkrum lagabálkum í þessu skyni eins og nánar verður rakið hér á eftir.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Inngangur

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978 (I. kafli), lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016 (II. kafli), lögum um aðför, nr. 90/1989 (III. kafli) lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991 (IV. kafli), og lögum um neytendalán, nr. 33/2013 (V. kafli), auk breytinga á lögum um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008 (VI. kafli).

Um tilefni og nauðsyn tillagna frumvarpsins hefur verið fjallað í 2. kafla hér að framan, en þær felast í því að lögfest verði sérstök ákvæði um rafrænar skuldaviðurkenningar, sem ólíkt hefðbundnum veðskuldabréfum verði gefnar út og þeim þinglýst alfarið á rafrænu formi. Enn fremur er lagt til að rafrænar skuldaviðurkenningar njóti sams konar réttarfarshagræðis við aðför og nauðungarsölu og fylgir kröfum á grundvelli hefðbundinna veðskuldabréfa, auk þess sem rafrænar skuldaviðurkenningar megi nýta sem tryggingu vegna sértryggðra skuldabréfa.

Meginefni tillagna frumvarpsins má draga saman svo:

* *Breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978 (I. kafli)*:Lagt er til að lögfest verði skýringarregla í þinglýsingalög sem tekur af skarið um að rafræn skjöl séu jafngild pappírsskjölum og að ekkert ákvæði laganna skuli standa í vegi fyrir þinglýsingu rafrænna skjala af þeirri einu ástæðu að þau séu á rafrænu formi. Einnig eru lögð til fyrirmæli um að fullgild rafræn undirskrift uppfylli áskilnað í lögunum um undirskrift og vottun, og að skjal á rafrænu formi uppfylli áskilnað laganna um frumrit enda fullnægi það kröfum sem tryggja uppruna og heilleika skjalsins. Enn fremur eru lögð til fyrirmæli um að áskilnaði í lögunum um áritun þinglýsingarstjóra á skjöl megi fullnægja með rafrænni áritun eða færslu ef skjal er á rafrænu formi. Loks er lögð til heimild fyrir ráðherra til að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins, þ.m.t. tæknilegar útfærslur, í reglugerð.
* *Breytingar á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016 (II. kafli)*:Lagt er til að lögfest verði ákvæði í nefnd lög um nýtt lánsform sem beri heitið rafrænar skuldaviðurkenningar og sem verður fyrsta kastið bundið annars vegar við fasteignalán til neytenda og ákveðna flokka lánveitenda, þ.e. lánastofnanir, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og lífeyrissjóði, sbr. 1.-3. tölul. 2. mgr. 42. gr. laga nr. 118/2016, og hins vegar lán til neytenda vegna kaupa á bifreið, sbr. nánar síðar. Vegna umsýslu rafrænna skuldaviðurkenninga er jafnframt lagt til í þessum kafla frumvarpsins að lögfest verði ákvæði um upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga sem starfrækt verði af hinu opinbera, þar sem aðgengilegar verða með miðlægum hætti upplýsingar um efni skuldbindingar samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu og önnur atvik er hana varða.
* *Breytingar á lögum um aðför, nr.* *90/1989 (III. kafli)*: Lögfest verði ákvæði sem gera rafræna skuldaviðurkenningu að sjálfstæðri aðfararheimild, þannig að unnt verður að leita aðfarar í eign til fullnustu kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu án undangengins dóms eða réttarsáttar, með hliðstæðum hætti og á m.a. við um skuldabréf, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna.
* *Breytingar á lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991 (IV. kafli)*: Kveðið verði á um að rafræn skuldaviðurkenning skv. II. kafla frumvarpsins, sem þinglýst hefur verið á þá fasteign sem hún er tryggð með veði í, veiti heimild til nauðungarsölu á eigninni, með hliðstæðum hætti og á m.a. við um veðskuldabréf, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna.
* *Breytingar á lögum um neytendalán, nr. 33/2013 (V. kafli)*: Lagt er til að lánveitendum verði veitt heimild til þess að gera lánssamning til fjármögnunar kaupa á bifreið í formi rafrænnar skuldaviðurkenningar.
* *Breytingar á lögum um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008 (VI. kafli*): Veitt verði heimild í nefndum lögum til þess að nýta rafrænar skuldaviðurkenningar skv. II. kafla frumvarpsins sem tryggingar vegna sértryggðra skuldabréfa á sama hátt og hefðbundin veðskuldabréf sem tryggð eru með veði íbúðarhúsnæði.

3.2. Nánar um I. kafla frumvarpsins

Áður hefur verið fjallað um breytingarnar sem gerðar voru á ákvæðum þinglýsingalaga, með lögum nr. 151/2018 og 161/2019, sem lögfestu heimildir til þinglýsingar og aflýsingar með rafrænni færslu, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.3 hér að framan. Þrátt fyrir að þessi ákvæði hafi leitt til mikils hagræðis fyrir fjármálastofnanir, almenning og sýslumenn, skortir í lögin almennt skýringarákvæði sem tekur af skarið um það í eitt skipti fyrir öll að rafræn skjöl séu jafngild skjölum á pappír. Til samanburðar má benda á 7. gr. dönsku þinglýsingalaganna (lov om tinglysning nr. 1075 frá 30. september 2014) þar sem lögfest er sú meginregla að einungis sé unnt að þinglýsa skjölum sem undirrituð eru með rafrænum hætti. Í sama ákvæði er jafnframt tekið af skarið um að með tilvísunum í lögunum til skjala sé átt við rafræn skjöl. Þá má benda á 6. gr. norsku þinglýsingalaganna (lov om tinglysing, LOV-1935-06-07-2) þar sem finna má heimild til að þinglýsa skjölum með rafrænum hætti og tekið er af skarið um að skilyrði í lögum eða samningum um að löggerningur skuli vera skriflegur komi ekki í veg fyrir rafræna þinglýsingu, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.3.4 hér að framan. Með hliðsjón af framansögðu er lagt til í I. kafla frumvarpsins (1. gr.) að lögfest verði í þinglýsingalög skýringarregla áþekk þeim sem er að finna í dönskum og norskum þinglýsingalögum, þar sem m.a. verði tekið af skarið um að rafræn skjöl séu jafngild pappírsskjölum við þinglýsingu. Er skýringarreglunni jafnframt ætlað að tryggja að ákvæði þinglýsingalaga verði almennt ekki skýrð svo að þau standi í vegi fyrir þinglýsingu skjala sökum þess eins að þau séu á rafrænu formi. Nauðsynlegt er að taka af skarið um þetta í eitt skipti fyrir öll þar sem ákvæði laganna miðast enn, heilt á litið, í grunninn við pappírsskjöl, þrátt fyrir þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 151/2018 og 161/2019. Þessi tillaga stendur einnig í nánum tengslum við ákvæði frumvarpsins um rafrænar skuldaviðurkenningar sem vikið verður að hér síðar. Um skýringar vísast að öðru leyti til athugasemda við 1. gr. frumvarpsins.

3.3. Nánar um II. kafla frumvarpsins

Með 2. frumvarpsins er lagt til að almenn ákvæði um rafrænar skuldaviðurkenningar verði lögfest í 2. gr. a og 2. gr. b laga nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda, með síðari breytingum. Með rafrænni skuldaviðurkenningu er átt við samning um lán, sem stofnað er til með rafrænum hætti, sbr. einnig nánari umfjöllun hér á eftir, sbr. einnig V. kafla frumvarpsins hvað varðar bifreiðalán.

