

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Skjal: F1804001
Hafnarfjörður, 3. apríl 2018

Umsögn

Þjóðskrá Íslands

339. mál, frumvarp, 148. löggjafarþingi 2017-2018.

Félag um foreldraáfrétti sendir að eigin frumkvæði umsögn vegna frumvarps um Þjóðskrá Íslands.

Alþingi Íslands samþykkti Þingsályktun um skráningu upplýsinga um umgengnisforeldra nr. 25/143 þar sem Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að sjá til þess að í almannaskráningu á Íslandi verði skráðar nauðsynlegar upplýsingar um umgengnisforeldra til jafns við aðra foreldra svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en 1. janúar 2016 (Þingskjal 1090, 2013–2014).

Í umsögn Hagstofu Íslands við þingsályktunartillögunni komu fram áhyggjur af því að hugtakið umgengnisforeldri væri óljóst og ekki skilgreint í tillögunni. Þá benti Hagstofa Íslands jafnframt á að það myndi liggja beinast við að Þjóðskrá Íslands myndi halda utan um skráningu sem aðalskráningaraðili einstaklingsupplýsinga í landinu. Í umsögn Þjóðskrár Íslands kemur fram viljayfirlýsing til samstarfs um frekari þróun á þessu sviði.

Hugtakið umgengnisforeldri er ýmist notað yfir þá foreldra sem ekki deila lögheimili með barni eða þá foreldra sem sinna umgengni. Í rannsókn Sigrúnar Júlíusdóttur og Jóhönnu Rósu Arnardóttur (2008) um tilhögun samvista við það foreldri sem barn deilir ekki lögheimili með hjá foreldrum sem sóttu um skilnað á árunum 2006 til 2008 kom fram að engar samvistir áttu sér stað í 2% tilfella. Samkvæmt þeirri rannsókn voru því 98% foreldra sem ekki deila lögheimili með barni umgengnisforeldrar í báðum fyrr nefndum skilgreiningum á hugtakinu umgengnisforeldri.

Í greinargerð með þingsályktunartillögunni er hugtakið umgengnisforeldri notað bæði yfir foreldra sem ekki deila lögheimili með barni og einnig yfir foreldra sem sinna umgengni með barni eða börnum sínum. Þegar kemur að skráningu hjá Þjóðskrá Íslands er átt við foreldra sem ekki deila lögheimili með börnum sínum en þegar kemur að lífshjararannsókn Hagstofu Íslands er átt við foreldra sem fá börn til sín í umgengni.

Félag um foreldraáfrétti telur afar brýnt að Þjóðskrá Íslands haldi utan um upplýsingar um hverjir eru foreldrar barns og hverjir fara með forsjá þess. Fjöldi stofnana nota nú þegar uppflettingu í þjóðskrá hjá Þjóðskrá Íslands til þess að afla sér upplýsinga um foreldra og forsjáraðila barns án þess þó að Þjóðskrá Íslands bjóði upp á þá þjónustu. Niðurstaðan er þá sú að stofnanir notast við rangar upplýsingar í mörgum tilfellum. Dæmi eru um að stofnanir sendi forsjárlausu stjúppforeldri bréf sem ætlað er forsjáforeldrum barns og á sama tíma fái hvorugt forsjáforeldra bréf.

Skólar, leikskólar, félagsþjónusta og barnavernd svo dæmi séu tekin þurfa að geta nálgast á áreiðanlegan og fljótlegan hátt upplýsingar um hverjir eru forsjáraðilar og/eða foreldrar barns. Þjóðskrá Íslands býr yfir þessum upplýsingum en þær eru seldar á kr. 2.550,- fyrir hverja fyrirspurn um hvert barn og afgreiðslutími eru allt að 4 virkir dagar. Eðlilegast væri að þær stofnanir sem á annað borð mega vita hverjir eru foreldrar og/eða forsjáraðilar barns hafi uppfletti aðgang að þessum upplýsingum. Til þess að svo megi verða er rétt að setja um það ákvæði í lög um Þjóðskrá Íslands.

Við teljum einnig mikilvægt að afla upplýsinga um fyrirkomulag á umgengni, en teljum að það eigi heima í lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

Tillaga félagsins að breytingu á frumvarpi til laga um Þjóðskrá Íslands.

Á eftir 4. mgr. 3. gr. frumvarpsins bætist við ný málsgrein svohljóðandi: Þjóðskrá Íslands veitir uppfletti aðgang að upplýsingum um foreldra og forsjáraðila barns að fullnægðum heimildum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni.

Félag um foreldrajafrétti veitir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis fúslega allar nánari upplýsingar og skýringar sem þörf er á verði óskað eftir því.

Fyrir hönd Félags um foreldrajafrétti,

Heimir Hilmarsson, félagsráðgjafi MA
formaður Félags um foreldrajafrétti

Sælt veri fólkið.

Mig langar að gera athugasemdir við ofangreind lagafrumvörp, hið fyrra til laga um Þjóðskrá Íslands og hið síðara um endurnot opinberra upplýsinga.

Baksvið:

Eftir meistaraþróf í hagfræði- og hagrannsóknunum frá HÍ árið 1998 starfaði ég í 5 ár hjá Norræna fjárfestingarbankanum í Helsinki sem sérfræðingur í tölfraði- og áhættugreiningu og frá árinu 2003 sem sjálfstæður ráðgjafi á framangreindum sviðum hérlendis, þar af sem ráðgjafi Fjármálaeftirlitsins við endurreisn íslenska bankakerfisins frá árinu 2009. Síðan 2012 hef ég unnið í fullu starfi sem frumkvöðull nýsköpunarfyrirtækja. Í því hlutverki hef ég leitt eða átt aðild að þremur verkefnum sem hafa hlotið stuðning Tækniþróunarsjóðs Íslands og einu sem styrkt var af Rannsóknasjóði. Hafa tvö þeirra fyrirtækja sem ég hef stofnað afluð fjármagns með sölu hlutafjár og skapað í framhaldi af því sérfræðistörf fyrir 10-12 manns hvort. Annað þeirra er Gangverð ehf., sem rekur og selur tölfraðileg eignaverðslíkön fyrir markað með bifreiðar og íbúðarhúsnæði, auk þess að þróa metla til eftirlits og greiningar verðbréfamarkaðar í samstarfi við NASDAQ-OMX o.fl. aðila. Ég hef því haft tölfraði- og áhættugreiningu eignaverðs að aðalstarfi í um 20 ár.

Ágallar frumvarpanna:

Löngu er tímabært að færa skilyrði til endurnota opinberra upplýsinga í það horf sem erlendir frumkvöðlar hafa búið við í áratugi á sviði verðmætasköpunar úr samfélagslegum gögnum (Big Data). Frumvarpið varðar skýra almannahagsmuni, enda hafa frjáls endurnot opinberra upplýsinga orðið uppspretta nýsköpunar og vöruþróunar hvarvetna serm þau hafa verið innleidd. Gott dæmi um það er að í kjölfar þeirrar ákvörðunar Reagans bandaríkjaforseta að leyfa gjaldfrjáls almenn afnot GPS upplýsinga hersins árið 1983 varð til umsvifamikill tækniöndur þar í landi, sem um 3 milljónir sérfræðinga byggja beinlínis afkomu sína á í dag og mun fleiri óbeint. Eru þeir næstum því jafnmargir og allir grunn- og framhaldsskólakennarar Bandaríkjanna (3,8 m). Afurðir þessarar þróunar er eiins og kunnugt er að finna í öllum snjallsímum og nota margir á hverjum degi. Hérlendis er sérstaklega mikilvægt að skilyrði til nýsköpunar og vöruþróunar séu sambærileg við það sem gerist erlendis, þar sem heimamarkaður hér er svo lítil að ekki er hægt að réttlæta mikla fjárfestingu í vöruþróun nema með skírskotun til útflutnings.

Í 10. gr. frumvarpsins um endurnot er aftur á móti að finna undantekningu sem dregur úr því tennurnar. Þar er opinberum aðilum sem hafa "þörf" fyrir að fjármagna sig með sölu upplýsinga gert heimilt að hafna frjálsum endurnotum einkaaðila af þeim upplýsingum sem mynda tekjustofna þeirra. Eina mikilvæga dæmið um slíkan aðila hérlendis er Þjóðskrá Íslands, sem um árabíl hefur fjármagnað sig með þessum hætti. Með þessari undantekningu er því verið er að undanskilja fasteignamarkaðinn frá frjálsum endurnotum, en hann felur í sér stærstu og augljósustu tækifærin fyrir frumkvöðla til að stuðla að framförum og skapa verðmæti fyrir sig og aðra hérlendis. Í öðrum löndum er þetta ekki gert svona og eru þar mörg dæmi um blómleg nýsköpunarfyrirtæki sem hefðu aldrei orðið til án þess að aðgangur að endurnotum opinberra fasteignaupplýsinga væri frjáls, t.d. www.zillow.com, www.booli.se og www.boliga.dk svo nokkur séu nefnd. Væri mikil skammsýni af stjórnvöldum að stuðla að því að þetta ástand verði viðvarandi í næstu framtíð og varpar sá möguleiki skugga sýndarmennsku á endurnotafrumvarpið. Ef einhvers staðar er þörf á tækniþróun á grundvelli opinberra upplýsinga hérlendis, er það á okkar sveiflukennda fasteignamarkaði, en í greiningu hans stöndum við langt að baki öðrum þjóðum.

