

Frumvarp til laga

um rafrænar skuldaviðurkenningar.

Frá menningar- og viðskiptaráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að mæla fyrir um sérstakt lánaform, rafrænar skuldaviðurkenningar, sem veiti sambærilegt réttarfarshagræði og skuldabréf, auki skilvirkni í viðskiptum, einfaldi lánaumsýslu, hafi jákvæð umhverfisáhrif og skapi hagræði fyrir almenning, lánveitendur og opinbera aðila.

2. gr.

Rafrænar skuldaviðurkenningar.

Með rafrænni skuldaviðurkenningu er átt við samning um fasteignalán eða annars konar lán til einstaklings eða lögaðila, sem gerður er með rafrænum hætti.

Haga skal gerð og framkvæmd rafrænnar skuldaviðurkenningar í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra með stoð í þeim. Ef samningur eða löggerningur uppfyllir ekki þann áskilnað telst hann ekki rafræn skuldaviðurkenning, þótt hann teljist gildur á grundvelli annarra laga eða almennra reglna.

Ákvæði laga þessara takmarka ekki heimildir til að gera lánsamninga á rafrænu formi á grundvelli annarra laga eða almennra reglna.

Rafræn skuldaviðurkenning telst hvorki til skuldabréfs né annars konar viðskiptabréfs.

Ákvæði laga sem áskilja að löggerningur skuli gerður á bréflegu formi gilda ekki um rafrænar skuldaviðurkenningar og tengda rafræna gerninga, þ.m.t. um framsal, skilmálabreytingu, veðréttindi og önnur tryggingarréttindi.

Rafræn skuldaviðurkenning skal talin uppfylla áskilnað í öðrum lögum um framvísun á frumriti, afriti eða endurriti skjals.

3. gr.

Gildissvið gagnvart öðrum lögum.

Lög um fasteignalán til neytenda og afleidd stjórnvaldsfyrirmæli, þ.m.t. ákvæði um skilgreiningar hugtaka, upplýsingagjöf, eftirlit, viðurlög og lánveitendur, gilda um fasteignalán til neytenda í formi rafrænna skuldaviðurkenninga, að því marki sem lög þessi eða önnur lög kveða ekki á um annað.

Lög um neytendalán og afleidd stjórnvaldsfyrirmæli, þ.m.t. ákvæði um skilgreiningar hugtaka, upplýsingagjöf, eftirlit, viðurlög og lánamiðlara, gilda um neytendalán í formi rafrænna skuldaviðurkenninga, að því marki sem lög þessi eða önnur lög kveða ekki á um annað.

Um eftirlit með lánastofnunum, að öðru leyti en getið er í 1. og 2. mgr., fer samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og afleiddum stjórnvaldsfyrirmælum, að því marki sem lög þessi eða önnur lög kveða ekki á um annað.

Um tilhögun og framkvæmd þinglýsinga á réttindum sem stofnað er til með rafrænni skuldaviðurkenningu og tengdum gerningum, fer eftir ákvæðum þinglýsingalaga og reglugerða settra með stoð í þeim.

4. gr.

Gerð rafrænnar skuldaviðurkenningar.

Rafræn skuldaviðurkenning skal staðfest af lántaka, og eftir atvikum maka eða öðrum hlutaðeigandi, með fullgildri rafrænni undirskrift sem uppfyllir kröfur laga um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti. Ekki þarf að votta rafræna undirskrift, dagsetningu hennar eða fjárræði þeirra sem eiga í hlut.

5. gr.

Veðréttur og fullnusta.

Heimilt er með rafrænum hætti að stofna til sammingsveðs og annarra tryggingarréttinda til tryggingar skuld samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu. Um stofnun slíkra réttinda og réttarvernd þeirra fer eftir almennum reglum.

Krefjast má aðfarar til fullnustu á kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu í samræmi við ákvæði laga um aðför.

Krefjast má nauðungarsölu á eign sem veðsett er til tryggingar á skuld samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu í samræmi við ákvæði laga um nauðungarsölu.

Ákvæðum XVII. kafla laga um meðferð einkamála má beita um mál til greiðslu á kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu.

6. gr.

Aðilaskipti að kröfu og mótbárutap.

Um aðilaskipti að kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu fer eftir almennum reglum. Ef skylt er að færa upplýsingar um viðkomandi lán í upplýsingagátt skv. 8. gr. öðlast sammingsbundið framsal kröfu þó ekki réttarvernd nema það hafi verið tilkynnt í gáttinni.

Lántaki á rétt á því að halda uppi sömu mótbárum gegn framsalshafa og gagnvart upphaflegum lánveitanda, þ.m.t. rétti til skuldajafnaðar. Þessi réttur gildir óháð því hvort framsalið er sammingsbundið eða komið til með öðrum hætti. Frá þessu má þó víkja í öðrum tilvikum en neytendalánnum og fasteignalánnum til neytenda. Greiðsla afborgunar og vaxta inn á reikning lánveitanda skal hafa sama gildi og áritun á skuldabréf.

7. gr.

Veðsetning kröfu.

Lánveitandi getur veðsett kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, þó einungis að sjálfsvörsluvedði. Veðrétturinn öðlast réttarvernd þegar lántaki fær tilkynningu um veðsetninguna, annaðhvort frá veðsala eða veðhafa. Ef skylt er að færa upplýsingar um viðkomandi lán í upplýsingagátt skv. 8. gr. öðlast veðrétturinn réttarvernd þegar stofnun hans hefur verið tilkynnt í gáttinni. Hið sama gildir um veðsetningu slíks veðréttar. Að öðru leyti fer um veðréttinn eftir almennum reglum.

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

8. gr.

Upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga.

Starfrækja skal upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga í samræmi við ákvæði þetta og er lánveitendum skylt að færa inn upplýsingar í upplýsingagáttina eftir því sem nánar er kveðið á um í lögum þessum og reglugerð. Með upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga er átt við rafrænan vettvang, sem jafnframt skal vera varanlegur miðill í skilningi laga, þar sem lántaki getur nálgast á einum stað tiltekna upplýsingar um rafræna skuldaviðurkenningu frá lánveitanda, og eftir atvikum opinberum aðilum, sem ráðherra ákveður með reglugerð. Ráðherra er heimilt að ákveða í reglugerð að upplýsingagátt samkvæmt þessu ákvæði takmarkist við ákveðnar tegundir lána í formi rafrænna skuldaviðurkenninga, svo sem fasteignalán eða ökutækjalán.

Þegar gögn og upplýsingar eru gerð aðgengileg í upplýsingagáttinni teljast þær nægilega birtar gagnvart lántaka og öðrum sem hafa aðgang að viðkomandi upplýsingum í gáttinni. Birting í gáttinni telst birting á varanlegum miðli í skilningi laga.

Lánveitandi og lántaki samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu skulu hafa aðgang að eigin svæði í upplýsingagáttinni sem snertir viðkomandi skuldaviðurkenningu. Sýslumenn, dómstólar og starfsmenn þeirra geta vegna starfa sinna fengið tímabundinn aðgang að upplýsingum eða gögnum til að staðreyna efni rafrænnar skuldaviðurkenningar.

Ráðherra ber ábyrgð á að upplýsingagáttin sé starfrækt í samræmi við ákvæði þetta. Ráðherra getur þó samið við annan ríkisaðila um að annast daglegan rekstur og umsjón hennar.

9. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

- a. upplýsingar sem skulu koma fram í rafrænni skuldaviðurkenningu, nánari tilhögun rafrænna undirskrifta, þar á meðal með tilliti til aðgengis, og kröfur til frágangs á viðaukum og skilmálabreytingum,
- b. hvernig stofnað er til veðsetningar og annarra tryggingarréttinda vegna rafrænna skuldaviðurkenninga með rafrænum hætti,
- c. rekstur og umsjón með upplýsingagátt skv. 8. gr., hýsingu hennar, aðgengi, tæknilega útfærslu, lánategundir sem gáttin geymir upplýsingar um, framsetningu upplýsinga í gáttinni, samtengingu gáttarinnar við upplýsingakerfi lánveitenda og opinberra aðila, tíma- og varðveislu gagna og öryggiskröfur,
- d. hvernig rafrænum eintökum rafrænna skuldaviðurkenninga verður komið á framfæri við sýslumann, dómstóla og starfsmenn þeirra, svo og um aðgang þeirra að upplýsingum um rafrænar skuldaviðurkenningar í upplýsingagátt skv. 8. gr.,
- e. hvenær heimilt er að eyða færslum í upplýsingagátt skv. 8. gr. og hvernig staðið skuli að eyðingu þeirra,
- f. gerð endurrita af rafrænni skuldaviðurkenningu, rafrænna eða á pappír,
- g. form og efni rafrænna birtinga og tilkynninga,
- h. skilyrði um meðferð og vinnslu persónuupplýsinga.

Ráðherra er einnig heimilt með reglugerð að ákveða að innheimt skuli gjald af hlutaðeigandi 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 launa-
kostnaði, rannsóknar- og þróunarkostnaði, sérstökum efniskostnaði sem þjónustunni tengist,
kostnaði við geymslu gagna og öðrum umsýslukostnaði.

10. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2023, sbr. þó ákvæði til bráðabirgða.

11. gr.
Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Þinglýsingalög, nr. 39/1978:*

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

Hugtakið skjal í lögum þessum tekur bæði til skjala á pappírformi 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 fyrirætlunum 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 pappírformi.

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. 6. mgr.

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

Þinglýsa má rafrænum skjölum, þ.m.t. rafrænum skuldaviðurkenningum.

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.

2. *Lög um aðför, nr. 90/1989:*

a. Við 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna bætist: eða rafrænni skuldaviðurkenningu, án tillits til vottunar, ef berum orðum er tekið fram í henni að aðför megi gera til fullnustu skuldinni án undangengins dóms eða réttarsáttar.

b. Við 2. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé um að ræða kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu er nægjanlegt að rafrænt eða útprentað eintak hennar fylgi aðfararbeiðni.

3. *Lög um nauðungarsölu, nr. 90/1991:*

a. Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

1. 2. tölul. 1. mgr. orðast svo: samningi, þ.m.t. rafrænni skuldaviðurkenningu, sem hefur verið þinglýst, ef mælt er fyrir um veðrétt í eigninni fyrir tiltekinni peningakröfu og berum orðum er tekið fram í samningnum að nauðungarsala megi fara fram til fullnustu kröfunni án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms.

2. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé krafa um nauðungarsölu reist á rafrænni skuldaviðurkenningu skal rafrænt eða útprentað eintak hennar bera með sér að gerðarbeiðandi sé kröfuhafi.

