

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands.

Frá allsherjar- og menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Skúla Þór Gunnsteinsson frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Björgu Finnbogadóttur og Inga Þór Finnsson frá Þjóðskrá Íslands, Hrafnhildi Arnkelsdóttur frá Hagstofu Íslands, Þórð Sveinsson frá Persónuvernd, Sigurð Ingólfsson frá Gangverði ehf. og Hauk Arnþórsson.

Umsagnir bárust frá Félagi um foreldrajafrétti, Gangverði ehf., Hagstofu Íslands, Hauki Arnþórssyni, Persónuvernd, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum iðnaðarins, Samtökum fjármálafyrirtækja og Samtökum atvinnulífsins.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný lög um Þjóðskrá Íslands. Frumvarpið á að setja ramma utan um stofnunina Þjóðskrá Íslands, verkefni hennar og hlutverk. Þannig kveður frumvarpið á um yfirstjórn hennar, skipulag, markmið, verkefni og hlutverk. Ákvæði um verkefni stofnunarinnar eru á víð og dreif í löggjöfinni og erfitt að hafa yfirsýn yfir öll þau verkefni sem stofnunin sinnir. Frumvarpið á ekki að leysa einstök sérlög af hólmi sem kveða nánar á um verkefni stofnunarinnar. Þá er kveðið á um gjaldskrárheimildir stofnunarinnar í frumvarpinu.

Hlutverk Þjóðskrár Íslands.

Við meðferð málsins komu fram ábendingar vegna 3. gr. frumvarpsins sem kveður á um almennt hlutverk Þjóðskrár Íslands sem og verkefni stofnunarinnar. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins sem kveður á um heimild Þjóðskrár Íslands til að safna saman, vinna úr og birta tölfræðilegar upplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar að fullnægðum skilyrðum persónuverndar geti skarast við starfsemi Hagstofu Íslands um vinnslu opinberra hagskýrslugerðar samkvæmt lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007. Óljóst er hver markmið tölfræðivinnslu Þjóðskrár Íslands eru og hvort og hvernig vinnslan tengist opinberri hagskýrslugerð. Fyrir liggur að Þjóðskrá Íslands fer með umsýslu upplýsinga af ýmsu tagi og því nauðsynlegt að stofnunin hafi heimild til að taka saman þessar upplýsingar og birta, svo sem upplýsingar úr þjóðskrá og veðbandayfirlit, og gefa út kjörskrárstofn. Nefndin tekur fram að með frumvarpinu er þó ekki ætlunin að Þjóðskrá Íslands fari inn á svið Hagstofu Íslands samkvæmt lögum þar um. Í tengslum við þetta komu fram athugasemdir um hvort með frumvarpinu ætti að fella brott ákvæði 4. mgr. 19. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962. Í ákvæðinu er m.a. kveðið á um heimild Hagstofu Íslands til að hagnýta þjóðskrá og gögn hennar til hagskýrslugerðar og skyldu Þjóðskrár Íslands til að afhenda Hagstofunni gögnin gjaldfrjálst. Nefndin bendir á að með fyrirbyggjandi frumvarpi er ekki lögð til breyting á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu og þessi heimild því enn til staðar.

Jafnframt komu fram ábendingar um að hvorki í 3. gr. né annars staðar í frumvarpinu væri skýrt kveðið á um hlutverk Þjóðskrár Íslands hvað varðar útgáfu og notkun kennitalna en rík

rök eru fyrir því að kennitölur njóti lagaverndar. Fyrir liggur að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti vinnur að drögum að frumvarpi til laga um þjóðskrá og almannaskráningu þar sem stefnt er að því að setja ákvæði um kennitölur. Nefndin tekur undir mikilvægi þess að skýrt sé kveðið á um hvaða reglur gilda um þetta atriði og leggur því til breytingar á a-lið 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins þar sem áréttað verður að Þjóðskrá Íslands gefi út kennitölur.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að rétt væri að bæta nýrri málsgrein við 3. gr. frumvarpsins þess efnis að Þjóðskrá Íslands skuli veita uppflettiaðgang að upplýsingum um foreldra og forsjáraðila barns að fullnægðum skilyrðum persónuverndar. Nefndin var upplýst um að Þjóðskrá Íslands hefur hafið skráningu í þjóðskrá á upplýsingum um vensl og forsjá en enn sem komið er eru upplýsingarnar ekki aðgengilegar. Nefndin tekur fram að frumvarpi þessu er ætlað að setja ramma utan um verkefni Þjóðskrár Íslands en fyrir liggur að hafin er vinnsla við frumvarp til laga um þjóðskrá og almannaskráningu þar sem heppi-legra væri að kveða á um slíka skráningu. Í ljósi þess beinir nefndin því til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis að hafa hliðsjón af framangreindri athugasemd um slíka skráningu í þjóðskrá við vinnslu frumvarpsins.

