

Frumvarp til laga

um breytingu á þinglýsingalögum og lögum um skráningu og mat fasteigna (aflýsingar).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

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

1. gr.

Á eftir orðinu „þinglýsinga“ tvívegis í 5. mgr. 5. gr. laganna kemur: og aflýsinga.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Á eftir 1. másl. kemur nýr málslíður sem orðast svo: Veðskuldabréf og tryggingarbréf skulu ávallt árituð um veðbreytinguna.
- b. Í stað orðsins „handhafabréf“ í 2. másl. kemur: þinglýsingu á skjali.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist: eða aflýsing fer fram með rafrænni færslu.
- b. Orðin „í lögum um aukatekjur ríkissjóðs“ í 2. mgr. falla brott.

II. KAFLI

Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, með síðari breytingum.

4. gr.

Við lögin bætist við nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 24. gr. ber þeim kröfuhöfum sem taldir eru upp í 2. másl. ákvæðis til bráðabirgða II í þinglýsingalögum, nr. 39/1978, ekki að greiða gjald fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingabók ef fyrirspurnin er nauðsynleg og í beinum tengslum við leiðréttingu á skráningu kröfuhafa og fyrir liggur þjónustusamningur við Þjóðskrá Íslands.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu.

Með lögum um breytingu á þinglýsingalögum, lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu og lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 151/2018, var heimilað að þinglýsa sjálfvirkt

og með rafrænni færslu réttindum og skyldum samkvæmt skjali. Lögin tóku gildi 1. apríl 2019. Frá þeim tíma hefur verið unnið að undirbúningi innleiðingar rafrænna þinglýsinga. Í framangreindum lögum er takmörkuð lýsing á því hvernig aflýsing með rafrænni færslu fer fram en unnið er að því að heimila rafræna aflýsingu í fyrsta áfanga innleiðingarinnar. Af þeirri ástæðu er nauðsynlegt að kveða skýrt á um heimild og framkvæmd aflýsingar eignarhafta með rafrænni færslu. Samhliða miðar frumvarpið að því að tryggja heimildir ráðherra til að mæla nánar fyrir um framkvæmd og tæknilegar kröfur til aflýsinga með rafrænni færslu með reglugerð á sama hátt og gert hefur verið með þinglýsingu. Þá miðar frumvarpið jafnframt að því að greiða fyrir innleiðingu rafrænna þinglýsinga með því að tryggja kröfuhöfum aðgengi að þinglýsingabókum með vélrænum fyrirspurnum í þágu leiðréttingar á skráningu kröfuréttinda.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er nauðsyn þess að kveða skýrt á um heimild og framkvæmd á aflýsingu eignarhafta með rafrænni færslu. Með 12. gr. laga um breytingu á þinglýsingalögum, lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, nr. 151/2018, var gerð sú breyting á 2. mgr. 39. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, að þinglýstum rétthafa væri heimilt að þinglýsa með rafrænni færslu staðfestingu um aflýsingu skjals ef skráning kröfuhafa hefði áður verið leiðrétt. Var þar jafnframt vísað til ákvæðis til bráðabirgða II í lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Þar var hins vegar ekki kveðið skýrt á um að heimilt væri að aflýsa eignarhafti með rafrænni færslu heldur var miðað við að rafræn aflýsing yrði á grundvelli rafrænnar þinglýsingar á yfirlýsingu. Þá var ranglega vísað til ákvæðis til bráðabirgða í lögum um aukatekjur ríkissjóðs í stað ákvæðis til bráðabirgða í þinglýsingalögum. Með frumvarpi þessu er lagt til að 39. gr. þinglýsingalaga verði breytt þannig að skýrt verði mælt fyrir um heimild til að aflýsa eignarhafti með rafrænni færslu. Með því er lögð áhersla á að fyrri framkvæmd aflýsingar standi óbreytt en að rétthöfum standi einnig til boða aflýsing með rafrænni færslu. Auk framangreinds er lagt til að felld verði niður tilvísun til laga um aukatekjur ríkissjóðs. Þá er lagt til að ráðherra fái heimild til að fjalla nánar um framkvæmd og tæknilegar kröfur til aflýsingar með rafrænni færslu í reglugerð á sama hátt og um þinglýsingu með rafrænni færslu.

