



Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Nefndarsvið  
Alþingi við Austurvöll  
101 Reykjavík

**Alþingi**  
**Erindi nr. Þ 140/1390**  
**komudagur 6.3.2012**

Reykjavík, 6. mars 2012

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu, 363. mál.**

Borgarskjalasafn Reykjavíkur fékk ofangreint frumvarp sent til umsagnar þann 6. janúar 2012. Dregist hefur að senda Alþingi umsögn um frumvarpið og er beðist velvirðingar á því en vonast er til að neðangreindar athugasemdir verði teknar til efnislegrar meðferðar.

Tilgangur með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu, 363. mál Alþingis, er ekki að bæta aðgengi almennings að upplýsingum og er það miður. Þvert á móti leiðir breytingin, sem lögð er til með umræddu frumvarpi, til aukinnar gjaldtöku sem eðli málsins samkvæmt mun m.a. torvela aðgengi almennings að skrá þjóðskrár. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að markmið þess sé „að styrkja stoðir fyrir gjaldtöku upplýsinga úr þjóðskrá og skapa fjárhagslegan grundvöll til að hefja endurgerð tölvukerfa Þjóðskrár Íslands er varða skrána.“ Með öðrum orðum, þá er þeim sem þurfa á upplýsingum eða vottorðum frá Þjóðskrár Íslands að halda ætlað að standa undir kostnaði við endurgerð á tölvukerfum Þjóðskrár. Slík hugmynd verður að teljast með eindæmum. Eðlilegra er að Þjóðskrá sækji um fjárheimild til ríkissjóðs fyrir endurnýjun tölvukerfis á grundvelli mats á fjárþörf verkefna og forgangsröð þeirra. Jafnframt hlýtur umrædd gjaldtaka og forsendur hennar að teljast vafasamar út frá lögfræðilegu sjónarhorni, einkum grundvallarreglum í íslenskum stjórnsýslurétti um töku þjónustugjalda.

Í frumvarpinu er annars vegar gert ráð fyrir að embætti, opinberar stofnanir, sveitarstjórnir og aðrir aðilar, sem þurfa upplýsingar úr þjóðskrá embættisrekstrar eða starfsemi sinnar vegna, skuli greiða gjald fyrir upplýsingarnar og hins vegar eru lagðar til breytingar á fjárhæð fyrir helstu upplýsingar sem veittar eru úr þjóðskrá. Gildandi lög mæla fyrir um það að Þjóðskrár Íslands skuli láta slíkar upplýsingar í té ókeypis, nema um sé að ræða meiri háttar verk en þá getur stofnunin krafist þess að hlutaðeigandi endurgreiði henni kostnað

við það. Borgarskjalasafn hefur á undanförunum mánuðum fengið nasapef af áhrifum þess á möguleika einstaklinga til að afla upplýsinga um fortíð sína og sinna.

Til Borgarskjalasafns leita stundum einstaklingar í þeim tilgangi að fá aðgang að upplýsingum, ef til eru, er varða þá sjálfa í æsku, t.d. upplýsingum í barnaverndarmálum eða öðrum málum. Í sumum tilvikum er um að ræða að viðkomandi hefur verið ættleiddur, settur í fóstur, í langtímavistun á vistheimili eða komið fyrir hjá ættingjum um lengri tíma. Vitneskja viðkomandi um foreldra og ástæður umræddra ráðstafana er oft takmörkuð hjá viðkomandi, enda eru einstaklingarnir yfirleitt ungir að árum þegar ráðstöfunin átti sér stað. Upplýsingar í slíkum málum eru yfirleitt flokkaðar undir nöfnum forráðamanna, sem geta verið blóðforeldri, afi eða amma, fósturforeldri eða tímabundinn vistunaraðili. Leit að upplýsingum getur orðið afar flókin í tilvikum þar sem fjölskyldur hafa flust milli umdæma eða börn hafa farið í fóstur utan Reykjavíkur.

Vitneskja um nöfn foreldra og forráðamanna eru lykilupplýsingar þegar leita á að nánari upplýsingum um viðkomandi. Einnig eru upplýsingar um skráða dvalarstaði barna til 16 ára aldurs mikilvægar. Í sumum tilvikum liggja þessar upplýsingar ekki fyrir hjá Borgarskjalasafni og hefur Borgarskjalasafn því þurft að leita til Þjóðskrár Íslands til að fá umræddar upplýsingar. Borgarskjalasafn hefur ávallt notið góðrar þjónustu Þjóðskrár Íslands við upplýsingaöflun varðandi umrædd mál og eðli máls samkvæmt hafa upplýsingar sem Borgarskjalasafni hafa borist verið meðhöndlaðar sem trúnaðarupplýsingar. Borgarskjalasafn hefur ekki þurft að leita til Þjóðskrár af þessu tilefni nema í einstaka tilvikum eða u.þ.b. einu sinni til þrisvar á ári. Þó þurfti Borgarskjalasafn að leita oft til Þjóðskrár þegar unnið var að fyrirspurnum fyrir nefnd um vist- og meðferðarheimili, sbr. lög nr. 26/2007, og var samstarf gott.

