



Alþingi
Nefndarsvið
150 Reykjavík

Umsögn um frumvarp til laga um Ferðamálastofu, sbr. þingskjal 695 – 485. mál, einnig er umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál, sbr. þingskjal nr. 645 – 469. mál og loks umsögn um frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands, samanber þingskjal 450 – 339. mál, er varðar tölfræðivinnslu en um gjaldtökuheimildir í síðast talda frumvarpinu er fjallað í sérstakri umsögn.

Almennar athugasemdir

Hagstofa Íslands styður aukna hagtölugerð og að safnað sé tölfræði og birtar skýrslur um hag almennings og atvinnugreina. Hagstofa Íslands gerir ekki athugasemdir við þau markmið sem koma fram í þeim þremur frumvörum sem nú liggja fyrir Alþingi um Ferðamálastofu, Íbúðalánasjóð og Þjóðskrá Íslands. Þó eru nokkur atriði í frumvörpunum og snerta opinbera hagskýrslugerð sem Hagstofunni þykir mikilvægt að gera athugasemdir við, ekki síst ef það má verða til að forðast skörun á hlutverkum stofnana.

Í 1. gr. laga nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð er opinber hagskýrslugerð skilgreind sem „starfsemi Hagstofunnar og annarra bærra ríkisstofnana sem lýtur að söfnun gagna til tölfræðilegrar úrvinnslu um landshagi Íslands og þjóðfélagsleg málefni, úrvinnslu gagnanna og miðlun tölfræðilegra upplýsinga til almennings, fyrirtækja, stofnana og stjórnvalda á grundvelli laga og í samræmi við fyrirmæli sett samkvæmt lögum þessum.“ Í 3. gr. laganna kemur enn fremur fram að Hagstofan skuli annast samræmingu opinberrar hagskýrslugerðar sem hún og aðrar ríkisstofnanir hafa með höndum. Tekur samræmingin m.a. til verkefna og aðferða við hagskýrslugerðina, þar á meðal til notkunar staðla og flokkunarkerfa, skilyrða um gæði og birtingu o.fl. Skal Hagstofan efna til reglubundins samráðs milli þeirra ríkisstofnana sem leggja stund á opinbera hagskýrslugerð eða safna gögnum sem eru mikilvæg til þeirra nota.

Rétt er að benda á að í 6. gr. laga nr. 163/2007 er kveðið á um að ríkisstofnanir og sveitarfélög sem afla eða hyggjast afla gagna til meiriháttar tölfræðilegrar úrvinnslu skulu upplýsa Hagstofuna um störf sín og áform á þessum vettvangi, til að tryggja samræmi í verkefnum, aðferðum og vinnubrögðum og að gögnin nýtist til hagskýrslugerðar. Þá er kveðið á um, að ríkisstofnanir og sveitarfélög sem halda skrár vegna starfsemi sinnar eða hyggjast halda slíkar skrár skuli hafa samráð við Hagstofuna um gerð nýrra skráa og endurnýjun aðra breytinga eldri skráa til að þær nýtist sem best til hagskýrslugerðar.

Í lögnum um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð eru tryggðar heimildir til handa Hagstofunni til að safna upplýsingum frá einstaklingum og fyrirtækjum og í III. kafla laganna eru settar ríkar kröfur um þagnarskyldu og trúnað, auk ákvæða um að varðveita gögn tryggilega og um eyðingu þeirra að lokinni hagnýtingu. Sérstök ákvæði eru um viðurlög við trúnaðarbrotum. Hagstofa Íslands er með vottað stjórnkerfi upplýsingaöryggis sem er tekið reglulega út af utanaðkomandi aðila. Þá stendur Hagstofan, eins og aðrar opinberar stofnanir sem fara með persónuupplýsingar, að innleiðingu á nýrri löggjöf um persónuvernd. Stjórnkerfi upplýsingaöryggis auðveldar þá innleiðingu.

Auk laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð hefur reglugerð Evrópusambandsins nr. 223/2009, með síðari breytingum, um Evrópska hagskýrslugerð, verið innleidd í EES-samninginn og gildir hér á landi. Íslensk stjórnvöld hafa staðfest grundvallarreglur Sameinuðu þjóðanna um hagskýrslugerð og meginreglur í hagskýrslugerð hafa verið innleiddar hér á landi sbr. auglýsing í B – hluta Stjórnartíðinda nr. 1086/2016, um gildistöku meginreglna í hagskýrslugerð.

Ef það er ætlun löggjafans að ákvæði frumvarpanna falli undir opinbera hagskýrslugerð, þá mun vinnslan falla undir lögbundið hlutverk Hagstofunnar við samræmingu hagskýrslugerðar í landinu og undir reglur Evrópusambandsins og Sameinuðu þjóðanna.

Mikil vinna hefur farið fram á alþjóðavettvangi og innanlands við að tryggja, að hagskýrslugerð sé unnin af hlutlægni og að hún sé óháð hverskonar hagsmunum. Í þeim tilgangi er lögð áhersla á að gögn, sem sérstaklega er safnað til hagskýrslugerðar séu eingöngu notuð í þeim eina tilgangi. Einnig að þeir sem hafa hagskýrslugerð með höndum séu sjálfstæðir og óháðir og hafi ekki önnur verkefni, svo sem stjórnsýsluverkefni, sem geti haft áhrif á túlkun eða aðferðir. Hér á landi hafa verkefni sem snúa að skráarhaldi verið færð frá Hagstofu Íslands á undaförnum árum, svo sem þjóðskrá, fyrirtækjaskrá og dánarmeinasrá. Á móti hafa verkefni verið færð til Hagstofunnar, svo sem hagskýrslugerð um rannsóknir og þróun og hagskýrslugerð um landbúnað og sjávarútveg.

Frumvarp til laga um Ferðamálastofu

Í frumvarpi til laga um Ferðamálastofu, þskj. 696 – 485 mál segir í 4. tölulið 3. gr. um verkefni:

„Öflun, miðlun og úrvinnsla upplýsinga, þar á meðal tölfraðilegra gagna og annarra upplýsinga um viðfangsefni stofnunarinnar.“

Auk þess er hlutverk stofnunarinnar að veita leyfi, eftirlit, framkvæmd stefnu og áætlanagerð og stuðningur við svæðisbundna þróun, varsla og umsýsla Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða o.fl.

Í 11. gr. frumvarpsins er nánar fjallað um hagskýrslugerð stofnunarinnar en þar segir m.a. „Ferðamálastofa skal safna gögnum sem nýtast við ákvarðanatöku um markmiðasetningu í ferðaþjónustu og birta þau.“ Ennfremur segir: „Í reglugerð er heimilt að kveða nánar á um söfnun og vinnslu upplýsinga og rannsóknir.“

Í greinargerð um efnið segir meðal annars um 11. gr.

“Ákvæðið er nýtt og skilgreinir frekar hlutverk Ferðamálastofu hvað varðar rannsóknir á sviði ferðamála. Ferðamálastofa skal safna áreiðanlegum og alþjóðlega samanburðarhæfum gögnum til grundvallar ákvarðanatöku og markmiðasetningu í ferðaþjónustu. Uppfæra þarf gögnin reglulega og birta þau miðlægt. Hingað til hefur stofnunin aðallega sinnt gagnaúrvinnslu og tölfraði, en með frumvarpinu er það hlutverk hennar lögfest ásamt því að lögð er áhersla á að auka yfirsýn stofnunarinnar yfir hvað hefur verið rannsakað hingað til og hver þörf er á rannsóknum á næstu árum.”

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu um ferðamálastofu segir um kostnað:

“Ákvæði frumvarpsins sem snúa að stjórnsýslu Ferðamálastofu, breytingu á verkefnum stofnunarinnar og nýjum verkefnum, munu hafa í för með sér aukinn kostnað af starfsemi stofnunarinnar sem reikna má með að krefjist sem samsvarar þremur stöðugildum. Kostnaðaraukningin verður fjármögnuð með flutningi fjármagns milli liða innan málefnasviðs 14 í fjármálaáætlun 2019–2023.”

