



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á erfðalögum, lögum um aðför, lögum um skipti á dánarbúum o.fl. og lögum um nauðungarsölu (miðlun og form gagna, notkun fjarfundabúnaðar, birtingar o.fl.). DMR25060020.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Dómsmálaráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	25. júní 2025

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Tilefni lagabreytinganna er að styðja við eftirfarandi markmið rafrænnar og stafrænnar málsmeðferðar. Í fyrsta lagi markmið um bættu þjónustu við almenning og einfaldari stjórnarsýslu, enda miðar frumvarpið að því að fjölga þjónustuleiðum með framboði rafrænnar og stafrænnar málsmeðferðar til viðbótar við hefðbundna málsmeðferð. Í öðru lagi aukin skilvirkni með hraðari afgreiðslu mála og að auðvelda almenningi að senda inn umsóknir og gögn, sérstaklega í tengslum við skipti á dánarbúum. Í þriðja lagi aukin umhverfisvernd og hagræðing þar sem rafræn og stafræn málsmeðferð leiðir til minni notkunar á pappír og kostnað við miðlun og sendingu gagna. Í fjórða lagi bætt réttaröryggi með öruggari birtingu gagna og aðgengi að þeim.

Með lögum nr. 32/2020, 121/2020, 136/2021 og 98/2023 voru gerðar breytingar m.a. á erfðalögum nr. 8/1962 og lögum nr. 20/1991 um skipti á dánarbúum o.fl., sem miðuðu að því að heimila rafræna meðferð mála hjá sýslumönnum, dómstólum o.fl. Tilefnið var í upphafi að koma í veg fyrir réttarspjöll af völdum heimsfaraldurs kórónuveiru og draga úr neikvæðum áhrifum faraldursins, en síðar að styðja við umbætur á þjónustu og málsmeðferð við skipti dánarbúa með stafrænni og rafrænni málsmeðferð. Þar sem heimildirnar reyndust vel í framkvæmd og mikilvægt þótti að koma í veg fyrir rof á þróunarvinnu og innleiðingu stafrænna lausna fram að endurskoðun laganna, voru þær framlengdar þrisvar sinnum frá setningu laga nr. 32/2020. Framangreindar heimildir fyrir rafrænni málsmeðferð er að finna í ákvæði til bráðabirgða í erfðalögum og 158. gr. laga um skipti á dánarbúum o.fl. og falla þær úr gildi 1. janúar 2026.

Samskonar bráðabirgðaheimildir hefur ekki verið að finna í lögum um aðför nr. 90/1989 eða lögum um nauðungarsölu nr. 90/1991 en í ljósi góðrar reynslu af slíkum heimildum í öðrum lögum lagði dómsmálaráðherra fram á 154. löggjafarþingi 2023-2024 frumvarp (þingskjal 1372 – 926. mál) þar sem meðal annars var lagt til að festa heimildir af því tagi í þessa lagabálka. Það frumvarp hlaut aftur á móti ekki afgreiðslu úr allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis.

Málsmeðferðin hefur í meginatriðum haldist óbreytt frá gildistöku erfðalaga árið 1962. Sama á við um málsmeðferð samkvæmt lögum um aðför, lögum um skipti á dánarbúum o.fl. og lögum um nauðungarsölu, en þessir lagabálkar tóku gildi þann 1. júlí 1992 og þykir framþróun á öðrum réttarsviðum styðja við þau áform að taka skref í átt að stafrænum og rafrænum lausnum við meðferð mála sem rekin eru á grundvelli laganna, enda leiðir bætt tækni og aðrar lagabreytingar til þess að meðferð þeirra mála er ekki eins háð pappírsferlum og áður var. Í því sambandi má nefna lög um breytingu á þinglýsingalögum, lög um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu og lög um aukatekjur ríkissjóðs (Rafrænar þinglýsingar), lög um rafræna auðkenningu og

traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019, lög um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda, nr. 105/2021, og lög nr. 53/2024 um breytingu m.a. á lögum um meðferð einkamála (miðlun og form gagna, fjarþinghöld, birting ákæra o.fl.).