Gjaldskrárfjármögnun Þjóðskrár er tímasekkja og andstæð almannahagsmunum á margan hátt. Eins og Gangverð ehf. hefur fengið að reyna síðustu 7 árin er afar erfitt að fjármagna og markaðssetja nýjungar í þjónustu við fasteignamarkaðinn meðan þetta fyrirkomulag er við lýði. Fæstir sem hafa reynt fyrir sér á þessum markaði eru jafn þrautseigir og við og hafa margir gefist upp. Þjóðskrá byggir afkomu sína m.a. á því að markaðssetja lögbundið mat á skattstofni sem mælikvarða á markaðsverð til viðmiðunar í viðskiptum og áhættugreiningu. Á sama tíma hefur stofnunin tekjur af því að selja samkeppnisaðilum sínum á þessu sviði nauðsynleg aðföng. Þó Þjóðskrá hafi að nafninu til falið Deloitte ráðgjöf að semja gjaldskrána, fer sú vinna alfarið fram á forsendum Þjóðskrár sjálfar og felst aðferðafræðin einfaldlega í að deila áætluðum heildarkostnaði rekstursins niður á vöruflokkum og magn. Því hefur stofnunin í reynd sjálfdegi um rekstrarkostnað sinn, gagnstætt þeim opinberu stofnunum sem gert er að standa reikningskil á kostnaði gagnvart fjárveitingavaldinu. Á meðal annarra afleiðinga þessa fyrirkomulags er það, að Þjóðskrá getur látið keppinauta sína á sviði kerfisbundins fasteignamats greiða aðfangakostnað sinn og finnast vart lengur hérlendis jafn skýr dæmi um misnotkun á markaðsráðandi stöðu af hálfu opinbers aðila.

Erlendis er óviða miðað við sibreytilegt markaðsverð sem skattstofn. Má nefna að í Svíþjóð er skattstofninn metinn á 3 ára fresti og í BNA víða mun sjaldnar. Þjóðskrá er aftur á móti skv. lögum um

Fasteignaskráningu og fasteignamat gert að meta fasteignir til "gangverðs í febrúarmánuði á undan mati", sbr. 27. gr. laga um Fasteignaskráningu og fasteignamat. Tilgangurinn er þó sá að mynda skattstofn í þágu hins opnbera. Mikill munur er á því hvaða matsaðferðir henta til mat á skattstofni og til viðmiðunar í frjálsum viðskiptum. Hefur það marga galla að blanda þessu tvennu saman. Í skattmati er mikilvægt að matið sé stöðugt yfir tíma og óumdeilanlega varfærið þannig að vafinn sé allur skattborgaranum í hag, enda má laga skatthlutfallið að varfærnu mati og tryggja þannig sömu heimtur fasteignaskatta. Til að ná þessum markmiðum hentar kostnaðarmat betur en flókið tölfræðimat sem er ógagnsætt fyrir leikmenn og felur óhjákvæmilega í sér óvissu. Til viðmiðunar í viðskiptum og í áhættugreiningu eignasafna þarf matið aftur á móti að vera réttvísandi á hverjum tímapunkti og þar með sibreytilegt, en minna máli skiptir þó því fylgi ákveðin óvissa, svo lengi sem hún er þekkt. Fasteignamat Þjóðskrár hefur verið framkvæmt með sama hætti í áratugi og gerir hvorugan hlutinn vel. Fasteignamatið ofmetur ódýrari eignir og vanmetur þær dýrari, en bregst seint við lækkunum á markaðsverði. Þjóðskrá getur ekki gefið upplýsingar um það hver óvissa mats er í einstökum tilvikum. Þar sem ríkið stendur að matinu myndar það þó óhjákvæmilega viðmið eða "akkeri" í viðskiptum og hefur óheppileg og þensluhvetjandi áhrif á markaðinn. Auðvelt er að sýna fram á það tæknilega að tölfræðimat Þjóðskrár er hvorki réttvísandi né lágmarkar óvissu. Er Fasteignamatið langt frá því að vera jafn nákvæmt og t.d. sambærilegt mat Gangverðs, hvaða tæknilegan mælikvarða sem miðað er við. Á meðan Þjóðskrá er gert að meta eignir til "gangverðs" er sá möguleiki alltaf fyrir hendi að skattgreiðendur geti véfengt Fasteignamatið, til dæmis með vísan til mats Gangverðs. Þetta snýst um hlutlægar staðreyndir og yrði dómur að fallast á þetta sjónarmið væru kvaddir til óvilhallir sérfræðingar. Vegna þess að túlkun Fasteignamatisins sem markaðsvirðis skapar umtalsverðar tekjur fyrir Þjóðskrá, leitast stofnunin þó við að verja stöðu sína á þessu sviði, breiða yfir ágalla matsins og torvelða samkeppni.

Samantekt:

Gjaldskrárfjármögnun Þjóðskrár og tilsvandi undanþága stofnunarinnar frá væntanlegum lögum um frjáls endurnot opinberra upplýsinga vinna gegn nýsköpun, hugviti og atvinnuþróun og eru andstæðar almannahagsmunum. Þetta fyrirkomulag hefur óheppileg áhrif á fasteigna- og fjármálamarkað og þjagar mat á skattstofni þar sem Þjóðskrá hefur hagsmuni af því að markaðssetja skattmat sem viðskiptaverð og misnota markaðsráðandi stöðu til að hindra framþróun og samkeppni í greiningu fasteignamarkaðar. Fyrirkomulagið letur til kostnaðaraðhalds hjá stofnuninni. Kostar um 4 ma. kr. að reka Þjóðskrá, en til samanburðar aðeins um 1,5 ma. kr. að reka Hagstofuna. Við gagnrýni Ríkisendurskoðunar á kostnaðarpenslu Þjóðskrár árið 2013 brást stofnunin með því að leggja til hreina gjaldskrárfjármögnun. Með því að verða við þessari ósk hennar í nýjum lögum er verið að sópa kostnaðarvandanum undir teppið. Fram kemur í skýrslu Ríkisendurskoðunar að starfsánægja er minni hjá Þjóðskrá og starfsmannavelta meiri en hjá öðrum sambærilegum stofnunum. Þetta má vafalaust að hluta rekja til þess tvískinnungs að jafnframt því að veita almenningi sjálfsagða þjónustu, er stofnuninni gert að standa í sífelldri hagsmunagæslu til að verja tekjustofna sína sem engin sátt getur orðið um til lengri tíma litið.

Til fróðleiks:

Á meðal annarra eignaverðslikana hefur Gangverð þróað kerfisbundið mánaðarlegt markaðsverðmat allra íbúða á landinu til notkunar í viðskiptum, við lánveitingar og við áhættuútreikninga. Vilji þingmenn kynna sér þessa vöru er þeim heimilt að skrá sig inn á vefslóðinni island.invector.eu með notendanafninu *nefndarsvið* og lykilorðinu *nefnd5265*. (Athugið að fyrir misgáning hefur auka "r" slæðst inn í notendanafnið). Einnig er bent á greiningarviðmót fasteignamarkaðar efir hverfum sem Gangverð veitir afnot af endurgjaldslaut á vefslóðinni husnaedi.gangverd.is. Ef upp koma einhver vandamál má vekja máls á þeim í tölvupósti á gagnverd@gangverd.is.

Virðingarfyllt

Sigurður Ingólfsson

Gangverð ehf. / Invector Inc.

Frumvarp um Þjóðskrá, 339. mál

Frjáls endurnot opinberra upplýsinga eru mikið hagsmunamál alls almennings enda eru þess ótal dæmi erlendis að þau hafi stuðlað að miklum efnahagslegum framförum. Í tilskipuninni sem endurnotafrumvarpinu er ætlað að innleiða (2013/37/EU), er kveðið á um það að feli gjaldskrárfjármögnun ríkisstofnana í sér gjaldtöku umfram það sem samrýmist frjálsum endurnotum, beri stjórnvöldum að endurskoða það fyrirkomulag reglulega (22. gr.). Endurskoðun á gjaldtöku hefur aftur á móti ekki farið fram í tengslum við framlagningu þess frumvarps sem hér liggur fyrir.

Í 5. gr. frumvarpsins til nýrra laga um Þjóðskrá kveðið á um gjaldtökuheimildir stofnunarinnar og kemur þar þvert á móti skýrt fram að um er að ræða undantekningu frá umræddum lögum um frjáls endurnot. Í greininni felst að gjaldi fyrir upplýsingar Þjóðskrár er ætlað að standa ekki aðeins undir beinum kostnaði við afhendingu upplýsinganna til notandans eins og þegar um frjáls endurnot er að ræða, heldur einnig undir beinum og óbeinum kostnaði við söfnun og umsýslu þeirra til upphaflegra nota. Í 3. kafla greinargerðar með frumvarpinu eru síðan tekin af öll tvímæli um að gjaldheimtunni er ætlað að standa undir öllum rekstrarkostnaði stofnunarinnar, en ekki aðeins stórum hluta hans eins og verið hefur. Er í greinargerðinni vikið að frjálsum endurnotum upplýsinga, en aðeins getið undantekningarinnar sem 10. gr. endurnotafrumvarpsins heimilar og látið undir hjá líða að nefna þá skyldu stjórnvalda til að endurskoða þetta rekstrarform m.t.t. frjálsra endurnota, sem felst í 22. gr. tilskipunarinnar.

Gjaldskrárfjármögnun Þjóðskrár felur í sér þá hagsmunaárekstra að samhliða því að þjónusta almennung þarf stofnunin sífellt að reka fjárhagslega hagsmuni sína gagnvart þessum aðilum. Er óviðunandi að stofnun sem hefur með höndum umsýslu upplýsinga um þegnana sé ekki sjálfstæð, heldur sé gert að selja þessar upplýsingar til að fjármagna rekstur sinn. Í 5. gr. frumvarpsins um Þjóðskrá er gefið til kynna að gjaldskrá stofnunarinnar byggji á hlutlægum grunni þar sem utanaðkomandi ráðgjafi sé fenginn til að deila kostnaði niður á söluvörur og ákvarða verð þeirra. Í reynd er þó um heimild til sjálfstöku að ræða sökum þess að verðákvörðunin gengur að áætluðu solumagni og heildarkostnaði Þjóðskrár sem gefnum, en um þetta tvennt er enginn til frásagnar nema stofnunin sjálf.