Ekki er tiltekið hve mikið af kostnaðinum er vegna hins nýja lögbundna hlutverks að vinna að hagskýrslugerð.

Ekkert samráð var haft við Hagstofu Íslands við gerð frumvarpsins um Ferðamálastofu.

Frumvarp til laga um breytingar á lögum um húsnæðismál (Íbúðalánasjóður)

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um húsnæðismál, sbr. þingskjal nr. 645 – 469. mál segir meðal annars um hlutverk Íbúðalánasjóðs, sbr. 2. og 3. töluliður auk 2. mgr. 4. gr.:

“Að annast og beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviði húsnæðismála og koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál.”

“Að annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði húsnæðismála og meta þörf fyrir búsetuúrræði.”

“Íbúðalánasjóði er heimilt að krefja stjórnvöld og stofnanir um gögn og upplýsingar um húsnæðismarkaðinn sem nauðsynlegar eru vegna verkefna skv. 1. mgr. og er þeim skylt að veita Íbúðalánasjóði upplýsingarnar á því formi sem óskað er eða um semst og innan þeirra tímamarka sem sjóðurinn ákveður. Íbúðalánasjóður skal jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagna er aflað, hvernig úrvinnslu verður háttáð, gögn varðveitt og niðurstöður birtar. Er hér m.a. átt við Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands, Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun ríkisins.”

Í athugasemdum um 4. gr. segir m.a.:

“Í 2. tölul., er kveðið á um að sjóðurinn skuli annast og beita sér fyrir rannsóknum á sviði húsnæðismála og koma á framfæri við almenning upplýsingum er varða húsnæðismál. Ákvæði þetta er einnig nýmæli en í samræmi við breyttar áherslur í starfsemi sjóðsins þannig að hann geti annast eigin rannsóknir, veitt styrki vegna rannsókna á húsnæðismálum eða falið öðrum að vinna þær.”

“Í 3. tölul., kemur fram að sjóðurinn skuli annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði húsnæðismála og meta þörf fyrir búsetuúrræði.”

“Í 2. mgr., er lagt til að sjóðurinn hafi heimild til þess að kalla eftir nauðsynlegum gögnum um húsnæðismarkaðinn frá stjórnvöldum og stofnunum þeirra vegna verkefna þeirra sem honum eru falin í 1. mgr., þ.m.t. Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands, Ríkisskattstjóra og Tryggingastofnun ríkisins. Um er að ræða gögn sem varða efnahag heimila eftir svæðum, svo sem um tekjur, eignir, atvinnuþátttöku og örorku, fasteignaupplýsingar og önnur gögn sem varða húsnæðismál. Mikilvægt er að sjóðurinn hafi greiðan aðgang að þeim tölfræðiupplýsingum sem umræddar stofnanir safna til þess að geta sinnt greiningar- og stefnumörkunarhlutverki því sem honum er ætlað með frumvarpi þessu. Hagstofa Íslands annast nú þegar skýrslugerð um ýmsa þætti sem snúa að húsnæðismarkaðnum og safnar því stærstum hluta þeirra gagna sem gert er ráð fyrir að sjóðurinn þurfi. Gert er ráð fyrir því að vinnsla og afhending gagnanna verði án sérstaks endurgjalds af hálfu Íbúðalánasjóðs, en sambærilegt ákvæði er í 2. mgr. 6. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007”.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu segir meðal annars:

“Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á starfsemi Íbúðalánasjóðs. Frumvarpið, verði það að lögum, mun ekki hafa bein áhrif á afkomu ríkissjóðs umfram það sem þegar hefur verið ákveðið með framlögum af fjárlögum til stofnframlaga. Áætlað er að umsýsla með veitingu stofnframlaga og sú greiningarvinna og upplýsingaöflun sem varðar áætlanagerð og stefnumótun í húsnæðismálum hækki árlegan rekstrarkostnað Íbúðalánasjóðs um 40–50 millj. kr. á ári.