Í erfðalögum, lögum um aðför, lögum um skipti á dánarbúum o.fl. og lögum um nauðungarsölu er víðsvegar að finna hindranir fyrir notkun stafrænna lausna þar sem lögin áskilja sem dæmi skrifleg og undirrituð gögn við málsmeðferðina, sem nauðsynlegt er að gera hlutlaus svo stafræn og rafræn málsmeðferð rúmist innan þeirra. Þar sem umræddir lagabálkar eru undanskildir gildissviði stjórnáðalaga skv. 1. mgr. 2. gr. stjórnáðalaga, nr. 37/1993, munu sýslumenn ekki geta byggt á IX. kafla laganna og heimilað stafræna og rafræna málsmeðferð þegar bráðabirgðaheimildir erfðalaga og laga um skipti á dánarbúum o.fl. renna út 1. janúar 2026.

Nauðsynlegt er að gera löggjöfina hlutlausa um afhendingarmáta gagna, heimila notkun rafrænna staðfestinga auk þess að heimila notkun fjarfundabúnaðar, sem og birtingu tiltekinna gagna í stafrænu pósthólfi. Í ljósi þess að mikil eftirspurn er hjá almenningi eftir stafrænum lausnum og stafrænar lausnir þykja ótvírætt leiða til bættrar þjónustu og hagræðingar í ríkisrekstri auk þess að styðja við byggðamálin, þykir mikilvægt að gera viðhlítandi breytingar á lögnum.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Að lögfesta varanlegar heimildir fyrir stafræna og rafræna málsmeðferð og notkun fjarfundabúnaðar við skipti á dánarbúum og notkun fjarfundabúnaðar í erfðalögum og lögum um skipti á dánarbúum o.fl. Jafnframt að lögfesta samskonar heimildir í lög um aðför og lög um nauðungarsölu. Einnig að gera kleift að nýta rafræna málsmeðferð og útvíkka möguleika á rafrænni afgreiðslu og notkun stafrænna lausna.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Bráðabirgðaheimildir til rafrænnar málsmeðferðar og notkun fjarfundabúnaðar sem settar voru með breytingarlögum nr. 32/2020, 121/2020, 136/2021 og nú síðast nr. 98/2023 falla niður þann 1. janúar 2026, sbr. ákvæði til bráðabirgða í erfðalögum og 158. gr. laga um skipti á dánarbúum o.fl. Þá eru víðsvegar í lögnum hindranir fyrir stafrænni og rafrænni málsmeðferð sem nauðsynlegt er að aðlagða breyttri framkvæmd þar sem skipti á dánarbúum eru undanskilin heimild IX. kafla stjórnáðalaga fyrir rafrænni málsmeðferð, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Þá er ekki að finna heimildir til rafrænnar og stafrænnar málsmeðferðar í lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Áherslur í stefnu stjórnvalda um stafræna þjónustu hins opinbera (Stafrænt Ísland) frá 2021 eru m.a. þær að hið opinbera nýti lausnir á borð við rafrænar undirritanir, fjarfundabúnað 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 mæta bæði kröfum almenninga til grunnþjónustu stofnana og stuðla að auknum sveigjanleika opinberrar þjónustu. Fjármála- og efnahagsráðuneyti annast framkvæmd fyrrnefndrar stefnu um stafræna þjónustu hins opinbera og innan þess er verkefnastofa um Stafrænt Ísland. Verkefnastofan vinnur m.a. að því að aðstoða ráðuneyti og opinberar stofnanir við að bæta stafræna þjónustu við almenning.

Umbætur á málsmeðferð samkvæmt þeim lagabálkum sem áformaskjal þetta varðar eru í samræmi við úttektir dómsmálaráðuneytisins, Ríkisendurskoðunar og annarra aðila á rekstri og stjórnáðalufuramkvæmd sýslumannsembættanna. Niðurstöður þeirra eru að meginstefnu samhljóða um að tækifæri séu fyrir embættin til að bæta þjónustu og stjórnáðalufur þeirra ásamt því að hagræða í rekstri, svo sem með betri nýtingu stafrænna lausna fyrir framkvæmd verkefna. Stefna málaflokksins, sem gefin var út í mars 2021 og birtist í skýrslunni „Sýslumenn – framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri“, sbr. þingskjal 1043, 609. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021, styður jafnframt við áherslur um að bjóða aukalega upp á stafrænar lausnir fyrir málsmeðferðina. Eitt af þremur meginmarkmiðum í stefnunni er að bæta þjónustu við almenning og meðal aðgerða til stuðnings markmiðinu er að efla stafræna þjónustu og

endurskoða löggjöf sem hefur að geyma hindranir fyrir stafrænum lausnum fyrir málsmeðferðina.