Hér verður aðeins vikið að hluta starfsemi Þjóðskrár, þ.e. Fasteignaskrá og Kaupskrá fasteigna og tilgreindar nokkrar óheppilegar afleiðingar gjaldskrárfjármögnunar á þá starfsemi. Fasteignamarkaðurinn á meðal þeirra sviða efnahagslífsins sem fela í sér stærstu tækifærin til nýsköpunar í hverju landi og byggjast þau tækifæri alfarið á frjálsum endurnotum opinberra upplýsinga. Mörg dæmi eru um blómleg nýsköpunarfyrirtæki erlendis sem aldrei hefðu orðið til, hefðu endurnot ekki verið frjáls, svo sem Zillow í Bandaríkjunum (www.zillow.com), Booli í Svíþjóð (www.booli.se) og Boliga í Danmörku (www.boliga.dk). Leyfa Norðurlöndin frjálsan aðgang að fasteignaupplýsingum án gjaldtöku og hafa lengi gert. Í þessu felast ekki aðeins hagsmunir fárra frumkvöðla, heldur á allur almennungur mikið undir því að greining fasteignamarkaðar sé réttvísandi og þjónusta öll eins og best verður á kosið. Stöndum við Norðurlöndunum langt að baki á þessu sviði. Kom í ljós eftir bankahrunið að fasteignalánaákvæðanir höfðu byggst á ófullkomnum upplýsingum og varð tjónið m.a. af þeim sökum meira hér en á hinum Norðurlöndunum.

Fasteignamatið þjónar í orði kveðnu fyrst og fremst hlutverki mælikvarða á skattstofn. Þrátt fyrir það er þess krafist í lögum um skráningu og mat fasteigna, að matið endurspegli "gangverð". Þetta hefur í för með sér að Fasteignamatið er einnig notað sem viðmið í viðskiptum með fasteignir og við fjármögnun þeirra, en það er óheppilegt vegna þess að mat á skattstofni og markaðsverði gerir ólíkar kröfur. Í fyrra tilvikinu er mikilvægt að matið sé sé varfærið og allur vafi sé skattgreiðandanum í vil. Hepplegt er að skattmat taki sem minnstum breytingum og að það sé gagnsætt, svo ekki krefjist sérþekkingar að skilja það. Í síðara tilvikinu er mikilvægt að verðmatið fylgi markaðnum vel og gefi raunsanna mynd af verðsveiflum hans yfir tíma. Minna máli skiptir þó matið sé síbreytilegt og tæknilega flókið, ef fullkomnustu aðferðum er sannanlega beitt. Óvissa má einnig vera nokkur, sé hún þekkt. Þegar leitast er við að ná báðum markmiðunum samtímis verður afurðin hvorki fugl né fiskur. Í Svíþjóð fer skattmat aðeins fram á þriggja ára fresti og dettur engum í hug að miða við það í

markaðsviðskiptum, á meðan fjölmargir einkaaðilar keppast um að bjóða sem nákvæmast og traustast markaðsverðmat. Á svipað við í Bandaríkjunum, enda frjáls endurnot fasteignaupplýsinga heimil í báðum löndunum. Meðan stofnunin er fjármögnuð með gjaldskrá hafa stjórnendur Þjóðskrár því miður hagsmuni af því að viðhalda þeim misskilningi að skattmat stofnunarinnar sé góður mælikvarði á markaðsverð. Auðvelt er að sýna fram á hið gagnstæða. Fasteignamatið er tregbreytilegt, enda notaðar söluupplýsingar mörg ár aftur í tímann. Verðaðgreining er slök á báða bóga, en þar sem söluhæstu og dýrustu svæðin eru ráðandi í matinu eru áhrif ofmats ódýrari eigna ríkari en vanmat á dýrum eignum. Þjóðskrá varar hvorki við notkun Fasteignamatsins í viðskiptum, né gefur upp neina óvissumælikvarða sem gætu leitt í ljós vankanta matsins og gert markaðsaðilum auðveldara fyrir að vara sig á því í einstökum tilvikum.

Tölfræðilíkan Þjóðskrár hefur verið í aðalatriðum óbreytt í nær tvo áratugi. Notkun Fasteignamatsins sem mælikvarða á markaðsverð stuðlar að ábyrgðarleysi og ógagnsæi á íslenskum fasteignamarkaði og hvetur til verðþenslu og óstöðugleika. Á þetta ekki síst við vegna þess að stofnunin hefur í reynd einokun á sölu fasteignatengdra upplýsinga og eru þau viðskipti ein helsta tekjulind hennar.

Þeir ágallar gjaldskrárfjármögnunar Þjóðskrár sem hér eru upp taldir varða hagsmuni frumkvöðla, en einnig fasteignamarkaðarins sem slíks og þar með alls almennings. En þetta er einnig gallað fyrirkomulag frá sjónarhóli almennrar hagsýni, allra viðskiptamanna Þjóðskrár og jafnvel starfsmanna hennar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnunina árið 2013 er kostnaðaraðhald í rekstri talið lakara en við á um sambærilegar stofnanir sem eru á fjárlögum. Kemur Þjóðskrá einnig illa út úr slíkum samanburði þegar kemur að starfsánægju og starfsmannaveltu. Það er eðlilegt að kostnaðaraðhald skorti þegar stofnun getur sjálf ákveðið tekjur sínar og eins ekki að vænta mikillar og viðvarandi starfsánægju við að dreifa lakri vöru á hæpnum forsendum í skjóli einokunar.

Þjóðskrá brást við með því að leggja til hreina gjaldskrárfjármögnun þegar Ríkisendurskoðun gagnrýndi blöndu gjaldskrár- og fjárlagafjármögnunar hjá stofnuninni. Er það látið eftir stjórnendum stofnunarinnar í nýja frumvarpinu og hefur Þjóðskrá barist með kjafti og klóm gegn frjálsum endurnotum fasteignaupplýsinga.

Með hreinni gjaldskrárfjármögnun hverfur kostnaðurinn af Þjóðskrá endanlega út úr fjárlögum og kann það við fyrstu sýn að virðast fela í sér sparnað. Þessu er þó í reynd þveröfugt farið. Viðleitni Þjóðskrár til að verja tekjustofna sína felur í sér mikið tap vegna síðri þjónustu við fasteignamarkaðinn og almenningur verður af þeim nýsköpunarábata sem felst í frjálsum endurnotum á þessum mikilvæga markaði. Litlu sem engu kostnaðaraðhaldi verður við komið gagnvart Þjóðskrá og á endanum borgar almenningur brúsann í gegnum sveitarfélög og fjármálastofnanir.

Því ákvæði tilskipunar ESB sem leyfir umrædda undanþágu (22. gr. 2013/37/EU) er aðeins ætlað að veita svigrúm til aðlögunar. Þetta sést á því að í lokaorðum 22. gr. er lögð sú skylda á stjórnvöld í þeim löndum þar sem slíkt fyrirkomulag er við lýði, að endurskoða það reglulega. Enginn veit hvaðan næsta GPS-bylting mun koma. Nú þegar samtímis eru á borði Alþingis ný frumvörp um frjáls endurnot og Þjóðskrá er kjörið tækifæri til þess að huga að þessum vanda og fara í brýna endurskoðun á hlutverki og fjármögnun Þjóðskrár.

Sigurður Ingólfsson er hagfræðingur og framkvæmdastjóri nýsköpunarfyrirtækisins Gangverðs. Hann hefur starfað við tölfræðilega greiningu eignaverðs og háskólakennslu á því sviði í tvo áratugi hér heima og erlendis.



Alþingi
Nefndarsvið
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um Ferðamálastofu, sbr. þingskjal 695 – 485. mál, einnig er umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál, sbr. þingskjal nr. 645 – 469. mál og loks umsögn um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands, samanber þingskjal 450 – 339. mál, er varðar tölfræðivinnslu en um gjaldtökuheimildir í síðast talda frumvarpinu er fjallað í sérstakri umsögn.

Almennar athugasemdir

Hagstofa Íslands styður aukna hagtölugerð og að safnað sé tölfræði og birtar skýrslur um hag almennings og atvinnugreina. Hagstofa Íslands gerir ekki athugasemdir við þau markmið sem koma fram í þeim þremur frumvörum sem nú liggja fyrir Alþingi um Ferðamálastofu, Íbúðalánasjóð og Þjóðskrá Íslands. Þó eru nokkur atriði í frumvörpunum og snerta opinbera hagskýrslugerð sem Hagstofunni þykir mikilvægt að gera athugasemdir við, ekki síst ef það má verða til að forðast skörun á hlutverkum stofnana.

Í 1. gr. laga nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð er opinber hagskýrslugerð skilgreind sem „starfsemi Hagstofunnar og annarra bærra ríkisstofnana sem lýtur að söfnun gagna til tölfræðilegrar úrvinnslu um landshagi Íslands og þjóðfélagsleg málefni, úrvinnslu gagnanna og miðlun tölfræðilegra upplýsinga til almennings, fyrirtækja, stofnana og stjórnvalda á grundvelli laga og í samræmi við fyrirmæli sett samkvæmt lögum þessum.“ Í 3. gr. laganna kemur enn fremur fram að Hagstofan skuli annast samræmingu opinberrar hagskýrslugerðar sem hún og aðrar ríkisstofnanir hafa með höndum. Tekur samræmingin m.a. til verkefna og aðferða við hagskýrslugerðina, þar á meðal til notkunar staðla og flokkunarkerfa, skilyrða um gæði og birtingu o.fl. Skal Hagstofan efna til reglubundins samráðs milli þeirra ríkisstofnana sem leggja stund á opinbera hagskýrslugerð eða safna gögnum sem eru mikilvæg til þeirra nota.

Rétt er að benda á að í 6. gr. laga nr. 163/2007 er kveðið á um að ríkisstofnanir og sveitarfélög sem afla eða hyggjast afla gagna til meiriháttar tölfræðilegrar úrvinnslu skulu upplýsa Hagstofuna um störf sín og áform á þessum vettvangi, til að tryggja samræmi í verkefnum, aðferðum og vinnubrögðum og að gögnin nýtist til hagskýrslugerðar. Þá er kveðið á um, að ríkisstofnanir og sveitarfélög sem halda skrár vegna starfsemi sinnar eða hyggjast halda slíkar skrár skuli hafa samráð við Hagstofuna um gerð nýrra skráa og endurnýjun aðra breytinga eldri skráa til að þær nýtist sem best til hagskýrslugerðar.

