**Frumvarp til laga um þjóðskrá**

1. KAFLI.

**Almenn ákvæði**

1. gr.

*Markmið og gildissvið.*

Á Íslandi skal halda þjóðskrá.

Í þjóðskrá eru eftirtaldir skráðir:

1. þeir sem eiga eða hafa átt lögheimili á Íslandi,

2. íslenskir ríkisborgarar fæddir erlendis.

Markmið laga þessara er að tryggja að skráning einstaklinga í þjóðskrá sé rétt og skapi þannig grundvöll fyrir tiltekin réttindi og tilteknar skyldur einstaklinga hér á landi. Enn fremur er það markmið að skráning upplýsinga í þjóðskrá byggist á bestu fáanlegu gögnum á hverjum tíma.

1. gr.

*Stjórnsýsla.*

Þjóðskrá Íslands starfrækir miðlæga þjóðskrá og annast skráningu einstaklinga í þjóðskrá.

Ráðherra er heimilt að fela öðrum opinberum aðilum eða handhöfum sérstaks valds tilteknar skráningar í þjóðskrá samkvæmt lögum þessum.

1. gr.

*Skilgreiningar.*

Í lögum þessum merkir:

1. *Þjóðskrá:* Miðlægt safn upplýsinga um tiltekna einstaklinga.

2. *Kennitala*: Einkvæmt persónuauðkenni fyrir einstaklinga í þjóðskrá.

3. *Kerfiskennitala*: Einkvæmt auðkenni fyrir einstaklinga gefið út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa, eða uppfylla ekki, skilyrði til skráningar í þjóðskrá.

4. *Upplýsingaeining*: Minnsta afmarkaða eining skráðrar upplýsingar í þjóðskrá.

5. *Fullt nafn*: Fullt nafn skv. lögum um mannanöfn, þ.e. eiginnafn einstaklings eða eiginnöfn, millinafn ef því er að skipta og kenninafn.

6. *Birtingarnafn*: Nafn eins og því er miðlað í þjóðskrá.

7. *Miðlun:* Sú aðgerð að afhenda eða gera upplýsingar úr þjóðskrá aðgengilegar.

8. *Miðlari:* Sá aðili sem hefur heimild skv. samningi við Þjóðskrá Íslands til að miðla upplýsingum úr þjóðskrá.

9. *Vensl:* Fjölskyldu- eða skyldleikatengsl einstaklinga í gagnasafni þjóðskrár.

10. *Fjölskyldunúmer*: Auðkennisnúmer fyrir þá einingu í þjóðskrá sem lýsir fjölskyldu eða þeim sem halda saman heimili. Til fjölskyldu teljast hjón og fólk í óvígðri sambúð (sam-/eða gagnkynja), börn hjá þeim 17 ára og yngri, einhleypir karlar og konur sem búa með börnum 17 ára og yngri. Um er að ræða tegund vensla.

11. *Íbúaskrá*: Skrá sem geymir upplýsingar um íbúa sveitarfélaga, þ.e. nöfn, kennitölur, kyn, fæðingarstað, lögheimili, hjúskaparstöðu, fjölskyldunúmer og ríkisfang.

12. *Viðskiptavinur miðlara:* Viðskiptavinur sem fær afnot af þjóðskrárupplýsingum frá miðlara.

1. gr.

*Hlutverk.*

Þjóðskrá Íslands heldur skrá yfir tilteknar upplýsingaeiningar um hvern þann einstakling sem skráður er í þjóðskrá, sbr. 1. gr. og tilteknar breytingar á þeim. Hlutverk Þjóðskrár Íslands felst enn fremur í því að:

1. Nýskrá einstaklinga í þjóðskrá og gefa út kennitölu sem er sérstakt persónuauðkenni sbr. II. kafla.
2. Skrá tilkynningar um lögheimili og halda utan um breytingar á lögheimili einstaklinga.
3. Veita upplýsingar úr þjóðskrá samkvæmt skrám sínum og gögnum til aðila sem hafa hagsmuni af notkun þeirra, sbr. III. kafla, þ.m.t. íbúaskrá fyrir sveitarfélög.
4. Gefa út opinber vottorð eða staðfesta upplýsingar úr þjóðskrá fyrir einstaklinga og lögaðila, sbr. III. kafla.
5. Gefa út kjörskrárstofna fyrir forsetakosningar, alþingiskosningar, sveitarstjórnarkosningar, þjóðaratkvæðagreiðslur og kosningar á sveitarstjórnarstigi skv. sveitarstjórnarlögum.
6. Viðhalda og láta í té stofn fyrir skilríkjaskrá til útgáfu vegabréfa til íslenskra ríkisborgara og annarrar skilríkjaútgáfu á vegum hins opinbera eða skv. sérlögum.
7. Veita Hagstofu Íslands upplýsingar til hagskýrslugerðar, sbr. 14. gr.
8. gr.

*Íbúaskrá.*

Íbúaskrá sveitarfélags inniheldur upplýsingar um íbúa þess og miðast hún við 1. desember til jafnlengdar næsta árs.

Þjóðskrá Íslands tekur til meðferðar 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.

1. KAFLI.

**Þjóðskrá.**

6. gr.

*Skráningarupplýsingar í þjóðskrá*.Í þjóðskrá eru skráðar eftirfarandi upplýsingaeiningar um einstaklinga eftir því sem við á:

1. fullt nafn,
2. birtingarnafn,
3. fæðingardagur, mánuður og ár,
4. kennitala,
5. fæðingarstaður,
6. kyn,
7. ríkisfang,
8. hjúskaparstaða,
9. sambúðarstaða,
10. lögheimili,
11. aðsetur,
12. fjölskyldunúmer,
13. dánardagur,
14. dánarstaður,
15. bannmerking,
16. hvert gjöld til trúfélaga eða lífsskoðunarfélaga skuli renna.

Enn fremur er heimilt að skrá eftirfarandi upplýsingar í þjóðskrá:

* 1. lögræði,
	2. vensl, sbr. 9. tl. 3. gr.,
	3. dvalarstað eða búsetu,
	4. nafn og heimili umboðsmanns ef einstaklingur er búsettur erlendis.
1. gr.

*Tilkynningar um breytingar.*

Þjóðskrá Íslands kveður á um form, efni og tímasetningu upplýsingagjafar skv. 7. gr. Upplýsingar um einstaklinga og breytingar á skráningarupplýsingum eru tilkynntar með þeim hætti sem hér segir:

1. *Barnsfæðingar:* Tilkynningar um barnsfæðingar berast með rafrænum hætti frá heilbrigðisstofnunum, sbr. þó 1. mgr. 8. gr.
2. *Feðranir:* Berast frá dómstólum, sýslumönnum eða einstaklingum.
3. *Véfengingar á faðerni og ógildingar á faðernisviðurkenningum:* Berast frá dómstólum.
4. *Ættleiðingar:* Tilkynningar um ættleiðingar berast frá sýslumanni.
5. *Nafngjafir:* Tilkynningar um nafngjöf geta borist frá prestum þjóðkirkjunnar, forstöðumönnum eða prestum skráðra trúfélaga eða skráðra lífsskoðunarfélaga eða einstaklingum sem starfa í umboði forstöðumanns skráðs trúfélags eða lífsskoðunarfélags og fengið hafa löggildingu sýslumanns. Enn fremur geta forsjármenn barns tilkynnt um nafngjöf barns.
6. *Forsjá:* Sýslumenn og dómstólar tilkynna Þjóðskrá Íslands um staðfestingu samninga um forsjá og úrskurði um forsjá.
7. *Lögheimili barna:* Sýslumenn og dómstólar tilkynna Þjóðskrá Íslands um staðfestingu samninga um lögheimili.
8. *Ríkisfang:* Tilkynningar um breytingar á ríkisfangi berast frá Útlendingastofnun.
9. *Hjónavígslur:* Tilkynningar um hjónavígslur berast frá prestum þjóðkirkjunnar, forstöðumönnum eða prestum skráðra trúfélaga eða skráðra lífsskoðunarfélaga, eða einstaklingum sem starfa í umboði forstöðumanns skráðs trúfélags eða lífsskoðunarfélags og fengið hafa löggildingu sýslumanns sem og sýslumönnum.
10. *Skilnaður að borði og sæng:* Leyfi til skilnaðar að borði og sæng berast frá sýslumönnum og dómstólum.
11. *Lögskilnaður:* Leyfi til lögskilnaðar berast frá sýslumönnum eða dómstólum.
12. *Ógilding hjúskapar:* Tilkynningar um ógildingu hjúskapar koma frá dómstólum.
13. *Sambúðarslit:* Tilkynningar um sambúðarslit, þegar viðkomandi eiga saman barn, berast frá sýslumönnum eða dómstólum.
14. *Andlát:* Tilkynningar um andlát berast frá sýslumönnum. Enn fremur frá erlendum stjórnvöldum og einstaklingum ef sá látni hefur verið búsettur erlendis.
15. *Horfnir menn:* Úrskurðir þar sem heimilað er að fara með bú horfinna manna sem látinna og dómar um að horfnir menn skuli taldir látnir koma frá dómstólum.
16. *Leiðréttingar á kyni:* Tilkynningar um leiðréttingar á kyni berast frá sérfræðinefnd um kynáttunarvanda (sbr. lög um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda, nr. 57/2012).

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka tillit til annarra þeirra upplýsinga sem áhrif hafa á skráningu þeirra atriða sem talin eru í 7. gr. og stofnunin aflar sér sjálf með eftirgrennslan eða henni berast á einn eða annan hátt eftir því sem þörf krefur og heimildir leyfa.

1. gr.

*Veiting upplýsinga til stjórnvalda.*

Einstaklingar búsettir erlendis sem 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, sbr. 7. gr.

Þjóðskrá Íslands getur krafist þess að stofnuninni séu látnar í té tilkynningar og upplýsingar sem hún þarfnast til starfsemi sinnar, sbr. 7. gr. og 1. mgr. 8. gr.

