

## Frumvarp til laga

### um skráningu einstaklinga.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

#### I. KAFLI

##### Almenn ákvæði.

###### 1. gr.

###### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að haldin sé áreiðanleg skrá yfir einstaklinga, að skráning þeirra sé rétt svo hún skapi grundvöll fyrir tiltekin réttindi og tilteknar skyldur einstaklinga. Enn fremur er það markmið að skráning upplýsinga í þjóðskrá byggist á bestu fáanlegu gögnum á hverjum tíma.

###### 2. gr.

###### *Gildissvið.*

Lög þessi gilda um skráningu einstaklinga hér á landi.

Skráning einstaklinga fer fram í þjóðskrá. Þjóðskrá inniheldur grunnupplýsingar um einstaklinga sem nauðsynlegar eru til starfrækslu ríkis og sveitarfélaga.

Í þjóðskrá eru eftirtaldir skráðir:

1. Þeir sem eiga eða hafa átt lögheimili á Íslandi.
2. Íslenskir ríkisborgarar fæddir erlendis.
3. Börn fædd á Íslandi.

###### 3. gr.

###### *Stjórnsýsla.*

Ráðherra fer með yfirstjórn mála samkvæmt lögum þessum.

Þjóðskrá Íslands sér um þjóðskrá og tengdar skrár, annast rekstur og þróun gagna- og upplýsingakerfa þjóðskrár og annast skráningu einstaklinga í skrána.

###### 4. gr.

###### *Orðskýringar.*

Í lögum þessum og reglum settum samkvæmt þeim merkir:

1. *Birtingarnafn*: Nafn eins og því er miðlað í þjóðskrá.
2. *Breytingaskrá*: Sá hluti þjóðskrár sem inniheldur breytingarsögu einstaklinga.
3. *Fullt nafn*: Fullt nafn samkvæmt lögum um mannanöfn, þ.e. eiginnafn einstaklings eða eiginnöfn, millinafn ef því er að skipta og kenninafn eða kenninöfn.
4. *Horfinnaskrá*: Miðlægt safn upplýsinga um tiltekinn hóp einstaklinga sem hafa verið felldir brott úr þjóðskrá.

5. *Íbúaskrá*: Skrá sem geymir upplýsingar um íbúa sveitarfélaga, þ.e. nöfn, kennitölur, kyn, fæðingarstað, lögheimili, hjúskaparstöðu, fjölskyldunúmer og ríkisfang.
6. *Kennitala*: Einkvæmt auðkennisnúmer fyrir einstaklinga í þjóðskrá.
7. *Kerfiskennitala*: Einkvæmt auðkenni fyrir einstaklinga, gefið út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa að uppfylla, eða uppfylla ekki, skilyrði til skráningar í þjóðskrá.
8. *Kerfiskennitöluskrá*: Miðlægt safn upplýsinga um tiltekinn hóp einstaklinga sem ekki þurfa að uppfylla eða uppfylla ekki skilyrði skráningar í þjóðskrá.
9. *Lögheimilistengsl*: Auðkennisnúmer fyrir þá einingu í þjóðskrá sem tilgreinir sameiginlegt lögheimili ákveðins hóps einstaklinga.
10. *Miðlari*: Sá aðili sem hefur heimild samkvæmt samningi við Þjóðskrár Íslands til að miðla upplýsingum úr þjóðskrá og tengdum skráum.
11. *Miðlun*: Sú aðgerð að afhenda eða gera upplýsingar úr þjóðskrá og tengdum skráum aðgengilegar.
12. *Sérvinnsla*: Vinnsla upplýsinga úr gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands sem hefur verið sérstaklega skilgreind út frá þörfum tiltekins viðskiptavinar og framsetning gagnaafhendingar er ekki sérstaklega skilgreind í gjaldskrá.
13. *Upplýsingaeining*: Minnsta afmarkaða miðlunarhæfa eining upplýsinga í þjóðskrá.
14. *Vensl*: Fjölskyldu- eða skyldleikatengsl einstaklinga í skráum Þjóðskrár Íslands.
15. *Þjóðskrá*: Miðlægt safn upplýsinga um tiltekinn hóp einstaklinga.

## 5. gr.

*Persónuvernd.*

Þjóðskrá Íslands er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal upplýsinga um heilsufar, þjóðerni, trúarbrögð og hjúskaparstöðu og annarra upplýsinga sem hinn skráði leggur stofnuninni í té, stofnunin aflar sjálf eða berast frá þriðja aðila í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum þessum að uppfylltum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

## 6. gr.

*Skráningarupplýsingar í þjóðskrá.*

Í þjóðskrá eru skráðar eftirfarandi upplýsingar um einstaklinga, eftir því sem við á:

1. fullt nafn,
2. birtingarnafn,
3. fæðingardagur, mánuður og ár,
4. kennitala,
5. kyn,
6. ríkisfang,
7. hjúskaparstaða,
8. sambúðarstaða,
9. lögheimili,
10. aðsetur,
11. lögheimilistengsl,
12. dánardagur,
13. dánarstaður,
14. bannmerking,

15. hvert gjöld til skráðra trúfélaga eða lífsskoðunarfélaga skuli renna og

16. vensl, sbr. 14. tölul. 4. gr.

Ráðherra er þó heimilt með reglugerð að ákveða að skrá aðrar þær upplýsingar sem þörf er á að safna og halda, svo sem netföng einstaklinga eða staðsetningu hjónavígslu, vegna sérstakra verkefna eða hagsmuna hins opinbera eða sem leiðir af lögum eða alþjóðlegum skuldbindingum.

7. gr.

*Tilkynningar um breytingar.*

Ráðherra kveður á um form, efni og tímasetningu upplýsingagjafar skv. 6. gr. með reglugerð.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka tillit til annarra þeirra upplýsinga sem áhrif hafa á skráningu þeirra atriða sem talin eru í 6. gr. og stofnunin aflar sér sjálf á grundvelli eftirlitsheimilda laga þessara eða laga um lögheimili og aðsetur, henni berast á einn eða annan hátt, sem einstaklingar framvísa sjálfir til skráningar eða sem berast frá erlendum stjórnvöldum.

8. gr.

*Veiting upplýsinga til stjórnvalda.*

Einstaklingar sem hafa verið eða eru búsettir erlendis og skráðir eru í þjóðskrá eru ábyrgir fyrir því að upplýsingar um þá í þjóðskrá séu réttar, þegar um er að ræða skráningarupplýsingar sem ekki verða tilkynntar af þar til bærum aðila innanlands.

Þjóðskrá Íslands getur krafist þess að stofnuninni sé látnar í té tilkynningar og upplýsingar sem hún þarfnast til starfsemi sinnar, sbr. 7. gr. og 1. mgr. 8. gr., og er skylt að verða við beiðni stofnunarinnar.

## II. KAFLI

### **Skráning einstaklinga.**

9. gr.

*Skráning einstaklinga í þjóðskrá.*

Þjóðskrá Íslands annast skráningu einstaklinga í þjóðskrá og útgáfu kennitölu til þeirra.

Hjá Þjóðskrá Íslands er sótt um skráningu í þjóðskrá sem fer fram vegna sjálfkrafa réttar einstaklinga til íslensks ríkisfangs og skráningu ríkisborgara ríkja sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), sbr. XI. kafla laga um útlendinga. Hið sama gildir um aðra sambærilega samninga sem íslenska ríkið gerist aðili að, svo sem samninga við ríki sem kjósa að standa utan við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið.

Skráning annarra en þeirra sem taldir eru í 2. mgr. fer fram á grundvelli ákvarðana Útlendingastofnunar samkvæmt lögum um útlendinga og lögum um íslenskan ríkisborgararétt.

Einstaklingur sem óskar eftir skráningu í þjóðskrá hjá Þjóðskrá Íslands skal sanna á sér deili með framvísun vegabréfs eða viðurkennds ferðaskilríkis. Þjóðskrá Íslands er heimilt að víkja frá þessu skilyrði þegar um er að ræða nýskráningu íslenskra barna fæddra erlendis.

Þjóðskrá Íslands getur gert samkomulag við aðra opinbera aðila um að annast móttöku umsókna og gagna vegna skráningar í þjóðskrá.

## 10. gr.

*Breytingar á kennitölu.*

Einungis er heimilt að breyta kennitölu eða að fá nýja kennitölu útgefna ef slík breyting byggist á lagaheimild eða er nauðsynleg vegna leiðréttingar, svo sem vegna misritunar við skráningu og þá því aðeins að fullnægjandi gögn séu lögð fram til grundvallar leiðréttingu.

## 11. gr.

*Kerfiskennitala – sérstök skráning.*

Erlendir ríkisborgarar geta vegna sérstakra hagsmuna hér á landi fengið útgefna kerfiskennitölu hjá Þjóðskrá Íslands. Opinber aðilar geta haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu.

Við útgáfu kerfiskennitölu eru skráðar tilteknar persónuupplýsingar um þann einstakling sem hlýtur kerfiskennitöluna. Ráðherra ákvæður með reglugerð hvaða persónuupplýsingar skrá skuli við útgáfu kerfiskennitölu.

Kerfiskennitölur eru haldnar í sérstakri skrá, kerfiskennitöluskrá. Kerfiskennitölur skulu við miðlun, samkvæmt III. kafla, og aðra notkun aðgreindar með sýnilegum hætti frá kennitölum einstaklinga í þjóðskrá.

## III. KAFLI

**Miðlun þjóðskrár og útgáfa vottorða.**

## 12. gr.

*Afhending upplýsinga úr þjóðskrá.*

Öll miðlun á þjóðskrá er leyfissskyld. Þjóðskrá Íslands getur miðlað eða veitt miðlurum leyfi til að annast miðlun þjóðskrár á grundvelli samninga og skilmála sem Þjóðskrá Íslands setur í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Skilyrði fyrir leyfi skal kveða á um í reglugerð sem ráðherra setur.

Heildarafhending þjóðskrár er óheimil en ráðherra getur á grundvelli almannahagsmuna kveðið á um undanþágur frá því í reglugerð.

Miðlun og afhending þjóðskrárupplýsinga til viðskiptavina fer fram á grundvelli samninga og skilmála sem Þjóðskrá Íslands setur. Um miðlun og notkun kennitölu og annarra persónugreinanlegra upplýsinga gilda reglur laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að takmarka og hafna afhendingu á upplýsingum úr þjóðskrá eða viðkvæmum persónuupplýsingum í skilningi ákvæða laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þjóðskrá Íslands er enn fremur heimilt að takmarka afhendingu tiltekinna upplýsinga úr þjóðskrá, sbr. 6. gr., við opinbera aðila eða tiltekna starfsmenn þeirra.

Óheimilt er að nota eða afrita þjóðskrárupplýsingar í þeim tilgangi að stofna eða viðhalda skrá til eigin nota eða til áframhaldandi miðlunar.

Þjóðskrá Íslands hefur eftirlit með miðlun og notkun upplýsinga úr þjóðskrá. Þjóðskrá Íslands er heimilt að heimsækja starfsstöð miðlara eða viðskiptavinar hans til að ganga úr skugga um að meðhöndlun gagna úr þjóðskrá sé í samræmi við lög. Þjóðskrá Íslands getur hvenær sem er krafist miðlara eða viðskiptavins hans um að hann sýni fram á að meðhöndlun gagna úr þjóðskrá sé í samræmi við lög. Miðlara eða viðskiptavini hans er skylt að verða við beiðni stofnunarinnar þar um. Þjóðskrá Íslands er heimilt að fá óháðan úttektaraðila til að sinna eftirliti samkvæmt málsgrein þessari. Verði miðlarar þjóðskrár og viðskiptavinir þeirra þess áskynja að meðferð upplýsinga úr þjóðskrá samræmist ekki lögum þessum ber þeim þegar í stað að gera Þjóðskrá Íslands viðvart.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald samkvæmt ákvæði þessu samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar, sbr. 19. gr.

Brot gegn þessu ákvæði getur varðað fyrirvaralausri afturköllun leyfis, riftun samnings og sektum, sbr. 22. gr.

### 13. gr.

#### *Vottorð.*

Þjóðskrá Íslands staðfestir skráningu í þjóðskrá með útgáfu opinberra vottorða, svo sem um fæðingu, búsetu, hjúskaparstöðu, sambúðarskráningu, forsjá, ríkisfang, staðfestingu á dánardegi o.fl.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald fyrir útgáfu vottorða og staðfestingu á tiltekinni skráningu í þjóðskrá samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar, sbr. 19. gr.

### 14. gr.

#### *Vernd skráðra einstaklinga gegn afhendingu upplýsinga.*

Þjóðskrá Íslands getur, ef ríkar ástæður eru fyrir hendi, heimilað einstaklingi sem með rökstuddum hætti óskar eftir því, og eftir atvikum með framlagningu gagna þar um, að upplýsingum um nafn og/eða lögheimili eða aðsetur hans og nánustu fjölskyldu verði ekki miðlað úr þjóðskrá. Gildir verndin í eitt ár nema hlutaðeigandi óski þess að hún sé felld niður fyrr. Þjóðskrá Íslands er heimilt að framlengja verndina í allt að eitt ár í senn ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er Þjóðskrá Íslands heimilt að afhenda opinberum aðilum hinar duldu upplýsingar ef brýn ástæða er til að mati stofnunarinnar. Enn fremur er Þjóðskrá Íslands heimilt að afhenda Hagstofu Íslands upplýsingarnar til hagskýrslugerðar.

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um skilyrði fyrir vernd skráðra einstaklinga gegn afhendingu upplýsinga með reglugerð.

### 15. gr.

#### *Notkun þjóðskrár í markaðssetningartilgangi.*

Þjóðskrá Íslands er heimilt að afhenda upplýsingar úr þjóðskrá til fyrirtækja sem hafa heimild Þjóðskrár Íslands til úrtaksvinnslu samkvæmt samningi við stofnunina.

Kveða skal á um skilyrði fyrir úrtaksvinnslu í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum Þjóðskrár Íslands.

Þjóðskrá Íslands skal halda upplýsingar um þá einstaklinga sem andmæla því að nöfn þeirra séu notuð í markaðssetningarstarfsemi, sbr. 21. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Ákvæði 1. mgr. gildir ekki um einstaklinga sem njóta verndar samkvæmt 14. gr. meðan verndar nýtur við.

Þjóðskrá Íslands hefur eftirlit með úrtaksaðilum og notkun upplýsinga á sama hátt og kveðið er á um í 6. mgr. 12. gr. Verði úrtaksaðilar þjóðskrár þess áskynja að viðskiptavinir þeirra fari ekki með úrtök í samræmi við reglur Þjóðskrár Íslands ber þeim þegar í stað að gera Þjóðskrá Íslands viðvart.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald fyrir notkun þjóðskrár samkvæmt þessu ákvæði, sbr. 19. gr.

Brot gegn ákvæði þessu getur varðað fyrirvaralausri riftun samnings og sektum, sbr. 22. gr.

## 16. gr.

*Sérvinnsalur.*

Þjóðskrá Íslands er heimilt að sérvinna upplýsingar úr þjóðskrá og tengdum skrám.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald fyrir sérvinnslu upplýsinga úr þjóðskrá og hliðsettum skrám skv. 19. gr.

Sérvinnsalur Þjóðskrár Íslands skulu vera unnar í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

## IV. KAFLI

**Ýmis ákvæði.**

## 17 gr.

*Íbúaskrá.*

Íbúaskrá sveitarfélags inniheldur tiltekna grunnupplýsingar, sbr. 5. tölulið 4. gr., um íbúa þess og miðast hún við 1. desember til jafnlengdar næsta árs.

Þjóðskrá Íslands tekur til skoðunar athugasemdir er varða skráningu í þjóðskrá jafnóðum og þær berast. Tilgangur íbúaskrár er að tryggja að skráning einstaklinga í þjóðskrá miðað við ákveðið tímamark, sbr. 1. mgr., sé varðveitt.

Sveitarfélög skulu yfirfara íbúaskrá sína með reglubundnum hætti en eigi sjaldnar en þrisvar sinnum á ári.