Í lögnum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð eru tryggðar heimildir til handa Hagstofunni til að safna upplýsingum frá einstaklingum og fyrirtækjum og í III. kafla laganna eru settar ríkar kröfur um þagnarskyldu og trúnað, auk ákvæða um að varðveita gögn tryggilega og um eyðingu þeirra að lokinni hagnýtingu. Sérstök ákvæði eru um viðurlög við trúnaðarbrotum. Hagstofa Íslands er með vottað stjórnkerfi upplýsingaöryggis sem er tekið reglulega út af utanaðkomandi aðila. Þá stendur Hagstofan, eins og aðrar opinberar stofnanir sem fara með persónuupplýsingar, að innleiðingu á nýrri löggjöf um persónuvernd. Stjórnkerfi upplýsingaöryggis auðveldar þá innleiðingu.

Auk laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð hefur reglugerð Evrópusambandsins nr. 223/2009, með síðari breytingum, um Evrópska hagskýrslugerð, verið innleidd í EES-samninginn og gildir hér á landi. Íslensk stjórnvöld hafa staðfest grundvallarreglur Sameinuðu þjóðanna um hagskýrslugerð og meginreglur í hagskýrslugerð hafa verið innleiddar hér á landi sbr. auglýsing í B – hluta Stjórnartíðinda nr. 1086/2016, um gildistöku meginreglna í hagskýrslugerð.

Ef það er ætlun löggjafans að ákvæði frumvarpanna falli undir opinbera hagskýrslugerð, þá mun vinnslan falla undir lögbundið hlutverk Hagstofunnar við samræmingu hagskýrslugerðar í landinu og undir reglur Evrópusambandsins og Sameinuðu þjóðanna.

Mikil vinna hefur farið fram á alþjóðavettvangi og innanlands við að tryggja, að hagskýrslugerð sé unnin af hlutlægni og að hún sé óháð hverskonar hagsmunum. Í þeim tilgangi er lögð áhersla á að gögn, sem sérstaklega er safnað til hagskýrslugerðar séu eingöngu notuð í þeim eina tilgangi. Einnig að þeir sem hafa hagskýrslugerð með höndum séu sjálfstæðir og óháðir og hafi ekki önnur verkefni, svo sem stjórnsýsluverkefni, sem geti haft áhrif á túlkun eða aðferðir. Hér á landi hafa verkefni sem snúa að skráarhaldi verið færð frá Hagstofu Íslands á undaförnum árum, svo sem þjóðskrá, fyrirtækjaskrá og dánarmeinaskrá. Á móti hafa verkefni verið færð til Hagstofunnar, svo sem hagskýrslugerð um rannsóknir og þróun og hagskýrslugerð um landbúnað og sjávarútveg.

Frumvarp til laga um Ferðamálastofu

Í frumvarpi til laga um Ferðamálastofu, þskj. 696 – 485 mál segir í 4. tölulið 3. gr. um verkefni:

„Öflun, miðlun og úrvinnsla upplýsinga, þar á meðal tölfraðilegra gagna og annarra upplýsinga um viðfangsefni stofnunarinnar.“

Auk þess er hlutverk stofnunarinnar að veita leyfi, eftirlit, framkvæmd stefnu og áætlanagerð og stuðningur við svæðisbundna þróun, varsla og umsýsla Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða o.fl.

Í 11. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um hagskýrslugerð stofnunarinnar en þar segir m.a. „Ferðamálastofa skal safna gögnum sem nýtast við ákvarðanatöku um markmiðasetningu í ferðaþjónustu og birta þau.“ Ennfremur segir: „Í reglugerð er heimilt að kveða nánar á um söfnun og vinnslu upplýsinga og rannsóknir.“

Í greinargerð um efnið segir meðal annars um 11. gr.

“Ákvæðið er nýtt og skilgreinir frekar hlutverk Ferðamálastofu hvað varðar rannsóknir á sviði ferðamála. Ferðamálastofa skal safna áreiðanlegum og alþjóðlega samanburðarhæfum gögnum til grundvallar ákvarðanatöku og markmiðasetningu í ferðaþjónustu. Uppfæra þarf gögnin reglulega og birta þau miðlægt. Hingað til hefur stofnunin aðallega sinnt gagnaúrvinnslu og tölfraði, en með frumvarpinu er það hlutverk hennar lögfest ásamt því að lögð er áhersla á að auka yfirsýn stofnunarinnar yfir hvað hefur verið rannsakað hingað til og hver þörf er á rannsóknum á næstu árum.”

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu um ferðamálastofu segir um kostnað:

“Ákvæði frumvarpsins sem snúa að stjórnsýslu Ferðamálastofu, breytingu á verkefnum stofnunarinnar og nýjum verkefnum, munu hafa í för með sér aukinn kostnað af starfsemi stofnunarinnar sem reikna má með að krefjist sem samsvarar þremur stöðugildum. Kostnaðaraukningin verður fjármögnuð með flutningi fjármagns milli liða innan málefnasviðs 14 í fjármálaáætlun 2019–2023.”

Ekki er tiltekið hve mikið af kostnaðinum er vegna hins nýja lögbundna hlutverks að vinna að hagskýrslugerð.

Ekkert samráð var haft við Hagstofu Íslands við gerð frumvarpsins um Ferðamálastofu.

Frumvarp til laga um breytingar á lögum um húsnæðismál (Íbúðalánasjóður)

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál, sbr. þingskjal nr. 645 – 469. mál segir meðal annars um hlutverk Íbúðalánasjóðs, sbr. 2. og 3. töluliður auk 2. mgr. 4. gr.:

“Að annast og beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviði húsnæðismála og koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál.”

“Að annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði húsnæðismála og meta þörf fyrir búsetuúrræði.”

“Íbúðalánasjóði er heimilt að krefja stjórnvöld og stofnanir um gögn og upplýsingar um húsnæðismarkaðinn sem nauðsynlegar eru vegna verkefna skv. 1. mgr. og er þeim skylt að veita Íbúðalánasjóði upplýsingarnar á því formi sem óskað er eða um semst og innan þeirra tímamarka sem sjóðurinn ákveður. Íbúðalánasjóður skal jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagna er aflað, hvernig úrvinnslu verður háttáð, gögn varðveitt og niðurstöður birtar. Er hér m.a. átt við Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands, Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun ríkisins.”

Í athugasemdum um 4. gr. segir m.a.:

“Í 2. tölul., er kveðið á um að sjóðurinn skuli annast og beita sér fyrir rannsóknum á sviði húsnæðismála og koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál. Ákvæði þetta er einnig nýmæli en í samræmi við breyttar áherslur í starfsemi sjóðsins þannig að hann geti annast eigin rannsóknir, veitt styrki vegna rannsókna á húsnæðismálum eða falið öðrum að vinna þær.”

“Í 3. tölul., kemur fram að sjóðurinn skuli annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði húsnæðismála og meta þörf fyrir búsetuúrræði.”

“Í 2. mgr., er lagt til að sjóðurinn hafi heimild til þess að kalla eftir nauðsynlegum gögnum um húsnæðismarkaðinn frá stjórnvöldum og stofnunum þeirra vegna verkefna þeirra sem honum eru falin í 1. mgr., þ.m.t. Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands, Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun ríkisins. Um er að ræða gögn sem varða efnahag heimila eftir svæðum, svo sem um tekjur, eignir, atvinnuþátttöku og örorku, fasteignaupplýsingar og önnur gögn sem varða húsnæðismál. Mikilvægt er að sjóðurinn hafi greiðan aðgang að þeim tölfræðiupplýsingum sem umræddar stofnanir safna til þess að geta sinnt greiningar- og stefnumörkunarhlutverki því sem honum er ætlað með frumvarpi þessu. Hagstofa Íslands annast nú þegar skýrslugerð um ýmsa þætti sem snúa að húsnæðismarkaðnum og safnar því stærstum hluta þeirra gagna sem gert er ráð fyrir að sjóðurinn þurfi. Gert er ráð fyrir því að vinnsla og afhending gagnanna verði án sérstaks endurgjalds af hálfu Íbúðalánasjóðs, en sambærilegt ákvæði er í 2. mgr. 6. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007”.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir meðal annars:

“Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Frumvarpið, verði það að lögum, mun ekki hafa bein áhrif á afkomu ríkissjóðs umfram það sem þegar hefur verið ákveðið með framlögum af fjárlögum til stofnframlaga. Áætlað er að umsýsla með veitingu stofnframlaga og sú greiningarvinna og upplýsingaöflun sem varðar áætlanagerð og stefnumótun í húsnæðismálum hækki árlegan rekstrarkostnað Íbúðalánasjóðs um 40–50 millj. kr. á ári.

Auk þess er hlutverk Íbúðalánasjóðs að vinna að stefnumótun í húsnæðismálum og vera ráðherra til ráðgjafar, halda utan um húsnæðisáætlanir sveitarfélaga, annast veitingu stofnfjárframlaga og lánveitingar o.fl.”

Ekki er sérstaklega tilgreint hve mikið af kostnaðinum er vegna hagskýrslugerðar. Hagstofa Íslands gerir alvarlegar athugasemdir við ákvæði 2. mgr. 4. greinar frumvarpsins, þar sem Íbúðalánasjóði er veitt heimild til að krefja Hagstofu Íslands um upplýsingar. Gengur það ákvæði þvert á lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð og er í andstöðu við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist. Í þessu sambandi er rétt að benda á ákvæði 10. gr. laga nr. 163/2007, sem var sett í lögum að gefnu tilefni, en þar segir meðal annars:

“Þagnarskylda ríkir um allar upplýsingar sem Hagstofan safnar til hagskýrslugerðar og snerta tilgreinda einstaklinga eða lögaðila. Slíkar upplýsingar teljast trúnaðargögn og skulu þær einvörðungu notaðar til hagskýrslugerðar. Óheimilt er að afhenda þær öðrum stjórnvöldum, ákvæði annarra laga um aðgang stjórnvalda að gögnum víkja fyrir þessu ákvæði og þær lúta ekki aðgangi samkvæmt upplýsingalögum.”

Þá er rétt að benda á að það er eitt af grundvallaratriðum í hagskýrslugerð að allir hafi jafnan og sama aðgang að upplýsingum, er það einnig í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði hagskýrslugerðar.