Rétt er að taka fram að þeir einstaklingar sem leita til Borgarskjalasafns varðandi slík mál, hafa alloft farið halloka í lífinu og eiga við ýmis vandamál að stríða. Stundum hefur það tekið viðkomandi áratugi að hafa sig upp í að leita til safnsins eftir málum sínum sem oft hafa haft áhrif á allt líf þeirra og vænta má að þessir einstaklingar myndu ekki hafa sig í að leita einnig til Þjóðskrár Íslands og bera upp erindi sitt við afgreiðslu. Sömuleiðis er ljóst að margir af þessum einstaklingum gætu ekki reitt fram 12.000.- kr. fyrir upplýsingarnar.

Borgarskjalasafn Reykjavíkur hefur á síðustu mánuðum verið í samskiptum við Þjóðskrá Íslands vegna kröfu Þjóðskrár um ofurhá gjöld fyrir tiltekna upplýsingar. Er það mat borgarskjalavarðar að Þjóðskrá hafi ekki lagaheimild til gjaldtöku í því máli og vitna bréfaskipti borgarskjalavarðar við Þjóðskrá um það. Í stuttu máli snýst málið um það að Borgarskjalasafn Reykjavíkur leitaði eftir einföldum upplýsingum um búsetu einstaklings fyrir um 40-50 árum síðan. Fyrirspurnin varðaði einstakling sem leitaði eftir upplýsingum um barnaverndarmál sem varðaði hann sjálfan. Borgarskjalasafn hefur ætíð fengið slíkar upplýsingar frá Þjóðskrá án endurgjalds. Óskað var eftir upplýsingum sem opinber skjalasöfn myndu veita án endurgjalds eða taka fyrir 50 kr. á síðu ef óskað væri eftir ljósriti. Nú brá hins vegar þannig við að Þjóðskrá fór fram á að safnið greiddi kr. 12.000 fyrir þessar upplýsingar. Borgarskjalavörður óskaði eftir sundurliðun á fjárhæðinni bréfleidis en ekki var orðið við þeirri ósk og vísaði Þjóðskrá til þess að umrædd fjárhæð byggði á mati Þjóðskrár Íslands, sem miðar við a.m.k. tveggja tíma vinnu starfsmanns þar sem tímagjaldið er 6.000.-kr. Vakin er athygli á því að í samræmi við þá grundvallarreglu að stjórnýslan sé lögbundin, verður þjónustugjald einungis innheimt í þeim tilgangi að standa straum af þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nær til. Af þessu leiðir að við innheimtu þjónustugjalda hefur það grundvallarþýðingu að stjórnvald afmarki þá kostnaðarliði sem felldir verða undir viðkomandi gjaldheimild. Fjárhæð slíkra gjalda má því ekki vera hærrí en sem nemur þeim kostnaði sem almennt stafar af því að veita þá þjónustu sem kveðið er á um í gjaldtökuheimildinni. Af þessu leiðir að mat stofnunar eitt og sér uppfyllir ekki kröfur stjórnýsluréttarins að þessu leyti. Telja verður aðferðir stofnunarinnar við ákvörðun á fjárhæð þjónustugjaldsins óvandaðar og ekki samræmast grundvallarreglum í íslenskum stjórnýslurétti um ákvörðun og innheimtu þjónustugjalda. Þess má geta að ekki hefur enn verið unnt að aðstoða einstaklinginn í ofangreindu máli vegna þessa, en Borgarskjalasafn hefur ekki heimildir til að reiða fram umbeðna fjárhæð, þ.e. kr. 12.000 fyrir þjónustu sem þessa né hefur einstaklingurinn yfir slíkum fjármunum að ráða. Ljóst er að gjaldtaka Þjóðskrár er því orðin hindrun í því að einstaklingur fái aðgang að upplýsingum sem varða hann sjálfan.