Vakin skal athygli á því að í 2. gr. a frumvarpsins er tekið fram til áréttingar að rafrænar skuldaviðurkenningar teljast hvorki til skuldabréfa né annars konar viðskiptabréfa. Þetta leiðir raunar beint af hugtaksskilyrðum skuldabréfa og viðskiptabréfa en þessi hugtök einskorðast við skjöl á pappírsformi eins og hugtökin eru skilgreind í íslenskum rétti. Hvað fyrra hugtakið áhrærir er einnig til þess að líta að rafræn skuldaviðurkenning er, eins og áður kom fram, ekki einhliða, óskilyrt og skrifleg viðurkenning á peningaskuld (sbr. skilgreiningu á hugtakinu skuldabréf), heldur tvíhliða lánssamningur. Þrátt fyrir framangreint er lagt til í ákvæðum frumvarpsins að um rafrænar skuldaviðurkenningar gildi um sumt sambærilegar reglur og um veðskuldabréf, einkum hvað varðar réttarfarshagræði við fullnustu sem þeim fylgir, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu.

Í frumvarpinu er samkvæmt framansögðu lagt til að farin verði sú leið að setja sérstakar lagareglur um rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. 2 .gr. frumvarpsins, fremur en að hrófla við hugtakinu skuldabréf (veðskuldabréf) og reglum sem um þau gilda. Síðari leiðin þykir of viðurhlutamikil, enda er það rótgróinn skilningur á hugtakinu skuldabréf að það sé takmarkað við skjöl, sem geyma einhliða, óskilyrta og skriflega viðurkenningu á peningaskuld, sbr. til dæmis *Hrd. 4. maí 2020 í máli nr. 51/2019*. Hið sama á við um þær sérstöku reglur sem gilda um lögskipti með skuldabréf (viðskiptabréfsreglur), en þær grundvallast á því að skuldabréf séu pappírsskjöl, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir. Einnig er haft í huga að helstu grunnreglur fjármunaréttar um skuldabréf, þ.m.t. viðskiptabréfsreglurnar, hvíla að mestu á ólögfestum grundvelli í íslenskum rétti, þ.e. eru byggðar á dómaframkvæmd, meginreglum laga og kenningum fræðimanna, þegar frá eru talin ákvæði tilskipunar um áritun afborgana á skuldabréf frá 9. febrúar 1798. Að þessu leyti er réttarástandið hér á landi ólíkt t.a.m. dönskum og norskum rétti þar sem sett voru heildarlög um skuldabréf á fjórða áratug 20. aldar (lov om gældsbreve, nr. 333 frá 31. mars 2014, upphaflega frá 13. apríl 1938; lov om gjeldsbrev, LOV-1939-02-17-1).

Með hliðsjón af framansögðu verður að telja að viðurhlutamiklar breytingar á borð við rafvæðingu skuldabréfaformsins í heild sinni geti verið vandmeðfarnar og valdið réttaróvissu. Það breytir ekki þeirri ályktun þó að settar hafi verið sérstakar reglur um skuldabréf á rafrænu formi vegna stuðningslána samkvæmt III. kafla laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020, enda var þeim reglum ætlað takmarkað gildissvið og voru þær miðaðar við sérstakar aðstæður. Ákvæði þeirra laga hafa þó verið höfð til hliðsjónar við mótun tillagna frumvarpsins, þ.m.t. ákvæða II. og III. kafla.

Af framangreindum sökum varð það sem fyrr segir niðurstaðan að leggja fremur til lögfestingu afmarkaðra sérreglna um rafrænar skuldaviður­kenningar, sem verði nýtt lánsform til neytenda og um leið annar valkostur til hliðar við lán sem veitt eru í formi hefðbundinna veðskuldabréfa. Rafrænar skuldaviðurkenningar verði unnt að gefa út alfarið á rafrænu formi og þinglýsa rafrænt, auk þess sem þær njóti hliðstæðs réttarfarshagræðis við aðför og nauðungarsölu og veðskuldabréf, sbr. III. og IV. kafla frumvarpsins. Þar að auki geti rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána til neytenda verið hluti af tryggingasafni sértryggðs skuldabréfs, á sama hátt og hefðbundin skuldabréf sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði, sbr. VI. kafla frumvarpsins.

Við gerð frumvarpsins kom til skoðunar hvort rafrænar skuldaviðurkenningar skv. 2. gr. frumvarpsins skyldu, þrátt fyrir að teljast ekki til skuldabréfa, lúta hliðstæðum reglum og skuldabréf hvað varðar mótbárutap skuldara við framsal kröfu. Niðurstaðan varð sú að fara ekki þá leið af ástæðum sem nú verða raktar.

Reglur um mótbárutap skuldara eru einn þáttur í viðskipta­bréfsreglum fjármunaréttar og fela samandregið í sér að svonefndar veikar mótbárur falla brott við framsal skuldabréfs ef framsalshafi er grandlaus um atvik sem mótbárurnar eru reistar á. Upprunalegu rökin að baki reglunni lúta einkum að því að framsalshafi skuldabréfs (viðskiptabréfs) þurfi að geta treyst því að bréfið veiti honum þann rétt sem efni þess ber með sér, sem er forsenda þess að slík bréf geti greiðlega gengið kaupum og sölum milli kröfuhafa, t.d. sem greiðslumiðill í vöru- og þjónustuviðskiptum. Þessi rök eiga síður við um fasteignalán til neytenda, enda verður að telja að viðskiptabréfsreglurnar hafi almennt takmarkað raunhæft gildi í því samhengi, þar sem í hlut eiga sérhæfðir lánveitendur sem lúta ströngum kröfum um vönduð vinnubrögð við lánveitingar og umsýslu lána. Af því má almennt ætla að minni líkur séu á misfellum sem gefið gætu lántaka tilefni til að hafa uppi réttmætar mótbárur gegn greiðsluskyldu gagnvart upphaflegum lánveitenda eða framsalshafa ef því er að skipta. Ákvæði 2. gr. frumvarpsins um verklag við gerð og umsýslu lánssamninga í formi rafrænna skuldaviðurkenninga stuðla einnig að hinu síðastnefnda.

Í framangreindu samhengi verður heldur ekki litið fram hjá því að það er óneitanlega bagalegt fyrir lántaka að glata réttmætum mótbárum, sem hann hefði ella getað haft uppi gagnvart upprunalegum lánveitanda, vegna þess eins að krafan er framseld grandlausum framsalshafa, ekki síst ef sú staða væri uppi að mótbárurnar mætti e.t.v. rekja til óvandaðra vinnubragða hins fyrrnefnda. Þetta síðastnefnda sjónarmið verður að teljast vega þungt í tilviki fasteignalána lánastofnana til neytenda sem nema að jafnaði umtalsverðum upphæðum og eru yfirleitt umfangsmestu skuldbindingarnar sem flestir einstaklingar takast á herðar yfir ævina. Af þeim ástæðum þykir eðlilegt að leggja áhættuna á hina sérhæfðu lánveitendur sem munu bera ábyrgð á umsýslu rafrænna skuldaviðurkenninga sem þeir hafa staðið að. Þá má reikna með því að mistök, og þar af leiðandi mögulegar mótbárur, verði fátíðari með rafrænu utanumhaldi.

Með hliðsjón af framansögðu er því lagt til að kröfur samkvæmt rafrænum skulda­viðurkenningum skv. 2. gr. frumvarpsins lúti þeirri meginreglu fjármunaréttar að við kröfuhafaskipti öðlist framsalshafi ekki betri rétt gagnvart skuldara en framseljandi átti, þ.e. að mögulegar mótbárur neytanda haldi gildi sínu þrátt fyrir grandleysi framsalshafa um þær.