- b. Við 3. mgr. 11. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Sé nauðungarsölu krafist á grundvelli rafrænnar skuldaviðurkenningar er nægjanlegt að rafrænt eða útprentað eintak hennar fylgi beiðni um nauðungarsölu.
4. *Lög um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008:*
- a. Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein, 5. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:
Rafrænar skuldaviðurkenningar í tryggingasafni.
Tryggingasafn getur auk skuldabréfa skv. 5. gr. samanstáð af rafrænum skuldaviðurkenningum samkvæmt lögum um rafrænar skuldaviðurkenningar. Um rafrænar skuldaviðurkenningar gilda í þessu sambandi sömu reglur og um skuldabréf skv. 5. gr.
- b. Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:
1. Á eftir 1. mgr. 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. mgr.
2. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Hið sama á við um rafrænar skuldaviðurkenningar.
3. Í stað orðsins „skuldabréfa“ í 3. mgr. kemur: trygginga.
- c. Við 2. mgr. 9. gr. laganna bætist nýr málslíður, 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. mgr. 7. gr.
- d. Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:
1. Á eftir 3. tölul. 1. mgr. kemur nýr tölulíður, svohljóðandi: Rafrænar skuldaviðurkenningar í tryggingasafni ásamt upplýsingum um þær sem greinir í 1. og 3. tölul.
2. Við 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. Ekki þarf þó að árita rafrænar skuldaviðurkenningar um þau.
- e. Á eftir orðinu „skuldabréfa“ í 2. másl. 1. mgr. 22. gr. laganna kemur: og rafrænna skuldaviðurkenninga, ef því er að skipta.
- f. Við 3. tölul. 25. gr. laganna bætist: og rafrænna skuldaviðurkenninga.
- g. Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 31. gr. laganna:
1. Á eftir orðinu „skuldabréf“ í 1. tölul. kemur: eða rafræna skuldaviðurkenningu.
2. Við 7. tölul. bætist: og halda skrá og veita upplýsingar um rafrænar skuldaviðurkenningar.
5. *Lög um meðferð einkamála, nr. 91/1991:* Á eftir orðunum „samkvæmt skuldabréfi“ í c-lið 117. gr. laganna kemur: eða rafrænni skuldaviðurkenningu.
6. *Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997:* Í stað orðanna „Skuldabréf tryggð“ í b-lið 1. tölul. 2. mgr. 36. gr. a laganna kemur: Skuldabréf og rafrænar skuldaviðurkenningar tryggðar.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 2. gr. laganna skal fram til 31. desember 2025 aðeins vera heimilt að gefa út rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána til neytenda og neytendalána til fjármögnunar kaupa á ökutæki.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í menningar- og viðskiptaráðuneyti (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti) og dómsmálaráðuneyti, 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 gerð frumvarpsins voru Friðrik Árni Friðriksson Hirst, framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands, og Víðir Smári Petersen, dósent við Lagadeild Háskóla Íslands.

Með frumvarpinu er lagt til að setja reglur um nýtt lánaform, rafrænar skuldaviðurkenningar, sem veitir sambærilegt réttarfarshagræði og skuldabréf, og miðar að því að auka skilvirkni í viðskiptum, einfalda lánaumsýslu, hafa jákvæð umhverfisáhrif og skapa hagræði fyrir almenning, lánveitendur og opinbera aðila. Samhliða eru lagðar til afmarkaðar breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978, lögum um aðför, nr. 90/1989, lögum um nauðungarsölu, nr. 90/1991, lögum um meðferð einkamála, nr. 91/1991, og lögum um sértryggð skuldabréf, nr. 11/2008, ásamt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, en þær breytingar taka mið af nýmælum frumvarpsins um rafrænar skuldaviðurkenningar. Tillögur frumvarpsins um rafrænar skuldaviðurkenningar eru jafnframt liður í að fylgja eftir stefnu stjórnvalda á sviði rafrænna þinglýsinga og stafrænnar stjórnsýslu í breiðara samhengi, en í því skyni geymir frumvarpið tillögur að afmörkuðum breytingum á þinglýsingalögum, nr. 39/1978.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.*2.1. Inngangur.*

Tillögur frumvarpsins eru liður í að fylgja eftir stefnu Alþingis og stjórnvalda um eflingu á stafrænni þjónustu hins opinbera, þ.m.t. rafrænum þinglýsingum. Áður en fjallað verður nánar um ákvæði 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, auk lagabreytinga vegna rafrænna þinglýsinga og aflýsinga, sbr. eftirfarandi umfjöllun.

*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 efla vinnu m.a. varðandi 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 skal

almenningur og fyrirtæki hafa jafnt aðgengi að framúrskarandi opinberri þjónustu sem veitt er 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 framleiðni-aukandi 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 bæði mæta kröfum almennings um grunnþjónustu stofnana og stuðla 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, sem getið var um hér að framan, en í honum eiga sæti fulltrúar frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna verkefnastofu um Stafrænt Ísland, sýslumönnum og Þjóðskrá, sbr. einnig umfjöllun hér í framhaldinu.

2.2.2. Erlent samstarf.

Íslensk stjórnvöld eiga í samstarfi við önnur Norðurlönd 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 yfir landamæri og að náíð 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 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.

2.2.3. Miðlæg þjónustugátt stjórnvalda – Ísland.is.

Eins og fyrr greinir er það meginatriði í stefnumörkun stjórnvalda um stafræna þjónustu hins opinbera að stafræn samskipti verði meginamskiptaleiðin 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 (traustþjónustulögin), 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 (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.

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.

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 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 rafrænni 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 lykilforsendum þess að ná því markmiði að Ísland verði fremst í flokki í stafrænni stjórnsýslu. Þjóðhagslegur ávinningur af rafrænum þinglýsingum er talinn vera mikill, þ.e. hann er að lágmarki metinn á bilinu 1,2–1,7 milljarðar kr. á ári og er þá 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 lengri en ákjósanlegt er. Telja verður því að rafrænar þinglýsingar einfaldi störf allra sem koma að meðferð þinglýstra skjala, hafi jákvæð umhverfisáhrif og skapi mikið hagræði bæði fyrir almenning, lánveitendur og opinbera aðila.

Með frumvarpinu er lagt til að tekið verði upp nýtt lánaform, rafrænar skuldaviðurkennningar, sem ætlunin er að geti komið í stað veðskuldabréfa á pappír, og þannig ýtt undir fram-tíðarsýn stjórnvalda um rafrænar þinglýsingar. Samhliða því eru lagðar til afmarkaðar breytingar á ákvæðum þinglýsingalaga. Samhengis vegna er rétt að gera stuttlega grein fyrir gildandi ákvæðum laga og reglna er varða þinglýsingar og aflýsingar með rafrænni færslu, sem eru það form rafrænna þinglýsinga sem nú er við lýði.

Akvæði um þinglýsingu með rafrænni færslu, sbr. 1., 4. og 5. mgr. 5. gr. þinglýsingalaga, 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 laganna er vísað til skýrslu stýrihóps um rafrænar lýsingar frá desember 2010, þar sem bent er á að rafrænum þinglýsingum fylgi verulegur ávinningur fyrir almenning, fjármálastofnanir og stjórnvöld, sbr. fyrri umfjöllun. Þá er bent á að innleiðing rafrænna þinglýsinga kalli á ýmsar breytingar á þinglýsingalögum og fleiri lögum og reglugerðum, ekki síst ákvæðum sem gera ráð fyrir pappírsskjölum.

Akvæði þinglýsingalaga um þinglýsingu með rafrænni færslu eru útfærð í reglugerð nr. 360/2019 um rafrænar þinglýsingar, 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“. Skv. 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, svo sem 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 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 geta þinglýst með rafrænum færslum; 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 segir einnig að aflýsing skjals geti farið fram með rafrænni færslu, sbr. og 13. gr. laganna og 8. gr. a reglugerðar nr. 360/2019. 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 lögum nr. 151/2018.

2.3.2. Framkvæmd rafrænna þinglýsinga og aflýsinga.

Vorið 2020 hríti Stafrænt Ísland af stað verkefni í samvinnu við dómsmálaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti (nú menningar- og viðskiptaráðuneyti), sem snýst um að leysa úr ýmsum tækni- og lagalegum álitæfnum 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 almennigur fari 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 fyrri umfjöllun. 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 hafði 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 afhenda þurfi sýslumanni eintak af viðkomandi skjali (á pappír), 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. Framangreint hagræði á þó ekki að öllu leyti við um veðbréf. Þannig ber að þinglýsa kröfuhafaskiptum að veðbréfi (nafnbréfi) og er þá jafnframt nauðsynlegt að framvísa sýslumanni árituðu frumriti og endurriti veðbréfs til sönnunar á framsali, sbr. ákvæði II til bráðabirgða í þinglýsingalögum. Framvísun skjalsins fyrir sýslumanni er þó ekki nauðsynleg ef kröfuhafi er ríkissjóður, opinber stofnun, banki, sparisjóður, lífeyrissjóður, tryggingafélag eða veðbréfasjóður.

Þá má geta þess að skv. 12. gr. þinglýsingalaga skulu frumrit veðskuldabréfa og tryggingarbréfa ætíð árituð um veðbreytingu, jafnvel þótt þinglýsing eigi sér stað með rafrænni færslu. Við framangreindar aðstæður þarf þó ekki að sýna sýslumanni áritað eintak veðskuldabréfs eða tryggingarbréfs, þar sem breytingunni er þinglýst rafrænt. Með áþekkingu hætti segir 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.

Þinglýsingar eru að meginstefnu rafrænar og sjálfvirkar í Danmörku en árið 2017 hátaði svo til um 82% þinglýsinga. Danir byrjuðu að þinglýsa rafrænt í fasteignabók árið 2009 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 fasteignir. Grunnurinn að rafrænum þinglýsingum í Danmörku var 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 stjórnslunnar. Markmið breytingalaganna var að skapa grundvöll fyrir rafrænar þinglýsingar, 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 lögnum til skjala og þess háttar sé átt við rafræn skjöl. Með umræddum breytingalögum voru jafnframt m.a. gerðar breytingar á réttarfarslögnum (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 bætt var við heimild til að krefjast aðfarar til fullnustu á rafrænt undirrituðu skuldabréfi, 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 hefðbundinnar þinglýsingar á pappírsskjölum. Grunnur að rafrænum þinglýsingum í Noregi var lagður með lögum frá 2014 (elektronisk tinglysning, 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 tinglysning, 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 aðfararlögum (lov om tvangsfuldbyrdelse, LOV-1992-06-26-86) til að krefjast aðfarar til fullnustu á skuldaviðurkenningu 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.

Tillögum frumvarpsins er ætlað að skapa grundvöll að því að rafræn lánaskjöl (rafrænar skuldaviðurkenningar) geti að meginstefnu komið í stað veðskuldabréfa á pappír, og þannig hraðað frekari innleiðingu á rafrænum þinglýsingum, til samræmis við það sem gengur og gerist á Norðurlöndunum, sbr. fyrri umfjöllun. Frumvarpið er um leið liður í að fylgja eftir stefnu Alþingis og stjórnvalda um eflingu á stafrænni þjónustu hins opinbera.

Eins og áður greinir eru veðskuldabréf bróðurparturinn af þinglýstum skjölum, þá vegna íbúðalána til almennings. Veðskuldabréf eru, líkt og önnur viðskiptabréf, ávallt pappírsskjöl.

Þótt veðskuldabréfum megi þinglýsa með rafrænni færslu, sem hefur margvíslegt hagræði í för með sér eins og áður var rakið, breytir það því ekki að lánveitendur þurfa að varðveita frumrit þessara skjala með tilheyrandi umsýslukostnaði og árita frumritin um breytingar á borð við framsal, skilmálabreytingar, veðleyfi o.fl. samhliða rafrænni skráningu sömu atriða. Þessu fylgir tvíverknaður sem komast mætti hjá ef unnt væri að gefa skuldaskjöl út eingöngu á rafrænu formi og halda utan um þau með miðlægum og rafrænum hætti eins og stefnt er að með frumvarpinu.

Veðskuldabréfum fylgir margvíslegt réttarfarshagræði við fullnustu sem er að líkindum ein meginástæða þess að fasteignalán eru alla jafna veitt í formi veðskuldabréfa. Í því sambandi má nefna 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. aðfararlaganna og 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. nauðungarsölulaganna sem tryggja að veðskuldabréf geti verið sjálfstæð aðfararheimild og nauðungarsöluheimild, án undangengins dóms, réttarsáttar o.s.frv. Fyrirnefnda ákvæðið er að vísu ekki bundið við veðskuldabréf, heldur nær það almennt til skuldabréfa sem uppfylla tiltekin form-skilyrði 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 fram í viðkomandi skuldaskjali að það veiti heimild til aðfarar/nauðungarsölu án undangengins dóms o.s.frv. Þá ber að nefna sérreglur XVII. kafla laga um meðferð einkamála sem veita kröfuhafa aukið réttarfarshagræði við innheimtu kröfu samkvæmt skuldabréfi umfram málshöfðun í hefðbundnu einkamáli. Þó er skilyrði að skráð sé í texta skuldabréfs að mál vegna þess verði rekið eftir ákvæðum kaflans.