## 18. gr.

*Mat á erlendum gögnum og kröfur til þeirra.*

Þjóðskrá Íslands leggur mat á skjöl sem framvísað er vegna skráningar. Skjöl skulu vera í frumriti eða ljósrít þeirra staðfest. Getur Þjóðskrá Íslands krafist þess að lögð sé fram löggilt þýðing á vottorðum og skilríkjum sem eru á erlendum tungumálum. Einstaklingar bera sjálfir kostnað af þýðingu þeirra gagna sem Þjóðskrá Íslands óskar eftir.

Enn fremur getur Þjóðskrá Íslands krafist þess að lögð verði fram staðfesting yfirvalds á gildi erlendra skjala eða vottorða.

## 19. gr.

*Gjaldtaka.*

Um gjald fyrir upplýsingar úr þjóðskrá, afnot þeirra eða vinnslu, aðra þjónustu Þjóðskrár Íslands fer samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Heimilt er að innheimta gjöld vegna:

- a. uppflettingar í þjóðskrá,
- b. staðfestingar upplýsinga í þjóðskrá,
- c. útgáfu vottorða er byggjast á skráningu í þjóðskrá,
- d. einingarverðs fyrir hverja upplýsingaeiningu úr þjóðskrá,
- e. úrtaksvinnslu úr þjóðskrá,
- f. aðgangs að upplýsingum úr þjóðskrá í lokuðu uppflettikerfi, vefþjónustu, vefgátt eða sambærilegu viðmóti sem getur t.d. falist í árgjaldi, mánaðargjaldi og stofngjaldi þjónustu,
- g. sérvinnslu upplýsinga úr þjóðskrá og tengdum skrám, þ.m.t. fyrir vinnu starfsmanna og aðgang að gagnasöfnum,
- h. sölu á sérhæfðri þjónustu vegna lögmæltra verkefna á starfssviði stofnunarinnar.

Tekjum af þjónustu skv. 1. mgr. skal varið til að standa undir rekstrarþáttum þjóðskrár, eftirliti með miðlun og notkun, viðhaldi, uppbyggingu og framþróun þjóðskrárkerfisins.

Ef stofnun sem nýtur gjaldfrelsis samkvæmt lögum sem um hana gilda óskar eftir upplýsingum úr Þjóðskrá og leggja þarf til vinnu sérfræðings til að gera umbeðnar upplýsingar aðgengilegar er Þjóðskrá Íslands heimilt að innheimta gjald vegna þeirrar vinnu þótt upplýsingarnar sjálfar séu gjaldfrjálssar. Við ákvörðun gjalda skal leggja til grundvallar kostnað vegna launa og launatengdra gjalda, framleiðslu, þjálfunar og endurmenntunar, aðkeyptrar sérfræðipjónustu, húsnæðis, starfsaðstöðu, reksturs, viðhalds og þróunar kerfa og annars búnaðar og tækja, alþjóðlegrar samvinnu og stjórnunar- og stoðþjónustu, auk kostnaðar sem almennt hlýst af eftirliti og þjónustu.

Sé óskað eftir þjónustu utan hefðbundins skrifstofutíma skal greiða fyrir vinnu starfsmanns samkvæmt útseldum taxta með álagi samkvæmt gjaldskrá Þjóðskrár Íslands.

20. gr.

*Kostnaður við rekstur þjóðskrár.*

Ríkissjóður stendur straum af árlegum kostnaði við rekstur þjóðskrár að 9/10 hlutum og Tryggingastofnun að 1/10 hluta.

21. gr.

*Undantekningar frá gjaldtöku.*

Hið árlega framlag Tryggingastofnunar samkvæmt 20. gr. laga þessara er endurgjald fyrir not hennar á upplýsingum úr þjóðskrá, svo og fyrir almenna þjónustu og aðstoð sem Þjóðskrá Íslands lætur Tryggingastofnun í té og eigi skal koma greiðsla fyrir. Ákvæði þetta gildir ekki um þjónustu sérfræðings samkvæmt 3. mgr. 19. gr. laga þessara.

Hagstofu Íslands er heimilt að hagnýta þjóðskrá og gögn hennar til hagskýrslugerðar. Þjóðskrá Íslands skal láta Hagstofu Íslands 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 Hagstofu Íslands eftir fönfum við að finna nöfn og heimilisföng þátttakenda í úrtaksathugunum hennar. Hagstofu Íslands er skylt að fara með skrána og önnur gögn tengd henni sem hagskýrslugögn sem um gildir trúnaður.

Sveitarfélög eiga, án þess að sérstök greiðsla komi fyrir, rétt á árlegum íbúaskráum samkvæmt 17. gr.

22. gr.

*Refsingar.*

Það varðar sektum, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum, að veita Þjóðskrá Íslands rangar eða villandi upplýsingar til skráningar, sbr. 7. og 2. mgr. 8. gr., og að miðla þjóðskránni án leyfis, sbr. 12. og 15. gr.

Gera má lögaðila fésekt samkvæmt reglum II. kafla A almennra hegningarlaga fyrir brot gegn 12. gr. laga þessara.

Tilraun og hlutdeild í brotum skv. 1. og 2. mgr. eru refsiverð skv. III. kafla almennra hegningarlaga.

23. gr.

*Reglugerð.*

Ráðherra er heimilt í reglugerð að kveða á um nánari framkvæmd laga þessara, svo sem um:

- a. tilkynningar, söfnun og skráningu upplýsinga samkvæmt 6. gr. sem og upphaf skráningar fleiri atriða en þar eru nefnd,

- b. um skráningu og úthlutun kennitölu skv. 10. gr.,
- c. um skráningu, notkun og miðlun kerfiskennitölu skv. 11. gr.,
- d. útgáfu vottorða og staðfestingu skráningar skv. III. kafla laganna, þ.m.t. um form og efni vottorða, sbr. 13. gr.,
- e. notkun, miðlun og dreifingu upplýsinga úr þjóðskrá, þ.m.t. hvaða upplýsingum er heimilt að miðla til þriðja aðila og að hve miklu leyti, sbr. 12. gr.,
- f. notkun þjóðskrár til markaðssetningar, sbr. 15. gr.,
- g. um sérvinnslur skv. 6. gr. og
- h. kröfur til framlagðra gagna, sbr. 15. gr.

24. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2020. Samtímis falla úr gildi lög um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, og reglur nr. 112/1958 um útgáfu vottorða og veitingu upplýsinga úr þjóðskránni.

Ákvæði 2. másl. 3. mgr. 11. gr. er varðar miðlun kerfiskennitalna, ákvæði 2. mgr. 12. gr. um bann við heildarafhendingu þjóðskrár og 4. mgr. 12. gr. taka gildi 1. janúar 2021 og ákvæði 14. gr. 1. janúar 2022.

25. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „þjóðskrá og almannaskráningu“ í 44. gr. laganna kemur: skráningu einstaklinga.
2. *Lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „2. másl. 1. mgr. 18. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu“ í 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: 3. mgr. 19. gr. laga um skráningu einstaklinga.

*Greinargerð.*

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta til nýrra heildarlaga um skráningu einstaklinga er samið í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu og í Þjóðskrá Íslands.

Undirbúningur að gerð þessa frumvarps hefur átt sér stað undanfarin ár. Í nóvember árið 2010 skipaði dómsmála- og mannréttindaráðherra nefnd sem hafði það hlutverk að endurskoða lög um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, lög um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1956, og lög um lögheimili, nr. 21/1990. Við endurskoðunina var nefndinni falið að gæta sérstaklega að þáttum almannaskráningar sem hefðu tekið breytingum vegna samfélags- og tæknibreytinga og nýrra úrlausnarefna á þeirri hálfu öld sem liðin væri frá setningu laga um þjóðskrá og almannaskráningu. Nefndin fundaði með reglubundnum hætti fram á árið 2012 er nefndin var leyst upp og verkefnið tekið inn í ráðuneytið. Gert var ráð fyrir því að allir þrír lagabálgarnir yrði steypdir í einn lagabálg. Árið 2012 var fallið frá þessum áformum og var talið rétt að hafa lagabálgana tvo, annars vegar um þjóðskrá og hins vegar um lögheimili og að lög um tilkynningu aðsetursskipta yrðu felld inn í annan hvorn lagabálginn.

Vinna við frumvarp til laga um almannaskráningu og þjóðskrá fór fram með hléum í tíð innanríkisráðuneytisins. Árið 2017 ákvað samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra að skipa nefnd sem fékk það hlutverk að semja frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur. Á meðan var gert hlé á vinnu við frumvarp til laga um almannaskráningu og þjóðskrá. Nefndin skilaði



frumvarpi til ráðuneytisins í desember 2017 og var frumvarp til laga um lögheimili og aðsetur lagt fram á 148. löggjafarþingi vorið 2018 og samþykkt sem lög um sama efni vorið sama ár sem lög nr. 80/2018. Ákvæði laganna tóku gildi þann 1. janúar 2019 með fáeinum undantekningum.

Vorið 2018 var tekin ákvörðun um að leggja lokahönd á frumvarp til laga um skráningu einstaklinga og lögð fram áform um lagasetningu í samráðsgátt stjórnvalda á vefsíðunni Ísland.is þann 27. júní 2018 til 13. júlí 2018. Ákveðið var að í stað frumvarps til laga um þjóðskrá og almannaskráningu yrði frumvarpið nefnt frumvarp til laga um skráningu einstaklinga. Var það metið svo að það væri í meira samræmi við heiti annarra laga um skráningar ýmiss konar, svo sem lög um skráningu skipa o.s.frv. en einnig var talið hætta á að frumvarpinu, ef það hétu frumvarp til laga um þjóðskrá og almannaskráningu, yrði ruglað saman við nýsamþykkt lög um Þjóðskrá Íslands, sem fjalla um stofnunina sjálfa, og samþykkt var á 148. löggjafarþingi sem lög nr. 70/2018.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Gert er ráð fyrir að frumvarp þetta komi í stað gildandi laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, sem komin eru til ára sinna. Gildandi réttur er ekki í samræmi við núverandi samfélagsgerð og tæknibreytingar undanfarinna áratuga. Þannig hefur löggjöfin ekki haldið í við þær hröðu framfarir á sviði upplýsingatækni og tölvutækni sem átt hafa sér stað undanfarin ár. Samhliða áskorunum á sviði upplýsingatækni og kröfu um gagnsæi og aðgengi upplýsinga hafa auknar kröfur verið gerðar til verndar persónuupplýsinga og vinnslu þeirra. Áskoranir þessar snúa aðallega að upplýsingamiðlun, þ.e. hvaða upplýsingum skuli eða megji miðla og til hverra. Hér skiptir megin máli að miðlun upplýsinganna verður að vera rekjanleg en núverandi miðlun/afhending upplýsinga úr þjóðskrá uppfyllir ekki þessi skilyrði persónuverndarlöggjafarinnar.

Aðkallandi er að skráning einstaklinga í þjóðskrá, sem er ein af grunnskram ríkisins, byggja á skýrum lagaheimildum enda verður ein helsta grunnskrá ríkisins að byggja á traustum grunni þar sem vel flest réttindi og flestar skyldur þegnanna eru tengd með einum eða öðrum hætti við skrána. Skráin þjóðskrá er í raun miðlægt safn upplýsinga, stór gagnagrunnur, um tiltekinn hóp einstaklinga. Af þjóðskrá eru leiddar svo kallaðar tengdar skrár, stundum nefndar hliðsettar skrár, svo sem lögheimilisskrá, íbúaskrá o.fl. Um sumar þessara skráa gilda sér lög svo sem lög um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018.

Þá skortir allar reglur um kennitölu einstaklinga í íslenska löggjöf og þá er það einkar óheppilegt, einkum m.t.t. baráttunnar gegn mansali, hversu auðvelt er að fá kerfiskennitölu hér á landi, t.d. í gegnum bankakerfið.

Þá hefur talsverður ágreiningur verið um það hvort greiða skuli gjald fyrir afnot af þjóðskrá og eftir atvikum öðrum skráum sem Þjóðskrá Íslands heldur. Ágreiningur þessi snýr jafnframt að því hvernig stofnuninni Þjóðskrá Íslands er gert að fjármagna sig. Stofnunin er annars vegar fjármögnuð með fjármagni úr ríkissjóði og hins vegar í með gjaldskrá fyrir þjónustu sem stofnunin veitir.

Það er meginreglan 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 annars vegar á um í lögum um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, er varðar Tryggingastofnun, og lögum um tekjuskatt, nr. 90/2007, hins vegar.

Gjaldtöku milli stofnana hins opinbera má rekja til áhrifavalda í þýskri stjórnsýslu á seinni hluta 20. aldar. Talið var að gjaldtaka milli stofnana hins opinbera myndi leiða til aukins gagnsæis í ríkisrekstri og bæta rekstur. Hins vegar er ekki vitað til þess að nein úttekt hafi verið gerð á þessu fyrirkomulagi hér á landi og ekki mörkuð nein stefna af hálfu stjórnvalda er þetta varðar og því ekki hægt að taka afstöðu til þess að sinni hvort núverandi fyrirkomulag hafi skilað árangri.

Almennt virðist það vera mat opinberra aðila, þar með talið sveitarfélaga, og einkaaðila að aðgangur að grunnskrá ríkisins, þjóðskrá, skuli vera án endurgjalds og að stofnunin Þjóðskrá Íslands skuli vera fjármögnuð eingöngu úr ríkissjóði en ekki aðeins að hluta eins og nú er. Framangreint viðhorf er tilkomið vegna þess að þjóðskrá er grunnskrá ríkisins sem mjög margt í samfélaginu byggir á og jafnframt þeirri tilhneigingu hér á landi að tengja kennitölu við alla mögulega þjónustu opinberra aðila og einkaaðila. Þannig eru sum tölvukerfi sem þjónusta eiga borgarann hönnuð þannig að kennitalan gegnir þar lykilhlutverki og ef t.d. erlendir ferðamenn þurfa tiltekna sérhæfða þjónustu þá gengur það illa þar sem þeir hafa ekki kennitölu. Dæmi um þetta má nefna þjónustu við erlenda ferðamenn á heilbrigðisstofnunum og afhendingu lyfja til erlendra ferðamanna gegn lyfseðli í apótekum.

Þá hefur gjaldtaka milli stofnana leitt af sér svokölluð gjaldfrelsisákvæði í einstökum lögum þar sem kveðið er á um að tiltekin stofnun skuli eiga rétt á gögnum gjaldfrjálst. Embætti ríkisskattstjóra er þó eina opinbera stofnunin sem fær endurgjaldslausan aðgang að þjóðskránni án þess að leggja nokkuð á móti.

Svo sem fram hefur komið stendur Tryggingastofnun undir 1/10 hluta við rekstur þjóðskrárinnar og hefur svo verið frá stofnun þjóðskrár. Samkvæmt lögum um þjóðskrá og almannaskráningu er hið árlega framlag Tryggingastofnunar endurgjald fyrir not á gögnum til skráargerðar. Engar viðhlítandi skýringar er að finna í Alþingistíðindum á þessu fyrirkomulagi þegar þetta varð að lögum aðrar en að þetta þyki hentugt. Ljóst er hins vegar að Tryggingastofnun þarf mikið á þjóðskrá að halda í sínum störfum og er hún í raun forsenda fyrir störfum hennar sem hefði hæglega getað verið meginröksemdin fyrir þessu á sínum tíma.

Ráðuneytið getur tekið undir þær gagnrýnisráddir sem telja að aðgangur að skránni þjóðskrá skuli vera gjaldfrjálst en ráðuneytið telur hins vegar að þegar óskað er eftir sérvinnslu á gögnum úr skránni, gera upplýsingar aðgengilegar t.d. með vefsíðu, þá eigi að taka hóflegt gjald fyrir. Hins vegar þarf að vera tryggt að grunnskráin sé uppfærð, henni haldið við, hún sé örugg og uppfylli skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, kröfur um netöryggi o.fl. en það kostar verulega fjármuni. Tryggja þarf, að fyrir liggja hvernig sá hluti þjóðskrár Íslands verði fjármagnaður úr ríkissjóði ef gjaldfrelsi verður að veruleika í framtíðinni.