Til viðbótar við framangreindar breytingar eru lagðar til breytingar á 12. gr. þinglýsingalaga, sem miða að því að lögfesta á ný fyrri framkvæmd við veðbreytingar. Fram að gildistöku laga nr. 151/2018 þurftu veðhafar veðskuldabréfa og tryggingarbréfa að árita bréfin um breytingarnar og framvísa endurriti eða frumriti bréfsins hjá sýslumanni við þinglýsingu. Við gerð laga nr. 151/2018 var ekki talin þörf fyrir slíkt verklag við rafrænar þinglýsingar. Hins vegar er nú ljóst að áfram er þörf fyrir framangreint verklag þar sem fyrri framkvæmd þinglýsingar skjala leggst ekki af að sinni. Þá eru að lokum lagðar til breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Við undirbúning leiðréttingar á skráningu kröfuhafa samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í þinglýsingalögum, hefur komið í ljós að þeim kröfuhöfum sem tilgreindir eru í 2. másl. ákvæðisins er nauðsynlegt að fá aðgang að vélrænum fyrirspurnum svo hægt sé að framkvæma leiðréttinguna með áreiðanlegum hætti. Leiðrétting á skráningu kröfuhafa er forsenda þess að kröfuhafar geti aflýst veðbréfum eða þinglýst breytingum rafrænt. Mikilvægt er að auðvelda kröfuhöfum að yfirfara og eftir atvikum leiðrétta skráningu kröfuhafa áður en rafrænar þinglýsingar hefjast. Að öðrum kosti mun vinnan við leiðréttinguna færast yfir á sýslumenn og verða framkvæmd handvirkt í stað tölvukeyrslu. Í 3. mgr. 24. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, er kveðið á um gjald sem greiða skal fyrir vélrænar fyrirspurnir úr þinglýsingabók. Hér er lagt til að við leiðréttingu á kröfuhöfum í þinglýsingabókum samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í þinglýsingalögum verði

fjármálastofnunum ekki gert að greiða sérstaklega fyrir upplýsingarnar. Rökin fyrir því eru þau að um er að ræða einskiptisaðgerð sem er nauðsynleg forsenda þess að unnt verði að byrja innleiðingu á rafrænum þinglýsingum. Ekki var gert ráð fyrir þessari aðgerð við samningu frumvarps er varð að lögum nr. 151/2018 og því er ekki um að ræða að ríkissjóður verði af tekjum sem reiknað var með vegna þessarar breytingar.

Markmið lagasetningarinnar er fyrst og fremst að stuðla að farsælli innleiðingu rafrænna þinglýsinga og tryggja að réttthafar njóti sömu heimildar til aflýsingar og áður var, þó með þeirri viðbót að aflýsingu megi framkvæma rafrænt. Með því að tryggja að réttthafar njóti sömu úrræða við aflýsingu, óháð því hvort hún verði framkvæmd rafrænt eða á skjali, er tryggt að réttthafar verði ekki fyrir auknum útgjöldum við aflýsingu með rafrænni færslu vegna áskilnaðar um þinglýsingu færslunnar.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur m.a. í sér tillögu að breytingum á 39. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, sem miðar að því að heimila rétthöfum eignarhafta að aflýsa þeim með sama hætti og verið hefur, þó með þeirri viðbót að þeir hafi val um notkun rafrænnar færslu við aðgerðina. Þar sem aflýsing er heimilud bæði með og án þinglýsingar þykir mikilvægt að löggin bjóði upp á rafrænar lausnir óháð því hvora leiðina réttthafar kjósa að fara. Þá er kveðið á um fyrri framkvæmd við breytingar á veðrétti þannig að veðbréf verði ávallt árituð um veðbreytingu og að þegar veðbreyting fer ekki fram rafrænt beri að framvísa veðbréfinu eða endurríti þess með áritun um veðbreytinguna. Þá er jafnframt nauðsynlegt að greiða fyrir leiðréttingarferlinu samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í þinglýsingalögum með því að heimila gjaldfrjálsan aðgang að þinglýsingabókum í takmarkaðan tíma, meðan tölvukeyrsla við leiðréttinguna er í gangi.