Áformin samræmast að auki stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar sem miðar að því að bæta samskipti ríkis og sveitarfélaga og treysta stoðir hinna dreifðu byggða með áherslu á jafnt aðgengi að opinberri þjónustu óháð búsetu. Þá þykir jafnframt ljóst að áformin tengjast byggðamálum þar sem þau munu efla stjórnsýslu sýslumanns á landsbyggðinni með nýjum og fjölbreyttum störfum, sbr. aðgerð A.8. í þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, nr. 27/152. Markmið aðgerðarinnar er að efla opinbera þjónustu í héraði, fjölga atvinnutækifærum og bæta ríkisrekstur.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Að bæta þjónustu við almenning með því að efla stafræna þjónustu. Með því verður málsmeðferðin samræmdari, einfaldari, skilvirkari og vandaðri út frá upplifun almennings. Að auki að stuðla að hagræðingu við framkvæmd verkefna og áframhaldandi nýtingu þeirra framleiðniaukandi lausna sem innleiddar hafa verið í rafræn ferli fyrir skipti á dánarbúum, á grundvelli bráðabirgðaheimilda sem falla úr gildi 1. janúar 2026. Sömu sjónarmið eiga við um lög um aðför og lög um nauðungarsölu. Breytingar þessar eiga að leiða til þess að réttaröryggi gerðarþola aukist og að stjórnsýslumeðferð verði skilvirkari og einfaldari fyrir alla aðila. Þá þykir lagasetningin jafnframt styðja við byggðamálin þar sem stafrænar lausnir og rafræn málsmeðferð ryðja ýmsum hindrunum úr vegi fyrir flutningi verkefna sýslumannsembætta á landsbyggðina. Með því verður unnt að treysta stoðir hinna dreifðu byggða og efla stjórnsýsluna á landsbyggðinni með nýjum og fjölbreyttum störfum.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Þær stafrænu lausnir sem hafa verið þróaðar og innleiddar í stafræna og rafræna málsmeðferð við skipti á dánarbúi yrðu teknar úr notkun. Mikill tími og kostnaður hefur farið í þróun tæknilausnanna og því yrði ákveðin soun hjá hinu opinbera ef ekki yrði haldið áfram á þeirri vegferð sem hófst þegar rafræn málsmeðferð fyrir skipti á dánarbúum var lögfest með lögum nr. 32/2020. Þá er jafnframt ljóst er að gríðarleg afturför yrði í skilvirkni og málsmeðferð sýslumanna á grundvelli erfðalaga og laga um skipti á dánarbúum o.fl. og eftir atvikum óvissa um málsmeðferðina hjá dómstólum vegna breytinga sem gerðar hafa verið á lögum um meðferð einkamála. Almennigur myndi ekki geta nýtt sér lengur stafræna og rafræna málsmeðferð við skipti dánarbúa og því yrði ferlið allt þunglamalegra og óskilvirkara. Þá væri farið á mis við tækifæri til að hagræða og bæta þjónustu sýslumanna og dómstóla með því að lögfesta heimildir til að nota tæknilausnir frekar við málsmeðferð samkvæmt lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Önnur úrræði en lagasetning koma ekki til greina þar sem hindranirnar eru í lögum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Hægt væri að framlengja aftur gildistíma bráðabirgðaákvæðanna í erfðalögum og lögum um skipti á dánarbúum o.fl. þar sem þróaðar og innleiddar tæknilausnir fyrir rafræna málsmeðferð hafa hins vegar reynst vel og áframhaldandi þróun kallar á festu og fyrirsjáanleika í lögum, þykir óráðlagt að fresta ákvarðanatöku á ný með annarri tímabundinni heimild. Þá er sú leið ekki fær er varðar lög um aðför og lög um nauðungarsölu þar sem slíkar heimildir eru ekki til staðar.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Til stendur að lögfesta varanlegar heimildir fyrir rafræna málsmeðferð og notkun fjarfundabúnaðar í erfðalögum nr. 8/1962 og lögum nr. 20/1991 um skipti á dánarbúum o.fl. og fella brott núverandi bráðabirgðaheimildir. Þá verða lögfestar samskonar heimildir í lög um aðför og lög um nauðungarsölu. Jafnframt að aðlaga orðalag laganna stafrænni og rafrænni málsmeðferð svo unnt sé að beita stafrænum lausnum og rafrænni málsmeðferð til jafns við hefðbundna málsmeðferð. Þannig er gert ráð fyrir að ákvæði sem áskilja pappírsform,