Auk þess er hlutverk Íbúðalánasjóðs að vinna að stefnumótun í húsnæðismálum og vera ráðherra til ráðgjafar, halda utan um húsnæðisáætlanir sveitarfélaga, annast veitingu stofnfjárframlaga og lánveitingar o.fl.”

Ekki er sérstaklega tilgreint hve mikið af kostnaðinum er vegna hagskýrslugerðar. Hagstofa Íslands gerir alvarlegar athugasemdir við ákvæði 2. mgr. 4. greinar frumvarpsins, þar sem Íbúðalánasjóði er veitt heimild til að krefja Hagstofu Íslands um upplýsingar. Gengur það ákvæði þvert á lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð og er í andstöðu við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist. Í þessu sambandi er rétt að benda á ákvæði 10. gr. laga nr. 163/2007, sem var sett í lögum að gefnu tilefni, en þar segir meðal annars:

“Þagnarskylda ríkir um allar upplýsingar sem Hagstofan safnar til hagskýrslugerðar og snerta tilgreinda einstaklinga eða lögaðila. Slíkar upplýsingar teljast trúnaðargögn og skulu þær einvörðungu notaðar til hagskýrslugerðar. Óheimilt er að afhenda þær öðrum stjórnvöldum, ákvæði annarra laga um aðgang stjórnvalda að gögnum víkja fyrir þessu ákvæði og þær lúta ekki aðgangi samkvæmt upplýsingalögum.”

Þá er rétt að benda á að það er eitt af grundvallaratriðum í hagskýrslugerð að allir hafi jafnan og sama aðgang að upplýsingum, er það einnig í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði hagskýrslugerðar.

Framangreind ákvæði frumvarpsins ganga því í berhöggi við lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð auk þess að ganga gegn reglugerð Evrópusambandsins nr. 223/2009, um evrópska hagskýrslugerð og alþjóðlegum skuldbindingum um hagskýrslugerð.

Loks má benda á að Íbúðalánasjóður er markaðsaðili sem starfar á fjármálamarkaði og má draga í efa að það standist að greiningardeild sjóðsins sé gefinn aðgangur að upplýsingum umfram aðra greiningaraðila á fjármálamarkaði og spurning hvort ákvæði samkeppnislaga komi til álita.

Ekkert samráð var haft við Hagstofu Íslands við gerð frumvarpsins um húsnæðismál.

Frumvarp til laga um Þjóðskrá Íslands

Í frumvarpi um Þjóðskrá Íslands, þskj. 450–399. mál, segir í 3. gr., um hlutverk stofnunarinnar, sbr. 3. málsgrein: „Þjóðskrá Íslands er heimilt að safna saman, vinna úr og birta tölfræðilegar upplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar að fullnægðum heimildum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni.“

Auk þess eru önnur verkefni talin þar á meðal að annast skráarhald, útgáfa vegabréfa, umsjón kjörskrár, ráðgjöf við ráðherra, aðstoð á sínu sviði við gerð lagafrumvarpa, stefnumótun og ákvarðanatöku o.fl.

Í almennum athugasemdum um frumvarpið segir meðal annars um hlutverk Þjóðskrár Íslands: “Í kaflanum er að finna yfirlit yfir verkefni stofnunarinnar á einum stað sem er til bóta, þannig er lagt til að Þjóðskrá Íslands skuli með starfsemi sinni gæta upplýsinga um einstaklinga og fasteignir með því að safna, varðveita, uppfæra og miðla þeim upplýsingum á öruggan hátt.”

Í athugasemdum um 3. gr. frumvarpsins segir meðal annars:

“Í 3. mgr. segir að Þjóðskrá Íslands hafi heimild til að safna saman, vinna úr og birta tölfræðiupplýsingar á sviði lögbundinna verkefna hennar. Þess má geta að gert er ráð fyrir að ákvæði um miðlun upplýsinga, t.d. úr þjóðskrá, verði að finna í viðkomandi sérlægum, svo sem um þjóðskrá.”