Aflýsing með rafrænni færslu verður í grunninn framkvæmd eins og þinglýsing með rafrænni færslu og því gilda önnur ákvæði laganna jafnframt um rafrænar aflýsingar eftir því sem við á. Í tilfalli veðskuldabréfa og tryggingarbréfa verður skjalið sjálft ekki sent til þinglýsingarstjóra með áritun um aflýsingu, heldur er miðað við að réttthafinn aflýsi sjálfur eignarhaftinu í þinglýsingarkerfinu eftir að hann hefur áritað bréfið um aflýsingu. Þannig muni aðgerðin verða sjálfvirk í þeim skilningi að þinglýsingarstjóri kemur ekki að aflýsingunni ef færslan uppfyllir skilyrði laganna og leiðréttingu á skráningu kröfuhafa samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögnum er lokið. Beiðni um aflýsingu með rafrænni færslu sendist því með sama hætti og aðrar rafrænar færslur í gegnum vefþjónustu sem þinglýsingarbeiðendur tengjast á grundvelli sérstaks þjónustusamnings. Þar sem tækni á sviði rafrænna samskipta er í sífellri þróun þykir mikilvægt að tryggja að ráðherra verði heimilað að fjalla um framkvæmd og tæknilegar kröfur til aflýsinga með rafrænni færslu í reglugerð.

Verði frumvarpið að lögum er tryggt að réttthafar njóti jafnrar stöðu við aflýsingar, hvort sem eignarhafti er aflýst með rafrænni færslu eða skjali. Breytingin stuðlar að því að réttthafar velji fremur aflýsingu með rafrænni færslu heldur en skjali, enda sé sú leið skilvirkari þar sem aflýsingin framkvæmist á örskotsstund. Þannig er miðað við að frumvarpið nái þeim markmiðum sem stefnt er að strax við upphaf rafrænna þinglýsinga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í frumvarpinu felast engin álitæfni er varða stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið varðar fyrst og fremst samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið, Þjóðskrá Íslands, sýslumenn og kröfuhafa veðskuldabréfa og tryggingarbréfa þar sem þeir hafa sérstakan hag af því að aflýsing og leiðrétting á skráðum kröfuhöfum verði framkvæmd á einfaldan og skilvirkan hátt með rafrænni lausn og án mikils kostnaðar. Frumvarp þetta var kynnt Samtökum fjármálafyrirtækja og fulltrúum Þjóðskrár Íslands og sýslumanna og skilaði Þjóðskrá Íslands athugasemdum sem tekið var tillit til við frágang þess. Þá var að auki haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið við samningu frumvarpsins.

Með frumvarpinu er brugðist við athugasemdum m.a. frá þeim hagsmunaaðilum sem koma að innleiðingu á rafrænum þinglýsingum. Fyrir liggur afstaða Þjóðskrár Íslands um að gjaldfrjáls aðgangur að vélrænum fyrirspurnum fari gegn lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og því þykir nauðsynlegt að bregðast skjótt við svo ekki verði tafir á þeirri innleiðingu. Þá varðar frumvarpið fyrst og fremst þessa hagsmunaaðila. Með vísan til framangreinds var ekki talin þörf á ítarlegu samráði í samráðsgátt stjórnvalda. Frumvarpið mun hafa jákvæð áhrif fyrir þá sem koma að þinglýsingum, bæði sýslumenn og þinglýsingarbeiðendur, enda leiðir frumvarpið til lægri kostnaðar við rafrænar aflýsingar og undirbúning rafrænna þinglýsinga almennt, ásamt hagræðingu hjá sýslumönnum við framkvæmd þinglýsinga.