Ekki liggur fyrir á þessari stundu hvort hægt sé að sækja aukið fjármagn til ríkissjóðs og vega þannig upp á móti því tapi stofnunarinnar sem myndi leiða af upptöku gjaldfrelsis upplýsinga úr þjóðskrá. Í ljósi þess eru ekki lagðar til breytingar sem stuðla munu að breyttri fjármögnun stofnunarinnar og þar með gjaldfrjálstu aðgengi að þjóðskrá. Ráðuneytið áformar að setja á fót vinnuhóp sem mun hafa það hlutverk að greina samfélagslegan ávinning af því að gera aðgengi að upplýsingum úr þjóðskrá og öðrum grunnskram stofnunarinnar gjaldfrjálstan. Ljóst er að bæta þarf stofnuninni upp tapið og gera þarf ráð fyrir kostnaði til að tryggja að grunnskrárkerfin séu það öflug að þau standist nútímakröfur um öryggi og sveigjanleika sem framtíðin gerir kröfur um. Þá þarf að meta það hvernig þessi kostnaður verði fjármagnaður. Ráðuneytið gerir ráð fyrir að skýrsla liggja fyrir innan þriggja ára frá samþykkt þessa frumvarps. Vegna þessara áforma eru ekki lagðar til breytingar á því að t.d. Tryggingastofnun greiði 1/10 hluta við rekstur þjóðskrárinnar.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í fyrsta kafla frumvarpsins er fjallað um markmið, gildissvið, stjórnsýslu, settar fram orðskýringar, kveðið á um persónuvernd o.fl. Í 1. gr. frumvarpsins er sett fram markmið frumvarpsins en það er er að haldin sé áreiðanleg skrá yfir einstaklinga, að skráning þeirra sé rétt svo hún skapi grundvöll fyrir tiltekin réttindi og tilteknar skyldur einstaklinga. Enn fremur er það markmið að skráning upplýsinga í Þjóðskrá byggist á bestu fáanlegu gögnum á hverjum tíma.

Svo sem fram hefur komið þá byggja velflest réttindi og skyldur á Þjóðskrá eða skráum sem leiddar eru af Þjóðskrá, svo sem lögheimilisskrá. Þannig byggir skattkerfið á skránni svo dæmi sé tekið og því afar brýnt fyrir tekjuöflun ríkisins að skráin sé rétt. Þannig getur rétt skráning í Þjóðskrá komið í veg fyrir skattsvik og bótasvik.

Með frumvarpinu er verið að setja reglur um það hvaða upplýsingar megi skrá í Þjóðskrá, hvernig upplýsinganna er aflað og þeim síðan miðlað.

Í 5. gr. er að finna sérstakt ákvæði um persónuvernd. Ljóst er að Þjóðskrá Íslands er að vinna með persónuupplýsingar og í sumum tilvikum viðkvæmar upplýsingar í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Gert er ráð fyrir því að stofnuninni 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. Gerð verður nánari grein fyrir ákvæðinu í athugasemdum um einstaka greinar.

Í fyrsta kafla er enn fremur lagt til að tilgreint sé hvaða upplýsingar eru skráðar í Þjóðskrá eftir því sem við á svo það fari ekki á milli mála hvaða upplýsingar eru skráðar. Þó er settur sá varnagli að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að skrá aðrar þær upplýsingar sem þörf er á að safna og halda. Ráðherra er ekki gefnar fjálsar hendur er þetta varðar því tekin eru dæmi um atriði sem hægt er að skrá niður svo sem netföng einstaklinga, staðsetningu hjónavígslu, vegna sérstakra verkefna eða hagsmuna hins opinbera eða sem leiðir af lögum eða alþjóðlegum skuldbindingum.

Þá er lagt til að gerð verði sú krafa til einstaklinga sem hafa verið eða eru búsettir erlendis og skráðir eru í Þjóðskrá, að þeir verði ábyrgir fyrir því að upplýsingar um þá í Þjóðskrá séu réttar og er um nýmæli að ræða.

Annar kafli frumvarpsins fjallar um skráningu einstaklinga. Þar kemur fram að það sé Þjóðskrá Íslands sem annast skráningu einstaklinga í Þjóðskrá og annast útgáfu kennitölu. Rétt er að geta þess að ekki hefur áður verið kveðið á um kennitölu í lögum með þeim hætti sem hér er gert. Þannig hefur skort öll ákvæði í lög um hver það sé sem gefur út kennitölu o.s.frv. Lagt er til að bætt verði úr.

Í kaflanum er að finna sérstakt ákvæði um kerfiskennitölu. Kerfiskennitalan er hugsuð þannig að ef erlendur ríkisborgari er hér á landi vegna sérstakra hagsmuna þá getur hann fengið útgefna kerfiskennitölu. Engin réttindi eru tengd við kerfiskennitölu og því tilgangur eingöngu fólgin í því að auðvelda mönnum t.d. að sækja heilbrigðisþjónustu, leysa út lyfseðla án þess að nýta réttindi sem þeir sem hafa hefðbundna kennitölu geta. Lögð er til sú nýbreytni að aðeins opinberir aðilar geti haft milligöngu um stofnun kerfiskennitölu. Þannig ætti t.d. Landspítalinn að geta haft milligöngu um stofnun kerfiskennitölu t.d. vegna ferðalangs sem slasast eða veikist svo hægt sé að skrá hann inn í kerfið. Ferðalangurinn eða tryggingafélag hans þarf engu að síður að greiða fyrir þjónustuna enda hefur viðkomandi ekki áunnið sér réttindi hér á landi. Bankar og aðrar fjármálastofnanir munu ekki lengur geta haft milligöngu fyrir stofnun utangarðskennitölu sem er í raun það sama kerfiskennitala en það hafa t.d. bankar gert í mjög

ríkum mæli. Það fyrirkomulag sem nú ríkir getur auðveldað aðilum að stunda mansal hér á landi. Til samanburðar þá eru það skattayfirvöld í Danmörku, Noregi og Svíþjóð sem eru umsækjendur um kennitölu til viðeigandi stjórnvalds vegna atvinnu, þ.e. vegna skattskyldu. Þetta fer þannig fram að einstaklingurinn óskar eftir skattkortum sem leiðir til þess að það er þörf á kennitölu. Í þessum löndum geta t.d. lögaðilar ekki sótt um kennitölu. Þess má geta að á árunum 2012–2018 voru gefnar út 25.000 kennitölur í utangarðsskrá, en það er sú skrá sem heldur í dag utan um það sem kallað er í frumvarpi þessu kerfiskennitölur. Á árinu 2012 voru um 50.000 kennitölur í skránni en í dag eru yfir 75.000 kennitölur í skránni. Sjá má fjölda nýskráninga eftir árum á meðfylgjandi súluriti:



Í þriðja kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um miðlun þjóðskrár og útgáfu vottorða. Í kaflanum er lögð til sú nýbreytni að hætta að afhenda þjóðskrá í heild. Þó getur ráðherra kveðið á um undanþágur í reglugerð á grundvelli almannahagsmuna. Það fyrirkomulag sem gengið er út frá í frumvarpi þessu er nauðsynlegt svo hægt sé að uppfylla kröfur nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Í framtíðinni er gert ráð fyrir að uppflettingar í þjóðskrá fari fram með því sem kallað er vefkall. Þá er gert ráð fyrir að viðkomandi einstaklingi sem flett er upp fái tilkynningu um að honum hafi verið flett upp í þjóðskrá. Loks má nefna að í frumvarpinu er að finna skýra heimild fyrir Þjóðskrár Íslands að vernda skráða einstaklinga gegn afhendingu upplýsinga. Um er að ræða nýmæli og er 14. gr. frumvarpsins nátengt ákvæði um dulið lögheimili sem er að finna í lögum um lögheimili og aðsetur.

Fjórði og síðasti kafli frumvarpsins ber heitið ýmis ákvæði. Þar er að finna ákvæði um íbúaskrá, mat á erlendum gögnum og kröfum til þeirra, gjaldtöku, kostnað við rekstur þjóðskrár, undantekningar frá gjaldtöku o.fl.

Það skal áréttað að ekki stendur til að breyta fyrirkomulagi við fjármögnun Þjóðskrár Íslands svo sem lýst er hér að framan og því gert ráð fyrir að Tryggingastofnun greiði 1/10 af rekstri þjóðskrár. Þá er gert ráð fyrir að Sjúkratryggingar Íslands falli einnig þar undir. Stofnanirnar verða að ákveða innbyrðis hvernig þessu framlagi verði skipt á milli stofnananna.

Á hinum Norðurlöndunum eru einnig starfræktar miðlægar þjóðskrár líkt og lagt er upp með í frumvarpi þessu og hefur verið horft til löggjafar, fyrirkomulags við skráningu í þjóðskrá og uppbyggingar kerfa við samningu þessa frumvarps.

Í Danmörku er þjóðskráin starfrækt af stofnun sem heitir Det Centrale Personregister. Stofnunin er miðlægur miðlari upplýsinga úr þjóðskrá til hins opinbera og til einkageirans. Stofnunin heyrir undir innanríkisráðuneytið og starfar eftir svokölluðum CPR-lögum. Í Danmörku bera sveitarfélögin meginábyrgð á skráningu og töku ákvarðana vegna skráningar í þjóðskrá.

Í Finnlandi er það Befolkningsregistercentralen sem starfrækir þjóðskrána. Stofnunin hefur starfað frá árinu 1969, heyrir undir fjármálaráðuneytið og starfar eftir lögum um þjóðskrá. Skráning upplýsinga í þjóðskrá fer fram hjá stofnuninni og á svæðisbundnum afgreiðslustöðum. Stofnunin viðheldur og þróar þjóðskrárkerfið, vaktar gögnin og gæði þeirra og býður upp á rafræna þjónustu þar að lútandi. Stofnunin starfar einnig að undirbúningi kosninga með gerð kjörskrár.

Þjóðskráin í Færeyjum, Landsfólkayvirlit, er starfrækt hjá Umhverfisstofnuninni og heyrir undir fiskimálaráðuneytið í Færeyjum. Skráning í þjóðskrá fer fram hjá stofnuninni og eru helstu verkefni stofnunarinnar að tryggja að allir sem búsettir eru í Færeyjum hafi persónuauðkenni sem nefnast P-númer. Enn fremur geymir þjóðskráin grunnupplýsingar um alla sem skráðir eru í þjóðskránni og miðlar upplýsingum um einstaklinga til hins opinbera eða einkaaðila.

Í Noregi er systurstofnun Þjóðskrár Íslands, Folkeregister, hluti af skattstofunni Skatteetaten og heyrir undir fjármálaráðuneytið. Stofnunin ber ábyrgð á því að þjóðskráin innihaldi uppfærðar grunnupplýsingar um alla einstaklinga sem eru eða hafa verið búsettir í Noregi. Rétt skráning er skilyrði þess að allir borgarar landsins móttaki upplýsingar frá hinu opinbera og að réttindi þeirra og skyldur séu virtar. Þjóðskráin fer einnig með miðlun þjóðskrárupplýsinga til hins opinbera og einkaaðila. Löggjöfin um þjóðskrána byggist á rammalöggjöf og ítarlegri reglugerð.

Í Svíþjóð er stofnunin Folkbokföring hluti af Skatteverket og heyrir undir fjármálaráðuneytið. Stofnunin sér um skráningu grunnupplýsinga í þjóðskrá og um miðlun þeirra til annarra, þ.e. hins opinbera og til einkaaðila. Starfsemin byggir á lögum um þjóðskrá, folkbokförlagslagen.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða hvort það samræmdist stjórnarskrá en skuldbindingar Íslands á sviði persónuverndar komu til skoðunar, nú lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að öðru leyti komu alþjóðasamningar ekki til skoðunar við samningu frumvarpsins.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið snertir samfélagið allt. Sveitarfélög, ríki og atvinnulífið hafa mikla hagsmuni af þessu frumvarpi.

Drög að ófullgerðu frumvarpi voru send til Samtaka atvinnulífsins, Samtaka verslunar og þjónustu og Sambands íslenskra sveitarfélaga svo hægt væri að fá meginafstöðu og eða stefnu er varðar skráningu einstaklinga. Það sem helst brann á þessum aðilum var kostnaður vegna aðgengis að upplýsingum en ráðuneytið hefur áform um að hefja vinnu við að greina samfélagslega hagsmuni af því að hafa aðgengi að þeim grunnskram ríkisins sem Þjóðskrá Íslands heldur, svo sem þjóðskrá, fasteignamatsskrá o.fl., gjaldfrjálsan svo sem fram kemur í kafla 2 hér að framan. Frumvarpið var sett í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda dagana 19. janúar 2019 til 1. febrúar 2019. Þrjár umsagnir bárust um frumvarpið. Samtök atvinnulífsins, Samtök

iðnaðarins og Samtök fjármálafyrirtækja sendu inn sameiginlega umsögn. Þá sendu Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofa Íslands inn umsögn vegna frumvarpsins.

Umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka iðnaðarins og Samtaka fjármálafyrirtækja laut fyrst og fremst að gjaldtökuheimildum og hvort það séu einhverjar endurtekningar gagnvart lögum um Þjóðskrá Íslands, nr. 70/2018. Þá kom fram ákveðinn misskilningur á hlutverki stofnunarinnar. Ekki var talið tilefni til að taka sérstaka afstöðu til umsagnarinnar að mati ráðuneytisins. Í umsögninni er hins vegar að finna gagnrýni á meintan samkeppnisrekstur innskráningarþjónustu Ísland.is. Sú gagnrýni lýtur fyrst og fremst að lögum um Þjóðskrá Íslands en ekki frumvarpi þessu.

Hagstofa Íslands gerði athugasemdir við 2., 4., 6., 11. og 21. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið mat það svo að ábendingar stofnunarinnar væru margar hverjar réttmætar. Gerðar voru þær breytingar á frumvarpinu að texti greinargerðar um 2. gr. var bættur, ákvæði 8. tölul., nú 9. tölul., var lagfærður og umfjöllun um breytingarskrá var bætt við frumvarpið. Þá var athugasemd Hagstofunnar þess efnis að nota orðið „lögheimilistengsl“ í stað orðsins „fjölskyldunúmers“ í 6. gr. tekin til greina. Loks er rétt að benda á að umsögn Hagstofunnar um kerfiskennitölur er tæknilegs eðlis og mun Þjóðskrá Íslands þurfa að taka það atriði til skoðunar, t.d. hvort það sé hægt að setja inn táknið inn í þjóðskrá til aðgreiningar.

Samband íslenskra sveitarfélaga lagði til að gert yrði ráð fyrir því að í þjóðskrá yrðu skráðar upplýsingar um búsetu einstaklinga en ekki lögheimili eingöngu. Þessi tillaga er sett fram með hliðsjón af fyrirhugaðri skiptri búsetu barna í framtíðinni. Ráðuneytið tekur undir tillögu Sambands íslenskra sveitarfélaga og hefur gert viðeigandi lagfæringar á frumvarpinu. Þá var bent á að fjalla þyrfti með ítarlegri hætti um tekjuöflun stofnunarinnar í frumvarpinu. Ráðuneytið bendir á að gert sé ráð fyrir að sérstakur vinnuhópur verði settur á laggirnar til að fara yfir m.a. tekjuöflun stofnunarinnar og telur því ekki ástæðu til að fjalla ítarlegar um þetta efni í frumvarpi þessu. Loks var lagt til að sveitarfélögin muni geta haft milligöngu um úthlutun kerfiskennitölu. Ráðuneytið getur tekið undir þessa tillögu og hefur viðeigandi lagfæring verið gerð á greinargerð frumvarpsins.

## 6. Mat á áhrifum.

Frumvarp þetta teygir anga sína um allt samfélagið þar sem það varðar grunnskrá samfélagsins. Halda má því fram að íslenskt samfélag hafi þróast þannig á undanförunum áratugum að flest allt er varðar borgarann er tengt við kennitölur og lögheimili og þar með við þjóðskrána. Hagsmunir hins opinbera og atvinnulífsins af frumvarpinu eru því miklir. Í ljósi þeirra framfara sem orðið hafa á sviði upplýsingatækni sem og aukinna krafna um persónuvernd er ljóst að verði frumvarp þetta ekki samþykkt muni löggjöf um skráningu einstaklinga ekki uppfylla kröfur upplýsingatækninnar og nýrrar persónuverndarlöggjafar sem tók gildi sumarið 2018.

