

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/775
komudagur 12.12.2011

12. desember 2011

Efni: Umsögn SVP um frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962, 363. mál

SVP – Samtök verslunar og þjónustu vísa til frumvarps innanríkisráðherra til laga um breytingu á lögum nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu, með síðari breytingum, 363. mál, sem sent hefur til umfjöllunar hjá allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis.

SVP gæta m.a. hagsmuna fyrir sjálfstætt starfandi heilbrigðisfyrirtæki, þ.m.t. að tryggja góða samvinnu milli sjálfstætt starfandi heilbrigðisfyrirtækja og hins opinbera sem og að bæta rekstrarskilyrði sjálfstætt starfandi heilbrigðisfyrirtækja á Íslandi. SVP hafa kynnt sér efni framangreinds frumvarps og vilja fá að koma á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd eftirfarandi athugasemdum.

Fyrr á þessu ári var athygli SVP vakin á gjaldtöku Þjóðskrár Íslands vegna aðgangs sjálfstætt starfandi lækna að upplýsingum úr þjóðskrá og fyrirhugaða endurskoðun á samningum þess eðlis. Samkvæmt upplýsingum SVP virðast víða vera misbrestir á framkvæmd umræddrar gjaldtöku fyrir aðgang að þjóðskrá. Á það jafnt við um almennt aðgang sjálfstætt starfandi lækna að þjóðskrá sem og hugsanlega mismunum þeirra á milli. Einnig kann að eiga sér stað mismunum milli sjálfstætt starfandi lækna gagnvart opinberum aðilum. Í tilefni þessa vill SVP vekja athygli á eftirfarandi.

SVP bendir á að á læknum, hvort sem þeir eru sjálfstætt starfandi eður ei, hvílir sú lagalega skylda að halda sjúkraskrá. Skylda til færslu sjúkraskrár er tilgreind í reglugerð um sjúkraskrár og skýrslugerð varðandi heilbrigðismál, nr. 227/1991. Til þess að slík skráning nýtist þarf hún að vera samræmd og í þeim tilgangi gefur landlæknir heilbrigðisstofnunum, heilbrigðisstarfsmönnum og öðrum sem veita heilbrigðisþjónustu fyrirmæli um lágmarksskráningu upplýsinga, sbr. 8. gr. laga um landlækni, nr. 41/2007. Í þeim fyrirmælum eru nánar skilgreind skráningaratriði sem að lágmarki skal skrá. Samkvæmt 2. gr. reglugerðarinnar hvílir sú skylda á öllum þeim læknum sem taka einstaklinga til greiningar og meðferðar að halda sjúkraskrá um hvern einstakling. Í ákvæðinu er svo nánar kveðið á um innihald þessara skýrslna þ.m.t. upplýsingar um nafn, heimilisfang, kennitölu, hjúskaparstöðu, fjölskylduhagi o.s.frv.

Í 5. mgr. 8. gr. laga um landlækni er kveðið á um skyldu heilbrigðisstofnana, heilbrigðisstarfsmanna og annarra sem veita heilbrigðisþjónustu til að veita landlækni þær upplýsingar sem honum eru nauðsynlegar til að halda heilbrigðisskrár. Þá segir í ákvæðinu að landlæknir gefi heilbrigðisstofnunum, heilbrigðisstarfsmönnum og öðrum sem veita heilbrigðisþjónustu fyrirmæli um lágmarksskráningu upplýsinga í þessu skyni og hvernig staðið skuli að skráningu og miðlun upplýsinganna til embættisins og skulu umræddar upplýsingar veittar landlækni án endurgjalds. Fyrirmæli landlæknis ber að leggja fyrir ráðherra til staðfestingar og birt. Með staðfestingu heilbrigðisráðherra þann 7. ágúst 2008 á tilmælum landlæknis um lágmarksskráningu á heilsugæslustöðvum og læknastofum og

birtingu því til staðfestingar í B-deild Stjórnartíðinda þann 28. s.m., hafa tilmælin hlotið ígildi reglugerðar með tilvísan í lög um landlækni. Þar með eru tilmælin orðin að fyrirmælum og læknum skylt að uppfylla tilgreinda lágmarksskráningu. SVP bendir á að yfir helmingur þeirra atriða sem landlæknir krefur lækna um að skrá koma beint úr þjóðskrá og er jafnframt farið fram á að upplýsingunum sé skilað á kóðunarformi þjóðskrár. Því er það engum vafa undirorpið að sjálfstætt starfandi læknum er gert skylt að sækjast eftir upplýsingum úr þjóðskrá vegna starfa sinna að kröfu og í þágu landlæknis.

SVP telur einnig vafa leika á um lögmæti gjaldskrár Þjóðskrár Íslands vegna aðgangs að þjóðskrá m.a. með hliðsjón af almennum sjónarmiðum varðandi þjónustugjöld. SVP ítrekar að samkvæmt lögmætisreglunni verður tekjuöflun opinberra aðila, þ.m.t. Þjóðskrá Íslands, að byggjast á heimild í settum lögum óháð því hvort um er að ræða skattheimtu eða gjald fyrir þjónustu sem í té er látin. 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.

