

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
v.t. Skúli Þór Gunnsteinsson
Sölvhólsgrötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 31. janúar 2019

1901045SA VÓHS
Málalýkill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um skráningu einstaklinga

Vísað er til tilkynningar á samráðsgátt stjórnvalda, dags. 19. janúar 2019, þar sem óskað er umsagna um drög að frumvarpi um skráningu einstaklinga. Frumvarpsdrögin eiga að koma í stað laga um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962.

Um efni frumvarpsins

Frumvarpið varðar helstu grunnskrá ríkisins, þjóðskrá. Markmið frumvarpsins er að stuðla að rétttri skráningu einstaklinga og skapa þannig grundvöll fyrir tiltekin réttindi og tilteknar skyldur einstaklinga. Enn fremur er það markmið að skráning upplýsinga í þjóðskrá byggji á bestu fáanlegum gögnum á hverjum tíma.

Helstu breytingar frumvarpsins frá gildandi lögum, snúa að því að færa löggjöfina til nútímalegra horfs þar sem hún hefur ekki haldið í við þær hröðu framfarir á sviði upplýsingatækni og tölvutækni sem átt hafa sér stað undanfarin ár. Samhliða þeim áskorunum hafa verið gerðar auknar kröfur til verndar persónuupplýsinga og vinnslu þeirra.

Samkvæmt frumvarpsdrögum munu þeir einstaklingar sem hafa verið eða eru búsettir erlendis og skráðir eru í þjóðskrá, bera ábyrgð á því að upplýsingar um þá séu réttar og er um nýmæli að ræða. Jafnframt er lögð til sú nýbreytni að aðeins opinber stjórnvöld geti haft milligöngu um stofnun svokallaðrar kerfiskennitölu (það sem í daglegu tali hefur verið nefnt skráning á utangarðsskrá) fyrir þá einstaklinga sem ekki eiga lögheimili hér á landi en þurfa á auðkenni að halda til að nota í samskiptum sínum gagnvart hinu opinbera.

Sveitarfélögum verður gert að yfirfara íbúaskrá sína með reglubundnum hætti en eigi sjaldnar en þrisvar sinnum á ári og munu þau eiga rétt á árlegum íbúaskrá frá þjóðskrá, án þess að sérstök greiðsla komi fyrir.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að þjóðskrá verði heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal upplýsinga um heilsufar, þjóðerni, trúarbrögð og hjúskaparstöðu og annarra upplýsinga sem hinn skráði leggur í té í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt frumvarpinu að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Gert er ráð fyrir að frumvarpið taki gildi þann 1. janúar 2020 ef endurnýjun þjóðskrárkerfisins uppfyllir skilyrði nýrrar persónuverndarlöggjafar og að hægt sé að veita þá þjónustu sem samfélagið gerir kröfu til.

Skipt búseta barna

Á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar liggur fyrir fyrirhugað frumvarp dómsmálaráðherra til breytinga á barnalögum, nr. 76/2003, og fleiri lögum (skipt búseta barna):

„Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði heimild foreldra til þess að semja um skipta búsetu barns og breytingar á ákvæðum er varða framfærslu barns og greiðslu meðlags. Af breytingunni leiða breytingar á fjölmörgum öðrum lögum.“

Þá hefur umræðan um tvöfalt lögheimili barna að nýju farið mikinn í þjóðfélagsumræðunni m.a. í tengslum við þingmannafrumvarpi Viðreisnar um breytingu á ýmsum lögum til að heimila skráningu lögheimilis barna hjá báðum forsjáforeldrum, 25. mál.¹ Við endurskoðun á lögheimilislögum var skoðað sérstaklega hvort börn gætu átt tvöfalt lögheimili eða skipta búsetu og var í þeim efnum horft til skýrslu innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016 og skýrslu sama hóps frá mars 2017. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að nýjum lögum um lögheimili og aðsetur sagði:

„Komi tillögur í fyrrgreindri skýrslu frá mars 2017 til framkvæmda mun Þjóðskrá Íslands væntanlega skrá sérstaklega að búseta barna sé skipt eða tvöföld, þ.e. skipt búseta en barnið hafi aðeins eitt lögheimili.“

Þjóðskrá er einvörðungu skráningaraðili og tekur aldrei ákvarðanir um málefni barna. Ekki er fyrir séð hvernig mál muni þróast innan löggjafarsamkundunnar í umræðum um skipta búsetu barna eða tvöfalt lögheimili. Til að tryggja fyrirsjáanleika laganna væri hins vegar í lagatexta frumvarpsins um skráningu einstaklinga skynsamlegt að gera einnig ráð fyrir skiptri búsetu barna þannig að í þjóðskrá verði jafnframt skráðar upplýsingar um búsetu einstaklinga en ekki lögheimili eingöngu, til samræmis við vensl aðila, sbr. 6. gr. frumvarpsins og að stofnuninni verði gert kleift að miðla slíkum upplýsingum í íbúaskrá til sveitarfélaga og annarra opinberra stofnana.