Frumvarpið gerir Þjóðskrá Íslands kleift að skrá einstaklinga, viðhalda skránni og miðla upplýsingum úr henni með þeim hætti að það samræmist kröfum sem gerðar eru í nýrri löggjöf um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Þá hefur frumvarpið þau áhrif, verði það samþykkt, að gera þeim sem stunda ákveðna tegund skipulagðrar brotastarfsemi erfitt fyrir.

Frumvarpið mun hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs en ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir að núverandi þjóðskrárkerfi verði uppfært. Samkvæmt kostnaðaráætlun sem Þjóðskrá Íslands lét gera er gert ráð fyrir að kostnaður vegna frumvarpsins verði 69,1 m.kr. árið 2019, 85,2 m.kr. árið 2020, 84, 8 m.kr. árið 2021 og 69,2 m.kr. árið 2022.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

## Um 1. gr.

Í greininni er kveðið á um markmið frumvarpsins. Markmið frumvarpsins er m.a. að haldin sé áreiðanleg skrá um einstaklinga hér á landi. Meginmarkmið allrar skráningar upplýsinga hlýtur að vera það að skráning sé rétt og að skráning byggist á bestu fáanlegum gögnum sem til eru á hverjum tíma. Skráning missir marks ef hún reynist röng eða er byggð á lélegum upplýsingum. Þjóðskrá er grunnskrá ríkisins og ætlað að uppfylla þarfir þjóðfélagsins til þess að fá upplýsingar um íbúa þess og auðkenningu þeirra og því miklir hagsmunir í húfi fyrir hið opinbera og samfélagið allt að skráin sé rétt og skapi þannig réttmætan grundvöll undir tiltekin réttindi og tiltekna skyldur einstaklinga.

Tvennt þarf til að markmið laganna nái fram að ganga. Annars vegar þurfa gæði þeirra gagna sem lögð eru fram og skráning byggist á að uppfylla ákveðnar gæðakröfur til þess að verða fullnægjandi grunnur fyrir skráningu í þjóðskrá. Það þýðir að framlögð gögn þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði varðandi form og efni en nánar er fjallað um það í frumvarpinu. Hins vegar þurfa umrædd gögn eða skráningaratburðir að berast til skráningar, í þessu tilviki til Þjóðskrár Íslands. Fáir stofnunin ekki upplýsingar um tiltekna atburði í lífi einstaklings er ljóst að skráin endurspeglar ekki rétta stöðu hans á hverjum tíma.

## Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um gildissvið laganna. Fram kemur að frumvarpið gildi um skráningu einstaklinga hér á landi, sbr. 1. mgr., og að skráning fari fram í þjóðskrá, sbr. 2. mgr. Þá er vikið að mikilvægi þjóðskrár fyrir ríki og sveitarfélög enda brýnt að vitneskja sé til staðar um það hvaða einstaklingar eru í þjóðskránni og að til staðar séu ákveðnar grunnupplýsingar um þá. Loks er vikið að því í 3. mgr. hverjir séu skráðir í þjóðskrá, þ.e. þeir sem eiga eða hafa átt lögheimili hér á landi, íslenskir ríkisborgarar fæddir erlendis og börn fædd hér á landi.

Rétt er að taka fram hér að ef erlendir ríkisborgarar sem eiga lögheimili á Íslandi eignast börn erlendis þá eru þau ekki skráð í þjóðskrá nema börnin eigi að fá skráð lögheimili hér á landi. Í mörgum tilfellum eignast erlendir ríkisborgarar börn erlendis án þess að börnin komi til með að vera búsett á Íslandi hjá foreldri sínu. Komi til þess að barn flytji til foreldris síns á Íslandi verður það skráð í þjóðskrá samhliða lögheimilisskráningu þess.

Börn einstaklinga sem dvelja í skamman tíma á Íslandi og eiga ekki lögheimili hér á landi eru skráð í þjóðskrá við fæðingu hérlandis. Þar sem foreldrar barna í þessari stöðu uppfylla ekki skilyrði til skráningar í þjóðskrá eru þeir ekki skráðir í þjóðskrá, nema þeir uppfylli síðar skilyrði skráningar. Hins vegar mun venslaskrá halda utan um foreldratengsl barnanna og heldur Þjóðskrá Íslands því upplýsingar um tengingu barna og foreldra í slíkri stöðu. Til frekari skýringar er rétt að benda á að börn sem fæðast hér á landi og eiga foreldra sem ekki eru skráðir í þjóðskrá, og þar af leiðandi ekki með lögheimili hér á landi, fá ekki lögheimilisskráningu á Íslandi samhliða skráningu í þjóðskrá. Börnin eru skráð í þjóðskrá með lögheimili erlendis frá fæðingu enda börn almennt talin hafa sameiginlegt lögheimili með foreldrum sínum við fæðingu.

## Um 3. gr.

Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra fari með yfirstjórn yfir skráningu einstaklinga. Þá er lagt til að Þjóðskrá Íslands annist þjóðskrá og tengdar skrár, svo sem verið hefur, annist rekstur gagna- og upplýsingakerfa þjóðskrár og annist skráningu einstaklinga í skrána. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

## Um 4. gr.

Lagt er til að orðskýringum á helstu orðum eða orðasamböndum verði fundinn staður í ákvæðinu en þær gegna margar lykilhlutverki við skýringu á efnisákvæðum frumvarpsins. Röðun orðskýringa er í stafrófsröð.

Í 1. tölul. er hugtakið *birtingarnafn* skýrt sem nafn eins og því er miðlað í þjóðskrá. Birtingarnafn einstaklings endurspeglar að öllu jöfnu fullt nafn einstaklings en heimilt er að stytta nafn gerist þess þörf, sbr. heimild í 20. gr. laga um mannanöfn, nr. 45/1996. Birtingarnafn er það nafn sem er miðlað áfram til endanotenda þjóðskrár, þ.e. þeir sem fletta upp í þjóðskrá, og er því það nafn sem opinberir aðilar eiga að sjá í sínum kerfum. Fullt nafn er hins vegar sett í vegabréf, nafnskírteini, fæðingarvottorð og önnur vottorð útgefin af Þjóðskrá Íslands. Rökin fyrir birtingarnafni eru meðal annars að samræmi sé í miðlun á nafni einstaklings, þ.e. að miðlarar og endanotendur stytta ekki nöfn með mismunandi hætti í tilvikum þar sem nafn er of langt í eigin upplýsingakerfum eða t.d. þegar birta á nafn á skilríkjum, bréfum, greiðslukortum o.s.frv.

Í 2. tölul. er hugtakið *breytingaskrá* skýrt sem sá hluti þjóðskrár sem inniheldur breytingasögu einstaklinga. Í skránni er að finna allar þær breytingar sem gerðar hafa verið á t.d. búsetu, nafni, kyni o.fl.

Í 3. tölul. er hugtakið *fullt nafn* skýrt sem fullt nafn samkvæmt lögum um mannanöfn, þ.e. eiginnafn einstaklings eða eiginnöfn, millinafn eða millinöfn ef því er að skipta og kenninafn eða kenninöfn, sbr. 1. gr. laga um mannanöfn, nr. 45/1996. Kröfur um að skrá skuli fullt nafn í þjóðskrá er að finna í lögum en ekki hefur verið tæknilega mögulegt fyrr en nú að skrá fullt nafn vegna þess að þjóðskrárkerfið réð aðeins við að birta 31 stafbil. Ekki er nauðsynlegt að miðla fullu nafni óski fólk ekki eftir því, sbr. heimild í 20. gr. laga um mannanöfn, nr. 45/1996. Fullt nafn mun hins vegar ávallt birtast í vegabréfi, nafnskírteini og vottorðum útgefnum af Þjóðskrá Íslands eins og fyrr er getið.

Í 4. tölul. er hugtakið *horfinnaskrá* skýrt sem miðlægt safn upplýsinga um tiltekinn hóp einstaklinga sem skráðir hafa verið felldir brott úr þjóðskrá.

Í 5. tölul. er hugtakið *íbúaskrá* skýrt sem skrá sem geymir upplýsingar um íbúa sveitarfélaga, þ.e. nöfn, kennitölur, kyn, fæðingarstað, lögheimili, hjúskaparstöðu, fjölskyldunúmer og ríkisfang. Um íbúaskrá er fjallað nánar um í 17. gr. frumvarpsins.

Í 6. tölul. er hugtakið *kennitala* skýrt sem einkvæmt auðkennisnúmer fyrir einstaklinga í þjóðskrá. Þetta hugtak hefur ekki verið skilgreint í lagatexta áður. Með einkvæmu auðkenni er átt við auðkenni sem aðeins er til í einu eintaki, aðgreinanlegt frá öllum öðrum. Kennitalan hefur hlotið mikla útbreiðslu og er nánast eins sjálfsögð í viðskiptum fólks og nöfn einstaklinga. Kennitala er nú reiknuð út frá fæðingardegi og endurspeglar fyrstu sex tölustafirnar fæðingardag, mánuð og ár. Næstu tveir tölustafir (7. og 8. sæti) er raðtala sem er úthlutað í röð frá og með 20 en hefur enga sérstaka merkingu. Því næst er vartala (öryggistala í 9. sæti) reiknuð út, en hún má vera á bilinu 0 til 9. Aftasta talan í kennitölunni (10. sæti) merkir öldina sem viðkomandi er fæddur á.

Í 7. tölul. er hugtakið *kerfiskennitala* skýrt sem einkvæmt auðkenni fyrir einstaklinga, gefið út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa eða uppfylla ekki skilyrði til skráningar í þjóðskrá. Um er að ræða nýtt hugtak í lögum og er í raun það sem hingað til hefur verið kallað utangarðskennitala. Rétt er að geta þess að engin réttindi verða tengd við kerfiskennitölu þar sem hún er einkum ætluð fólk sem er hér tímabundið við vinnu og þarf skyndilega á þjónustu hins opinbera að halda, t.d. heilbrigðisþjónustu eða kemur til kasta lögreglu, án þess að uppfylla skilyrði til skráningar í þjóðskrá.



Í 8. tölul. er hugtakið *kerfiskennitöluskrá* skýrt sem miðlægt safn upplýsinga um tiltekin hóp einstaklinga sem uppfylla ekki skilyrði skráningar í Þjóðskrá. Um er að ræða nýtt heiti á svokallaðri utangarðsskrá sem er haldin í dag.

Í 9. tölul. er hugtakið *lögheimilistengsl* skýrt sem auðkennisnúmer fyrir þá einingu í Þjóðskrá sem tilgreinir sameiginlegt lögheimili ákveðins hóps einstaklinga. Til hópsins teljast hjón og fólk í óvígðri sambúð, börn 17 ára og yngri sem búa hjá þeim og einhleypir karlar og konur sem búa með börnum 17 ára og yngri.

Í 10. tölul. er hugtakið *miðlari* skýrt sem sá aðili sem hefur heimild samkvæmt samningi við Þjóðskrá Íslands til að miðla upplýsingum úr Þjóðskrá og tengdum skráum. Þjóðskránni er í dag einungis miðlað í heildsölu og á vefsíðu Þjóðskrár Íslands er að finna upptalningu á þeim miðlurum sem heimild hafa til að miðla Þjóðskrárupplýsingum.

Í 11. tölul. er hugtakið *miðlun* skýrt sem sú aðgerð að afhenda eða gera upplýsingar úr Þjóðskrá og tengdum skráum aðgengilegar. Rétt er að geta þess að miðlun fellur undir hugtakið vinnsla skv. 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018.

Í 12. tölul. er hugtakið *sérvinnsla* skýrt sem vinnsla upplýsinga úr gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands sem hefur verið sérstaklega skilgreind út frá þörfum tiltekins viðskiptavinar og framsetning gagnaaafhendingar er ekki sérstaklega skilgreind í gjaldskrá. Vinnslan er þannig sérsniðin að þeim sem biður um upplýsingarnar. Gjaldskrá er til yfir gögnin en ekki í því afhendingaformi sem óskað er eftir.

Í 13. tölul. er hugtakið *upplýsingaeining* skýrt sem minnsta afmarkaða miðlunarhæfa eining upplýsinga í Þjóðskrá. Hugtakið vísar bæði til grunnupplýsinga og viðbótarupplýsinga í kerfum Þjóðskrár. Til hagsbóta þykir að geta skilgreint tiltekin skráningarsvæði, t.d. vegna miðlunar á Þjóðskrá, og þá einnig tilgreint kostnað vegna miðlunar þeirra.

Í 14. tölul. er hugtakið *vensl* skýrt sem fjölskyldu- eða skyldleikatengsl einstaklinga í skráum Þjóðskrár Íslands. Hér er átt við fjölskyldu- eða skyldleikatengsl einstaklinga sem geta verið með ýmsum hætti. Um er að ræða sérstaka gerð einindis sem notað er í gagnasafni til að sýna tengsl eða tengingu sem gildir á milli tveggja eða fleiri eininda, t.d. kennitala eða einkvæmt númer lögheimilis, eða milli eiginda sama einindis, svo sem vensl einstaklings við foreldra, forsjáraðila, kjörforeldra, kynforeldra, maka, sambúðarmaka og tengsl á milli einstaklinga undir 18 ára aldri á tilteknu lögheimili. Einindi (e. entity) er hugtak sem er notað fyrir hlutrænt eða hugrænt fyrirbæri sem er til, hefur verið til eða gæti orðið til, þar með talin tengsl milli fyrirbæranna og er það talið vera til hvort sem gögn um það eru tiltæk eða ekki. Þetta er hugtak úr tölvunarfræði en hugtakið atriði nær einungis að lýsa þessum eiginleikum upp að vissu marki. Hugtakið vensl nær yfir mörg af þeim skráningaratriðum sem nauðsynlegt er að Þjóðskrá innihaldi.

Í 15. tölul. er hugtakið *Þjóðskrá* skýrt sem miðlægt safn upplýsinga um tiltekin hóp einstaklinga. Verði frumvarp þetta að lögum mun Þjóðskrá verða að fullu miðlæg, þ.e. nánast eingöngu til á einum stað nema í undantekningatilvikum og þá með vísan til almanna-hagsmuna.

#### Um 5. gr.

Í 5. gr. er lagt til að Þjóðskrá Íslands fái heimild til vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal vinnslu ákveðinna viðkvæmra persónuupplýsinga í þeim tilgangi að sinna lögbundnu hlutverki samkvæmt frumvarpi þessu. Áskilið er að uppfyllt séu skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Eins og kemur fram í frumvarpi þessu þá hefur Þjóðskrá Íslands því hlutverki að gegna að skrá grunnupplýsingar um einstaklinga í samræmda skrá, þjóðskrá. Til að sinna hlutverki sínu er stofnuninni nauðsyn að afla, skrá, flokka, nota og skoða persónuupplýsingar. Þá þarf stofnunin að geta miðlað persónuupplýsingum til annarra stofnana sem og einkaaðila. Allar þessar aðgerðir falla undir vinnslu persónuupplýsinga. Við vinnsluna þarf að gæta meðalhófs og þarf hún að vera í samræmi við tilgang þann sem kveðið er á um í greininni. Ekki er heimilt að vinna upplýsingarnar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi.

Með persónuupplýsingum er átt við sérhverjar upplýsingar um persónugreindan eða persónugreinanlegan einstakling. Einstaklingur telst persónugreinanlegur ef unnt er að persónugreina hann, beint eða óbeint, svo sem með tilvísun í auðkenni eins og nafn, kennitölu, staðsetningargögn, netauðkenni eða einn eða fleiri þætti sem einkenna hann í líkamlegu, lífeðlisfræðilegu, erfðafræðilegu, andlegu, efnalegu, menningarlegu eða félagslegu tilliti. Lagt er til að heimild stofnunarinnar nái einnig til nánar tiltekinnar viðkvæmra persónuupplýsinga, þ.e. heilsufars, þjóðernis, trúarbragða og hjúskaparstöðu og annarra upplýsinga sem hinn skráði leggur í té, stofnunin aflar sjálf eða stofnuninni er afhent af þriðja aðila.