6. Mat á áhrifum.

Innleiðing rafrænna þinglýsinga, þar á meðal aflýsinga með rafrænni færslu, er mikilvægt skref í uppbyggingu innviða samfélagsins og upptöku stafrænnar tækni í stjórnsýslu og viðskiptum. Áhrif innleiðingarinnar voru metin sérstaklega við samningu frumvarps er varð að lögum um rafrænar þinglýsingar, nr. 151/2018, og leiðir frumvarp þetta ekki til breytinga á því mati. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir kostnaði fyrir rikissjóð, umfram það sem reiknað var með vegna frumvarps þess sem varð að lögum nr. 151/2018. Þótt þeir kröfuhafar sem taldir eru upp í 2. másl. ákvæðis til bráðabirgða II í þinglýsingalögum fái gjaldfrjálsan aðgang að vélrænum fyrirspurnum vegna leiðréttingar á skráðum kröfuhöfum, er um að ræða einskiptisaðgerð sem hefði ekki komið til nema vegna áskilnaðarins um leiðréttinguna. Fyrir gildistöku laga nr. 151/2018 var ekki skylt að þinglýsa kröfuhafaskiptum og því getur verið misræmi milli skráðs kröfuhafa og raunverulegs eiganda kröfunnar, sem leiðréttingunni er ætlað að bæta úr. Við undirbúning leiðréttingarinnar kom í ljós að kröfuhafar eiga erfitt með að leiðrétta skráningu í þinglýsingabókum án þess að geta keyrt þinglýsingabók saman við eigið kerfi með vélrænni fyrirspurn. Um er að ræða nauðsynlegan verkþátt til að staðfesta réttmæti upplýsinganna á einfaldan hátt, sem ekki var reiknað með við samningu frumvarps er varð að lögum nr. 151/2018. Þar sem um er að ræða einskiptisaðgerð sem kröfuhafar hefðu ekki framkvæmt nema vegna framangreindra lagabreytinga, er talið að ríkið verði ekki af neinum tekjum miðað við fyrri áætlanir.

Gert er ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins verði til hagsbóta fyrir sýslumenn og helstu hagsmunaaðila sem koma til með að nýta sér rafrænar lausnir við þinglýsingar og aflýsingar, enda stuðlar frumvarpið að aukinni sjálfvirkni í rafrænum samskiptum aðilanna. Samkvæmt verkefnaáætlun er miðað við að rafrænar þinglýsingar hefjist með aflýsingum fyrir lok árs 2019.

Ekki verður séð að frumvarpið geti haft neikvæð eða íþyngjandi áhrif fyrir þá aðila sem koma að þinglýsingum. Þvert á móti stuðlar frumvarpið að því að fyrri áform um hagræðingu af rafrænum þinglýsingum nái að ganga eftir.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í þessari grein er lagt til að ráðherra verði heimilað að fjalla nánar í reglugerð um framkvæmd aflýsinga með rafrænni færslu, með sama hætti og honum er heimilað að gera um rafrænar þinglýsingar. Hér gilda sömu rök og liggja til grundvallar þeirri heimild ráðherra, þ.e. að tækni á sviði rafrænna samskipta sé í sífelldri þróun og því þyki ekki rétt að fastsetja í lög hvaða kröfur séu gerðar til tæknilegrar útfærslu aflýsinga.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að veðhafi samkvæmt veðskuldabréfi eða tryggingarbréfi áriti bréfið um veðbreytingu, hvort sem veðbreytingunni er þinglýst með skjali eða rafrænni færslu. Við gildistöku laga nr. 151/2018 féll framangreindur áskilnaður niður en rétt þykir að lögfesta hann aftur þar sem hefðbundnar þinglýsingar skjala munu ekki leggjast af á næstunni. Þá er gert ráð fyrir að ávallt þegar breyting á veðrétti fer fram á grundvelli skjals, hvort sem um er að ræða handhafabréf eða nafnbref, sé yfirlýsingum um breytingu á veðrétti ekki þinglýst nema veðbréfið sjálf eða endurrit þess, með áritun um veðbreytinguna, sé sýnt eða afhent þinglýsingastjóra. Sé breyting á veðrétti gerð með rafrænni færslu ber þeim sem hana gerir að árita sjálf bréfið en þar sem færslan er rafræn þarf ekki að sýna þinglýsingastjóra sjálf bréfið með árituninni. Fyrri framkvæmd sem gildi áður en 12. gr. laganna var breytt með 6. gr. laga nr. 151/2018 er því ætlað að gilda áfram við veðbreytingar, með þeim breytingum sem felast í rafrænni þinglýsingu.

