

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, með síðari breytingum (tölfræðilegar upplýsingar um skuldir heimila og fyrirtækja).

(Lagt fyrir Alþingi á 142. löggjafarþingi 2013.)

1. gr.

Á eftir orðunum „þjóðfélagsleg málefni“ í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: þ.m.t. fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja.

2. gr.

Á eftir orðinu „þjóðfélagsmál“ í 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: þ.m.t. varðandi fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja.

3. gr.

Á eftir 1. másl. 7. gr. laganna koma þrjú nýr málslíðir sem orðast svo: Þá ber þeim að veita upplýsingar af fjárhagslegum toga um viðskipti sín við þriðja aðila enda meti Hagstofan það svo að þeirra sé þörf til hagskýrslugerðar. Undir slíka upplýsingagjöf falla m.a. upplýsingar um lánveitingar, hver sé lántaki, stöðu láns, skilmála, tegund, greiddar afborganir og vexti, vanskil og úrræði í þágu skuldara sem tengjast láninu. Ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu víkja fyrir ákvæðum þessarar greinar.

4. gr.

Við 2. másl. 8. gr. laganna bætist: eða, þegar þær eru af fjárhagslegum toga, frá aðilum sem þeir eru í viðskiptum við.

5. gr.

Á eftir 2. másl. 1. mgr. 10. gr. laganna kemur nýr málslíður sem orðast svo: 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.

6. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða í lögumum bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Ákvæði laga þessara um hagskýrslugerð varðandi fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja skulu endurskoðuð fyrir árslok 2017. Við þá endurskoðun skal metið hvort þjóðfélagsleg nauðsyn fyrir slíku verkefni sé enn fyrir hendi.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lögð til breyting á lögum nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, með síðari breytingum. Í því felst í meginatriðum að tekin verði af öll tvímæli um að Hagstofunni sé heimilt í þágu hagskýrslugerðar að óska eftir upplýsingum af fjárhagslegum toga frá fyrirtækjum og einstaklingum í atvinnurekstri um viðskipti þeirra við þriðja aðila. Samsvarandi ákvæði um aðgang að upplýsingum um þriðja aðila er að finna í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Frumvarpið er samið af Hagstofunni og forsætisráðuneytinu.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 beindist athygli stjórnvalda m.a. að skuldavanda heimilanna. Á 138. löggjafarþingi (2009–2010) og 139. löggjafarþingi (2010–2011) voru lögð fram frumvörp efnahags- og viðskiptaráðherra til laga um rannsókn á fjárhagsstöðu skuldugra heimila. Þessi frumvörp hlutu ekki brautargengi og um mitt ár 2011 var settur á stofn vinnuhópur Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og efnahags- og viðskiptaráðuneytis til að huga að því hvernig að þeim málum skyldi staðið. Lagði vinnuhópurinn fram tillögu um að Hagstofunni yrði falið það verkefni að safna og vinna tölfræði um skuldir heimila og fyrirtækja. Með samþykkt ríkisstjórnar í október 2011 og með varanlegri fjárveitingu til Hagstofu Íslands var stofnuninni falið að vinna reglulega nýja tölfræði um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja og birta ársfjórðungslega. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar eru helstu ástæður verkefnisins tilgreindar svo:

1. „Í dag fer engin stofnun með það hlutverk að afla ítarlegra upplýsinga um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja í landinu. Það skortir því verulega á að rétt mynd fái af samtíma-stöðu og þróun þessara þátta.
2. Í dag hefur engin opinber stofnun yfirsýn yfir upplýsingar um vanskil svo dæmi sé tekið. Ekki er því hægt að bera saman ólík tímabil nema að mjög litlu leyti.
3. Mikil hagræðing er af því að ein stofnun safni gögnum um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja.
4. Grunn gögn um flokkun fyrirtækja sem Hagstofa Íslands, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands nota í dag eru ekki þau sömu sem getur leitt til þess að mismunandi niðurstaða fái við úrvinnslu gagna. Ólíkar niðurstöður valda oft en ekki misskilningi, rangtúlkun og vantrausti meðal almennings.
5. Upplýsingar um fjárhagsstöðu heimila eru ein af forsendum þess að hægt sé að greina húsnæðismarkaðinn og þá sem eru í vanda á hverjum tíma.
6. Talsvert hefur verið gagnrýnt á undanförunum árum, hér á landi sem og erlendis, að stjórnvöld taki einungis mið af meðaltali við ákvarðanir í stað þess að skoða innbyrðis dreifingu milli hópa. Niðurstaða sem byggir á slíkri aðferðafræði gefi því ekki rétta mynd af því hvort ójöfnuður sé að aukast eða minnka milli tekjuhópa eða hvort ákveðinn hópur sé í meiri hættu á að lenda í greiðsluferðum en annar.“