Ákvæðið er samhljóða ákvæði sem bætt var inn í gildandi lög um þjóðskrá og almannaskráningu með 4. gr. laga nr. 150/2018 um breytingar á ýmsum lögum vegna laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga (stofnanir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins), nr. 90/2018.

Í nefndaráli umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarpið frá 13. desember 2018 (þskj. 742, 77. mál, 149. lögb. 2018–2019), kemur fram eftirfarandi: „Fyrir nefndinni kom fram að ætla mætti að í afar afmörkuðum tilvikum hefðu heilsufarsupplýsingar vægi vegna starfa Þjóðskrár, einkum gæti það átt við skráningu á konu, sem samþykkt hefur að fram fari tæknifrjóvgun á eiginkonu sinni, sem foreldris barns á grundvelli 1. mgr. 6. gr. barnalaga, nr. 76/2003. Fyrir nefndinni kom fram að það væri í fleiri tilvikum sem Þjóðskrá Íslands þurfi að vinna með heilsufarsupplýsingar, t.d. við aðsetursskráningu vegna veikinda skv. 9. gr. laga um lögheimili, nr. 21/1990, og 8. gr. nýrra laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, sem taka gildi um áramótin. Þá hafi stofnunin heimild skv. 15. gr. a laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, til að óska eftir rannsókn á erfðaefni og töku lífsýnis til rannsókna.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið um nauðsyn þess að Þjóðskrá Íslands hafi heimild til vinnslu heilsufarsupplýsinga til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Meiri hlutinn bendir einnig á að ekki er um óhefta heimild að ræða heldur er hún ávallt afmörkuð í öðrum lögum. Þar er skýrt kveðið á um hvaða heilsufarupplýsingar heimilt er að vinna með.“

#### Um 6. gr.

Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim upplýsingum sem skráðar eru í þjóðskrá um einstaklinga. Ekki þykir þörf á að fjalla sérstaklega um hvern tölulið fyrir sig en í 1. mgr. er að finna upptalningu á þeim skráningarsvæðum í þjóðskrárkerfinu sem nú eru í notkun. Rétt er að vekja athygli á bannmerkingu í 14. tölul. Bannmerking í þjóðskrá felur í sér að einstaklingur óskar eftir því að nafn hans sé fellt niður af úrtakslistum sem kann að vera beitt í markaðssetningarskyni. Sé einstaklingur bannmerktur í þjóðskrá þá kemur nafn hans ekki fram á úrtakslistum sem fyrirtæki geta fengið frá aðilum sem hafa heimild til þess að miðla þjóðskrárupplýsingum. Þá er rétt að vekja athygli á orðalagi 15. tölul. um hvert sóknargjöld skuli renna. Í daglegu tali hefur verið talað um skráningu í trúfélög hjá Þjóðskrá Íslands en það er villandi. Í skráningunni felst einungis skráning á því hvert sóknargjöld skuli renna samkvæmt ákvæðum laga um sóknargjöld, nr. 81/1987, með síðari breytingum, og lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög, nr. 108/1999, með síðari breytingum. Með skráningu

trúfélags eða lífsskoðunarfélags í Þjóðskrá felst ekki að Þjóðskrá Íslands haldi sérstakt félagatal trúfélaga eða lífsskoðunarfélaga. Félagatalið er samkvæmt umræddum lögum haldið hjá viðkomandi trúfélagi eða lífsskoðunarfélagi og þykir því tilefni til að vekja sérstaka athygli á þessu í ákvæðinu.

Lengi hefur verið kallað eftir því að Þjóðskráin geymi meiri upplýsingar um vensl, sbr. 16. tölul. Þá hefur nokkur áhersla verið lögð á það á Alþingi að skráning umgengnisforeldra hefjist og þann 12. maí 2014 var samþykkt á Alþingi svohljóðandi þingsályktun (þskj. 1090, 71. mál. 143. lögb. 2013–2014): „Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að sjá til þess að í almanna-skráningu 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.“ Forsenda fyrir skráningu umgengnisforeldra er að haldið sé utan um vensl allra barna við foreldra og þau skráð í Þjóðskrá. Yfirsýn yfir fjölda umgengnisforeldra er ekki unnt að fá nema að búið sé að vensla öll börn við foreldra sína þar sem slíkar upplýsingar byggjast á því að vita hverjir séu foreldrar hvers barns og hvar barnið hefur lögheimili. Skráning vensla er nú þegar hafin í gagnagrunn Þjóðskrár. Til þess að fá hugmynd um það umfang sem hér um ræðir þá eru rúmlega 94 þúsund börn, 17 ára og yngri, skráð í Þjóðskrá í dag.

Að lokum er lagt til í 2. mgr. að ráðherra geti með reglugerð ákveðið að hafin verði söfnun og skráning annarra upplýsinga en talin upp í 1. mgr., sé um að ræða upplýsingar sem þörf er á að safna og halda vegna sérstakra verkefna eða hagsmuna hins opinbera eða sem leiðir af lögum eða alþjóðlegum skuldbindingum. Sérstaklega er netfang einstaklings og staðsetning hjónavígslu nefnt í dæmaskyni.

#### Um 7. gr.

Í ákvæðinu er ráðherra veitt heimild til að kveða í reglugerð á um kröfur til forms, efnis og tímasetningar upplýsingagjafar eða tilkynninga frá aðilum sem eru bærir til þess að tilkynna um atburði sem hafa áhrif á skráningu í Þjóðskrá. Nauðsynlegt er að stofnunin hafi ákveðnar heimildir í þessu efni vegna þess að út frá skráningarlegum hagsmunum getur verið mjög bagalegt ef tilkynning tefst eða berst ekki fyrr en löngu eftir að tiltekinn atburður átti sér stað. Enn fremur hafa komið upp tilvik þar sem tilkynningarskyldur aðili lætur farast fyrir að senda tilkynningu um skráningarskyldan atburð eða hafnar jafnvel að inna slíkt verk af hendi. Slíkt getur haft veruleg áhrif á hagsmuni þess einstaklings sem um ræðir og rýrir að auki gildi skrárinnar sem tækis til að þess að byggja ákvarðanir á um rétt einstaklinga eða skyldur. Ákvæðið kemur í stað 4. gr. núgildandi laga. Í reglugerð sem ráðherra setur verður sambærileg upptalning og er í 1. mgr. 4. gr. gildandi laga en framsetningin verður önnur. Útgangspunkturinn verður sá atburður sem er tilefni breytinganna og í kjölfarið tilgreint hvaða aðili sé til þess bær að tilkynna um þá breytingu.

Í 2. mgr. er efni 6. tölul. og 7. tölul. 4. gr. núgildandi laga tekið upp en það er heimild Þjóðskrár Íslands til þess að nota gögn til skráningar sem stofnunin aflar sér sjálf eða henni berast á einn eða annan hátt, þar með talið frá hlutaðeigandi einstaklingum eða t.d. frá erlendum stjórnvöldum en þó innan heimilda.

#### Um 8. gr.

Í ákvæðinu er að finna nýmæli sem kveður á um að sérhver einstaklingur sé ábyrgur fyrir því að upplýsa um þær breytingar á högum sínum sem hefðu áhrif á skráningu hans í Þjóðskrá, þegar um er að ræða atburði sem eiga sér stað erlendis og verða því ekki tilkynntir til Þjóðskrár Íslands af þar til bærum aðila hérlendis, sbr. 7. gr. Hér er átt við ýmsa atburði og gögn sem varða t.d. dvöl erlendis, breytingar á hjúskaparstöðu, barneignir, breytingar á lögheimili

o.s.frv. Þær samfélagsbreytingar sem hafa átt sér stað og lýsa sér í því að Íslendingar eða einstaklingar sem skráðir eru í Þjóðskrá dveljast oft langdvölum erlendis hafa leitt til þess í mörgum tilvikum að skráningarupplýsingar berast ekki til skráningar í Þjóðskrá. Þetta takmarkar hversu rétt skráin er en getur einnig haft áhrif á réttarstöðu einstaklinganna sjálfra. Dæmi eru m.a. um að einstaklingur sem flytur til útlanda sem barn að aldri og flytur svo aftur til Íslands 30 árum síðar getur komist hjá því að leggja fram upplýsingar sem í raun ætti að skrá skv. 6. gr. Ef viðkomandi hefur t.d. gengið í hjúskap erlendis en síðan skilið lögskilnaði eða misst maka sinn myndu slíkar upplýsingar ekki skila sér í Þjóðskrá og væri hann þá skráður ógiftur í dag ef viðkomandi var það við brottflutning. Þjóðskrá Íslands hefur í tilvikum sem þessum, þegar svo háttar til að einstaklingur óskar eftir vottorði úr Þjóðskrá, skráð fyrirvara á vottorð um að stofnunin geti einungis staðfest þá skráningu sem fyrir hendi var á meðan viðkomandi var búsettur hér á landi.

Í 2. mgr. er almennt ákvæði um skilaskyldu tilkynninga og upplýsinga, og nær ákvæðið bæði til skila sem einstaklingum ber að standa að og þeirra bæru aðila sem tilgreindir verða í reglugerð samkvæmt 7. gr. frumvarpsins.

#### Um 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um nýskráningu einstaklinga í Þjóðskrá og útgáfu kennitölu. Þar er lagt til að allir einstaklingar sem skráðir eru í Þjóðskrá, sbr. 2. gr. frumvarpsins, séu auðkenndir í skránni með persónuauðkenni. Persónuauðkennið sem nú er notað kallast kennitala og hefur verið notuð til auðkenningar í Þjóðskrá frá árinu 1987. Áður var stuðst við nafnnúmerakerfi en það var lagt niður vegna ágalla þess. Þjóðskrá Íslands hefur skráð og úthlutað kennitölum til einstaklinga hér á landi en það fyrirkomulag hefur ekki fyrr verið lögfest enda var stafræn skráning ekki stunduð hérlendis við gildistöku nógildandi laga um Þjóðskrá og almanna-skráningu. Kennitalan var upphaflega hugsuð sem einkvæmt auðkenni borgaranna í samskiptum þeirra við hið opinbera. Um miðlun kennitölu er nánar fjallað í III. kafla.

Í 2. og 3. mgr. er fjallað um það hvaða einstaklingar fá skráningu í Þjóðskrá og hvaða hlutverki Þjóðskrá Íslands gegnir við skráningu. Skráning erlendra ríkisborgara og Íslendinga sem fæddir eru erlendis fer fram á grundvelli ýmissa sérlaga, svo sem barnalaga, laga um íslenskan ríkisborgararétt, laga um lögheimili og aðsetur, laga um útlendinga o.fl. Þann 1. ágúst 2008 var umsóknarferli EES- og EFTA-borgara fært frá Útlendingastofnun til Þjóðskrár Íslands og byggði sú ákvörðun einkum á því að þá þyrftu umræddir einstaklingar ekki að fá útgefið dvalarleyfi til þess að geta tekið upp fasta búsetu hér á landi. Hér er lagt til að umrætt verklag verði lögfest. Þjóðskrá Íslands annast í öllum tilvikum skráningu einstaklinga í Þjóðskrá en þegar um er að ræða ríkisborgara annarra ríkja en EES- og EFTA-ríkjanna fer skráningin fram að undangenginni vinnslu dvalarleyfisumsóknar hjá Útlendingastofnun. Nánar tiltekið er staðið að umsóknum og skráningu með eftirfarandi hætti:

Sótt er um skráningu hjá Þjóðskrá Íslands sem tekur ákvörðun um skráningu þegar um er að ræða:

- Nýskráningu Íslendinga sem eru fæddir erlendis og eiga sjálfkrafa rétt á skráningu sem íslenskir ríkisborgarar, sbr. I. kafla laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, t.d. þegar búseta er erlendis en barn á rétt á íslensku ríkisfangi.
- Norðurlandabúa og EES- og EFTA-borgara sem taka upp fasta búsetu á Íslandi. Um nýskráningu EES- eða EFTA-borgara sem uppfylla skilyrði um heimild til dvalar fer samkvæmt 84. og 85. gr. útlendingalaga, nr. 80/2016.

Útlendingastofnun tekur ákvörðun um útgáfu dvalarleyfis þegar um er að ræða nýskráningu ríkisborgara ríkja utan EES eða EFTA. Þjóðskrá Íslands sér um að skrá viðkomandi í þjóðskrá á grundvelli umræddrar ákvörðunar.

Útlendingastofnun tekur einnig ákvörðun um veitingu íslensks ríkisfangs þegar um er að ræða veitingu íslensks ríkisborgararéttar á grundvelli 8. og 9. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, en Þjóðskrá Íslands annast skráningu einstaklingsins í þjóðskrá.

Til þess að fá skráningu í þjóðskrá þarf erlendur ríkisborgari sannanlega að vera á Íslandi og uppfylla skilyrði gildandi laga til dvalar. Viðkomandi þarf að gera grein fyrir sér í eigin persónu og framvísa vegabréfi eða viðurkenndum ferðaskilríkjum. Það er gert vegna krafna um auðkenningu en með skráningu í þjóðskrá er staðfest að einstaklingur sé sannarlega til og sé sá sem hann segist vera, þ.e. hann hafi fært sönnur á hver hann er. Nauðsynlegt er að gera slíkar kröfur enda er auðkennisþjófnaður (e. identity theft) og ýmiss konar misnotkun sem tengist auðkenningu fólks vaxandi vandamál hér á landi sem erlendis. Mikil áhersla er lögð á skilríkjaeftirlit á Norðurlöndunum og að fyrir hendi sé þekking til að meta erlend ferðaskilríki og gögn sem lögð eru fram til grundvallar skráningu. Ekki er ástæða til að ætla annað en að sama þróun verði hér á landi.

Að lokum er í 5. mgr. gert ráð fyrir því að Þjóðskrá Íslands geti gert samkomulag við aðra opinbera aðila um að annast móttöku umsókna og gagna vegna nýskráningar í þjóðskrá. Nú er mögulegt að skila flutningstilkynningum og umsóknum um skráningu í þjóðskrá á afgreiðslustöðum Þjóðskrár Íslands, öllum skrifstofum sveitarfélaga, hjá sýslumannsembættum og lögreglustöðvum. Það eru því yfir 130 móttökustaðir fyrir umsóknir og tilkynningar í dag en telja verður nauðsynlegt að taka til skoðunar hvort slíkt þjónustustig sé nauðsynlegt enda berst meirihluti umsókna til afgreiðslu Þjóðskrár Íslands og nokkurra stærri sveitarfélaganna. Slíkur fjöldi umsóknarstaða veldur því að skortur verður á samræmdu verklagi og eftirfylgni við vinnslu umsókna getur orðið örðugri. Í nágrannalöndunum hefur þróunin verið á þann veg að umsóknarstöðum hefur fækkað og er það m.a. vegna þess hve mikla sérþekkingu þarf vegna auðkenningar einstaklinga, svo sem varðandi skilríkjaeftirlit. Það er því lagt til að Þjóðskrá Íslands geti gert samkomulag við ákveðna aðila um móttöku en þó án þess að draga úr þjónustu.

#### Um 10. gr.

Í 10 gr. er lagt til að tekin verði upp í lög heimild til þess að fá kennitölu breytt. Slík ákvæði eru ekki í núgildandi lögum. Gert er að skilyrði að lagaheimild sé fyrir hendi til kennitölu-breytingar eða að ótvírætt sé að mistök hafi orðið við skráningu og að lögð hafi verið fram óbyggjandi gögn um að kennitala einstaklings hafi verið ranglega skráð í þjóðskrá. Augljóslega eru gerðar nokkuð strangar kröfur til þess að heimilt verði að breyta kennitölu einstaklings þar sem kennitalan er einkvæmt persónuauðkenni og er tilgangur þess að vera óbreytanlegt alla ævi. Þó er það svo að í lögum um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda, nr. 57/2012, er gert ráð fyrir að einstaklingur sem fær kyn sitt leiðrétt geti farið þess á leit að kennitölu hans verði breytt. Í framkvæmd er það svo að afar fáir fara fram á það enda er kennitalan ekki kyngreinanleg og breytingar á kennitölu geta haft í för með sér ýmiss konar vanda fyrir þann einstakling sem um ræðir. Meginvandamálið er að tryggja að upplýsingar og skráningar-breytur um einstaklinginn sem fylgdu eldri kennitölu fylgi einnig nýrri kennitölu en þar sem kennitölunni er svo víða miðlað þarf að fara varlega í slíkar breytingar. Gæta þarf þess að breytingasaga viðkomandi einstaklings varðveitist í tölvukerfum/gagnagrunni svo að saga einstaklinga glattist ekki en slíkt gæti haft veruleg áhrif á réttindi hans og daglegt líf.

