



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík 6. apríl 2018

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

### **Fagråd fulltrúa stofnunarinnar, hagsmunaðila og annarra aðila**

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



4. mgr. 3. gr.

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

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja

A handwritten signature in blue ink, reading 'Jóna Björk Guðnadóttir', is written over a light blue rectangular background.

Jóna Björk Guðnadóttir hdl.

f.h. Samtaka atvinnulífsins

A handwritten signature in blue ink, reading 'Unnur Elfa Hallsteinsdóttir', is written in a cursive style.

Unnur Elfa Hallsteinsdóttir, lögfræðingur