SVP ítrekar 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. Það má leiða af skilyrðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar að stjórnvaldi er með öllu óheimilt að afla almennra rekstrartekna með innheimtu þjónustugjalda.

Með hliðsjón af sjónarmiðum varðandi þjónustugjöld er því ljóst að vafi kann að leika á því að gjaldskyldum aðilum verði gert skylt að standa undir viðbótum á tölvukerfi þjóðskrár, þ.e. grunnkostnaði við að endurnýja það tölvukerfi enda hvílir ávallt skylda á stjórnvöldum að afla þeirra upplýsinga sem þar eru geymdar sem og að tryggja vörslu þeirra. Slíkt getur aldrei talist til skyldna gjaldskyldra einkaaðila sem ekki hefur verið falið það verkefni samkvæmt lögum. Hins vegar er gjaldskyldum aðilum skylt að greiða eðlilegt og sanngjarnt gjald fyrir miðlun upplýsinga úr þjóðskrá sem endurspeglar þann kostnað sem fellur á Þjóðskrá Íslands við að miðla slíkum upplýsingum en ekki kostnað við að afla þeirra og varðsveita sem sannarlega er á forræði stofnunarinnar.

Samkvæmt framangreindum ákvæðum laga og reglna er það því engum vafa undirorpið að rík skylda hvílir á læknum að halda sjúkraskrá þar sem m.a. skal greint frá upplýsingum sem eingöngu er unnt að nálgast úr þjóðskrá. Í ljósi þessa eru læknar því verulega háðir aðgangi að upplýsingum úr þjóðskrá vegna lagafyrirmæla sem um starfsemi þeirra gilda. Með hliðsjón af þessu telur SVP mikilvægt að gjaldtaka Þjóðskrár Íslands fyrir aðgang að upplýsingum úr þjóðskrá sé stillt í hóf og í samræmi við lög og reglur.

Samkvæmt framanrituðu er því hið opinbera, í þessu tilviki landlæknir, að skapa eftirspurn varðandi þjónustu þá sem sjálfstætt starfandi læknum eru skylt að nýta sér af hálfu Þjóðskrár Íslands, þ.e. sú krafa að afhenda landlækni tiltekna upplýsingar sem eingöngu er unnt að sækja úr þjóðskrá og á því formi sem þær eru þar birtar. Í ljósi þessa er ekki um að ræða valkvæða þjónustu heldur lagalega kvöð.

Í greinargerð með framangreindu frumvarpi segir m.a. að markmið þess er að styrkja stöðir fyrir gjaldtöku upplýsinga úr þjóðskrá og skapa fjárhagslegan grundvöll til að hefja endurgerð

tölvukerfa Þjóðskrár Íslands er varða skrána. Þá segir að jafnframt því að styrkja lagastoð fyrir gjaldtöku upplýsinga úr þjóðskrá er leitast við að auka tekjur af skráarhaldinu til að hefja endurgerð tölvukerfa Þjóðskrár Íslands er varða þjóðskrá sem að stofni til eru frá árdögum tölvualdar hér á landi. Þetta tölvukerfi er rekið í þremur mismunandi kerfum og mikil nauðsyn er á að fella þau saman í eitt kerfi og gera nauðsynlegar úrbætur samhliða þeirri breytingu. Varðandi þetta ítreka SVP að það kann að vera vafa undirorpið að með þjónustugjöldum, sem umrædd gjaldtaka sannarlega er, er með öllu óheimilt að afla almennra rekstrartekna fyrir opinbera aðila. Þá verður að telja að á hinu opinbera hvíli sú skylda að tryggja opinberum aðilum rekstrargrundvöll með árlegu framlagi en ekki sé ásættanlegt að þeirra tekna sé aflað frá þeim gjaldskyldu aðilum sem lögum samkvæmt er skylt að nýta sér þá þjónustu sem þar er veitt. Spurning kann að vakna hvort slík framkvæmd feli á einhvern hátt í sér misbeitingu valds.

Þá segir í greinargerðinni að notendur þjóðskrár munu fá þann ávinning að þeir fá aðgang að réttari skráningarupplýsingum með beinum uppflettingum í skrána í stað afrits, skráningarupplýsingar og tengingar á milli þeirra verða bætтар og tölvukerfi skrárinnar verður tæknilega fullkomnara. Hvað þetta varðar benda SVP enn og aftur á að sjálfstætt starfandi lækna gera ekki sérstakar kröfur varðandi þær upplýsingar sem sóttar eru úr þjóðskrá heldur stafa þær kröfur frá landlækni. Þannig mun fyrirhuguð breyting þjóna hagsmunum opinbers aðila, þ.e. landlækni, á kostnað sjálfstætt starfandi lækna.