## Um 11. gr.

Ákvæði um kerfiskennitölu er nýmæli í lögum en um er að ræða lögfestingu á fyrirkomulagi sem hefur verið við lýði lengi eða allt frá árinu 1987 þegar skráning á utangarðsskrá þjóðskrár hófst ásamt útgáfu kennitölu. Skráning og útgáfa kerfiskennitölu er það sem í daglegu tali nefnist skráning í utangarðsskrá en lagt er til að sú orðanotkun verði lögð af og að í staðinn verði notað heitið kerfiskennitöluskrá og gefin sé út kerfiskennitala. Kerfiskennitala lýsir í raun sambærilegu fyrirkomulagi og er að baki gervikennitölum eða svokölluðum „dummy“ kennitölum (d-nummer) sem notuð eru á Norðurlöndunum en hugtakið útleiggst á ensku sem *System ID* í stað *Personal ID* (kennitala). Gert er ráð fyrir því að aðeins opinberir aðilar geti haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu, ólíkt því sem nú tíðkast. Samkvæmt gildandi rétti hefur verið stuðst við óbirtar reglur frá 26. nóvember 1987 sem gefnar voru út af þáverandi hagstofustjóra um tilgang utangarðskennitalna og umsóknarferli vegna þeirra. Þegar skráning á utangarðsskrá hófst í upphafi voru það einungis stjórnvöld sem gátu haft milligöngu um skráningu en í seinni tíð hefur lögaðilum einnig verið heimilað að hafa milligöngu þar um. Tilgangur fyrir útgáfu kerfiskennitölu er að koma á mótis við þarfir hins opinbera þegar þörf er á einkvæmu auðkenni einstaklings til að nota gagnvart hinu opinbera, t.a.m. þegar nauðsynlegt er að geta aðgreint einstaklinga í skrá. Enn fremur svo unnt sé að skiptast á upplýsingum um einstakling við aðrar stofnanir eða fyrirtæki og ef lög eða reglugerðir kveða á um útgáfu kennitölu. Því er brýnt að hægt sé að auðkenna einstaklinga sem ekki eiga rétt á kennitölu á samræmdan hátt. Þegar opinber aðili hefur milligöngu um kerfiskennitölu þá ábyrgist hann með umsókn sinni að umsókn um kerfiskennitölu sé lögð fram vegna sérstakrar nauðsynjar á kennitölu fyrir tilgreindan einstakling.

Í skrá yfir kerfiskennitölur eru skráðir einstaklingar sem ekki hafa átt lögheimili hér á landi og ekki eru skráðir í þjóðskrá. Þurfi einstaklingur á kerfiskennitölu að halda ber honum að snúa sér til þess aðila sem hefur milligöngu um dvöl hans hér á landi, þ.e. opinbers aðila, og sækir hinn opinberi aðili um skráningu hjá Þjóðskrá Íslands. Dæmi um opinbera aðila er Útlendingastofnun, lögreglustjórar, menntastofnanir og heilbrigðisstofnanir. Sambærileg framkvæmd er viðhöfð á Norðurlöndunum en þar er milliganga um útgáfu kerfiskennitölu einungis heimil opinberum aðilum líkt og hér er lagt til.

Sá reginmunur er á útgáfu kerfiskennitölu og útgáfu kennitölu í þjóðskrá að aðrar kröfur eru gerðar til auðkenningar sem og þeirra persónuupplýsinga sem skráðar eru. Einstaklingur sem fær kerfiskennitölu þarf ekki að gera grein fyrir sér í eigin persónu og framvísa vegabréfi/ferðaskilríki heldur tekur milligönguáðilinn afrit af skilríkjum og verður afritið hluti umsóknar til Þjóðskrár Íslands. Í kerfiskennitöluskrá eru í dag aðallega skráðar svokallaðar tengiupplýsingar auk kerfiskennitölu, þ.e. nafn, póstfang, póstnúmer sveitarfélags, heimili erlendis og póstfang erlendis. Auk þessara upplýsinga er nauðsynlegt að skrá kyn, ríkisfang, upprunaland, land flutt frá og hver sé kennitölubeiðandi. Skráð er nafn, kennitala, heimili og staður kennitölubeiðanda. Gert er ráð fyrir að ráðherra setji í reglugerð hvað skuli skráð í kerfiskennitöluskrá.

Rétt er að vekja athygli á að útgáfa kerfiskennitölu veitir einstaklingi ekki rétt til dvalar eða búsetu umfram það sem greinir í lögum um útlendinga eða til annarra réttinda, svo sem greiðslna úr almannatryggingakerfinu. Þrátt fyrir þetta er hætta á að einstaklingar átti sig ekki á þessu fyrirkomulagi og verði fyrir réttindamissi vegna þess að þeir ljúka ekki skráningu sinni í þjóðskrá.

Í 3. mgr. er einnig fjallað um miðlun kerfiskennitölu. Við miðlun á þjóðskrárupplýsingum er nú ómögulegt að sjá hvort einstaklingur sé handhafi kerfiskennitölu (utangarðsskrárkennitölu) eða þjóðskrárkennitölu vegna þess að þær líta eins út og eru uppbyggðar á sama

hátt. Það getur verið bagalegt vegna þess að notendur Þjóðskrár og einstaklingarnir sem um ræðir eru ekki endilega meðvitaðir um þann mikla mun sem er á réttindum þeirra sem eru skráðir með kerfiskennitölu og þeirra sem eru skráðir í Þjóðskrá.

Ljóst er að breytingar á uppbyggingu kerfiskennitölnunnar geta haft í för með sér viðamiklar og kostnaðarsamar breytingar á kerfum og ferlum. Þarf því að meta hvort farið verði í slíkt verkefni eða hvort hagkvæmara verði að bæta þá galla sem eru á miðlun Þjóðskrár og bæta upplýsingaflæði svo að einstaklingum verði ljóst að ef ætlun þeirra er að dvelja á Íslandi þá verði þeir að ljúka skráningu sinni í Þjóðskrá til þess að geta notið þeirra réttinda og skyldna sem þeir eiga rétt á. Einnig væri afar mikilvægt að njóta atbeina ríkisskattstjóra þar sem skattayfirvöld eiga í beinum samskiptum við alla þá sem stunda vinnu og borga skatta hérlendis. Ríkisskattstjóri gæti beitt sér fyrir því að einstaklingar ljúki skráningu sinni svo þeir verði skráðir í Þjóðskrá og njóti þar með þeirra réttinda sem þeim ber.

#### Um 12. gr.

Þegar skráningu einstaklinga í Þjóðskrá er lokið er mögulegt að miðla upplýsingum úr Þjóðskrá um þá. Í þessu felst að þegar tilteknar upplýsingar eru skráðar í Þjóðskrá, t.d. þegar fæðingarstofnun tilkynnir fæðingu barns, þá er barnið skráð í Þjóðskrá og að því loknu birtist kennitala þess í uppflettingu hjá þeim sem hafa aðgang að skránni. Upplýsingar um einstaklinga eru veittar með útgáfu vottorða og með rafrænni miðlun.

Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að öll miðlun á Þjóðskrá sé leyfisskyld. Þjóðskrá Íslands getur miðlað eða veitt miðlurum heimild til að annast miðlun Þjóðskrár á grundvelli samninga og skilmála sem stofnunin setur m.a. í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og miðlun persónuupplýsinga. Óheimilt verður að miðla Þjóðskrá án heimildar Þjóðskrár Íslands. Þeir sem vilja gerast miðlarar Þjóðskrár þurfa að óska eftir slíkri heimild hjá Þjóðskrá Íslands og uppfylla tiltekin skilyrði sem nánar verður kveðið á um í reglugerð. Umsókn þarf að innihalda upplýsingar um starfsemi fyrirtækis umsækjanda, kynningu á öryggisstefnu umsækjanda o.fl. Einnig er hugsanlegt að farið verði fram á að lögð séu fram gögn um að viðkomandi sé lögaðili með gilt virðisaukaskattsnúmer, að viðkomandi hafi a.m.k. þriggja ára viðskiptasögu og að umsækjandi hafi yfir að ráða kerfi sem heldur utan um viðskiptavinum miðlara.

Í 2. mgr. er lagt til að óheimilt verði að afhenda Þjóðskrá í heild sinni nema í undantekningartilvikum svo sem kveðið verður á um í reglugerð. Nauðsynlegt getur verið fyrir stofnanir eða lögaðila á almennum markaði að fá Þjóðskrá í heild sinni með vísan til almannahagsmuna. Gert er ráð fyrir því að það séu einkum opinberar stofnanir sem vegna starfsemi sinnar þurfa að fá Þjóðskrá í heild sinni en þó er ekki útilokað að aðrir fái skrána í heild sinni. Eins og allar undanþágur frá meginreglu ber að skýra heimild til að veita aðgang að Þjóðskrá í heild sinni þröngt.

Í 3. mgr. kemur fram að afhending Þjóðskrárupplýsinga til viðskiptavinar miðlara (viðtakanda upplýsinga) fari fram á grundvelli samninga og skilmála sem Þjóðskrá Íslands setur. Fyrirtækjum, stofnunum og einstaklingum stendur til boða að fá aðgang að Þjóðskrá vegna starfsemi sinnar. Þegar viðskiptavinur óskar eftir að fá aðgang að Þjóðskrá snýr viðkomandi sér til miðlara. Áður en miðlara er heimilt að opna fyrir aðgang að gögnunum þarf móttakandi þeirra, þ.e. viðskiptavinurinn, að gera samning og undirgangast tiltekna skilmála um meðferð upplýsinganna. Þegar gengið hefur verið frá samningi eða undirritun skilmála fær viðskiptavinurinn aðgang að tilteknum upplýsingum úr Þjóðskrá sem innihalda viðkomandi færslur um alla einstaklinga sem skráðir eru í Þjóðskrá. Þegar viðskiptavinur hefur fengið aðgang getur hann nýtt hana í starfsemi sinni. Þjóðskrá Íslands innheimtir á grundvelli samningssambandsins við viðskiptavininn gjald samkvæmt gjaldskrá Þjóðskrár Íslands.

Rafrænni miðlun þjóðskrár er nánar lýst á vefsíðu Þjóðskrár Íslands. Mismunandi tegundir aðgangs eru fánlegar og inniheldur hver aðgangur mismikið af upplýsingum. Sem dæmi má nefna að í grunnskrá þjóðskrár er meðal annars að finna eftirtalin svæði eða upplýsingaeyningar, sbr. 6. gr.: nafn einstaklings, kennitala, lögheimili, bannmerking o.fl.

Við miðlun persónuupplýsinga er ávallt gengið úr skugga um af hálfu Þjóðskrár Íslands að ekki sé miðlað meiri upplýsingum um einstaklinga en tilefni er til með tilliti til þarfa viðskiptavinar. Afhendir Þjóðskrár Íslands aldrei fleiri upplýsingasvæði til viðskiptavinar en nauðsyn ber að teknu tilliti til umsóknar viðskiptavinar um aðgang. Í 4. mgr. er lagt til að Þjóðskrár Íslands verði heimilt að takmarka og hafna afhendingu upplýsinga til viðskiptavinar miðlara sem kunna að teljast viðkvæmar í skilningi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Sem dæmi má nefna að upplýsingum úr breytingasögu einstaklings, t.d. varðandi hjúskap, flutning lögheimilis o.fl. er einungis miðlað til opinberra aðila sem þurfa vegna starfsemi sinnar aðgang að slíkum upplýsingum, t.d. Tryggingarstofnunar ríkisins og Ríkisskattstjóra. Enn fremur er lagt til að Þjóðskrár Íslands verði heimilt að takmarka afhendingu tiltekinna upplýsinga úr þjóðskrá, sbr. 6. gr., við opinbera aðila eða tiltekna starfsmenn þeirra. Ljóst er að fjölmargir starfsmenn hins opinbera hafa víðtækar heimildir til aðgangs að þjóðskrá. Hér er lagt til að Þjóðskrár Íslands verði heimilað að takmarka aðgang einstakra starfsmanna hins opinbera að tilteknum upplýsingum, t.d. að breytingafærslum eða upplýsingum sem starfsmaður þarf starfs síns vegna ekki að hafa aðgang að. Er það í takt við þau meginsjónarmið sem gilda um dreifingu persónuupplýsinga, að ekki skuli dreifa þeim meira en þörf krefur.

Í 5. mgr. kemur fram að óheimilt sé að nota þjóðskrá til að stofna eða viðhalda eigin skrá til eigin nota eða áframhaldandi miðlunar. Um er að ræða nýmæli sem kemur fram í skilmálum þeim sem Þjóðskrár setur. Þarna er átt við það að eingöngu er heimilt að nota upplýsingar úr þjóðskrá í eigin þágu, til uppflættinga og/eða samkeyrslu við eigin viðskiptamanna- og félagaskrár. Með öllu er óheimilt að miðla upplýsingum úr skránni til þriðja aðila með beinum eða óbeinum hætti, t.d. með uppflættiaðgangi á netinu, opna fyrir einhvers konar vefgátt eða með annars konar aðferðum. Einnig er óheimilt að afhenda þriðja aðila skrár, prentað efni úr skrá eða nokkur önnur gögn eða yfirlit sem framléidd eru með afriti þjóðskrár eða endurríti þess. Þá er óheimilt að safna upplýsingunum saman eða breyta þeim. Þar sem brögð hafa verið að því að farið hafi verið með þjóðskrárupplýsingar með þeim hætti sem hér er lýst þykir rétt að mæla fyrir um bann við þessu í lagatextanum. Með sama hætti er hvers kyns samkeyrsla persónugreinanlegra upplýsinga úr þjóðskrá óheimil.

Í 6. mgr. er fjallað um eftirlitshlutverk sem Þjóðskrár Íslands hefur með miðlun og notkun upplýsinga samkvæmt ákvæðinu. Jafnframt er sú skylda lögð á miðlara þjóðskrár og viðskiptavinum hans, sem kunna að verða þess áskynja að meðferð upplýsinga úr þjóðskrá samræmist ekki lögum, að þeim beri þegar í stað að gera Þjóðskrár Íslands viðvart. Með því móti hefur Þjóðskrár Íslands möguleika á að bregðast við slíkum brotum. Eftirlitsheimild Þjóðskrár Íslands felst meðal annars í því að stofnuninni er heimilt að heimsækja starfsstöð miðlara eða viðskiptavina hans og óska eftir því að viðkomandi aðili sýni fram á að meðhöndlun upplýsinga úr og í þjóðskrá sé í samræmi við lög þessi, lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og þá samninga og skilmála sem í gildi eru. Einnig getur Þjóðskrár Íslands fengið óháða úttektaraðila til þess að gera úttekt á því hvernig meðhöndlun upplýsinga hjá miðlurum og viðskiptavinum þeirra er háttað. Þjóðskrár Íslands áskilur sér jafnan rétt til að fella niður aðgangshæð þegar í stað telji stofnunin að öryggi upplýsinga sé ábótavant eða að notkun umsækjanda sé ekki í samræmi við samning aðila við Þjóðskrár Íslands.

Í 7. mgr. er fjallað um viðurlög við brotum á samningi um miðlun eða miðlun án heimildar.