Framangreind ákvæði frumvarpsins ganga því í berhöggi við lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð auk þess að ganga gegn reglugerð Evrópusambandsins nr. 223/2009, um evrópska hagskýrslugerð og alþjóðlegum skuldbindingum um hagskýrslugerð.

Loks má benda á að Íbúðalánasjóður er markaðsaðili sem starfar á fjármálamarkaði og má draga í efa að það standist að greiningardeild sjóðsins sé gefinn aðgangur að upplýsingum umfram aðra greiningaraðila á fjármálamarkaði og spurning hvort ákvæði samkeppnislaga komi til álita.

Ekkert samráð var haft við Hagstofu Íslands við gerð frumvarpsins um húsnæðismál.

Frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands

Í frumvarpi um Þjóðskrá Íslands, þskj. 450–399. mál, segir í 3. gr., um hlutverk stofnunarinnar, sbr. 3. málsgrein: „Þjóðskrá Íslands er heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfræðilegar upplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar að fullnægðum heimildum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni.“

Auk þess eru önnur verkefni talin þar á meðal að annast skráarhald, útgáfa vegabréfa, umsjón kjörskrár, ráðgjöf við ráðherra, aðstoð á sínu sviði við gerð lagafrumvarpa, stefnumótun og ákvarðanatöku o.fl.

Í almennum athugasemdum um frumvarpið segir meðal annars um hlutverk Þjóðskrár Íslands: “Í kaflanum er að finna yfirlit yfir verkefni stofnunarinnar á einum stað sem er til bóta, þannig er lagt til að Þjóðskrá Íslands skuli með starfsemi sinni gæta upplýsinga um einstaklinga og fasteignir með því að safna, varðveita, uppfæra og miðla þeim upplýsingum á öruggan hátt.”

Í athugasemdum um 3. gr. frumvarpsins segir meðal annars:

“Í 3. mgr. segir að Þjóðskrá Íslands hafi heimild til að safna saman, vinna úr og birta tölfræðiupplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar. Þess má geta að gert er ráð fyrir að ákvæði um miðlun upplýsinga, t.d. úr þjóðskrá, verði að finna í viðkomandi sérlögum, svo sem um þjóðskrá.”

Í almennum athugasemdum segir meðal annars um áhrif frumvarpsins:

“Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur né útgjöld ríkissjóðs.”

Rétt er að benda á að Hagstofa Íslands hefur sent inn sérstaka umsögn um frumvarpið um Þjóðskrá Íslands þar sem m.a. eru gerðar athugasemdir við gjaldtökuákvæði og aðrar greinar, þar á meðal þær sem hér er fjallað um.

Ekkert samráð var haft við Hagstofu Íslands við gerð frumvarpsins um Þjóðskrá Íslands.

Hagstofa Íslands hefur í gegnum árin átt gott samstarf við Þjóðskrá Íslands um aðgang að gögnum og um ýmis hagskýrsluverkefni. Þjóðskrá hefur birt ýmis gögn úr skráum sínum og það verið í góðu samráði stofnana. Einnig hefur Hagstofan átt fundi með Ferðamálastofu og Íbúðalánasjóði um hagskýrslugerð og hefur sett á fót vinnuhóp með Íbúðalánasjóði um upplýsingar um húsnæðismarkaðinn.

Í fjárlögum þessa árs fær Hagstofan sérstakar fjárveitingar til að efla tölfræði um ferðaþjónustuna og vegna tölfræði um húsnæðismarkaðinn. Þá er gert ráð fyrir í fjármálaáætlun 2019–2023 að Hagstofan fái á næstu árum fjármagn til að gera skráarbundið manntal. Gerð er stutt grein fyrir framangreindum verkefnum í kafla um hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál á bls. 190–196 í fjármálaáætlun 2019–2023.

Mikilvægt er að opinberar stofnanir vinni ekki upplýsingar um sömu viðfangsefni þannig að komið verði í veg fyrir tvíverknað eða að misvísandi upplýsingar birtist um sama efni á grundvelli ólíkra aðferða. Fer Hagstofan því fram á að nánar verið skilgreint hvað felst í verkefnum framangreindra stofnana og því svarað hvort standi til, að þær verði hluti opinberri hagskýrslugerð með þeim kvöðum og eftirliti bæði innlendu og af hálfu alþjóðastofnana sem það felur í sér. Í því sambandi vill Hagstofan benda á að þegar eru birtar tölur á opinberum vettvangi sem stangast á og eru í hreinni andstöðu. Má þar nefna upplýsingar sem Stjórnstöð ferðamála birtir á stjórnborði sínu en hefur ekki séð ástæður til að breyta þrátt fyrir að bæði Stjórnstöðinni, Ferðamálastofu og fleirum hafi verið bent á ósamræmið.

Hagstofan bendir Alþingi á að mikið ósamræmi er á milli þeirra ákvæða um söfnun og miðlun upplýsinga er í þeim þremur frumvörpum sem um ræðir. Þá stangast ákvæði í frumvarpi um breytingar á lögum húsnæðismál á við lög nr. 163/2007 og alþjóðlegar skuldbindingar. Hagstofan styður að sjálfsögðu að safnað sé og miðlað upplýsingum um þá mikilvægu málaflokka sem um ræðir og að það sé gert á sem hagkvæmastan og árangursríkasta hátt, en fyrst og fremst með þarfir notenda í huga og að upplýsingar séu unnar af hlutlægni í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði og alþjóðlegar kröfur.

Virðingarfyllt

Ólafur Hjálmarsson
hagstofustjóri

Afrit:

Atvinnuveganefnd vegna frv. um Ferðamálastofu

Velferðarnefndar vegna frv. til laga um húsnæðismál (Íbúðalánasjóður)

Allsherjar- og menntamálanefndar vegna frv. um Þjóðskrá Íslands

Reykjavík, 15. mars 2018

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 Reykjavík

Umsögn með frumvarpi til laga um Þjóðskrá Íslands, samanber þingskjal 450 – 339. mál

Almennar athugasemdir

Hagstofan Íslands styður almennt séð ný og endurbætt lög um Þjóðskrá Íslands. Þó eru nokkur atriði í frumvarpinu sem Hagstofunni þykir mikilvægt að gera athugasemdir við ekki síst til að forðast skörun á hlutverkum stofnana. Þannig má tryggja skýrleika og auka hagkvæmni í ríkisrekstri.

Athugasemdir við einstakar greinar

3. gr. Hlutverk

Í þriðju grein stendur skrifað að „Þjóðskrá Íslands er heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfraðilegar upplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar að fullnægðum heimildum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni.“ Óljóst er hver eru markmið tölfraðivinnslu Þjóðskrár Íslands og hvernig vinnslan tengist opinberri hagskýrslugerð. Í 1. gr. laga nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð er opinber hagskýrslugerð skilgreind sem „starfsemi Hagstofunnar og annarra bærra ríkisstofnana sem lýtur að söfnun gagna til tölfraðilegrar úrvinnslu um landshagi Íslands og þjóðfélagsleg málefni, úrvinnslu gagnanna og miðlun tölfraðilegra upplýsinga til almennings, fyrirtækja, stofnana og stjórnvalda á grundvelli laga og í samræmi við fyrirmæli sett samkvæmt lögum þessum.“ Í 3. gr. laganna kemur ennfremur fram að Hagstofan skuli annast samræmingu opinberrar hagskýrslugerðar sem hún og aðrar ríkisstofnanir hafa með höndum. Sé um opinbera hagskýrslugerð að ræða fellur vinnslan því undir lögbundið hlutverk Hagstofunnar við samræmingu hagskýrslugerðar í landinu.

Mikilvægt er að opinberar stofnanir vinni ekki upplýsingar um sömu viðfangsefni þannig að komið verði í veg fyrir tvíverknað eða að misvísandi upplýsingar birtist um sama efni á grundvelli ólíkra aðferða. Fer Hagstofan því fram á að skilgreint verði hvað felist í verkefninu og því svarað hvort standi til að Þjóðskrá hefji birtingu tölfraðilegra upplýsinga sem hingað til hafa verið birtar af Hagstofu Íslands og byggja á lagaskyldu.



5. gr. Þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá

Í frumvarpi til laga um Þjóðskrá Íslands hefur verið felld út 4. málsgrein 19. greinar úr lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962 þar sem stendur að „Hagstofu Íslands er heimilt að hagnýta þjóðskrá og gögn hennar til hagskýrslugerðar. Þjóðskrá Íslands skal láta Hagstofunni í té afrit af skránni og upplýsingar úr henni eftir því sem hún óskar og án þess að gjald komi fyrir. Þjóðskrá Íslands skal jafnframt aðstoða Hagstofuna eftir fönngum við að finna nöfn og heimilisföng þátttakenda í úrtaksathugunum hennar. Hagstofunni er skylt að fara með skrána og önnur gögn tengd henni sem hagskýrslugögn sem um gildir trúnaður.“ Í nýju frumvarpi til laga um Þjóðskrá Íslands hefur ákvæðið verið felld út og er nafn Hagstofunnar hvergi að finna. Eins og gefur að skilja byggja hagskýrslur Hagstofunnar um mannfjölda og manntal að miklu leyti á upplýsingum úr skrá sem koma frá Þjóðskrá Íslands. Þetta er í samræmi við 6. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007 en þar segir: „Hagstofan skal haga gagnasöfnun sinni á þann hátt að fyrirhöfn upplýsingagjafa við að láta í té gögn sé hófleg. Hún skal leitast við að afla gagna úr stjórnýsluskrám og öðrum opinberum skrá og gagnasöfnum þegar því verður við komið. Stjórnvöld sem afla gagna og halda skrá eða gagnasöfn vegna starfsemi sinnar skulu veita Hagstofunni upplýsingar úr þeim sem hún óskar eftir vegna hagskýrslugerðar sinnar og án þess að gjald komi fyrir.“

Af þessu má sjá að lögbundin starfsemi Hagstofunnar veltur að miklu leyti á að gögn þjóðskrár séu afhent Hagstofunni. Af þessari ástæðu og í samræmi við fyrri lög um þjóðskrá er rétt að taka sérstaklega fram í nýjum lögum um þjóðskrá að Hagstofa Íslands sé undanþegin þjónustugjöldum. Það er ennfremur í samræmi við 5. grein laga nr. 163/2007 um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð þar sem fram kemur: „Hagstofunni er heimilt að krefja stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem hún þarfnast til hagskýrslugerðar sinnar samkvæmt lögum þessum og er þeim skylt að veita henni upplýsingarnar á því formi sem hún óskar eftir eða um semst og innan þeirra tímamarka sem hún ákveður.“ Fer Hagstofa Íslands því fram á að ákvæði 4. mgr. 19 gr. gildandi laga um þjóðskrá og almannaskráningu standi óbreytt.