Óvíst er að rafræn skuldaskjöl geti rúmast innan þeirra ákvæða réttarfarslaga sem að framan greinir, enda miðast þau öðrum þræði við skuldabréf eða í öllu falli skjöl á pappírformi. 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.

Vafi um það hvort lánveitendur, sem lána út á rafræn skjöl, geti nýtt sér réttarfarshagræði sem umrædd ákvæði réttarfarslaga veita kröfuhöfum er til þess fallinn að letja þá til útgáfu rafrænna skuldaskjala. Um leið er sú staða fallin til að hægja á framgangi og þróun rafrænna þinglýsinga, andstætt þeirri stefnu stjórnvalda í málaflöknum sem áður hefur verið lýst. Þetta 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 í átt að rafrænum þinglýsingum með lögfestingu ákvæða um þinglýsingar og aflýsingar með rafrænum færslum, sbr. lög nr. 151/2018 og lög nr. 161/2019.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fyrrgreindri réttarfarslöggjöf í því skyni að fella rafrænar skuldaviðurkenningar undir sams konar réttarfarshagræði og fylgir skuldabréfum. Með því móti er ætlunin að tryggja að lánveitendur sjái sér hag í að taka í notkun rafrænar skuldaviðurkenningar í stað veðskuldabréfa, en forsenda fyrir því er að sambærilegt réttarfars-hagræði sé til staðar. Þá eru, sem fyrr segir, lagðar til afmarkaðar breytingar á þinglýsingalögum til að styðja við rafræna þinglýsingu.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Inngangur.

Með frumvarpinu er lagt til að setja heildarlög um nýtt lánaform, sem nefnist rafrænar skuldaviðurkenningar, sem ólíkt hefðbundnum skuldabréfum verði gefnar út og varðveittar á rafrænu formi, og þeim þinglýst með rafrænum hætti. Samhliða er lagt til að rafrænum skulda-viðurkenningum fylgi sams konar réttarfarshagræði við innheimtu og fullnustu á kröfum á

grundvelli skuldabréfa. Þá er ráðgert að rafrænar skuldaviðurkenningar megi nýta til fjármögnunar með sértryggðum skuldabréfum á sama hátt og veðskuldabréf vegna fasteignalána.

Meginefni frumvarpsins felst í almennum reglum um rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. 1.–9. gr., sbr. einnig ákvæði til bráðabirgða. Jafnframt eru lagðar til afmarkaðar breytingar á þinglýsingalögum, aðfararlögum, nauðungarsölulögum, lögum um meðferð einkamála og lögum um sértryggð skuldabréf, ásamt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

3.2. Rafrænar skuldaviðurkenningar. Almenn ákvæði (1.–7. gr. frumvarpsins).

Í 1. gr. má finna samandregna lýsingu á markmiðum frumvarpsins, þ.m.t. að auka skilvirkni í viðskiptum, einfalda lánaumsýslu, hafa jákvæð umhverfisáhrif og skapa hagræði fyrir almenning, lánveitendur og opinbera aðila. Þannig eyða rafrænar skuldaviðurkenningar þörf á umfangsmikilli vörslu og umsýslu skuldabréfa á pappírformi bæði hjá einkaaðilum og opinberum aðilum, með tilheyrandi sparnaði og einföldun. Þá er komið í veg fyrir tvíverknað sem fylgir utanumhaldi skjala á pappír annars vegar og rafrænni skráningu sömu upplýsinga hins vegar.

Í 2. gr. er að finna skilgreiningu á hugtakinu rafræn skuldaviðurkenning og önnur almenn ákvæði því viðvíkjandi. Með rafrænni skuldaviðurkenningu er átt við samning um fasteignalán eða annars konar lán til einstaklings eða lögaðila sem gerður er með rafrænum hætti. Ákvæði 2. gr. geymir ekki takmörkun á því hverjir geti verið lánveitendur eða lántakar samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, eða hvers konar lán geti verið um að ræða. Í ákvæði til bráðabirgða er aftur á móti ráðgert að fyrst um sinn verði rafrænar skuldaviðurkenningar bundnar við fasteignalán til neytenda annars vegar og neytendalán til fjármögnunar á ökutæki hins vegar. Lagt er til að sú takmörkun gildi til 31. desember 2025 eða þar til meiri reynsla verður komin á hið nýja lánaform. Slík takmörkun getur þó varla talist mjög hamlandi í reynd, enda eru neytendalán til fasteigna- og ökutækjakaupa afar fyrirferðarmikil í framkvæmd og jafnframt þeir lánaflokkar þar sem ætla má að rafrænar skuldaviðurkenningar muni skapa hvað mest hagræði fyrir alla aðila.

Í 2. gr. er einnig að finna ákvæði sem ætlað er að tryggja að rafrænar skuldaviðurkenningar strandi ekki á fyrirmælum annarra laga sem miðast beinlínis við pappírsskjöl, að skjöl séu afhent í frumriti o.fl., sbr. einnig breytingu á þinglýsingalögum sem lögð er til í 11. gr. Þá er tekið af skarið um það í 2. gr. að rafrænar skuldaviðurkenningar teljist ekki til skuldabréfa eða annars konar viðskiptabréfa, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir.

Í 3. gr. er að finna ákvæði um gildissvið frumvarpsins gagnvart öðrum lögum sem varða einstakar tegundir neytendalána, í tilvikum þar sem ákvæði frumvarpsins skarast við slík sérlög. Er ráðgert að ákvæðum slíkra sérlaga verði, eftir því sem við á, beitt samhliða og til fyllingar ákvæðum frumvarpsins þar sem þeim sleppir.

Í 4.–7. gr. eru fyrirmæli um hvernig staðið skuli að stofnun lánskuldbindingar í formi rafrænnar skuldaviðurkenningar, svo og ákvæði um kröfuframsal, veðsetningu, fullnustu o.fl., sbr. einnig breytingar á öðrum lögum sem lagðar eru til í 11. gr. Nánar er fjallað um framangreind ákvæði í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

3.3. Upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga (8. gr. frumvarpsins).

Í 8. gr. er ráðgert að komið verði á fót upplýsingagátt vegna rafrænna skuldaviðurkenninga, sem starfrækt verði af hinu opinbera, þar sem aðgengilegar verða með miðlægum hætti upplýsingar um efni skuldbindingar samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu og önnur atriði er hana varða. 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 ráðgert 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. Nánar er fjallað um 8. gr. í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins hér síðar.

3.4. Ekki er hróflað við almennum reglum um skuldabréf. Mótbárutap skuldara o.fl.

Í frumvarpinu er farin sú leið að leggja til ákvæði um nýtt lánaform, rafrænar skuldaviðurkenningar, sem ætlunin er að geti komið að verulegu leyti í stað skuldabréfa sem fyrr segir. Byggt er á því að hagræðið af notkun rafrænna lánasamninga í stað pappírsskjala skapi hvata fyrir lánveitendur og neytendur til að nýta sér þann valmöguleika í stað skuldabréfalána. Með frumvarpinu er þó ekki hróflað á neinn hátt við hugtakinu skuldabréf og gildandi reglum um þau, sem hvíla að mestu á ólögfestum grundvelli í íslenskum rétti, þegar frá eru talin ákvæði tilskipunar um áritun afborgana á skuldabréf frá 9. febrúar 1798. Að því leyti er réttarástandið hér á landi ólíkt t.d. 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).

Við gerð frumvarpsins kom til skoðunar hvort rafrænar skuldaviðurkenningar skyldu, þrátt fyrir að falla ekki undir hugtakið skuldabréf, lúta sams konar reglum um mótbárutap skuldara við framsal kröfu og gilda um skuldabréf. Niðurstaðan varð sú að leggja það ekki til í frumvarpinu, sbr. 2. mgr. 6. gr. Reglan um mótbárutap skuldara, sem er hluti svonefndra viðskiptabréfsreglna, felur í stuttu máli í sér að ýmsar veigaminni mótbárur skuldara gagnvart greiðsluskyldu („veikar mótbárur“), sem verða ekki ráðnar af efni skuldabréfsins sjálfs, falla brott við framsal bréfsins ef framsalshafinn er grandlaus um þau atvik sem mótbárurnar eru reistar á. Rökin að baki þeirri reglu lúta að því að framsalshafi skuldabréfs eigi að geta treyst því að bréfið veiti honum þann rétt sem efni þess ber með sér og að hann geti gengið úr skugga um réttindi sín með því einu að kynna sér bréfið. Þannig þurfi grandlaus framsalshafi ekki að sæta veigaminni mótbárum sem skuldari hefur uppi og eiga rætur að rekja til réttarsambands hans við framseljanda ef þær verða ekki ráðnar af efni skuldabréfsins. Slíkur fyrirsjáanleiki um réttindi samkvæmt framseldu skuldabréfi er talinn vera ein af forsendum þess að skuldabréf geti gengið greiðlega kaupum og sölum milli kröfuhafa, m.a. sem greiðslueyrir í vöru- og þjónustuviðskiptum. Reglan um mótbárutap skuldara á einungis við um veikar mótbárur en ekki svonefndar sterkar mótbárur, þ.e. þegar greiðsluskyldu er andmælt á grundvelli fölsunar, lögræðisskorts, eða meiri háttar nauðungar sem fellur undir 28. gr. samningalaga. Minni háttar nauðung, sbr. 29. gr. samningalaga, telst aftur á móti til veikrar mótbáru. Sú mótbára skuldara, að hann hafi verið beittur minni háttar nauðung til að gefa út skuldabréf, myndi því tapast gagnvart framsalshafa skuldabréfsins ef hann væri grandlaus um þau atvik við framsalið, samkvæmt reglunni um mótbárutap skuldara.

Til þess er að líta að framangreind regla um mótbárutap skuldara felur í sér undantekningu frá þeirri meginreglu fjármunaréttar, sem gildir um almennar fjárkröfur, að við framsal kröfu öðlist framsalshafi ekki meiri rétt gagnvart skuldara en framseljandi átti. Af þeirri meginreglu leiðir að bæði veikar og sterkar mótbárur skuldara halda gildi sínu gagnvart framsalshafa kröfu hvað sem líður grandsemi eða grandleysi hins síðarnefnda. Þá er til þess að líta að fyrrgreind

rök reglunnar um mótbárutap skuldara, sem miðast við sérkenni skuldabréfa (viðskiptabréfa) og eðli þeirra sem pappírsskjala, eiga ekki alls kostar vel við um rafrænar skuldaviðurkenningar, þar sem upplýsingar varðandi skuldarsambandið eru skráðar jafnóðum með rafrænum og miðlægum hætti. Jafnframt er ekki auðséð að ströng regla um mótbárutap, sem hallar óneitanlega á skuldara, eigi endilega rétt á sér í nútímalánviðskiptum þar sem í hlut eiga sérhæfðir lánveitendur sem starfa í skjóli opinberra leyfa og lúta ströngum kröfum um vönduð vinnubrögð samkvæmt reglum fjármála- og neytendalöggjafar. Við þær aðstæður ætti að vera dregið mjög úr hættu á misfellum við lánveitingar og þar með líkum á því að lántaki hafi síðar uppi mótbáru gegn greiðsluskyldu gagnvart upphaflegum lánveitenda eða framsalshafa kröfunnar ef því er að skipta.

Í þessu samhengi verður heldur ekki litið fram hjá því að það er afar bagalegt fyrir lántaka, ekki síst í stöðu neytanda, að glata réttmætum mótbárum sem hann átti gagnvart upprunalegum lánveitanda vegna þess að krafan er framseld grandlausum þriðja aðila, ekki síst ef mótbáru skuldarans má e.t.v. rekja til óvandaðra vinnubragða upprunalegs lánveitanda. Aukin áhersla á hagsmuni neytenda í seinni tíð og breyttir viðskiptahættir almennt mæla líka gegn því að reglunni um mótbárutap skuldara, sem hvílir á gömlum merg, verði nú veitt víðtækara gildi með lögum en hún hefur samkvæmt gildandi ólögfestum reglum fjármunaréttar. Þá skal þess getið að þótt viss afbrigði viðskiptabréfsreglna gildi um rafréf, sbr. lög nr. 7/2020, þá er þar um að ræða fjármálagerninga sem skráðir eru til viðskipta í verðbréfamiðstöð. Sjónarmið að baki þeim reglum eiga ekki við um lán í formi rafrænna skuldaviðurkenninga, sem eru ekki fjármálagerningar heldur almennt lánaform fyrir fyrirtæki og einstaklinga, þ.m.t. neytendur.

Með hliðsjón af framansögðu er því lagt til grundvallar í frumvarpinu að kröfuréttindi samkvæmt rafrænum skuldaviðurkenningum, sem teljast ekki til viðskiptabréfa, lúti þeirri meginreglu fjármunaréttar að við framsal kröfu öðlist framsalshafi ekki betri rétt gagnvart skuldara en framseljandi átti, þ.e. sérreglan um mótbárutap skuldara gildir ekki. Allt að einu er þessi regla frávíkjanleg í öðrum tilvikum en þegar um er að ræða lán til neytenda, sbr. þau sjónarmið sem áður voru rakin. Þá er tryggt með ákvæðum frumvarpsins, sjá m.a. 2. mgr. 7. og 11. gr., að rafrænar skuldaviðurkenningar verða hæfar sem tryggingar í sértryggðum skuldabréfum, sem lánveitendur gefa út til að afla sér fjármagns á mörkuðum. Ekkert er fram komið sem bendir til þess að regla um mótbárutap skuldara, eða skortur á henni, hafi teljandi ef nokkur áhrif á hæfi rafrænna skuldaviðurkenninga sem trygginga í sértryggðum skuldabréfum. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að samkvæmt ákvæðum frumvarpsins nýtur kröfuhafi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu ríkara réttarfarshagræðis við innheimtu kröfunnar en almennt gengur og gerist, bæði á grundvelli laga um aðför og nauðungarsölu. Þá verður kröfuhafa unnt að fullnusta rafrænar skuldaviðurkenningar í málum sem rekin eru samkvæmt XVII. kafla laga um meðferð einkamála, en reglur kaflans takmarka þær varnir sem skuldari getur haft uppi gagnvart kröfuhafa. Með þessu er komið nægilega til móts við sjónarmið lánveitenda um að þeir geti bæði fullnustað rafrænar skuldaviðurkenningar og nýtt þær til fjármögnunar á starfsemi sinni með jafn skilvirkum hætti og hefðbundin skuldabréf.

3.5. Breytingar á öðrum lögum (11. gr.).

Í 11. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á öðrum lögum til samræmis við tillögur frumvarpsins um rafrænar skuldaviðurkenningar. Að þessum breytingum hefur að nokkru verið vikið hér að framan, en þær helstu eru samandregið eftirtaldar:

Breytingar á þinglýsingalögum: Lagt er til að lögfest verði nýtt ákvæði í þinglýsingalög, 5. gr. a, 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. Meðal annars eru lögð til fyrirmæli um að fullgild rafræn undirskrift uppfylli áskilnað í lögnum 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 lögnum 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 í reglugerð. Sjá einnig 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Breytingar á aðfararlögum: Lagt er til að ákvæði 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna, sem veitir skuldabréfum aðfararhæfi að nánari skilyrðum uppfylltum, verði rýmkað þannig að ákvæðið nái jafnframt til rafrænna skuldaviðurkenninga. Þannig verði kröfuhafa samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu heimilt að krefjast aðfarar til fullnustu kröfu á grundvelli hennar án undangengins dóms eða réttarsáttar um kröfuna, eins og á við um skuldabréf. Þá er ráðgert að bætt verði við 2. mgr. 10. gr. laganna fyrir mælum um hvernig rafrænni skuldaviðurkenningu verður miðlað til sýslumanns við framlagningu aðfararbeiðni. Sjá einnig 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Breytingar á nauðungarsölulögum: Lagt er til að skerpt verði á 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna þannig að ljóst sé að ákvæðið nái til rafrænna skuldaviðurkenninga. Þannig verði unnt að krefjast nauðungarsölu á eign, án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms, fyrir gjaldfallinni kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu sem tryggð er með veðrétti í eigninni, enda hafi réttindunum verið þinglýst á eignina. Þá eru lagðar til viðbætur við 6. og 11. gr. laganna um hvernig rafrænni skuldaviðurkenningu verður miðlað til sýslumanns við framlagningu beiðni um nauðungarsölu. Sjá einnig 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Breytingar á lögum um sértryggð skuldabréf: Lagðar eru til breytingar á nokkrum ákvæðum laganna í því skyni að unnt verði að nýta rafrænar skuldaviðurkenningar sem tryggingar í sértryggðum skuldabréfum.

Breyting á lögum um meðferð einkamála: Lagt er til að bætt verði við c-lið 117. gr. laganna heimild til að reka mál um kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu á grundvelli sérstakra málsmeðferðarreglna XVII. kafla laganna. Ákvæði kaflans taka nú til skuldabréfamála, auk víxil- og tékkamála.

Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða: Lögð er til breyting á 36. gr. a laganna þannig að rafrænar skuldaviðurkenningar, tryggðar með veði í fasteign upp að tilteknu veðhlutfalli, falli undir eignaflokk A í flokkun eigna lífeyrissjóða.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með ákvæðum frumvarpsins er leitast við að tryggja fyllsta réttaröryggi handhafa réttinda samkvæmt rafrænum skuldaviðurkenningum, m.a. varðandi lögvernd og heimildir til fullnustu kröfuréttinda, svo og réttaröryggi lántaka og vernd neytenda þar sem við á. Þar sem sérreglum frumvarpsins sleppir gilda þeim til fyllingar almennar reglur fjármunaréttar um réttindi og skyldur aðila samkvæmt rafrænum skuldaviðurkenningum.

Tekið skal fram að ákvæði frumvarpsins um rafrænar skuldaviðurkenningar eru í eðli sínu ramma- og heimildarákvæði um hið nýja lánaform, sem takmarka í engu svigrúm aðila til að gera samninga á öðru formi. Til þess að samningur teljist rafræn skuldaviðurkenning, með tilheyrandi lögfylgjum, þarf hann að vera gerður í samræmi við ákvæði frumvarpsins og eftir atvikum stjórnvaldsfyrirmæla settra á grundvelli þeirra. Þótt aðilar geri löggerning í þeirri trú að hann teljist rafræn skuldaviðurkenning, en hann reynist svo ekki vera það sökum þess að hann uppfyllir ekki formlegar kröfur frumvarpsins, er ekki þar með sagt að hann teljist ógildur sem slíkur. Þvert á móti myndi þá að öðru jöfnu vera um lögvarin kröfuréttindi að ræða á

grundvelli almennra reglna um skuldbindingargildi samninga, nema aðrar réttarreglur leiði til gagnstæðrar niðurstöðu. Þó myndi kröfuhafi, ef þessi óheppilega staða kæmi upp, fara á mis við réttarfarshagræði varðandi fullnustu sem fylgir rafrænni skuldaviðurkenningu. Kröfuhafi myndi þó engu að síður hafa fulla heimild til að leita dóms um kröfu sína í almennu einkamáli á grundvelli almennra réttarfarsreglna, sbr. einnig umfjöllun hér í beinu framhaldi.

Árétta ber að ágreiningur vegna rafrænnar skuldaviðurkenningar verður borinn undir dómstóla eftir almennum reglum og verður ekkert ákvæði í frumvarpinu skýrt þannig að það takmarki slíkan rétt aðila, sbr. 70. gr. stjórnarskrárinnar og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Í þessum efnum má geta þess að þótt frumvarpið, verði það að lögum, veiti kröfuhafa ýmiss konar réttarfarshagræði, m.a. til að reka mál um kröfuna á grundvelli XVII. kafla laga um meðferð einkamála, er ekkert í frumvarpinu sem takmarkar heimild hans til að höfða almennt einkamál um kröfuna ef hann svo kys. Þá takmarkar frumvarpið í engu heimildir aðila til að færa sönnur á réttindi sín fyrir dómi í samræmi við gildandi réttarfarsreglur. Nefna ber í þessu sambandi að með frumvarpinu eru ekki lagðar til sérstakar reglur um hvernig færðar verða sönnur á réttindi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu eða hvernig henni, þ.e. hinum rafræna löggerningi, verður í dómsmáli komið á framfæri við hlutaðeigandi dómstól, hvort heldur rafrænt eða á annan hátt, heldur fer um heimildir aðila til framlagningar sönnunargagna fyrir dómi eftir ákvæðum réttarfarslaga á hverjum tíma. Ákvæði frumvarpsins standa því þannig ekki í vegi að aðili leggi t.d. fram skjallæg sönnunargögn í dómsmáli til að sanna tilvist og efni kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu eða önnur atvik er hana varða. Meðal annars er ekkert í frumvarpinu sem kemur í veg fyrir að aðili leggi fram í dómsmáli útprentað eintak eða útskrift rafrænnar skuldaviðurkenningar og tengdra rafrænna gerninga eftir atvikum. Með stoð í ákvæðum frumvarpsins getur ráðherra sett fyrir mæli í reglugerð um útbúning slíkra pappírseintaka eða -útskrifta rafrænna skuldaviðurkenninga, m.a. til framlagningar fyrir dómi. Enn skal áréttað að um heimildir til framlagningar sönnunargagna fyrir dómi, þ.m.t. rafrænna, fer að öllu leyti eftir gildandi réttarfarslögum á hverjum tíma.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að útfæra með reglugerð, einni eða fleiri, ýmis framkvæmdaratriði sem snúa m.a. að rafrænum skuldaviðurkenningum og tæknilegri umgjörð þeirra. Sú tilhögun þykir horfa til verulegs hagræðis enda er ýmsum vandkvæðum háð að lögfesta slík nánari tækni- og framkvæmdaratriði, m.a. í ljósi örrar þróunar á stafrænni tækni. Er þannig ráðgert að ráðherra hafi rúmt svigrúm til að ákveða hvernig haga skuli nánari framkvæmd ákvæða frumvarpsins á þann hátt sem best þykir fallið til að ná þeim markmiðum um skilvirkni, réttaröryggi o.fl. sem að er stefnt. Við setningu slíkra reglugerða bæri ráðherra þó sem endranær að gæta að viðhlítandi samráði við hlutaðeigandi opinbera aðila og hagaðila, auk almennra reglna stjórnarsýsluréttar. Þá skal tekið fram að reglugerðarheimildir frumvarpsins taka ekki til atriða sem horfa til takmarkana á réttindum einstaklinga og lögaðila samkvæmt stjórnarskrá. Með vísan til framanritaðs er hafið yfir vafa að reglu-setningarheimildir ráðherra samkvæmt frumvarpinu, varðandi nánari framkvæmd og tæknileg atriði, eru í samræmi við stjórnarskrá og viðtekna stjórnskipunarvenju á þessu sviði.

Að því er varðar alþjóðlegar skuldbindingar, þá eru ákvæði frumvarpsins til þess fallin að styðja við markmið eIDAS-reglugerðarinnar, sem veitt hefur verið lagagildi með traustþjónustulögunum, en reglugerðin geymir m.a. reglur um gagnkvæma viðurkenningu á traustþjónustu, rafrænum undirskriftum, skjölum o.fl. á EES-svæðinu.

Með vísan til framanritaðs er talið að frumvarpið sé í samræmi við stjórnarskrá, ákvæði um grundvallarréttindi og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í samráði við stýrihóp um rafrænar þinglýsingar sem skipaður er fulltrúum menningar- og viðskiptaráðuneytis (áður atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti), 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. S-144/2022) og athygli helstu haghafa vakin á málinu. Sjö umsagnir bárust gegnum samráðsgátt, frá eftirtöldum aðilum í tímaröð: Neytendastofu, Viðskiptaráði Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, fagráði í þinglýsingum, svo og fagráðum í nauðungarsölumálum og aðfararmálum (sameiginleg umsögn). Eftir yfirferð umsagnanna hélt ráðuneytið óformlega fundi með nokkrum umsagnaraðila til nánari útskýringar á umsögnum.

Hér á eftir verða meginatriði framkominna umsagna í samráðsgátt dregin saman í stuttu máli. Þá verður í sem stystu máli leitast við að gera grein fyrir viðbrögðum ráðuneytisins við einstökum athugasemdum umsagnaraðila og hvernig þær hafa eftir atvikum leitt til breytinga á frumvarpinu frá þeim drögum sem birt voru í samráðsgátt.

Áður en vikið verður nánar að einstökum umsögnum skal þess getið að uppbyggingu frumvarpsins var breytt frá upphaflegum drögum. Í upphaflegri gerð fólu frumvarpsdrög eingöngu í sér breytingar á gildandi lögum (bandormur), m.a. var ráðgert að nýmæli um rafrænar skuldaviðurkenningar yrðu að meginstefnu tekin upp í gildandi lög um fasteignalán til neytenda. Að undangengnu samráði um málið, og að teknu tilliti til jákvæðra viðbragða sem þar komu fram, var ákveðið að málið yrði fært í búning frumvarps til nýrra heildarlaga um rafrænar skuldaviðurkenningar, sem jafnframt kvæði á um nauðsynlegar breytingar á gildandi lögum. Þrátt fyrir breytingu frumvarpsins yfir í heildarlög hafa efnisatriði málsins ekki tekið grundvallarbreytingum frá þeim frumvarpsdrögum sem kynnt voru í samráðsgátt. Þær efnisbreytingar sem þó hafa verið gerðar lúta einkum að því að ákvæði frumvarpsins um rafrænar skuldaviðurkenningar hafa fengið rýmra gildissvið og rúma m.a. fleiri tegundir lánaviðskipta en upphaflega var ráðgert, sbr. tímabundna takmörkun þar á samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu. Að sama skapi eru efnisreglur um rafrænar skuldaviðurkenningar orðnar ítarlegri og heildstæðari en þær voru í upphaflegum drögum að frumvarpinu, þótt áfram sé gert ráð fyrir nánari útfærslu ýmissa framkvæmdatriða í reglugerðum sem ráðherra verður falið að setja með heimild í ákvæðum frumvarpsins. Um breytingar sem orðið hafa á einstökum atriðum frumvarpsins vísast jafnframt til umfjöllunar um viðbrögð við umsögnum í samráðsgátt hér í framhaldinu.

Í umsögn *Neytendastofu* er m.a. bent á mikilvægi þess að neytendur sem ekki nota rafræn skilríki verði ekki útilokaðir frá því að nýta sér rafrænar skuldaviðurkenningar. Ráðuneytið tekur undir það að mikilvægt sé að ólíkir hópar hafi jafnt aðgengi að því lánaformi sem lagt er til með frumvarpinu. Telur ráðuneytið að reglugerðarheimildir frumvarpsins séu nægilega víðtækar til að unnt verði að taka sjónarmið um jafnt aðgengi ólíkra þjóðfélagshópa með í reikninginn við nánari útfærslu á tæknihlið rafrænna skuldaviðurkenninga. Við frágang frumvarpsins hefur að öðru leyti verið leitast við að mæta athugasemdum stofnunarinnar m.a. varðandi hugtakanotkun, gildissvið og samspil við aðra löggjöf á sviði neytendalána.

Í umsögn *Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF)* var talið að rafrænar skuldaviðurkenningar myndu skapa mikla möguleika í rafrænum viðskiptum sem ekki hafa verið fyrir hendi fram að þessu og af því gæti skapast mikið hagræði bæði fyrir lánveitendur og lántaka hvað varðar

rafræn viðskipti og stjórnsýsluna við þinglýsingu skjala. Mikilvægt sé að þetta nýja form lána-skjala henti bæði þörfum lánveitenda og lántaka í viðskiptum þeirra á milli þannig að raunverulegt hagræði verði af því í viðskiptum.

Í umsögn SFF var lagt til að gildissviði frumvarpsins yrði breytt þannig „að mögulegt verði að nýta rafræna skuldaviðurkenningu í sem flestum tegundum lánaviðskipta“. Með þeim breytingum sem orðið hafa á málinu í kjölfar samráðsins, sbr. fyrri umfjöllun, hefur verið komið til móts við þessi sjónarmið samtakanna. Má þar benda á að ákvæði frumvarpsins einskorðast ekki lengur við tilgreindar tegundir lánaviðskipta, auk þess sem heimildir til lánveitinga í formi rafrænna skuldaviðurkenninga eru ekki takmarkaðar við ákveðna flokka lánveitenda með sama hætti og ráðgert var í upphaflegum frumvarpsdrögum.

Í ákvæði til bráðabirgða er aftur á móti ráðgert að fyrst um sinn verði rafrænar skuldaviðurkenningar bundnar við fasteignalán til neytenda annars vegar og neytendalána til fjármögnunar á ökutæki hins vegar. Lagt er til að sú takmörkun gildi til 31. desember 2025 eða þar til meiri reynsla verður komin á þetta nýja lánaform. Slík takmörkun getur þó varla talist mjög hamlandi í reynd, enda eru neytendalán til fasteigna- og ökutækjakaupa afar fyrirferðarmikil í framkvæmd og jafnframt þeir lánaflokkar þar sem ætla má að rafrænar skuldaviðurkenningar muni skapa hvað mest hagræði fyrir alla aðila, sbr. fyrri umfjöllun.

Í umsögn SFF var vikið að ákvæði 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir að almenna reglan sé sú að mótbáru skuldara haldist gagnvart framsalshafa líkt og gagnvart upphaflegum lánveitanda. Lýstu SFF áhyggjum af því að þessi regla gæti gert það að verkum að rafrænar skuldaviðurkenningar teldust ekki hæfar sem tryggingar fyrir sértryggð skuldabréf með sama hætti og skuldabréf. Þessi regla gæti jafnframt dregið úr áhuga lánastofnana á að veita lán í formi rafrænna skuldaviðurkenninga.

Í tilefni af fyrrgreindum sjónarmiðum SFF fundaði ráðuneytið með Seðlabanka Íslands um það hvort rafrænar skuldaviðurkenningar myndu almennt séð teljast veðhæfar á grundvelli reglna um sértryggð skuldabréf gagnvart Seðlabankanum og hvort þær myndu teljast veðhæfar gagnvart Evrópska seðlabankanum samkvæmt reglum hans þar að lútandi. Ráðuneytið telur ekki ástæðu til að ætla að regla 2. mgr. 6. gr. komi til með að skerða hæfi rafrænna skuldaviðurkenninga sem trygginga í sértryggðum skuldabréfum eða letja lánastofnanir til þess að nýta sér þetta lánaform almennt séð. Ráðuneytið bendir á að hin gagnstæða regla, um mótbárutap skuldara, felur í sér undantekningu frá þeirri almennu reglu fjármunaréttar að framsalshafi kröfu öðlist ekki rýmri rétt en framseljandi átti sjálfur, sbr. einnig umfjöllun í 3. kafla í greinargerð. Þá er ekki fram komið að almennt sé byggt á mótbárutapi skuldara sem almennri reglu í neytendaviðskiptum á Norðurlöndunum eða í öðrum samanburðarlöndum. Telur ráðuneytið eðlilegt að réttarstaða neytenda hér á landi sé með sambærilegum hætti og a.m.k. ekki lakari að þessu leyti en almennt gildir annars staðar. Í þessu ljósi telur ráðuneytið heldur ekki auðséð að tilvist reglu um mótbárutap neytenda hafi marktæk áhrif á tryggingarhæfi rafrænna skuldaviðurkenninga. Verður fremur að ætla að mat á gæðum lánasafns sem tryggingar í sértryggðu skuldabréfi ráðist af öðrum og nærlægari þáttum, svo sem tegundum og gæðum veðtrygginga að baki lánum, greiðslugetu lántaka, innheimtuhlutfalli lána o.s.frv.

Með hliðsjón af framansögðu telur ráðuneytið ekki efni til að lögfest verði með frumvarpinu regla þess efnis að tiltekna (veikar) mótbáru lánstaka falli niður með öllu við framsal kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu til grandlauss framsalshafa, heldur telur ráðuneytið eðlilegra að rafrænar skuldaviðurkenningar lúti að þessu leyti almennum reglum fjármunaréttar um rétt skuldara til að hafa uppi sömu mótbáru gagnvart framsalshafa og hann átti gagnvart framseljanda viðkomandi kröfu.

Til að koma þó til móts við sjónarmið SFF, um að fullnustu- og tryggingarhæfi rafrænna skuldaviðurkenninga verði sem líkast því sem gildir um skuldabréf, hefur verið bætt við nýju ákvæði í 4. mgr. 5. gr. sem heimilar kröfuhafa að reka mál til heimtu kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenninga eftir sérreglum XVII. kafla laga um meðferð einkamála. Horfir það til enn meiri skilvirkni við innheimtu rafrænna skuldaviðurkenninga, til viðbótar heimildum frumvarpsins til að leita beint aðfarar og nauðungarsölu vegna slíkra krafna. Þá er þess að gæta að regla 2. mgr. 6. gr. er frávíkjanleg í öðrum tilvikum en lánnum til neytenda.

Í umsögn *Viðskiptaráðs Íslands* eru rakin sjónarmið af sama meiddi og koma fram í umsögn SFF, m.a. um mikilvægi þess að gildissvið ákvæða um rafrænar skuldaviðurkenningar sé almennt en ekki takmarkað við tilgreindar lánategundir og lánveitendur, líkt og ráðgert var í upphaflegum frumvarpsdrögum. Í umsögn *Samtaka atvinnulífsins* er tekið í sama streng um gildissvið frumvarpsins. Við þessu hefur verið brugðist með breytingum á frumvarpinu til rýmkunar á gildissviði þess eins og áður var rakið.

Í umsögn *fagráðs í þinglýsingum* er bent á að taka þurfi af skarið um hvert sé andlag þinglýsingar þegar þinglýst er réttindum samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, þ.e. hvort hinu rafræna skjali sé þinglýst sem slíku, eða hvort um verði að ræða þinglýsingu með rafrænni færslu. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. þinglýsingalaga fer þinglýsing almennt fram með þeim hætti „að meginatriði skjals eru færð í þinglýsingabók, auk tímastimplunar dagbókarfærslu“. Skjali telst því þinglýst þegar það hefur verið fært í þinglýsingabók, en forgangsáhrif þinglýsingar teljast þó frá þeirri tímasetningu er skjal var afhent til þinglýsingar, sbr. 15. gr. laganna. Þinglýsing með rafrænni færslu fer síðan fram með þeim hætti sem greinir í 5. gr. laganna, sbr. einnig reglugerð nr. 360/2019 og fyrri umfjöllun um þessar reglur.