## Um 13. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um staðfestingu upplýsinga úr Þjóðskrá sem m.a. fer fram með útgáfu vottorða sem Þjóðskrá Íslands gefur út til opinberra nota. Sambærilegt ákvæði er að finna í 19. gr. núgildandi laga. Þjóðskrá Íslands gefur út ýmis vottorð, svo sem um fæðingu, búsetu, hjúskaparstöðu, sambúðarskráningu, forsjá, ríkisfang, staðfestingu á dánardegi o.fl. Vottorð sem byggjast á skráningarupplýsingum úr Þjóðskrá og varða tiltekinn einstakling eru einungis afhent þeim sem tilgreindur er á vottorðinu eða gegn umboði sem frá þeim einstaklingi stafar. Einstaklingur getur einungis pantað vottorð fyrir sjálfan sig og börn sín auk þeirra sem hann kann að hafa forsjá yfir. Vottorðin eru send á lögheimili viðkomandi eða í tölvupósti að því gefnu að viðkomandi hafi auðkennt sig með innskráningu á vefsíðunni Ísland.is.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram heimild fyrir Þjóðskrá Íslands til að taka gjald fyrir útgáfu vottorða og fer um gjaldtökuna eftir gjaldskrá stofnunarinnar. Enn fremur er heimilað að taka sérstakt gjald fyrir staðfestingu á skráningu tiltekinnar upplýsinga í Þjóðskrá. Í framkvæmd koma iðulega upp tilvik þar sem óskað er eftir því að stofnunin staðfesti að tilteknar upplýsingar séu í samræmi við skráningu í Þjóðskrá. Er í þeim tilvikum oft um að ræða staðfestingu á að tiltekin upplýsingaeining sé rétt, t.d. á nafni eða því að viðkomandi einstaklingur sé til í Þjóðskrá. Í þessum tilvikum væri jafngilt fyrir einstaklinginn að fá útgefið vottorð um skráninguna en eins og fyrr segir er oft óskað eftir staðfestingunni. Er hér lagt til að heimilt verði að taka gjald fyrir slíka skráningu á sama hátt og heimilað er að taka gjald fyrir útgáfu vottorðs sem felur í raun í sér sömu eða a.m.k. sambærilega þjónustu.

## Um 14. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að einstaklingur geti með skriflegum og rökstuddum hætti óskað eftir vernd nafns eða heimilisfangs í Þjóðskrá. Skilyrði er að viðkomandi rökstyðji þessa vernd og styðji með gögnum. Algengustu ástæður slíkra beiðna eru vegna einhvers konar yfirvofandi ógnar sem beiðandi upplifir, t.d. vegna heimilisofbeldis, hótana o.s.frv. Beiðnin getur bæði náð til einstaklingsins sjálfs og nánustu fjölskyldu viðkomandi. Ekki þykir rétt að tilgreina nákvæmlega hverjir teljist til nánustu fjölskyldu en með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins um að heimilisfang sé dulið er litið svo á að verndin geti náð til fjölskyldumeðlima sem dvelja eða eru skráðir með lögheimili á heimili beiðanda. Ákvæðið er ekki nýtt af nálinni þótt það sé ekki að finna í núgildandi lögum. Í 3. gr. reglna nr. 112/1958 um útgáfu vottorða og veitingu upplýsinga úr Þjóðskrá er að finna sambærilegt ákvæði sem hefur verið notað í tilvikum þegar beiðnir berast frá einstaklingum um að fá heimilisfang sitt dulið í Þjóðskrá. Samkvæmt reglunum getur Þjóðskrá Íslands einnig orðið við tilmælum einstaklings um að tilteknum einkaaðilum sé ekki veitt vitneskja um aðsetur hans ef hann hefur, að dómi Þjóðskrár Íslands, réttmæta og eðlilega ástæðu til að aðsetri hans sé haldið leyndu gagnvart þeim. Ákvörðun um að leyndu aðsetri á þennan hátt gildir aðeins fyrir eitt ár í senn.

Þegar beiðni af þessu tagi berst Þjóðskrá Íslands er óskað eftir að aðili framvísi gögnum, hvort sem þau eru frá honum sjálfum eða umsögn lögreglu, sem staðfesta að réttmætt sé og eðlilegt að leyndu heimilisfangi viðkomandi í Þjóðskrá, berist þau ekki samhliða beiðni. Í framkvæmd hefur verið um að ræða gögn frá viðkomandi eða umsögn frá lögreglu sem staðfestir að réttmætt sé og eðlilegt að dylja heimilisfang viðkomandi í Þjóðskrá. Hafi verið fallist á beiðni viðkomandi hefur tæknilega útfærslan verið sú að hann er skráður „óstaðsettur í hús“ í viðeigandi sveitarfélagi þar sem það er eina leiðin til að dylja heimilisfang einstaklinga eins og Þjóðskrárkerfinu er nú háttáð. Með lögfestingu þessa ákvæðis falla umræddar reglur úr gildi og er gert ráð fyrir að með nýju Þjóðskrárkerfi verði önnur leið valin til útfærslu heldur en að gera fólk óstaðsett í hús. Auk þess felst í ákvæðinu að þær kröfur eru lagðar á Þjóðskrá

Íslands að gera þjóðskrárkerfið þannig úr garði að einnig sé mögulegt að dylja nafn viðkomandi einstaklings. Lagt er til að verndin gildi einungis til eins árs í senn eins og verið hefur og að heimilt sé að framlengja hana um eitt ár í senn, séu sérstakar ástæður fyrir hendi enda má leiða að því líkur að það ástand sem um ræðir líði hjá eftir tiltekinn tíma. Þarf í því sambandi að líta til þess að almennt er litið svo á að það séu tilteknir almannahagsmunir fyrir því að umræddar upplýsingar um einstaklinga séu aðgengilegar í þjóðskrá. Í því felst m.a. kjarni þjóðskrárhaldsins. Hins vegar má einnig benda á að telji einstaklingur að honum og fjölskyldu hans sé svo ógnað að umrædd vernd sé nauðsynleg til langframa ætti að líta til þess hvort önnur úrræði séu fyrir hendi til þess að tryggja öryggi viðkomandi.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að heimilt sé að afhenda opinberum aðilum upplýsingar um lögheimili viðkomandi séu brýnar ástæður til, enda geta komið upp þau tilvik að nauðsynlegt sé að hafa upp á einstaklingi. Hér gætu komið til aðstæður eins og að lögregla þyrfti að hafa upp á viðkomandi vegna sérstakra aðstæðna en ljóst er að töluvert miklir hagsmunir þyrftu að vera í húfi til þess að Þjóðskrá Íslands teldist heimilt að afhenda upplýsingarnar. Sambærilegt ákvæði er t.d. að finna í dönsku lögnum og var höfð hliðsjón af því við samningu þessa ákvæðis.

#### Um 15. gr.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimild Þjóðskrár Íslands til að afhenda upplýsingar úr þjóðskrá til fyrirtækja sem hafa heimild stofnunarinnar til úrtaksvinnslu samkvæmt samningi við hana. Er þá átt við þá aðila sem öðlast hafa heimild Þjóðskrár Íslands til þess að gera úrtök úr þjóðskrá og afhenda þær upplýsingar áfram til þriðja aðila. Þeir sem óska eftir því að gerast úrtaksaðilar óska eftir heimild til þess hjá Þjóðskrá Íslands og þurfa þeir að uppfylla tiltekin lágmarksskilyrði, svo sem að vera með gildan samning við Þjóðskrá Íslands um miðlun. Dæmi um viðbótarskilyrði er að starfsemi viðkomandi eða a.m.k. hluti af starfseminni sé á sviði úrtaksgerðar eða skoðanakannana og að þeir hafi yfir að ráða þekkingu og hugbúnaði til gerðar úrtaksvinnslu

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að ráðherra setji skilyrði í reglugerð að fengnum tillögum Þjóðskrár Íslands sem úrtaksaðila ber að uppfylla. Ráðherra er ekki bundinn af tillögum stofnunarinnar. Um ýmiss konar skilmála getur verið að ræða og má þar nefna að úrtaksaðila verði óheimilt að velja einstaklinga eftir ríkisfangi eða hjúskaparstöðu, að velja einstaklinga eftir afmælisdögum þeirra til dreifingar í tilefni afmæla þeirra, að árita nöfn og heimilisföng einstaklinga 17 ára og yngri til almennrar dreifingar eða notkunar og að árita á límmiða til útsendinga til forsjármanna nýfæddra barna (yngri en 6 mánaða). Úrtaksaðila getur jafnframt verið skylt að fella niður við áritanir og útskriftir öll nöfn sem eru bannmerkt í þjóðskrá. Auk þess ber úrtaksaðila að verða tafarlaust við öllum beiðnum um að nöfn séu afmáð af útsendingarskrám. Úrtaksaðila ber að rita á áberandi stað á umslög og þess háttar að efni sé dreift eftir skrá í vörslu úrtaksaðila og að aðilar sem kynnu að óska eftir því að losna undan slíkum sendingum geti tilkynnt Þjóðskrá Íslands þá ósk sína og fengið nöfn sín skráð bannmerkt. Sama gildir fari dreifing fram með rafrænum hætti eða símleiðis. Úrtaksaðila er skylt að uppfæra skrána a.m.k. einu sinni í mánuði og senda Þjóðskrá Íslands lista yfir unnin úrtök mánaðarlega. Þegar úrtaksaðili fær ósk frá viðskiptavini sínum um gerð úrtaks skal hann tryggja að fram komi upplýsingar um hver sé tilgangur vinnslu og hvernig hún skuli notuð. Úrtaksaðila ber að senda til Þjóðskrár Íslands umsókn um heimild til gerðar úrtaks. Þar er lagt mat á það hvort heimilt sé að vinna úrtak með tilliti til þeirra laga og reglna sem um vinnsluna gilda. Þegar Þjóðskrá Íslands hefur fallist á að úrtaksvinnsla sé heimil er úrtaksaðila heimiluð vinnslan.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um rétt einstaklinga til bannmerkingar í þjóðskrá. Er um að ræða nýmæli í lögnum sjálfum en slík bannákvæði eru þegar til staðar í reglum Þjóðskrár Íslands nr. 36/2005 um bannskrá sem settar voru samkvæmt þágildandi 2. mgr. 28. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, og finna má í 21. gr. núgildandi laga, nr. 90/2018. Bannmerking í þjóðskrá felur í sér að einstaklingur óskar eftir því að nafn hans sé fellt niður af úrtakslistum sem kann að vera beitt í markaðssetningarskyni. Sé einstaklingur bannmerktur í þjóðskrá þá kemur nafn hans ekki fram á úrtakslistum sem fyrirtæki geta fengið frá aðilum sem hafa heimild til þess að miðla þjóðskrárupplýsingum. Persónuvernd getur þó í vissum tilvikum heimilað undanþágur frá þessu banni, þ.e. þegar um er að ræða vísindarannsóknir og hliðstæðar rannsóknir (t.d. neyslu- og markaðskannanir Hagstofunnar og aðrar kannanir sem eru grundvöllur að vísitöluútreikningum og byggjast á lagaákvæðum eða leiða af opinberri starfsemi), enda þyki ljóst að annars muni áreiðanleiki niðurstaðna rannsóknarinnar skerðast. Eftir sem áður væri einstaklingum í sjálfvald sett að neita því að taka þátt í rannsókn.

Í 4. mgr. er tekið fram að á meðan einstaklingur nýtur verndar samkvæmt 14. gr. til að fá lögheimili eða aðsetur sitt eða nafn dulið í þjóðskrá þá njóti viðkomandi einnig verndar samkvæmt þessu ákvæði og teljist þannig bannmerktur í þjóðskrá. Rétt þykir að kveða á um þetta ella myndi ákvæði 14. gr. ekki þjóna tilgangi sínum.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild Þjóðskrár Íslands til eftirlits með vinnslu úrtaka. Eftirlitsheimild Þjóðskrár Íslands felst meðal annars í því að stofnuninni er heimilt að heimsækja miðlara eða viðskiptavinum þeirra og fara fram á að stofnuninni verði sýnt fram á að meðhöndlun upplýsinga í þjóðskrá sé í samræmi við lög þessi, lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og þá samninga og skilmála sem gilda. Enn fremur er Þjóðskrá Íslands heimilt að fá óháða úttektaraðila til að gera úttekt á því hvernig meðhöndlun upplýsinga úr þjóðskrá og vinnslu úrtaka sé háttað. Loks má þess geta að úrtaksaðila er skylt að tilkynna Þjóðskrá Íslands tafarlaust ef hann verður var við misnotkun á gögnum þjóðskrár eða úrtaksaðili verður fyrir tölvuárás eða þar sem þjóðskrárupplýsingar komast í hendur óviðkomandi.

Í 6. mgr. er kveðið á um að Þjóðskrá Íslands sé heimilt að taka gjald fyrir notkun þjóðskrár samkvæmt ákvæðinu, sbr. 19. gr. Gjald fyrir úrtaksvinnslu er í samræmi við gjaldskrá Þjóðskrár Íslands hverju sinni.

Í 7. mgr. er fjallað um viðurlög við brotum á 15. gr.

#### Um 16. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilt að taka gjald fyrir sérvinnslu upplýsinga úr þjóðskrá og hliðsettum skráum skv. 19. gr. laganna. Með sérvinnslu er átt við vinnslu upplýsinga úr gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands sem hefur verið sérstaklega skilgreind út frá þörfum tiltekins viðskiptavinar og framsetning gagnaaafhendingar er ekki sérstaklega skilgreind í gjaldskrá. Þá er það áskilið að sérvinnsla sé unnin í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Það skal sérstaklega tekið fram að ákvæði þetta gildir ekki um lögræðissviptingaskrá en hana gilda ákvæði lögræðislaga, nr. 71/1997.

#### Um 17. gr.

Fjallað er um íbúaskrá í núgildandi lögum með ítarlegum hætti í nokkrum lagagreinum. Með frumvarpinu er lagt til að sameina þessi ákvæði í eitt og uppfæra það efnislega miðað við núverandi framkvæmd og samfélagshætti. Íbúaskrá hefur verið haldin frá 1901, upphaflega með lögum nr. 18 frá árinu 1901 þar sem kveðið var á um að lögreglustjórinn í Reykjavík

skyldi í seinni hluta októbermánaðar ár hvert gera nákvæma skrá yfir alla íbúa kaupstaðarins. Löggin voru síðan útfærð með reglugerð árið eftir. Aðrar sveitarstjórnir tóku upp sams konar skráningu í tímans rás og prestar sinntu lögboðnum skyldum sínum um sálmaregistur. Fram til þess tíma er þjóðskránni var komið á fót á árunum 1952–54 var skráning íbúa hins vegar með ýmsum hætti og enginn opinber aðili hafði það hlutverk að tryggja samræmda skráningu. Þannig var engin trygging fyrir því að þeir sem hurfu af skrá eins sveitarfélags kæmu á skrá í öðru. Dæmi voru um að menn slyppu þess vegna við að greiða opinber gjöld og einnig að menn væru taldir heimilisfastir í tveimur sveitarfélögum samtímis. Með tilkomu þjóðskrárinnar varð landið eitt skráningarsvæði og ein samræmd íbúaskrá var gerð.

Íbúaskrá inniheldur upplýsingar um íbúa sveitarfélaga og miðast við 1. desember til jafnlengdar næsta árs. Þjóðskrá Íslands tekur til meðferðar athugasemdir er varða skráningu í íbúaskrá þegar þær berast, eins og verið hefur, og getur þá bæði verið um að ræða athugasemdir sveitarfélaga en einnig athugasemdir frá einstaklingum. Í núgildandi lögum er málsmeðferð vegna slíkra athugasemda lýst nokkuð ítarlega. Í dag hefur málsmeðferðin í raun tekið miklum breytingum og verið straumlínulöguð. Það hefur í för með sér að allar athugasemdir eru teknar til skoðunar og sama málsmeðferð viðhöfð í öllum tilvikum. Skráning í íbúaskrá getur verið notuð sem viðmið um það í hvaða umdæmi opinber gjöld og álögur eru lögð á einstaklinga, svo sem skattar, sóknargjöld, iðgjöld til almannatrygginga o.fl. Nú orðið eru slíkar ákvarðanir oftari miðaðar við 31. desember. Þrátt fyrir það er ekki lagt til að breyting verði gerð á þeirri áralöngu framkvæmd að varðveita „fryst“ eintak íbúaskrár miðað við 1. desember ár hvert. Ef breyta ætti þessari dagsetningu myndi slíkt jafnframt kalla á breytingar á lögum um sóknargjöld og lögum um kosningar. Tækniumhverfið er nú breytt og hafa allir notendur þjóðskrár aðgang að uppfærðri skráningu á hvaða tíma sem er. Má því á einfaldan hátt miða álögur eða aðrar sérstakar ákvarðanir við þá dagsetningu sem best hentar hverjum. Það má því segja að engir sérstakir hagsmunir kalli á breytingar á þessari tímasetningu.