Sú ríkisstjórn sem tók við nú í vor í kjölfar alþingiskosninga hefur sett úrlausn í skuldamálum heimilanna á oddinn. Framlagning þessa frumvarps er einn liður í aðgerðum ríkis-

stjórnarinnar á því sviði. Þannig verður lagður grundvöllur að stefnumótun stjórnvalda og mati á árangri aðgerða á sviði skulda, greiðslubyrði og greiðsluvanda.

Þær tölfraðilegu upplýsingar sem til stendur að afla eiga að gefa skýra heildarmynd af stöðu og þróun skulda, greiðslubyrði og greiðsluvanda heimila. Gögnin verða auðguð með öðrum tölfraðigögnum Hagstofunnar, svo sem upplýsingum um tekjur, eignir, bætur o.fl. sem Hagstofan safnar fyrir úrvinnslu annarra hagtalna. Verkefnið fellur vel að hlutverki Hagstofu Íslands og verður söfnun og birting gagna um skuldir heimila og fyrirtækja hliðstæð öðrum reglubundnum verkefnum Hagstofunnar.

Þörfin fyrir ítarlegar upplýsingar um útlán heimila og fyrirtækja er tilkomin vegna fleiri atriða en nefnd hafa verið. Fyrst ber að nefna skort á heildarsöfnun gagna um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja til þess að fá rétta mynd af samtímastöðu skulda og þróun. Þessar niðurstöður bæta skilning á undirliggjandi þáttum sem gæti t.d. komið í veg fyrir misskilning, rangtúlkun og vantraust meðal almennings á slíkum upplýsingum. Upplýsingar um fjárhagsstöðu heimila eru að auki ein meginforsenda þess að hægt sé að greina húsnæðismarkað betur og gefa betri mynd af þeim sem í vanda eru staddir hverju sinni. Með auðgun skuldaupplýsinga með öðrum gögnum Hagstofunnar, t.d. tekjuupplýsingum, verður unnt að fylgjast nákvæmar með þróun á ójöfnuði, t.d. milli mismunandi tekjuhópa, og hættu á greiðsluerfiðleikum.

Í tengslum við þetta verkefni hafa verið uppi hugmyndir og umræða um kosti þess að safna sem flestum af þeim gögnum sem opinberir aðilar safna nú frá fjármálafyrirtækjum um einu og sömu gáttina og gæti slíkt varðað hluta af gagnasöfnun Seðlabanka og væntanlega að einhverju leyti Fjármálaeftirlits. Með því yrði leitast við að létta svarsbyrði fjármálafyrirtækja vegna opinberrar gagnaöflunar og draga úr kostnaði og fyrirhöfn við hana. Aðrar leiðir til að afla nauðsynlegra gagna, eins og spurningakannanir sem beint yrði að fyrirtækjum og einstaklingum, mundu þýða aukna stjórnsýslubyrði fyrir viðkomandi og gögnin yrðu aldrei jafnáreiðanleg og tæmandi.

Ýmis önnur gögn gætu nýst til greiningar á skuldum, eignum og eiginfjárstöðu. Hagstofan hefur gert ítarlega greiningu á upplýsingum úr skattframtölum til að varpa ljósi á þessi mál og mun gefa út. Þau gögn eru sniðin að þörfum skattyfirvalda vegna álagningar skatta og gefa ágæta heildarmynd af stöðunni á hverju ári en eru ekki nógu ítarleg eða tímanleg til þess að þau nýtist að fullu til að fylgjast stöðugt með þróuninni. Nýja verkefnið, sem frumvarpið rennir stoðum undir, gefur hins vegar trúverðugar og tímanlegar upplýsingar um stöðu heimila og fyrirtækja á þessu sviði. Þarna verður því til nýr efnahagsvísir sem gefur tímanlega til kynna ef eitthvað er að fara úrskeiðis í þessum málum.