Ráðuneytið tekur fram í þessu sambandi að ekki er í ákvæðum frumvarpsins tekin afstaða til þess hvernig þinglýsing rafrænna skuldaviðurkenninga, eða annarra rafrænna skjala ef því er að skipta, skuli nánar útfærð að þessu leyti, þ.e. hvort tæknilega verði hinu rafræna „skjali“ þinglýst sem slíku, ellegar því þinglýst með rafrænni færslu. Að mati ráðuneytisins er valið milli þessara tveggja kosta fyrst og fremst tæknilegt úrlausnarefni sem unnt verður að leysa með setningu reglugerðar en ekki er þörf á að taka af skarið um í ákvæðum frumvarpsins. Er því farin sú leið að veita ráðherra heimild til að kveða á um nánari útfærslu atriða varðandi þinglýsingu rafrænna skuldaviðurkenninga í reglugerð eftir því sem haganlegt þykir, sbr. reglugerðarheimild 4. mgr. 3. gr. Með frumvarpinu, sbr. 11. gr., eru jafnframt lagðar til afmarkaðar breytingar á þinglýsingalögum til að skjóta stöðum undir það að rafrænar skuldaviðurkenningar teljist tækar til þinglýsingar þótt á rafrænu formi séu.

Í umsögn fagráðsins er sett fram það sjónarmið að þörf sé á víðtækari breytingum á gildandi þinglýsingalögum en frumvarpsdrögin geri ráð fyrir, með tilliti til rafrænna þinglýsinga skjala. Ráðuneytið áréttar að með frumvarpi þessu eru aðeins lagðar til lágmarksbreytingar á þinglýsingalögum til þess að skapa bættar forsendur fyrir rafrænni þinglýsingu í samræmi við stefnumótun stjórnvalda í þeim málaflokki. Telur ráðuneytið að þær breytingar á lögnum, sem lagðar eru til, séu nægilegar til að unnt verði að hrinda ákvæðum frumvarps þessa í framkvæmd, m.a. með nánari útfærslu í reglugerð samkvæmt framansögðu. Eftir sem áður gæti, þegar fram í sækir, orðið tilefni til að huga að frekari endurskoðun á þinglýsingalögum með hliðsjón af framþróun rafrænna þinglýsinga, til viðbótar þeim lágmarksbreytingum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu.

Í umsögn fagráðsins er bent á að nauðsynlegt kunni að vera að breyta 12. gr. og 3. mgr. 22. gr. þinglýsingalaga, verði ákvæði frumvarps þessa um rafrænar skuldaviðurkenningar að lögum. Að því er varðar 12. gr. laganna, þá bendir ráðuneytið á að ákvæðið er samkvæmt

orðum sínum takmarkað við veðskuldabréf og tryggingabréf. Þar sem rafrænar skuldaviðurkenningar teljast ekki til skuldabréfa, sbr. 4. mgr. 2. gr. frumvarpsins, og teljast heldur ekki til tryggingarbréfa, fær ráðuneytið ekki séð að þau viðbótarskilyrði þinglýsingar sem fram koma í 12. gr. eigi við um rafrænar skuldaviðurkenningar enda falla þær ekki undir gildissvið 12. gr. sem slíkrar. Ráðherra væri þó, sbr. 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins, fært að ákveða í reglugerð að fylgja beri, við veðbreytingar í tengslum við rafrænar skuldaviðurkenningar, áþekku verklagi og gert er ráð fyrir í 12. gr. þinglýsingalaga vegna veðskuldabréfa, þrátt fyrir að rafrænar skuldaviðurkenningar falli utan ákvæðisins sjálfs.

Hvað varðar fyrrnefnda 3. mgr. 22. gr. þinglýsingalaga, sem fagráðið nefnir jafnframt í umsögninni, þá bendir ráðuneytið á þær breytingar á þinglýsingalögum sem lagðar eru til í 11. gr. frumvarpsins, þ.m.t. að skjal með fullgildri rafrænni undirskrift teljist uppfylla skilyrði um undirritun og vottun skjals samkvæmt ákvæðum þeirra laga. Ekki er því gert ráð fyrir því að rafrænar skuldaviðurkenningar þurfi að vera vottaðar af vitundarvottum, sbr. einnig 4. gr. frumvarpsins.

Í *umsögn fagráða í aðfararmálum og nauðungarsölumálum* er vakin athygli á tilgreindum álitaeftum er varða fullnustu rafrænna skuldaviðurkenninga á vettvangi sýslumanna, m.a. því hvernig sýslumenn geti nálgast upplýsingar um rafrænar skuldaviðurkenningar í upplýsingagátt skv. 8. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á 8. og 11. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að sýslumenn fái tímabundinn aðgang að rafrænum skuldaviðurkenningum vegna meðferðar beiðna um aðför og nauðungarsölu, og ráðgert að sett skuli nánari fyrirmæli í reglugerð um hvernig slíkum aðgangi skuli við komið. Þau verklagsatriði, sem reifuð eru í umsögn fagráðanna og eru um margt tæknilegs eðlis, verður þannig unnt að útfæra nánar í reglugerð með stoð í viðeigandi reglugerðarheimildum frumvarpsins, sbr. fyrri umfjöllun. Ráðuneytið tekur að öðru leyti undir með fagráðunum að mikilvægt sé að vandað samráð fari fram um drög að fyrirhugaðri reglugerð, sem sett verður með stoð í ákvæðum frumvarpsins, verði það að lögum.

Ráðuneytið tók til greina athugasemd fagráðanna um að rétt sé að fella heimild til nauðungarsölu vegna rafrænna skuldaviðurkenninga inn í gildandi 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um nauðungarsölu, frekar en að lögfesta nýjan tölulíð þess efnis í 1. mgr. 6. gr., enda horfir fyrri kosturinn til einföldunar og betra lagasamræmis. Vegna sjónarmiða fagráðanna um endurskoðun ákvæða í gildandi lögum um aðför og nauðungarsölu að öðru leyti, þá tekur ráðuneytið fram að í frumvarpinu eru aðeins lagðar til lágmarksbreytingar á þeim lögum til að veita rafrænum skuldaviðurkenningum sams konar réttarfarshagræði við fullnustu og á við um skuldabréf. Aðrar og víðtækari breytingar á lögum falla því utan frumvarpsins.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum mun það einkum hafa áhrif á almenning, lánveitendur og opinbera aðila. Byggt er á því að umtalsverður samfélagslegur ávinningur felist í notkun rafrænna skuldaviðurkenninga í stað lánaskjala á pappírformi, m.a. fyrir lántaka, fjármálastofnanir, fasteignasölur og sýslumannsembætti, þar á meðal vegna minni tilkostnaðar við umsýslu pappírsskjala. Rafræn þinglýsing er jafnframt 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 milljarðar 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. Lántakar geta, verði frumvarpið að lögum, gert lánessamninga með útgáfu rafrænnar skuldaviðurkenningar sem er gefin út rafrænt og undirrituð og vottuð með rafrænni undirskrift. Samrit rafrænnar skuldaviðurkenningar verður hægt að senda til sýslumanns rafrænt og fá henni þinglýst og aflýst með rafrænum hætti. Ljóst má telja að rafrænar þinglýsingar 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 fækki til muna ef áformin ganga eftir.

Samskipti þinglýsingarbeiðenda og þinglýsingarstjóra verða með tilkomu rafrænna þinglýsinga að mestu 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.

Gera má ráð fyrir einskiptiskostnaði, um 32 millj. kr., við uppsetningu og þróun upplýsingagátta um rafrænar skuldaviðurkenningar sem fellur undir fjárfestingarverkefni um rafrænar þinglýsingar í samræmi við fjármálaáætlun.

Ráðgert er að rekstur upplýsingagátta kosti 13 millj. kr. á ársgrundvelli. Ráðgert er að rekstrarkostnaður upplýsingagátta verði að fullu greiddur með þjónustugjöldum þeirra lánveitenda sem nota hana samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur.

Fyrirsjáanlegt er einnig að tímabundinn kostnaður verði samfara uppfærslu á þinglýsingakerfum sem gert er ráð fyrir að fari ekki út fyrir gildandi fjárlagaramma.

Gera má ráð fyrir að aðlögunafæri allt að tveimur árum vegna nýrrar framkvæmdar fjármálastofnana og sýslumanna og þróun á upplýsingagátt fyrir rafrænar skuldaviðurkenningar, sbr. einnig ákvæði til bráðabirgða. Þá er gert ráð fyrir að tiltekin framkvæmdaratriði í frumvarpinu verði að nokkru háð útfærslu í reglugerð, en vanda þarf til undirbúnings slíkrar reglugerðar og viðhafa sérstakt samráð um hana áður en hún verður sett.

Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna innleiðingar og kynningar á breyttu fyrirkomulagi verði óverulegur í samanburði við þann ábata sem af honum hlýst. Gert er 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 greininni er lagt til að lögfest verði markmið laganna, sem er einkum að mæla fyrir um hið nýja lánaform, rafrænar skuldaviðurkenningar. Líkt og rakið hefur verið í almennum athugasemdum hér að framan hefur skuldabréfaformið verið ráðandi hingað til í íslenskum rétti, en þar sem slík skuldabréf eru bréflægir gerningar henta þeir illa í rafræna lánaumsýslu og þinglýsingu. Þykir rétt að útfæra sérstaka lagaumgjörð um rafrænar skuldaviðurkenningar til þess að ekki sé vafi um lögmæti, réttaráhrif og þýðingu þeirra, m.a. með tilliti til veðsetningar, fullnustu og þinglýsingar. Fyrirhugað er að rafrænar skuldaviðurkenningar veiti sambærilegt réttarfarsagræði og skuldabréf, m.a. við aðför, nauðungarsölu og við rekstur einkamála, en um þau gilda aftur á móti ekki viðskiptabréfsreglur.

Einnig er markmið frumvarpsins að auka skilvirkni í viðskiptum og einfalda þau, en ljóst er að rafræn vinnsla, umsýsla og þinglýsing lánaskjala felur í sér verulega hagræðingu í allri

lánaumsýslu sem er til hagsbóta fyrir bæði lántaka og lánveitendur, en ekki síður þá opinberu aðila sem vinna með skjölin í sínum störfum.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að lögfesta ýmis almenn ákvæði sem skilgreina hvað felst í rafrænni skuldaviðurkenningu. Í 1. mgr. er að finna skilgreiningu á hugtakinu rafræn skuldaviðurkenning. Hugtakið er skilgreint víðtækt þannig að það nái til hvers konar lána, bæði til einstaklinga og lögaðila, sem stofnað er til með rafrænum hætti, hvort heldur í formi einhliða eða gagnkvæmrar skuldaviðurkenningar. Á hinn bóginn eru gerðar ákveðnar kröfur til rafrænna skuldaviðurkenninga, t.d. um hvernig þær skulu gerðar, sbr. 4. gr. frumvarpsins, auk þess sem veitt er heimild í reglugerð til þess að útfæra nánar hvernig stofnað er til þeirra, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er gert að skilyrði að gerð og framkvæmd rafrænna skuldaviðurkenninga skuli vera í samræmi við ákvæði laganna og reglugerða settra með stoð í þeim. Ef samningur eða löggerningur uppfyllir ekki þann áskilnað telst hann ekki rafræn skuldaviðurkenning og á því t.d. réttarfarshagræði frumvarpsins ekki við um hann. Þetta þýðir þó ekki að samningurinn hafi engin réttaráhrif, enda gilda áfram almennar reglur samninga- og kröfuréttarins.

Í 3. mgr. kemur fram að ákvæði laganna takmarki ekki heimildir til að gera lánssamninga á rafrænu formi á grundvelli annarra laga eða almennra reglna. Þetta er til áreitingar á því að ekki eru öll lán, sem veitt eru með rafrænum hætti, rafrænar skuldaviðurkenningar. Lánveitendur og lántakar hafa að sjálfsögðu enn rétt á því að gera rafrænan lánasamning, án þess að hann falli undir gildissvið laganna.

Í 4. mgr. segir að rafræn skuldaviðurkenning teljist hvorki til skuldabréfs né annars konar viðskiptabréfs. Viðskiptabréfsreglur, svo sem um mótbárumissi skuldara, gilda því almennt ekki um rafrænar skuldaviðurkenningar, en um ástæður þess hefur verið fjallað ítarlega í almennum athugasemdum frumvarpsins, sbr. einnig umfjöllun um 6. gr.