Þjóðskrá Íslands er heimilt, að undangenginni skriflegri áskorun um að veita upplýsingar samkvæmt 7. gr., sbr. 1. mgr. 8. gr., að leggja dagsektir á aðila veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar. Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflega, á sannanlegan hátt, þeim sem hún beinist að. Dagsektirnar geta numið frá 5.000 til 50.000 kr. á dag. Skal við ákvörðun dagsekta líta til eðlis og alvarleika aðstæðna hverju sinni.

Aðila er heimilt að kæra ákvörðun Þjóðskrár Íslands um beitingu dagsekta skv. 3. mgr. til ráðuneytisins innan fjórtán daga frá því að honum var tilkynnt um ákvörðunina. Ráðuneytið skal kveða upp úrskurð eins fljótt og unnt er. Ákvarðanir Þjóðskrár Íslands um dagsektir eru aðfararhæfar og renna í ríkissjóð. Málskot til ráðuneytisins frestar aðför.

1. gr.

*Nýskráning einstaklinga í þjóðskrá.*

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

Hjá Þjóðskrá Íslands er sótt um skráningu í þjóðskrá sem fer fram á grundvelli sjálfkrafa réttar einstaklinga til íslensks ríkisfangs, sbr. 2. tl. 1. mgr. 1. gr. og skráningu ríkisborgara ríkja sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) og stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), sbr. VI. kafla laga um útlendinga.

Skráning annarra ríkisborgara en þeirra sem taldir eru í 2. mgr. fer fram á grundvelli ákvarðana Útlendingastofnunar skv. 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 víkja frá þessu skilyrði þegar um er að ræða nýskráningu íslenskra barna fæddra erlendis.

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

1. 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.

1. gr.

*Kerfiskennitala – sérstök skráning.*

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

Við útgáfu kerfiskennitölu eru skráðar tilteknar persónuupplýsingar um þann einstakling sem hlýtur kerfiskennitöluna. Kerfiskennitölur skulu við miðlun, samkvæmt III. kafla, og aðra notkun aðgreindar með sýnilegum hætti frá kennitölum einstaklinga í þjóðskrá.

1. KAFLI.

**Miðlun þjóðskrár og útgáfa vottorða.**

12. gr.

*Afhending upplýsinga úr þjóðskrá.*

Öll miðlun á þjóðskrá er leyfisskyld. Þjóðskrá Íslands getur miðlað eða veitt miðlurum heimild til að annast miðlun þjóðskrár á grundvelli samninga og skilmála sem Þjóðskrá Íslands setur. Öðrum aðilum er óheimilt að miðla þjóðskrá.

Miðlun eða afhending þjóðskrárupplýsinga til viðskiptavinar miðlara fer fram á grundvelli samninga og skilmála sem Þjóðskrá Íslands setur. Þjóðskrá Íslands er heimilt að takmarka afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá við opinbera aðila eða tiltekna starfsmenn þeirra.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald fyrir upplýsingagjöf úr skrám sínum samkvæmt gjaldskrá stofnunarinnar, sbr. 18. gr.

Brot gegn þessu ákvæði getur varðað fyrirvaralausa riftun samnings og sektum, sbr. 19. gr.

1. gr.

*Útgáfa vottorða.*

Þjóðskrá Íslands annast 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. 18. gr.

1. gr.

*Miðlun þjóðskrárupplýsinga til Hagstofu Íslands.*

Hagstofu Íslands er heimilt samkvæmt lögum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð að hagnýta þjóðskrá og gögn hennar til hagskýrslugerðar.

15. 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, að upplýsingum um nafn og/eða heimilisfang hans og nánustu fjölskyldumeðlima, verði ekki miðlað úr þjóðskrá. Gildir verndin í eitt ár nema hlutaðeigandi óski þess að hún sé felld brott 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 upplýsingarnar ef brýn ástæða er til að mati stofnunarinnar.

16. gr.

*Bannmerking í þjóðskrá*.

Þjóðskrá Íslands skal halda upplýsingar um þá einstaklinga sem andmæla því að nöfn þeirra séu notuð í markaðssetningarstarfsemi samkvæmt lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Einstaklingar sem njóta verndar um nafn og heimilisfang samkvæmt 15. gr. njóta einnig verndar samkvæmt ákvæðum 1. mgr. á meðan nafna- og heimilisfangsverndar nýtur við.

1. KAFLI.

**Ýmis ákvæði.**

17. 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 ljósrit 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 krefst.

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

Heimilt er að víkja frá skilyrðum 1. og 2. mgr. stafi gögn frá stjórnvöldum á Norðurlöndunum.

18. gr.

*Gjaldtaka.*

Um gjald fyrir upplýsingar, afnot upplýsinga, vinnslu upplýsinga úr þjóðskrá og aðra þjónustu stofnunarinnar fer samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Heimilt er að innheimta gjöld vegna:

1. uppflettingar í þjóðskrá,
2. staðfestingar upplýsinga í þjóðskrá,
3. útgáfu vottorða er byggjast á skráningu í þjóðskrá,
4. einingarverðs fyrir hverja upplýsingaeiningu úr þjóðskrá,
5. úrtaksvinnslu úr þjóðskrá,
6. aðgangs að upplýsingum úr þjóðskrá í lokuðu uppflettikerfi, vefþjónustu, vefgátt eða sambærilegu viðmóti, sem getur t.d. falist í árgjaldi, mánaðargjaldi og stofngjaldi þjónustu,
7. sérvinnslu upplýsinga úr þjóðskrá, þ.m.t. fyrir vinnu starfsmanna og aðgang að gagnasöfnum,
8. 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.

Við ákvörðun gjalda skal 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 tekur mið af þeim kostnaði 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.

Gjaldskráin skal staðfest af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda. Gjöld skv. ákvæði þessu greiða jafnt opinberir aðilar sem einkaaðilar. Þó er ráðherra heimilt í reglugerð að mæla fyrir um undanþágu eða afslátt frá gjaldtöku ef um er að ræða þjónustu við skráningaraðila.

19. 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 8. gr., og að miðla þjóðskránni án leyfis, sbr. 12. gr.

Röng upplýsingagjöf skv. 7.-9. gr. varðar refsingu skv. 146. gr. almennra hegningarlaga.

20. gr.

*Reglugerð.*

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

1. tilkynningar, söfnun og skráningu upplýsingaeininga samkvæmt 6. gr.,
2. um skráningu og úthlutun kennitölu skv. 9. gr.,
3. um skráningu, notkun og miðlun kerfiskennitölu skv. 11. gr.,
4. miðlun þjóðskrár og útgáfu vottorða skv. III. kafla laganna, þar með talið um form og efni vottorða sbr. 13. gr.,
5. kröfur til framlagðra gagna sbr. 17. gr.
6. undanþágur eða afslætti vegna gjaldtöku skv. 18. gr. ef um er að ræða skráningaraðila í þjóðskrá.

21. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi taka gildi 1. júní 2015. Samtímis falla úr gildi lög nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu og reglur nr. 112/1958 um útgáfu vottorða og veitingu upplýsinga úr þjóðskránni.

22. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á lögum:

1. Í stað tilvísunar til 20. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu í 44. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar skal vera tilvísun til 5. mgr. 18. gr. laga um þjóðskrá.

**Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er unnið í samstarfi við Þjóðskrá Íslands. Með frumvarpinu eru lögð til ný heildarlög um þjóðskrá. Núgildandi lög um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962 eru ekki í takt við núverandi samfélagsgerð og tæknibreytingar undanfarinna áratuga. Framfarir á sviði upplýsingatækni og auknar kröfur til Þjóðskrár Íslands hafa gert það að verkum að hún hefur þurft að sinna ýmsum verkefnum sem ekki er með skýrum hætti gert ráð fyrir í lögum. Snúa þessi verkefni aðallega að upplýsingamiðlun, þ.e. hvaða upplýsingum skuli eða megi miðla og til hverra. Þá eru gjaldtökuheimildir stofnunarinnar afar takmarkaðar og því hefur hún neyðst til að veita ýmiss konar þjónustu, m.a. til einkaaðila, langt undir kostnaðarverði. Aðkallandi er að Þjóðskrá Íslands hafi skýrar lagaheimildir til að hún geti sinnt verkefnum sínum á traustum grunni. Töluverð vinna hefur átt sér stað undanfarin ár við undirbúning þessara lagabreytinga, þ.m.t. greining á regluverkinu, þarfagreining, skoðun á samsvarandi löggjöf í nágrannaríkjunum o.s.frv. Að þessu hefur m.a. nefnd, sem skipuð var af ráðuneytinu árið 2010 og starfaði fram á árið 2011, unnið og samráð hefur verið haft við ýmsa aðila er málið varðar.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Í þessum kafla er fjallað um sögu skráningar í þjóðskrár hér á landi og tilurð stofnunarinnar Þjóðskrár Íslands en starfsemi þjóðskrár hérlendis á sér langa sögu.

*2.1 Aðdragandi að stofnun þjóðskrár.*

Vélspjaldskrá yfir alla landsmenn var komið á fót á árunum 1952–54. Fljótlega varð hugtakið „þjóðskrá“ tamt í huga almennings og er það hugtak notað í stofnlögum um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 31/1956. Áður en þjóðskráin – eða Hagstofa Íslands fyrir hennar hönd – tók við almannaskráningu var ekki um að ræða neina heildarstjórn á þessu sviði og enginn opinber aðili hafði það hlutverk að tryggja samræmda framkvæmd skráningar um allt land. Með stofnun þjóðskrár var einum opinberum aðila falin yfirstjórn almannaskráningar á öllu landinu, landið í heild varð eitt skráningarsvæði sem ein samræmd íbúaskrá var gerð fyrir.