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins er sem fyrr segir tvíþætt. Í a-lið ákvæðisins (sem lagt er til að verði að 2. gr. a laga nr. 118/2016) er að finna almennar reglur um rafrænar skulda­viðurkenningar. Lagt er til grundvallar að rafrænar skuldaviðurkenningar muni, a.m.k. til að byrja með, eingöngu gilda um lán til neytenda til kaupa á fasteignum eða bifreiðum, sbr. nánar síðar. Ef lánaformið nær útbreiðslu og reynslan af því er góð, kemur til álita að löggjafinn skoði að láta það einnig ná til annarra lána, s.s. til fyrirtækja. Jafnframt er lagt til að rafrænar skuldaviðurkenningar takmarkist við ákveðna flokka lánveitenda, þ.e. lánastofnanir, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og lífeyrissjóði, sbr. 1.-3. tölul. 2. mgr. 42. gr. laga nr. 118/2016, en þó verði unnt með reglugerð að heimila fleiri tegundum lánveitenda að veita lán með rafrænum skuldaviðurkenningum.

Í b-lið 2. gr. frumvarpsins (sem lagt er til að verði að 2. gr. b laga nr. 118/2016) er gert ráð fyrir því að sett verði á laggirnar sérstök upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga. Tveir valkostir komu til skoðunar við mat á því hvernig ætti að hýsa og reka upplýsingagáttina, annars vegar að hver lánveitandi gæti þróað eigin útfærslu af slíkri gátt og hins vegar að íslenska ríkið myndi reka gáttina. Lagt er til að síðari leiðin verði farin, enda varðar þetta málefni almannahagsmuni, auk þess sem slík útfærsla tryggir að samræmi sé í tæknilegum útfærslum og viðmóti gagnvart notanda óháð því hver lánveitandi er. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir því í umræddu ákvæði frumvarpsins að ráðherra hafi víðtæka heimild til þess að ákveða með reglugerð að innheimt skuli þjónustugjöld af lánveitendum fyrir afnot af upplýsingagáttinni. Með því er ætlunin að lánveitendur standi meira og minna undir öllum kostnaði við rekstur gáttarinnar, enda njóta þeir góðs af þróun og rekstri ríkisins á henni. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 2. gr. frumvarpsins.

3.4. Nánar um III. og IV. kafla frumvarpsins

Í III. kafla frumvarpsins (3.-5. gr.) eru lagðar til breytingar á lögum um aðför, nr. 90/1989, sem ætlað er að tryggja að kröfuhafi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu njóti hliðstæðs réttarfarshagræðis við aðför og fylgir (veð)skuldabréfi, þ.e. að aðför megi gera til fullnustu kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu án undangengins dóms eða réttarsáttar, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna. Er þannig lagt til að rafræn skuldaviðurkenning verði sjálfstæð aðfararheimild, með viðbót nýs töluliðar (12. tölul.) við upptalningu aðfararheimilda í 1. mgr. 1. gr. Þessu til samræmis er einnig lagt að við 7. gr. laganna, sem lýtur að greiðsluáskorun í aðdraganda beiðni um aðför vegna krafna samkvæmt tilgreindum töluliðum 1. mgr. 1. gr. (5., 6., 7., 8. og 10. tölul.), bætist tilvísun til hins nýja 12. tölul. sama ákvæðis. Þá er lagt til að við 10. gr. laganna, sem fjallar um skjöl sem fylgja skulu aðfararbeiðni, bætist ákvæði um hvernig staðið skuli að framlagningu rafrænnar skuldaviðurkenningar með aðfararbeiðni til sýslumanns.

Í sambandi við lög nr. 90/1989 er ástæða til að geta um 112. gr. laganna sem var lögfest með 27. gr. laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020. Með því ákvæði er veitt heimild („[þ]rátt fyrir 1. mgr. 1. gr.“ laga nr. 90/1989) til að krefjast aðfarar samkvæmt „rafrænu skuldabréfi“ vegna stuðningsláns, sbr. III. kafla laga nr. 38/2020, sem undirritað hefur verið með fullgildri rafrænni undirskrift, ef berum orðum er tekið fram í ákvæðum skuldabréfsins að aðför megi gera til fullnustu skuldinni án undangengins dóms eða réttarsáttar. Er þá ekki gerð krafa um að undirskrift skuldara á rafrænt skuldabréf sé vottuð á þann hátt sem áskilið er í 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 90/1989.

Í IV. kafla frumvarpsins (6. og 7. gr.) eru lagðar til sambærilegar breytingar á lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991, þ.e. að við 1. mgr. 6. gr. um nauðungarsöluheimildir bætist nýr töluliður (7. tölul.) sem felur í sér að krefjast megi nauðungarsölu á eign til fullnustu gjaldfallinni peningakröfu á grundvelli rafrænnar skuldaviðurkenningar. Einnig eru lagðar til breytingar á 3. mgr. 11. gr. laganna, sem fjallar um skjöl sem fylgja skulu beiðni um nauðungarsölu, sambærilegar þeim og eiga við um lög nr. 90/1989 samkvæmt framansögðu.

Í tengslum við III. og IV. kafla frumvarpsins kom til skoðunar hvort ástæða væri til þess að leggja til breytingar í þá veru að rafrænar skuldaviðurkenningar yrðu felldar undir XVII. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, sem geymir sérstakar málsmeðferðarreglur vegna mála sem höfðuð eru til greiðslu skuldar samkvæmt skuldabréfi, sbr. c-lið 117. gr. laganna. Niðurstaðan varð sú að leggja ekki til breytingar á lögum nr. 91/1991 að þessu leyti og hefur þá einkum verið litið til þess að rafrænar skuldaviðurkenningar munu þegar samkvæmt tillögum III. og IV. kafla frumvarpsins njóta hliðstæðs réttarfarshagræðis við aðför og nauðungarsölu og hefðbundin veðskuldabréf, á grundvelli laga nr. 90/1989 og 90/1991. Í því ljósi verður ekki séð að úrræðið sem felst í reglum XVII. kafla laga nr. 19/1991 um skuldabréfamál sé nauðsynlegt til viðbótar við heimildir til að krefjast aðfarar eða nauðungarsölu beint á grundvelli rafrænnar skuldaviðurkenningar skv. III. og IV. kafla frumvarpsins. Rafrænar skuldaviðurkenningar, sem teljast eins og fyrr segir hvorki til skuldabréfa né lúta reglunni um mótbárutap skuldara, falla einnig af þeim ástæðum illa að reglum XVII. kafla laga nr. 91/1991, sem setja m.a. veruleg takmörk á þær varnir sem skuldari getur haft uppi í máli sem rekið er eftir reglum kaflans. Má auk þess ætla að ákvæði XVII. kafla laga nr. 91/1991 hafi í reynd takmarkað hagnýtt gildi þegar skuld er tryggð með veði sem kröfuhafi getur leitað fullnustu í án undangengins dóms eða réttarsáttar á grundvelli heimilda í lögum nr. 90/1989 og 90/1991.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við 3.-7. gr. frumvarpsins.

3.5. Nánar um V. kafla frumvarpsins

Í V. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum nr. 33/2013 um neytendalán sem fela í sér að heimilt verði að gera lánssamning til fjármögnunar kaupa á bifreið í formi rafrænnar skuldaviðurkenningar. Lögð eru til sérákvæði um veðsetningu, en að öðru leyti er lagt til að 2. gr. frumvarpsins gildi í grunninn um rafrænar skuldaviðurkenningar vegna bifreiðalána.