Fagrád.

Í frumvarpinu er það nýmæli að ekki er gert ráð fyrir að skipuð verði stjórn yfir Þjóðskrá Íslands er lýtur að skráningu og mati fasteigna. Í dag eiga sæti í stjórn Þjóðskrár Íslands fulltrúar frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Samtökum sveitarfélaga sem greiða hluta rekstrar-kostnaðar. Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um mikilvægi þess að tryggja að samráð verði haft við hagsmunaaðila á öðrum vettvangi sem sinni m.a. ákveðnu eftirlitshlutverki með starfseminni. Í 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra geti sett á stofn fagrád með fulltrúum stofnunarinnar, hagsmunaaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum stofnunarinnar. Í ljósi þess að um er að ræða fjárhagslega hagsmuni leggur nefndin til að ráðherra verði gert skylt að setja saman fagrád.

Þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá.

Á fundum nefndarinnar var nokkuð fjallað um gjaldtökuheimild Þjóðskrár Íslands í 5. gr. frumvarpsins. Fram komu sjónarmið um að 5. gr. væri of rúm og að hvergi væri fjallað með skýrum hætti um fjármögnun stofnunarinnar auk þess sem fram komu ábendingar um að ákvæðið uppfyllti ekki skilyrði tilskipunar 2013/37/ESB. Fyrir nefndinni var áréttað að Þjóðskrá Íslands væri ekki eingöngu rekin á grundvelli þjónustugjalda og almennt er það svo að þjónustugjöld duga ekki til að greiða fyrir þá þjónustu sem veitt er. Endurskoðuð gjaldskrá var undirrituð í ár og í henni hækkuðu sumir liðir en aðrir lækkuðu. Var nefndinni tjáð að þeir liðir sem hækkuðu hefðu þurft að hækka meira. Nefndin áréttar að líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að breytingar verði á því fyrirkomulagi að rikissjóður standi undir rekstri Þjóðskrár Íslands að hluta en að tekjur sem stofnunin aflar sér með sölu upplýsinga og þjónustu, þ.e. með innheimtu þjónustugjalda, renni beint til stofnunarinnar.

Í álitum umboðsmanns Alþingis nr. 2534/1998 kemur fram að þegar um þjónustugjöld sé að ræða hafi það „grundvallarþýðingu að afmarka með skýrum og glöggum hætti þá kostnaðarliði sem felldir verða undir viðkomandi gjaldtöku“. Umboðsmaður hefur staðfest að við afmörkun á efnislegu umfangi þeirra kostnaðarliða sem heimilt er að mæta með þjónustugjöldum sé unnt að taka tillit til fasts kostnaðar við rekstur stofnunar sem er í nánnum og beinum efnislegum tengslum við þá þjónustu sem veitt er á grundvelli laga og fellur undir

gjaldtökuheimild. Fyrir nefndinni kom fram að við samningu 5. gr. frumvarpsins hafi verið höfð hliðsjón af sambærilegum ákvæðum í lögum, einkum og sér í lagi 13. gr. laga um Samgöngustofu, stjórnarsýslustofnun samgöngumála, nr. 119/2012, og 9. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, en einnig fleiri ákvæða svo sem 19. gr. laga um Þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, Samgöngustofa – Innheimta kostnaðar, kemur fram að framangreint ákvæði 13. gr. gefi skýrar forsendur fyrir gjaldskrá og þjónustugjöldum.