Með lögum nr. 54/1962 var komið á fót sérstakri stofnun, Þjóðskrá, til þess að annast almannaskráningu og annað það sem fyrir var mælt í lögunum. Hagstofa Íslands fór með stjórn þjóðskrárinnar og hún var rekin sem deild innan Hagstofunnar. Með stofnun þjóðskrár var tekin upp ný skipan almannaskráningar sem byggðist á víðtækri endurskipulagningu í íslenskri stjórnsýslu auk þess sem innleiddar voru miklar nýjungar í skýrslutækni þess tíma. Í lögunum var tekið fram hvernig þjóðskráin ætti að leysa verkefni sín af hendi og á hvaða gögnum almannaskráningin ætti að byggjast. Þá var tekið fram að auk þjóðskrár og Hagstofunnar störfuðu sveitarstjórnir og sóknarprestar utan kaupstaða að almannaskráningu samkvæmt lögunum.

Stóð þetta fyrirkomulag á yfirstjórn og framkvæmd almannaskráningar og þjóðskrár með óbreyttum hætti fram yfir síðustu aldamót.

Frá ársbyrjun 1963 tók þjóðskráin við útgáfu fæðingarvottorða og hliðstæðra vottorða af Þjóðskjalasafni Íslands Voru vottorð gefin út samkvæmt „örfilmum“ kirkjubóka 1896–1915, og eftir þann tíma samkvæmt skýrslum sóknarpresta til Hagstofunnar. Ýmiss konar þjónusta við almenning jókst töluvert á næstu áratugum. Var þar um að ræða útgáfu á ýmsum vottorðum og fjölþætta upplýsingaþjónustu, auk umsvifa vegna starfrækslu nafnskírteinakerfis, sem sett var á laggirnar með lögum nr. 25 21. apríl 1965 um útgáfu og notkun nafnskírteina. Samhliða þessu jókst mikið þjónusta þjóðskrár í þágu ýmissa opinberra aðila. Samnorræn flutningsvottorð komu til framkvæmda á árinu 1969, samkvæmt samningi milli ríkisstjórna Norðurlanda. Með þeim batnaði til mikilla muna heimildargildi þjóðskrár um búsetuflutninga milli Norðurlandanna. Í ársbyrjun 1987 var auðkennistalnakerfi þjóðskrár (og fyrirtækjaskrár) breytt á þann veg að nafnnúmerakerfið var lagt niður vegna ágalla þess en í staðinn tók gildi nýtt auðkenni, svokölluð kennitala.

Verkaskipting stofnana og endurskipulagning Hagstofunnar var tekin til skoðunar í kjölfar ríkisstjórnarsamþykktar 27. september 2005 um að þjóðskrá og almannaskráning skyldi flytjast frá Hagstofu Íslands til dómsmálaráðuneytisins. Ljóst var að slíkt krafðist ýmissa lagabreytinga og að breyta þyrfti ákvæðum reglugerðar um Stjórnarráð Íslands. Var frumvarp þessa efnis samið í dómsmálaráðuneytinu og lagt fram á 132. löggjafarþingi 2005-2006. Ljóst var að almannaskráning féll ekki að verkefnum Hagstofunnar og var til þess fallin að draga úr trúverðugleika hennar sem óvilhallrar hagsýslustofnunar þar sem í almannaskráningu er fengist við einstaklingsbundin málefni og úrlausn álitaefna um skráningu einstaklinga. Þá höfðu tengsl þjóðskrár og verkefna á sviði dómsmálaráðuneytis vaxið til mikilla muna á síðari árum og var ljóst að samlegðaráhrifin yrðu margvísleg. Frumvarpið var síðan samþykkt sem lög frá Alþingi nr. 51/2006 og tóku þau gildi 1. júlí 2006. Við breytinguna flutti ráðuneytið útgáfu almennra vegabréfa til þjóðskrár.

Með lögum nr. 98/2009, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands, sem gildi tóku 1. október 2009 fluttust málefni Fasteignaskrár Íslands frá fjármálaráðuneytinu til dómsmála- og mannréttindaráðuneytis. Þar með heyrðu tvær af grunnskrám þjóðarinnar undir ábyrgðarsvið sama ráðuneytis; Fasteignaskrá Íslands sem fór með skráningu allra fasteigna í landinu og Þjóðskrá sem annaðist m.a. almannaskráningu og útgáfu ýmissa vottorða og skilríkja.

Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 98/2009 kom fram að breytingin ætti að stuðla að aukinni samvinnu og samræmingu í skráarvinnslu ríkisins og myndi jafnframt fela í sér möguleika á rekstrarhagræðingu með ýmiss konar samrekstri og samvinnu. Dómsmála- og mannréttindaráðherra óskaði eftir því við samráðshópinn í september 2009 að hann kannaði hvort ávinningur kynni að vera af samþættingu tiltekinna rekstrarþátta. Hópurinn ákvað til að byrja með að skoða starfsemi tölvudeilda. Lagt var til að sameina tölvudeildir Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands og féllst ráðherra á þá tillögu. Kom hún til framkvæmda 1. janúar 2010. Við þessa vinnu komu fram fjölmörg atriði sem bentu til þess að mikið hagræði yrði af fullri sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands og fól ráðherra samráðshópnum að kanna til hlítar hagkvæmni þess. Hinn 15. júní 2010 samþykkti Alþingi lög um sameiningu Fasteignaskrár Íslands og Þjóðskrár í nýja stofnun, Þjóðskrá Íslands. Stofnunin tók til starfa 1. júlí 2010 og sinnir þeim verkefnum sem Fasteignaskrá Íslands og Þjóðskrá höfðu áður með höndum. Af þessum breytingum leiddi að Þjóðskrá var ekki lengur skrifstofa í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu með sjálfstæðan fjárhag heldur hluti af nýrri stofnun. Þar sem Þjóðskrá var skrifstofa í dómsmála- og mannréttindaráðuneytinu voru ákvarðanir hennar í stjórnsýslumálum fullnaðarákvarðanir en með því að starfsemin varð hluti af stofnun urðu ákvarðanir kæranlegar til ráðuneytisins. Það er í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttarins um tvö kærustig.

Skipan mála er nú þannig háttað að innanríkisráðuneytið fer með yfirstjórn almannaskráningar og þjóðskrármálefna en ríkisstofnunin Þjóðskrá Íslands annast almannaskráningu og sér um daglegan rekstur og vinnslu þjóðskrár.

*2.2 Tilefni lagasetningar og mat á nauðsyn hennar.*

Sumarið 2010 fól dómsmála- og mannréttindaráðuneytið Þjóðskrá Íslands að undirbúa starf nefndar er ráðuneytið hugðist skipa til þess að endurskoða lög nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu. Var Þjóðskrá Íslands falið að fara yfir málefnasviðið og taka saman greinargerð um helstu þætti sem þyrfti að gaumgæfa við endurskoðun laganna. Í greinargerðinni sem var afhent ráðuneytinu í september 2010 kom fram að þjóðskráin byggði einkum á þrennum lögum, lögum um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962, lögum um lögheimili nr. 21/1990 og lögum um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1952, auk ýmissa sérlaga. Í samantekt greinargerðarinnar segir m.a.:

*„Lagaumhverfi þjóðskrár er í all mörgum lögum og nauðsynlegt er að koma þessu saman í ein samræmd lög. Sum þessara laga eru komin til ára sinna og styðja ekki nútíma kröfur um almannaskráningu. Tækniþróun undafarinna ára gerir einnig kröfur um uppfærslu á lögunum og í tæknilegri byggingu grunnsins þarf að huga að möguleikum í rafrænni stjórnsýslu og sjálfsafgreiðslu sem frekast er kostur. Breytingar hafa orðið á fjölskyldum landsmanna sem hafa komið fram í búsetuformi sem áður voru óþekkt og hreyfingar fólks til og frá landinu eru orðnar miklar. Eðlilegt er að byggja í lögin og gagnagrunninn nauðsynlegan sveigjanleika til að taka á þessum þáttum.“*

Í nóvember 2010 skipaði dómsmála- og mannréttindaráðherra nefnd til að endurskoða lög um þjóðskrá og almannaskráningu, lög um tilkynningar aðsetursskipta og lög um lögheimili. 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 laganna. Enn fremur skyldi nefndin hafa að leiðarljósi að lagaumhverfið yrði þannig úr garði gert að unnt yrði að nýta til hins ítrasta rafræna stjórnsýslu og almenna rafræna þjónustu. Nefndin fundaði með reglubundnum hætti fram á árið 2012 og byggir frumvarp þetta m.a. á drögum nefndarinnar.

Í verkefnisáætlun innanríkisráðuneytisins, sem nú fer með yfirstjórn Þjóðskrár Íslands, um gerð frumvarps til laga um þjóðskrá er breytingu frá fyrri stefnu lýst. Þar segir frá upphaflegri áætlun um að steypa lögum um þjóðskrá og almannaskráningu, lögheimilislögum og lögum um tilkynningar aðsetursskipta í einn lagabálk. Hins vegar var ákveðið að leggja það ekki til þar sem ljóst væri að breytingar á lögum um lögheimili væru viðkvæmar og þörfnuðust aðkomu fjölda hagsmunaaðila. Að því yrði þó stefnt að frumvarp um skráningu lögheimilis yrði samið á árinu 2015. Það væri orðið aðkallandi að fá skýrar og fullnægjandi lagaheimildir fyrir Þjóðskrá Íslands til þess að stofnunin gæti sinnt verkefnum sínum við starfsemi þjóðskrár á traustum grunni.