Í þeirri alþjóðlegu umræðu sem staðið hefur yfir undanfarin ár hefur mikil áhersla verið lögð á að upplýsingum sem þessum verði safnað reglulega og þær birtar. Ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti þannig árið 2007 tilmæli um lagalegar lausnir á skuldavandamálum, CM/Rec(2007)8. Þar segir í 2. gr. að aðildarríkin skuli vinna gegn of mikilli skuldsetningu heimila með því að safna saman upplýsingum og tölfraði um skuldavanda og greina vanda hlutaðeigandi einstaklinga og heimila. Í því efni er einnig rétt að minnast á slíkar tillögur í svonefndri Stiglitz-skýrslu (Report by the Commission of Economic Performance and Social Progress) en í henni er einmitt lögð áhersla á mikilvægi þess að unnið verði að gerð greinarbetri upplýsinga um skuldir, eignir og eiginfjárstöðu heimila en til þessa hafa verið tiltækar. Sérstök áhersla er þar lögð á tímanlegri tekju- og eignaupplýsingar fyrir stjórnvöld og aðra aðila.

Fáar þjóðir hafa þó ráðist í eins ítarlega gagnaöflun og hér er um að ræða. Á Norðurlöndum eru það aðallega Norðmenn, Svíar og Danir sem sinna einhverjum þáttum í slíkri upplýsingaöflun. Hagstofan spurðist fyrir um afstöðu Norðurlandanna til þess hvort þau telji sig hafa lagaheimildir til að safna slíkum upplýsingum frá bönkum og fjármálastofnunum. Norðmenn og Finnar telja svo vera en hin ríkin telja sína löggjöf ekki ná yfir söfnun gagna um þriðja aðila frá fyrirtækjum. Engin þessara þjóða er hins vegar enn sem komið er að safna eins ítarlegum gögnum frá bönkum og fjármálastofnunum og stefnt er að með þessu frumvarpi. Á móti kemur að skuldavandi heimila og fyrirtækja er óvída jafnbrýnn og áberandi í þjóðfélagsmæðunni og hér á landi. Aðstæður eru um margt frábrugðnar því sem gerist hjá öðrum þjóðum þar sem hér varð bæði bankahrun og gengishrun. Má vitna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis þess efnis að við hrúnið hafi skuldsetning íslenskra heimila verið mjög há bæði í sögulegu og alþjóðlegu samhengi og hafði hún aukist mjög hratt árin fyrir hrun. Stjórn málin síðustu fimm ár hafa að miklu leyti snúist um að rétta efnahag landsins við aftur og þar eru skuldamál heimila og fyrirtækja eitt meginviðfangsefnið. Það er mikilvæg forsenda vandaðrar stefnumótunar, lagasetningar og aðgerða stjórnvalda að sem bestar og áreiðanlegastar upplýsingar liggi fyrir um stöðu mála í því efni. Með útgáfu tölfræðilegra upplýsinga um skuldamál heimila og fyrirtækja skapast jafnframt betri forsendur til að meta árangur af aðgerðum stjórnvalda og bankanna til að koma á stöðugu efnahagsumhverfi.

Meginefni frumvarpsins.

Í ljósi þess að sambærileg söfnun gagna hefur ekki verið framkvæmd áður hjá bönkum og fjármálafyrirtækjum þarf að huga vandlega að lagalegum heimildum Hagstofu Íslands til þess að safna slíkum gögnum ásamt heimildum fjármálafyrirtækja og lánastofnana til þess að afhenda þau.

Meginhlutverk Hagstofunnar er að safna, vinna og miðla áreiðanlegum hagtölum sem lýsa samfélaginu. Hagstofa Íslands hefur heimildir til að krefja stjórnvöld, stofnanir, fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri um gögn og upplýsingar sem hún þarfnast til hagskýrslugerðar sennar skv. 5. gr. laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007.

Í 9. gr. laganna segir að við tölfræðilega úrvinnslu og hagskýrslugerð sé Hagstofunni jafnframt heimilt að tengja saman eigin skrár og skrár frá öðrum aðilum með upplýsingum um einstaklinga eða lögaðila á grundvelli kennitölu eða annars auðkennis. Jafnframt ber gagnaveitendum skylda til að veita umbeðnar upplýsingar á því formi sem óskað er eftir eða um semst og innan þeirra tímamarka sem stofnunin ákveður.