A fundum nefndarinnar komu fram sjónarmið um að með gjaldtöku væri verið að takmarka möguleika einstaklinga og frumkvöðla til að endurnýta opinberar upplýsingar í þágu nýsköpunar. Nefndin telur að gjaldtaka skv. 5. gr. frumvarpsins og gjaldtaka til að endurnýta opinberar upplýsingar skarist ekki. Núverandi heimildir Þjóðskrár Íslands til gjaldtöku miðast við gjald fyrir að veita aðgang að tilteknum upplýsingum. Nefndinni var tjáð að Þjóðskrá Íslands tæki ekki sérstakt gjald fyrir að leyfa endurnot upplýsinganna í samræmi við hin nýsamþykktu lög um endurnot opinberra upplýsinga. Nefndin bendir á að þrátt fyrir lagafordæmi sem vísað er til eru gjaldtökuheimildir laga nokkuð mismunandi og t.d. virðist gjaldtökuákvæði nýsamþykktra laga um endurnot opinberra upplýsinga ganga nokkuð skemur en ákvæði 5. gr. frumvarpsins. Nefndin telur að tryggja mætti með skýrum hætti samræmi í forsendum gjaldskráa hins opinbera með það að leiðarljósi að gjöldum fyrir þjónustu sem hinu opinbera er skylt að veita og varða réttindi borgara sé stillt í hof. Jafnframt komu fram ábendingar um að óljóst væri hver ætti að greiða kostnað vegna gerðar kjörskrárstofna fyrir kosningar. Nefndin telur ljóst að Þjóðskrá Íslands geti sett gjald fyrir gerð kjörskrárstofna með heimild í f-lið 5. gr. frumvarpsins en kjörskrárstofn er unnin upp úr öðrum skráum stofnunarinnar.

Upplýsingasamfélagið.

Við meðferð málsins fyrir nefndinni komu fram athugasemdir um að ákvæði um upplýsingasamfélagið hefði verið tekið út úr frumvarpinu, þ.e. málefni er varðar útgáfu Íslykils og innskráningarþjónustu Ísland.is, sem og þróun og rekstur upplýsinga- og þjónustuveitunnar Ísland.is. Nefndin áréttar að ákvæðin hafi verið tekin út vegna tilfærslu málaflokksins frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til fjármála- og efnahagsráðuneytis og því ekki talið tímabært að setja ákvæði um Ísland.is í frumvarpið. Þjóðskrá heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og bendir nefndin á að það geti verið vandkvæðum bundið að fela henni verkefni sem eru á ábyrgð annars ráðherra. Með slíkri lögfestingu færi fjármála- og efnahagsráðuneyti með stjórnarfarslega ábyrgð á tilteknu verkefni án þess að hafa formlegar stjórnunar- og eftirlitsheimildir, sbr. IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011. Fyrir nefndinni kom fram að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði gert samning við Þjóðskrár Íslands um framkvæmd vegna Ísland.is. Nefndinni var kynnt að það fyrirkomulag gengi vel og að ráðuneytið og Þjóðskrár Íslands ynnu saman að mikilvægum endurbótum á síðunni Ísland.is og pósthólfi sem tengist síðunni. Margvíslegar breytingar á sviði upplýsingatækni mála undir yfirskriftinni Stafrænt Ísland væru einnig í deiglu. Þá kom fram að ráðuneytið hefði til athugunar almenna lagasetningu um rafræn samskipti opinberra aðila og almennings.

Nefndin telur í ljósi þessa ekki ástæðu til að festa í lög um Þjóðskrár Íslands ákvæði um inntak og skipulag Ísland.is en leggur áherslu á mikilvægi þess að verkefnum er varða Ísland.is, útgáfu Íslykils, upplýsingasamfélagið og rafræn samskipti verði fenginn skýr lagarammi og ábyrgðaraðili og beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytis að flýta vinnu við gerð frumvarps þar um.

Önnur atriði.

Nefndin leggur jafnframt til að bætt verði við almennri tilvísun til laga um persónuvernd í a- og c-lið 2. tölul., a- og b-lið 3. tölul. og 4. tölul. 9. gr. frumvarpsins til að gæta samræmis við orðalag 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 3. gr.
 - a. Á eftir orðunum „þjóðskrá og tengdar skrár“ í a-lið 2. mgr. komi: gefur út kennitölur.
 - b. Í stað orðanna „getur sett“ í 4. mgr. komi: skal setja.
2. Við a- og c-lið 2. tölul., a- og b-lið 3. tölul. og 4. tölul. 9. gr. bætist: að fullnægðum heimildum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni.

Alþingi, 1. júní 2018.

Páll Magnússon,
form.

Willum Þór Þórsson,
frsm.

Andrés Ingi Jónsson.

Anna Kolbrún Árnadóttir.

Birgir Ármannsson.

Guðmundur Andri Thorsson.

Jón Steindór Valdimarsson.

Steinunn Þóra Árnadóttir.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.