*3.6. Nánar um VI. kafla frumvarpsins*

Í VI. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum nr. 11/2008 sem fela samantekið í sér að heimilt verði að mynda tryggingasöfn vegna sértryggðra skuldabréfa úr rafrænum skulda­viðurkenningum skv. 2. gr. frumvarpsins, á sama hátt og úr skuldabréfum sem gefin hafa verið út með veði í íbúðarhúsnæði, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. laganna. Með sértryggðu skuldabréfi er í lögunum átt við skuldabréf eða aðra einhliða, óskilyrta og skriflega skuldarviðurkenningu sem nýtur sérstaks fullnusturéttar í tryggingasafni útgefanda og gefið er út í samræmi við ákvæði nefndra laga.

Leyfi til útgáfu sértryggðra skuldabréfa verður aðeins veitt viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánafyrirtækjum, sbr. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 11/2008. Þar sem útgefandi hins sértryggða skuldabréfs hefur sjálfur vörslur tryggingasafnsins má ætla að ákvæði VI. kafla hafi einkum þýðingu í tilviki lánveitenda samkvæmt rafrænum skuldaviðurkenningum sem falla undir hugtakið lánastofnun í 1. tölul. 2. mgr. 42. gr. laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016. Útgefandi, sem getur verið viðskiptabanki, sparisjóður eða lánafyrirtæki, getur haft ríka hagsmuni af því að gefa út sértryggð skuldabréf til þess að afla fjármögnunar út á lánasafn sitt, enda eru fasteignalán almennt veitt til langs tíma, t.d. til 25-40 ára. Sértryggð skuldabréf auka enn fremur valkosti fjárfesta til lengri tíma, svo sem ýmissa stofnanafjárfesta, lífeyrissjóða og líftryggingafélaga. Með því að unnt verður að nýta rafrænar skuldaviðurkenningar í tryggingasafn vegna sértryggðra skuldabréfa er stuðlað að því að viðkomandi lánveitendur sjái sér hag í því að nýta það lánsform, að teknu tilliti til annars ávinnings sem það hefur í för með sér á borð við aukna skilvirkni við lánveitingar og minni tilkostnað við utanumhald pappírsskjala.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ljóst er að ákvæði frumvarpsins, sem snúast um tæknilegt hlutleysi þinglýsinga, reglur um rafrænar skuldaviðurkenningar o.fl., samræmast stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Þá eru ákvæði frumvarpsins til þess fallin að styðja við markmið reglugerðar ESB nr. 910/2014, sem veitt hefur verið lagagildi með lögum um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019, en reglugerðin geymir reglur m.a. um gagnkvæma viðurkenningu á traustþjónustu, rafrænum undirskriftum, skjölum o.fl. á EES-svæðinu.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir fyrst og fremst neytendur, lánveitendur, fasteigna- og bifreiðasala og embætti sýslumanna.

Frumvarpið er samið í samráði við stýrihóp um rafrænar þinglýsingar sem skipaður er fulltrúum menningar- og viðskiptaráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis vegna Stafræns Íslands, sýslumanna og Þjóðskrár Íslands.

Frumdrög frumvarpsins voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 5. ágúst 2022 og frestur til umsagna veittur til 19. september 2022 (mál nr. […]).

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt mun það hafa áhrif á allan almenning. Gera má ráð fyrir að umtalsverður samfélagslegur ávinningur felist í upptöku rafrænna þinglýsinga sem aðallega snýr að einstaklingum sem viðskipti eiga við sýslumannsembættin, fjármálastofnanir og fasteignasölur.

Eitt meginhagræðið af þinglýsingu með rafrænni færslu felst í því að hún getur farið fram án þess að láta þurfi sýslumanni í té afrit viðkomandi skjals, ólíkt hefðbundinni þinglýsingu þar sem afhenda þarf sýslumanni skjal í frumriti, svo og samriti eða endurriti sem sýslumaður varðveitir, sbr. 1. mgr. 5. gr. og 10. gr. þinglýsingalaga. Sams konar hagræði er af aflýsingu með rafrænni færslu.

Rafræn þinglýsing er ein af lykilforsendunum fyrir því markmiði að Ísland verði fremst í flokki í stafrænni stjórnsýslu. Þjóðhagslegur ávinningur af rafrænum þinglýsingum er talinn vera mikill og er hann að lágmarki metinn á bilinu 1,2–1,7 ma. kr. á ári, en þá er ótalinn ábati vegna vaxtamunar, hraðari viðskipta, minni ferðakostnaðar o.fl. Helsti ábatinn felst í aukinni skilvirkni í störfum sýslumanna, lánveitenda og annarra hagsmunaaðila.

Rafrænum þinglýsingum fylgir einnig töluverður ábati fyrir neytendur þar sem núverandi ferli er tímafrekt og biðin eftir þinglýsingu er oft löng. Neytendur geta gert lánssamninga með útgáfu rafrænnar skuldaviðurkenningar sem er gefin út rafrænt og undirrituð og vottuð með rafrænni undirskrift. Samrit rafrænnar skuldaviðurkenningar er hægt að senda til sýslumanns með rafrænum hætti og fá henni þinglýst og aflýst með rafrænum hætti. Ljóst má telja að rafrænar þinglýsingar munu einfalda störf allra sem koma að meðferð skjala, stytta biðtíma, hafa jákvæð umhverfisáhrif og skapa mikið hagræði bæði fyrir almenning og opinbera aðila. Þá má gera ráð fyrir að útgefnum veðskuldabréfum muni fækka til muna ef áformin ganga eftir.

Samskipti þinglýsingarbeiðenda og þinglýsingarstjóra munu með tilkomu rafrænna þinglýsinga að mestu verða tölvusamskipti og því hefur staðsetning þinglýsingarstjóra ekki verulega þýðingu. Þá má gera ráð fyrir að innan fárra ára verði meiri hluti þinglýsinga með rafrænum færslum.

Gert er ráð fyrir að lánveitandi og neytandi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu hafi aðgang að eigin svæði í upplýsingagátt sem snertir viðkomandi skuldaviðurkenningu. Sýslumenn, dómstólar og starfsmenn þessara embætta geta jafnframt fengið tímabundinn aðgang að upplýsingum eða gögnum til að staðreyna efni rafrænnar skuldaviðurkenningar við meðferð mála sem snerta innheimtu og fullnustu á henni. Ljóst er að nokkur kostnaður mun verða við uppsetningu og innleiðingu upplýsingagáttar um rafrænar skuldaviðurkenningar. Greining á þeim kostnaði hefur ekki farið fram. Fyrirsjáanlegt er einnig að tímabundinn kostnaður muni vera samfara uppfærslu á þinglýsingakerfum.

Gera má ráð fyrir að aðlögunaferli allt að einu til tveimur árum vegna nýrrar framkvæmdar fjármálastofnana og sýslumanna og uppsetningar upplýsingagáttar um rafrænar skuldaviðurkenningar.

Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna innleiðingar og kynningar á breyttu fyrirkomulagi muni vera óverulegar í samanburði við þann ábata sem af honum hlýst. Gert ráð fyrir því að fjárhagsáhrif verði óveruleg en til þess fallin að draga úr kostnaði fyrir ríkissjóð til lengri tíma.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að í þinglýsingalög, nr. 39/1978, verði lögfestar almennar skýringarreglur sem ætlað er að greiða fyrir þinglýsingu rafrænna skjala. Einstakar málsgreinar ákvæðisins mynda eina heild, sem miðar að því að ryðja úr vegi hindrunum fyrir þinglýsingu rafrænna skjala sem kunna að felast í einstökum ákvæðum þinglýsingalaga sem miðast samkvæmt orðanna hljóðan við skjöl á pappír. Skýringarreglur ákvæðisins eru almenns eðlis og taka til ákvæða þinglýsingalaga í heild sinni. Áþekk ákvæði um þetta efni má finna í dönskum og norskum þinglýsingalögum, sbr. einnig umfjöllun í 2. og 3. kafla hér að framan. Þá eru reglur þessa ákvæðis frumvarpsins í samræmi við þau stefnumið sem birtast í reglugerð ESB nr. 910/2014, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum, sem veitt var lagagildi með lögum um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019. Sem dæmi um sérlagaákvæði á öðrum réttarsviðum sem kveða á um jafngildi rafrænna skjala og pappírsskjala, og fullgildra rafrænna undirskrifta og eiginhandarundirskrifta, má nefna 3. mgr. 7. gr. laga um fasteignakaup, nr. 40/2002, og ákvæði IX. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993, er varða rafræna meðferð stjórnsýslumála. Að því er varðar stjórnsýslulög skal tekið fram að þau gilda að meginstefnu ekki um þinglýsingu og heldur ekki um aðfarargerðir, nauðungarsölu o.fl., sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í 1. mgr. er ráðgert í 1. málsl. að kveðið verði á um það í eitt skipti fyrir öll að hugtakið skjal í ákvæðum þinglýsingalaga taki bæði til skjala á pappírsformi og rafrænu formi. Í 2. málsl. er síðan ráðgert að tekið verði af skarið um það, með almennum hætti, að ekkert ákvæða laganna skuli skýrt þannig að það sé talið koma í veg fyrir þinglýsingu skjals af þeirri einu ástæðu að það sé á rafrænu formi. Þá er ráðgert í 3. málsl. að áskilnaður í öðrum lögum eða í samningum um að löggerningur sé skriflegur skuli heldur ekki standa í vegi fyrir því að rafrænu skjali sé þinglýst. Ákvæði 3. málsl. á þó ekki við ef það er beinlínis skilyrði fyrir gildi löggernings að hann sé á pappírsformi, svo sem á t.d. við um erfðaskrár, sbr. 1. mgr. 40. gr. erfðalaga nr. 8/1962, og kaupmála, sbr. 80. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993.

Reglur 1. mgr. eru ekki bundnar við neinar ákveðnar tegundir rafrænna skjala. Ákvæðinu mætti vafalítið beita með rýmkandi skýringu eða lögjöfnun ef þörf krefði, enda er markmiðið að tryggja að ákvæði þinglýsingalaga verði ekki skýrð svo að þinglýsing sé háð því að skjal sé á einhverju tilteknu formi, t.d. pappír.

Í 2. mgr. er lagt til að kveðið verði á um það að skjal með fullgildri rafrænni undirskrift teljist uppfylla skilyrði um undirritun og vottun skjals samkvæmt ákvæðum laganna, sbr. t.d. 22. gr. þinglýsingalaga sem lýtur að afsölum og veðbréfum sem ekki eru gefin út af opinberum aðilum. Um nánari kröfur til rafrænna undirskrifta fer eftir gildandi lögum um það efni á hverjum tíma, sbr. nú fyrrnefnda reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014, sbr. lög nr. 55/2019.

Í 3. mgr. er lögð til regla þess efnis að þar sem ákvæði þinglýsingalaga áskilja að skjal skuli vera í frumriti eða afhent í fleiri en einu eintaki skuli skjal á rafrænu formi talið fullnægja slíkum áskilnaði ef það uppfyllir kröfur sem tryggja uppruna og heilleika skjals eftir því sem nánar er ákveðið í reglugerð skv. 5. mgr. Ráðgert er að um síðastnefnda atriðið fari eftir þeim tæknilegu stöðlum og lagalegu kröfum sem gilda á hverjum tíma, sbr. nú fyrrnefnda reglugerð ESB nr. 910/2014 og ákvæði laga nr. 55/2019.

Í 4. mgr. eru lögð til fyrirmæli um að áskilnaði um áritun þinglýsingarstjóra á skjal í ákvæðum þinglýsingalaga megi fullnægja með rafrænni áritun eða færslu ef skjal er á rafrænu formi. Í þinglýsingalögum er víða gert ráð fyrir áritunum þinglýsingastjóra á skjöl, sbr. t.d. 2. mgr. 6. gr., 11. gr. og 4. mgr. 39. gr. Rétt er að taka af tvímæli um að ákvæði laganna séu því ekki til fyrirstöðu að áritun eigi sér stað með rafrænum hætti eins og hér er lagt til.

Í 5. mgr. er að finna heimild fyrir ráðherra til að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð, þ.m.t. þau atriði sem greinir í 1.-4. mgr., og framkvæmd þinglýsinga og aflýsinga á rafrænum skjölum að öðru leyti. Í þeim efnum mætti t.d. líta til þeirra framkvæmdaratriða sem tíunduð eru í reglugerðarheimild 5. mgr. 5. gr. gildandi laga varðandi framkvæmd þinglýsinga og aflýsinga með rafrænni færslu, að breyttu breytanda. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Áréttað skal að reglur þessarar greinar frumvarpsins lúta einungis að formlegum skilyrðum þinglýsingar. Ákvæðið hróflar því t.d. ekki við ákvæðum sérlaga þar sem það er gert að skilyrði fyrir gildi löggernings að hann sé á skriflegu formi og þá á pappírsformi, svo sem á t.d. við um erfðaskrár og kaupmála, sbr. framangreinda umfjöllun um 1. mgr., sbr. einnig 3. mgr. 8. gr. laga um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 30/2002.

Um 2. gr.

Með 2. frumvarpsins er lagt til að almenn ákvæði um rafrænar skuldaviðurkenningar o.fl. verði lögfest í 2. gr. a (sbr. a-lið) og 2. gr. b (sbr. b-lið) laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, með síðari breytingum. Í stað þess að lögfesta ný sérlög um rafrænar skuldaviðurkenningar var talið að almenn ákvæði um þau ættu best heima í lögum um fasteignalán til neytenda, enda um að ræða þá lánategund sem að jafnaði hefur mesta þýðingu fyrir almenning. Þá var talið eðlilegt að láta skuldaviðurkenningar af þessu tagi, a.m.k. til að byrja með, eingöngu gilda um lán til neytenda vegna fasteigna- og bifreiðakaupa, sbr. einnig 8. gr. frumvarpsins. Ef lánaformið nær útbreiðslu og reynslan er góð, er eðlilegt að löggjafinn skoði að láta það einnig ná til annarra lána, s.s. til fyrirtækja. Í 2. gr. frumvarpsins er notast við hugtökin „lánveitandi“ og „neytandi“ í samræmi við hugtakanotkun í lögum nr. 118/2016.

*Um a-lið 2. gr.*

Í 1. mgr. er lagt til að lög nr. 118/2016 nái til rafrænna skuldaviðurkenninga sem lánveitandi gerir við neytanda til fjármögnunar kaupa á eigin íbúðarhúsnæði. Lög nr. 118/2016 skulu að öllu leyti gilda um slíkar skuldaviðurkenningar, eftir því sem á og að því marki sem 2. gr. a og 2. gr. b eða önnur lög kveða ekki á um annað. Með frumvarpinu eru einnig lagðar til ýmsar breytingar á öðrum lögum, t.d. lögum um aðför, nr. 90/1989, og þinglýsingalögum, nr. 39/1978, eins og áður greinir. Þau lagaákvæði eiga að skoðast sem sérlög gagnvart almennum ákvæðum laga nr. 118/2016.