eintakafjölda gagna, undirritun með eigin hendi og önnur atriði af svipuðum meiði, sem og ákvæðna birtingarleið og fyrirtökur í persónu verði endurskoðuð. Rökin eru fyrst og fremst þau að ákvæðin samræmast ekki nútíma stjórnsýsluháttum og fela í sér ýmsar hindranir fyrir markmiðum um bættu þjónustu, hagræðingu í ríkisrekstri og stuðningi við byggðamálin. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott. Bráðabirgðaheimildum fyrir rafræna málsmeðferð og notkun fjarfundabúnaðar í erfðalögum og lögum um skipti á dánarbúum o.fl. verður skipt út fyrir varanlegar heimildir í lögnum. Þá verða slíkar heimildir festar í lög um aðför og lög um nauðungarsölu. Að auki verður orðalag laganna sem felur í sér hindranir fyrir stafrænni og rafrænni málsmeðferð breytt þannig að bæði hefðbundin og stafræn/rafræn málsmeðferð rúmist innan þeirra.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar
1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Sýslumenn, héraðsdómstólar, Lögmannafélag Íslands (skiptastjórar) og almenningur. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Nei. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Samráð hefur verið haft við sýslumenn, sérstaklega starfsmann sem hefur haldið utan um þróun og innleiðingu tæknilausna embættanna fyrir stafræna og rafræna málsmeðferð við skipti á dánarbúum. Þá var frumvarp dómsmálaráðherra um breytingu á lögum um aðför og lögum um nauðungarsölu (miðlun og form gagna, notkun fjarfundabúnaðar, birtingar o.fl.) sem lagt var fram veturinn 2023-2024 kynnt bæði í innra og ytra samráði. 4. Fyrirhugað samráð. Áform um lagasetningu verða kynnt í innra samráði innan Stjórnarráðsins sem og í ytra samráði á Samráðsgátt stjórnvalda. Þá er ráðgert að hafa frekara samráð við haghafa eftir því sem frumvarpssmiði vindur fram og nauðsyn krefur. Áformað frumvarp verður kynnt í ytra samráði á Samráðsgátt stjórnvalda.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal. Með frumvarpinu er ætlunin að ryðja úr vegi hindrunum í gildandi löggjöf fyrir því að nota megi stafræna og rafræna málsmeðferð við meðferð mála sem rekin eru hjá sýslumönnum og dómstólum á grundvelli erfðalaga, laga um aðför, laga um skipti á dánarbúum o.fl. og laga um nauðungarsölu, til samræmis við stefnu stjórnvalda um framtíðarsýn um málefni sýslumanna sem og stafræna þjónustu hins opinbera. Það verði gert með því að gera fyrrgreinda löggjöf hlutlausa um afhendingarmáta gagna, heimila notkun rafrænna staðfestinga o.s.frv., auk þess að heimila notkun fjarfundabúnaðar í auknum mæli sem og birtingu tiltekinna gagna í stafrænu pósthólfi. Hvorki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi í för með sér aukin útgjöld eða hafi að öðru leyti áhrif á fjárhag ríkissjóðs né sveitarfélaga verði það lögfest. Þó má ætla að kostnaður vegna pappírnotkunar og umsýslu minnki með tímanum, þar á meðal við birtingar og fyrirtökur.

Stafræn og rafræn málsmeðferð nýtist öllum, óháð kyni. Ekki er því gert ráð fyrir að frumvarpið hafi mismunandi áhrif á einstaklinga eftir kyni.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningsur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Ekki er þörf á sérstökum undirbúnings- og aðlögunartíma enda er verið að setja í varanlegt horf heimildir sem hafa verið í þróun og notkun síðustu ár.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Áframhaldandi notkun stafrænna lausna og rafræna málsmeðferð við afgreiðslu mála.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Tölfræðigreining á notkun stafrænna lausna í málum er varða annars vegar setu í óskiptu búi skv. erfðalögum og hins vegar notkun fjarfundabúnaðar og stafrænum lausnum í málefnum er eiga undir lög um skipti á dánarbúum o.fl., lög um aðför og lög um nauðungarsölu.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Já, fylgst verður með tölfræðigreiningu sýslumanna og Fjársýslunnar um notkun stafrænna lausna við móttöku og afgreiðslu umsókna.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.

2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.