Í kostnaðarumsögn fjármálaráðuneytis með framangreindu frumvarpi er áætlað að fyrirhugaðar breytingar muni skila 53 m.kr. auknum tekjum á ári. Þar segir einnig að verði frumvarp þetta óbreytt að lögum má því gera ráð fyrir að útgjöld ríkissjóðs aukist um 69 m.kr., annars vegar 53 m.kr. hjá Þjóðskrá Íslands vegna endurgerðar tölvukerfa og hins vegar 16 m.kr. sem skiptist milli fjölmargra annarra ríkisaðila. Þá segir í umsögninni að hér er um að ræða nýja tilhögun á afhendingu upplýsinga úr þjóðskrá þar sem dregið verður úr afhendingu heildarafrits skrárinnar en þess í stað verður viðskiptavinum gert að fletta beint í skránni hjá Þjóðskrá Íslands.

Af athugasemdum með frumvarpinu má ráða að þegar búið er að endurgera umrætt tölvukerfi fyrir þjóðskrá fyrsta árið fyrir 53 m.kr. þá verði framvegis um 53 m.kr. rekstrarhagnaður hjá Þjóðskrá Íslands á ári hverju. Með sama hætti er um að ræða samtals 106 m.kr. á tveimur árum, 530 m.kr. á tíu árum o.s.frv. Þannig er ljóst að um verulegar fjárhæðir er hér að ræða sem sóttar eru til gjaldskyldra aðila til viðbótar við aðrar opinberar álögur.

Þá má einnig ráða að kostnaði þeim sem hér um ræðir að fyrirhugað tölvukerfi sem áætlað er að koma verði umfangsmikið og kostnaðarsamt að sniði. SVP draga því þá ályktun af þessu að umrædd vinna verði boðin út í samræmi við lög og reglur um opinber innkaup. Hins vegar liggja ekki fyrir upplýsingar um slíkt í umræddu frumvarpi til laga. Því kunna að vakna spurningar um hversu vandlega hefur verið staðið að umræddu frumvarpi ef grundvallarforsendur varðandi fyrirhugaða framkvæmd liggja ekki fyrir, þ.e. fyrirhugaðar breytingar á umræddu tölvukerfi, fyrirhugað útboð á þeim o.s.frv.

SVP benda einnig á að ef fyrirhuguðum breytingum er ætlað að taka gildi 1. janúar nk. þá verði að gera þá kröfu að umrædd tölvukerfi bjóði þá þegar upp á þá uppflettinguleika sem boðaðir eru í frumvarpinu. Í því samhengi ítrekast fyrri sjónarmið varðandi töku þjónustugjalda. SVP telja að það sé með öllu óásættanlegt að aðilum verði gert að greiða hærra gjald vegna þjónustu sem ekki standi þessum aðilum samtímis til boða.

SVP ítreka að gjaldtaka vegna aðgangs sjálfstætt starfandi heilbrigðisfyrirtækja að upplýsingum úr þjóðskrá orkar nú þegar verulega tvímælis og eru boðaðar breytingar þar á sem hér um ræðir ekki til batnaðar hvað það varðar. Í þessu samhengi benda SVP á að samtökin hafa þegar sent kvörtun til umboðsmanns Alþingis varðandi gjaldtöku Þjóðskrár Íslands og er sú kvörtun enn til skoðunar hjá umboðsmanni. SVP mæla því með að tekið verði tillit til þessa og öll vinna við breytingar á umræddri gjaldtöku taki m.a. mið af niðurstöðu umboðsmanns.

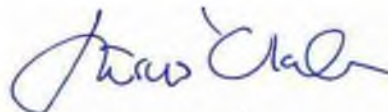
Að mati SVP er umrædd frumvarp til laga verulega ámælisvert á marga vegu og hefur skort á allt samráð við hagsmunaaðila við gerð þess. Þá hefur með öllu verið virt að vettugi almenn sjónarmið varðandi töku þjónustugjalda. Hér er um verulegt hagsmunamál að ræða fyrir sjálfstætt starfandi lækna, sem og aðra gjaldskylda aðila, og áhrif gjaldtöku fyrir aðgang að upplýsingum úr þjóðskrá því mikil á þessi fyrirtæki og íþyngjandi að auki. Þá er það með öllu óásættanlegt að sjálfstætt starfandi læknar séu yfir höfuð undirorpnir gjaldskyldu til þess eins að uppfylla kröfur landlæknis vegna skyldna sem hvíla á landlækni. Með réttu ættu þessar upplýsingar að berast sjálfstætt starfandi læknum, þeim að kostnaðarlausu, frá landlækni.

Með vísan til framanritaðs leggjast SVP gegn lögfestingu umrædds frumvarps til laga. Þessu til viðbótar má allt eins búast við að hagsmunaaðilar muni láta á slíka lagasmíð reyna ef svo ólíklega vildi til að Alþingi veitti henni brautargengi.

Virðingarfyllst,
f.h. SVP



Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri



Lárus M.K. Ólafsson
lögfræðingur