Þá er í 1. mgr. að finna skilgreiningu á hugtakinu rafræn skuldaviðurkenning, þ.e. að um sé að ræða samning um lán, sem stofnað er til með rafrænum hætti. Leggja verður áherslu á að um er að ræða tvíhliða lánssamning, sem þýðir að rafrænar skuldaviðurkenningar eru hvorki skuldabréf né viðskiptabréf. Reglur um skulda- og viðskiptabréf gilda því ekki um rafrænar skuldaviðurkenningar. Á hinn bóginn er lagt til að um rafrænar skuldaviðurkenningar gildi um sumt sambærilegar reglur og um skuldabréf, einkum að því er varðar það réttarfarshagræði sem þeim fylgir, sbr. ákvæði III. og IV. kafla frumvarpsins. Í 6. málsl. 1. mgr. 2. gr. a. kemur fram að óheimilt sé að semja um eða bera fyrir sig kjör í rafrænum skuldaviðurkenningum sem eru neytanda óhagstæðari en myndi leiða af lögunum eða sérlögum. Lánveitandi mætti t.d. ekki útfæra rafræna skuldaviðurkenningu nánar í skuldabréfi þannig að skuldari myndi tapa mótbárum sem hann ella kynni að byggja á skv. 7. mgr. 2. gr. a. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er lagt til að einungis þeim lánveitendum sem taldir eru upp í 1.-3. tölul. 2. mgr. 42. gr. laganna verði heimilað að gera samning við neytanda um rafræna skuldaviðurkenningu, þ.e. lánastofnunum, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og lífeyrissjóðum. Þetta eru þeir aðilar sem í dag veita fasteignalán til neytenda hér á landi. Á hinn bóginn er ráðherra veitt heimild til þess að ákveða með reglugerð að aðrar tegundir lánveitenda sem falla undir lögin megi einnig gera samning um rafræna skuldaviðurkenningu. Er þá átt við vátryggingafélög, sbr. 4. tölul. 2. mgr. 42. gr., og lánveitendur sem hafa fengið heimild til þess að veita fasteignalán að undangenginni skráningu hjá Fjármálaeftirlitinu, sbr. 1. mgr. 42. gr. Í reglugerð er einnig, hvað varðar upptalningu frekari lánveitenda, möguleiki að greina á milli (lánveitenda) fasteignalána og bifreiðalána, sbr. 8. gr. frumvarpsins, en í síðara tilvikinu gæti verið þörf á rýmri afmörkun á þeim lánveitendum sem koma til greina.

Í 3. mgr. kemur fram að rafrænar skuldaviðurkenningar skuli undirritaðar með fullgildri rafrænni undirskrift. Um þetta vísast til reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðinum og um niðurfellingu á tilskipun 1999/93/EB, sbr. lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019. Þar sem fullgild rafræn undirskrift felur í sér tímastimpil, sem sýnir tíma og dagsetningu undirskriftar, er ekki þörf á að gera kröfu um vottun á undirskrift, dagsetningu undirritunar og fjárræði þeirra sem undirrita. Þó er gert ráð fyrir því að maki þurfi að undirrita þegar afla þarf samþykkis hans fyrir veðsetningu fasteignar, sbr. 60. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993. Fyrirmynd að þessu ákvæði frumvarpsins er sótt í 1. og 2. mgr. 14. gr. laga nr. 38/2020 um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Í 4. mgr. kemur fram að til tryggingar skuld samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu geti neytandi sett að veði það íbúðarhúsnæði sem hann hyggst fjármagna með láninu. Til að gæta varkárni varðandi þetta lánafyrirkomulag er talið eðlilegt, a.m.k. til að byrja með, að óheimilt verði að krefjast frekari trygginga. Þannig geti ekki komið til þess að neytandi þurfi að fá veð í eigum annarra (svokallað lánsveð), að annar einstaklingur gangist í ábyrgð fyrir láninu eða önnur eign eða fasteign sé veðsett til tryggingar skuldinni.

Í 5. mgr. er tekið af skarið um að rafræn skuldaviðurkenning teljist fullnægja skilyrðum laga sem binda gildi löggernings við að hann sé skriflegur eða á áþreifanlegu formi. Hún telst enn fremur uppfylla áskilnað í ákvæðum laga um framvísun á frumriti, afriti eða endurriti skjals. Kröfuhafa sem vill leita aðfarar eða nauðungarsölu nægir þannig að senda útprentun af rafrænni skuldaviðurkenningu með beiðni sinni og sýslumaður getur þá skoðað grundvöll skuldarinnar og staðreynt efni hennar í upplýsingagátt skv. 2. gr. b, sbr. einnig 5. og 7. gr. frumvarpsins. Rafræn skuldaviðurkenning skoðast þannig sem frumrit t.d. í skilningi 2. mgr. 10. gr. laga nr. 90/1989 um aðför og 3. mgr. 11. gr. laga nr. 90/1991 um nauðungarsölu. Fyrirmynd að ákvæði 5. mgr. 2. gr. a. er að mörgu leyti sótt í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 38/2020. Tekið skal fram að ákvæði 5. mgr. 2. gr. a felur jafnframt í sér sérreglu gagnvart 2. málsl. 1. mgr. 37. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993.

Í 6. mgr. segir að um aðilaskipti fari eftir almennum reglum, að öðru leyti en því að lánveitanda er eingöngu heimilt að framselja kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu til annars lánveitanda sem er heimilt að gera samning um rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. 2. mgr. Lánastofnun skv. 1. tölul. 2. mgr. 42. gr. er því eingöngu heimilt að framselja kröfu sína til annarrar lánastofnunar, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eða lífeyrissjóðs, eða til annarra aðila sem ráðherra hefur ákveðið með reglugerð að megi gera samninga um rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. 2. mgr. 2. gr. a. Þessi takmörkun á aðilaskiptum gildir þó eingöngu um samningsbundið framsal, þ.e. svokallað inter vivos framsal, enda illa mögulegt að koma í veg fyrir aðilaskipti af öðrum ástæðum, t.d. vegna fullnustuaðgerða skuldheimtumanna lánveitandans. Í 3. tölul. frumvarpsákvæðisins er jafnframt mælt fyrir um þá undantekningu frá meginreglunni um aðilaskipti að staðfesta þurfi framsalið með rafrænum hætti og að birta megi það í rafrænu upplýsingagáttinni. Framsalið sjálft þarf þannig að vera gert með rafrænum hætti, en varðandi tilkynningu til neytanda kemur aðeins fram í ákvæðinu að birting í upplýsingagáttinni sé „fullnægjandi tilkynning“ um framsal. Lánveitanda er því heimilt að tilkynna neytanda með öðrum hætti, að því gefnu að hún sé fullnægjandi. Hér skal áréttað að í samræmi við almennar reglur er ekki skilyrði að neytandi samþykki framsalið. Neytandi gæti þó borið fyrir sig ógildi framsals t.d. ef krafan væri framseld með samningsbundnu framsali til lánveitanda sem skortir heimild til þess að gera samning um rafrænar skuldaviðurkenningar.

Í 7. mgr. kemur fram að neytandi eigi rétt á því að halda uppi sömu mótbárum gegn framsalshafa sem hann gat nýtt sér gagnvart upphaflegum lánveitanda, þar með talið rétt til skuldajafnaðar. Þessi réttur neytandans gildir óháð því hvort framsalið er samningsbundið eða komið til með öðrum hætti. Neytandinn glatar því engum mótbárum, öfugt við það sem gildir samkvæmt viðskiptabréfareglum, þar sem veikar mótbárur tapast almennt við framsal til grandlauss framsalshafa. Regla 7. mgr. er því í samræmi við meginreglu kröfuréttar um kröfuhafaskipti að framsalshafi öðlist ekki betri rétt gagnvart skuldara en framseljandi átti, sbr. einnig umfjöllun í kafla 3.2 hér að framan.