Í almennum athugasemdum segir meðal annars um áhrif frumvarpsins:

“Verði frumvarpið óbreytt að lögum er hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á tekjur né útgjöld ríkissjóðs.”

Rétt er að benda á að Hagstofa Íslands hefur sent inn sérstaka umsögn um frumvarpið um Þjóðskrá Íslands þar sem m.a. eru gerðar athugasemdir við gjaldtökuákvæði og aðrar greinar, þar á meðal þær sem hér er fjallað um.

Ekkert samráð var haft við Hagstofu Íslands við gerð frumvarpsins um Þjóðskrá Íslands.

Hagstofa Íslands hefur í gegnum árin átt gott samstarf við Þjóðskrá Íslands um aðgang að gögnum og um ýmis hagskýrsluverkefni. Þjóðskrá hefur birt ýmis gögn úr skráum sínum og það verið í góðu samráði stofnana. Einnig hefur Hagstofan átt fundi með Ferðamálastofu og Íbúðalánasjóði um hagskýrslugerð og hefur sett á fót vinnuhóp með Íbúðalánasjóði um upplýsingar um húsnæðismarkaðinn.

Í fjárlögum þessa árs fær Hagstofan sérstakar fjárveitingar til að efla tölfræði um ferðaþjónustuna og vegna tölfræði um húsnæðismarkaðinn. Þá er gert ráð fyrir í fjármálaáætlun 2019–2023 að Hagstofan fái á næstu árum fjármagn til að gera skráarbundið manntal. Gerð er stutt grein fyrir framangreindum verkefnum í kafla um hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál á bls. 190–196 í fjármálaáætlun 2019–2023.

Mikilvægt er að opinberar stofnanir vinni ekki upplýsingar um sömu viðfangsefni þannig að komið verði í veg fyrir tvíverknað eða að misvísandi upplýsingar birtist um sama efni á grundvelli ólíkra aðferða. Fer Hagstofan því fram á að nánar verið skilgreint hvað felst í verkefnum framangreindra stofnana og því svarað hvort standi til, að þær verði hluti opinberri hagskýrslugerð með þeim kvöðum og eftirliti bæði innlendu og af hálfu alþjóðastofnana sem það felur í sér. Í því sambandi vill Hagstofan benda á að þegar eru birtar tölur á opinberum vettvangi sem stangast á og eru í hreinni andstöðu. Má þar nefna upplýsingar sem Stjórnstöð ferðamála birtir á stjórnborði sínu en hefur ekki séð ástæður til að breyta þrátt fyrir að bæði Stjórnstöðinni, Ferðamálastofu og fleirum hafi verið bent á ósamræmið.

Hagstofan bendir Alþingi á að mikið ósamræmi er á milli þeirra ákvæða um söfnun og miðlun upplýsinga er í þeim þremur frumvörpum sem um ræðir. Þá stangast ákvæði í frumvarpi um breytingar á lögum húsnæðismál á við lög nr. 163/2007 og alþjóðlegar skuldbindingar. Hagstofan styður að sjálfsögðu að safnað sé og miðlað upplýsingum um þá mikilvægu málaflokka sem um ræðir og að það sé gert á sem hagkvæmasta og árangursríkasta hátt, en fyrst og fremst með þarfir notenda í huga og að upplýsingar séu unnar af hlutlægni í samræmi við viðurkennda aðferðarfræði og alþjóðlegar kröfur.

Virðingarfyllt

Ólafur Hjálmarsson
hagstofustjóri

Afrit:

Atvinnuveganefnd vegna frv. um Ferðamálastofu

Velferðarnefndar vegna frv. til laga um húsnæðismál (Íbúðalánasjóður)

Allsherjar- og menntamálanefndar vegna frv. um Þjóðskrá Íslands