Þegar reynir á það hvort krafa Hagstofu Íslands um upplýsingar gangi lengra en heimilt er samkvæmt lögum um hana hlýtur m.a. að skipta máli að heimildum Hagstofu fylgja þagnarskylduákvæði sem binda Hagstofuna og starfsmenn hennar, sbr. 10. gr. laga nr. 163/2007. Þar kemur fram að þagnarskylda ríki um allar upplýsingar sem Hagstofan safnar til hagskýrslugerðar og snerta tilgreinda einstaklinga eða lögaðila, þ.e. trúnaðargögn, og að þær skuli einungis nota til hagskýrslugerðar. Þá skal jafnframt tryggja að upplýsingar séu órekjanlegar til tilgreindra einstaklinga eða lögaðila við birtingu og miðlun hagskýrslna.

Í 12. og 13. gr. laga nr. 163/2007 er fjallað um varðveislu tölfræðigagna sem Hagstofa Íslands safnar og frekari nýtingu gagnanna. Þar er Hagstofunni gert skylt að varðveita öll tölfræðigögn um einstaklinga og lögaðila tryggilega og beita viðeigandi ráðstöfunum til að tryggja öryggi gagna. Þá skal eyða trúnaðargögnum til hagskýrslugerðar að lokinni hagnýtingu þeirra nema ástæða þyki til að varðveita þau til frekari rannsókna innan eða utan Hagstofunnar, en þá skal afmá persónuauðkenni þeirra eða dylja. Hagstofan skal stuðla að því

að gögn hennar nýtist til tölfræðilegra vísindarannsókna og í því skyni er henni heimilt að veita viðurkenndum eða trúverðugum rannsóknaraðilum aðgang að gögnum eða afhenda gögn úr gagnasafni með almennum upplýsingum um einstaklinga eða fyrirtæki. Afhending eða hagnýting slíkra gagna skal háð þeim skilyrðum að auðkenni einstaklinga eða fyrirtækja hafi verið afmáð eða dulin og ráðstafanir verið gerðar eftir því sem unnt er til þess að upplýsingar verði ekki rekjanlegar.

Til viðbótar áðurnefndum ákvæðum má síðan m.a. nefna 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Öll þessi ákvæði stuðla að því að þær upplýsingar og gögn sem Hagstofunni er heimilt að krefjast berist ekki öðrum en þeim sem þörf er á til að markmið laganna og verkefnisins nái fram að ganga.

Heimildir Hagstofunnar til gagnaöflunar eru afar víðtækar en ekki er tilgreint sérstaklega í gildandi lögum að öflun gagna frá þriðja aðila sem varða aðra en hann sjálfan sé undanþegin þagnarskyldu bankamanna. Í umræðum við fjármálafyrirtæki hefur verið bent á þetta og telja þau sig ekki hafa heimild til að afhenda Hagstofunni upplýsingar er varða viðskipti þeirra við aðra aðila. Vísað er í því sambandi til ákvæða um skyldu til að afhenda slík gögn sem er að finna í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og áðurnefnds þagnarskylduákvæðis 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Þetta frumvarp veitir hins vegar heimildir til þessarar gagnaöflunar og tryggir með því framgang verkefnisins og þeirra almannahagsmuna sem þar búa að baki.

Við gagnasöfnunina verður rafrænni upplýsingatækni beitt, jafnt við útfyllingar gagna-beiðna, við gagnaskil sem og við tengingar við upplýsingakerfi gagnaveitenda. Allt kapp hefur verið lagt á að haga gagnasöfnun þannig að fyrirhöfn gagnaveitenda við að láta í té gögnin sé hófleg.