#### Um 18. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um kröfur til erlendra gagna sem framvísað er vegna skráningar í þjóðskrá og mat á þeim. Veigamiklir hagsmunir geta verið fyrir hendi þegar um er að ræða skráningu í þjóðskrá. Þykir því rétt að gera nokkuð ríkar kröfur til þeirra gagna sem lögð eru fram sem grundvöllur fyrir skráningu í þjóðskrá. Gerð er sú krafa að frumrit skjals sé lagt fram eða staðfest ljósrit þess. Sé skjal á erlendu tungumáli er hægt að krefjast þess að það sé þýtt af löggiltum skjalapýðanda. Í framkvæmd eru þessar sömu kröfur gerðar nú þegar en lagt er til að þær fái lagastoð. Ekki gerð krafa um þýðingu skjals sé það á ensku eða á Norðurlandamálunum en auk þess er heimilt að leggja fram þýðingu á þessum tungumálum, svo framarlega sem þýðingin er gerð af löggiltum skjalapýðanda. Að lokum er tekið fram að það séu einstaklingarnir sjálfir sem bera kostnað af þýðingum.

Í 2. mgr. er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilað að krefjast þess að lögð sé fram staðfesting yfirvalds á gildi erlendra vottorða eða skjala, t.d. frá utanríkisráðuneyti útgáfuríkis, sendiráði þess gagnvart Íslandi eða að bætt sé við skjalið vottorði útgefnu af þar til bæru yfirvaldi þess ríkis sem skjalið stafar frá. Um er að ræða lögformlega staðfestingu skjala og eru til staðar tvær viðurkenndar leiðir til þess að staðfesta skjöl með slíkum hætti. Annars vegar er um að ræða svonefnda „Apostille“-vottun. Ísland á aðild að Haag-samningnum um afnám áskilnaðar um staðfestingu erlendra skjala frá 5. október 1961. Í þeim tilfellum sem nota á skjal í ríki sem aðild á að samningnum er ekki krafist annarrar staðfestingar en utanríkisráðuneytisins þar sem markmið hans er að gera vottun og staðfestingu skjala einfaldari en ella. Með aðild skuldbundu Ísland og önnur samningsríki sig til að undanþiggja skjöl,

útgefin í öðru samningsríki, frá staðfestingu sendi- og/eða ræðisskrifstofu þess ríkis þar sem framvísa á skjölunum. Af þessu leiðir að þegar framvísa á skjali í einu samningsríkjanna er eingöngu krafist staðfestingar („apostille“) sérstaklega tilnefnds stjórnvalds í útgáfuríki skjalsins í stað einnig sendiráðs og/eða ræðisskrifstofu þess ríkis þar sem framvísa á skjalinu.

Hins vegar er um að ræða svokallaða tvöfalda keðjustimplun (e. legalisation). Með því er átt við að skjalið þarf svokallaða viðstöðulausa stimplun stjórnvalda. Skjalið þarf þá að hafa stimplun frá upprunalandi skjalsins og sendiskrifstofu Íslands gagnvart því landi, með öðrum orðum þarf skjalið tvo stimpla til þess að teljast lögformlega staðfest. Til að fá slíka stimplun þarf að senda frumskjalið til utanríkisráðuneytis þess ríkis sem gaf út skjalið. Viðkomandi ráðuneyti staðfestir skjalið og sendir það áfram til sendiráðs Íslands gagnvart því landi. Sendiráð Íslands gagnvart viðkomandi landi staðfestir að lokum að fyrri stimpillinn sé réttur.

#### Um 19. gr.

Í ákvæðinu er að finna gjaldtökuákvæði laganna. Kveðið er á um að gjald fyrir upplýsingar, afnot upplýsinga, vinnslu upplýsinga úr þjóðskrá og aðra þjónustu Þjóðskrár Íslands fari samkvæmt gjaldskrá. Skýra gjaldtökuheimild vegna þjónustu er tengist þjóðskrá hefur skort og er nú bætt úr því. Rekstur þjóðskrár hefur verið vanfjármagnaður og aukið fjárframlag ríkisins hefur ekki fengist. Í núgildandi lögum er gert ráð fyrir því að ríkissjóður standi straum af árlegum kostnaði við reksturinn að 9/10 hlutum og Tryggingastofnun ríkisins að 1/10 hluta. Ákvæðið hefur þó í framkvæmd ekki staðið undir rekstrarkostnaðinum. Ekki er gert ráð fyrir því að breyta því að sinni, sbr. 20. gr.

Í frumvarpinu er ekki gert ráð fyrir að breyting verði á fjármögnun stofnunarinnar, þ.e. að svokölluð blönduð leið verði áfram viðhöfð. Það þýðir að stofnunin er að hluta til fjármögnuð með ríkisframlagi en að henni sé auk þess heimilt að afla sér sértekna með þjónustu og sölu og afhendingu upplýsinga. Með því móti er mögulegt að tryggja nægilegt rekstrarfé til þess að stofnunin geti innt sín lögbundnu verkefni af hendi og hafið þróunar- og uppbyggingarstarf sem aðkallandi er að sinna. Fyrirkomulag sem þetta virðist hafa verið stefna ríkisins þegar breytingar voru gerðar á 19. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, á árinu 2006. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, sem varð að lögum nr. 51/2006, segir í athugasemdum við 12. gr. (þskj. 821, 132. lögþ. 2005–2006):

„Í 3. mgr. er lagt til að dómsmálaráðherra setji með reglugerð nánari ákvæði m.a. um skráningu, rekstur og aðgang að þjóðskrá og miðlun upplýsinga úr henni svo og um gjaldtöku fyrir aðgang að og afnot af skránni og upplýsingum hennar. Þetta ákvæði er hliðstætt ákvæðum í lögum um fyrirtækjaskrá, hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnufélög og sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Er gert ráð fyrir að gjaldtöku vegna afnota þjóðskrár verði hagað á svipaðan hátt og nú er gert og verið hefur lengst af hjá Hagstofunni. Miðað er við að með afnotagiöldum megi standa undir meginhluta rekstrar þjóðskrár.“

Þarna kemur fram skýr vilji til þess að gjaldtöku og miðlun upplýsinga sé háttáð með sambærilegum hætti og gert er um aðrar stofnanir og skrár á vegum ríkisins. Í frumvarpi þessu er lagt til að gjaldtaka fyrir þjónustu, sölu og afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá fari fram með svipuðum hætti og verið hefur, þ.e. að gjaldtakan standi undir kostnaði við reksturinn á þjóðskrá og eru tillögur þessa frumvarps í samræmi við það. Í núgildandi gjaldskrá er mælt fyrir um heimildir til að veita afslátt eða undanþágur frá gjaldtöku, t.d. vegna námsmanna, opinberra aðila og skráningaraðila. Er gert ráð fyrir að slíkum afsláttarheimildum verði einnig fyrir að fara í endurskoðaðri gjaldskrá stofnunarinnar.

Í 1. mgr. er kveðið á um heimild Þjóðskrár Íslands til þess að innheimta gjöld fyrir tiltekna þjónustu eða upplýsingar. Í liðum a–h er upptalning á þeim þjónustubáttum sem heimilt er að innheimta gjald fyrir.

Í a-lið er heimilað að taka sérstakt gjald fyrir uppflettingar í þjóðskrá.

Í b-lið er heimilað að taka gjald fyrir staðfestingu tiltekinna skráningarupplýsinga í þjóðskrá, sbr. 13. gr. frumvarpsins.

Í c-lið er heimilað að taka gjald fyrir útgáfu vottorða sem byggja á skráningu í þjóðskrá, sbr. 13. gr.

Í d-lið er heimilað að verðleggja hverja upplýsingaeiningu í þjóðskrá með tilteknu einingarverði en með því má taka gjald fyrir sérstök skráningarsvæði í þjóðskrá eftir þörfum viðskiptavinar eða eftir tilteknum færslulýsingum eða „upplýsingapökkum“ sem Þjóðskrá Íslands getur útbúið. Ávinningurinn af þessu er þrjúþættur: viðskiptavinurinn (kaupandi upplýsinganna) hefur meiri möguleika á að fá nákvæmlega þær upplýsingar sem hann óskar eftir eða hefur þörf fyrir, hann greiðir einungis fyrir þær upplýsingar, þ.e. í samræmi við upplýsingamagn, og koma má í veg fyrir óþarfa dreifingu persónuupplýsinga sem viðskiptavinur hefur ekki þörf fyrir. Í þessu tilliti er vert að hafa í huga að vegna núverandi tækniumhverfis er framkvæmdin sú, þegar viðskiptavinir fá aðgang að þjóðskrá, þá fá þeir í raun upplýsingar um allt þýðið af einstaklingum sem skráðir eru í þjóðskrá. Með tilliti til sjónarmiða um persónuvernd væri í mörgum tilvikum eðlilegra að einungis væru afhentar upplýsingar um þá einstaklinga sem viðskiptavinir þurfa vegna starfsemi sinnar. Með þessari lagasetningu er lagður grunnur að því að í framtíðinni verði mögulegt að haga miðlun persónuupplýsinga í auknum mæli með þarfir viðskiptavinarins í huga en jafnframt gæta að réttindum hins skráða með persónuvernd að leiðarljósi.

Í e-lið er heimilað að taka gjald fyrir úrtaksvinnslu úr þjóðskrá en um getur verið að ræða úrtök, t.d. til skoðanakannana og markaðsrannsóknna, sem fyrirtæki sem hafa heimild til úrtaksvinnslu samkvæmt samningi við Þjóðskrár Íslands framkvæma.

Í f-lið er heimilað að taka gjald fyrir opnun aðgangs að upplýsingum úr þjóðskrá, hvernig sem aðganginum er háttað, þ.e. hvort sem aðgangur að þjóðskrá er veittur eða fenginn í lokuðu uppflettikerfi, vefþjónustu, vefgátt eða sambærilegu viðmóti. Gjald felst í mánaðar- eða árgjaldi en jafnframt í stofngjaldi viðkomandi þjónustu.

Í g-lið er heimilað að taka gjald fyrir sérvinnslu tiltekinna upplýsinga úr þjóðskrá. Þarna getur verið um að ræða ýmiss konar vinnslu sem Þjóðskrár Íslands innir af hendi og er jafnframt heimilað að taka gjald fyrir vinnu starfsmanna sem að vinnslunni koma og fyrir aðgang að og notkun þeirra gagnasafna sem vinnsla lýtur að eða styðst við.

Í h-lið er heimilað að taka gjald fyrir veitta þjónustu vegna tiltekinna lögmæltra verkefna á starfssviði stofnunarinnar.

Í 2. mgr. er fjallað um hvernig tekjum af þjónustu skv. 1. mgr. skuli varið en það er til að standa undir rekstrarþáttum þjóðskrár, eftirliti með miðlun og notkun, viðhaldi, uppbyggingu og framþróun þjóðskrárkerfisins.

Í 3. mgr. kemur fram að ef stofnun sem nýtur gjaldfrelsis samkvæmt lögum sem um hana gilda óskar eftir upplýsingum úr þjóðskrá og leggja þarf til vinnu sérfræðings til að gera umbeðnar upplýsingar aðgengilegar er Þjóðskrár Íslands heimilt að innheimta gjald vegna þeirrar vinnu þótt upplýsingarnar sjálfar séu gjaldfrjálsar.

Í 4. mgr. kemur fram að við ákvörðun gjalda skuli leggja til grundvallar kostnað vegna launa og launatengdra gjalda, framleiðslu, þjálfunar og endurmenntunar, aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, húsnæðis, starfsaðstöðu, viðhalds og þróunar kerfa og annars búnaðar og tækja, alþjóðlegrar samvinnu og stjórnunar- og stoðþjónustu. Fjárhæð gjalda skal taka mið af þeim

kostnaði sem almennt hlýst af eftirliti og þjónustu. Í álitum umboðsmanns Alþingis hefur alloft verið bent á óskýrleika gjaldtökuheimilda, m.a. að óljóst sé hvaða kostnaðarliðum viðkomandi gjaldi sé ætlað að standa undir. Ákvæðið tilgreinir því þann kostnað sem ætlað er að standa undir með gjöldunum skv. 1. mgr. Með því eru skýrlega afmarkaðir þeir kostnaðarliðir sem staðið geta til útreiknings þeirra gjaldaliða sem heimilt er að innheimta skv. 1. mgr. Nauðsynlegt er að gengið sé út frá þeirri grundvallarforsendu að öll starfsemi Þjóðskrár Íslands fari fram í þeim tilgangi að viðhalda þeim gagnagrunnum sem eru grundvöllur að sölu á vöru og þjónustu stofnunarinnar. Af þeim sökum er lítið svo á að allur rekstrarkostnaður teljist vera í nánám og efnislegum tengslum við það endurgjald sem innheimt er fyrir einstakar vörur og þjónustu.

Í 5. mgr. er gert ráð fyrir því að sé óskað eftir þjónustu utan hefðbundins skrifstofutíma skuli greiða fyrir vinnu starfsmanns samkvæmt útseldum taxta með álagi samkvæmt gjaldskrár Þjóðskrár Íslands.

#### Um 20 gr.

Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að Tryggingastofnun ríkisins muni áfram standa straum af rekstri þjóðskrárinnar að 1/10 hluta líkt og verið hefur.

#### Um 21. gr.

Gert er ráð fyrir að hið árlega framlag sem Tryggingastofnun ríkisins greiðir skv. 20. gr. verði endurgjald fyrir not hennar á upplýsingum úr þjóðskrá. Þó er sleginn sá varnagli að þetta gildi ekki um þjónustu samkvæmt 3. mgr. 19. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. ákvæðisins er lagt til að Hagstofu Íslands sé heimilt að hagnýta þjóðskrá og gögn hennar til hagskýrslugerðar svo sem verið hefur.

Þá er, í 3. mgr., ekki lögð til breyting á heimild sveitarfélaga til að fá íbúaskrár án þess að sérstök greiðsla komi fyrir.

#### Um 22. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um refsingar og viðurlög. Slík viðurlagaákvæði eru í núgildandi lögum þótt þeim hafi sjaldan eða aldrei verið beitt. Einnig er að finna viðurlagaákvæði í sambærilegri löggjöf á hinum Norðurlöndunum. Til að ná markmiði laganna er nauðsynlegt að hafa ákveðin þvingunarúrræði til þess að tryggja að skráning í þjóðskrá sé sem réttust á hverjum tíma og fari fram sem næst þeim tímamarki þegar atburðir áttu sér stað. Ekki er heldur hægt að líta fram hjá því að misnotkun vegna tiltekinnar skráningar í þjóðskrá eða misnotkun á auðkenni manna, t.d. auðkennisþjófnaður, er vaxandi vandamál og nauðsynlegt að bregðast við slíkri þróun. Það er mögulegt að breyta skráningu í þjóðskrá sér til hagsbóta án þess að gild ástæða sé til. Einnig er horft til þess möguleika að framvísa fölsuðum gögnum, skilríkjum, umboðum o.fl. og getur slíkt framferði leitt til bótaskyldu eða refsiaþbyrgðar samkvæmt lögum þessum.

#### Um 23.gr.

Í ákvæðinu er fjallað um setningu reglugerða samkvæmt lögnum. Ákvæðið þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 24.gr.

Ákvæðið varðar gildistöku. Í því er enn fremur lagt til að gildistöku tiltekinna ákvæða frumvarpsins verði frestað tímabundið. Það er gert vegna þess að ekki er hægt að útfæra breytingarnar með núverandi þjóðskrárkerfi. Þessar dagsetningar kunna að verða endurskoðaðar, annað hvort með það fyrir augum að stytta tímann eða lengja eftir því hvort fjármagn fæst til uppfærslu á þjóðskrá og hvernig vinnunni vindur fram.

Um 25.gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.