Vinsamlegast,
f.h Hagstofu Íslands.

Hrafnhildur Arnkelsdóttir
sviðsstjóri

Umsögn um 339. mál á 148. þingi um Þjóðskrá

Haukur Arnþórsson, ph.d,
stjórnsýslufræðingur
ReykjavíkurAkademíunni

Mælt er með breytingum á 5. gr. :

- Skilja þarf á milli vinnslu og dreifingar.
 - **Um vinnslu:**
 - Eðlilegt er að beita þjónustugjöldum við vinnslu ef stofnun er ekki fjármögnuð á fjárlögum. Grundvöll þeirra þarf að tilgreina í lögnum og uppfylla önnur skilyrði meginreglna um þjónustugjöld
 - **Um dreifingu:**
 - Við dreifingu verði aðeins gjaldfært í takt við aðalreglu [2013/37/ESB](#) (22. gr.):
 - „*Ef opinberir aðilar taka gjald fyrir endurnotkun gagna skulu gjöldin að meginreglu til takmarkast við jaðarkostnað (e. marginal costs).*“ Þetta ákvæði þarf að vera inni – orðrét svona
 - Hér er átt við jaðarkostnað af hverri fyrirspurn. Hann er jafnan enginn við dreifingu rafrænna gagna – ef stofnun skipuleggur gagnavinnsluna rétt. Dreifing er ekki sérvinnsla
 - Hins vegar má gjaldfæra fyrir sérvinnslu gagnaskráa

Sjónarmið:

- Hver á rafræn opinber gögn?
- Upplýsingaréttur almennings
- Sjónarmið atvinnulífs og nýsköpunar
- Lagaleg sjónarmið

Hver á rafræn opinber gögn?

- „Gögnin í rafrænu formi eru afurð sem fellur til vegna hins nýja forms vinnslunnar (rafræns forms) og af þeirri afurð og dreifingu hennar einni og sér hlýst enginn kostnaður. Enginn aukakostnaður er af því að opna aðgang að rafrænum gögnum, en kostnaður við vinnsluna sjálfa var og er greiddur af almannafé og/eða af almenningi með eðlilegri gjaldtöku. Almenningur á rafrænu gögnin síðan með réttu, hann hefur þegar greitt fyrir þau á vinnslustiginu.“
- (Haukur Arnþórsson, Kjarninn, 2018)

Upplýsingaréttur almennings:

- „Upplýsingaréttur almennings hefur vaxið stórfelldlega á síðustu áratugum og ein af forsendum hans er, auk mannréttindasjónarmiða, að ríkið gengur sífelld nær einkalífi almennings og því eigi hann rétt á því að ganga nær ríkinu en áður. Þetta þýðir í raun og er túlkað þannig um allan hinn vestræna heim að almenningur eigi rétt á óhindruðum aðgangi að sem flestum gögnum ríkisins með þeim takmörkunum helstum sem persónuverndarsjónarmið setja.“
- (Kjarninn, Haukur Arnþórsson, 2018)

Sjónarmið atvinnulífs og nýsköpunar (big data)

- „Í meginatriðum byggir hugmyndin á því að rafræn gögn, einkum opinber gögn, feli í sér upplýsingar sem megi nota til þess að skapa nýja þekkingu. Í þessu efni blómstrar nú ný atvinnugrein sem ber með sér mikinn samfélagslegan hagnað. Nánast hefur orðið sprenging í þessu tilliti. Hagnað af þessari atvinnugrein hefur íslenska ríkið ákveðið að þiggja ekki fyrir sitt leyti því grundvöllur vinnslunnar er að sem flest opinber gögn séu í opnum gjaldfrjálsum aðgangi. Þessi vænti en glataði ábati er eitt af þeim gjöldum sem við greiðum fyrir ranga stefnumótun.“
- (Umsögn um 12. mál 148. þing: Haukur Arnþórsson, 2018)

Lagaleg sjónarmið:

- BNA:
 - Freedom of Information Act 1966 LB Johnson
 - Lögfræðilegum spurningum svarað í réttarsölum fyrir 2000
- ESB:
 - Evróputilskipun [2003/98/EB](#)
 - Evróputilskipun [2013/37/ESB](#) – nú er verið að bregðast við henni
 - Ný tilskipun í vor, 2018
- Ísland hefur miðað við að ríkið eigi opinber gögn
 - Stuðst hefur verið við evrópureglurnar frá 2003 og nú vill Stjórnarráðið halda sömu reglum áfram – en þær urðu að undantekningarákvæði 2013

Úr stjórnarsáttmála:

- „Ríkisstjórnin mun vinna að því að skilyrði hér á landi fyrir frumkvöðla og sprotafyrirtæki verði framúrskarandi“
- „Ríkisstjórnin leggur áherslu á góð vinnubrögð, opna stjórnarsýslu og gagnsæi“
- „Ríkisstjórnin vill að Ísland verði ... í fremstu röð þegar kemur að fjarskipta- og upplýsingatækni“
- „Lögð verður áhersla á að hvetja til nýsköpunar á sviði opinberrar þjónustu og stjórnarsýslu...“

- Með 5. gr. frumvarpsins, 339. máls, og með 10. gr. 264. máls um endurnot upplýsinga eru embættismenn að:
 - Sniðganga stjórnarsáttmálann
 - Tryggja að núverandi gjaldfærsla opinberra gagna geti haldið óhindrað áfram

Embættismennirnir útvíkka aðalregluna um endurnot

- Upphaf 10. gr. máls 264 um endurnot upplýsinga:
 - Heimilt er að taka gjald fyrir endurnot opinberra upplýsinga en þó ekki hærra gjald en nemur beinum kostnaði sem hlýst af fjölföldun, afhendingu og dreifingu upplýsinganna
 - -- **Hér er gengið of langt** --
- Íslensk þýðing á ESB tilskipuninni:
 - „Ef opinberir aðilar taka gjald fyrir endurnotkun gagna skulu gjöldin að meginreglu til takmarkast við jaðarkostnað (e. marginal costs).“
 - -- **Þetta er hin rétta aðalregla frá ESB og er mun takmarkaðri** --

5. gr. frumvarpsins um Þjóðskrá byggir á undantekningrreglunni:

- Undantekningarreglan í 22. gr. evróputilskipunar [2013/37/ESB](#):
 - Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að innheimta gjald er nemur beinum kostnaði af því að safna, framleiða, fjölfalda og dreifa upplýsingum auk sanngjarns hagnaðarhluta í eftirfarandi tilvikum:
 - Þegar opinber aðili þarf að afla tekna af meðferð eða sölu upplýsinga til að standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar af framkvæmd opinbers hlutverks síns.
 - Þegar opinber aðili þarf að afla tekna af tilteknum upplýsingum til að standa undir umtalsverðum hluta kostnaðar sem hlýst af söfnun, framleiðslu, fjölföldun eða dreifingu þeirra.

Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd
150 Reykjavík



Persónuvernd

Rauðarárstíg 10 105 Reykjavík
sími: 510 9600 bréfasími: 510 9606
netfang: postur@personuvernd.is
veffang: personuvernd.is

Reykjavík, 11. apríl 2018

Tilvísun: 2018030515HP/--

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands

Persónuvernd vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 28. febrúar 2018 um umsögn stofnunarinnar um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands (339. mál á 148. löggjafarþingi 2017-2018, þskj. 450). Með frumvarpinu er lagt til að sett verði ný lög um Þjóðskrá Íslands. Er frumvarpinu ætlað að setja ramma utan um stofnunina Þjóðskrá Íslands, verkefni hennar og hlutverk. Þannig kveður frumvarpið á um yfirsýn hennar, skipulag, markmið, verkefni og hlutverk.

Það ákvæði frumvarpsins sem einkum varðar vinnslu persónuupplýsinga er 3. gr., varðandi hlutverk Þjóðskrár Íslands. Kemur þar fram í 1. mgr. að Þjóðskrá skuli með starfsemi sinni gæta upplýsinga um einstaklinga, lögaðila og fasteignir með því að safna, varðveita, uppfæra og miðla þeim upplýsingum á öruggan hátt. Þá skuli Þjóðskrá stuðla að því að starfsemi hennar þróist í samræmi við þarfir samfélagsins og tækninýjungar. Í 2. mgr. frumvarpsins er hlutverk Þjóðskrár nánar útlistað í tölul. a.-j, þ. á m. að hún sjái um þjóðskrá og tengdar skrár, sjái um að viðhalda og láta í té stofn til útgáfu vegabréfa og annarrar skilríkjaútgáfu og gefi út rafræn auðkenni. Í 3. mgr. frumvarpsins kemur fram að Þjóðskrá sé heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfræðilegar upplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar að fullnægðum heimildum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni. Loks er í 4. mgr. kveðið á um heimild ráðherra til að setja á stofn fagráð með fulltrúum stofnunarinnar, hagsmunaaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum stofnunarinnar.

Persónuvernd bendir á að hvorki í ákvæði 3. gr. né annars staðar í frumvarpinu er skýrlega

kveðið á um hlutverk Þjóðskrár Íslands hvað varðar útgáfu og notkun kennitalna. Telur stofnunin mikilvægt að skýrt verði í ákvæðum laga á grundvelli frumvarpsins hvaða reglur þar gildi, en sérstök rök eru til að kennitölur njóti lagaverndar, eins og stofnunin hefur bent á áður í umsögnum sínum, sbr. umsögn Persónuverndar um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands, dags. 5. febrúar 2015 (mál stofnunarinnar nr. 51/2015.)