Fjármálafyrirtæki og lánastofnanir eru gagnaveitur vegna þessarar gagnaöflunar. Afla þarf ítarlegra upplýsinga um öll lán í þeirra eigu, hvort sem um er að ræða einstaklingslán eða fyrirtækjalán, þar með taldar upplýsingar um skuldara, en þær þarf til að geta unnið tölfræði um lántakendur. Við flutning gagna og tölfræðivinnsluna verður ekki unnið með kennitölur heldur einkvæm einkenni og því verða persónuupplýsingar órekjanlegar þar sem persónu-auðkenni verða afmáð (dulkóðuð). Úrvinnsla gagnanna þegar þau hafa verið afhent Hagstofunni skiptist í fjóra þætti. Fyrst eru mismunandi skrár keyrðar saman til auðgunar gagnasafnsins. Gögnin eru kóðuð, flokkuð, tvítekingar hreinsaðar og önnur vafamál leyst. Því næst fara fram sjálfvirk villupróf á frumgögnum og brugðist er við þeim villum sem upp kunna að koma. Í framhaldinu eru gerð tölfræðileg próf, sem einnig eru að mestu sjálfvirk, til að greina útlaga eða önnur mikilvæg gildi í gagnasafninu. Að lokum eru tölfræðilegar niðurstöður metnar og skráðar, breytur framleiddar og endanleg mynd gagnasetts vistuð. Í framhaldi af úrvinnslunni eru endanlegar hagtölur framleiddar, gæði þeirra tryggð og þær undirbúnar fyrir birtingu.

Stefnt er að birtingu á ársfjórðungsniðurstöðum ríflega tveimur mánuðum eftir lok hvers ársfjórðungs sem er sambærilegt við birtingu á niðurstöðum ársfjórðungslegra þjóðhagsreikninga. Birtar verða hagtölur um stöðu og þróun skulda og eigna, greiðslubyrði og greiðsluvanda, annars vegar fyrir heimili eftir heimilisgerð, tekjum og eignum og hins vegar fyrir fyrirtæki eftir rekstrarformi, stærð og atvinnustarfsemi.

Verkefninu er skipt í tvo hluta. Í fyrri hluta verður gerð greining á skuldum heimila og í kjölfarið unnið með skuldastöðu fyrirtækja. Í fyrsta áfanga er helsta markmiðið að safna saman til úrvinnslu gögnum um skuldir (lán), eignir (fasteignir og aðrar eignir), tekjur og

útgjöld heimila, auk þess sem auðkenni lántakenda þurfa að vera tiltæk. Í verkefninu verða hagnýttar upplýsingar Hagstofunnar um fjölskyldur, atvinnustarfsemi og tekjur.

Með þessu er ætlunin að gefa skýra mynd af skuldastöðu heimila, umfangi greiðsluvanda og einkennu heimila í vanda. Greina þarf skuldsett heimili eftir tegund og samsetningu lána, heimilisgerðum og tekjum, og jafnframt að kanna fjölda heimila í skuldavanda (þ.e. neikvætt eigið fé í húsnæði). Við mat á umfangi greiðsluvanda hverju sinni þarf að skoða fjölda skuldsettra heimila eftir heimilisgerðum og tekjum þar sem útgjöld (greiðslubyrði lána auk lágmarksframfærslu) eru hærri en ráðstöfunartekjur heimilisins. Greiðsluvandinn er einnig skoðaður út frá tegund og samsetningu lána sem tilheyra heimilum. Við greiningu á einkennum þeirra heimila sem eru í vanda, þ.e. skuldavanda, greiðsluvanda eða skulda- og greiðsluvanda, verður litið til fjölda og samsetningu heimila í vanda eftir heimilisgerðum, tekjum og samsetningu lána.

Í seinni áfanga verkefnisins verður safnað gögnum um skuldastöðu fyrirtækja. Við gerð og birtingu þeirrar tölfræði verður stuðst við endurbætur á fyrirtækjatölfræði sem Hagstofan vinnur að og er þar sérstaklega átt við gerð fyrirtækjaskrár til hagskýrslugerðar og endurbætur á ársfjórðungslegum þjóðhagsreikningum hvað varðar uppgjör þeirra frá framleiðslu- hlið.

Á þessari stundu er ekki hægt að segja nákvæmlega fyrir um hvenær tölfræðilegu upplýsingarnar verða tilbúnar til birtingar en breytulýsing á þeim gögnum sem þarf að afla hefur staðið yfir í góðri samvinnu við banka og fjármálastofnanir og er langt komin. Auk þess hefur verið unnið að öðrum undirbúningi við sendingu og móttöku slíkra gagna á Hagstofunni. Verður þeirri vinnu flýtt eftir megni verði frumvarpið að lögum.

Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gerir ráð fyrir auknum heimildum Hagstofunnar til að nálgast persónuupplýsingar. Þarf því að meta samræmi þess við 71. gr. stjórnarskrárinnar sem verndar friðhelgi einkalífs manna. Á viðamikla söfnun og samtengingu persónuupplýsinga í krafti leyfis frá stjórnvöldum reyndi t.d. í dómi Hæstaréttar í máli 151/2003 sem kveðinn var upp 27. nóvember 2003 (gagnagrunnur á heilbrigðissviði). Það frumvarp sem hér um ræðir greinir sig í ýmsum mikilvægum atriðum frá lögum nr. 139/1998, um gagnagrunn á heilbrigðissviði. Þær upplýsingar af fjárhagslegum toga sem frumvarpið tekur til eru ekki jafnviðkvæmar og þær heilsufarsupplýsingar sem umrædd lög fjölluðu um, sbr. 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þá er nauðsyn gagnasöfnunar annars eðlis og á ýmsan hátt brýnni en í tilfelli laga nr. 139/1998. Þá liggur fyrir að lög nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, munu fyrir og eftir breytingar aldrei gera ráð fyrir miðlun persónugreinanlegra upplýsinga frá Hagstofunni heldur eingöngu tölfræðilegra. Í fyrrnefndum hæstaréttardómi voru aðstæður hins vegar þær að ekki var ljóst hvers konar fyrirspurnum væri hægt að beina til gagnagrunnsins. Helsta álitamálið virðist því vera hvort öryggi gagnanna og trúnaður um það sé nægilega tryggt. Ítarleg ákvæði um það efni eru í III. kafla laga nr. 163/2007 og hnykkir frumvarpið enn frekar á þeim með því að bæta ákvæði við 1. mgr. 10. gr. laganna þess efnis að óheimilt sé að afhenda gögnin öðrum stjórnvöldum. Að öllu þessu virtu verður að telja að frumvarpið stríði ekki gegn 71. gr. stjórnarskrárinnar.

Þegar fyrri frumvörp um þetta efni voru lögð fram á Alþingi gerði Persónuvernd athugasemdir við þau. Í umsögn Persónuverndar um frumvarp efnahags- og viðskiptaráðherra á þingskjali 961, 570. mál á 138. löggjafarþingi, sagði meðal annars: „Verði umrætt frumvarp að lögum mun hjá stjórnvöldum verða til persónugreinanlegur gagnagrunnur með ítarlegum

fjárhagsupplýsingum um alla borgarana. Persónuvernd útilokar ekki að þjóðfélagslegir hagsmunir geti staðið til þess að í sérstökum tilvikum fari fram rannsóknir sem feli í sér víðtæka gagnasöfnun á borð við þá sem hér um ræðir. Í ljósi þess voru m.a. framangreind leyfi frá árinu 2009 veitt. Þar var um að ræða tímabundna rannsókn sem lauk með eyðingu allra persónugreinanlegra upplýsinga sem safnað var vegna rannsóknarinnar. ... Ekki liggur fyrir hvort sú rannsókn, sem þegar hefur farið fram á grundvelli framangreindra leyfa, hafi haft slíkt notagildi að tilefni sé til lagasetningar um svo víðtæka rannsókn sem frumvarpið gerir ráð fyrir.“

Við gerð þessa frumvarps hefur verið tekið tillit til þessara varnaðarorða Persónuverndar. Þannig er gert ráð fyrir að hinar nýju heimildir skuli endurskoðaðar fyrir árslok 2017. M.a. skuli þá meta hvort þjóðfélagsleg nauðsyn fyrir slíkri tölfræði sé enn til staðar. Þá ber þess einnig að geta að þetta frumvarp gerir ráð fyrir að Hagstofan safni gögnunum og vinni úr þeim en ekki ráðherra eins og var í fyrri frumvörpum. Það ætti að vera aukin trygging fyrir vandaðri meðferð gagnanna að stofnun sem hefur frá upphafi sinnt slíkum störfum og nýtur óskoraðs trausts sé falið slíkt verkefni og þar sem allir verkferlar og öryggiskerfi eru þrautreynd. Eins og rakið er hér að framan er úrlausn í skuldamálum heimilanna algert forgangsverkefni íslenskra stjórn mála um þessar mundir og traustar og nákvæmar upplýsingar um stöðuna í þeim efnun því mjög mikilvægar. Þegar reynsla er komin á samstarf bankanna og Hagstofu Íslands verður verkefnið í heild tekið út og lagaheimildirnar endurskoðaðar.

Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft óformlegt samráð við stærstu fjármálastofnanir landsins. Ýmis sjónarmið komu fram. Margir töldu gagnlegt að fá gagnagrunn af því tagi sem hér um ræðir og tölfræðiupplýsingar byggðar á honum. Aðrir höfðu áhyggjur af því mikla gagnasafni sem þarna yrði til og hvort það gæti haft áhrif á traust almennings og fyrirtækja þess efnis að bankaleynd væri í heiðri höfð. Þá komu fram ábendingar um að lagaheimildir á þessu sviði þyrftu að vera mjög skýrar vegna hinnar ríku þagnarskyldu sem hvílir á starfsmönnum fjármálafyrirtækja skv. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Lagaheimildirnar mættu heldur ekki vera of víðtækar í ljósi hættu á misnotkun þeirra. Einnig var hvatt til þess að Hagstofan aflaði sér nauðsynlegra upplýsinga eftir því sem kostur er frá öðrum stjórnvöldum. Þá var hvatt til þess að stjórnvöld ihuguðu að lagaheimildir á þessu sviði yrðu tímabundnar því að meiri umræða þyrfti að fara fram áður en ákveðið væri að hér yrði um varanlegt verkefni Hagstofu Íslands að ræða. Tillit hefur verið tekið til þessara sjónarmiða af fremsta megni við gerð frumvarpsins.

Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu eru heimildir Hagstofu Íslands til öflunar upplýsinga frá lögaðilum um þriðja aðila gerðar skýrari. Tilefni breytingarinnar er nauðsyn áreiðanlegra tölfræðilegra upplýsinga um skuldir heimila og fyrirtækja frá fjármálastofnunum. Um kostnaðaráhrif á ríkissjóð vísast til umsagnar skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneyti í fylgiskjali. Söfnun persónuupplýsinga í miklum mæli felur alltaf í sér hættu á misnotkun og að óráðvandar aðilar komist í gögnin. Þá ber ekki að vanmeta mikilvægi bankaleyndar og trúnaðartrausts á milli fjármálastofnana og viðskiptavina þeirra. Við gerð frumvarpsins og með hliðsjón af gildandi lögum um Hagstofu Íslands er örugg meðferð viðkomandi gagna tryggð af fremsta megni og að þau verði eingöngu nýtt í þágu útgáfu tölfræðilegra upplýsinga sem ekki verður hægt að rekja til einstaklinga eða einstakra fyrirtækja. Hagstofa Íslands

hefur mikla reynslu í meðferð upplýsinga af þessu tagi og þar eru til staðar verkferlar og öryggiskerfi sem hingað til hafa ekki sætt gagnrýni. Jafnframt nýtur Hagstofan óskoraðs trausts í samfélaginu og hún býr að nær 100 ára reynslu við meðferð persónuupplýsinga og vinnslu tölfraðilegra upplýsinga á þeim grunni. Fjármálafyrirtæki munu eftir sem áður geta heitið viðskiptamönnum sínum fullum trúnaði um viðskiptaupplýsingar, auðvitað með hefðbundnum fyrirvörum varðandi rannsókn refsilagabrota sem snerta ekki þetta frumvarp. Þegar horft er til þess hversu mikilvægt það er út frá þjóðfélagslegum hagsmunum að vinna tölfraðilegar upplýsingar um stöðu skuldamála heimila og fyrirtækja þá verður að telja að þeir vegi þyngra en þeir hugsanlegu ókostir sem nefndir hafa verið, sem í raun eru hverfandi þegar betur er að gáð.