Í 5. mgr. er að finna sérreglu sem er ætlað að gilda gagnvart öllum almennum lögum, þ.e. að ákvæði laga sem áskilja að löggerningur skuli gerður á bréflegu formi gildi ekki um rafrænar skuldaviðurkenningar. Áréttað er í ákvæðinu að þetta eigi ekki aðeins við um skuldaviðurkenninguna sjálfa heldur einnig tengda eða afleidda gerninga sem standa í eðlilegu sambandi við skuldaviðurkenninguna, eins og t.d. framsal, skilmálabreytingu, veðréttindi og önnur tryggingarréttindi. Rafrænar skuldaviðurkenningar, og hinir tengdu eða afleiddu gerningar, skulu því vera jafngildir bréflægum gerningum í skilningi almennra laga og er tilgangurinn að koma í veg fyrir að formkröfur af þessum toga hindri skilvirkni og dragi úr fýsileika þessa lánaforms, enda er ætlunin að rafrænar skuldaviðurkenningar verði, í það minnsta að lokum, rafrænar frá því að stofnað er til þeirra og þar til þær líða undir lok. Kröfuhafa sem vill leita aðfarar eða nauðungarsölu nægir þannig að senda rafrænt eintak eða útprentun af rafrænni skuldaviðurkenningu með beiðni sinni og sýslumaður getur þá skoðað grundvöll skuldarinnar og staðreynt efni hennar í upplýsingagátt skv. 8. gr.

Ákvæði 6. mgr. hefur sambærilegan tilgang og 5. mgr., þ.e. að koma í veg fyrir að kröfur í almennum lögum um framvísun á frumriti, afriti eða endurriti skjals hindri skilvirkni og dragi úr fýsileika rafrænna skuldaviðurkenninga. Rafræn skuldaviðurkenning skoðast þannig sem frumrit t.d. í skilningi 2. mgr. 10. gr. aðfararlaga og 3. mgr. 11. gr. nauðungarsölulaga. Sýslumenn eiga því að taka gildar rafrænar skuldaviðurkenningar sem eru í samræmi við ákvæði laga þessara, sbr. einnig umfjöllun um 11. gr. Tekið skal fram að ákvæði 6. mgr. felur í sér sérreglu gagnvart 2. málsl. 1. mgr. 37. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993 (stjórnarsýslulög).

Um 3. gr.

Með greininni er tekinn af vafi um að sérlög um ákveðnar lánategundir gildi um rafrænar skuldaviðurkenningar. Tilgangurinn með frumvarpinu er enda ekki sá að búa í eitt skipti fyrir öll til tæmandi umgjörð um rafrænar skuldaviðurkenningar, heldur að lögfesta ramma utan um þetta lánaform, þ.m.t. um tilteknar sérstakar kröfur og skilyrði sem gilda um rafrænar skuldaviðurkenningar. Lög um fasteignalán til neytenda og lög um neytendalán gilda af þeim sökum um lánveitingar sem falla undir lög, jafnvel þótt lánið sé veitt í formi rafrænnar skuldaviðurkenningar, að því marki sem lög þessi eða önnur lög kveða ekki á um annað. Ákvæði þeirra laga um ófrávikjanleika eiga því við um rafrænar skuldaviðurkenningar eins og önnur lánaform.

Þá eru engin ákvæði í frumvarpinu um eftirlit og viðurlög, enda er ekki ætlunin að breyta því fyrirkomulagi með frumvarpinu. Löggjöf um eftirlit og viðurlög vegna lánastarfsemi gildir með sama hætti um rafrænar skuldaviðurkenningar eins og lánveitingar almennt, sbr. 1.–3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Með lánastofnun í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er átt við lánastofnun í skilningi laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem hefur heimild til að taka á móti innlánnum eða öðrum endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 20. gr. þeirra laga.

Í 4. mgr. er áréttað að um þinglýsingar á réttindum sem stofnað er til með rafrænni skuldaviðurkenningu og tengdum gerningum fari eftir ákvæðum þinglýsingalaga og reglugerða settra með stoð í þeim. Eðlilegt er að eftirláta það ráðherra að meta hverju sinni, í samræmi við tækniþróun á hverjum tíma, hvernig eðlilegt er að standa að þinglýsingum rafrænna skjala, sbr. einnig umfjöllun um 11. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Í greininni kemur fram að rafrænar skuldaviðurkenningar skuli staðfestar af lántaka með fullgildri rafrænni undirskrift. Þá er gert ráð fyrir að maki þurfi að staðfesta skuldaviðurkenninguna þegar afla þarf samþykkis hans á grundvelli laga, t.d. við veðsetningu fasteignar, sbr. 60. gr. hjúskaparlaga nr. 31/1993. Jafnframt er í ákvæðinu ráðgert að aðrir hlutaðeigandi, ef við á, þurfi að staðfesta hina rafrænu skuldaviðurkenningu með fullgildri rafrænni undirskrift, t.d. þegar lántaki fær veð í eignum annarra (svokallað lánsveð), eða þriðji aðili gengst í ábyrgð fyrir láninu.

Um rafrænar undirskriftir vísast til fyrrnefndrar eIDAS-reglugerðar, sbr. traustþjónustulögin. 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. Fyrirmynd að þessu ákvæði frumvarpsins er sótt í 1. og 2. mgr. 14. gr. laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, nr. 38/2020.

Um 5. gr.

Tilgangur greinarinnar er að mæla í eitt skipti fyrir öll um tiltekin efnisatriði, þ.m.t. að heimila veðsetningu til tryggingar skuld samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, sbr. 1. mgr. Áfram er gert ráð fyrir því að réttarvernd veðréttar sé í sumum tilvikum háð þinglýsingu, t.d. réttarvernd sammingsveðs í fasteignum, sbr. 19. gr. laga nr. 75/1997, um sammingsveð. Þegar réttarverndin er bundin við tilkynningu, sbr. t.d. 46. gr. fyrrnefndra laga, er nægjanlegt að tilkynningin sé birt í rafrænni upplýsingagátt skv. 8. gr. frumvarpsins, ef skylt er að færa upplýsingar um lánið í gáttina.

Þá er mælt fyrir um það réttarfarshagræði sem fólgið er í rafrænum skuldaviðurkenningum, sbr. 2.–4. mgr., en samhliða frumvarpinu eru gerðar breytingar á ýmsum lögum til að taka af tvímæli um það, sbr. 11. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Líkt og ráða má af 1. mgr. er ekki ætlunin að sérreglur gildi um aðilaskipti að kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu, að öðru leyti en því að ef skylt er að færa upplýsingar um viðkomandi lán í upplýsingagátt skv. 8. gr. öðlast sammingsbundið framsal kröfu ekki réttarvernd nema það hafi verið birt í gáttinni. Tilgangurinn er að lántaki hafi á hverjum tíma upplýsingar í upplýsingagáttinni um réttan kröfuhafa. Eins og nánar er rakið í athugasemdum með 8. gr. er líklegt að upplýsingagáttin verði, a.m.k. fyrst um sinn, bundin við tilteknar lánategundir, og myndi sérreglan í 1. mgr. 6. gr. því eingöngu eiga við um þau lán. Sérreglan gildir, með öðrum orðum, um þau lán sem skylt er að birta í upplýsingagáttinni hverju sinni. Þá er ljóst af orðalagi frumvarpsgreinarinnar að skilyrðið um tilkynningu á aðilaskiptum gildir eingöngu um sammingsbundið framsal, þ.e. svokallað inter vivos framsal, enda illmögulegt að skylda aðila til þess að birta upplýsingar um framsal í upplýsingagáttinni af öðrum ástæðum, t.d. vegna fullnustuaðgerða skuldheimtumanna lánveitandans.

Um 2. mgr. vísast til fyrri athugasemda um mótbárutap skuldara, sbr. meðal annars umfjöllun í 3. og 5. kafla í greinargerð.

Um 7. gr.

Í greininni eru lögð til ákvæði sem snúa að lánveitanda.

Í 1. másl. 1. mgr. er lánveitanda veitt heimild til að veðsetja kröfur sínar samkvæmt rafrænum skuldaviðurkenningum. Ef skylt er að færa upplýsingar um viðkomandi lán í upplýsingagáttina öðlast veðsetning kröfunnar ekki réttarvernd fyrr en stofnun réttarins hefur verið birt í gáttinni, sbr. 3. másl. 1. mgr. Líkt og nánar er rakið í athugasemdum með 8. gr. standa líkur til þess að upplýsingagáttin verði, a.m.k. fyrst um sinn, takmörkuð við tilteknar lánategundir. Krafan um rafræna birtingu gildir því eingöngu um veðsetningu þeirra lána sem skylt er að birta í gáttinni hverju sinni. Þá er rétt að geta þess að birtingin er bæði nauðsynleg og nægjanleg til þess að veðsetningin öðlist réttarvernd, sbr. einnig 2. mgr. 8. gr., þ.e. ekki þarf að birta tilkynninguna með öðrum hætti. Ef óskylt er að birta upplýsingar um viðkomandi lán í upplýsingagáttinni gilda hefðbundnar reglur um veðsetningu almennra fjárfækna, sbr. 1. mgr. 46. gr. laga um sammingsveð, nr. 75/1997.

Í 2. mgr. er tekið af skarið um að rafræn skuldaviðurkenning geti verið hluti af tryggingasafni sértryggðs skuldabréfs og verið andlag tryggingarréttinda vegna slíkra skuldabréfa, sbr. einnig athugasemdir um 11. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að sett verði á laggirnar svokölluð upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga. Eins og rakið var í 3. kafla í greinargerð 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 er lagður til í frumvarpinu, enda varðar málefnið almanna-hagsmuni, 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 2. mgr. 9. gr. 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 hennar.

Í 1. másl. 1. mgr. kemur fram að starfrækja skuli upplýsingagátt samkvæmt framansögðu og að lánveitendum sé skylt að færa inn upplýsingar í upplýsingagáttina eftir því sem nánar er kveðið á um í frumvarpinu og reglugerð. Í 2. másl. kemur fram að með upplýsingagátt rafrænna skuldaviðurkenninga sé átt við rafrænan vettvang þar sem neytandi getur nálgast á einum stað tiltekna upplýsingar um rafræna skuldaviðurkenningu frá lánveitanda, og eftir atvikum opinberum aðilum. Jafnframt er tekið fram í málsliðnum að upplýsingagáttin sé varanlegur miðill í skilningi laga og er þar einkum vísað til laga um neytendalán, nr. 33/2013, og um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016. Upplýsingagáttin á að vera netvettvangur 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. Þannig getur ráðherra t.d. ákveðið hvaða upplýsingar um rafrænar skuldaviðurkenningar skuli vera aðgengilegar í gáttinni. Þar getur t.d. verið um að ræða upplýsingar um lánveitanda og lántaka, vexti og aðra skilmála og eign sem sett hefur verið að veði til tryggingar skuldinni, svo og um stöðu láns, afborganir höfuðstóls og vaxta, auk upplýsinga um framsalsröð og gjaldfellingu, eftir því sem við á. Ráðherra getur einnig ákveðið að lánveitandi skuli tryggja að lántaki hafi aðgang að umræddum upplýsingum, auk aðgangs að rafrænum kvittunum fyrir afborgunum og uppfærðum upplýsingum um eftirstöðvar og greiðslusögu lánsins. Ástæðan fyrir þessari víðtæku reglugerðarheimild er einkum sú að tæknin er sibreytileg 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 geta úrelst fljótt og tekið tíma að breyta. Þá á reynslan eftir að sýna hvers kyns upplýsingar er æskilegt að hafa aðgengilegar í upplýsingagátt að virtu markmiði laganna.