**3. Meginefni frumvarpsins**

*3.1 Efnisatriði frumvarpsins*

Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði um að þjóðskrá skuli haldin á Íslandi og tiltekið sérstaklega hvaða einstaklingar séu skráðir í þjóðskrá. Með því eru stoðir skráningar í þjóðskrá styrktar og er lögð áhersla á það í frumvarpinu að lögfesta á einn eða annan hátt framkvæmd og hlutverk sem hefur verið tíðkað um árabil. Við samningu frumvarpsins var lögð mikil áhersla á það að lögin væru skýr og afdráttarlaus en þó nógu sveigjanleg til þess að gefa rými fyrir tækniframfarir og breytingar sem samfélagið kallar á en þjóðskrárkerfið getur ekki komið á móts við nema í litlum mæli sem stendur. Hér er átt við að skráning ýmissa atriða í þjóðskrá fari í auknum mæli fram með sjálfvirkum hætti, t.d. með rafrænni þjónustu og að fleiri skráningarsvæði verði haldin í þjóðskrá, svo sem að skráning einstaklinga niður á íbúðir og skráning forsjár og annarra vensla hefjist. Til þess að slíkar breytingar nái fram að ganga þarf einkum tvennt til, lagaumhverfi sem styður við og heimilar breytingarnar og fjármagn til þess að framfarirnar geti orðið að veruleika. Tæknileg þekking er til staðar en hingað til hefur fjármagn skort til þess að unnt verði að hrinda breytingum í framkvæmd.

Meðal helstu nýmæla frumvarpsins má nefna að helstu hugtök laganna eru skilgreind. Slíkt er talið nauðsynlegt til þess að samræmi ríki um skilning á þeim. Má þar m.a. nefna hugtök eins og miðlun og miðlari eru skilgreind og með skýrum og almennum hætti er fjallað um miðlun á þjóðskrá. Almenn umfjöllun um miðlun þjóðskrár er ekki í núgildandi lögum og er nauðsynlegt að bæta þar úr. Kveðið er á um það hlutverk þjóðskrár að auðkenna einstaklinga og að nýskrá einstaklinga í þjóðskrá, ásamt því verkefni að gefa út persónuauðkenni fyrir einstaklinga. Að lokum er í frumvarpinu að finna skýrar heimildir til gjaldtöku með tilvísun til gjaldskrár stofnunarinnar.

*2.2 Samanburður við Norðurlöndin*

Á hinum Norðurlöndunum eru einnig starfræktar miðlægar þjóðskrár og hefur verið horft til löggjafar, fyrirkomulags við skráningu í þjóðskrá og uppbyggingar kerfa við samningu þessa frumvarps.

*Danmörk.*

Í Danmörku er þjóðskráin starfrækt af stofnun sem heitir *Central Person Register (CPR)*. Er stofnunin miðlægur miðlari upplýsinga úr þjóðskrá til hins opinbera og til einkageirans. Stofnunin heyrir undir innanríkisráðuneytið og starfar eftir svokölluðum CPR- lögum.[[1]](#footnote-1) Í Danmörku bera sveitarfélögin meginábyrgð á skráningu og töku ákvarðana vegna skráningar í þjóðskrá.

*Finnland*

Í Finnlandi er það *Befolkningsregistercentralen* sem starfrækir þjóðskrána. Stofnunin hefur starfað frá árinu 1969, heyrir undir fjármálaráðuneytið og starfar eftir lögum um þjóðskrá.[[2]](#footnote-2) Skráning upplýsinga í þjóðskrá fer fram hjá stofnuninni og á svæðisbundnum afgreiðslustöðum (*local register offices*). 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.

*Færeyjar*

Þjóðskráin á 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 nefnist P-númer. Enn fremur geymir þjóðskráin grunnupplýsingar um alla sem skráðir eru í þjóðskránni og miðlar upplýsingum um einstaklinga til hins opinbera eða einkaaðila.

*Noregur.*

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[[3]](#footnote-3) og ítarlegri reglugerð.[[4]](#footnote-4)

*Svíþjóð*

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, *folkbokföringslagen.[[5]](#footnote-5)*

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

Frumvarpið þótti ekki kalla á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá. Efni frumvarpsins fellur utan gildissviðs EES-samningsins.

**5. Samráð.**

Frumvarpið snertir fyrst og fremst Þjóðskrá Íslands enda er því ætlað að styrkja stoðir stofnunarinnar að því er varðar þau verkefni sem um ræðir. Efni frumvarpsins mun hafa áhrif á allt samfélagið, einstaklinga, hið opinbera og skráningar- og tilkynningarskylda aðila. Flest nýmæli frumvarpsins lúta hins vegar fyrst og fremst að því að lögfesta fyrirliggjandi framkvæmd svo það ætti ekki að hafa tiltakanleg áhrif á réttarstöðu þeirra aðila sem um ræðir. Frumvarpið verður kynnt á heimasíðu innanríkisráðuneytisins en formlegt samráðsferli hefur ekki átt sér stað enda ekki talin ástæða til að ætla annað en að sátt muni ríkja um efni þess. Í kjölfar sameiningar Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands á miðju ári 2010 hefur skráning í þjóðskrá og mögulegar endurbætur á henni og vinnslu gagna verið til stöðugrar skoðunar. Einkum hefur verið horft til þess að bæta verkferla, stjórnsýslu og meðferð persónuupplýsinga. Hefur þessi vinna m.a. falist í kynningar- og samráðsfundum með stærstu aðilum sem nota upplýsingar úr þjóðskrá í starfsemi sinni.

**6. Mat á áhrifum.**

Verði frumvarpið samþykkt sem lög mun það styrkja stoðirnar undir starfsemi þjóðskrár. Ávinningurinn felst í því að til séu lögfestar reglur um hvernig að skráningu skuli standa, hvað skuli skráð og ekki síst fyrir einstaklinga, að hagsmunir þeirra séu tryggðir með réttri skráningu. Fyrir Þjóðskrá Íslands skiptir gífurlega miklu máli að fjármögnun stofnunarinnar til reksturs þjóðskrár sé tryggður og að sanngjarnt endurgjald komi fyrir afhendingu og vinnslu þeirra upplýsinga sem haldnar eru í þjóðskrá þannig að auk rekstrarkostnaðar sé þess kostur að stuðla að framþróun og nauðsynlegu viðhaldi skrárinnar.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um I. kafla.

Í I. kafla er fjallað um almenn atriði laganna er lúta að markmiði, gildissviði, orðskýringum, hlutverki og stöðu í stjórnsýslulegu tilliti.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er áskilnaður um að haldin skuli þjóðskrá hér á landi. Slíkt ákvæði hefur ekki áður verið í lögunum og ekki hefur verið tiltekið í lögum hvaða einstaklingar séu skráðir í þjóðskrá. Þótt bæði atriði þyki í raun nokkuð sjálfsögð er lagt til að þau verði nú lögfest.

Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna það meginmarkmið laganna að skráning einstaklinga í þjóðskrá sé rétt og sé þannig réttargrundvöllur fyrir þá aðila sem byggja starfsemi sína eða ákvarðanir á skráningarupplýsingum í þjóðskrá. Þjóðskrárkerfinu er ætlað að uppfylla þarfir þjóðfélagsins til þess að fá upplýsingar um íbúa þess og auðkenningu þeirra (nafn, persónuauðkenni, þjóðerni o.s.frv.), upplýsingar um fjölskyldutengsl (hjúskaparstöðu, börn o.s.frv.) og um búsetu. Enn fremur er það markmið að skráning upplýsinga í þjóðskrá byggi á bestu fáanlegu gögnum á hverjum tíma. Til þess að markmið laganna nái fram að ganga þurfa tveir lykilþættir að vera til staðar. Gæði þeirra gagna sem lögð eru fram og skráning byggir á þurfa 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 síðar í frumvarpinu. Hinn lykilþátturinn er að umrædd gögn eða skráningaratburðir berist til skráningar, í þessu tilviki til Þjóðskrár Íslands. Fái stofnunin ekki upplýsingar um tiltekna atburði í lífi einstaklings er ljóst að skráin endurspeglar ekki rétta stöðu hans á hverjum tíma.

Þjóðskráin er notuð af opinberum aðilum og einkaaðilum, hún er lögð til grundvallar málsmeðferð hjá hinu opinbera gagnvart þeim sem eiga réttindi og skyldur hér á landi. Með skráningu í þjóðskrá eru einstaklingi tryggð ákveðin réttindi og jafnframt ber hann ákveðnar skyldur sem leiðir af skráningu hans. Í því felst að með því að einstaklingur sé skráður í þjóðskrá hafi ríkið í raun viðurkennt tilvist viðkomandi einstaklings í samfélaginu og með því tryggt aðgang hans að þjónustu og ýmsum persónuréttindum.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að Þjóðskrá Íslands starfræki miðlæga þjóðskrá og annist skráningu einstaklinga í þjóðskrá. Það er ekki breyting frá því sem verið hefur eins og kunnugt er, þjóðskráin er ein af grunnskrám samfélagsins og gífurlega útbreidd hérlendis. Þjóðskrá er einnig haldin í miðlægu kerfi í nágrannalöndum okkar, þ. á m. Danmörku, Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Færeyjum. Skráningarupplýsingar koma víða að og gegnir Þjóðskrá Íslands fyrst og fremst hlutverki skráningaraðila og skráarhaldara. Þrátt fyrir það tekur stofnunin mörg mál tiltekins eðlis til ákvörðunar.

Í 2. mgr. er lagt til það nýmæli að heimila ráðherra að ákveða að færa tilteknar skráningar upplýsinga um einstaklinga til annarra aðila ef það þykir hagkvæmt. Á meðan skráning byggist að mestu leyti á skriflegum gögnum gegnir stofnunin Þjóðskrá Íslands mikilvægu hlutverki við samræmingu og varðveislu þeirra gagna. Stöðugt er unnið að umbótum og þykir það samræmast hlutverki stofnunarinnar vel að beita sér fyrir því að rafrænar skráningar verði að veruleika. Þá má hugsa sér að skráningarupplýsingar í þjóðskrá séu forskráðar af þeim aðilum sem taka ákvarðanir eða tilkynna um atburði er hafa áhrif á skráningu einstaklinga eða að fullnaðarskráning upplýsinga fari fram hjá þeim aðilum. Í því felst að skráning upplýsinganna fari fram nær upprunastað en slíkt myndi hafa í för með sér að skráning færðist nær rauntíma þeirra atburða sem eru tilurð skráningar. Það tryggir betur réttleika gagna.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er það nýmæli að lagðar eru til hugtakaskilgreiningar um tiltekin hugtök sem notuð eru í frumvarpinu og nauðsynlegt þykir að sami skilningur ríki um.