Þá má gera ráð fyrir kostnaði fjármálafyrirtækja af upplýsingaöflun og miðlun en reynt verður að halda honum í skefjum eins og kostur er.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að á því verði hnykkt í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 163/2007 að fjárhagsstaða heimila og fyrirtækja falli undir hugtakið opinbera hagskýrslugerð. Þannig verður rennt frekari stöðum undir gagnaöflun Hagstofunnar á þessu sviði.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að meðal stefnumótunar og ákvarðana um þjóðfélagsmál sem Hagstofunni ber að forgangsraða út frá séu málefni er varða fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að tekin verði af öll tvímæli um að Hagstofan hafi heimild til þess að óska eftir því við fyrirtæki og einstaklinga í atvinnurekstri að láta af hendi gögn og upplýsingar af fjárhagslegum toga er varða viðskipti við þriðja aðila. Áskilið er að beiðnin varði gagnaöflun Hagstofunnar við hagskýrslugerð. Samsvarandi ákvæði er að finna í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. 94. gr. þeirra laga, og lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 9. gr. þeirra laga. Undir slíka upplýsingagjöf falla m.a. upplýsingar um lánveitingar, hver sé lántaki, stöðu láns, skilmála (lengd, vaxtakjör, verðtrygging eður ei o.s.frv.), tegund (t.d. erlent lán eða íslenskt), greiddar afborganir og vexti, vanskil og úrræði í þágu skuldara sem tengjast láninu (t.d. 110%-leið). Þá er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu víki fyrir ákvæðum greinarnnar. Er þar m.a. horft til ákvæða 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Verði frumvarpið að lögum mun það ákvæði ekki standa í vegi fyrir upplýsingagjöf til Hagstofunnar.

Um 4. gr.

Hér er lagt til að tekið verði sérstaklega fram að Hagstofan megi afla persónugreinanlegra upplýsinga af fjárhagslegum toga um einstaklinga frá aðilum sem þeir eru í viðskiptum við. Er þar einkum átt við að Hagstofan megi afla persónugreinanlegra upplýsinga um einstaklinga frá fjármálafyrirtækjum sem búa yfir slíkum upplýsingum.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu er áréttað að ákvæði í öðrum lögum um aðgang stjórnvalda að gögnum víki trúnaðarskyldu starfsmanna Hagstofunnar ekki til hliðar. Dæmi um slíkt ákvæði er 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga, nr. 44/2005. Til að taka af öll tvímæli er einnig kveðið á um að þessi gögn lúti ekki aðgangi á grundvelli upplýsingalaga. Sömu niðurstöðu mundi væntanlega leiða af hefðbundinni skýringu á þagnarskylduákvæði laga nr. 163/2007.

Um 6. gr.

Lagt er til að heimildir Hagstofunnar til hagskýrslugerðar um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja verði endurskoðaðar fyrir árslok 2017. Verði þá metið hvort enn sé þjóðfélagsleg nauðsyn fyrir jafnvíðtækri gagnaöflun og úrvinnslu tölfræðilegra upplýsinga og frumvarpið gerir ráð fyrir.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, með síðari breytingum (tölfræðilegar upplýsingar um skuldir heimila og fyrirtækja).

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á núgildandi lögum sem fela það í sér að tekin verði af öll tvímæli um að Hagstofunni verði heimilt að óska eftir upplýsingum af fjárhagslegum toga frá fyrirtækjum og einstaklingum í atvinnurekstri um viðskipti þeirra við þriðja aðila þegar þær varða hagskýrslugerð Hagstofunnar. Markmiðið með þessum breytingum er að tryggja Hagstofunni aðgang að upplýsingum sem nauðsynlegar eru til hagskýrslugerðar um fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja. Talið hefur verið að mjög hafi skort á nauðsynlegar samtímaupplýsingar um stöðu þessara mála til að styðjast við í stefnumörkun stjórnvalda.

Í fjárlögum hefur nú þegar verið gert ráð fyrir kostnaði við verkefnið. Í fjárlögum ársins 2012 var Hagstofunni veitt samtals 55 m.kr. framlag til uppbyggingar á gagnagrunni um fjárhagsstöðu fyrirtækja og heimila og vegna fyrirtækjaskrár til hagskýrslugerðar. Hluti framlagsins er vegna tímabundins kostnaðar við að koma verkefninu af stað og er gert ráð fyrir að það verði orðið 20 m.kr. lægra á árinu 2014. Þannig er áætlað að varanlegar fjárheimildir vegna verkefnisins verði 25 m.kr. til að afla gagna um skuldir heimilanna auk 10 m.kr. til að afla gagna um skuldir fyrirtækja eða samtals 35 m.kr. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er því ekki gert ráð fyrir að það muni hafa í för með sér útgjöld fyrir ríkissjóð umfram það sem nú þegar hefur verið gert ráð fyrir í fjárlögum.