Í 4. másl. 1. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra sé í reglugerð heimilt að mæla fyrir um að upplýsingagátt verði takmörkuð við ákveðnar tegundir lána, svo sem fasteignalán eða ökutækjalán. Við vinnslu frumvarpsins var til skoðunar hvort upplýsingagáttin ætti að ná til hvers kyns lána eða einkum þeirra sem varða neytendur miklu, eins og t.d. fasteignalán og ökutækjalán. Niðurstaðan varð sú að lögfesta víðtæka lagaheimild fyrir því að láta upplýsingagáttina ná til hvers kyns rafrænna skuldaviðurkenninga, en að ráðherra verði falið að meta hvaða lánategundir gáttin á að geyma upplýsingar um hverju sinni. Má sem dæmi nefna að líklega er of kostnaðarsamt og íþyngjandi fyrir lánveitendur ef heimildin tæki til hvers kyns neytendalána, enda er hugtakið lánsamningur í lögum um neytendalán, nr. 33/2013, afar víðtækt. Í þessu sambandi skal einnig haft í huga að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í frumvarpinu er lagt til að löggin gildi fram til 31. desember 2025 aðeins um rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána til neytenda og neytendalána til fjármögnunar kaupa á ökutæki, sbr. einnig umfjöllun um ákvæði til bráðabirgða hér síðar. Upplýsingagáttin ætti því fyrst um sinn eingöngu að taka til slíkra lána.

Í 2. mgr. ákvæðisins segir að þegar gögn séu aðgengileg í upplýsingagáttinni teljist þau hafa verið birt lántaka og öðrum sem hafa aðgang að viðkomandi upplýsingum í gáttinni að lögum. Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að veðsetning og aðilaskipti séu við ákveðin skilyrði háð birtingu í upplýsingagáttinni, líkt og áður greinir. Með 2. mgr. er ætlunin að réttaráhrif þessara gerninga og annarra tilkynninga 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. 9. gr. að setja nánari fyrirmæli í reglugerð um form og efni birtinga og tilkynninga og getur þá t.d. ákveðið að við hverja birtingu berist skuldara tilkynning með tölvupósti.

Í 3. mgr. kemur fram að lánveitandi og lántaki 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. Tilgangurinn er ekki sá að sýslumenn og dómarmar rannsaki með sjálfstæðum hætti viðkomandi skuldaviðurkenningu í upplýsingagáttinni eða að sönnunarbyrðinni sé með einhverju móti létt af aðilum málsins, heldur er aðgangur þessara stofnana til að tryggja að þær geti gengið úr skugga um efni rafrænnar skuldaviðurkenningar ef réttmætur vafi reynist um það. Eins og fram kemur í 9. gr. 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 4. mgr. segir að ráðherra beri ábyrgð á starfrækslu upplýsingagáttarinnar en að hann geti falið öðrum ríkisaðila að annast rekstur hennar og umsjón. Fyrirhugað er að skipulag upplýsingagáttarinnar verði með svipuðum hætti og í tilviki stafræns pósthólfs, sbr. lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021.

Um 9. gr.

Áður hefur verið fjallað um nauðsyn þess að reglugerðarheimild ráðherra sé víðtæk. Tilgangur frumvarpsins er fyrst og fremst að lögfasta lagaramma utan um hið nýja lánaform, rafræna skuldaviðurkenningu, en nánari útfærsla þess þarf að vera í samræmi við viðeigandi tæknilausnir og þarfir lánamarkaðarins á hverjum tíma. Tæknin er síbreytileg og edlilegt er að einfalt sé að koma til móts við slíka þróun með reglugerðarbreytingu í stað þess að setja ítarleg ákvæði í lagatexta, eins og áður greinir.

Reglugerðarheimild 2. mgr. 9. gr. er víðtæk og nær hún til kostnaðar sem venjulega er ekki talinn til þjónustugjalda, nema sérstök lagaheimild standi til þess að tekið verði tillit til hans, eins og t.d. rannsóknar- og þróunarkostnaður. Ætlunin er að lánveitendur standi meira og minna undir öllum kostnaði við stofnun, þróun og rekstur gáttarinnar, auk nýtingar hennar, enda njóta þeir góðs af þróun og rekstri ríkisins á henni.

Um 10. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 11. gr.

Breyting á þinglýsingalögum.

Með ákvæði 1. tölul. er lagt til að í þinglýsingalög 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 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. kafla í greinargerð. Þá eru reglur þessa ákvæðis frumvarpsins í samræmi við þau stefnumið sem birtast í fyrrnefndri eIDAS-reglugerð, sem veitt var lagagildi með

traustþjónustulögnum. Sem dæmi um sérlagaákvæði á öðrum réttarsviðum sem kveða á um jafngildi rafrænna skjala og pappírsskjala, og fullgildra rafrænna undirskrifa og eiginhandar- undirskrifa, má nefna 3. mgr. 7. gr. laga um fasteignakaup, nr. 40/2002, og ákvæði IX. kafla stjórnsýslulaga, 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 aðfarar- gerðir, nauðungarsölu o.fl., sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna.

Í 1. mgr. er ráðgert í 1. másl. að kveðið verði á um það í eitt skipti fyrir öll að hugtakið skjal í ákvæðum þinglýsingalaga taki bæði til skjala á pappírformi og rafrænu formi. Í 2. másl. 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. másl. 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. másl. á þó ekki við ef það er beinlínis skilyrði fyrir gildi löggernings að hann sé á pappírformi, 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 ákveðnar tegundir rafrænna skjala. Ákvæðinu mætti vafalítið beita með rýmkaði skýringu eða löggjöfnun 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 afsöllum og veðbréfum sem ekki eru gefin út af opinberum aðilum. Um nánari kröfur til rafrænna undirskrifa fer eftir gildandi lögum um það efni á hverjum tíma, sbr. nú fyrrnefnda eIDAS-reglugerð, sbr. traustþjónustulögin.

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. 6. mgr. Ráðgert er að um síðastnefnda atriðið fari eftir þeim tæknilegu stöðlum og lagalegu kröfum sem gilda á hverjum tíma, sbr. nú fyrrnefnda eIDAS-reglugerð og ákvæði traustþjónustulaganna.

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. þeirra laga. 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 tekið af skarið um það að þinglýsa megi rafrænum skjölum, þ.m.t. rafrænum skuldaviðurkenningum. Eðlilegt er að eftirláta það ráðherra að meta hverju sinni, í samræmi við tæknipróun á hverjum tíma, hvernig eðlilegt er að standa að þinglýsingu rafrænna skjala.

Í 6. 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.–5. 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 pappírformi, svo sem á t.d. við um erfðaskrár og kaupmála.

Breyting á aðfararlögum.

Í 2. tölul. er lagt til að kröfuhafi samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu njóti hliðstæðs réttarfarshagræðis við aðför og fylgir 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. aðfararlaga. Er þannig lagt til að rafræn skuldaviðurkenning verði sjálfstæð aðfararheimild. Á hinn bóginn er til hagræðis lagt til að aðfararheimildin verði í 7. tölul. laga-ákvæðisins þannig að allar tilvísanir til þess töluliðar í lögnum eigi bæði við um skuldabréf og rafrænar skuldaviðurkenningar, nema á annan veg sé sérstaklega mælt.

Rétt er að taka fram að ólíkt skuldabréfum er ekki gerð krafa um það í ákvæði frumvarpsins að undirskrift skuldara vegna rafrænnar skuldaviðurkenningar sé vottuð, enda er ráðgert í frumvarpinu að fullgild rafræn undirskrift af hálfu hlutaðeigandi sé nægileg.

Þá er lagt til að við 2. mgr. 10. gr. laga um aðför, sem fjallar um skjöl sem fylgja skulu aðfararbeiðni, bætist nýr málslíður um hvernig staðið skuli að framlagningu rafrænnar skuldaviðurkenningar með aðfararbeiðni til sýslumanns. Í ákvæðinu er ráðgert að nægjanlegt sé í tilviki rafrænnar skuldaviðurkenningar að láta rafrænt eða útprentað eintak hennar fylgja aðfararbeiðni. Kröfuhafi hefur þannig val um hvort hann láti útprentað eintak rafrænnar skuldaviðurkenningar úr upplýsingagátt fylgja aðfararbeiðni eða hvort hann sendi viðkomandi sýslumannsembætti rafrænt eintak eftir verklagi sem ráðherra ákveður í reglugerð. Í reglugerðarheimild 9. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra geti ákveðið hvernig rafrænum eintökum verði komið á framfæri við sýslumann, dómstóla og starfsmenn þeirra.

Breyting á nauðungarsölulögum.

Í 3. tölul. er lögð til breyting á 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um nauðungarsölu til að taka af skarið um að ákvæðið nái til rafrænna skuldaviðurkenninga. Þannig verði unnt að krefjast nauðungarsölu á eign, án undangengins dóms, sáttar eða fjárnáms, fyrir gjaldfallinni kröfu samkvæmt rafrænni skuldaviðurkenningu sem tryggð er með veðrétti í eigninni, enda hafi réttindunum verið þinglýst á eignina.

Þá eru lagðar til breytingar á 3. mgr. 6. gr. og 3. mgr. 11. gr. sömu laga til að taka af tvímæli um að heimilt sé að leggja fram rafræna skuldaviðurkenningu rafrænt eða sem útprentað eintak þegar nauðungarsölu er krafist. Vísast til þess sem áður er fram komið um sambærilegar breytingar á lögum um aðför.

Breyting á lögum um sértryggð skuldabréf.

Með ákvæðinu sem greinist í nokkra staflíði eru lagðar til breytingar á lögum um sértryggð skuldabréf, sem felast samantekið í því að heimilt verði að mynda tryggingasöfn vegna sértryggðra skuldabréfa úr rafrænum skuldaviðurkenningum á sama hátt og úr skuldabréfum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laganna.

Markmiðið er að rafrænar skuldaviðurkenningar 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 um sértryggð skuldabréf um að tryggingasafn geti auk skuldabréfa skv. 5. gr. laganna samanstáð af rafrænum skuldaviðurkenningum, sem lúti að því leyti sömu reglum laga um sértryggð skuldabréf og gilda um skuldabréf skv. 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 skulda-
bréfum.

Breyting á lögum um meðferð einkamála.

Lagt er til að heimilt verði að höfða mál til fullnustu krafna samkvæmt rafrænni skulda-
viðurkenningu á grundvelli XVII. kafla laga um meðferð einkamála, sbr. einnig 4. mgr. 5. gr.
frumvarpsins.

Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Lögð er til breyting á 36. gr. a laganna þannig að rafrænar skuldaviðurkenningar, tryggðar
með veði í fasteign upp að tilteknu veðhlutfalli, falli undir eignaflokk A í flokkun eigna líf-
eyrissjóða.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlöggjöf um rafrænar skuldaviðurkenningar
en með ákvæði til bráðabirgða er lagt til að fram til 31. desember 2025 verði aðeins heimilt að
gefa út rafrænar skuldaviðurkenningar vegna fasteignalána til neytenda og neytendalána til
fjármögnunar kaupa á ökutæki. Þar sem frumvarpið býr til umgjörð um nýtt lánaform, sem
þar að auki á að vera rafrænt að öllu leyti, er nauðsynlegt að gefa öllum aðilum tíma til aðlög-
unar, m.a. í því skyni að finpússa framkvæmdina. Af þeim sökum er lagt til að hefja vegferðina
með þessum tegundum lána, enda er um að ræða þær lánategundir sem að jafnaði hafa mesta
þýðingu fyrir almenning. Ef aðlögunartímabilinu er lokið 31. desember 2025 er eðlilegt að
bráðabirgðaákvæðið verði látið renna sitt skeið á enda og taka lögin þá til hvers kyns rafrænna
skuldaviðurkenninga. Ef það reynist hins vegar nauðsynlegt að taka lengri tíma í aðlögunina
getur Alþingi ákveðið að framlengja bráðabirgðaákvæðið.