Hugtakið *þjóðskrá* er skilgreint sem miðlægt safn upplýsinga um tiltekna einstaklinga. Orðið skrá er skilgreint í lögum um persónuvernd sem sérhvert skipulagsbundið safn persónuupplýsinga (þar sem finna má upplýsingar um einstaka menn). Í þessu sambandi er nauðsynlegt að vekja athygli á að með hugtakinu þjóðskrá er ekki einungis átt við tölvukerfið sem heldur þjóðskrárupplýsingar heldur jafnframt allt gagnasafnið sem vistað er og haldið hjá Þjóðskrá Íslands.

Lagt er til að hugtakið *kennitala* verði skilgreind í lögum enda um mikilvægt persónuauðkenni að ræða. Kennitala er einkvæmt persónuauðkenni fyrir einstaklinga í þjóðskrá. Kennitalan hefur hlotið gríðarlega mikla útbreiðslu og er nánast eins sjálfsögð í viðskiptum fólks og nöfn einstaklinga. Kennitala er reiknuð út frá fæðingardegi og vísa fyrstu sex tölustafirnir í dag, mánuð og ár. Næstu tveir tölustafir hafa enga merkingu og er þeim úthlutað í röð frá og með 20. Því næst er vartalan (öryggistalan) reiknuð út en hún má vera á bilinu 0 til 9. Aftasti stafur í kennitölu merkir öldina sem viðkomandi er fæddur á.

*Kerfiskennitala* er nýtt hugtak í lögum og er í raun það sem hingað til hefur verið kallað utangarðskennitala. Kerfiskennitala er talið vera heppilegra hugtak og meira lýsandi auk þess sem auðvelt er að þýða hugtakið yfir á ensku án þess að það tapi merkingu sinni, þ.e. System ID. Um er að ræða einkvæmt auðkenni fyrir einstaklinga gefið út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa eða uppfylla ekki skilyrði til skráningar í þjóðskrá. Þeir fá kerfiskennitölu sem hafa skammtímadvöl á Íslandi eða hafa sérstök tengsl við landið og eru ekki með lögheimili hérlendis.

Lagt er til að hugtakið *upplýsingaeining* sé skilgreint sem minnsta afmarkaða eining skráðrar upplýsingar í þjóðskrá en það vísar bæði til grunnupplýsinga og viðbótarupplýsinga í kerfum þjóðskrár. Það þykir til hagsbóta að geta t.d. vegna miðlunar á þjóðskrá skilgreint tiltekin skráningarsvæði og þá einnig tilgreint kostnað vegna miðlunar þeirra.

Lagt er til að *fullt nafn* sé skilgreint í lögunum en skilgreininguna er að finna í lögum 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. mannanafnalaga nr. 45/1996. Fullt nafn mun ávallt birtast í vegabréfi, nafnskírteini og vottorðum útgefnum af Þjóðskrá Íslands.

*Birtingarnafn* er skilgreint sem nafn eins og því er miðlað í þjóðskrá, t.d. við uppflettingu í heimabönkum, hjá læknum o.s.frv. Birtingarnafn endurspeglar að öllu jöfnu fullt nafn en er þó takmarkað við 44 stafbil.

Hugtakið *miðlun* er skilgreint en það hefur ekki verið áður gert í lögunum. Með miðlun er í lögunum átt við þá aðgerð að afhenda eða gera upplýsingar úr þjóðskrá aðgengilegar. Miðlun fer í langflestum tilvikum fram með þeim hætti að allri þjóðskránni er miðlað sem heild með daglegum uppfærslum. Athygli er vakin á því að með miðlun er einnig átt við útgáfu vottorða og ýmiss konar sérvinnslu.

Hugtakið *miðlari* er jafnframt skilgreint en það vísar til þess aðila sem hefur heimild samkvæmt samningi við Þjóðskrá Íslands til að miðla upplýsingum úr þjóðskrá. Þjóðskránni er einungis miðlað í heildsölu og á heimasíðu Þjóðskrár Íslands er að finna upptalningu á þeim miðlurum sem heimild hafa til að miðla þjóðskrá.

*Viðskiptavinur miðlara* er skilgreindur sem sá aðili sem fær afnot af og fær þjóðskrárupplýsingum miðlað til sín og er þannig móttakandi eða notandi þjóðskrárupplýsinga. Það hefur verið bagalegt að hugtakið hafi ekki verið skilgreint en í samningum Þjóðskrár Íslands hefur verið notast við hugtakið „endanotandi“ en það nær þó ekki merkingunni að öllu leyti.

Með *venslum* er átt við fjölskyldu- eða skyldleikatengsl einstaklinga. 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, s.s. vensl einstaklings við foreldra, forsjáraðila, kjörforeldra, kynforeldra, maka, sambúðarmaka og tengsl á milli einstaklinga undir 18 ára aldri á tilteknu lögheimili. Einindi 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 tölvuorð 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 haldi utan um. Þjóðskrárkerfið hefur tæknilega séð ekki þróast að ráði frá því að það var gangsett árið 1986. Afleiðingar þess eru m.a. þær að í þjóðskránni í dag (þ.e. miðlunarhæfa hluta hennar) eru ekki upplýsingar um forsjá barna, foreldra o.fl.

*Fjölskyldunúmer* er skilgreint sem auðkennisnúmer fyrir þá einingu í þjóðskrá sem lýsir fjölskyldu eða þeim sem halda saman heimili. Fjölskyldunúmer hefur í framkvæmd mikla þýðingu en það hefur borið á því að þýðing hugtaksins og virkni hafi verið misskilin af notendum þjóðskrár.

*Íbúaskrá* er skilgreind sem skrá sem geymir upplýsingar um íbúa sveitarfélaga , s.s. um nafn, kennitölur, heimilisföng, hjúskaparstöðu og ríkisföng. Um íbúaskrá er nánar fjallað um í 5. gr. laganna.

Um 4. gr.

Í 4. gr. er fjallað um hlutverk Þjóðskrár Íslands. Ákvæðið byggir á sambærilegu ákvæði sem er að finna í 3. gr. núgildandi laga en hér er hlutverkið orðað með almennari hætti og bætt við tveimur atriðum sem hafa þó í framkvæmd lengi verið verkefni Þjóðskrár Íslands (áður Þjóðskrár).

Í 1. mgr. er meginhlutverki Þjóðskrár Íslands, að því er varðar skráningu einstaklinga í þjóðskrá, lýst. Hlutverkið felst fyrst og fremst í skráarhaldi og skráningu upplýsinga um einstaklinga og að skrá og halda utan um breytingar sem verða á högum einstaklinga. Hugtakið upplýsingaeining er hér notað til þess að leggja áherslu á að í þjóðskrá eru skráð tiltekin svæði eða tilteknar einingar um hvern einstakling. Í töluliðum 1.-7. er hlutverki Þjóðskrár Íslands lýst nánar.

Í 1. tl. kemur fram það nýmæli að nýskráning einstaklinga og úthlutun á persónuauðkenni (kennitölu) þeim til handa sé hjá Þjóðskrá Íslands. Um er að ræða verkefni sem hefur lengi verið hjá stofnuninni en ekki hefur verið lýst í lögum fyrr.

Í 2. tl. kemur fram það hlutverk Þjóðskrár Íslands að skrá tilkynningar um lögheimili og að halda utan um breytingar á lögheimili einstaklinga. Um lögheimili fer eftir lögum um lögheimili nr. 21/1990 en tilkynningar um breytingar fara eftir lögum um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952. Í tilteknum tilvikum tekur Þjóðskrár Íslands einnig ákvarðanir um lögheimili einstaklinga.

Samkvæmt 3. tl. er það einnig verkefni Þjóðskrár Íslands að veita aðgang að upplýsingum sem skráðar eru í þjóðskrá. Segja má að hugtakið miðlun nái vel yfir það sem í því felst, þ.e. miðlun skráa, aðgangur að skrám og útgáfa vottorða af ýmsu tagi. Þessar upplýsingaeiningar eiga ekki endilega erindi til allra, þvert á móti er ástæða til að yfirfara og ákveða í auknum mæli hvaða aðilar skuli hafa aðgang að hvaða upplýsingaeiningu, einkum með tilliti til sjónarmiða um persónuvernd.

Í 5. tl. er fjallað um það hlutverk Þjóðskrár Íslands að gefa út kjörskrárstofna fyrir kosningar. Kjörskrárstofn sem notaður er fyrir kosningar byggir á íbúaskrá þjóðskrár.

Það nýmæli er að finna í 6. tl. að tiltekið er sérstaklega það mikilvæga hlutverk þjóðskrárinnar að auðkenningu einstaklinga. Þjóðskráin er stofn fyrir skilríkjaútgáfu og eru á grundvelli hennar gefin út löggilt skilríki á borð við vegabréf, nafnskírteini og ökuskírteini auk rafrænna auðkenna á borð við Íslykil, framtalslykil ríkisskattstjóra (RSK) og fleiri.

Þjóðskráin er jafnframt lögð til grundvallar hagskýrslugerð og áætlanagerð hjá hinu opinbera samkvæmt þeim lögum sem um það efni gilda, sbr. 7. tl.

Um 5. 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 og áfram síðan, 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. Lögin voru síðan útfærð með reglugerð árið eftir. Aðrar sveitarstjórnir tóku upp sams konar skráningu í tímans rás og prestar sinntu lögboðnum skyldum sínum um sálnaregistur. Fram til þess tíma er þjóðskránni var komið á fót á árunum 1952-54 var skráning íbúanna 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 þjóðskrá þegar þær berast. Skráning í íbúaskrá getur verið notuð sem viðmið um það í hvaða umdæmi opinber gjöld og álögur eru lögð á einstaklinga, s.s. skattar, sóknargjöld, iðgjöld til almannatrygginga o.fl.