Í 8. og 9. mgr. eru ákvæði sem snúa að lánveitanda, en honum er veitt heimild til þess að veðsetja kröfur sínar samkvæmt rafrænum skuldaviðurkenningum, auk þess sem hann getur í tilviki fasteignalána lagt þær til grundvallar við fjármögnun, þar með talið við útgáfu sértryggðra skuldabréfa í samræmi við lög nr. 11/2008 um það efni, sbr. einnig ákvæði VI. kafla frumvarpsins. Veðsetning krafna á grundvelli rafrænna skuldaviðurkenninga öðlast réttarvernd þegar veðsali og veðhafi hafa staðfest veðsetninguna með rafrænum hætti og veðsetningin hefur verið birt í rafrænni upplýsingagátt. Þessi krafa svipar til þess sem gildir um veðsetningu almennra fjárkrafna, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga nr. 75/1997 um samningsveð.

*Um b-lið 2. gr.*

Með ákvæðinu er lagt til að sett verði á laggirnar svokölluð upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga. Eins og fram kom í kafla 3.2 komu tveir valkostir til skoðunar við mat á því hvernig ætti að hýsa og reka upplýsingagáttina, annars vegar að hver lánveitandi gæti þróað eigin útfærslu af slíkri gátt og hins vegar að íslenska ríkið myndi reka gáttina. Síðarnefndi valkosturinn varð ofan á, enda varðar þetta málefni almannahagsmuni, auk þess sem slík útfærsla tryggir að samræmi sé í tæknilegum útfærslum óháð því hver lánveitandi er. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir í 5. mgr. 2. gr. b að ráðherra hafi víðtæka heimild til þess að ákveða með reglugerð að innheimt skuli þjónustugjöld af lánveitendum fyrir afnot að rafrænu upplýsingagáttinni. Með því er ætlunin að lánveitendur standi meira og minna undir öllum kostnaði við rekstur gáttarinnar, enda njóta þeir góðs af þróun og rekstri ríkisins á henni.

Í 1. mgr. kemur fram að starfrækja skuli upplýsingagátt samkvæmt framansögðu. Í 2. málsl. kemur fram að með því sé átt við rafrænan vettvang þar sem neytandi getur nálgast á einum stað tilteknar upplýsingar um rafræna skuldaviðurkenningu frá lánveitanda, og eftir atvikum opinberum aðilum. Upplýsingagáttin á því að vera vettvangur (platform) sem getur náð í upplýsingar úr öðrum kerfum og tengst þeim, t.d. þinglýsingakerfum sýslumanna og lánakerfum lánveitenda, að því marki sem þörf er á. Þá er ekkert því til fyrirstöðu að upplýsingagáttin verði samtengd öðrum miðlægum upplýsingakerfum ríkisins, eins og t.d. Ísland.is. Í frumvarpinu eru, eðli máls samkvæmt, ekki ítarleg ákvæði um útfærslu á gáttinni og því hvernig upplýsingar skulu vera þar aðgengilegar, heldur er ráðherra falið að útfæra gáttina og tengd atriði í reglugerð, sbr. 4. mgr. Þannig getur ráðherra t.d. ákveðið að frekari upplýsingar en þær sem greinir í 1. mgr. skuli vera aðgengilegar í gáttinni. Ástæðan fyrir þessari víðtæku reglugerðarheimild er einkum sú að tæknin er síbreytileg og eðlilegt er að einfalt sé að koma til móts við slíka þróun með reglugerðarbreytingu í stað þess að setja ítarleg ákvæði í lagatexta, sem getur úrelst fljótt og tekið tíma að breyta.

Í 3. málsl. 1. mgr. ákvæðisins segir að þegar gögn séu aðgengileg í upplýsingagáttinni teljist þau hafa verið birt viðtakanda að lögum. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að veðsetning og aðilaskipti skv. 2. gr. a séu háð birtingu í upplýsingagáttinni. Með 3. málsl. 1. mgr. er ætlunin að réttaráhrif þessara gerninga miðist við það tímamark þegar gögnin eru aðgengileg í gáttinni, sem er í samræmi við 7. gr. laga um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021. Ráðherra á síðan skv. 4. mgr. 2. gr. b. að setja nánari fyrirmæli um form og efni birtinga og tilkynninga og getur þá t.d. ákveðið að við hverja birtingu berist skuldara tilkynning með tölvupósti.

Í 2. mgr. kemur fram að lánveitandi og neytandi skuli hafa aðgang að eigin svæði í upplýsingagáttinni, sem snerti eingöngu viðkomandi skuldaviðurkenningu. Þá kemur fram að sýslumenn, dómstólar og starfsmenn þeirra embætta geti fengið tímabundinn aðgang að upplýsingum og gögnum í gáttinni til að staðreyna efni rafrænnar skuldaviðurkenningar við meðferð mála sem snerta innheimtu og fullnustu á henni, t.d. þegar reynir á rafrænar skuldaviðurkenningar við aðför eða nauðungarsölu. Eins og fram kemur í 4. mgr. er gert ráð fyrir að ráðherra útfæri nánar í reglugerð hvernig fer með umræddan aðgang, t.d. hvernig hún geti verið samtengd upplýsingakerfum þessara opinberu aðila.

Í 3. mgr. segir að ráðherra beri ábyrgð á starfrækslu upplýsingagáttarinnar, en að hann geti falið öðrum ríkisaðila að annast hýsingu, rekstur hennar og umsjón. Fyrirhugað er að skipulag upplýsingagáttarinnar verði með svipuðum hætti og í tilviki stafræns pósthólfs, sbr. lög nr. 105/2021 um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda.

Áður hefur verið fjallað um 4. og 5. mgr. og þarfnast þær ekki frekari skýringa.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að kröfuhafi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, sbr. 2. gr. frumvarpsins, njóti hliðstæðs réttarfarshagræðis við aðför og fylgir (veð)skuldabréfi, þ.e. að aðför megi gera til fullnustu kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu án undangengins dóms eða réttarsáttar, sbr. 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989. Er þannig lagt til að rafræn skuldaviðurkenning verði sjálfstæð aðfararheimild, með viðbót nýs töluliðar (12. tölul.) við upptalningu aðfararheimilda í 1. mgr. 1. gr.

Rétt er að taka fram að ólíkt 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. gildandi laga er ekki gerð krafa um það í ákvæði frumvarpsins að undirskrift skuldara vegna rafrænnar skuldaviðurkenningar sé vottuð, enda er ráðgert í 3. mgr. 2. gr. a frumvarpsins að fullgild rafræn undirskrift af hálfu hlutaðeigandi sé nægileg. Þá er, ólíkt 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. gildandi laga, ekki gert ráð fyrir því í ákvæði frumvarpsins að rafræn skuldaviðurkenning þurfi að geyma texta um að gera megi aðför til fullnustu skuldinni án undangengins dóms eða réttarsáttar. Telja verður að slíkur áskilnaður sé óþarfur enda verður að ganga út frá því að lántakar á grundvelli rafrænna skuldaviðurkenninga séu upplýstir um þau fullnustuúrræði sem lánveitanda er unnt að grípa til vegna vanskila, m.a. samkvæmt almennum reglum laga um neytendavernd.

Um 4. gr.