Um 3. gr.

Í þessari grein eru lagðar til tvær breytingar á 39. gr. Í fyrsta lagi er lagt til að heimilað verði að aflýsa eignarhafti með rafrænni færslu. Ákvæðið skoðast samhliða 1.–5. mgr. 39. gr. laganna, enda fjallar breytingin aðeins um aðferðina við aflýsingu meðan framkvæmdinni er lýst í öðrum ákvæðum greinarinnar. Við breytinguna mun rétt höfum standa til boða að aflýsa eignarhafti annaðhvort með því að árita skjalið um aflýsingu eða þinglýsa sérstakri yfirlýsingu um aflýsingu, eða með rafrænni færslu. Í tilfelli veðskuldabréfa og tryggingarbréfa mun rétt hafi geta aflýst bréfi með kvittun eða áritun um samþykki til aflýsingar eða þinglýst sérstakri staðfestingu um aflýsingu bréfsins, hvort sem aðgerðin verður framkvæmd með skjali eða rafrænni færslu. Ákveði rétt hafi að aflýsa bréfinu með rafrænni færslu mun hann áfram þurfa árita bréfið um aflýsinguna en í stað þess að afhenda þinglýsingarstjóra bréfið mun rétt hafi aflýsa því sjálfur í þinglýsingarkerfinu. Eigi rétt hafi ekki þess kost að árita bréfið um aflýsinguna, stendur honum áfram til boða að þinglýsa staðfestingu um aflýsingu þess og greiða fyrir það þinglýsingargjald samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs, hvort sem það er gert með skjali eða rafrænni færslu. Í öðru lagi er lagt til að tilvísun til laga um aukatekjur ríkissjóðs falli brott, enda átti hér að vísa til laga um þinglýsingar en ekki laga um aukatekjur ríkissjóðs.

Um 4. gr.

Í ákvæði til bráðabirgða II í þinglýsingalögum er gert ráð fyrir að fram fari leiðrétting á skráningu kröfuhafa í þinglýsingabók, þar sem staðfesta þarf hver sé eigandi hvers þinglýstrar kröfu áður en þinglýsingar með rafrænni færslu hefjast. Að öðrum kosti getur kröfuhafinn ekki skráð breytingar á kröfu sinni í hinu rafræna kerfi, svo sem vegna aflýsingar, veðflutnings eða skilmálabreytinga. Fyrir liggur að flest veðskuldabréf eru í eigu þeirra kröfuhafa sem tilgreindir eru í 2. málsl. ákvæðisins og því var það verklag ákveðið með lögum

nr. 151/2018 að ekki væri nauðsynlegt að þessar stofnanir legðu fram frumrit eða ljósrít veðbréfs til sönnunar á kröfuréttindunum. Að auki er miðað við að leiðréttingin verði framkvæmd með tölvukeyrslu og án atbeina þinglýsingarstjóra. Annað gildir um veðbréf í eigu einstaklinga og annarra lögaðila en fjármálastofnana og lífeyrissjóða.

Miðað er við að umræddir kröfuhafar fái gjaldfrjálsan aðgang að vélrænum fyrirspurnum í takmarkaðan tíma vegna leiðréttingarinnar. Þar sem um er að ræða einskiptisaðgerð sem ekki lá fyrir að væri nauðsynleg við samningu frumvarps þess er varð að lögum nr. 151/2018, er miðað við að ríkissjóður verði ekki af tekjum vegna þessarar breytingar. Þjóðskrá Íslands er falið að stýra aðgengi kröfuhafanna að veðbandayfirlitunum og ganga frá þjónustusamningi við þá vegna aðgerðarinnar.

Um 5. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.