Forsendur fyrir gjaldfrelsisákvæði fyrir sveitarfélög – Fjármögnun Þjóðskrár

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að stofnunin Þjóðskrá er annars vegar fjármögnuð með fjármagni úr ríkissjóði og hins vegar í gegnum gjaldskrá fyrir þjónustu sem stofnunin veitir. Í dag er það meginregla að bæði opinberir aðilar sem og einkaaðilar greiða fyrir þjónustu Þjóðskrár Íslands vegna aðgangs að þjóðskrá. Undantekningin frá þessu er annars vegar Tryggingastofnun ríkisins sem greiðir 1/10 af rekstri við að halda þjóðskrá og fær í staðinn aðgang að upplýsingum úr þjóðskrá og hins vegar embætti Ríkisskattstjóra. Um gjaldfrelsi þessara stofnana er kveðið á í gildandi lögum um þjóðskrá og almannaskráningu og lögum um tekjuskatt.

Sveitarfélögin eru mikilvægur þáttur íslensks samfélags. Innan stjórnkerfisins teljast þau til handhafa framkvæmdarvalds. Af því leiðir að þau eru bundin af stjórnarskrá

¹ <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/?ltg=149&mnr=25>

og lögum sem sett hafa verið af Alþingi og hlutverk þeirra ræðst af þeim ramma sem þar kemur fram. Talsvert af verkefnum sveitarfélaga eru lögbundin sem þeim hefur verið falið að sinna með sérlögum. Má þar helst nefna aðstoð við erlenda ríkisborgara, barnavernd, félagsþjónustu, fjárhagsaðstoð, málefni aldraðra og fatlaðra, ýmsa upplýsingagjöf vegna barna, rekstur grunn- og leikskóla og ýmis verkefni og útgáfa leyfa tengdum störfum skipulags- og byggingarfulltrúa.

Í yfirliti ársreiknings Þjóðskrár námu tekjur samkvæmt rekstrarreikningi 2017 alls 1,8 ma. kr. Þar af nam ríkisframlagið til stofnunarinnar um 980 millj. króna. Seld þjónusta nam um 806 millj. kr. og aðrar tekjur voru um 44 millj. króna. Aðkallandi er að frumvarpið fjalli með mun ítarlegri hætti um tekjuöflun stofnunarinnar en gert er í greinargerð með frumvarpinu. Með því móti væri hægt að varpa frekara ljósi á sundurliðun tekna sem stafa frá öðrum opinberum aðilum, s.s. sveitarfélögum og síðan einkaaðilum vegna starfsemi stofnunarinnar.

Gjaldtaka af sveitarfélögum

Sambandið gerir ekki athugasemdir við það að innheimt séu gjöld fyrir útgáfu vottorða o.þ.h. í tengslum við þjónustu stofnunarinnar. Sambandið telur hins vegar rétt að áréttu þá afstöðu að sveitarfélögin þurfa sem stjórnvöld að hafa greiðan aðgang að grunnskrám þjóðskrár og að ekki sé réttlætanlegt að þau þurfi að greiða sérstaklega fyrir þá þjónustu sem tengd er lögskyldum verkefnum þeirra. Í því samhengi bendir sambandið á að það skiptir sveitarfélögin verulegu máli varðandi útgreiðslu félagslegra bóta og ýmissa ívilnana til íbúa sveitarfélaga að sveitarfélögin fái sem fyrst upplýsingar um nýja íbúa vegna þjónustuskyldna þeirra, t.d. vegna móttöku íbúa af erlendum uppruna sem flytjast í sveitarfélagið og skólagöngu barna almennt, svo dæmi séu tekin. Því tekur sambandið mjög jákvætt undir ákvæði 3. mgr. 21. gr. frumvarpsins um að sveitarfélögin fái aðgang að árlegum íbúaskrá, án þess að sérstök greiðsla komi fyrir.