Að lokum skal tekið fram að til frekari athugasemda Persónuverndar við umrætt frumvarp kann að koma síðar, s.s. ef óskað verður umfjöllunar stofnunarinnar um einstök atriði.

F.h. Persónuverndar,



Þórður Sveinsson



Hildur Þórarinsdóttir

Alþingi - nefndasvið

Efni:

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands 339. mál.

Vísað er til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis dags 12. mars 2018 þar sem allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis sendir Reykjavíkurborg til umsagnar frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands, 339. mál.

Ekki eru gerðar efnislegar athugasemdir við frumvarpið að því undanskildu að talið er nauðsynlegt að í frumvarpinu verði tekinn af allur vafi um að lögmælt þjónusta Þjóðskrár Íslands eins og t.d. gerð kjörskrárstofna fyrir sveitarfélög, sé ávallt undanþegin þjónustugjaldi. Ekki kemur skýrt fram í 5. gr. frumvarpsins að um tæmandi talningu sé að ræða á þeim verkefnum sem heimilt er að innheimta þjónustugjöld fyrir. Því vaknar sú spurning hvernig verkefni samkvæmt j-lið 5. gr. sbr. e-lið 2. mgr. 3. gr. verða skilgreind. Einnig telur Reykjavíkurborg að ástæða sé til að skilgreina nánar hvaða verkefni geti fallið undir g.- lið 5. gr. þ.e. um upplýsingar úr öðrum skráum sem stofnunin heldur hverju sinni og h. - liðinn; sem fjallar um sölu á sérhæfðri þjónustu vegna lögmæltra verkefna stofnunarinnar.

Nauðsynlegt er að gjaldtökuheimildir í lögum séu skýrar til að forða seinni tíma ágreiningi við túlkun þeirra.

Helga Björk Laxdal



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi - nefndasvið
Austurstræti 8-10
105 Reykjavík

Reykjavík 17. apríl 2018

1803033SA GB/VÓHS
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands, 148. löggjafarþing
(339. mál)**

Vísað er til umsagnabæidni frá nefndasviði Alþingis, dags. 12. mars sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um framangreint frumvarp. Vegna mistaka fórst fyrir að senda umsögn um frumvarpið til nefndarinnar fyrir áætlaðan umsagnafrest. Beðist er velvirðingar á því.

Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði umsögn til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins hinn 18. júlí 2017 þegar frumvarpið var í samráðsferli. Að álit sambandsins þjónar frumvarpið ágætlega því markmiði að færa ákvæði um stofnunina á einn stað, þótt hlutverk stofnunarinnar verði áfram nánar útfært í öðrum lögum.

Ísland.is

Í fyrri umsögn sinni fagnaði sambandið sérstaklega þeim möguleika opinberra aðila, þar á meðal sveitarfélaga, til þess að nýta sér rafrænt pósthólf, sbr. 6. gr. frumvarpsins:

Þjóðskrá Íslands á og rekur miðlæga rafræna upplýsinga- og þjónustuveitu hins opinbera sem nefnist Ísland.is

Þjóðskrá Íslands ber einnig ábyrgð á þróun og kynningu þjónustuveitunnar og skal stuðla að því að bæta opinbera þjónustu og auka hagkvæmni með því að hlutast til um:

- að stofnanir nýti Ísland.is til að þjónusta viðskiptavinum sínum og*
- að almenningur og lögaðilar hafi vitneskju um og nýti þá þjónustu sem þar er í boði.*
- að þjónustuveitan sé vettvangur sem geti tekið við og rekið miðlægar lausnir á vegum hins opinbera.*

Þjóðskrá Íslands ber að taka þátt í ýmsum þróunarverkefnum á sviði rafrænnar stjórnsýslu, bæði innanlands og utan eftir því sem við á og er í samræmi við gildandi stefnu um upplýsingasamfélagið á hverjum tíma. Einnig ber stofnuninni að viðhafa samráð við hagsmunaaðila við mótun nýrra þjónustupátta á Ísland.is

Sambandið leit svo á að ákvæði 6. og 7. gr. sem fjölluðu um Ísland.is, miðlæga rafræna upplýsinga- og þjónustuveitu, hefðu að geyma mikilvægar viðbætur við þann lagaramma sem stofnunin starfar eftir. Þá má einnig nefna Samkomulag um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2019-2023 á milli fjármála- og efnahagsráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga þar sem segir í d-lið 6. gr. um nýjungar og umbætur í opinberri starfsemi:



Unnið verði að því að opinberir aðilar sameinist um að birta skjöl, sem annars hefði þurft að senda í bréfpósti, í sameiginlegu rafrænu pósthólfi á Ísland.is.

Fyrirliggjandi frumvarp um Þjóðskrá Íslands þar sem skortir ákvæði um miðlæga rafræna upplýsinga- og þjónustuveitu, gerir það að verkum að d-liður 6. gr. í nýundirrituðu samkomulagi á milli ríkisins og sambandsins er orðin marklaus þar sem búið að er fella ákvæði 6. og 7. gr. út úr frumvarpinu.

Ábyrgð á málefnum upplýsingasamfélagsins hafa nú verið færð frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, sbr. e-lið 9. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 84/2017. Má ráða af skýringum í greinargerð að af því tilefni verði „ekki talið tímabært að setja ákvæði um Ísland.is inn í frumvarpið“, þrátt fyrir að ýmis tækifæri hafi falist í því að draga úr hefðbundnum póstsendingum fyrir sveitarfélög vegna tilkynninga af ýmsum toga og lækka þar með kostnað við stjórnsýslu.

Áform um að leggja niður stjórn Þjóðskrár

Varðandi stjórn stofnunarinnar, þá taldi sambandið ekki rétt að hætta með stjórn yfir stofnuninni og taldi rétt að stjórnin starfaði áfram og að ábyrgðarsvið hennar yrði víkkað út frá því sem er í dag. Ef stjórnin yrði ekki starfandi áfram þá lagði sambandið til að komið yrði á fagráði til skoðanaskipta um einstök fagsvið stofnunarinnar eða að sett yrði á fót ráðgefandi nefnd sem fundarði reglulega með forstjóra stofnunarinnar. Í 7. gr. frumvarpsins er að finna reglugerðarheimild fyrir ráðherra þar sem m.a. er gert ráð fyrir starfsemi fagráða. Stofnun slíkra fagráða geta vel komið til móts við fyrri athugasemdir sambandsins en sambandið óskar þó eftir því að fá að koma að samráði um gerð þeirrar reglugerðar þó óneitanlega hefði verið skynsamlegt að hún hefði verið lögð fram samhliða lagafrumvarpinu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Samgöngu- og
sveitarstjórnarráðuneytið
Sölfhólgötu 7
101 Reykjavík

postur@srn.is

11. ágúst 2017

Mál: Umsögn um drög að frumvarpi um Þjóðskrá Íslands.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins (samtökin) þakka fyrir tækifæri til að skila umsögn um frumvarpsdrögin. Tilkynning um drögin barst þann 12. júlí sl. með skilafresti umsagnar til 9. ágúst. Eins og ráðuneytinu er kunnugt er þetta aðalsumarleyfistími landsmanna og því hefur ekki gefist tækifæri til að bera málið undir þá sérfræðinga sem nauðsynlegt er til að umsögn þessi geti talist fullunnin. Hér er því um að ræða bráðabirgðaálit. Almenn er óskað eftir því að mál sem kynnt eru til umsagnar á sumrin hafi rúman umsagnartíma og verður ekki séð að það raski starfsemi ráðuneytisins eða framgangi málsins þótt umsagnarfrestur væri hafður til dæmis til 25. ágúst.

Samtökin telja nauðsynlegt að könnuð verði áhrif þess að lögbinda starfsemi sem tengist island.is á samkeppnisaðila. Fjöldmargir aðilar reka almennar upplýsinga- og þjónustuveitur og innheimta gjald fyrir afnot af þjónustunni. Fyrirtæki á markaði bjóða lausnir til íbúakosninga og undirskriftalista. Fyrirtæki bjóða upp á miðlun rafrænna skjala (póstfyrirtæki, bankar, hugbúnaðarfyrirtæki). Ekki er heldur ljóst hverjir geta verið viðskiptavinir island.is þ.e. hvort það eru einungis opinberir aðilar eða hvort ætlunin sé að þjónusta almennt atvinnulíf. Eins og nú háttar eru fjölmörg einkafyrirtæki tengd svokölluðum mínum síðum hjá island.is en óljóst hvort þau þurfi að greiða fyrir þá þjónustu. Í 6. gr. er fjallað almennt um island.is en í 7. gr. um þjónustu sem er einungis sú að reka pósthólf fyrir einstaklinga og lögaðila.

Samkeppniseftirlitið hefur talað fyrir mikilvægi þess að stjórnvöld leggi mat á áhrif nýrra lagaákvæða og stjórnvaldsfyrirmæla á samkeppni með það fyrir augum að afstýra óþarfa samkeppnishindrunum. Það er alveg nauðsynlegt að afmarka í frumvarpinu mun betur að þjónustu sem veita á og að ríkið sé ekki að hefja samkeppnisrekstur við aðila á markaði sem þegar hafa að bjóða lausnir sem unnt er að nýta. Hlutverk Þjóðskrár á þessu sviði ætti að takmarkast við þjónustu við ríkið og stofnanir þess. Jafnframt ætti Þjóðskrá að bjóða út verkefni t.d. með aðstoð Ríkiskaupa í stað þess að þróa lausnir og þjónustur sem þegar eru til staðar enda er unnt að tryggja fullt öryggi þótt það séu ekki starfsmenn Þjóðskrár sem halda utan um þróun lausnanna.

Víðast í grannlöndunum eru rafræn auðkenni þróuð á vegum einkaaðila og eru ekki einungis til að tengja notendur við tiltekna gagnagrunna heldur einnig til að einkenna tiltekinn búnað og



staðfesta. Nauðsynlegt er að nánar verði grein gerð fyrir hvað þarna er á ferðinni. Ekki virðist nein þörf á því að ríkið sé að gefa út rafræn auðkenni sem þegar hafa verið þróuð á almennum markaði og reynast vel.