Um II. kafla.

II. kafli fjallar um þær upplýsingar sem skráðar eru í þjóðskrá, viðhald þeirra, nýskráningu einstaklinga og útgáfu persónuauðkenna.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er að finna upptalningu á þeim upplýsingum eða upplýsingaeiningum sem skal skrá í þjóðskrá. 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. Þó er vakin athygli á orðalagi 16. tl. um skráningarsvæðið hvert sóknargjöld skuli renna. Í daglegu tali hefur verið rætt um skráningu trúfélaga hjá Þjóðskrá Íslands en það er villandi. Einungis er um að ræða skráningu á upplýsingum um hvert sóknargjöld skuli renna samkvæmt ákvæðum laga um sóknargjöld nr. 81/1987 m.s. br. og lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999 m.s.br. Með skráningu trúfélags eða lífskoðunarfélags 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.

Í 2. mgr. ákvæðisins er gert ráð fyrir að ef þörf krefji verði heimilað að skrá fleiri upplýsingaeiningar um einstaklinga en fyrr eru taldar þá sé það mögulegt. Þetta á til að mynda við um lögræði, sbr. 1.tl. 2.mgr.Í þjóðskrám sumra Norðurlandanna eru skráðar upplýsingar um lögræði einstaklinga, lögráðamann og ráðsmann skv. lögum um lögræði. Samkvæmt 82. gr. lögræðislaga nr. 71/1997 m.s.br. getur ráðuneytið heimilað yfirlögráðendum að halda eina miðlæga málaskrá. Það kann þó að vera hagræði af því að gera þessar upplýsingar aðgengilegar í þjóðskrá og er það hægt án mikillar fyrirhafnar. Þetta væri þá dæmi um skráningu þjóðskrárupplýsinga hjá öðru stjórnvaldi en Þjóðskrár Íslands. Umræddar upplýsingar myndu tengjast þjóðskrá og væri hægt að birta þær eða miðla þeim til þeirra aðila sem þarfnast þeirra.

Í 2. tl. 2. mgr. er gert ráð fyrir heimild fyrir því að bæta við skráningarsvæðum í þjóðskrá þannig að vensl verði í auknum mæli skráð í þjóðskrá. Upplýsingar um foreldra, forsjá og önnur vensl eru ekki færðar í tölvukerfi þjóðskrár en þær eru til í gögnum stofnunarinnar. Fyrir liggur hvaða upplýsingar eru færðar í þjóðskrá en af tæknilegum ástæðum er sem stendur ekki mögulegt að bæta við skráningarsvæðum. Í dag er fjölskyldunúmerið notað til þess að halda utan um skráningu einstaklinga á hverju lögheimili og er það eina venslaskráningin í þjóðskrá í dag. Kennitala elsta einstaklingsins í fjölskyldu á lögheimili verður fjölskyldunúmer þeirrar fjölskyldu eða öllu heldur þeirra einstaklinga sem búa á sama lögheimili. Þess ber að geta að eftir að einstaklingur nær 18 ára aldri þá slitna öll tengsl hans við fyrra fjölskyldunúmer og kennitala viðkomandi verður fjölskyldunúmer hans. Lengi hefur verið kallað eftir því að þjóðskráin geymi meiri upplýsingar um vensl. Hefur Þjóðskrá Íslands ítrekað bent á það að til þess að safna megi þeim upplýsingum, skrá þær og miðla þeim þurfi fjármagn, enda þarf að innskrá eldri upplýsingar og byggja upp sérstakan gagnagrunn fyrir upplýsingarnar. Nokkur áhersla hefur verið lögð á það á Alþingi að skráning umgengnisforeldra hefjist og þann 12. maí 2014 var samþykkt á Alþingi svohljóðandi þingsályktun: *„Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að sjá til þess að í almannaskráningu á Íslandi verði skráðar nauðsynlegar upplýsingar um umgengnisforeldra til jafns við aðra foreldra svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en 1. janúar 2016.“* 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. Til þess að fá hugmynd um það umfang sem hér um ræðir þá eru u.þ.b. 93 þúsund börn skráð í þjóðskrá í dag (17 ára og yngri).

Í 3. tl. 2. mgr. er gert ráð fyrir þeim möguleika að hægt verði að skrá dvalarstað eða búsetu einstaklinga og væri þá um að ræða viðbótarskráningu auk lögheimilis. Meginregla lögheimilislaganna nr. 21/1990 er á þá leið að lögheimili einstaklings sé sá staður þar sem viðkomandi hefur fasta búsetu. Þar er jafnframt skilgreint hvað teljist vera föst búseta. Í dag eru þó fjöldamargir einstaklingar sem búa annars staðar en þar sem þeir eru með lögheimili. Þess viðhorfs verður oft vart að það sé eðlilegt að búa á einum stað og vera með lögheimili annars staðar. Hér er ekki tekin afstaða til þess hvort viðbótarskráning búsetu, sbr. 3. tl. skuli eiga sér stað en rétt þykir að halda þeim möguleika opnum enda stendur til að endurskoðun á lögum um lögheimili nr. 21/1990 og lögum um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1954 hefjist í upphafi árs 2015.

Að lokum er í 4. tl. gert ráð fyrir skráningu nafns og heimilis umboðsmanns ef einstaklingur er búsettur erlendis. Þessar upplýsingar hafa verið skráðar í þjóðskrá en afar örðugt er að viðhalda réttleika upplýsinganna þar sem það er undir þeim einstaklingi sjálfum komið, sem hefur skráðan fyrir sig umboðsmann, að uppfæra þá skráningu. Hins vegar er þessum upplýsingum, að því marki sem þær eru fyrirliggjandi, miðlað til tiltekinna notenda þjóðskrár. Þess vegna þykir rétt að tiltaka skráningu umboðsmanns í heimildarákvæðinu en stefnt er að því að leggja skráninguna niður. Nú eru allt aðrar þjóðfélagsaðstæður fyrir hendi og óumdeilt að yfirgnæfandi meirihluti þeirra sem hefðu nýtt sér skráningu umboðsmanns, eiga farsíma, nota tölvupóst, mínar síður á Ísland.is og hafa stöðugan aðgang að Netinu. Verður því ekki séð að þörf sé á að skráningu umboðsmanns verði fram haldið.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er Þjóðskrá Íslands veitt heimild til þess að gera 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. Ákvæðið er byggt á 4. gr. núgildandi laga en framsetningin er breytt þar sem hér er lagt til að atburðurinn sem er tilefni breytinganna sé útgangspunkturinn og í kjölfarið tilgreint hvaða aðili sé til þess bær að tilkynna um hann. Með þessari framsetningu næst betri yfirsýn og skýrleiki fyrir þá sem leita sér upplýsinga í lögunum.

Í 2. mgr. er efni 5. og 6. tl. 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 en þó innan heimilda. Með því er átt við að slík skráning yrði ávallt að vera innan stjórnsýslulegra heimilda og starfshátta stofnunarinnar.

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 hans 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, t.d. er varða dvöl erlendis, breytingar á hjúskaparstöðu, 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 réttleika skrárinnar en getur einnig haft áhrif á réttarstöðu einstaklinganna sjálfra. Dæmi eru m.a. um að einstaklingur sem flytur erlendis 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 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 atburði eða forsendur sem fyrir hendi voru á meðan viðkomandi var búsettur hér á landi.

Í 2. mgr. er almennt ákvæði um skilaskyldu skýrslna og upplýsinga, séu upplýsingarnar aðgengilegar, og nær ákvæðið bæði til skila sem einstaklingum ber að standa að og þeirra bæru aðila sem tilgreindir eru í 7. gr. Ákvæðið er nokkurn veginn óbreytt frá 6. gr. gildandi laga.

Í 3. og 4. mgr. er gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands sé heimilað að leggja dagsektir á þá sem ekki veita nauðsynlegar upplýsingar til skráningar í þjóðskrá, sbr. 7. og 1. mgr. 8. gr. laganna. Eins og að framan er lýst getur verið um verulega hagsmuni að ræða fyrir einstaklinga og hið opinbera af því að skráning í þjóðskrá sé rétt og að gögn berist til skráningar sem fyrst eftir að breytingar eiga sér stað.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um nýskráningu einstaklinga í þjóðskrá og útgáfu kennitölu. Þar segir 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 hún verið notuð til auðkenningar í þjóðskrá frá árinu 1987. Áður var stuðst við nafnnúmerakerfið en það var lagt niður vegna ýmissa galla. 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 núgildandi laga um þjóðskrá og almannaskráningu. Kennitalan var upphaflega hugsuð sem einkvæmt auðkenni borgaranna í samskiptum þeirra við hið opinbera, en hefur hlotið gríðarlega mikla útbreiðslu og er nánast eins sjálfsögð í viðskiptum fólks og nöfn einstaklinga.

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, s.s. barnalaga, laga um íslenskan ríkisborgararétt, laga um lögheimili, laga um tilkynningar aðsetursskipta, laga um útlendinga o.fl. Þann 1. ágúst 2008 var umsóknarferli EES- og EFTA borgara fært frá Útlendingastofnun til Þjóðskrár og byggði sú ákvörðun einkum á því að þá þurftu 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 nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt, 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 36. og 37. útlendingalaga nr. 96/2002.