Verði umrætt frumvarp að lögum getur Þjóðskrá tekið gjöld eftir hentisemi fyrir þjónustu sína af almenningi, stofnunum og fyrirtækjum. Það er einmitt almenningur sem oftast þarf að leita eftir upplýsingum frá Þjóðskrá. Þjóðskrá er skilaskyld til Þjóðskjalasafns Íslands skv. lögum nr. 66/1985 en hefur ennþá í sinni vörslu skjöl sem ætti að vera búið að skila á Þjóðskjalasafns Íslands, skv. skýrum lagaákvæðum um að skjölum sé skilað þegar þau hafa náð 30 ára aldri. Óeðlilegt hlýtur að teljast, ef ekki beinlínis ólöglegt, að Þjóðskrá taki gjöld af

almenningi, opinberum aðilum og fyrirtækjum fyrir upplýsingar úr skjölum sem með réttu ættu ekki að vera í vörslu stofnunarinnar, heldur hjá Þjóðskjalasafni Íslands, í þeim tilgangi að auka sértekur til að endurnýja tölvukerfi. Skjöl sem opinber skjalasöfn myndu ekki taka gjald fyrir vegna sömu vinnu. Þess má geta að Borgarskjalasafn leitar í skjölum án endurgjalds í allt að tvær klukkustundir en hefur heimild til að taka sanngjarnt gjald (hefur verið kr. 2.200) ef leit fer umfram þann tíma. Aðilar hafa þá einnig möguleika á að leita sjálfir í skjölum á lestrarsal án endurgjalds. Aldrei er tekið gjald fyrir leitir í trúnaðarskjölum sem almenningur hefur ekki aðgang að.

Þá er lagt til í frumvarpinu að gjald fyrir grunnupplýsingar úr þjóðskrá verði 20 kr., gjald fyrir viðbótarupplýsingar verði 20 kr. og gjald fyrir útgáfu ýmissa vottorða, svo sem fæðingarvottorð, hjúskaparvottorð, búsetuvottorð og dánarvottorð verði 2.500 kr. Skv. upplýsingum fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis er að ræða 233% hækkun á gjaldi fyrir grunnupplýsingar úr þjóðskrá, 150% hækkun á gjaldi fyrir viðbótarupplýsingar og allt að 178% hækkun á vottorðsgjöldum. Framangreind gjöld hafa verið óbreytt frá 1. janúar 2009 og á sama tíma hefur vísitala neysluverðs hækkað um 15%. Hækkunin er, sem fyrr segir, réttlætt með þörf á endurnýjun tölvukerfa hjá stofnuninni. Slík hækkun á vottorðum er viðkvæm þar sem einstaklingar þurfa oftast að leita eftir þeim vegna réttindamála og breytinga á stöðu, svo sem búferlaflutninga, andláts, skilnaðar o.s.frv.

Fara þarf mjög varlega í lagasetningu á gjaldtöku vegna aðgangs að opinberum upplýsingum eins og skrár Þjóðskrár eru. Gjaldtaka má ekki verða hindrun á aðgengi að opinberum upplýsingum og má telja slíka hindrun brot á mannréttindum. Enda gilda sérstakar gjaldskrár settar af forsætisráðherra fyrir ljósrit eða afrit sem veittar eru á grundvelli upplýsingalaga (nr. 306/2009) eða stjórnarsýslulaga (nr. 307/2009). Í reglugerðunum kemur fram að heimilt sé að krefjast kr. 30 fyrir hverja blaðsíðu í stærðinni A4 eða A5, sem er ljósrituð, allt að 100 síðum en kr. 15 fyrir ljósrit af hverri blaðsíðu umfram það. Fyrir A3 má taka kr. 30 og kr. 40 fyrir skjöl í stærðinni A2. Það hefur greinilega verið vilji löggjafans á undanförunum áratugum að gjaldtaka mætti ekki vera aðgangshindrun fyrir upplýsingarétt almennings.

Opinberar upplýsingar ættu að vera skilgreindar sem eign almennings og aðgengi þarf að vera frjálst að því marki að ekki stangist á við önnur lög eins og upplýsingalög, stjórnarsýslulög og lög um persónuvernd. Eðlilegt er að gjaldtaka fyrir afhendingu upplýsinga megi að hámarki standa undir kostnaði við að afgreiða upplýsingar, vinna úr þeim og afrita. Þá ættu stofnanir hins opinbera að þurfa að geta sýnt fram á hvernig verð upplýsinga sé

fengið sé þess óskað, þ.e. tengsl verðlagningar og kostnaðar. Allir þurfa að hafa jafnan aðgang að opinberum upplýsingum, án tillits til fjárhags.

Íslenskur stjórnsluráttur gerir almennt ekki ráð fyrir að tekin séu gjöld af opinberum upplýsingum umfram hefðbundin þjónustugjöld. Ef ríkisstjórnin hyggst breyta þessu, væri eðlilegt að mörkuð væri heildarstefna um verðlagningu opinberra upplýsinga og um aðgengi að opinberum upplýsingum. Óeðlilegt er að ein stofnun eins og Þjóðskrá fái heimild til að auka mjög gjaldtökur fyrir aðgang að opinberum upplýsingum í þeim tilgangi að endurnýja tölvakerfi sitt.

Borgarskjalavörður leggur til að frumvarpinu verði vísað frá í núverandi mynd og að mótuð verði heildarstefna um verðlagningu opinberra upplýsinga.

Virðingarfyllst,  
  
Svanhildur Bogadóttir  
borgarskjalavörður