Athygli vekur að í greinargerð er sérstaklega gert lítið úr gildi ökuskírteina en í lögum og reglum er heimild til að láta þessi skírteini gilda sem fullgild nafnskírteini. Engin sérstök þörf er að allir fari að bera nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá. Í kosningum til þings er tekið fram að menn skuli gera grein fyrir sér með því að „framvísa kennivottorði eða nafnskírteini, eða á annan fullnægjandi hátt“.

Samtökin leggja til að ráðuneytið afli umsagnar Samkeppniseftirlitsins um frumvarpsdrögin.

Að lokum áskilja Samtökin sér rétt til að koma fram með frekari athugasemdir við frumvarpsdrögin þegar aflað hefur verið sjónarmiða fleiri sem málinu geta tengst.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Pétur Reimarsson

f.h. Samtaka iðnaðarins

Davíð Lúðvíksson



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík 6. apríl 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands, 339. mál

Samtök fjármálafyrirtækja og Samtök atvinnulífsins, hér eftir samtökin, hafa fengið til umsagnar frumvarp til laga um þjóðskrá Íslands, 339. mál. Samtökin styðja það að sett verði skýr rammalög um Þjóðskrá Íslands, verkefni hennar og hlutverk. Samtökin gera þó alvarlegar athugasemdir við það að svo virðist sem þjónustugjöldum sé ætlað standa undir öllum rekstri á ÞÍ samkvæmt 5. gr. frumvarpsins. Í grunninn er Þjóðskrá Íslands (ÞÍ) stofnun sem heldur utan um grundavallarskrár ríkisins um hverjir búa á landsvæði þess og skrár um mannvirki og landeignir á landsvæði ríkisins. Þetta eru nauðsynlegar skrár sem ríkið þarf á að halda og því verður að teljast eðlilegt og sanngjarnt að ríkið standi undir grunnkostnaði við rekstur þeirra.

Samkvæmt athugasemdum um frumvarpið þá er ekki gert ráð fyrir að breytingar verði á því fyrirkomulagi að rikissjóður standi undir rekstri ÞÍ að hluta en að tekjur sem stofnunin aflar sér með sölu upplýsinga og þjónustu, renni beint til stofnunarinnar. Ekki er hins vegar að finna neina umfjöllun um hvað það er í rekstri stofnunarinnar sem ríkið stendur undir og hvar mörkin liggja milli þess og þeirrar starfsemi sem fjármögnuð er með þjónustugjöldum. Samkvæmt 20. gr. laga nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu skal rikissjóður standa straum af árlegum kostnaði við rekstur ÞÍ að 9/10 hlutum og Tryggingastofnun ríkisins að 1/10 hluta. Hvergi er að finna umfjöllun um hvernig þetta ákvæði ber að túlka í ljósi 5. gr. frumvarpsins um þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá og erfitt að skilja 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins á annan veg en að allur rekstur stofnunarinnar sé undir við ákvörðun þjónustugjalda.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins skal við ákvörðun gjalda í gjaldskrá leggja til grundvallar kostnað vegna launa og launatengdra gjalda, framleiðslu, aksturs, þjálfunar og endurmenntunar, aðkeyprtar sérfræðiþjónustu, húsnæðis, starfsaðstöðu, fjarskiptabúnaðar og tækja, stjórnunar og stöðþjónustu og alþjóðlegrar samvinnu í þágu lögbundinna verkefna stofnunarinnar, auk ferða og upphalds og útlags kostnaðar. Hér verður ekki betur séð en að nánast allur rekstur ÞÍ sé undir við ákvörðun þjónustugjalda.

Samtökin mótmæla því ekki að eðlilegt og sanngjarnt gjald komi til fyrir aðgang að gögnum ÞÍ en sá kostnaður verður að vera í samræmi við raunverulegan kostnað að baki þess að veita aðgang að gögnunum. Það er bæði eðlilegt og sanngjarnt að ríkið greiði fyrir kostnað við að halda skrána, þ.e. þjálfun, endurmenntun, húsnæði, starfsaðstöðu, viðhald og þróun kerfa og annars búnaðar og tækja o.fl., en notendur sem fá aðgang að gögnunum greiði eingöngu breytilegan kostnað sem fellur til við afhendingu gagnanna.

Þá vilja samtökin einnig vekja athygli á því að almennt er viðurkennt að þjónustugjaldi er eingöngu ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við þá þjónustu sem látin er í té af hinu opinbera



og má leiða af skilyrðum 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1994, að stjórnvaldi er með öllu óheimilt að afla almennra rekstrartekna með innheimtu þjónustugjalda. Þjónustugjöld eru ekki skattar í skilningi áður nefndra greina Stjórnarskrár og því má ekki nýta þau til almennrar tekjuöflunar hins opinbera. Til slíkrar tekjuöflunar þarf fullnægjandi skattlagningarheimild. Samkvæmt reglum stjórnsýsluréttar ber því einungis að miða þjónustugjöld við þann kostnað sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu. Við afmörkun á því hvaða kostnaðarliði heimilt er að leggja til grundvallar á fjárhæð þjónustugjalds verður að hafa í huga að stjórnvaldi er aðeins heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem er í nánum og efnislegum tengslum við þá þjónustu eða starfsemi sem sérstaklega er tilgreind í viðhlítandi gjaldtökuheimild, en að jafnaði er ekki heimilt að líta til annarrar og óskyldrar starfsemi stjórnvaldsins, sbr. t.d. álit umboðsmanns Alþingis í málum nr. 1041/1994 og nr. 4189/2004 sem og álit setts umboðsmanns í máli nr. 5530/2008. Greiðslum vegna þjónustugjalds er ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið, en má ekki vera hærra en nemur þeim kostnaði, sem almennt hlýst af því að veita hið sérgreinda endurgjald. Þá hefur framkvæmd sýnt að ef tekjuafgangur er vegna atvika sem ekki eru fyrir séð við útreikning þjónustugjalda er ekki heimilt að verja þeim til annarra verkefna.

Þá vilja samtökin benda á að engin gögn hafi verið sett fram um útreikning fyrirhugaðra þjónustugjalda önnur en kostnaðargreining sem unnin var fyrir stofnunina af Deloitte 2011. Að mati samtakanna réttlæti sú greining ekki hið víðtæka framsal sem lögin mæli fyrir um enda heimili ákvæðið að fella næstum alla starfsemi stofnunarinnar undir þjónustugjöld samkvæmt gjaldskrá. Þá feli 1. og 2. mgr. 5.gr. frumvarpsins í sér tilgreiningu kostnaðarliða með almennri upptalningu á þeim þáttum sem þarf til rekstrar Þjóðskrár. Ekki liggja fyrir sérgreinanlegur eða tilgreindur kostnaðargrundvöllur fyrirhugaðrar þjónustugjalda. Tilgreining kostnaðarliða með almennum hætti eins og gert er 1. og 2. mgr. 5 gr. frumvarpsins getur ekki að mati samtakanna talist grundvöllur álagningu þjónustugjalda.

Þessi víðtæka gjaldtökuheimild mun að öllum líkindum hafa í för með sér margföldun á gjöldum notenda við aðgang að ÞÍ og eru ekki til þess fallnar að styrkja rekstur stofnunarinnar, heldur getur hún orðið til þess að notendur breyti hegðun sinni og leiti annarra leiða til að afla þeirra upplýsinga sem þeir sækja nú til ÞÍ. Gerist það mun líklega fjara undan tekjum stofnunarinnar. Slíkt getur leitt til rekstrarörðugleika, takmarkana á þjónustu eða torveldað nauðsynlegt viðhald á tölvukerfum. Þá ber að hafa í huga að of víðtækt framsal til stjórnvalda við ákvörðun þjónustugjalda getur falið í sér brot gegn ákvæðum stjórnarskrár um skattlagningarheimildir.

Samkvæmt framangreindu telja samtökin brýnt að frumvarpið verði endurskoðað með það í huga að notendur greiði edlilegt gjald sem endurspeglar breytilegan kostnað við afhendingu gagnanna en að grunnrekstur á þeim skrá sem Þjóðskrá heldur verði ávallt á ábyrgð ríkisins

Fagråd fulltrúa stofnunarinnar, hagsmunaðila og annarra aðila

Samtökin gera einnig athugasemdir við það að um leið og heimild Þjóðskrá Íslands til að leggja á þjónustugjöld er gerð víðtækari með lagafrumvarpinu er á sama tíma lögð niður stjórn Þjóðskrá Íslands án þess að tryggt sé að samráð verði haft við hagsmunaðila á öðrum vettvangi. Í dag eiga sæti í stjórn ÞÍ fulltrúar frá Samtökum fjármálafyrirtækja og Samtökum sveitafélaga en þessir aðilar greiða hluta rekstrarkostnaðar og hefur því þótt edlilegt að þeir hafi rétt til að móta starf hennar auk þess að sinna ákveðnu eftirlitshlutverki með starfsemiinni. Þessir aðilar eru áfram stóri notendur af þjónustu ÞÍ og bera því áfram stóran hluta af rekstrarkostnaði stofnunarinnar. Samkvæmt frumvarpinu getur ráðherra sett á stofn fagråd með fulltrúum stofnunarinnar, hagsmunaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum stofnunarinnar. Hér er nauðsynlegt að kveða fastar að orði þannig að skylt verði að skipa fagråd með hagsmunaaðilum sem standa undir svo stórum hluta af kostnaði stofnunarinnar. Samkvæmt því þá leggja SFF til eftirfarandi breytingu á 4. mgr. 3. gr.:



4. mgr. 3. gr.

Ráðherra ~~skal setja~~ ~~getur sett~~ á stofn fagráð með fulltrúum stofnunarinnar, hagsmunaaðila og annarra aðila í þeim tilgangi að vera vettvangur samráðs og upplýsingaskipta á fagsviðum stofnunarinnar.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jóna Björk Guðnadóttir', written over a light blue circular stamp.

Jóna Björk Guðnadóttir hdl.

f.h. Samtaka atvinnulífsins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Unnur Elfa Hallsteinsdóttir', written over a light blue circular stamp.

Unnur Elfa Hallsteinsdóttir, lögfræðingur