Rétt er þó að halda því sjónarmiði á lofti að það er álit sveitarfélaga að aðgangur að grunnskrám ríkisins, þjóðskrá, ásamt aðgangi að fasteignamati, eigi að vera áfram án endurgjalds. Samkvæmt gjaldskrá Þjóðskrár Íslands greiða sveitarfélögin nú þegar gjald fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatt og fasteignagjalda. Nemur gjaldið 0,0060% af heildarfasteignamati í viðkomandi sveitarfélagi m.v. 31. desember ár hvert. Gjaldið er innheimt árlega í janúarmánuði. Ef sveitarfélögin þyrftu að greiða því til viðbótar þann kostnað sem fram kemur á áskriftarsíðum þeirra á heimasíðu Þjóðskrár, þá myndu sveitarfélögin greiða einingaverð fyrir upplýsingar úr hverju svæði í fasteignaskrá er varða mannvirkja- og lóðasvæði, matssvæði og eigendасvæðum og miðast einingaverðið við fjölda fasteigna (uppflettinga) á hverju almanaksári og reiknast afsláttur þegar tilteknum fjölda fasteigna er náð. Til að varpa ljósi á þennan kostnað þá er kostnaður eins sveitarfélags á Vesturlandi um 485 þús. kr. í uppflettingar og fyrir afnot af öðrum grunnskrám Þjóðskrár í janúar 2019, ef innheimt yrði fyrir þá þjónustu sérstaklega.

Að öllu framangreindu virtu tekur sambandið því heilshugar undir með ráðuneytinu að tilefni sé til að setja á laggirnar vinnuhóp sem fari yfir það hlutverk að greina samfélagslegan ávinning af því að gera aðgengi að upplýsingum úr þjóðskrá og öðrum grunnskrám stofnunarinnar, m.a. fasteignaskrá, gjaldfrjálsan og lýsir sig

reiðubúið til að taka þátt í þeirri vinnu en leggur jafnframt áherslu á að aðkallandi er að sú vinna hefjist sem fyrst.

Ábendingar um aukið þjónustustig – milliganga um skráningu kerfiskennitölu

Í 11. gr. frumvarpsins er lögð til sú nýbreytni að aðeins opinber stjórnvöld geti haft milligöngu um stofnun kerfiskennitölu, ólíkt því sem hefur tíðkast. Í skýringum við ákvæði 11.gr. eru nefnd dæmi um opinbera aðila, t.a.m. Útlendingastofnun, lögreglustjórar og heilbrigðisstofnanir. Frumvarpið fjallar hins vegar ekki með nógu skýrum hætti um hlutverk sveitarfélaganna í þessu sambandi, t.a.m. um skráningu barna í grunnskóla sem ekki eiga lögheimili í sveitarfélaginu og eru ekki með dývalarleyfi á landinu. Á Íslandi er skólaskylda, skv. 3. gr. laga um grunnskóla. Einnig segir í lögnum að skólanefndir sveitarfélaga skuli sjá til þess að öll börn á skólaskyldualdri í sveitarfélagi njóti lögboðinnar fræðslu. Ábyrgð sveitarfélaganna er því mikil í þessu tilliti.

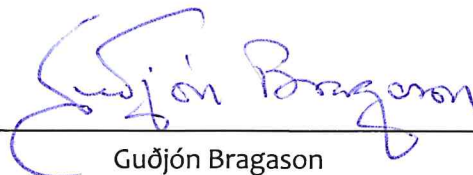
Vissulega mun það einnig auka nærþjónustuáhrifin ef sveitarfélögin fá að sækja um kerfiskennitölu fyrir þá sem koma hingað til lands erlendis frá, innan EES, og starfa hér tímabundið því staðreyndin er sú að lögreglustjóraembættin eru ekki nema 9 talsins. Þannig er lögreglustjóraembættið á Vesturlandi staðsett í Borgarnesi en bæjarskrifstofur sveitarfélagsins Snæfellsbæjar eru á Hellissandi í um 119 km fjarlægð. Lögreglustjórinn á Norðurlandi eystra er staðsettur á Akureyri en bæjarskrifstofur Norðurlands er á Húsavík, í um 75 km fjarlægð. Heimild sveitarfélaga sem opinbera aðila til að sækja um kerfiskennitölur mun því hafa mikið hagræði í för með sér, með auknu þjónustustigi, öflugra samfélagi og minnkun tekjutaps vegna staðgreiðslu launa. Sambandið telur því mikilvægt að einnig sé fjallað um hlutverk sveitarfélaganna í umfjöllun um ákvæði 11. gr. og að þau fái afdráttarlaus heimild til að annast milligöngu um skráningu kerfiskennitölu.

Lokaorð

Sambandið er mjög fylgjandi því að frumvarp til nýrra heildarlaga um skráningu einstaklinga nái fram að ganga. Það eru þó ýmis atriði sem horfa þarf til við áframhaldandi vinnslu þess eins og að framan hefur verið rakið. Sambandið lýsir sig reiðubúið sem ávallt til að eiga samtal við ráðuneytið um framangreindar ábendingar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs