

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 31.10.2018
Tilv. 2018/0729 - 0.0.01
TA

Efni: Umsögn - breyting á þinglýsingarlögum (rafrænar þinglýsingar) 68. mál.

Neytendastofa vísar til erindis allsherjar-og menntamálanefndar Alþingis dags. 28. september 2018 þar sem óskað er eftir umsögn varðandi frumvarp til laga um breytingu á þinglýsingarlögum, lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu og lögum um aukatekjur ríkissjóðs (rafrænar þinglýsingar), 68. mál.

Neytendastofa telur mikilvægt að unnið verði markvisst að því að hagnýta í vaxandi mæli rafrænar viðskiptaleiðir varðandi m.a. þinglýsingar hér á landi eins og markmið virðist vera með framlagningu á frumvarpi til breytinga á lögum um þinglýsingar sem hér liggur fyrir.

Það er hins vegar að mati stofnunarinnar ekki tímabært að breyta þinglýsingarlögum með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu fyrr en fullnægjandi undirbúningsvinna hefur átt sér stað varðandi tæknilega þætti rafrænna þinglýsinga.

Í athugasemdum við frumvarp þetta er m.a. bent á að norska þinglýsingarstofnunin, þ.e. Kartverket í Noregi, hefur opnað fyrir rafrænar þinglýsingar á vormánuðum 2018 en þar eru m.a. sett og byggt á ítarlegum skilyrðum fyrir þá sem vilja hagnýta sér það hagræði sem í því felst. Þar er t.d. gert ráð fyrir að einungis fagaðilar sem hafa til þess bæði tæknilegan búnað geti á grundvelli aðildarsamnings við þinglýsingarstjóra sem heldur hina norsku rafrænu þinglýsingarbók sett inn rafræn skjöl til þinglýsingar og jafnframt staðfest þau með rafrænum undirskriftum og tímastimplunum sem teknar eru gildar af hinni norsku rafrænu þinglýsingu.

Reglugerð ESB um rafrænar undirskriftir nr. 910/2014 (eIDAS reglugerðin) hefur verið felld inn í EES samninginn. Þess er vænst að innleiðing eigi sér stað á vorþingi 2019. Í reglugerðinni er að finna margvísleg skilyrði sem hafa þýðingu varðandi fullgildar rafrænar undirskriftir en einnig varðandi fullgildar tímastimplanir.

Þar segir m.a. um tímastimplanir í 42 .gr:

„Kröfur til fullgildra rafrænna tímastimpla

1. Fullgildur rafrænn tímastimpill skal uppfylla eftirfarandi kröfur:
 - a) hann tengir dagsetningu og tímasetningu við gögn þannig að hægt er að útiloka með viðunandi hætti möguleikann á að gögnunum sé breytt án þess að það uppgötvist,
 - b) hann skal byggjast á nákvæmri tímaheimild sem er tengd samræmdum heimstíma (e. Coordinated Universal Time) og
 - c) hann er undirritaður með útfærðri rafrænni undirskrift eða innsiglaður með útfærðu rafrænu innsigli fullgilds

traustþjónustuveitanda, eða með jafngildri aðferð.

2. Framkvæmdastjórnin getur, með framkvæmdargerðum, ákveðið tilvísunarnúmer fyrir staðla til að tengja dagsetningu og tíma við gögn og um nákvæmar tímaheimildir. Gengið skal út frá því að tenging dagsetningar og tíma við gögn og nákvæm tímaheimild fullnægi kröfunum sem mælt er fyrir um í 1. mgr. ef þær uppfylla þessa staðla. Þessar framkvæmdargerðir skulu samþykktar í samræmi við rannsóknarmálsmeðferðina sem um getur í 2. mgr. 48. gr."

Neytendastofa telur að mikilvægt sé að tryggja lögfestingu á framangreindum reglum svo og innleiðingu þeirra áður en næstu skref verði tekin varðandi rafrænar þinglýsingar. Ákvæði um rafrænar undirskriftir voru fyrst lögfest með ákvæðum laga nr. 28/2001 en útbreiðsla þeirra hefur ekki orðið nægileg hvorki í atvinnulífinu eða stjórnsýslu almennt þrátt fyrir tækni sé til staðar öll þau 17 ár sem framangreind lög hafa verið í gildi. Ástæða þess er að tæknileg uppbygging tekur tíma hjá þjónustuveitendum en líka hjá neytendum og fyrirtækjum sem vilja nota slíkar leiðir í stað hefðbundinna undirskrifta á pappír. Mikilvægt er því að mati Neytendastofu áður en þinglýsingarlögum verði breytt að tryggt sé að allir innviðir hjá þinglýsingastjórum og almenningi séu tilbúnir til þess að hagnýta sér slíkar nýjungar sem vissulega spara mikil útgjöld og tíma.

Í gildandi lögum um þinglýsingar eru þinglýsingarstjórar hver í sínu umdæmi sem hver um sig færir skjöl sem afhent eru til þinglýsingar í „dagbók“. Í fyrirliggjandi frumvarpi um breytingu á lögum um þinglýsingar segir svo í 15. gr. frumvarpsins:

„Ráðherra ákveður í reglugerð hvaða tegundum skjala má þinglýsa með rafrænni færslu, hvaða upplýsingar teljist meginatriði skjala og á hvaða tegundir eigna skv. IV.–VII. kafla þinglýsa megi með rafrænni færslu.“

Mikilvægt er að benda á að tæknileg útfærsla getur verið yfirgripsmikil og byggja þarf upp innviði sem standast kröfur sem gera verður til rafrænna þinglýsinga. Hér er m.a. um að ræða kröfur til skjala sem unnt er að færa rafrænt til þinglýsingar, þ.e.a.s. „dagbóka“ sem þinglýsingarstjóra halda og kerfi sem notuð eru til að staðfesta tímastimplun í rafrænni þinglýsingarbók sem og fullgildar undirritanir.

Ljóst er einnig sem fyrr segir að í Noregi er í upphafi eingöngu fagaðilum sem hafa fullnægjandi tæknilega getu og hafa undirritað samskiptasamning leyft að senda inn skjöl til þinglýsingar í rafrænni þinglýsingarbók. Hér er öllum slíkum kröfum vísað áfram til nánari ákvörðunar í reglugerð sem ráðherra setur án þess að frekari ákvæði sé hér að finna um tæknilegar kröfur sem gera þarf til jafn þýðingarmikilla löggerninga sem hér um ræðir.

Í III. kafla laga um þinglýsingar eru mikilvæg ákvæði um forgangsáhrif þinglýsingar, sbr. 14 og 15. gr. gildandi laga. Í breytingartillögum sem er að finna í frumvarpinu er m.a. rætt um tímastimplun án þess að þess sé getið í hvaða mæligrunn skuli sækja tímann, sbr. t.d. áður nefnt ákvæði 42. gr. eIDAS-reglugerðarinnar um að miða skal við s.n. „Coordinated Universal Time“ en tímastimplun, afhending og röð innkominna skjala hefur grundvallar þýðingu við ákvörðun á réttthæð þinglýstra skjala.

Neytendastofa telur að við lauslega skoðun á starfsháttum t.d. í Noregi varðandi rafrænar þinglýsingar þá sé nauðsynlegt að huga betur að því að byggð sé upp rafræn þinglýsingarbók fyrir landið allt og ein sameignleg tænkilausn notuð í öllum lögsagnarumdæmum landsins. Auk þess skuli hún byggð upp og samhliða núverandi dagbókarkerfi þar sem skjöl eru afhent á pappír. Gera verður ráð fyrir því að í framtíðinni verði ekki öllum gert skylt að nota þjónustu sérhæfðra fagaðila eða t.d. fjármálafyrirtækja til að koma skjölum til þinglýsingar, öðrum en t.d. veðskuldabréfum og þess háttar löggerningum til að mynda fjármálafyrirtækjanna sjálfra, nema að einstaklingar óski sérstaklega eftir þannig þjónustu.

Gera verður því áfram ráð fyrir því að með sama hætti og nú er gert á öðrum Norðurlöndum verði áfram notuð þinglýsingarbók og færslur sem byggja á afhendingu löggilts pappírs, og þá þinglýsingarlögum sem taka áfram mið af slíkum aðferðum þegar það á við.

Í slíkri undirbúningsvinnu þá verði allar kröfur vel skilgreindar, s.s hverjir hafi heimild til framlagningar skjala með rafrænum hætti, hvernig tæknileg umgjörð skuli líta út o.s.frv. Huga þarf að því hvernig tímastimplun fer fram annars vegar varðandi rafrænar undirskriftir, hvert sækir kerfið tímunn, hvaða kröfur þarf að gera varðandi skjöl sem afhent eru til hinnar rafrænu þinglýsingarbókar, o.fl.

Af frumvarpinu eins og það er hér lagt fyrir er vandséð hvort innviðir á sviði rafrænna þinglýsinga eru tilbúnir eða ekki. Neytendastofa telur heppilegra að vinna fyrst að gerð skýrslu um innleiðingu á rafrænni þinglýsingarbók fyrir Ísland, t.d. með hliðsjón af góðu fordæmi Norðmanna. Verði slík skýrsla og aðgerðaráætlun um tæknilega uppbyggingu rafræns þinglýsingarkerfis sem fullnægir öllum lagakröfum sbr. t.d. ákvæði í eIDAS reglugerðinni þá séu forsendur skýrari til þess að gera breytingar á þinglýsingarlögum og ætti slík forvinna að skapa greiða leið fyrir rafrænar þinglýsingar öllum til hagsbóta. Ljóst má telja að slíka aðgerðaráætlun væri unnt að fullgera á stuttum tíma, tryggja uppsetningu á nauðsynlegum tækjabúnaði sem þarf til rekstur á rafrænni þinglýsingarbók sem nýtur trausts og skilar jafnt fyrirtækjum og almenningi auknum sparnaði við notkun fullgildra rafrænna undirskrifta og tímastimplana sem hvorki tæknilega né lagalega verða vefengdar. Hvorki verður séð af frumvarpinu eða greinargerð sem því fylgir að slík aðgerðaráætlun liggja nú fyrir og því mikilvægt að unnið verði að þess konar verkefnaáætlun sem aftur væri unnt að byggja á og taka mið af við breytingu á þinglýsingarlögum til þess að skapa trausta lagaumgjörð fyrir rafrænar þinglýsingar hér á landi.

Virðingarfyllst
f.h. Neytendastofu



Tryggvi Axelsson
Forstjóri