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 nr. 100/1952 um íslenskan ríkisborgararétt 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, sbr. 3. tl. 1. mgr. viðauka 3 reglugerðar nr. 1212/2007 um för yfir landamæri. 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 (*identity theft*) og ýmiss konar misnotkun er 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 móttöku 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 í dag en telja verður nauðsynlegt að taka til skoðunar hvort slíkt þjónustustig sé nauðsynlegt enda berst meirihluti umsókna til afgreiðslu Þjóðskrár Íslands og til 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, s.s. varðandi skilríkjaeftirlit. Það er því lagt til 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 – reyndar eru engin ákvæði um kennitölu í núgildandi lögum. Gert er að skilyrði að lagaheimild sé fyrir hendi til kennitölubreytingar eða að ótvírætt sé að mistök hafi orðið við skráningu og að lögð hafi verið fram óyggjandi 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 nr. 57/2012 um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda er gert ráð fyrir að einstaklingur sem fær kyn sitt leiðrétt geti farið þess á leit að kennitala 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 skráningarbreytur 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 glatist 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 utangarðskrá þjóðskrár hófst ásamt útgáfu kennitölu. Skráning og útgáfa kerfiskennitölu er það sem í daglegu tali nefnist skráning á 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 útleggst á ensku sem System ID í stað Personal ID (kennitala). Stjórnvöld og lögaðilar geta haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu. Stuðst hefur verið 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. Sama framkvæmd er viðhöfð á Norðurlöndunum, þ.e. ef ekki er um að ræða skráningu á þjóðskrá og þar með skráningu lögheimilis þá eru umsóknaraðilar opinberir aðilar sem þarfa sinna vegna þurfa einkvæmt auðkenni til að auðkenna erlenda ríkisborgara. Tilgangur fyrir útgáfu kerfiskennitölu er að koma til móts við þarfir hins opinbera eða viðskiptalífsins þegar þörf er á einkvæmu auðkenni til að nota gagnvart hinu opinbera, t.a.m. þegar nauðsynlegt er að geta aðgreint einstaklinga í skrám. 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. Tilgangurinn er enn hinn sami og umsóknarferlið óbreytt. Opinber aðili eða lögaðili ábyrgist með umsókn sinni að umsókn um kerfiskennitölu sé lögð fram vegna sérstakrar nauðsynjar á kennitölu fyrir tilgreindan einstakling.

Umsóknir um skráningu á utangarðsskrá eða á kerfiskennitöluskrá eru t.d. vegna erlendra starfsmanna sem þiggja laun hér á landi við tímabundin störf, erlendra einstaklinga sem koma hingað í atvinnuleit, erlendra námsmanna, starfsmanna sendiráða, einstaklinga sem stunda viðskipti hér á landi eða sitja í stjórnum fyrirtækja og þeirra sem þiggja einhvers konar greiðslur frá Íslandi, t.d. vegna trygginga eða lífeyris. Ávallt er því um að ræða einstaklinga sem ekki eiga lögheimili hér á landi. Í sumum tilvikum dvelja viðkomandi aldrei hér á landi og hafa jafnvel aldrei komið til landsins. 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. vinnuveitanda, menntastofnunar, opinbers aðila, fjármálastofnunar eða annars lögaðila og sækja þessir aðilar um skráningu hjá Þjóðskrá Íslands. Er sú framkvæmd sambærileg við framkvæmd þessa á Norðurlöndunum. Umsókn skal fylgja ljósrit af vegabréfi eða viðurkenndu ferðaskilríki.

Rétt er að vekja athygli á að einstaklingum sem koma til landsins í atvinnuleit og taka í kjölfarið upp fasta búsetu ber, um leið og þeir uppfylla skilyrði laga um rétt til dvalar, að sækja um skráningu í þjóðskrá.

Sá reginmunur er á útgáfu kerfiskennitölu og útgáfu kennitölu í þjóðskrá að aðrar kröfur eru gerðar til auðkenningar. Einstaklingur sem fær kerfiskennitölu þarf ekki að gera grein fyrir sér í eigin persónu og framvísa vegabréfi/ferðaskilríki, heldur tekur umsóknaraðili afrit af skilríkjum og verður afritið hluti umsóknar til Þjóðskrár Íslands.

Allir sem fara á utangarðsskrá fá tilkynningu þar sem vakin er athygli á að útgáfa kennitölu veitir engin réttindi hér á landi, t.d. til búsetu lengur en í 3-6 mánuði, greiðslna úr almannatryggingakerfinu eða til annarra slíkra réttinda. Eigi að síður er mikil hætta á að einstaklingar átti sig ekki á þessu og verði fyrir réttindamissi vegna þess að þeir ljúka ekki skráningu sinni í þjóðskrá.

Í 2. mgr. er fjallað um miðlun kerfiskennitölu. Við miðlun á þjóðskrárupplýsingum er örðugt 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. Hér er þó ekki lagt til að horfið verði frá núverandi fyrirkomulagi enda hefði það í för með sér viðamiklar og kostnaðarsamar breytingar á kerfum og ferlum. Hagkvæmara er talið að bæta þá galla sem eru á miðlun þjóðskrár og með bættu upplýsingaflæði að gera einstaklingana sjálfa meðvitaða um að ef ætlun þeirra er að dvelja langdvölum á landinu þá verði þeir að ljúka skráningu sinni í þjóðskrá til þess að geta notið þeirra réttinda og skyldna sem þeim ber. Einnig væri afar mikilvægt að njóta atbeina ríkisskattstjóra (RSK) þar sem skattayfirvöld eiga í beinum samskiptum við alla þá sem stunda vinnu og borga skatta hérlendis. RSK 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 III. kafla.

Í III. kafla er að finna ákvæði um upplýsingagjöf Þjóðskrár Íslands og miðlun á þjóðskrárupplýsingum. Núgildandi lög um þjóðskrá og almannaskráningu eru fáorð um miðlun og upplýsingagjöf upplýsinga úr þjóðskrá. Heimildir Þjóðskrár Íslands til upplýsingagjafar úr þjóðskrá og heimildir til að taka gjald fyrir upplýsingagjöf koma fram í 3. tl. 3. gr., 18. og 19. gr. laga nr. 54/1962 um þjóðskrá og almannaskráningu auk þess sem í 20. og 21. gr. laganna er sérstaklega fjallað um miðlun upplýsinga til Tryggingarstofnunar ríkisins, framlag ríkissjóðs til stofnunarinnar og mótframlag Tryggingastofnunar ríkisins. Þar er einnig tilgreint umfang upplýsingagjafar til sveitarfélaganna. Almennt ákvæði um rafræna miðlun þjóðskrár hefur skort og er nú bætt úr því. Í þeim efnum er m.a. höfð hliðsjón af þeirri þróun sem hefur orðið í þessum málum á hinum Norðurlöndunum.

Um 12. gr.

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. Öðrum aðilum er óheimilt að miðla þjóðskrá. Í ákvæðinu er fyrirkomulagi miðlunar eins og það er í dag lýst og eru ekki lagðar til breytingar á því. Þjóðskránni er ekki í miðlað í smásölu. Miðlarar gera miðlarasamning við Þjóðskrá Íslands. Nú eru sex fyrirtæki miðlarar samkvæmt miðlarasamningi við Þjóðskrá.

Um leið og skráningu um einstaklinga í þjóðskrá er lokið er mögulegt að miðla upplýsingum um tiltekna einstaklinga. Upplýsingar um einstaklinga eru veittar með vottorðum og með rafrænni miðlun.

Í 2. mgr. kemur fram að afhending þjóðskrárupplýsinga til viðskiptavinar miðlara (viðtakanda upplýsinga) fari fram á grundvelli samninga og skilmála sem Þjóðskrá Íslands setur. Þegar viðskiptavinur óskar eftir því að fá aðgang að þjóðskrá þá snýr viðkomandi sér til miðlara. Í kjölfarið þarf viðskiptavinurinn að gera samning við Þjóðskrá Íslands um hvaða upplýsingar hann hefur heimild til að fá. Þegar samningur hefur verið gerður afhendir miðlari viðskiptavininum þjóðskrá sem inniheldur færslur um alla einstaklinga sem skráðir eru í þjóðskrá. Þegar viðskiptavinur hefur fengið þjóðskrána getur hann nýtt hana í starfsemi sinni. Þjóðskrá Íslands innheimtir síðan afnotagjald fyrir þjóðskrána hjá viðskiptavini. Í ákvæðinu er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilt að takmarka afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá við opinbera aðila eða tiltekna starfsmenn þeirra. Þykir nauðsynlegt að gera slíkan áskilnað til þess að stýra megi betur aðgengi að upplýsingum í þjóðskrá, enda felst í miðlun oft á tíðum miðlun á breytingaskrá sem inniheldur að nokkru viðkvæmar persónuupplýsingar skv. lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000.

Í 3. mgr. kemur fram gjaldtökuheimild fyrir upplýsingagjöf úr þjóðskrá. Í dag kemur meirihluti tekna vegna sölu þjóðskrárupplýsinga til vegna pakkasölu þ.e. sölu á heildarskrá þjóðskrár þar sem notendur taka til sín afrit af grunnskránni og geta svo flett ótakmarkað upp í henni án frekari gjaldtöku. Aðrar tekjur koma til vegna sölu á upplýsingum úr þjóðskrá í gegnum miðlara með vefaðgangi og einnig eru tekjur vegna sölu vottorða o.fl.

Í 4. mgr. er fjallað um viðurlög við brotum á samningi um miðlun eða miðlun án heimildar.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um 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.

Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram heimild fyrir Þjóðskrá Íslands 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 tiltekinna 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 réttleika tiltekinnar upplýsingaeiningar, 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.

Sambærilegt ákvæði er að finna í 19. gr. núgildandi laga um þjóðskrá og almannaskráningu. Í ákvæðinu er mælt fyrir um heimild Hagstofu Íslands til að hagnýta þjóðskrá og gögn hennar til hagskýrslugerðar. Miðlun getur farið fram hvort sem er með rafrænum hætti eða með afhendingu afrita af skránni eða upplýsingum úr henni samkvæmt samkomulagi.

Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands miðli afriti af þjóðskránni til Hagstofunnar og upplýsingum úr henni í samræmi við óskir þar að lútandi án þess að gjald komi fyrir séu upplýsingarnar tiltækar.