Til samræmis við breytinguna sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsins er lagt til í þessu ákvæði frumvarpsins að við 7. gr. laga nr. 90/1989, sem lýtur að greiðsluáskorun í aðdraganda beiðni um aðför vegna krafna samkvæmt tilgreindum töluliðum 1. mgr. 1. gr. (5., 6., 7., 8. og 10. tölul.), bætist tilvísun til hins nýja 12. tölul. sama ákvæðis.

Tekið skal fram að hér er ekki lögð til sams konar breyting á 1. mgr. 3. gr. laga nr. 90/1989, enda er hvorki gert ráð fyrir því í ákvæðum 2. gr. frumvarpsins að þriðji aðili geti gengist undir sjálfskuldarábyrgð á efndum skuldbindingar samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, né að veðsali geti í því tilviki verið annar aðili en skuldari sjálfur.

Um 5. gr.

Í samræmi við tillögur skv. 4. og 5. gr. frumvarpsins er lagt til að við 10. gr. laga nr. 90/1989, sem fjallar um skjöl sem fylgja skulu aðfararbeiðni, bætist ákvæði um hvernig staðið skuli að framlagningu rafrænnar skuldaviðurkenningar með aðfararbeiðni til sýslumanns. Í ákvæðinu er ráðgert að þegar krafist er aðfarar fyrir kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu skuli skriflegt eintak rafrænnar skuldaviðurkenningar fylgja aðfararbeiðni. Með skriflegu eintaki er átt við hvort heldur rafrænt eða útprentað eintak. Þannig er ráðgert að kröfuhafi hafi val um hvort hann láti útprentað eintak rafrænnar skuldaviðurkenningar fylgja aðfararbeiðni, sbr. einnig ákvæði 2. gr. b frumvarpsins hér að lútandi, eða hvort hann sendi viðkomandi sýslumannsembætti rafrænt eintak eftir verklagi sem ráðherra ákveður í reglugerð, þar sem enn fremur yrði kveðið á um aðgang sýslumanna og starfsmanna þeirra að upplýsingum um rafrænar skuldaviðurkenningar í upplýsingagátt skv. 2. gr. b frumvarpsins og nánari framkvæmdar­atriði í því sambandi.

Um 6. gr.

Hér er lagt til að við 1. mgr. 6. gr. laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991 bætist nýr töluliður (7. tölul.) sem felur í sér að krefjast megi nauðungarsölu á eign til fullnustu gjaldfallinni peningakröfu á grundvelli rafrænnar skuldaviðurkenningar skv. 2. gr. frumvarpsins, þ.e.a.s. á þeirri fasteign eða bifreið sem sett hefur verið að veði til tryggingar kröfunni. Þrátt fyrir að rafrænar skuldaviðurkenningar ættu í sjálfu sér að geta rúmast innan orðalags 2. tölul. 1. mgr. 6. gr., sem gildir um kröfu sem byggist á „þinglýstum samningi“ eða „rafrænni færslu“, þykir engu að síður rétt að taka af tvímæli um þetta atriði í sérstökum tölulið í 1. mgr. 6. gr. eins og hér er lagt til, sbr. einnig til samanburðar 3. gr. frumvarpsins.

Þá skal tekið fram að ólíkt 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. gildandi laga er ekki gerð krafa um það í ákvæði frumvarpsins að rafræn skuldaviðurkenning þurfi að geyma texta um að nauðungarsala megi fara fram til fullnustu kröfunni án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms. Telja verður að slíkur áskilnaður sé óþarfur enda verður að ganga út frá því að lántakar á grundvelli rafrænna skuldaviðurkenninga séu upplýstir um þau fullnustuúrræði sem lánveitanda er unnt að grípa til vegna vanskila, sbr. einnig athugasemdir við 3. gr. hér að framan.

Um 7. gr.

Hér er lögð til breyting 3. mgr. 11. gr. laga nr. 90/1991, sem fjallar um skjöl sem fylgja skulu beiðni um nauðungarsölu, en um er að ræða sams konar ákvæði og er lagt til í 5. gr. frumvarpsins varðandi lög nr. 90/1989. Má því vísa til athugasemda við 5. gr. frumvarpsins hér að framan sem hér eiga við að breyttu breytanda.

Um 8. gr.

Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að heimilt verði að gera lánssamning við neytendur til fjármögnunar kaupa á bifreið í formi rafrænnar skuldaviðurkenningar, þ.e. að lánaformið taki ekki eingöngu til lána samkvæmt lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, heldur einnig til lána samkvæmt lögum um neytendalán, nr. 33/2013, sem tekin eru til bifreiðakaupa. Líkt og áður greinir eru í 2. gr. frumvarpsins lagðar til reglur sem eiga að gilda með almennum hætti um rafrænar skuldaviðurkenningar, en í 4. mgr. 2. gr. a. er sérstakt ákvæði um veðsetningu viðkomandi íbúðarhúsnæðis, sem tekur mið af staðsetningu ákvæðisins í lögum um fasteignalán til neytenda. Af þeim sökum þurfti í 8. gr. frumvarpsins að leggja til sérstök ákvæði um veðsetningu vegna bifreiðalána, sem skýrist einkum af því að bifreið er lausafé og um veðsetningu þess fer eftir öðrum reglum en gilda um fasteignir. Þá er gerð sú krafa varðandi veðsetningu að hin veðsetta bifreið sé skráð í bifreiðabók samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 8. gr. þinglýsingalaga nr. 39/1978. Þetta var gert til þess að forðast ágreining um það hvort bifreið félli undir skilgreiningu hugtaksins í 9. tölul. 3. gr. umferðarlaga nr. 77/2019, enda ætti ekki að valda vafa hvort bifreið sé skráð í bifreiðabók. Að öðru leyti ættu 2. gr. a og 2. gr. b að geta gilt nokkurn veginn að öllu leyti samkvæmt efni sínu um lán til neytanda vegna fjármögnunar kaupa á bifreið. Vísað er að öðru leyti til athugasemda við þær greinar hér að framan, m.a. hvað varðar möguleika á setningu reglugerðar til fjölgunar á tegundum lánveitenda sem veitt geta fasteignalán og/eða bifreiðalán á grundvelli rafrænnar skuldaviðurkenningar.

Um 9. gr.

Með ákvæðinu sem greinist í nokkra stafliði eru lagðar til breytingar á lögum nr. 11/2008 sem felast samantekið í því að heimilt verði að mynda tryggingasöfn vegna sértryggðra skuldabréfa úr rafrænum skulda­viðurkenningum skv. 2. gr. frumvarpsins þegar um er að ræða fasteignalán, á sama hátt og úr skuldabréfum sem gefin hafa verið út með veði í íbúðarhúsnæði, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. laganna, sbr. einnig 9. mgr. 2. gr. a frumvarpsins.

Markmið 8. gr. frumvarpsins er að rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána verði að öllu leyti fullgildar tryggingar í tryggingasöfnum sértryggðra skuldabréfa. Í þessu skyni er lagt til að lögfest verði almenn regla í nýrri 5. gr. a laga nr. 11/2008 um að tryggingasafn geti auk skuldabréfa skv. 5. gr. laganna samanstaðið af rafrænum skuldaviðurkenningum vegna fasteignalána, sem lúti að því leyti sömu reglum laga nr. 11/2008 og gilda um skuldabréf skv. 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. sömu laga. Til að hnykkja frekar á þessu er lagt til að tilvísunum til rafrænna skuldaviðurkenninga verði bætt við ýmis ákvæði laganna þar sem ekki er gert ráð fyrir annars konar tryggingum en skuldabréfum.

Um 10. gr.

Nauðsynlegt er að allir hlutaðeigandi hafi nægan tíma til að laga starfsemi sína að lögunum. Er því lagt til að lögin taki gildi hinn […].