Um 15. 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 einstaklings 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 orðið við tilmælum manns um að tilteknum einkaaðilum sé ekki veitt vitneskja um aðsetur hans, ef hann hefur, að dómi Þjóðskrárinnar, réttmæta og eðlilega ástæðu til að aðsetri hans sé haldið leyndu gagnvart þeim. Ákvörðun um að leyna 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 leyna 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 háttað. 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.

Talið er rétt að hafa tímatakmörk á umræddri heimild enda má leiða að því líkur að það ástand sem um ræðir líði hjá að tilteknum tíma liðnum. 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 að þá 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 að finna í dönsku lögunum og var höfð hliðsjón af því við samningu þessa ákvæðis.

Um 16. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um rétt einstaklinga til bannmerkingar í þjóðskrá. Er um að ræða nýmæli í lögunum sjálfum en slík bannákvæði eru þegar til staðar í reglum Þjóðskrár nr. 36/2005 um bannskrá sem settar voru samkvæmt 2. mgr. 28. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. 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.a.m. 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 niðurstöðu rannsóknarinnar skerðast. Eftir sem áður væri einstaklingum í sjálfsvald sett að neita því að taka þátt í rannsókn. Að lokum er tekið fram í ákvæðinu að á meðan einstaklingur nýtur verndar samkvæmt 15. gr. til að fá heimilisfang sitt eða nafn dulið í þjóðskrá þá njóti viðkomandi einnig verndar samkvæmt þessu ákvæði og teljist þannig bannmerktir í þjóðskrá.

Um IV. kafla.

Í IV. kafla eru ýmis ákvæði er varða mat og kröfur til erlendra gagna, gjaldtöku, sektir og viðurlög, reglugerðarheimildir og gildistöku.

Um 17. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um kröfur til erlendra gagna sem framvísað er vegna skráningar í þjóðskrá og mat á þeim. Það geta verið veigamiklir hagsmunir 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. Þá er þess krafist að sé skjalið á erlendu tungumáli þá sé efni þess þýtt af löggiltum skjalaþýðanda. Í framkvæmd eru þessar sömu kröfur gerðar en lagt er til að þær fái lagastoð. Að því er varðar þýðingu þá er ekki gerð krafa um þýðingu sé skjal 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 skjalaþýðanda. 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-samningi 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 skuldbindur 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(*legalization*). Með því er átt við að skjalið þarf viðstöðulausa stimplun stjórnvalda. Skjalið þarf þá að hafa stimplun frá upprunalandi skjalsins og sendiskrifstofu Íslands gagnvart því landi, m.ö.o. skjalið þarf 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.

Í 3. mgr. kemur fram heimild til þess að víkja frá skilyrðum 1. og 2. mgr. ef gögn stafa frá stjórnvöldum á Norðurlöndunum þar sem þessar kröfur eru ekki gerðar í framkvæmd til skjala frá Norðurlöndunum. Þar er uppbygging þjóðskráa með sambærilegum hætti og samstarf við systurstofnanir Þjóðskrár Íslands mikið, t.d. á grundvelli Norðurlandasamnings um almannaskráningu frá 1. nóvember 2004.[[6]](#footnote-6)

Um 18. gr.

Í ákvæðinu er að finna gjaldtökuákvæði laganna og kveðið á um að gjald fyrir upplýsingar, afnot upplýsinga, vinnslu upplýsinga úr þjóðskrá og aðra þjónustu stofnunarinnar fari samkvæmt gjaldskrá. Skýra gjaldtökuheimild vegna þjónustu er tengist þjóðskrá hefur skort og er nú bætt úr því. 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 rekstarkostnaðinum. Er því fallið frá hugmyndum um sérstaka fjármögnun ríkisins og gert ráð fyrir að með samþykkt frumvarpsins geti stofnunin tryggt rekstur þjóðskrár að mestu leyti. Vekja má athygli á að í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu (lög nr. 51/2006)[[7]](#footnote-7) sem breyttu orðalagi 19. gr. segir:

*„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 afnotagjöldum megi standa undir meginhluta rekstrar Þjóðskrár.“*

Þarna kemur fram skýr vilji til þess að gjaldtöku og miðlun upplýsinga sé háttað með sambærilegum hætti og gert er um aðrar stofnanir og skrár á vegum ríkisins. Er gert ráð fyrir að gjaldtaka fari fram með svipuðum hætti og var áður og greinilega verið til þess ætlast að afnotagjöld stæðu að meginhluta undir rekstri þjóðskrár. Það er ljóst að vilji löggjafans hefur lengi staðið til þess að sala upplýsinga úr þjóðskrá stæði að megninu til undir kostnaði við reksturinn og eru tillögur þessa frumvarps í samræmi við það.

Í töluliðum 1 - 8 er upptalning á þeim þjónustuþáttum sem heimilt er að innheimta gjald fyrir.

Í 1. tl. er heimilað að taka sérstakt gjald fyrir uppflettingar í þjóðskrá.

Í 2. tl. er heimilað að taka gjald fyrir staðfestingu tiltekinna skráningarupplýsinga í þjóðskrá, sbr. 13. gr. frumvarpsins.

Í 3. tl. er heimilað að taka gjald fyrir útgáfu vottorða sem byggja á skráningu í þjóðskrá, sbr. 13. gr.

Í 4. tl. er heimilað að verðleggja hverja upplýsingaeiningu í þjóðskrá með tilteknu einingarverði en með því má gjaldtaka fyrir sérstök skráningarsvæði í þjóðskrá eftir þörfum viðskiptavinar eða eftir tilteknum færslulýsingum eða „upplýsingapökkum“ sem Þjóðskrá Íslands getur útbúið. Ávinningurinn af þessu er þríþættur: 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 5. tl. er heimilað að taka gjald fyrir úrtaksvinnslu úr þjóðskrá en um getur verið að ræða úrtök, t.d. til skoðanakannana og markaðsrannsókna, sem fyrirtæki sem hafa heimild til úrtaksvinnslu samkvæmt samningi við Þjóðskrá Íslands framkvæma.

Í 6. tl. 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 7. tl. er heimilað að taka gjald fyrir sérvinnslu tiltekinna upplýsinga úr þjóðskrá. Þarna getur verið um að ræða ýmiss konar vinnslu sem Þjóðskrá 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 8. tl. 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 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 litið svo á að allur rekstrarkostnaður teljist vera í nánum og efnislegum tengslum við það endurgjald sem innheimt er fyrir einstakar vörur og þjónustu.

Í 4. 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 gjaldskrá Þjóðskrár Íslands.

Í 5. mgr. ákvæðisins er að lokum kveðið á um staðfestingu ráðherra á gjaldskrá Þjóðskrár og birtingu hennar í B-deild Stjórnartíðinda. Þar er einnig gert ráð fyrir að ráðherra geti í reglugerð mælt fyrir um undanþágu eða afslátt frá gjaldtöku ef um er að ræða þjónustu við skráningaraðila. Með þessu ákvæði er gert ráð fyrir að þeir aðilar sem inna af hendi sérstaka skráningu í þjóðskrá geti fengið afslátt eða undanþágu frá gjaldtöku samkvæmt þessu ákvæði.

Um 19. 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 tímapunkti þegar atburðir áttu sér stað. Ekki er heldur hægt að líta fram hjá því að misnotkun vegan tiltekinnar skráningar í þjóðskrá eða misnotkun á auðkenni manna, t.d. auðkennisþjófnaður er vaxandi vandamál og nauðsynlegt að bregðast við slíkri þróun. Auk þess má benda á að misnotkun eða hagnýting úr félags- og bótakerfinu hefur aukist ár frá ári og benda rannsóknir á Norðurlöndunum til þess að aukning sé á bótasvikum eða röngum afgreiðslum greiðslna sem megi rekja til misnotkunar eða viðhalds á rangri skráningu í þjóðskrá. 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 refsiábyrgðar samkvæmt lögum þessum.

Um 20. gr.

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

Um 21. gr.

Um er að ræða gildistökuákvæði sem ekki þarfnast nánari skýringa.

Um 22. gr.

Um er að ræða ákvæði sem leggur til þá breytingu á lögum um almannatryggingar að í stað tilvísunar til 20. gr. laga um þjóðskrá og almannaskráningu í 44. gr. laga nr. 100/2007 um almannatryggingar verði tilvísun til 5. mgr. 18. gr. laga um þjóðskrá. Í 18. gr. er tekið fram að gjöld fyrir afnot af þjóðskrá og upplýsingum úr þjóðskrá skuli bæði opinberir aðilar og einkaaðilar greiða. Með því að ákvæði 20. gr. núgildandi laga þar sem kveðið er á um að Tryggingastofnun ríkisins skuli greiða 1/10 hluta af rekstrarkostnaði þjóðskrár fellur úr gildi myndi stofnunin að óbreyttu ekki greiða fyrir afnotin af þjóðskránni. Þjóðskráin er hins vegar ein meginskráa eða verkfæri Tryggingastofnunar og því ekki tilefni til að breyta þeirri framkvæmd að stofnunin greiði fyrir aðgang og afnot af þjóðskránni. Lagabreytingin mun að öllum líkindum draga úr kostnaði Tryggingarstofnunar fyrir aðgang og afnot af þjóðskránni en samkvæmt drögum að nýrri gjaldskrá fyrir Þjóðskrá Íslands er miðað við gjaldtaka fyrir þjóðskrárupplýsingar verði réttlátari og gegnsærri.

*Fylgiskjal I.*

*Mat á fjárhagslegum áhrifum*

1. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144955> [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090661> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1970-01-16-1?q=folkeregistering> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-11-09-1268?q=folkeregistering> [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs_sfs-1991-481/> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=18dcd607-7891-4714-a0e0-c94bcbe06978> [↑](#footnote-ref-6)
7. http://www.althingi.is/altext/stjt/2006.051.html [↑](#footnote-ref-7)